



**UNIVERSITAS PERSADA INDONESIA Y.A.I**  
**PUSAT PENELITIAN DAN PENGABDIAN PADA MASYARAKAT**

Sekretariat : Jl. Diponegoro No.74 Jakarta Pusat 10340, Indonesia  
Telepon: 021-3926000, Ext. 6902/ 2581 Fax : +6221-3914878  
Website : [www.pti.yai.ac.id/p3m](http://www.pti.yai.ac.id/p3m) E-mail : p3mupiyai@yahoo.co.id

**SURAT TUGAS**

**No.50/Tgs/P3M UPI YAI/IV/2016**

Memperhatikan : Surat perjanjian penugasan dalam rangka pelaksanaan program penelitian (on going) desentralisasi hibah bersaing tahun anggaran 2016.

Direktur Pusat Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat dengan ini memberikan tugas kepada :

**Dosen Universitas Persada Indonesia Y.A.I**

<b>N A M A</b>	<b>KETERANGAN</b>
<b>Dr. Ir. FITRI SURYANI, MT</b>	<b>Ketua Tim Peneliti</b>
<b>Ir. ST. TRIKARISTOTO, MT</b>	<b>Anggota Peneliti 1</b>
<b>ITA REINITA HADARI, SH., MH</b>	<b>Anggota Peneliti 2</b>

Untuk dapat melaksanakan penelitian (on going) desentralisasi hibah bersaing Ristek Dikti tahun 2016, dengan judul **MODEL PEMBIAYAAN INFRASTRUKTUR KAWASAN PERBATASAN INDONESIA – MALAYSIA BERDASARKAN PRINSIP PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS (Studi Kasus: Kabupaten Sambas – Sanggau, Kalimantan Barat)**.

Demikian surat tugas ini disampaikan untuk dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Jakarta, 01 April 2016

**Pusat Penelitian Dan Pengabdian Pada Masyarakat**  
**Universitas Persada Indonesia Y.A.I**

Direktur,



(Prof. Dr. Ir. Anoesyirwan M, MM, MSi)

**Tembusan Yth :**

- Rektor UNIVERSITAS PERSADA INDONESIA Y.A.I
- Yang bersangkutan



# UNIVERSITAS PERSADA INDONESIA Y.A.I

Rektorat : Jl. Diponegoro No. 74 Jakarta Pusat 10340, Indonesia

Telp : +6221-3926000, 3924883-85 Fax : +6221-3914878

Website : www.yai.ac.id E-mail : rektorat.upi@yai.ac.id



ISO 9001 : 2008  
Certificated No : ISO-09-35-12-110599

**SURAT PERJANJIAN/KONTRAK PENUGASAN  
DALAM RANGKA PELAKSANAAN PROGRAM PENELITIAN  
TAHUN ANGGARAN 2016  
Nomor :1262/R/UPI Y.A.I/IV/2016  
Tanggal 1 April 2016**

Pada hari ini **Jum'at** tanggal **01** bulan **April** tahun **Dua ribu enam belas**, kami yang bertanda tangan dibawah ini :

1. **Prof. Dr. Ir. Yudi Yulius, MBA** : Bertindak atas nama Rektor Universitas Persada Indonesia Y.A.I, selanjutnya dalam dokumen ini disebut sebagai **PIHAK PERTAMA**;
2. **Dr.Ir. Fitri Suryani, MT** : Dosen Universitas Persada Indonesia Y.A.I, dalam hal ini bertindak sebagai Ketua Pelaksana Penelitian Tahun Anggaran 2016 selanjutnya dalam dokumen ini disebut **PIHAK KEDUA**.

**PIHAK PERTAMA** dan **PIHAK KEDUA**, secara bersama-sama bersepakat mengikatkan diri dalam suatu Perjanjian/Kontrak Pelaksanaan Penugasan Penelitian Tahun 2016 dengan ketentuan dan syarat-syarat sebagaimana diatur dalam pasal-pasal sebagai berikut :

## Pasal 1

- (1) **PIHAK PERTAMA** memberi tugas kepada **PIHAK KEDUA**, dan **PIHAK KEDUA** menerima tugas tersebut untuk melaksanakan Penugasan Penelitian tahun 2016 dengan judul " **MODEL PEMBIAYAAN INFRASTRUKTUR KAWASAN PERBATASAN INDONESIA-MALAYSIA BERDASARKAN PRINSIP PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS (Studi Kasus: Kabupaten Sambas – Sanggau, Kalimantan Barat)** ".
- (2) **PIHAK KEDUA** bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan administrasi dan keuangan atas pekerjaan sebagai mana dimaksud pada ayat 1 dan berkewajiban menyerahkan semua bukti-bukti pengeluaran serta dokumen pelaksanaan lainnya dalam bendel laporan yang tersusun secara sistematis kepada **PIHAK PERTAMA**.
- (3) Pelaksanaan Penugasan Hibah penelitian tahun 2016 sebagaimana dimaksud judul penelitian di atas didanai dari (**DIPA**) **Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat Dirjen Riset dan Pengembangan Kemristekdikti Nomor SP DIPA-042.06.1.401516/2016 tanggal 7 Desember 2015**.
- (4) Daftar nama ketua pelaksana, judul, dan besarnya biaya judul diatas telah disetujui untuk didanai tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari surat perjanjian ini.

## Pasal 2

- (1) **PIHAK PERTAMA** menyerahkan dana penelitian sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 sebesar *Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)* yang berasal dari DIPA-042.06.1.401516/2016 tanggal 7 Desember 2015.
- (2) Dana Penugasan Pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibayarkan oleh **PIHAK PERTAMA** kepada **PIHAK KEDUA** secara bertahap dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a) Pembayaran Tahap Pertama sebesar 70% dari total bantuan dana kegiatan yaitu  $70\% \times \text{Rp } 50.000.000,- = \text{Rp. } 35.000.000,-$  (*tiga puluh lima juta rupiah*).
  - b) Pembayaran Tahap Kedua sebesar 30% dari total dana yaitu  $30\% \times \text{Rp. } 50.000.000,- = \text{Rp. } 15.000.000,-$  (*lima belas juta rupiah*), dibayarkan setelah **PIHAK KEDUA** menyerahkan *hardcopy* Laporan Kemajuan Pelaksanaan Penugasan Penelitian, Laporan Penggunaan Anggaran 70% yang telah dilaksanakan kepada **PIHAK PERTAMA** dan mengunggah soft copynya ke SIMLITABMAS paling lambat tanggal 09 September 2016 dokumen di bawah ini:
    - (1) Catatan harian dan laporan penggunaan anggaran 70%
    - (2) Laporan kemajuan pelaksanaan pekerjaan
- (3) **PIHAK KEDUA** bertanggungjawab mutlak dalam pembelanjaan dana tersebut pada ayat (1) sesuai dengan proposal kegiatan yang telah disetujui dan berkewajiban untuk menyerahkan kepada **PIHAK PERTAMA** semua bukti-bukti pengeluaran sesuai dengan jumlah dana yang diberikan oleh **PIHAK PERTAMA**.
- (4) **PIHAK KEDUA** berkewajiban mengembalikan sisa dana yang tidak dibelanjakan ke kepada **PIHAK PERTAMA** untuk disetor ke Kas Negara melalui rekening **BNI 46 KCP BKN Rekening No.0880880853 atas nama BPG 088 KOPERTIS WILAYAH III JAKARTA 401228** disertai dengan surat pemberitahuan pengembalian dana.
- (5) **PIHAK KEDUA** berkewajiban menyampaikan salinan lembar keempat bukti pengembalian Dana ke Kas Negara yang telah divalidasi oleh KPPN setempat kepada **PIHAK PERTAMA**.

## Pasal 3

- (1) Dana hibah penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dibayarkan kepada **PIHAK KEDUA** sebagai berikut :

Nama Ketua Peneliti : Dr.Ir. Fitri Suryani,MT  
Nama Penerima Pada Rekening : **Fitri Suryani, Ir**  
Nomor Rekening : **0102357478**  
Nama Bank : BNI  
Nomor NPWP Ketua peneliti : 58.401.664.6-009.000

- (2) **PIHAK PERTAMA** tidak bertanggung jawab atas keterlambatan dan/atau tidak terbayarnya sejumlah dana sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) yang disebabkan karena kesalahan **PIHAK KEDUA** dalam mengisi data lembaga, nama bank, nomor rekening, alamat, dan persyaratan lainnya yang tidak sesuai dengan ketentuan.

#### Pasal 4

- (1) **PIHAK PERTAMA** berkewajiban untuk membuat Surat Perjanjian Penugasan Pelaksanaan Hibah Penelitian dengan masing-masing Ketua Pelaksana untuk pengaturan hak dan kewajiban setiap pelaksanaan di lingkungan perguruan tingginya yang berisi antara lain: nama pelaksana, judul penelitian, jumlah dana hibah, tata cara/termin pembayaran, waktu pelaksanaan, batas akhir pelaporan penugasan dan penggunaan keuangan, dan sanksi.
- (2) Penilaian kemajuan pelaksanaan hibah penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh **PIHAK PERTAMA**, setelah Ketua Pelaksana mengunggah laporan pengajuan pelaksanaan kegiatan ke SIM-LITABMAS, dengan berpedoman kepada prinsip-prinsip dan/atau kaidah Program Penelitian.
- (3) Perubahan terhadap susunan Tim Pelaksana dan substansi pelaksanaan hibah penelitian dapat dibenarkan apabila telah mendapat persetujuan tertulis dari Direktur Riset dan Pengabdian Masyarakat Direktorat Jendral Penguatan Riset dan Pengembangan.

#### Pasal 5

- (1) **PIHAK PERTAMA** berkewajiban menindaklanjuti dan mengupayakan Hibah Penelitian yang dilakukan dosen untuk memperoleh paten dan/atau publikasi ilmiah untuk setiap judul hibah penelitian sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 ayat (1).
- (2) Perolehan hasil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk pelaksanaan Tri Dharma Perguruan Tinggi.
- (3) **PIHAK KEDUA** berkewajiban untuk melaporkan perkembangan perolehan hasil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara berkala kepada Direktorat Riset dan Pengabdian kepada masyarakat, Direktorat Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi pada setiap akhir Tahun Anggaran berjalan dan tembusannya dikirim kepada **PIHAK PERTAMA**

#### Pasal 6

- (1) **PIHAK KEDUA** harus menyampaikan **surat pernyataan** telah menyelesaikan seluruh pekerjaan yang dibuktikan dengan pengunggahan pada SIMLITABMAS :
  - a. Catatan harian dan penggunaan dana 30 %, pada tanggal 15 Oktober 2016
  - b. Catatan akhir, laporan keuangan 100%, capaian hasil, poster, artikel ilmiah dan profile, pada tanggal 31 Oktober 2016.
- (2) Apabila sampai dengan batas waktu yang telah ditetapkan untuk melaksanakan Hibah Penelitian telah berakhir, **PIHAK KEDUA** belum menyelesaikan tugasnya dan atau terlambat mengirim laporan Kemajuan dan atau terlambat mengirim laporan akhir, maka **PIHAK KEDUA** dikenakan sanksi denda sebesar 1 ‰ (satu permil) setiap hari keterlambatan sampai dengan setinggi-tingginya 5% (lima persen), terhitung dari tanggal jatuh tempo sebagaimana tersebut pada pasal 1 ayat (1), 2 dan ayat (3), yang terdapat dalam **Surat Perjanjian Penugasan Pelaksanaan Hibah Penelitian bagi Dosen Perguruan Tinggi Swasta Tahun Anggaran 2016**.

- (3) Peneliti/Pelaksana hibah penelitian yang tidak hadir dalam kegiatan monitoring dan Evaluasi serta seminar hasil hibah penelitian tanpa pemberitahuan sebelumnya ke Direktur Riset dan Pengabdian Masyarakat, maka pelaksana hibah penelitian tidak berhak menerima sisa dana penugasan tahap ke dua sebesar 30%. **PIHAK KEDUA** harus mengembalikan dana penugasan 30% yang telah diterima ke Kas Negara melalui rekening **BNI 46 KCP BKN Rekening No.0880880853** atas nama **BPG 088 KOPERTIS WILAYAH III JAKARTA 401228** disertai dengan surat pemberitahuan pengembalian dana.
- (4) **PIHAK KEDUA** berkewajiban menyampaikan salinan lembar keempat bukti pengembalian Dana ke Kas Negara yang telah divalidasi oleh KPPN setempat kepada **PIHAK PERTAMA**

### Pasal 7

- (1) Laporan hasil Hibah Penelitian sebagaimana tersebut dalam pasal 6 ayat (1) harus memenuhi ketentuan sebagai berikut :
  - 1) Bentuk/ukuran kertas A4;
  - 2) Warna cover (d disesuaikan dengan ketentuan di perguruan tinggi masing-masing);
  - 3) Dibawah bagian kulit ditulis:

**Dibiayai oleh**  
**Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat**  
**Direktorat Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan**  
**Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi**  
**Sesuai dengan Surat Perjanjian Penugasan Pelaksanaan Hibah Penelitian**  
**Nomor: 003/SP2H/LT/DRPM/II/2016, tanggal 17 Februari 2016**

- (2) Sofcopy laporan hasil hibah Penelitian sebagaimana tersebut pada ayat (1) harus diunggah ke SIM-LITABMAS **sedangkan** hardcopy sebanyak **3 (tiga) exemplar wajib** diserahkan ke **PIHAK PERTAMA**

### Pasal 8

- (1) Apabila **PIHAK PERTAMA** berhenti dari jabatannya, sebelum pelaksanaan perjanjian ini selesai, maka **PIHAK PERTAMA** wajib menyerahtherimakan tanggung jawabnya kepada pejabat baru yang menggantikannya.
- (2) Apabila setiap ketua pelaksana penelitian di perguruan tinggi sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat 1 tidak dapat melaksanakan Penelitian ini, maka **PIHAK KEDUA** wajib menunjuk pengganti ketua pelaksana penelitian yang merupakan salah satu anggota tim setelah mendapat persetujuan tertulis dari Direktur Riset dan Pengabdian Masyarakat Direktorat Jendral Penguatan Riset dan Pengembangan.
- (3) Apabila **PIHAK KEDUA** tidak dapat melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 maka harus mengembalikan dana yang telah diterimanya ke Kas Negara melalui rekening **BNI 46 KCP BKN Rekening No. 0880880853** atas nama **BPG 008 KOPERTIS WILAYAH III JAKARTA 401228** disertai dengan surat pemberitahuan pengembalian dana.

- (4) Apabila dikemudian hari terbukti bahwa judul-judul Penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dijumpai adanya duplikasi dengan Penelitian lain dan/atau diperoleh indikasi ketidak jujuran/itikad kurang baik yang tidak sesuai dengan kaidah ilmiah, maka kegiatan Penelitian tersebut dinyatakan batal dan **PIHAK KEDUA** wajib melaporkan ke **PIHAK PERTAMA** dan mengembalikan dana Penelitian yang telah diterima ke Kas Negara melalui rekening **BNI 46 KCP BKN** Rekening no. **0880880853** atas nama **BPG 088 KOPERTIS WILAYAH III JAKARTA 401228** disertai dengan surat pemberitahuan pengembalian dana.

#### Pasal 9

**PIHAK KEDUA** berkewajiban memungut dan menyetor pajak ke kantor pelayanan pajak setempat yang berkenaan dengan kewajiban pajak berupa :

- (1) Pembelian barang dan jasa dikenai PPN sebesar 10% dan PPh 22 sebesar 1,5%;
- (2) Belanja honorarium dikenai PPh Pasal 21 dengan ketentuan:
  - a. 5% bagi yang memiliki NPWP untuk golongan III, serta 6% bagi yang tidak memiliki NPWP.
  - b. Untuk golongan IV sebesar 15%; dan
- (3) Pajak-pajak lain sesuai ketentuan yang berlaku.

#### Pasal 10

- (1) Hak kekayaan intelektual yang dihasilkan dari pelaksanaan Penelitian tersebut diatur dan dikelola sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Hasil Penelitian berupa peralatan dan/atau alat yang dibeli dari kegiatan ini adalah milik negara yang dapat dihibahkan kepada institusi/lembaga/masyarakat melalui Surat Keterangan Hibah.

#### Pasal 11

- (1) Apabila terjadi perselisihan antara **PIHAK PERTAMA** dan **PIHAK KEDUA** dalam pelaksanaan perjanjian ini akan dilakukan penyelesaian secara musyawarah dan mufakat, dan apabila tidak tercapai penyelesaian secara musyawarah dan mufakat maka penyelesaian dilakukan melalui proses hukum.
- (2) Hal-hal yang belum diatur dalam perjanjian ini diatur kemudian oleh kedua belah pihak.

#### Pasal 12

Surat Perjanjian/Kontrak Penugasan Pelaksanaan Program Penelitian ini dibuat rangkap 2 (dua) dan bermaterai cukup sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

PIHAK PERTAMA



Prof. Dr. Ir. Yudi Yulius, MBA  
NIP/NIK. 380001

PIHAK KEDUA



Dr. Ir. Fitri Suryani, MT  
NIDN. 0031126720

Bidang Ilmu  
421/ TEKNIK SIPIL

# LAPORAN AKHIR PELAKSANAAN PENELITIAN DESENTRALISASI HIBAH BERSAING

TAHUN ANGGARAN 2016



JUDUL PENELITIAN :

**MODEL PEMBIAYAAN INFRASTRUKTUR  
KAWASAN PERBATASAN INDONESIA – MALAYSIA  
BERDASARKAN PRINSIP *PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS*  
(Studi Kasus: Kabupaten Sambas – Sanggau, Kalimantan Barat)**

**Ketua Tim Peneliti :  
Dr. Ir. FITRI SURYANI, MT  
NIDN: 0031126720**

**Anggota Peneliti 1 :  
Ir. ST. TRIKARISTOTO, MT  
NIDN: 0328096501**

**Anggota Peneliti 2:  
ITA REINITA HADARI, SH., MH  
NIDN: 0322036402**

**Program Studi Teknik Sipil – Fakultas Teknik  
Universitas Persada Indonesia – Y.A.I  
Npember 2016**

**MODEL PEMBIAYAAN INVESTASI DALAM PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR  
KAWASAN PERBATASAN INDONESIA – MALAYSIA  
BERDASARKAN PRINSIP *PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS*  
(Studi Kasus: Kabupaten Sambas – Sanggau, Kalimantan Barat)**

Oleh :

Ir. Fitri Suryani, MT

Ir. ST. Trikariastoto, MT

Ita Reinita Hadari, SH., MH

**RINGKASAN**

Wilayah Perbatasan secara geografis berbatasan langsung dengan negara tetangga dengan fungsi utama mempertahankan kedaulatan negara dan kesejahteraan masyarakat. Wilayah yang dimaksud adalah bagian wilayah provinsi, kabupaten atau kota yang langsung bersinggungan dengan garis batas negara (atau wilayah negara) dan/atau yang memiliki hubungan fungsional (keterkaitan) dan memiliki nilai strategis bagi negara. Wilayah perbatasan Kalimantan memiliki letak yang sangat strategis, karena terletak diantara wilayah negara-negara Asia Tenggara, dan diapit oleh 2 jalur pelayaran internasional, yaitu Laut Cina Selatan dan Laut Sulawesi/Sulu. Peran strategis wilayah perbatasan Kalimantan selain sebagai *security belt*, juga merupakan *gateway* dan *image* bangsa. Selain itu, dengan sumberdaya hutan yang sangat luas maka dalam lingkup lingkungan global, wilayah ini merupakan *buffer zone* dan paru-paru dunia. Merupakan wilayah perbatasan yang interaksinya dengan negara tetangga paling besar, baik dalam hal perdagangan, lintas tenaga kerja serta hubungan sosial dan kekerabatan. Posisi strategis yang dimiliki wilayah perbatasan Kalimantan belum dieksplorasi dengan baik untuk kesejahteraan masyarakat dan devisa negara karena perannya sebagai *security belt* sangat menonjol yang memang sangat diperlukan pada masa itu. Fungsi kawasan perbatasan dimaksud belum optimal karena belum didukung oleh jejaring infrastruktur yang memadai terdiri dari: permukiman, transportasi, energi, dan air bersih. Dengan kondisi tertinggal, terpencil serta terbatasnya sarana dan prasarana sementara berhadapan dengan wilayah yang memiliki sarana dan prasarana yang baik serta kemampuan sumberdaya manusia yang tinggi, maka terjadilah hubungan sosial ekonomi yang timpang. Untuk mengembangkan kawasan perbatasan dengan jejaring infrastruktur yang optimal dibutuhkan penelitian yang hasilnya dapat diterapkan di kawasan perbatasan Kalimantan Barat – Sarawak, berdasarkan praktik baik dari beberapa kota berbagai negara lain yang dapat memenuhi segala tantangan tersebut dan setidaknya dapat diterapkan dengan sedikit perubahan/ penyesuaian. Selanjutnya dalam penerapannya harus didukung dengan ketersediaan dana, terutama dalam bentuk kerjasama pemerintah dan swasta (*public private partnerships*). Penelitian ini membahas tentang permasalahan apa saja baik kendala ataupun hal yang mendorong pengembangan jejaring infrastruktur di kawasan perbatasan. Artikulasi antara *stakeholders* utama seperti : pemerintah, swasta, dan masyarakat menjadi perhatian utama dalam penelitian ini, termasuk dalam menentukan skema pembiayaan investasi sesuai prinsip *public private partnerships*.

Kata kunci: pembiayaan, infrastruktur, *public private partnerships*, kawasan perbatasan.



## **BAB I. PENDAHULUAN**

Wilayah perbatasan dinilai strategis karena secara nasional menyangkut hajat hidup orang banyak ditinjau dari kepentingan politik, ekonomi, sosial dan budaya serta pertahanan dan keamanan (poleksosbudhankam) baik yang berada di darat, laut maupun udara. Wilayah Perbatasan merupakan wilayah yang secara geografis berbatasan langsung dengan negara tetangga dengan fungsi utama mempertahankan kedaulatan negara dan kesejahteraan masyarakat.

Kawasan perbatasan negara Indonesia terdiri dari dua matra yaitu kawasan perbatasan negara matra daratan dan kawasan perbatasan matra laut. Kawasan perbatasan matra laut mengacu pada hukum laut internasional berupa titik koordinat batas negara baik batas laut teritorial, zona ekonomi eksklusif (ZEE), dan batas landas kontinen, yang masing-masing mempunyai hak dan kewajiban. Kawasan perbatasan matra laut ini dibatasi pada laut teritorial, khususnya pulau-pulau kecil terluar. Kawasan perbatasan matra darat mengacu pada peraturan internasional dan kesepakatan bilateral yang ditandai oleh titik koordinat berupa patok-patok batas.

Mengantisipasi pesatnya pembangunan kawasan perbatasan dan paradigma baru Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menegaskan prioritas penataan ruang kawasan perbatasan terutama dengan nilai strategis nasional. Meski telah memiliki beberapa payung hukum dengan legitimasi yang kuat, upaya pengelolaan kawasan perbatasan dalam tataran implementasi ternyata masih sangat lemah. Hal ini terlihat dari alokasi anggaran untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di perbatasan (baik perbatasan tertinggal maupun non-tertinggal) maupun untuk mengembangkan infrastruktur kawasan perbatasan dari masing-masing kementerian/lembaga maupun pemerintah daerah yang masih relatif minim.

## **BAB II. STUDI PUSTAKA**

### **2.1. Esensi Pengembangan Kawasan Perbatasan**

Pengembangan wilayah secara umum merupakan salah satu upaya dalam penyelenggaraan desentralisasi yang berorientasi pada pemecahan masalah ketertinggalan dan ketimpangan antar wilayah dalam tingkat kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi. Kebijakan pembangunan yang terpusat telah berdampak terhadap kurang optimalnya pemanfaatan sumber daya lokal dan kemandirian pemerintah daerah. Pada era otonomi daerah, dimana setiap daerah dituntut untuk dapat mengelola dan mampu mendayagunakan sumber daya yang ada secara mandiri, maka kawasan perbatasan yang mempunyai potensi sangat besar dapat dijadikan aset

untuk pembangunan daerah. Disamping itu kawasan ini akan memberikan peluang bagi peningkatan produksi yang selanjutnya akan menimbulkan berbagai efek pengganda (*multiplier effect*) terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat (Rajasa, 2001).

Menurut Hamid (2003), kawasan perbatasan antarnegara merupakan kawasan yang strategis karena merupakan titik tumbuh bagi perekonomian regional maupun nasional. Melalui kawasan ini, kegiatan perdagangan antarnegara dapat dilakukan dengan mudah, cepat dan murah yang pada gilirannya akan mendorong naiknya aktivitas produksi masyarakat, pendapatan masyarakat, dan berujung pada kesejahteraan masyarakat.

## **2.2. Konsep Wilayah**

Wilayah dapat dilihat sebagai suatu ruang pada permukaan bumi. Pengertian pada permukaan bumi adalah menunjuk tempat atau lokasi yang dilihat secara horisontal dan vertikal. Jadi, di dalamnya termasuk apa yang ada pada permukaan bumi, yang ada dibawah permukaan bumi, dan yang ada diatas permukaan bumi. Karena kita membicarakan ruang dalam kaitannya dengan kepentingan manusia, perlu dibuat batasan bahwa ruang pada permukaan bumi itu adalah sejauh manusia masih bisa menjangkaunya atau masih berguna bagi manusia. Menurut Glasson (1974:36) ada dua cara pandang yang berbeda tentang wilayah, yaitu subjektif dan obyektif. Cara pandang subjektif wilayah adalah alat untuk mengidentifikasi suatu lokasi yang didasarkan atas kriteria tertentu atau tujuan tertentu. Dengan demikian, banyaknya wilayah tergantung kepada kriteria yang digunakan. Wilayah hanyalah suatu model agar kita bisa membedakan lokasi yang satu dengan lokasi yang lainnya. Hal ini diperlukan untuk membantu manusia mempelajari dunia ini secara sistematis. Pandangan obyektif menyatakan wilayah itu benar-benar ada dan dapat dibedakan dari ciri-ciri/gejala alam disetiap wilayah. Wilayah itu dibedakan berdasarkan musim/temperatur yang dimilikinya atau berdasarkan konfigurasi lahan, jenis tumbuh-tumbuhan, kepadatan penduduk, atau gabungan dari ciri-ciri diatas.

Menggunakan pandangan obyektif membuat analisis ruang menjadi terbatas. Dalam melakukan studi mengenai pengembangan wilayah, khususnya tentang wilayah perbatasan antar negara (*transborder region*), hal yang perlu dijelaskan adalah beberapa konsep tentang wilayah (*region*) itu sendiri. John Glasson (1974:37) mengemukakan konsep tentang wilayah sebagai metode klasifikasi yang muncul melalui dua hal yang berbeda, yaitu yang mencerminkan kemajuan ekonomi dari perekonomian sederhana ke sistem industri yang kompleks. Pada fase pertama memperlihatkan ”wilayah formal” yaitu berkenaan dengan keseragaman dan didefinisikan menurut homogenitas. Fase kedua memperlihatkan perkembangan ”wilayah fungsional” yaitu berkenaan dengan interdependensi, saling hubungan antara bagian-bagian dan

didefinisikan menurut koherensi fungsional. Wilayah formal adalah wilayah geografik yang seragam atau homogen menurut kriteria tertentu. Pada awalnya kriteria yang digunakan untuk mendefinisikan wilayah formal, terutama adalah bersifat fisik seperti topografi, iklim dan vegetasi dikaitkan dengan konsep determinasi geografik. Usaha yang dilakukan pada waktu-waktu berikutnya untuk menentukan batas daerah-daerah formal ekonomi telah didasarkan pada kriteria seperti tingkat pendapatan dan laju pertumbuhan ekonomi (Glasson, 1974:38).

Wilayah fungsional adalah wilayah geografik yang memperlihatkan suatu koherensi fungsional tertentu, suatu interdependensi dari bagian-bagian, bila didefinisikan berdasarkan kriteria tertentu. Wilayah fungsional ini kadang-kadang disebut sebagai wilayah Nodal atau *polarized region* dan terdiri dari satuan-satuan yang heterogen, seperti desa-kota yang secara fungsional saling berdekatan.

### **2.3. Paradigma Baru Pengembangan Wilayah**

Seiring proses globalisasi saat ini, kota-kota besar maupun kawasan-kawasan strategis di Indonesia akan berkembang menjadi sebuah sistem kewilayahan dimana satu sama lain akan terikat dalam suatu sistem keseimbangan dan saling ketergantungan (*complementarity and interdependency*). Globalisasi dan regionalisasi tidak saja menyebabkan terjadinya perubahan dan dinamika sosial, spasial, dan ekonomi diantara dua kota metropolitan, tetapi dalam beberapa kasus juga berlangsung pada kota-kota kedua (*secondary urban cities*), terutama di daerah yang sedang mengalami percepatan proses industrialisasi (Riyadi, 2002:3).

Globalisasi ditandai pula oleh terjadinya revolusi teknologi informasi, transportasi, dan manajemen produksi. Revolusi tersebut telah menyebabkan batas antara kawasan perkotaan dan perdesaan menjadi tidak jelas, munculnya polarisasi pembangunan, terbentuknya kota-kota dunia (*global cities*) dan sistem kota-kota dalam skala internasional, terbentuknya wilayah-wilayah pembangunan antar negara (*transborder region*), serta terbentuknya koridor-koridor pengembangan wilayah, baik skala regional maupun internasional.

Peningkatan kawasan *transborder* (perbatasan antar negara) sebagai bagian dari perubahan geografi ekonomi dan wilayah (termasuk tenaga kerja/buruh) dalam skala global, dihasilkan melalui proses globalisasi dan integrasi internasional; kawasan ini disebut *simply border regions* (Gonzalez, 2001).

### **2.4. Tipologi Kawasan Perbatasan**

Tipologi yang diadopsi dari pemikiran Wu (2001:21-24) ini pada dasarnya adalah sebuah klasifikasi karakteristik dari pengembangan kawasan perbatasan sehingga setiap tahapan

pengembangan dapat diidentifikasi. Klasifikasi bertujuan meningkatkan studi komparatif dengan mengelompokkan karakteristik proses timbulnya pengembangan kawasan perbatasan dan menggambarkan proses pengembangan ke tahap selanjutnya. Klasifikasi juga memfokuskan perhatian pada faktor kontribusi bagi pengembangan kawasan perbatasan.

Tipologi kawasan perbatasan merepresentasikan sebuah rangkaian pengembangan. Menurut Ratti (1993), pengembangan kawasan perbatasan merupakan sebuah rangkaian proses pergerakan yang semula dari daerah perbatasan (*frontier*) sebagai sebuah *barrier* (rintangan), menjadi suatu kawasan perbatasan sebagai *filter*, kemudian membentuk kawasan perbatasan sebagai sebuah zona kontak. Sebagai contoh, dalam kasus Hongkong-Shenzhen, hubungan ekonomi terjadi secara tertutup dan simbiosis. Beberapa kerangka institusional muncul melalui konsultasi. Hubungan perusahaan paling banyak bergerak dalam bentuk *joint ventures*. Perencanaan jaringan infrastruktur kadangkala bertentangan namun bergerak menuju pada perencanaan konsultatif. Migrasi dikontrol dengan ketat dan perbedaan upah buruh masih cukup besar. Kasus ini menggambarkan bahwa sebuah wilayah yang terletak sepanjang rangkaian kesatuan dengan dua jenis karakteristik akan saling *overlap*. Lokasi pada masing-masing wilayah dalam satu rangkaian menyatu terhadap faktor-faktor seperti sosial dan kerangka politik, sejarah industri, dan adanya kutub pertumbuhan yang berdekatan. Tipologi memasukkan dinamika pengembangan yang dapat diamati diantara berbagai macam tipe pengembangan wilayah perbatasan. Ini adalah ciri-ciri tambahan bagi pengembangan kawasan perbatasan sebagai syarat eksplorasi.

**Tabel 1. Zona Pengembangan Kawasan Perbatasan di Propinsi Kalimantan Barat**

No.	Kawasan Perbatasan		Keterangan
	Kalimantan Barat	Sarawak	
1	Entikong, Kab. Sanggau	Tebedu	Sudah berfungsi
2	Nanga Badau, Kab. Kapuas Hulu	Lubuk Antu	Dalam pelaksanaan
3	Aruk, Kab. Sambas	Biawak	Dalam prioritas
4	Jagoi Babang, Kab. Bengkayang	Serikin	Program berlanjut
5	Jasa, Kab. Sintang	Sri Aman	Program berlanjut

*Sumber : Bappeda Provinsi Kalbar, 2010*



Sumber : Bappeda Provinsi Kalbar, 2010

Gambar 8. Spesialisasi Kegiatan pada BCD di Kalimantan Barat

Kegagalan atau kesuksesan implementasi strategi dan prinsip Pembangunan Daerah di Wilayah Perbatasan akan sangat ditentukan oleh: (a) terwujud-tidaknya keadilan sosial, (b) dan hak-hak asasi di daerah dan kawasan tersebut. Juga sumbangannya bagi usaha menjembatani (c) interkoneksi terdalam di antara individu, kelompok dan komunitas masyarakat (*coexistence*), serta (d) berlangsung dalam konteks kekhasan tata ruang wilayahnya seperti pulau besar, kepulauan, lingkaran luar wilayah, perbatasan, dan sebagainya. Kepekaan, proteksi dan promosi integrasi agenda hak-hak asasi manusia, keadilan sosial, koeksistensi masyarakat dan kekhasan konteks tata ruang wilayah Daerah Tertinggal di Wilayah Perbatasan akan menjamin pembangunan berkelanjutan. Beberapa konsep pengembangan yang perlu menjadi perhatian dalam rangka itu sebagai berikut:

**a) Pengembangan Ekonomi Lokal (*Local Economic Development*)**

Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL) sebenarnya merupakan bagian pengembangan ekonomi regional dengan basis utama ekonomi kelembagaan. Saat ini, perkembangan ekonomi

di Indonesia tidak lagi homogen, dan berbarengan dengan itu terdapat kelompok, komunitas, bagian masyarakat, kawasan atau daerah yang tertinggal.

#### **b) Pola Kontribusi Birokrasi, Swasta, dan Masyarakat**

Berdasarkan konsep pengembangan ekonomi dan politik tersebut di atas, dapat dipahami level otoritas dan fungsi dari para pihak secara sinergis dapat dikontribusikan bagi pembangunan daerah tertinggal di wilayah perbatasan, Ahmed Baha'El-Deen Abukhater (2009). Dengan merujuk pada pandangan Campbell dan Fainstein mengemukakan tentang *The Sustainability Triangle of The Three Conflicting Planning Goals* dalam perencanaan kota berbasis *sustainability development (green, profitable, and fair)* yang meliputi aspek *economy (overall economic growth and efficiency)*, *environment (environment protection)* dan *equity (Social Justice dan Economic Opportunity)*. Terutama berkaitan dengan sensitivitas terhadap konflik: *the property conflict, the development conflict* dan *the resources conflict*.

### **2.5. Konflik Perencanaan Kawasan**

Pendekatan segitiga pembangunan berkelanjutan ini dimaksudkan sebagai kerangka strategis dalam mengatasi tiga potensi konflik, yakni: konflik sumberdaya alam, pembangunan, dan kepemilikan dengan mengedepankan aspek ekonomi (pertumbuhan ekonomi dan efisiensi), lingkungan (proteksi lingkungan), dan kesetaraan (keadilan sosial dan peluang ekonomi) secara integral, holistik, dan berkelanjutan. Analisis segitiga pengembangan berkelanjutan ini dijadikan rujukan untuk melihat sejauhmana proses pembangunan daerah tertinggal di wilayah perbatasan memiliki sensitivitas terhadap aspek ekonomi, lingkungan dan kesetaraan tersebut sekaligus mengatasi konflik pembangunan, sumber daya dan kepemilikan.

#### **Konsep Hubungan Interstate, Intergovernment, dan Intercommunity**

Salah satu isu strategis penting lainnya dalam pengembangan kawasan perbatasan adalah pentingnya membangun hubungan *interstate, intergovernment, dan intercommunity* di wilayah perbatasan.

Dengan merujuk Conca dan Dabelko (2002), Weinthal menegaskan bahwa Lingkungan Kerjasama akan menjadi katalisator lebih efektif untuk mereduksi tensi konflik kekerasan, membangun *broadening cooperation, fostering (mendorong) demilitarisasi, dan mempromosi perdamaian.*” Dalam konteks ini, diingatkan bahwa apabila lingkungan kerjasama antarnegara, provinsi, dan komunitas secara formal dan secara langsung tidak kondusif, kita harus melakukan eksplorasi terhadap potensi lingkungan sebagai suatu panduan *peacemaking, peacebuilding, dan conflict prevention* berbasis kearifan lokal: kekeluargaan, kesejahteraan, keadilan, keutuhan

sebagai modal sosial dan kultural masyarakat di wilayah perbatasan dalam mengelola sumberdaya alam dan ekonomi di perbatasan. Terutama pada wilayah perbatasan di mana masyarakat lokal di wilayah perbatasan memiliki hubungan langsung sehari-hari untuk memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi dan budaya atau *economical, social, and cultural rights*. Hasil studi United Nation Environment Programme melalui laporan Konsultasi Regional tanggal 22-23 Agustus 2007 di Nairobi, Kenya (UNEP's,2007), menegaskan pentingnya kerjasama *interstate, intergovernment, dan intercommunity* di wilayah perbatasan ini dengan mengedepankan aspek perdamaian, keamanan, demokrasi, dan pembangunan yang menekankan aspek konservasi, manajemen ekosistem berkelanjutan dan sumber daya ekonomi. Selain seleksi terhadap potensi dan inisiatif kerjasama, perlu mempertimbangkan potensi keuntungan bersama di wilayah perbatasan melalui apa yang disebut "*potential benefits of transboundary cooperation.*"

## **2.6. Pengembangan Klaster Strategis**

Sehubungan dengan pentingnya perspektif *interstate, intergovernment, dan intercommunity relation* tersebut di atas, perlu mempertegas pengembangan pendekatan kluster sebagai kawasan strategis pembangunan daerah tertinggal di perbatasan. Disadari atau tidak pendekatan kluster terutama merupakan landasan kerja *appraisal* para pihak terkait sebagaimana dikemukakan dalam Kerangka Acuan Kerja. Klaster yang dimaksud meliputi : Klaster I yang berfokus pada Lokasi-Lokasi yang berkaitan dengan kawasan Matra Darat, dan Klaster II untuk Lokasi-Lokasi yang berkaitan dengan kawasan Matra Laut.

Teknik klaster dalam rangka pemetaan dan penyusunan Detail Rencana Aksi Kabupaten dilakukan untuk menemukan bentuk atau pola kelas kawasan pengembangan secara signifikan (*discovery of meaningful land-use classes*) untuk memprediksi kategori kelas setelah suatu studi tentang kategori kawasan yang *representative* dilakukan (Doyle,R., 2007).

## **2.7. Wilayah Perbatasan Kalimantan Barat**

Wilayah perbatasan Kalimantan memiliki letak yang sangat strategis, karena terletak ditengah-tengah wilayah negara-negara Asia Tenggara, dan diapit oleh 2 jalur pelayaran internasional, yaitu Laut Cina Selatan dan Laut Sulawesi/Sulu. Peran strategis wilayah perbatasan Kalimantan selain sebagai security belt, juga merupakan gateway dan image bangsa. Selain itu, dengan sumberdaya hutan yang sangat luas maka dalam lingkup lingkungan global, wilayah ini merupakan buffer zone dan paru-paru dunia.

Wilayah perbatasan Kalimantan, saat ini merupakan wilayah perbatasan yang interaksinya dengan negara tetangga paling besar, baik dalam hal perdagangan, lintas tenaga

kerja serta hubungan sosial dan kekerabatan. Posisi strategis yang dimiliki wilayah perbatasan Kalimantan belum dieksplorasi dengan baik untuk kesejahteraan masyarakat dan devisa negara karena perannya sebagai security belt sangat menonjol yang memang sangat diperlukan pada masa itu. Hal ini mengakibatkan wilayah perbatasan Indonesia terabaikan dan dianggap sebagai wilayah yang harus dijaga keamanannya. Secara umum karakteristik dan potensi kabupaten-kabupaten di perbatasan Kalimantan Barat dengan Sarawak adalah:

1. Kabupaten Sambas dan Bengkayang bila dibandingkan dengan kabupaten lain relatif lebih maju dalam sektor tanaman pangan, perkebunan rakyat, peternakan, perikanan, dan perdagangan.
2. Kabupaten Sanggau lebih memfokuskan pada pengembangan perkebunan rakyat, perkebunan besar dan tanaman pangan.
3. Kabupaten Sintang memiliki potensi kehutanan dan pertambangan yang cukup dominan, demikian pula sektor perkebunan dan tanaman pangan.
4. Kabupaten Kapuas Hulu hampir memiliki potensi dan karakteristik yang sama dengan Kabupaten Sintang kecuali untuk sektor perikanan air tawar.

Apabila ditinjau secara general, kondisi kawasan perbatasan Negara di Kalimantan yang menjadi indikasi potensi pengembangan kawasan perbatasan Kalimantan diantaranya sebagai berikut:

1. Kondisi sumber daya alam dan lingkungan yang meliputi:
  - a. Pulau Kalimantan telah diakui secara internasional memiliki areal hutan terluas di dunia. Kekayaan hutan yang dimiliki terdiri dari berbagai jenis kayu, rotan, damar, gaharu, dan sebagainya. Selain itu, terdapat pula sarang burung walet yang memiliki nilai jual yang sangat tinggi.
  - b. Wilayah perbatasan Kalimantan merupakan hulu dari sungai-sungai besar yang ada di Kalimantan seperti Kapuas dan Mahakam. Sungai ini banyak dimanfaatkan oleh masyarakat untuk keperluan sehari-hari, pertanian dan transportasi.
  - c. Potensi dibidang perkebunan berupa tersedianya lahan yang cukup luas serta memiliki tingkat kesuburan yang relatif cukup baik. Perkebunan yang ada masih berupa perkebunan rakyat, dengan beberapa komoditi andalan, antara lain: lada, karet, kopi, dan coklat.
  - d. Kabupaten Kapuas Hulu memiliki cukup banyak cadangan bahan tambang, antara lain minyak bumi, batu bara, uranium, emas, air raksa, gipsum, talk, antimoni, mika dan kalsit. Selain potensi tambang dan mineral, wilayah perbatasan juga mengandung bahan galian B dan C lainnya.



- e. Potensi wisata alam yang telah diakui oleh dunia internasional adalah Taman Nasional Betung Kerihun dan Taman Nasional Danau Sentarum. Taman Nasional Betung Kerihun merupakan salah satu hutan dunia yang memiliki ke-anekaragaman hayati terlengkap, selain itu diakui sebagai salah satu hutan dunia yang penting untuk dipertahankan sebagai paru-paru dunia. Spesies yang ada di Taman Nasional Betung Kerihun adalah jenis satwa liar yang umumnya berstatus dilindungi.
2. Kondisi perekonomian wilayah yaitu sebagai berikut:
    - a. Potensi sektor pertanian, perdagangan dan industri. Sebagian besar penduduk di wilayah perbatasan bermata pencaharian di bidang pertanian.
    - b. Potensi perdagangan lintas batas. Kegiatan perekonomian di pos lintas batas dapat dilihat dari banyaknya kendaraan yang keluar dan masuk melalui pintu perbatasan. Jumlah kendaraan yang melintasi perbatasan di Entikong, khususnya yang berasal dari Kalimantan Barat ke Sarawak, mengalami peningkatan yang sangat signifikan setiap tahunnya.
  3. Kondisi mobilitas penduduk lintas perbatasan. Kegiatan lintas batas perbatasan tradisional antara penduduk Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur ke Serawak dan Sabah, Malaysia telah berlangsung sejak lama karena adanya hubungan kekerabatan antara kedua belah pihak, khususnya suku Dayak dan Melayu, serta mudahnya aksesibilitas ke Serawak maupun Sabah.
  4. Perkembangan sosial ekonomi yang cukup pesat di Serawak dan Sabah mengakibatkan penduduk di wilayah perbatasan cenderung berorientasi ke Serawak dan Sabah karena peluang dan kesempatan kerja yang lebih terbuka luas, baik di perkebunan, bangunan, maupun sektor perdagangan (jasa). Kondisi aspek hukum, pertahanan dan keamanan, yang meliputi:
    - a. Fasilitas CIQS (Custom, Immigration, Quarantine and Security), yang merupakan fasilitas di areal pos lintas batas (PPLB) yang mengatur dan mengelola bea cukai (kepabeanan), keimigrasian, karantina dan keamanan.
    - b. Pos Pemeriksaan Lintas Batas (PPLB), merupakan gerbang atau pintu masuk-keluar di wilayah perbatasan.
    - c. Pilar perbatasan merupakan tanda yang memisahkan wilayah suatu negara dengan negara lain. Pilar perbatasan atau garis perbatasan ditentukan berdasarkan kesepakatan atau perjanjian (traktat) kedua belah pihak.
    - d. Pertahanan dan keamanan. Beberapa jenis kejahatan yang sering terjadi di wilayah perbatasan adalah penyelundupan kayu, BBM dan kendaraan bermotor, TKI ilegal,

penyeberangan ilegal, perdagangan manusia dan sebagainya. Hal ini terjadi karena terbatasnya aparat dan sarana keamanan serta masih rendahnya kemampuan dalam menangani dan mengantisipasi persoalan-persoalan di perbatasan.

5. Sementara itu dalam hal pertahanan, Departemen Pertahanan RI berwenang mengeluarkan kebijakan patroli di perbatasan, dengan Panglima TNI sebagai pelaksana lapangan. Selama ini Pemerintah mengutamakan pendekatan keamanan (*security approach*) di wilayah perbatasan sesuai dengan ketentuan selama ini.
6. Kondisi infrastruktur transportasi di wilayah perbatasan. Perbatasan Kalimantan memiliki karakteristik yang berbeda antara Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur. Sedangkan wilayah perbatasan di Kalimantan Barat, hampir seluruhnya dapat dijangkau melalui jalan darat. Permasalahannya adalah belum adanya jalur jalan yang memadai untuk dilalui oleh kendaraan roda empat, kecuali melalui Entikong, Kabupaten Sanggau. Wilayah-wilayah perbatasan di Kabupaten Sambas, Bengkayang, Sintang, maupun Kapuas Hulu memiliki kondisi jalan yang kurang memadai.

Kawasan strategis nasional perlu didukung oleh berbagai sektor agar dapat memacu pertumbuhan wilayah sekitarnya sehingga wilayah sekitarnya dapat berkembang dan berkurang ketimpangannya. Infrastruktur bidang pekerjaan umum yang meliputi prasarana jalan, prasarana permukiman dan prasarana sumber daya air, menjadi salah satu komponen penting dalam upaya pengembangan ekonomi wilayah serta pengurangan disparitas antar wilayah.

### **Pendekatan Keterpaduan dan Manajemen dalam Penyelenggaraan Pembangunan Infrastruktur**

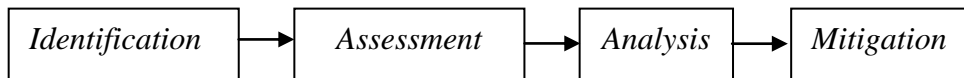
Secara normatif berbagai penyelenggaraan infrastruktur berasaskan pada keterpaduan dan keserasian pengembangan infrastruktur. Keterpaduan penyelenggaraan pada setiap tahapan mulai dari perencanaan, pembangunan, operasi pemeliharaan dan monitoring dan evaluasi. Sehingga sudah semestinya penyelenggara pembangunan infrastruktur permukiman (termasuk didalamnya dilokasi pulau terluar, kawasan perbatasan dan daerah pariwisata) melaksanakan upaya-upaya koordinasi intensif dengan berbagai pelaku pembangunan (*stakeholder*) untuk mencapai keterpaduan dan keserasian penyelenggaraan infrastruktur

### **2.8. Manajemen Risiko**

Untuk menjawab permasalahan didalam penelitian ini dilakukan pendekatan dengan manajemen risiko. Menurut AACE (2004), pendekatan risiko ini dilakukan dengan pertimbangan sebagai berikut:

- Manajemen risiko dapat diaplikasikan dengan cara yang berbeda sesuai dengan kebutuhan proyek mulai dari yang mudah hingga kompleks.
- Manajemen risiko dibangun melalui proses yang berhubungan dengan risiko.
- Manajemen risiko dapat dilakukan dengan mudah tanpa memerlukan pemahaman teori matematika tingkat tinggi.

Pada dasarnya pendekatan manajemen risiko ada empat proses dasar yakni identifikasi, penilaian, analisa dan *mitigasi*.



Gambar 6 Pendekatan Dasar Manajemen Risiko

Sumber : AACE (2005)

### 1. Identifikasi Risiko

Menurut PMBOK (2008), identifikasi risiko merupakan proses penentuan dan mendokumentasikan karakteristik risiko yang dapat mempengaruhi terhadap kinerja proyek. Menurut AACE (2004), risiko dalam proyek merupakan kegiatan yang teridentifikasi dapat berpengaruh negatif terhadap hasil atau kinerja. Didalam manajemen risiko tidak hanya memandang kegiatan yang berpengaruh negatif saja (*risiko*), namun juga hal-hal yang berpengaruh positif (*opportunities*) terhadap proyek perlu ditinjau atau diidentifikasi dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja atau menekan biaya. Menurut PMBOK (2008), identifikasi risiko dapat dilakukan dengan bantuan alat dan teknik sebagai berikut:

- *Review* dokumen yakni dilakukan secara terstruktur terhadap dokumentasi proyek termasuk dokumen perencanaan, asumsi-asumsi, file proyek, kontrak dan informasi lainnya.
- Teknik pengumpulan informasi dengan cara dilakukan dengan beberapa metode seperti *brainstorming*, *delphi technique*, *interviewing*, *root cause identification*, *checklist analysis*, *assumptions analysis*
- Teknik diagram yakni identifikasi risiko yang didasarkan pada diagram sebab dan akibat, *flowchart* proses atau system, dan diagram pengaruh.
- *Strength, Weakness, Opportunities, and Threats (SWOT) analysis* yakni Teknik ini dilakukan berdasarkan perspektif SWOT untuk meningkatkan pemahaman risiko yang lebih luas.
- Pendapat pakar yakni identifikasi risiko dapat dilakukan dengan bantuan pakar yang relevan antara pengalaman dengan risiko yang ditinjau.

### 2. *Assesment*/ Penilaian risiko

Menurut AACE (2004), penilaian peristiwa risiko bertujuan untuk mengetahui tingkat pengaruh dan kepentingan dari tiap item peristiwa risiko. Penilaian dilakukan dengan memberikan penilaian tingkat frekuensi dan dampak dari setiap peristiwa risiko. Pada penelitian ini skala penilaian dampak yang terdiri dari dua yakni terhadap dampak negatif untuk risiko *underestimate cost* dapat dilihat pada tabel 3.4, penilaian terhadap dampak positif untuk risiko *overestimate cost* dapat dilihat pada tabel 3.5, dan penilaian terhadap frekuensi untuk kedua risiko baik *underestimate cost* maupun *overestimate cost* dapat dilihat pada tabel 3.6. di atas. Untuk memberikan penilaian terhadap dampak dan frekuensi dilakukan melalui survey dengan kriteria responden seperti diuraikan di atas. Hasil dari penilaian ini akan ditabulasi dan dilanjutkan dengan analisa risiko untuk mendapatkan faktor yang dominan untuk selanjutnya dilakukan mitigasi.

### 3. Analisa risiko

Menurut AACE (2004), analisa risiko bertujuan untuk menyeleksi faktor risiko dominan yang akan dilakukan mitigasi. Analisa risiko juga diartikan sebagai proses menghitung nilai risiko untuk diidentifikasi tingkat risiko (level risiko) yang nantinya akan digunakan sebagai pengambilan keputusan dalam merespon risiko tersebut (Kezner, 2009). Menurut PMBOK (2008), analisa risiko dapat dilakukan dengan dua teknik pendekatan yakni dengan analisa kualitatif dan analisa kuantitatif. Pendekatan metode yang digunakan dalam melakukan analisa kualitatif yakni *risk probability and impact assessment*, *probability and impact matrix*, *risk data quality assessment*, *risk categorization*, *risk urgency assessment*. Sedangkan untuk metode kuantitatif digunakan metode pendekatan yakni teknik presentasi dan pengumpulan data, distribusi probabilitas, pemodelan dan analisa risiko kuantitatif.

### 4. Mitigasi

Penanganan risiko merupakan proses mengembangkan opsi (pilihan), dan menentukan tindakan untuk meningkatkan kesempatan serta mengurangi ancaman terhadap kegagalan tahap lelang baik kalah tender akibat *overestimate cost* maupun kerugian akibat *underestimate cost*.

## 2.9. Analisis SWOT UP

Metoda SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) ini terutama diperlukan untuk menentukan kebijakan dan strategi yang akan ditempuh berdasarkan kondisi internal dan eksternal. SWOT adalah alat klasik dalam ilmu manajemen untuk mengukur kinerja. Analisa SWOT berguna untuk menganalisa faktor-faktor di dalam organisasi yang memberikan andil

terhadap kualitas pelayanan atau salah satu komponennya sambil mempertimbangkan faktor-faktor eksternal. S dan W juga mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan pada fungsi tugas.

O dan T merupakan analisis eksternal berupa peluang dan ancaman yang meliputi aspek: sosial, teknologi, ekonomi, politik, hukum, lingkungan, demografi, Jadi, analisis SWOT membandingkan antara faktor eksternal Peluang dan Ancaman dengan faktor internal Kekuatan dan Kelemahan. Empat Matriks SWOT menampilkan delapan kotak, yaitu dua kotak sebelah kiri menampilkan faktor eksternal (peluang dan ancaman), dua kotak paling atas menampilkan faktor internal (kekuatan dan kelemahan) dan empat kotak lainnya merupakan isu-isu strategis yang timbul sebagai hasil pertemuan antara faktor eksternal dan internal.

Berdasarkan hasil analisis SWOT terdapat empat alternatif strategi yang tersedia yaitu strategi SO, WO, ST, dan WT seperti yang digambarkan dalam tabel di bawah ini:

<b>Eksternal</b> <b>Internal</b>	<b>Opportunities</b>	<b>Threats</b>
<b>Strengths</b>	SO Strategies	ST Strategies
<b>Weaknesses</b>	WO Strategies	WT Strategies

Keterangan Matriks SWOT tersebut sebagai berikut:

**SO strategies:**

Merupakan situasi yang menguntungkan. Organisasi memiliki peluang dan kekuatan sehingga dapat memanfaatkan peluang yang ada. Strategi yang harus diterapkan dalam kondisi ini adalah mendukung kebijakan pertumbuhan yang agresif (*Growth oriented strategy*).

**ST strategies:**

Dalam situasi ini organisasi menghadapi berbagai ancaman, tetapi masih memiliki kekuatan dari segi internal. Strategi yang harus diterapkan dalam kondisi ini adalah menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang jangka panjang dengan cara strategi diversifikasi (produk/pasar).

**WO strategies:**

Dalam situasi ini organisasi menghadapi peluang pasar yang besar, tetapi juga menghadapi beberapa kendala/kelemahan internal. Fokus strategi pada situasi ini adalah meminimalkan masalah-masalah internal sehingga dapat merebut peluang pasar yang lebih baik.

### WT strategies:

Merupakan situasi yang tidak menguntungkan, sehingga organisasi harus menghadapi berbagai ancaman dan kelemahan internal.



**Gambar 9. Analisa SWOT**

Penjelasan dari kuadran-kuadran di atas adalah:

- Sel satu adalah situasi yang paling menguntungkan di dalam menghadapi berbagai situasi lingkungan dan mempunyai kekuatan yang mendorong dalam pemanfaatan peluang yang ada.
- Sel dua adalah situasi di mana kekuatan internal menghadapi suatu lingkungan yang tidak menguntungkan.
- Sel tiga adalah lingkungan yang sangat menguntungkan tetapi tidak memiliki kemampuan untuk menangkap peluang .
- Sel empat adalah situasi kebijakan yang paling tidak menguntungkan.

Tahapan di dalam analisis SWOT adalah:

- Mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan. Hal ini meliputi kekuatan dan kelemahan di dalam (internal) organisasi.
- Mengidentifikasi kesempatan dan ancaman. Hal ini dapat dilakukan dengan mendaftarkan semua kesempatan di luar organisasi (kesempatan ekstern) yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan pelayanan atau untuk mengatasi sebuah masalah. Hal ini bisa berupa latihan, tenaga baru, peraturan baru, dsb. Kemudian, perlu dibuat daftar ancaman (*threats*) di luar organisasi (ancaman ekstern) yang dapat menghalangi pemecahan masalah.

- Melakukan ranking terhadap kekuatan dan kelemahan dengan memberi nilai peubah dengan pembobotan serta ranking dari 1 sampai 5. Bobot dikalikan ranking dari setiap faktor untuk mendapatkan skor untuk faktor-faktor tersebut.
- Hal ini dapat dilakukan dengan:
- Mendaftarkan kekuatan, kelemahan, ancaman dan peluang di dalam setiap kolom.
- Membuat ranking setiap kolom. Yang perlu dipikirkan adalah pentingnya kekuatan/kelemahan dan berapa besar kemungkinan kekuatan/kelemahan tersebut memang akan ada. Begitu juga dengan peluang dan ancaman.
- Menganalisis kekuatan dan kelemahan, yang dapat dilakukan dengan:
- Memasukkan kekuatan dan kelemahan masuk matriks SWOT.
- Kekuatan diisi sesuai ranking yang telah dikerjakan, kekuatan yang paling besar di atas, yang kurang besar di bawah.
- Setelah kekuatan diisi, disusul dengan kelemahan.
- Masukkan kesempatan dan ancaman di dalam kolom.
- Hubungkan kekuatan dan kelemahan dengan kesempatan dan ancaman.
- Kombinasi di mana kekuatan bertemu dengan kesempatan adalah keadaan yang paling positif. Keadaan ini harus dipelihara dengan baik supaya tetap ada.
- Kombinasi kelemahan dan ancaman adalah keadaan yang paling negatif dan harus dihindari.
- Setiap kombinasi diperiksa ulang kalau memang merupakan jalan keluar untuk mengurangi kelemahan atau ancaman.

## **2.10. Kerjasama pemerintah dan swasta**

Kerjasama pemerintah dan swasta atau *Public-Private Partnership* (PPP) telah lama dipraktekkan di berbagai negara di dunia sebagai cara yang efektif untuk membangun infrastruktur ekonomi dimana pemerintah bekerjasama dengan sektor swasta untuk membangun dan membiayainya. Skema kerjasama ini diharapkan membawa nilai tambah bagi kedua belah pihak dimana pembangunan dapat dipercepat dan berfungsi sebagaimana yang diharapkan untuk membawa manfaat ekonomi lebih lanjut. Sumber pembiayaan pada kerjasama berasal dari pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Berdasarkan skema PPP, sektor publik dan sektor swasta terikat dalam suatu kesepakatan yang dituangkan dalam suatu kontrak dengan batas waktu yang disepakati, dimana sektor swasta berkomitmen untuk menyediakan fasilitas/pelayanan publik. Justifikasi utama adalah kemungkinan meng"eksploitasi" manajemen kualifikasi dan efisiensi dari sektor swasta tanpa

mengabaikan standar kualitas dari out put dengan mekanisme control dari sector publik. Implementasi PPP akan memberi keuntungan berupa penghematan biaya, pembagian risiko, peningkatan kualitas layanan, peningkatan pendapatan, implementasi yang lebih efisien dan adanya keuntungan ekonomis.

### **Definisi PPP**

Kerjasama antara pemerintah dan swasta pada hakekatnya adalah alternatif dari pengadaan fasilitas infrastruktur publik dengan menggunakan pembiayaan sektor swasta. Kerjasama Pemerintah dan Swasta merupakan kerjasama antara pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur yang meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun atau meningkatkan kemampuan infrastruktur dan/atau kegiatan pengelolaan infrastruktur dan/atau pemeliharaan infrastruktur dalam rangka meningkatkan kemanfaatan infrastruktur (PerMen No. 4 Tahun 2010). Skema PPP bisa menjadi salah satu solusi dalam pemenuhan kebutuhan akan infrastruktur.

Istilah Kerjasama Pemerintah-Swasta atau yang lebih dikenal dengan *Public Private Partnership* (PPP) pada awalnya muncul di Amerika Serikat yang merupakan gabungan pendanaan dari sektor publik dan swasta yang digunakan untuk mendanai program-program pendidikan. Di British Columbia, konsep PPP pertama kali muncul pada Juni 1998 sebagai bentuk kerjasama antara pemerintah dengan sektor swasta dalam menyediakan jasa, fasilitas dan infrastruktur ([www.marh.gov.bc.ca](http://www.marh.gov.bc.ca)).

PPP adalah kerjasama antara pemerintah dan swasta yang menghasilkan produk atau jasa dimana risiko, biaya, dan keuntungan ditanggung bersama berdasarkan nilai tambah yang diciptakannya. Sedangkan Yescombe (2007) mendefinisikan PPP sebagai kontrak jangka panjang antara pemerintah dan sektor swasta untuk melaksanakan perencanaan, pembangunan, pembiayaan, dan pengoperasian infrastruktur publik oleh pihak swasta.

Tujuan bersama yang hendak dicapai dengan menggunakan skema PPP ini antara lain adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur, meningkatkan kualitas dari produk-produk dan pelayanan publik, dengan menanggung secara bersama-sama dalam hal modal, risiko, ilmu pengetahuan, SDM. Tujuan lainnya yang hendak dicapai dalam pelaksanaan skema PPP pada proyek infrastruktur adalah sebagai berikut;

*To obtain more “value for money” than traditional public procurement options would deliver (Andrea RENDA (Senior Research Fellow, CEPS) and Lorna SCHREFLER (Research Assistant,*



*CEPS, PUBLIC - PRIVATE PARTNERSHIPS; Models and Trends in the European Union, (IP/A/IMCO/SC/2005-).*

To produce reduced life-cycle costs, better risk allocation, faster implementation of public works and services, improved service quality and additional revenue streams.

Namun demikian, Delloit (2006) menyatakan bahwa PPP tidak dimaksudkan untuk menggantikan keseluruhan peran pemerintah dalam pembangunan infrastruktur. Penerapan PPP dalam proyek infrastruktur menurut Delloit (2006) akan memberikan beberapa keuntungan antara lain:

1. Penyediaan Infrastruktur lebih awal. Penyediaan oleh pemerintah mengakibatkan pemerintah menyediakan pendanaan awal yang besar sehingga dapat berakibat penundaan atau ketidakpastian manfaat penyediaan infrastruktur. Dalam hal ini pemerintah dapat mentransfer biaya kepada pihak swasta.
2. Tepat Waktu dan Tepat Anggaran. PPP banyak memiliki riwayat dalam menyelesaikan konstruksi tepat waktu dan anggaran.
3. Mengalihkan Risiko Pembangunan dan Pemeliharaan kepada Swasta.
4. Penghematan Biaya. Biaya pembangunan yang lebih rendah, mengurangi biaya pemeliharaan, dan biaya risiko yang berkaitan dengan pembagunan.
5. Orientasi yang Kuat pada Pelayanan Konsumen. Penyediaan infrastruktur oleh swasta akan bersandarkan pada pembayaran pengguna, yang merupakan pendorong untuk menyediakan pelayanan kepada konsumen yang lebih kuat.

### **Beberapa Model Investasi dan Pembiayaan Infrastruktur**

Pembangunan infrastruktur umumnya memerlukan biaya yang besar. Pembiayaan pembangunan infrastruktur di Indonesia relatif masih sangat rendah. **Bappenas** (2009) mencatat bahwa sebelum krisis tahun 1998 yang lalu, rata-rata pembiayaan infrastruktur baru mencapai 2,2 % terhadap GDP, kemudian meningkat menjadi 5-6 % terhadap GDP. Berdasarkan kebutuhan RPJP, total kebutuhan dana bagi pembangunan infrastruktur sebesar Rp. 1400 trilliun sementara itu kemampuan pemerintah maksimal hanya Rp. 452 trilyun sehingga masih ada kekurangan sekitar Rp. 948 trilyun.

Pembangunan infrastruktur dalam rangka meningkatkan daya saing global sesuai dengan struktur ruang nasional (RTRWN) memerlukan biaya besar yang tidak mungkin bertumpu pada kapasitas



menggalakkan dana dari “*financier*” perbankan umum dengan harga uang dalam bentuk “*interest*” yang masih tinggi. Mahalnya dana perbankan disebabkan oleh risiko yang masih tinggi dari berbagai penyebab potensi resiko. Oleh karena itu, perlu senantiasa berusaha untuk mencari metode dan/atau mekanisme untuk meningkatkan akses pembiayaan.

### **2.3.1. Pengembangan Berkelanjutan Sebagai Paradigma Baru**

Komisi dunia untuk lingkungan dan pembangunan mengusulkan pola pembangunan berkelanjutan yang diartikan sebagai : pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan generasi masa kini, tanpa mengkompromikan kemampuan generasi masa depan melakukan hal yang sama bagi dirinya (Bruntland, GH, 1986). Terdapat tiga pokok dalam pengertian pembangunan berkelanjutan sebagai berikut (Salim, E, 2009) :

- Tujuan pokok pembangunan harus memiliki kebutuhan dasar manusia bagi semua
- Konsep pembangunan harus mampu mendukung pengembangan lingkungan yang berkelanjutan
- Pembangunan harus mengalir dari generasi kini ke generasi masa depan tanpa kekurangan sumberdaya (*resources*) untuk kemampuan manusia dalam memenuhi kebutuhannya.

Indikator pembangunan berkelanjutan terdiri dari :

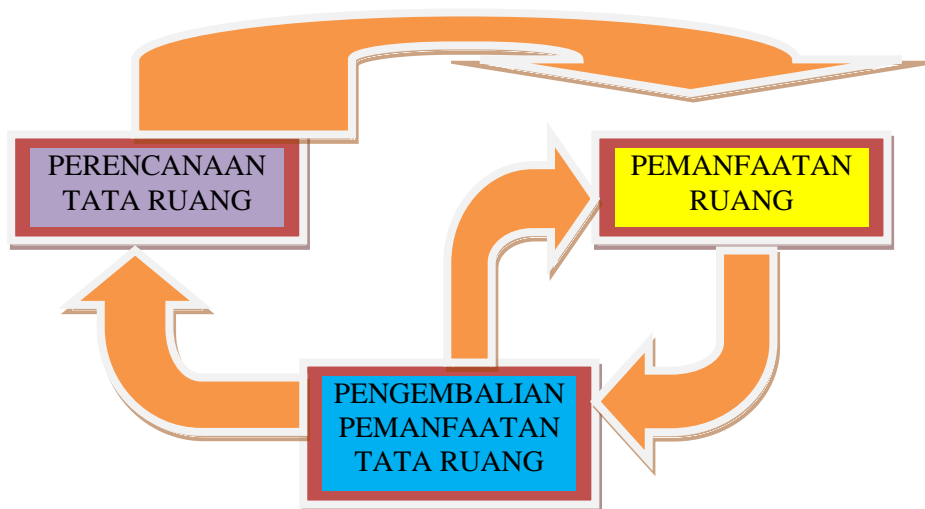
- Pertumbuhan ekonomi untuk pemenuhan kebutuhan dasar bagi tercapainya kesejahteraan masyarakat.
- Pembangunan social memenuhi kebutuhan tenaga kerja, sehingga kemiskinan berkurang.
- Pembangunan harus mempertimbangkan aspek ekologi (sesuai dengan daya dukung, daya tampung, serta terpeliharanya sistim pendukung kehidupan)

### **2.3.2. Konsep Pengembangan Kawasan**

Upaya mendukung percepatan pembangunan adalah kebijakan pembangunan wilayah antara lain diarahkan untuk pengembangan kawasan perkotaan dan perdesaan. Sedangkan strategi yang diterapkan antara lain dengan menyeimbangkan pertumbuhan pembangunan kota-kota metropolitan, besar, menengah, dan kecil dengan mengacu pada sistem pembangunan perkotaan nasional. Upaya itu diperlukan untuk mencegah terjadinya pertumbuhan fisik kota yang tidak terkendali (*urban sprawl & conurbation*).

Tujuan penataan ruang antara lain adalah terjadinya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk: mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas dan berbudi luhur dan sejahtera, mewujudkan keterpaduan pemanfaatan sumberdaya, meningkatkan pemanfaatan sumberdaya alam secara efisien dan efektif bagi manusia, dan mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah kerusakan lingkungan.

Proses penataan ruang seringkali dihadapkan pada persoalan bagaimanapun baik dan sempurnanya rencana tata ruang, namun untuk mewujudkannya (tahapan pemanfaatan ruang) masih akan berhadapan pada pemilihan prioritas langkah operasional. Seringkali kita berhadapan pada persoalan tuntutan pembangunan (investasi) yang segera diminta oleh pasar, namun rencana tata ruang dengan skala kartografis yang kecil tersebut belum bisa menjawabnya segera. Kesempatan ini akan hilang bila harus menunggu urutan rencana dengan skala kartografis yang lebih besar dan terinci dan kajian-kajian lainnya yang akan disusun oleh pemerintah daerah yang biasanya perlu waktu lama. Di lain pihak pemberian izin yang tergesa-gesa tanpa dilandasi oleh pertimbangan kaidah pembangunan berkelanjutan juga sering membawa bencana kerusakan lingkungan yang sulit diatasi, mahal dan tidak ekonomis, seperti pada gambar 2.1 berikut:



Gambar 2.1. Siklus penataan ruang

Agar rencana pengembangan kawasan dapat dioperasionalkan dengan baik dan dipertanggungjawabkan, diperlukan suatu konsep perencanaan yang dilandasi hasil evaluasi dan analisis berbagai masalah serta kendala yang ada. Hasil analisis ini berupa usulan

rencana tata letak beserta perkiraan dan tahapan pembangunan. Prosedur pembahasannya meliputi: konsep dasar, perencanaan/ perancangan, pembiayaan dan tahap pembangunan.

Pengembangan kawasan merupakan keterpaduan berbagai kegiatan dan fasilitas infrastruktur, termasuk kegiatan lalu lintas yang tidak memperparah kemacetan yang sudah terjadi, keterpaduan fungsi dan sarana pelayanan, serta memaksimalkan penempatan ruang terbuka hijau sebagai paru-paru kawasan yang ada di sekitar, seperti (Rangkuti Freddy, 2012):

**a. Lokasi Tapak.**

Areal kawasan pembangunan harus dipetakan posisinya dibandingkan dengan rencana tata ruang yang sudah ditetapkan pemerintah. Selain itu perlu diperhatikan juga kesesuaian dengan peruntukannya.

**b. Kondisi Fisik Tapak Kawasan.**

Kondisi topografi tapak kawasan perlu dianalisis secara mendalam, seperti apakah kondisi fisiknya relatif datar, bergelombang, atau memiliki kemiringan lebih dari 15%. Begitu juga prosentase penutup lahannya, apakah terdiri dari areal persawahan, ladang, perkampungan/ permukiman, dataran rendah, daerah cekungan, daerah banjir dan sebagainya.

**c. Pola Penggunaan Lahan.**

Rencana penggunaan lahan di kawasan yang akan dibangun/ dikembangkan harus mengikuti persyaratan yang ditetapkan pemerintah daerah, misalnya prosentase bangunan, penggunaan jalan dan saluran, penggunaan ruang terbuka hijau, serta fasilitas penunjang.

**d. Lingkungan Sekitar Tapak;**

pengamatan kondisi lingkungan sekitar tapak perlu dilakukan untuk mengetahui kondisi perluasan areal, lalu lintas, kegiatan masyarakat, serta berbagai kegiatan yang mempengaruhi kelancaran pembangunan dan pengoperasian.

Secara garis besar konsep tata letak dibagi atas beberapa zona pengembangan/ pembangunan kawasan yaitu sebagai berikut:

- a. **Zona komersial;** seperti perkantoran, trade center, pertokoan, hotel, bank, restoran, dan perumahan/ permukiman.
- b. **Zona non komersial;** seperti kantor pengelola, sarana ibadah, keamanan, pemadam kebakaran, dan fasilitas olahraga.
- c. **Ruang terbuka hijau;** direncanakan semaksimal mungkin sebagai paru-paru kawasan . penghijauan di dalam kawasan berfungsi sebagai: batas lahan, antar zona,

antar kaveling, penyaringan polusi (debu dan kebisingan), dan elemen estetis, serta areal pengembangan.

**d. Fasilitas jalan, saluran, dan fasilitas penunjang;** seperti jalan penghubung (jalan sekunder dan lingkungan)

Pengembangan kawasan industri perlu dikelola oleh lembaga pengelola yang bekerja secara profesional. Artinya pengelola harus dapat membiayai dirinya sendiri serta menghasilkan profit sebagai sebuah bisnis yang sehat. Sebagai upaya mewujudkan hal tersebut, perlu dilakukan berbagai langkah strategis agar pembangunan dan pengembangan kawasan mendapat dukungan dari semua pihak. Kegiatan tersebut adalah:

- a. Melembagakan masyarakat setempat sebagai pemegang sebagian hak atas tanah ke dalam lembaga koperasi untuk memperkuat posisi tawarnya sebagai partisipan pembangunan.
- b. Menarik investor untuk menanamkan investasinya dalam pengembangan kawasan industri.
- c. Mengikutsertakan badan usaha milik daerah (BUMD) sebagai partisipan pembangunan untuk mengelola sebagian hak atas tanah negara di kawasan pengembangan.
- d. Melibatkan instansi pemerintah daerah terkait untuk berperan dalam pengembangan kawasan.

### **2.3.3. Penataan Ruang**

Sampai tahun 2006 telah tersedia pola sebaran beberapa sarana dan prasarana kota, pedoman penataan ruang bawah tanah, data bangunan pada 5 wilayah kota. Masalah yang dihadapi antara lain:

1. Belum memadainya pemahaman masyarakat terhadap penataan ruang.
2. Belum optimalnya upaya transparansi dan pelibatan masyarakat dalam penataan ruang.
3. Belum efektifnya penataan ruang sebagai alat bagi upaya perlindungan ekosistem, rehabilitasi kawasan, pengembangan kegiatan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, serta untuk penyediaan peluang investasi dan keamanan wilayah.
4. Masih menonjolnya penataan ruang yang berbasis wilayah administratif, bukan berbasis pada wilayah fungsional yang bersifat lintas batas.
5. Tidak optimalnya penerjemahan rencana tata ruang yang lebih makro ke dalam rencana tata ruang yang lebih detail.
6. Belum memadainya instrumen untuk mendukung implementasi rencana tata ruang.
7. Belum optimalnya pengendalian pemanfaatan ruang.

8. Belum tertatanya bangunan gedung sebagai pemanfaat utama tata ruang.
9. Belum optimalnya penyelenggaraan bangunan gedung.
10. Belum adanya kelembagaan penataan ruang independen yang terlibat dalam proses perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Penyelenggaraan urusan Penataan Ruang antara lain diarahkan untuk: menerapkan kaidah *good governance* pada penyelenggaraan urusan Penataan Ruang; meningkatkan kapasitas penyelenggara urusan Penataan Ruang; mewujudkan regulasi penataan ruang yang berkualitas dan berbasis pada prinsip berkelanjutan, kebersamaan, keadilan dan perlindungan hukum; menyelenggarakan penataan ruang DKI Jakarta secara terpadu dengan Bodetabekjur; meningkatkan keterlibatan komunitas profesional secara independen dalam proses pengambilan keputusan pada perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang; memberikan informasi kepada masyarakat tentang Rencana Rinci Tata Ruang Kecamatan (RRTRK) melalui internet.

## **2.5. Manajemen Risiko Dalam Infrastruktur**

### **2.5.1. Konsep Risiko dan Ketidakpastian**

Dalam konteks pembiayaan infrastruktur, yang menjadi fokus studi ini, pemahaman yang komprehensif mengenai risiko merupakan hal yang sangat krusial mengacu pada alokasi risiko yang efisien sebagai salah satu faktor yang mendorong VFM.

Seperti halnya Merrit dan Smith (2004); Subprasom dan Chen (2005) juga menyatakan bahwa proyek KPS umumnya melibatkan banyak pihak seperti Pemerintah, Swasta dan Masyarakat, yang mana masing-masing pihak memiliki tujuan dan kepentingan yang berbeda, dan seringkali bertentangan satu sama lain. Maka penting bagi para pihak untuk memahami semua risiko yang berpotensi muncul di sepanjang periode.

Terdapat banyak definisi mengenai risiko, mulai dari definisi yang hanya melihat risiko sebagai ancaman (*threat*), bahaya (*hazard*), kehilangan (*loss*) (CSA, 1997; Williams, 2000; IEEE, 2001); definisi yang relatif netral yang melihat risiko sebagai kesempatan (*chance*) terjadinya sesuatu yang bisa mempengaruhi tujuan, atau secara teknis, risiko merupakan produk dari probabilitas terjadinya (*probability of occurrence*) dan konsekuensi terjadinya (*consequence of occurrence*); hingga definisi yang melihat risiko tidak hanya dari sisi bawah risiko (*downside risk*) sebagai ancaman, tapi juga risiko positif sebagai peluang (*opportunity*) yang merupakan sisi atas risiko (*upside risk*).

Risiko akan selalu terhubung dengan ketidakpastian (*uncertainty*) sebagai implikasi dari kata kemungkinan (*possibility*). Jika suatu peristiwa adalah pasti terjadinya, maka isu tersebut harus dikeluarkan dari konteks risiko. Meskipun isu merupakan bagian yang penting

untuk memahami risiko, tapi karena penanganannya berbeda maka perlu dipisahkan (Merrit dan Smith, 2004).

Ketidakpastian merujuk pada kemungkinan munculnya peristiwa yang tidak dapat ditentukan (*indeterminate*), dan dalam kondisi ketidakpastian yang rendah, perkiraan-perkiraan masih dapat dibuat, namun pada kondisi ketidakpastian yang tinggi membuat peristiwa di masa depan tidak dapat diidentifikasi (Miller dan Hobbs, 2006). Dalam konteks ini, del Cano dan de la Cruz (2002) mengemukakan bahwa terdapat risiko yang diketahui (*known unknowns*) yang keberadaannya bisa dianalisa dan dikelola, dan ada juga risiko lainnya yang tidak diketahui (*unknown unknowns*) yang hanya bisa dinyatakan dengan menyiapkan *contingency* umum berdasarkan kepada pengalaman.

Sebagai acuan, Chapman dan Ward (2003) mengemukakan bahwa terdapat 5 (lima) aspek ketidakpastian yang berkontribusi di sepanjang siklus proyek, yang meliputi: (1) variabilitas yang terkait dengan estimasi (*variability associated with estimates*) karena kurangnya pengetahuan tentang apa yang perlu dilakukan dan bagaimana hal itu dilakukan; (2) ketidakpastian basis estimasi (*uncertainty about the basis of estimates*) karena seringkali estimasi dilakukan hanya dengan mengandalkan perkiraan subyektif karena tidak adanya data/statistik yang cukup relevan untuk menentukan probabilitas “obyektif” dari suatu peristiwa; (3) ketidakpastian disain dan logistik (*uncertainty about design and logistics*) yang muncul dalam proses penentuan mengenai apa yang harus dilakukan, bagaimana, kapan, oleh siapa, dan berapa biayanya; (4) ketidakpastian tujuan-tujuan dan prioritas (*uncertainty about objectives and priorities*); dan (5) ketidakpastian hubungan-hubungan para pihak (*uncertainty about fundamental relationships between project parties*). Dalam kerangka KPS yang kompleks dan berjangka panjang, tantangan manajemen risiko terletak pada bagaimana mengurangi ketidakpastian hingga ke tingkat yang pantas diterima dan dialokasikan kepada pihak-pihak yang paling mampu menanganinya.

### **2.5.2 Konsep dan Proses Manajemen Risiko**

Manajemen risiko adalah proses yang sistematis dalam merencanakan, mengidentifikasi menganalisis, menanggapi, dan memantau risiko (PMI, 2004; Cooper dkk, 2005; Caltrans, 2007). Aktifitas-aktifitas ini melibatkan proses, peralatan, dan teknik yang membantu memaksimalkan probabilitas dan hasil dari peristiwa positif dan meminimalkan kemungkinan dan konsekuensi dari kejadian buruk terhadap tujuan-tujuan proyek secara keseluruhan seperti biaya, waktu, lingkup dan kualitas. Ada keyakinan bahwa manajemen risiko



paling efektif jika dilakukan sejak tahapan awal dari siklus proyek dan terus dipertahankan di sepanjang siklus hidup (*life cycle*) proyek.

Secara keseluruhan, meskipun menggunakan peristilahan yang bervariasi seperti pendeskripsian risiko, pencarian sumber risiko, pengklasifikasian/karakterisasi untuk fase pengidentifikasian risiko; estimasi dan analisis risiko, strukturisasi, estimasi dan evaluasi, analisis dan evaluasi untuk fase setelah pengidentifikasian risiko, kebanyakan dari literatur literatur tersebut mengandung konsepsi yang sama bahwa manajemen risiko mencakup proses pengidentifikasian risiko-risiko potensial, perankingan untuk menetapkan risiko prioritas (*qualitative risk assessment*) dan penganalisaan dampak risiko (misalnya terhadap tujuan) secara lebih spesifik atau mendalam (*quantitative risk assessment*). Adapun penanganan atau tanggapan terhadap risiko (*risk response*) tidak selalu bersifat sekuensial, dalam arti bisa dilakukan lebih awal dalam konteks pencarian strategi respon yang sesuai bersamaan dengan proses pengidentifikasian risiko atau setelah fase *assessment* dalam hal eksekusi strategi risiko. Tabel 2.1 merangkum proses-proses manajemen risiko secara umum.

Tabel 2.1. Proses Manajemen Risiko secara umum

<b>Tahapan</b>		<b>Aktifitas</b>
Perencanaan Manajemen Risiko		Merencanakan dan memutuskan cara-cara yang akan digunakan untuk manajemen risiko
Identifikasi Risiko		Menentukan risiko-risiko potensial yang dapat mempengaruhi tujuan proyek
Assessment Risiko Analisis Risiko	Analisis Risiko Kualitatif	Melakukan evaluasi terhadap risiko-risiko potensial dan menentukan risiko-risiko prioritas yang memerlukan penanganan
	Analisis Risiko Kuantitatif	Melakukan kuantifikasi probabilitas dan konsekuensi risiko dan mengestimasi dampak kejadiannya terhadap tujuan proyek
Pengembangan Strategi Respon Risiko		Mengembangkan prosedur dan teknik untuk meningkatkan peluang dan mengurangi ancaman terhadap keberhasilan/ kegagalan tujuan proyek

Sumber: Hasil olahan dari berbagai sumber, 2014

Kekhasan karakteristik KPS yang kompleks membuatnya berpotensi besar terekspos risiko karena kemampuan finansial proyek tergantung pada aliran pendapatan yang akan dibangkitkan di sepanjang periode selama puluhan tahun. Eksposur terhadap risiko dapat disebabkan durasi dan lingkup proyek, banyaknya *stakeholder* yang terlibat dengan kepentingan

yang beragam dan seringkali bertentangan, *visibility* para *stakeholder*, *irreversibility* keputusan-keputusan yang dibuat, dan efek sistemik dari kompleksitas proyek itu sendiri (Miller dan Hobbs, 2006). Risiko-risiko yang berpotensi muncul dapat bersifat *endogenous* dari internal proyek, atau *exogenous* yang berasal dari lingkungan proyek. Secara umum tidak mungkin mengantisipasi semua peristiwa apa saja yang mungkin terjadi selama 10 tahun, bahkan lebih jauh lagi untuk jangka waktu 25 tahun. Dalam konteks ini, manajemen risiko yang efektif bergantung pada identifikasi risiko. Namun demikian tidak ada aturan baku mengenai kapan identifikasi risiko sebaiknya dilakukan. Merrit dan Smith (2004) berpendapat bahwa jika identifikasi risiko dilakukan terlalu awal maka tidak banyak informasi yang bisa didapatkan. Demikian halnya, jika dilakukan ketika proyek sudah berjalan maka ancaman kegagalan proyek akan sangat nyata. Meskipun demikian, lebih baik berupaya mengidentifikasi semua potensi risiko di fase awal proyek, daripada hanya mengidentifikasi peristiwa-peristiwa risiko yang sifatnya individual (Miller dan Hobbs, 2006).

### ***Assessment Risiko***

Identifikasi risiko bertujuan untuk menentukan risiko-risiko apa saja yang dapat mempengaruhi tujuan-tujuan proyek dan mendokumentasi karakteristiknya (PMI, 2004). Identifikasi risiko juga dimaksudkan untuk menentukan hal-hal apa saja yang dapat terjadi, mengapa dan bagaimana kejadiannya (Standards Australia, 2004). Dinyatakan oleh Cooper dkk (2005), identifikasi risiko harus dilakukan secara terstruktur, sistematis dan menyeluruh, karena risiko-risiko yang tidak teridentifikasi tidak bisa dianalisis, yang mana kemunculannya di kemudian hari akan mengancam kesuksesan proyek atau menghasilkan suatu kejutan yang tidak diharapkan. Untuk ditekankan bahwa identifikasi risiko bukanlah kegiatan sekali eksekusi pada tahap awal proyek, tapi merupakan suatu proses yang siklik atau bersifat iteratif (Stam dkk, 2004), karena beberapa risiko bisa jadi baru akan diketahui pada fase-fase proyek selanjutnya (PMI, 2004). Jumlah iterasi atau pengulangan identifikasi risiko bisa bervariasi antara satu proyek dengan yang lain, jadi harus dilihat secara kasus per kasus. Tersedia banyak alat bantu (*tools*) dan teknik untuk mengidentifikasi risiko-risiko, diantaranya melalui intuisi berdasarkan pengalaman pribadi (*personal experience*), *pondering*, telaah dokumentasi (*documentation review*), proses-proses kelompok (*group processes*), analisa daftar periksa (*checklist analysis*), wawancara yang terstruktur (*structured interview*), teknik diagram (*diagramming technique*), dan analisa SWOT (*strenght, weaknesses, opportunity, threat*). Namun praktek di lapangan menunjukkan tidak semua dari *tools* dan teknik tersebut digunakan secara konsisten. Studi-studi terkait menunjukkan bahwa

*brainstorming* adalah teknik identifikasi risiko yang paling sering digunakan. *Brainstorming* disukai karena fleksibilitas dan kemampuannya, yang mana ketika diterapkan secara tepat dan terstruktur, akan menghasilkan banyak informasi tentang risiko (Cooper dkk, 2005).

Sementara dalam konteks proyek KPS, teknik-teknik yang umum digunakan oleh para pihak terkait adalah intuisi, *risk matrices*, *checklists*, *databases*, dan *site visits* (Akintoye dkk, 2001). Namun di bandingkan dengan sektor publik, pihak swasta cenderung lebih memiliki pengalaman sehingga lebih mudah dalam mengidentifikasi risiko. Selain mengidentifikasi risiko, disarankan juga untuk mengidentifikasi sebisa mungkin potensi-potensi respon yang tersedia, karena hal itu akan sangat berguna sebagai *input* dalam tahap perencanaan respon risiko (PMI, 2004). Keluaran (*output*) yang diharapkan dari proses identifikasi risiko adalah bisa dikenalnya risiko-risiko yang berhubungan dengan proyek atau sasaran proyek yang ditentukan. Namun seringkali daftar risiko yang dihasilkan begitu panjang dan luas, sehingga perlu memisahkan item-item penting dari yang kurang penting, yang dalam konteks ini *assessment* risiko berperan.

*Assessment* risiko memiliki beberapa tujuan seperti (Cooper dkk, 2005): memberikan gambaran umum dan pola risiko yang sedang dihadapi proyek; memfokuskan perhatian pada item yang berisiko tinggi di dalam daftar; membantu untuk memutuskan tindakan-tindakan yang diperlukan segera, dan rencana-rencana aksi yang harus dikembangkan untuk kegiatan di masa depan; dan memfasilitasi alokasi sumber daya untuk mendukung keputusan manajemen risiko. *Assessment* risiko merupakan proses (termasuk mengidentifikasi) menganalisis risiko-risiko proyek yang kritis (*critical*) dalam rangka meningkatkan kemungkinan ketercapaian tujuan-tujuan proyek seperti biaya, kinerja dan jadwal (untuk diperhatikan bahwa pemahaman ini menekankan pada kata “kritis” untuk risiko-risiko yang diidentifikasi).

Namun istilah *assessment* risiko juga biasanya diasosiasikan dengan analisis risiko kualitatif dan kuantitatif, misalnya dalam PMI (2004) dan Caltrans (2007). Dalam konteks ini Cooper dkk, 2005) menyatakan bahwa analisis risiko kualitatif berdasarkan skala nominal atau deskriptif untuk menggambarkan kemungkinan (*likelihoods*) dan konsekuensi risiko. Hal ini sangat berguna untuk kajian awal atau penyaringan atau ketika diperlukan sebuah penilaian cepat. Sedangkan analisis risiko kuantitatif berbasis skala rasio numerik untuk kemungkinan/*likelihoods* dan konsekuensi, bukan skala deskriptif. Pendekatan kualitatif umumnya berupaya menentukan risiko-risiko mana yang paling penting, sedangkan pendekatan kuantitatif untuk menggambarkan risiko dalam ukuran probabilitas kejadian dan konsekuensinya dalam bentuk, misal, uang jika melibatkan biaya dan hari, minggu, atau bulan jika melibatkan waktu.

Termasuk dalam metode dan teknik *assessment* risiko adalah: analisis sensitivitas (*what if analysis*) untuk menemukan parameter yang kritis terhadap *output* proyek; *expected value tables* untuk membandingkan nilai yang diharapkan untuk respon risiko yang berbeda; pohon keputusan (*decision tree*) untuk membantu pengambilan keputusan ketika ada pilihan dengan hasil yang tidak pasti; *probabilistic influence diagrams* yang mengkombinasikan penggunaan diagram pengaruh dengan teori probabilitas dan teknik Monte Carlo untuk mensimulasi aspek-aspek risiko; simulasi Monte Carlo/Latin Hypercube untuk mendapatkan distribusi kemungkinan (*probability distribution*) dari tujuan proyek seperti biaya dan waktu, menurut estimasi probabilistik dari parameter-parameter *input*; *system dynamic* yang menggabungkan diagram pengaruh dengan kerangka matematis yang lebih kompleks untuk mensimulasi parameter-parameter proyek secara dinamis dengan *feedback loop* dan kemampuan mensimulasi pilihan dari alternatif tindakan yang berbeda; metode *multicriteria decision-making* (MCDM) untuk membuat pilihan di antara alternatif yang saling bertentangan; dan pendekatan Himpunan Samar (*Fuzzy Set*).

### ***Pengembangan Respon Risiko***

Pengembangan respon risiko adalah proses mengembangkan pilihan-pilihan dan menentukan tindakan untuk meningkatkan peluang dan mengurangi ancaman terhadap tujuan-tujuan proyek. Termasuk dalam strategi respon risiko (Caltrans, 2007): menghindari (*avoidance*), mengalihkan (*transference*), mengurangi dampak (*mitigation*), dan menerima (*acceptance*).

Menghindari berarti menolak atau merubah alternatif untuk menghilangkan risiko. Mengalihkan berarti mengalihkan tanggungjawab risiko, misalnya kepada asuransi atau sub-kontraktor. Memitigasi adalah berusaha mengurangi probabilitas dan/atau konsekuensi risiko yang merugikan hingga ke level yang dapat diterima (*acceptable*). Dalam kaitan ini mengambil tindakan dini untuk mengurangi kemungkinan risiko yang terjadi lebih efektif dibanding mencoba memperbaiki konsekuensi setelah terjadi. Sedangkan menerima risiko adalah memutuskan untuk tidak mengubah rencana proyek untuk menghadapi risiko atau tidak dapat mengidentifikasi strategi respon lainnya yang sesuai, termasuk menerima secara aktif mengembangkan rencana darurat untuk mengeksekusi ketika risiko harus terjadi, atau menerima secara pasif tanpa tindakan apapun.

Pilihan untuk merespon risiko hendaknya menempatkan menghindari sebagai yang pertama, lalu disusul secara berturut-turut, mengalihkan risiko kepada pihak ketiga, memitigasi atau mengurangi kemungkinan dampak kejadian dan/atau efek risiko, serta menempatkan menerima risiko sebagai pilihan terakhir. Hal ini cukup beralasan karena menghindari risiko

adalah cara yang paling efektif untuk menangani penyebab risiko. Namun perlu dicermati bahwa cara-cara tersebut tidak bisa diterapkan pada semua risiko. Agar respon risiko bisa diterapkan secara efektif, maka level respon yang benar harus bisa ditentukan dan disesuaikan dengan tingkat keparahan risiko, efektifitas respon dari segi biaya (*cost-effectiveness*), tindakan yang diambil harus terdefinisi dengan baik, harus realistis untuk bisa dicapai, semua usulan respon harus bisa bekerja, disepakati oleh semua pihak, serta harus dimiliki dan ada yang bertanggungjawab (Hillson, 1999).

### **2.5.3 Analisis Risiko Kualitatif**

Manajemen risiko yang efektif sangat penting mengacu pada luasnya jangkauan risiko dan ketidakpastian dalam kerangka Kontrak yang berjangka panjang. Selain itu, tidak sedikit faktor yang bisa diidentifikasi sebagai risiko, apalagi jika risiko-risiko dipersepsikan menurut banyak pihak dalam kerangka proyek yang kompleks dan banyak kepentingan yang saling bertentangan satu dengan yang lain. Beragamnya *stakeholder* proyek yang terlibat secara langsung maupun yang tidak, dan dengan berbagai kepentingan yang diusungnya, bisa melahirkan persepsi-persepsi yang berbeda terhadap risiko.

Oleh karena itu sebagai salah satu langkah kunci dalam proses manajemen risiko, analisis risiko kualitatif menyediakan dasar bagi penetapan risiko-risiko yang prioritas sebelum dianalisis lebih mendalam dan spesifik. Dengan memusatkan perhatian pada risiko-risiko prioritas maka manajemen risiko dapat diterapkan secara efektif (PMI, 2004). Tersedia banyak metode/teknik untuk menganalisis risiko-risiko secara kualitatif, namun studi-studi terkait tentang perankingan dan penyeleksian risiko-risiko prioritas dalam proyek konstruksi/infrastruktur (termasuk skema KPS) menunjukkan penggunaan teknik penilaian urgensi/kekritisan/kepentingan risiko adalah yang paling banyak digunakan. Diantaranya adalah; Tang dkk (2007) pada proyek konstruksi di China; Toan dan Ozawa (2008) pada proyek BOT infrastruktur di Vietnam.

Di samping teknik-teknik yang telah dikenal secara luas di atas, terdapat juga beberapa alternatif yang dapat digunakan untuk menyaring dan memilih risiko-risiko yang prioritas. Salah satunya adalah dengan menggunakan pendekatan seperti AHP (*Analytical Hierarchy Process*) yang dikembangkan oleh Thomas L. Saaty (Saaty, 1999). Berbasis pendekatan AHP, Haimes (1998) mengembangkan metode RRF (*Risk Ranking and Filtering*), yang melibatkan faktor penilaian kuantitatif seperti estimasi keandalan, dan faktor kualitatif mengenai tingkat kekritisan (*criticality*) suatu komponen. Aspek-aspek utama dalam metode RRF adalah: (1) hirarki lima elemen yang berkontribusi terhadap risiko, yang dilembagakan

dengan kriteria ranking; (2) kuantifikasi risiko dengan atribut-atribut yang dapat diukur, (3) ilustrasi grafis (*risk fingerprint*) untuk melihat tingkat kekritisannya suatu elemen; (4) penelusuran dan penyaringan untuk mengurangi daftar elemen-elemen yang kritis, dan (5) melakukan pembobotan elemen dengan menggunakan pendekatan AHP untuk mencari elemen risiko yang prioritas.

Penggunaan metode multi kriteria dalam perankingan dan prioritasasi risiko sangat relevan mengingat keterbatasan yang terdapat pada teknik penaksiran probabilitas dan dampak, dan penilaian urgensi/kekritisannya risiko. Selain terbatas pada satu titik penilaian pada penilaian urgensi/kekritisannya risiko yang tentunya kurang signifikan menyediakan informasi, teknik penaksiran probabilitas dan dampak risiko juga masih mengandung ketidakakuratan. Ini disebabkan atribut penilaian konsekuensi cenderung “memaksa” penilai untuk memotret semua potensi konsekuensi yang dapat ditimbulkan oleh terjadinya risiko (misalnya biaya, waktu, dan kualitas) dalam sekali penilaian. Sementara dalam kenyataan, atribut konsekuensi risiko boleh memiliki banyak pemaknaan. Hal ini misalnya, bisa mengacu kepada Cooper dkk (2005) yang mengidentifikasi setidaknya tujuh atribut konsekuensi dari terjadinya risiko pada proyek-proyek industrial, yaitu dampak terhadap finansial, integritas fasilitas, kinerja proyek, pekerja, kesehatan dan keselamatan, lingkungan, serta citra dan reputasi.

Pada pendekatan analisis risiko kualitatif konvensional yang telah disebutkan, terutama teknik penaksiran probabilitas dan dampak risiko, atribut-atribut konsekuensi seringkali dinilai secara sekaligus dalam sekali penilaian. Oleh karena itu diperlukan kehati-hatian dalam menelaah atribut-atribut yang ingin digunakan untuk setiap proyek, agar dapat mencerminkan tujuan-tujuan dan kriteria keberhasilan proyek. Dalam pengkarakterisasian untuk perankingan risiko harus: (i) konsisten secara logis (*logically consistent*) yang berarti bahwa risikorisiko harus bisa dievaluasi menggunakan atribut yang sama; (ii) cocok secara administratif/manajemen (*administratively compatible*) agar sesuai dengan database organisasi; (iii) mengandung kesetaraan (*equitable*) agar risiko-risiko bisa merepresentasikan kepentingan para *stakeholder* (*fairly drawn*); dan (iv) kompatibel terhadap kendala-kendala kognitif dan bias (*compatible with cognitive constraints and biases*) agar tidak membuat pilihan yang bisa mengundang bias, sederhana dan cocok dengan model mental orang, tidak terlalu banyak agar mudah dikerjakan, bebas dari pengaruh “*lamp-post*” dalam arti orang tidak dipaksa untuk menilai sesuatu yang tidak dipahaminya.

#### **2.5.4 Analisis Risiko Kuantitatif**

Pada umumnya analisis risiko kuantitatif dilakukan setelah identifikasi risiko dan

analisis risiko kualitatif (prioritisasi risiko), untuk mengagregasi variabel-variabel risiko yang diidentifikasi dan secara obyektif mengevaluasi dan membandingkan efek kombinasi dari risiko terhadap aktifitas-aktifitas proyek. Salah satu alasan sehingga pentahapan tersebut diperlukan adalah bahwa penting untuk memasukan semua risiko yang utama (*major risks*) ke dalam model biaya (*cost model*) (Hulett, 2004). Analisis risiko kuantitatif biasanya dilakukan untuk memeriksa kelayakan dari tujuan-tujuan proyek (misalnya biaya), agar dapat menanggapi pertanyaan seperti seberapa besar probabilitas untuk menyelesaikan proyek dalam biaya tertentu. Hal ini akan membantu mendeteksi secara lebih dini kegiatan-kegiatan yang mungkin akan terpengaruh oleh risiko, sehingga kontinyensi dapat disiapkan untuk menjaga tujuan biaya.

Dalam konteks pendanaan proyek (*project finance*), analisis risiko kuantitatif ditujukan untuk (Merna dkk, 2010): (i) mengungkap pengaruh agregat risiko terhadap parameter-parameter keekonomian proyek yang utama seperti *Net Present Value* (NPV), *Internal Rate of Return* (IRR), dan *Payback Period*; (ii) mengidentifikasi risiko-risiko proyek yang kritis melalui analisis sensitivitas; (iii) membantu membentuk dasar untuk rencana-rencana mitigasi risiko; (iv) mengungkap dampak dari risiko-risiko individu terhadap keekonomian proyek secara keseluruhan; (v) mendukung pengambilan keputusan dalam kondisi ketidakpastian; (vi) membantu menetapkan tingkat kontinyensi, *milestones* dan anggaran; dan (vii) memungkinkan "*what-if analysis*" untuk menguji efektivitas dari tindakan yang diusulkan.

Dengan demikian pendekatan-pendekatan tradisional evaluasi kelayakan proyek seperti NPV dan IRR yang hanya memperhitungkan nilai waktu uang (*time value of money*), tidak cukup membantu dalam mendukung pengambilan keputusan di bawah kondisi ketidakpastian mengacu pada nilai tunggal (*single value*) sebagai keluaran (*output*) analisis. Seperti dikemukakan oleh Raz dkk (2002) bahwa metode-metode tradisional untuk estimasi biaya dan penjadwalan proyek yang seringkali berorientasi ke arah pendekatan deterministik (*deterministic approach*), seringkali tidak mampu mengatasi variabilitas yang melekat pada dunia nyata, yang mana metodologi probabilistik adalah lebih sesuai.

Hasil analisis risiko kuantitatif seharusnya bukan nilai tunggal, melainkan distribusi dari semua hasil yang mungkin dari tingkat pengembalian yang diharapkan dari suatu investasi. Dalam konteks ini kelemahan dari pendekatan deterministik dapat diatasi mengacu pada perkembangan teknologi komputer saat ini yang memungkinkan dilakukannya simulasi tanpa harus dihadapkan dengan kompleksitas dan kerumitan dari persamaan-persamaan matematis. Terutama teknik simulasi Monte Carlo, studi-studi terkait analisis risiko kuantitatif untuk mengevaluasi keekonomian proyek infrastruktur KPS telah banyak dilakukan.

Tantangan dalam analisis risiko kuantitatif juga dikarenakan peristiwa-peristiwa di masa depan dapat diprediksi hanya sampai pada batas tertentu. Beberapa peristiwa bisa diprediksi secara kuantitatif berdasarkan penilaian tren di masa lalu. Peristiwa lain terjadi lebih spontan dan merupakan perubahan kualitatif atau tidak kontinyu. Sebagai contoh adalah perubahan-perubahan secara mendadak dalam perekonomian, adanya terobosan teknologi baru, tindakan terorisme, pergantian pemerintahan atau manajemen yang tiba-tiba. Semua itu tentunya dapat mengubah gambaran umum mengenai risiko.

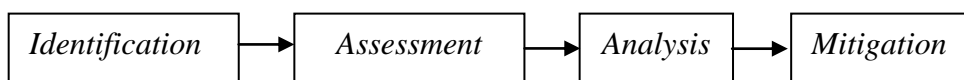
## 2.6. Pengelolaan Risiko

### 2.6.1. Pendekatan manajemen risiko

Untuk menjawab permasalahan didalam penelitian ini dilakukan pendekatan dengan manajemen risiko. Menurut AACE (2004), pendekatan risiko ini dilakukan dengan pertimbangan sebagai berikut:

- Manajemen risiko dapat diaplikasikan dengan cara yang berbeda sesuai dengan kebutuhan proyek mulai dari yang mudah hingga kompleks.
- Manajemen risiko dibangun melalui proses yang berhubungan dengan risiko.
- Manajemen risiko dapat dilakukan dengan mudah tanpa memerlukan pemahaman teori matematika tingkat tinggi.

Pada dasarnya pendekatan manajemen risiko ada empat proses dasar yakni identifikasi, penilaian, analisa dan *mitigasi*.



Gambar 2.5. Pendekatan Dasar Manajemen Risiko  
Sumber : AACE (2005)

## 5. Identifikasi Risiko

Menurut PMBOK (2008), identifikasi risiko merupakan proses penentuan dan mendokumentasikan karakteristik risiko yang dapat mempengaruhi terhadap kinerja proyek. Menurut AACE (2004), risiko dalam proyek merupakan kegiatan yang teridentifikasi dapat berpengaruh negatif terhadap hasil atau kinerja. Didalam manajemen risiko tidak hanya memandang kegiatan yang berpengaruh negatif saja (*risiko*), namun juga hal-hal yang berpengaruh positif (*opportunities*) terhadap proyek perlu ditinjau atau diidentifikasi dengan



tujuan untuk meningkatkan kinerja atau menekan biaya. Menurut PMBOK (2008), identifikasi risiko dapat dilakukan dengan bantuan alat dan teknik sebagai berikut:

- *Review* dokumen yakni dilakukan secara terstruktur terhadap dokumentasi proyek termasuk dokumen perencanaan, asumsi-asumsi, file proyek, kontrak dan informasi lainnya.
- Teknik pengumpulan informasi dengan cara dilakukan dengan beberapa metode seperti *brainstorming, delphi technique, interviewing, root cause identification, checklist analysis, assumptions analysis*
- Teknik diagram yakni identifikasi risiko yang didasarkan pada diagram sebab dan akibat, *flowchart* proses atau system, dan diagram pengaruh.
- *Strength, Weakness, Opportunities, and Threats (SWOT) analysis* yakni Teknik ini dilakukan berdasarkan perspektif SWOT untuk meningkatkan pemahaman risiko yang lebih luas.
- Pendapat pakar yakni identifikasi risiko dapat dilakukan dengan bantuan pakar yang relevan antara pengalaman dengan risiko yang ditinjau.

## **6. *Assesment/ Penilaian risiko***

Menurut AACE (2004), penilaian peristiwa risiko bertujuan untuk mengetahui tingkat pengaruh dan kepentingan dari tiap item peristiwa risiko. Penilaian dilakukan dengan memberikan penilaian tingkat frekuensi dan dampak dari setiap peristiwa risiko. Untuk memberikan penilaian terhadap dampak dan frekuensi dilakukan melalui survey. Hasil dari penilaian ini akan ditabulasi dan dilanjutkan dengan analisa risiko untuk mendapatkan faktor yang dominan untuk selanjutnya dilakukan mitigasi.

## **7. *Analisa risiko***

Menurut AACE (2004), analisa risiko bertujuan untuk menyeleksi faktor risiko dominan yang akan dilakukan mitigasi. Analisa risiko juga diartikan sebagai proses menghitung nilai risiko untuk didentifikasi tingkat risiko (level risiko) yang nantinya akan digunakan sebagai pengambilan keputusan dalam merespon risiko tersebut (Kezner, 2009). Ada banyak metode dalam melakukan analisa risiko seperti dengan memberikan skore dari setiap item atau dengan metode yang mudah yakni dengan menggunakan matrik dampak dan frekuensi (AACE, 2005). Menurut PMBOK (2008), analisa risiko dapat dilakukan dengan dua teknik pendekatan yakni dengan analisa kualitatif dan analisa kuantitatif. Pendekatan metode yang

digunakan dalam melakukan analisa kualitatif yakni *risk probability and impact assessment*, *probability and impact matrix*, *risk data quality assessment*, *risk categorization*, *risk urgency assessment*. Sedangkan untuk metode kuantitatif digunakan metode pendekatan yakni teknik presentasi dan pengumpulan data, distribusi probabilitas, pemodelan dan analisa risiko kuantitatif.

## 8. *Mitigasi risiko*

Penanganan risiko merupakan proses mengembangkan opsi (pilihan), dan menentukan tindakan koreksi, metode yang digunakan untuk menangani risiko dapat dilakukan dengan beberapa cara sebagai berikut:

- Menghindari risiko yakni sebagai contoh menghindari *redesign*, keterlambatan, *restructure* dll
- Mencegah (*prevention*) yakni tindakan *preventive* kemungkinan dapat mengurangi faktor risiko sehingga risiko tidak terjadi.
- Mengurangi kemungkinan terjadi yakni dilakukan tindakan dengan alasan tertentu agar risiko dapat berkurang atau tidak terjadi berulang
- Mengalihkan risiko yakni risiko dialihkan ke organisasi lain yang lebih kompeten atau yang mampu menanganinya.
- Melindungi risiko yakni pengalihan dilakukan secara khusus seperti dengan membuat kontrak jangka panjang.
- Asuransi yakni pemindahan risiko ke pihak ketiga dan dengan tindakan ini perusahaan mengharapkan adanya premi.

Banyak faktor yang harus dipertimbangkan secara terpadu dan sinerjik dalam kesistiman pemanfaatan ruang, antara lain komponen sumberdaya alam, sumberdaya buatan, lingkungan hidup dan buatan serta lingkungan hidup lainnya juga mempunyai turunan (*derivative*) komponen yang banyak pula. Oleh karenanya, dalam membuat kebijakan pemanfaatan ruang harus didekati dengan konsep berfikir kesistiman, yaitu menyeluruh (holistik) dan integral (saling berkaitan). Berfikir kesistiman diharapkan dapat memecahkan berbagai yang menyangkut masalah yang saling berkaitan dan selalu berkembang dan berubah, yang sebelumnya sulit diselesaikan satu persatu.

Untuk mengidentifikasi komponen apa saja dilakukan dengan pendekatan manajemen risiko sehingga dapat menjadi pertimbangan pada saat menentukan model dan kebutuhan

investasi yang dilaksanakan dengan prinsip kerjasama pemerintah dan swasta. Adapun motivasi Pemerintah terhadap Skema Kerjasama Pemerintah dan Swasta, adalah:

- *Funding Gap* Pemerintah (defisit fiskal) & OPM - (awalnya di Inggris)
- Kendala kapasitas (*capacity constraints*) - (Irlandia, Timur Tengah)
- *Benchmarking* sektor publik ke sektor swasta - (Singapura, Layanan LP di Inggris)
- Memastikan kenaikan biaya dan keterlambatan tidak ditanggung oleh Pemerintah – konsep *Value for Money/VfM* (Inggris)
- *Off Balance Sheet* (pembiayaan dari profil arus kas proyek itu sendiri)

Sedangkan dalam skema Kerjasama Pemerintah dan Swasta untuk proyek infrastruktur, melibatkan:

- Mobilisasi dana, keahlian dan kapasitas sektor swasta untuk penyediaan infrastruktur publik
  - Hubungan kerjasama jangka panjang antara Pemerintah dan sektor Swasta (biasanya > 10 tahun)
  - *Sharing* dan alokasi Risiko serta Manfaat/Keuntungan
  - Lingkup pekerjaan sektor swasta harus sesuai KPI yang disepakati
  - Pendekatan biaya siklus proyek (*life cycle cost*) dan pelelangan kompetitif
- *Memaksimalkan net benefit bagi pemerintah (Value for Money)*

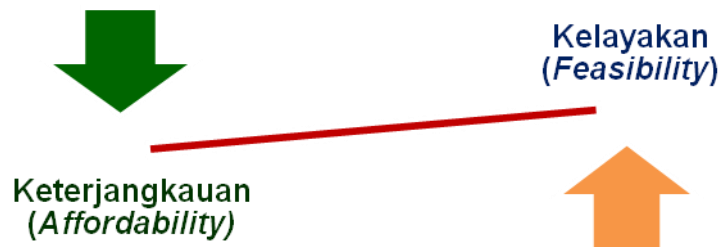
Dimana dalam hal ini Pemerintah bergerak dari peran Pengembang & Operator ke peran Fasilitator (dan Regulator). Tahapan dan alur evaluasi terhadap Proyek Sebagai Proyek yang akan dilaksanakan dengan model KPS (Gambar 2.6), adalah:

1. Memastikan Kelayakan Proyek → *Feasibility (for private investment)*

- Ekonomi (dampak ekonomi terhadap Pemerintah/publik)
- Teknis
- Keuangan/Finansial
- Lingkungan & Sosial

**Dukungan  
Kelayakan (VGF)**



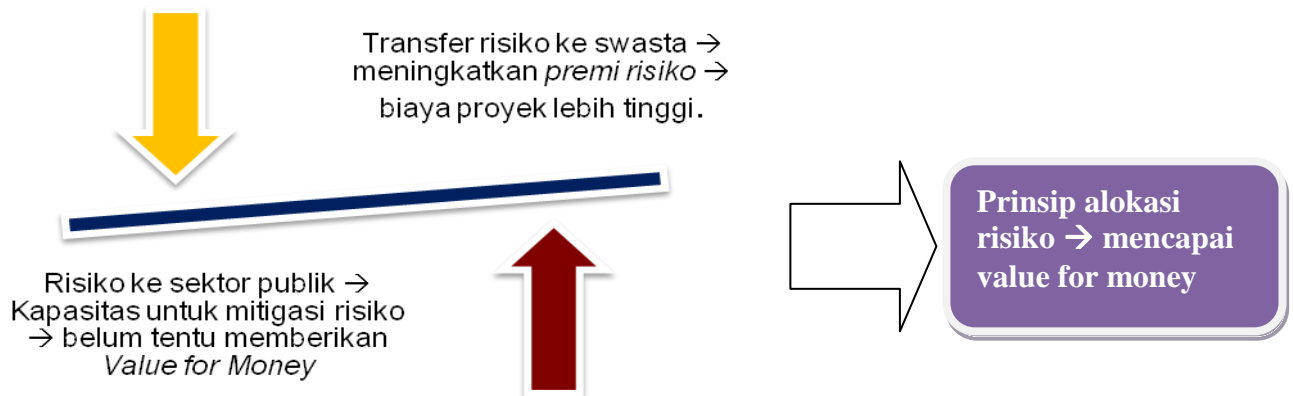


Gambar 2.6. Memastikan kelayakan proyek

2. Memastikan risiko dapat dikelola → **bankability** (for debt financing)

- Apakah sumber utama risiko proyek? Bagaimana alokasi risiko tersebut dan strategi pengelolaan/ mitigasi risikonya?
  - Secara umum risiko terkait desain, konstruksi, dan operasi → pihak swasta
  - Risiko terkait pengadaan lahan, perijinan, regulasi/ kebijakan → pemerintah

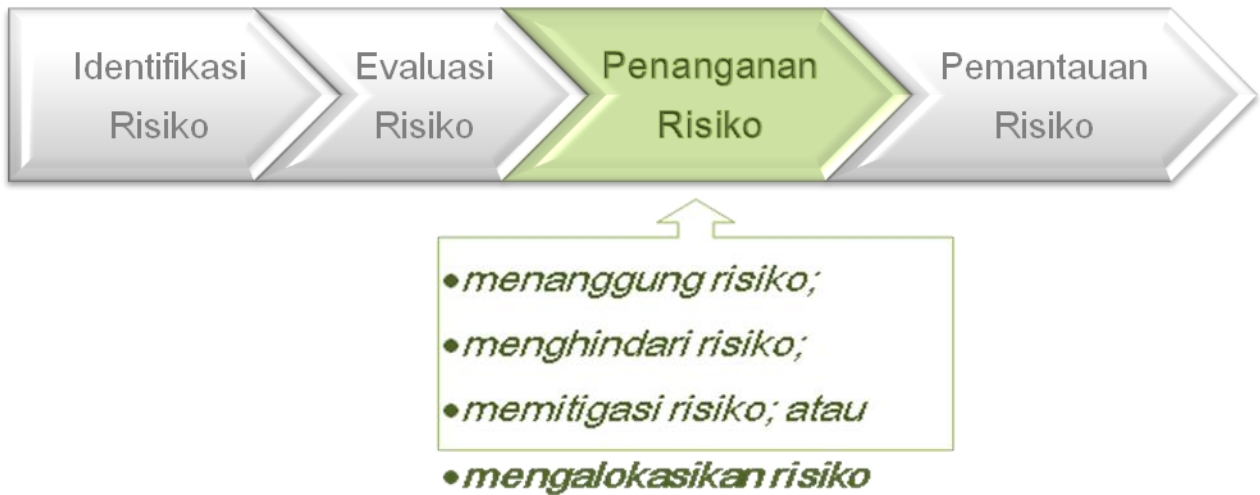
Dapat diilustrasikan seperti Gambar 2.7 di bawah ini:



Gambar 2.7. Memastikan risiko dapat dikelola

**2.6.2. Alokasi risiko dalam konteks manajemen risiko:**

Dalam konteks proses pengelolaan risiko secara umum, prinsip alokasi risiko merupakan konsep yang digunakan dalam proses penanganan risiko (risk treatment). Secara garis besar, penanganan risiko termasuk: menanggung risiko, menghindari risiko, memitigasi risiko dan mengalihkan atau mengalokasikan risiko kepada pihak lain (Gambar 2.8).



Gambar 2.8. Alokasi risiko

**Prinsip Alokasi Risiko:**

1. Alokasi risiko yang wajar adalah:

a. Suatu pihak seharusnya menanggung risiko, jika:

- Memiliki kemampuan kontrol paling baik terhadap risiko
- Memiliki kontrol terhadap risiko yang paling efisien biayanya

b. Lingkup penanganan risiko harus sesuai dengan kompensasi/ reward/ profit;

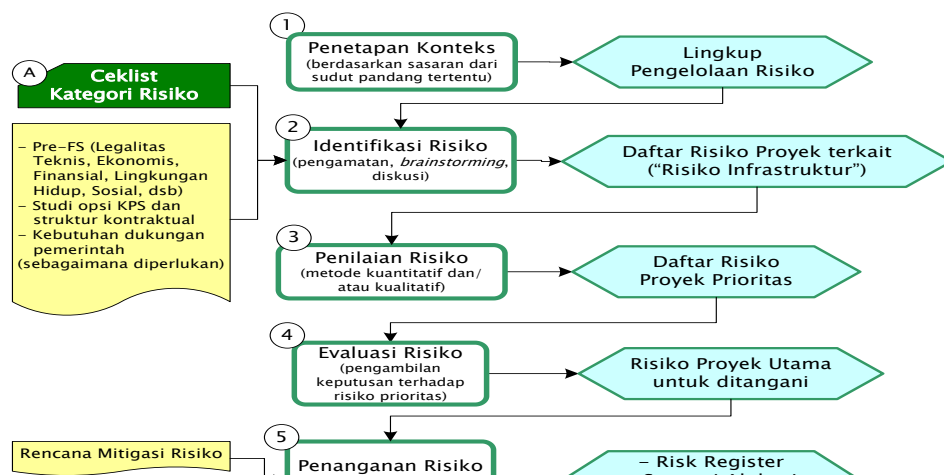
2. Secara umum:

a. Badan usaha biasanya menanggung risiko terkait *financing, design, construction, procurement, operation dan maintenance* (kemudian mentransfer sebagian risiko ke peserta lainnya, seperti: designer, kontraktor, supplier, operator, atau user.

b. Pemerintah biasanya menanggung risiko politik, perubahan peraturan, dan perundangan

c. Keduanya berbagi risiko *force majeure*.

Alokasi risiko adalah distribusi risiko infrastruktur (termasuk permukiman) kepada pihak yang paling mampu mengelola, mengendalikan atau mencegah terjadinya risiko infrastruktur atau menyerap risiko infrastruktur. Adapun Kerangka Pengelolaan Risiko Proyek KPS adalah seperti pada Gambar 2.9 berikut ini:



Gambar 2.9. Kerangka pengelolaan risiko proyek KPS

### 2.6.3. Risiko Keterlibatan Swasta

#### Alokasi dan Identifikasi Risiko.

Perbedaan dalam perspektif tentang risiko dan siapa yang seharusnya menanggung mereka adalah alasan kunci untuk menunda dalam mobilisasi usaha swasta dalam pembiayaan investasi infrastruktur.

Seringkali pemerintah merasa ketidakcukupan keperluan dan memahami perdagangan dan penguasaan risiko dimasukkan dalam proyek sektor swasta. Sektor swasta selalu menolak proyek dengan marginal 10 s/d 12 % dari rate of return, public utilities belum mempertimbangkan karena sponsor swasta dalam penundaan potensial, penawaran dan negosiasi biaya, risiko nilai tukar dan ketidakpastian tentang permintaan dan pengaturan pemerintah, mereka membutuhkan *rate of return* dari 20 s/d 30 % atau lebih untuk memastikan mereka mendapat pengembalian sebesar 10 s/d 15 % setelah pajak. Untuk mengurangi tingginya rate of return yang dibutuhkan sponsor swasta, pemerintah memerlukan pengurangan risiko lebih dari apa yang telah mereka kontrol.

Berdasarkan pengalaman dalam pembangunan infrastruktur, terdapat beberapa macam bentuk risiko berdasarkan kriteria yang berbeda-beda. Berikut adalah beberapa bentuk risiko dan model alokasi risiko dari berbagai sumber :

1. risiko yang mempengaruhi pengambilan keputusan untuk membangun proyek berdasarkan *Public Private Partnership*, yaitu: risiko suku bunga dan inflasi, fluktuasi nilai tukar mata uang, kondisi-kondisi yang ada, keadaan selama masa konstruksi, hubungan dengan tenaga kerja, kemajuan selama konstruksi, teknologi, pembiayaan operasional dan pemeliharaan, hambatan pelayanan, kehilangan bahan/ material dan peralatan, kekurangan/ kerusakan konstruksi, kerusuhan atau perang, dan *force majeure*.
2. risiko berdasarkan pihak penanggung risiko, terdiri dari:

- a. pihak publik/ pemerintah, yaitu: risiko pembiayaan proyek, pemeliharaan proyek, manajemen kontrak, oposisi publik, perilaku monopoli oleh swasta, dan inefisiensi swasta.
  - b. pihak swasta, yaitu: risiko kontrak manajemen, oposisi publik, persetujuan dan perijinan, perolehan tanah, kompetisi fasilitas paralel, perubahan sistem transportasi, dan pertanggungjawaban kerugian
3. risiko berdasarkan jenis, sumber dan pihak yang menanggungnya, terdiri dari: risiko pembangunan/ perencanaan, masa konstruksi, pengoperasian, pendapatan, pembiayaan, *force majeure*, politik, lingkungan, dan kegagalan proyek

#### **2.6.4. Mekanisme Pengurangan dan Penyebaran Risiko**

Saat ini, pihak-pihak yang terlibat dalam proyek seperti : pemerintah, agen pembangunan internasional dan lokal, institusi pembiayaan asing telah bekerja untuk membangun mekanisme yang dapat dipercaya untuk menurunkan risiko proyek infrastruktur, termasuk :

1. pembiayaan proyek kredit yang tersusun dari institusi pembiayaan yang dikhususkan
2. meningkatkan kredit, termasuk tanggungan yang dipegang pihak ketiga dan subordinasi hutang/ kewajiban
3. jaminan pemerintah
4. perkembangan jaminan bank multilateral dan hak kontribusi
5. partisipasi sektor swasta melalui dorongan equiti pemerintah langsung.

Risiko dapat disebar ataupun dikurangi apabila dibentuk lembaga yang menyerap risiko ini seperti lembaga keuangan, misalnya asuransi dan perjanjian (kontrak) lainnya. Risiko juga dapat diperkecil dengan cara diversifikasi, yaitu melaksanakan kegiatan yang berbeda-beda : apabila kegiatan A merugi, B dapat menghasilkan untung.

#### **2.7. Konsepsi Kerjasama pemerintah dan swasta**

Kerjasama pemerintah dan swasta (KPS) atau *Public-Private Partnership* (KPS) telah lama dipraktekkan di berbagai negara di dunia sebagai cara yang efektif untuk membangun infrastruktur ekonomi dimana pemerintah bekerjasama dengan sektor swasta untuk membangun dan membiayainya. Skema kerjasama ini diharapkan membawa nilai tambah bagi kedua belah pihak dimana pembangunan dapat dipercepat dan berfungsi

sebagaimana yang diharapkan untuk membawa manfaat ekonomi lebih lanjut. Sumber pembiayaan pada kerjasama berasal dari pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Berdasarkan skema KPS, sektor publik dan sektor swasta terikat dalam suatu kesepakatan yang dituangkan dalam suatu kontrak dengan batas waktu yang disepakati, dimana sektor swasta berkomitmen untuk menyediakan fasilitas/pelayanan publik. Justifikasi utama adalah kemungkinan meng"eksploitasi" manajemen kualifikasi dan efisiensi dari sektor swasta tanpa mengabaikan standar kualitas dari output dengan mekanisme control dari sektor publik. Implementasi KPS akan memberi keuntungan berupa penghematan biaya, pembagian risiko, peningkatan kualitas layanan, peningkatan pendapatan, implementasi yang lebih efisien dan adanya keuntungan ekonomis. Sedangkan risiko yang mungkin muncul adalah hilangnya kontrol dari pemerintah, naiknya biaya transaksi, risiko politis, akuntabilitas yang buruk, pengurangan kualitas atau efisiensi layanan, bias dalam proses seleksi, serta masalah tenaga kerja.

Pemerintah dalam penataan ruang berlaku berperan sebagai penyedia barang dan jasa publik. Kebutuhan masyarakat yang terus meningkat tidak selalu dapat dipenuhi oleh pemerintah hal ini didasarkan kepada bahwa pemerintah kekurangan dana dan atas dasar teori manfaat dan keuntungan kegiatan penyediaan dan pemeliharaan barang dan jasa publik sehingga pemerintah harus mencari solusi yang inovatif untuk mengantisipasinya. Berdasarkan UU No. 32/ tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penyediaan fasilitas publik daerah dapat bekerjasama dengan pihak ketiga. Pihak ketiga yang dimaksud adalah swasta. Keterlibatan swasta dalam pemerintahan dapat berupa penyediaan prasarana dan pemberian layanan kepada masyarakat. Tujuan dari mengikutsertakan pihak swasta dalam pembangunan, adalah:

- Membantu pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik
- Meringankan beban administrasi dan keuangan pemerintah dalam pengadaan pelayanan
- Meningkatkan efektifitas dan produktifitas layanan publik melalui kompetisi
- Mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi

Terdapat berbagai macam bentuk kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta sesuai Perda No. 1/ 2012 tentang RTRW DKI Jakarta 2030, diantaranya:

- Joint venture
- Service contract
- Management contract
- Kontrak bangun/ rehabilitasi
- Lease contract
- Concession contract



- Contract operations
- Asset selling
- KPS yang kompleks

Asumsi dari jumlah penduduk DKI Jakarta tahun 2030  $\pm$  10 juta jiwa mengakibatkan ada isu-isu strategis yang perlu dibahas seperti pada masalah transportasi, tuntutan penyediaan sarana dan prasarana membutuhkan dana yang besar dan tidak dapat ditanggung sendiri oleh pemerintah oleh karena itu perlu adanya kerjasama antara pemerintah dan swasta dalam hal pemenuhan kebutuhan pelayanan publik seperti jaringan jalan, *public transport* dan lain-lain.

### 2.7.1. Definisi Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS)

Terminologi kerjasama (*partnerships*) atau kemitraan, lazim digunakan untuk menggambarkan sebuah jalinan kerja antara dua atau lebih individu/ organisasi untuk memproduksi suatu barang (*goods*) atau memberikan suatu pelayanan jasa (*service delivery*) (Kariem, 2003:12). Pakar lain (Savas, 1988; Donahue. 1992) menambahkan bahwa kemitraan sering juga dilihat sebagai proses peningkatan kualitas layanan atau produk dengan atau tanpa penurunan biaya (*increasing quality of service and reducing cost*).

Kerjasama pemerintah dan swasta (KPS) merupakan kerjasama antara Pemerintah dan badan usaha (swasta) dalam penyediaan infrastruktur yang meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun atau meningkatkan kemampuan infrastruktur dan/atau kegiatan pengelolaan infrastruktur dan/atau pemeliharaan infrastruktur dalam rangka meningkatkan kemanfaatan infrastruktur (PerMen No. 4 Tahun 2010). *International Monetary Fund* (2004) menjelaskan bahwa KPS merupakan pengaturan pihak swasta dalam penyediaan aset infrastruktur dan jasanya, yang secara tradisional dikelola dan disediakan pemerintah.

Istilah Kerjasama Pemerintah-Swasta (KPS) atau yang lebih dikenal dengan *Public Private Partnership* (KPS) pada awalnya muncul di Amerika Serikat yang merupakan gabungan pendanaan dari sektor publik dan swasta yang digunakan untuk mendanai program-program pendidikan. . Di British Columbia, konsep KPS pertama kali muncul pada Juni 1998 sebagai bentuk kerjasama antara pemerintah dengan sektor swasta dalam menyediakan jasa, fasilitas dan infrastruktur ([www.marh.gov.bc.ca](http://www.marh.gov.bc.ca)).

Walaupun KPS sudah banyak dipergunakan dalam membiayai pembangunan infrastruktur di berbagai negara, namun tidak ada definisi yang baku tentang KPS dalam pembangunan infrastruktur ini. Hakekatnya KPS adalah Bentuk dan varian KPS dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan spesifik proyek. Beberapa varian definisi tersebut antara lain adalah (Mirjam Bult-Spiering and Geert Dewulf, 2006): KPS sebagai reformasi manajemen

dimana fungsi pemerintahan dan birokrasi mengalami perubahan dan pencerahan dari interaksinya dengan manajemen profesional yang biasanya dimiliki oleh sektor swasta.

KPS adalah kerjasama yang melembaga dari sektor publik dan sektor swasta yang bekerja bersama untuk mencapai target tertentu dimana kedua belah pihak menerima risiko investasi atas dasar pembagian keuntungan dan biaya yang dipikulnya.

Kerjasama pemerintah dan swasta adalah kerjasama kemitraan antara sektor publik dan sektor private untuk melaksanakan layanan publik yang lebih efisien dan efektif berdasarkan prinsip kesetaraan, transparansi, dan akuntabilitas. Kesetaraan dituangkan dalam pembagian pembiayaan dan keuntungan, kewenangan, serta kelembagaan.

Sedangkan William J. Parente dari *USAID Environmental Services Program*, mendiskripsikan bahwa KPS adalah sebuah kesepakatan atau kontrak antara pihak swasta dimana:

1. Pihak swasta mengambil alih fungsi pemerintah dalam periode waktu tertentu.
2. Pihak swasta menerima kompensasi atau fungsi yang dijalankannya itu, baik secara langsung atau tidak langsung.
3. Pihak swasta juga siap menerima risiko atas kinerjanya menjalankan fungsi tersebut.
4. Fasilitas publik, lahan, atau sumber daya lainnya boleh ditransfer atau disediakan oleh pihak swasta.

KPS diperlukan untuk meningkatkan pelayanan publik, baik dari kuantitas, kualitas, dan efisiensi. Peningkatan kualitas penyediaan, pengelolaan, pemeliharaan, dan pengembangan infrastruktur dipegang oleh swasta, dan biaya operasional pelayanan ditanggung oleh pengguna infrastruktur. Manfaat yang akan diterima dari kebijakan KPS ini, berkaitan dengan peningkatan efisiensi, mendorong kesanggupan lembaga keuangan untuk menyediakan pembiayaan tanpa jaminan yang terlalu rumit bahkan hingga mengurangi risiko kegagalan proyek (Gunawan, 2010, hal. 24).

Melalui KPS, swasta diharapkan dapat memberikan pelayanan publik yang lebih baik dari pemerintah. Mengingat selama ini pihak swasta selama ini lebih efisien dalam menerapkan manajemen pengelolaan yang modern, biaya yang lebih murah dan terjangkau, termasuk dalam memperoleh sumber pendanaan. Tentunya pelaksanaan KPS itu sendiri diperoleh melalui mekanisme kompetisi yang adil, transparan, dan akuntabel.

Sumber pembiayaan pada kerjasama berasal dari pemerintah, swasta, dan masyarakat. Swasta biasanya menggunakan pinjaman dari lembaga pembiayaan nasional maupun internasional. Lembaga pembiayaan internasional dapat berpartisipasi langsung kepada mitra swasta atau pemerintah. Besarnya porsi pembiayaan tergantung pada konsep pembagian peran dan risiko diantara pemangku kepentingan (*stakeholders*). Pemerintah akan menetapkan serangkaian kriteria dan indikatornya untuk mencapai tujuan proyek, dan berdasarkan kriteria tersebut pemerintah menghitung penghematan biaya yang akan diperoleh dengan membandingkan pengelolaan proyek oleh pemerintah sendiri dengan pengelolaan seluruh atau sebagian proyek tersebut oleh swasta. Pemerintah mengkaji sejauhmana proyek tersebut dapat diterima oleh masyarakat dan potensi-potensi lainnya. Setelah itu pihak swasta juga menghitung berapa keuntungan yang akan didapatkan, dan pada akhirnya akan terlaksana kesepakatan antara kedua belah pihak (pemerintah dan Swasta).

KPS adalah kerjasama antara pemerintah dan swasta yang menghasilkan produk atau jasa dimana risiko, biaya, dan keuntungan ditanggung bersama berdasarkan nilai tambah yang diciptakannya. Sedangkan Yescombe (2007) mendefinisikan KPS sebagai kontrak jangka panjang antara pemerintah dan sektor swasta untuk melaksanakan perencanaan, pembangunan, pembiayaan, dan pengoperasian infrastruktur publik oleh pihak swasta. Pengguna atau masyarakat luas melakukan pembayaran atas fasilitas infrastruktur yang dipergunakannya kepada pihak swasta sepanjang usia kontrak KPS dan pada akhir kontrak KPS fasilitas infrastruktur kembali kepada pemerintah. Konsep KPS tidak hanya dapat dipandang dari sisi *public* dan *private sector* saja.

KPS memiliki 4 karakteristik yaitu (1).KPS merupakan kontrak jangka panjang, (2) investasi pihak swasta dan siklus hidup proyek merupakan hal yang penting bagi pihak swasta, (3) inovasi dalam penyediaan jasa yang dilakukan pihak swasta dan (4) adanya keuntungan yang didapatkan baik itu dari pihak swasta maupun dari pihak pemerintah (Alfen, et al.,2009). KPS dikenal juga sebagai *triangle synergi* antara *government*, *business* dan *communities*, dimana pelaku KPS menurut UNDP dapat dikembangkan menjadi 3 unsur yaitu (Hardijanto, 2000):

Negara, berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif.

Swasta, mendorong terciptanya lapangan kerja dan pendapatan masyarakat.

Masyarakat, mewadahi interaksi sosial politik, memobilisasi kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi sosial dan politik.

### **2.7.2. Tujuan dan Keuntungan Penerapan KPS**

KPS pada proyek infrastruktur merupakan alat untuk meningkatkan efisiensi dan meningkatkan kualitas dari produk-produk dan pelayanan publik (Spiering & Dewulf, 2007). Kurdi (2004) menyatakan bahwa ada beberapa tujuan partisipasi pihak swasta dalam pola kerjasama KPS diantaranya adalah mendapatkan modal untuk mengatasi masalah pembiayaan dalam pembangunan infrastruktur, memperbaiki pengelolaan sumber daya alam dan sarana pelayanan, mengimpor alih teknologi, memperluas dan mengembangkan layanan bagi pelanggan dan meningkatkan efisiensi operasional. Menurut PerMen No. 4 Tahun 2010 tanggal 21 Juni 2010, tujuan KPS adalah:

- Mencukupi kebutuhan pendanaan yang berkelanjutan
- Meningkatkan kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan melalui persaingan yang sehat
- Meningkatkan kualitas pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur
- Mendorong prinsip “pakai-bayar”, dan dalam hal tertentu dipertimbangkan kemampuan membayar pemakai.

Tujuan bersama yang hendak dicapai dengan menggunakan skema KPS ini antara lain adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur, meningkatkan kualitas dari produk-produk dan pelayanan publik, dengan menanggung secara bersama-sama dalam hal modal, risiko, ilmu pengetahuan, SDM. Tujuan lainnya yang hendak dicapai dalam pelaksanaan skema KPS pada proyek infrastruktur adalah sebagai berikut;

*To obtain more “value for money” than traditional public procurement options would deliver (Andrea RENDA (Senior Research Fellow, CEPS) and Lorna SCHREFLER (Research Assistant, CEPS, PUBLIC - PRIVATE PARTNERSHIPS; Models and Trends in the European Union, (IP/A/IMCO/SC/2005-). To produce reduced life-cycle costs, better risk allocation, faster implementation of public works and services, improved service quality and additional revenue streams.*

Namun demikian, Deloitte (2006) menyatakan bahwa KPS tidak dimaksudkan untuk menggantikan keseluruhan peran pemerintah dalam pembangunan infrastruktur. Penerapan KPS dalam proyek infrastruktur menurut Deloitte (2006) akan memberikan beberapa keuntungan antara lain:

6. Penyediaan Infrastruktur lebih awal. Penyediaan oleh pemerintah mengakibatkan pemerintah menyediakan pendanaan awal yang besar sehingga dapat berakibat penundaan atau ketidakpastian manfaat penyediaan infrastruktur. Dalam hal ini pemerintah dapat mentransfer biaya kepada pihak swasta.
7. Tepat Waktu dan Tepat Anggaran. KPS banyak memiliki riwayat dalam menyelesaikan konstruksi tepat waktu dan anggaran.

8. Mengalihkan Risiko Pembangunan dan Pemeliharaan kepada Swasta.
9. Penghematan Biaya. Biaya pembangunan yang lebih rendah, mengurangi biaya pemeliharaan, dan biaya risiko yang berkaitan dengan pembangunan.
10. Orientasi yang Kuat pada Pelayanan Konsumen. Penyediaan infrastruktur oleh swasta akan bersandarkan pada pembayaran pengguna, yang merupakan pendorong untuk menyediakan pelayanan kepada konsumen yang lebih kuat.

### 2.7.3. Bentuk-Bentuk KPS

International Monetary Fund (2004), mengelompokkan 3 (tiga) kategori besar bentuk KPS, yang telah diterapkan beberapa negara. **Petama**, pada proses KPS terdapat sebagian tahapan yang dilakukan pemerintah dan sebagian swasta. Bahkan terdapat tahapan pekerjaan yang sepenuhnya dilakukan oleh swasta. **Kedua**, diperbolehkannya mekanisme kepemilikan yang sifatnya sementara maupun tetap dari pemerintah dan swasta. **Ketiga**, pemerintah masih dominan memiliki aset dan menyerahkan ke pihak swasta untuk mengoperasikan dalam waktu yang lebih lama.

Adapun secara garis besar bentuk KPS menurut *International Monetary Fund* (2004), dapat dilihat pada Tabel 2.1. sebagai berikut:

Kemitraan KPS tidak dibangun pada aturan dan pola tanggung jawab yang seragam, namun biasanya bervariasi antara proyek yang satu dengan yang lain. Tabel 2.3 memperlihatkan tipe KPS dalam pembangunan infrastruktur yang lazim dipergunakan dalam transaksi KPS di dunia (Deloitte Research, 2006). KPS pada umumnya bekerja baik untuk sektor dimana persaingan terjadi seperti jalan tol, pembangkit listrik, dan telekomunikasi. Didalam situasi dimana persaingan tidak terjadi seperti jaringan transmisi atau distribusi listrik dan distribusi air bersih, maka konsesi, *service management*, dan *lease contracts* biasanya lebih cocok untuk dilakukan.

Tabel 2.2. Tipe KPS Proyek atau Fasilitas Baru

	<b>Pembagian Tugas dan Tanggungjawab</b>
Design-Build (DB)	Pemerintah mengikat kontrak dengan mitra swasta untuk membuat disain dan membangun fasilitas menurut syarat dan spesifikasi yang ditetapkan oleh pemerintah. Setelah selesai dibangun, pemerintah mengambil tanggungjawab untuk mengoperasikan dan memelihara fasilitas tersebut. Seringkali disebut juga sebagai Build-transfer (BT)
Design-Build-Maintain (DBM)	Sama dengan DB kecuali bahwa mitra swasta yang memelihara fasilitas dan pemerintah yang mengoperasikannya

Design-Build-Operate (DBO)	Mitra swasta membuat disain dan membangun fasilitas. Setelah terbangun fasilitas diserahkan kepada pemerintah sementara mitra swasta berhak untuk mengoperasikannya untuk jangka waktu tertentu sesuai kontrak. Skema ini seringkali disebut juga sebagai Build-Transfer-Operate (BTO)
Design-Build-Operate-Maintain (DBOM)	Ini adalah kombinasi dari DB dengan operasi & pemeliharaan dari fasilitas yang dilakukan oleh mitra swasta untuk jangka waktu tertentu. Di akhir masa konsesi, pengoperasian dikembalikan kepada pemerintah. Skema ini dikenal juga sebagai Build-Operate-Transfer (BOT)
Build-Own-Operate-Transafer (BOOT)	Pemerintah memberikan lisensi atau konsesi atau franchise kepada investor swasta untuk membiayai, mendisain, membangun, dan mengoperasikan fasilitas infrastruktur untuk suatu jangka waktu tertentu. Di akhir masa konsesi, kepemilikan fasilitas tersebut dikembalikan kepada pemerintah.
Build-Own-Operate (BOO)	Pemerintah memberi lisensi kepada investor swasta untuk membiayai, disain, membangun, operasi, dan memelihara proyek yang juga menjadi pemilik proyek. Investor tidak

Sumber: Bappenas, 2010

## 2.8. Beberapa Model Investasi dan Pembiayaan Infrastruktur

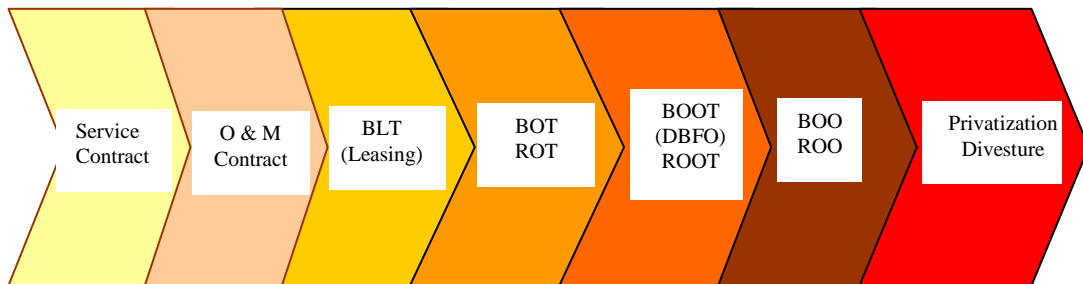
Pembangunan infrastruktur umumnya memerlukan biaya yang besar. Pembiayaan pembangunan infrastruktur di Indonesia relatif masih sangat rendah. **Bappenas** (2009) mencatat bahwa sebelum krisis tahun 1998 yang lalu, rata-rata pembiayaan infrastruktur baru mencapai 2,2 % terhadap GDP, kemudian meningkat menjadi 5-6 % terhadap GDP. Berdasarkan kebutuhan RPJP, total kebutuhan dana bagi pembangunan infrastruktur sebesar Rp. 1400 triliun sementara itu kemampuan pemerintah maksimal hanya Rp. 452 trilyun sehingga masih ada kekurangan sekitar Rp. 948 trilyun.

Pembangunan infrastruktur dalam rangka meningkatkan daya saing global sesuai dengan struktur ruang nasional (RTRWN) memerlukan biaya besar yang tidak mungkin bertumpu pada kapasitas fiskal pemerintah semata. Untuk itu perlu kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta maupun bersama rakyat untuk mengisi kekurangan dana sebesar Rp. 948 trilyun tersebut. Model kerjasama pemerintah dan swasta dapat digambarkan dalam bentuk Spektrum seperti terlihat pada Gambar 2.10.

**Investasi Pemerintah**

**Investasi**

**Swasta**



**Keterangan :**

O & M Contract	→ Operation and maintenance Transfer	BOOT	→ Build Own Operate
BLT (Leasing)	→ Build and Transfer Operate	DBFO	→ Develop Build Finance Operate
BOT	→ Build Operate Transfer Own	BOO	→ Build Own Operate
ROT	→ Rehabilitate Operate Transfer Own	ROO	→ Rehabilitate Operate Own

**Gambar. 2.10. Model Kerjasama Pemerintah dan Swasta**

Sebagai upaya memfasilitasi kerjasama pemerintah dengan swasta, pemerintah telah mengeluarkan peraturan bagi terwujudnya kerjasama tersebut, diantaranya yaitu :

- 4) Perpres No. 67/ 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
- 5) Perpres No. 42/ 2005 tentang Komite Kebijakan Percepatan Pembangunan Infrastruktur (KKPPI).
- 6) Perpres No. 36/ 2005 jo Perpres No. 65/ 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Kerjasama antara pemerintah dan swasta pada dasarnya terkait dengan kerjasama pengadaan investasi. Secara konvensional kerjasama selama ini dalam bentuk kontrak layanan (*service contract*) yang hampir seluruhnya adalah investasi publik (dari pemerintah), kemudian perlu pengembangan yang lebih banyak peranan investasi dari pihak swasta misalnya : kontrak operasi dan pemeliharaan (*O&M Contract*), *BLT Leasing*, *BOT/ ROOT*,

BOOT (DBFO)/ROOT, BOO/ROO, atau semua investasi swasta dalam bentuk *privatization/divestiture*.

Kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam perkembangannya belum menunjukkan kecenderungan yang lebih baik dalam arti masih banyak mengalami kendala-kendala, khususnya dalam menggalakkan dana dari “*financier*” perbankan umum dengan harga uang dalam bentuk “*interest*” yang masih tinggi. Mahalnya dana perbankan disebabkan oleh risiko yang masih tinggi dari berbagai penyebab potensi risiko. Oleh karena itu, perlu senantiasa berusaha untuk mencari metode dan/atau mekanisme untuk meningkatkan akses pembiayaan.

Pemerintah telah menetapkan arahan melalui RPJP, RTRWN dan APBN, kerjasama dengan swasta, maupun pembentukan lembaga-lembaga pembiayaan dan pengelolaan risiko adalah merupakan langkah-langkah yang strategis, tetapi masih dalam kapasitas terbatas dan memiliki berbagai kendala. Pembangunan infrastruktur perlu didukung dan melibatkan pemerintah daerah yang diharapkan bekerja efisien dan mampu memanfaatkan dana dan potensi-potensi yang ada termasuk penyertaan modal, pinjaman, menutupi defisit dan kegiatan pembiayaan lainnya untuk pembangunan infrastruktur.

Walaupun pelaksanaan *pengembangan kawasan perbatasan* dengan menggunakan konsep KPS tidaklah mudah, bagaimanapun juga haruslah dihadapi. Untuk itu penerapan KPS yang dibarengi dengan konsep *core –competence* diharapkan dapat mereduksi risiko yang ada dan adanya perbedaan nilai yang muncul antara pihak pemerintah dan swasta.

### 2.8. 1. Proses Investasi KPS di Pusat

Proses investasi KPS terdiri dari 9 tahapan, seperti pada gambar berikut :



Gambar 2.11. Tahapan Proses Investasi KPS  
Sumber : Panduan Bagi Investor Dalam Investasi di Bidang Infrastruktur KPS, Bappenas, 2010

Tahap Studi Kelayakan diawali oleh 2 (dua) tahap awal dari proses investasi KPS, yaitu; Pertama Tahap Pemilihan Proyek terdiri atas proyek identifikasi dan prioritas dengan tujuan untuk mengidentifikasi proyek-proyek yang dapat menarik mitra-mitra swasta dan memaksimalkan keuntungan publik, dengan memperhatikan kebijakan dan tujuan Pemerintah, serta sumber daya yang terbatas dan kesiapan proyek tersebut. Kedua Tahap



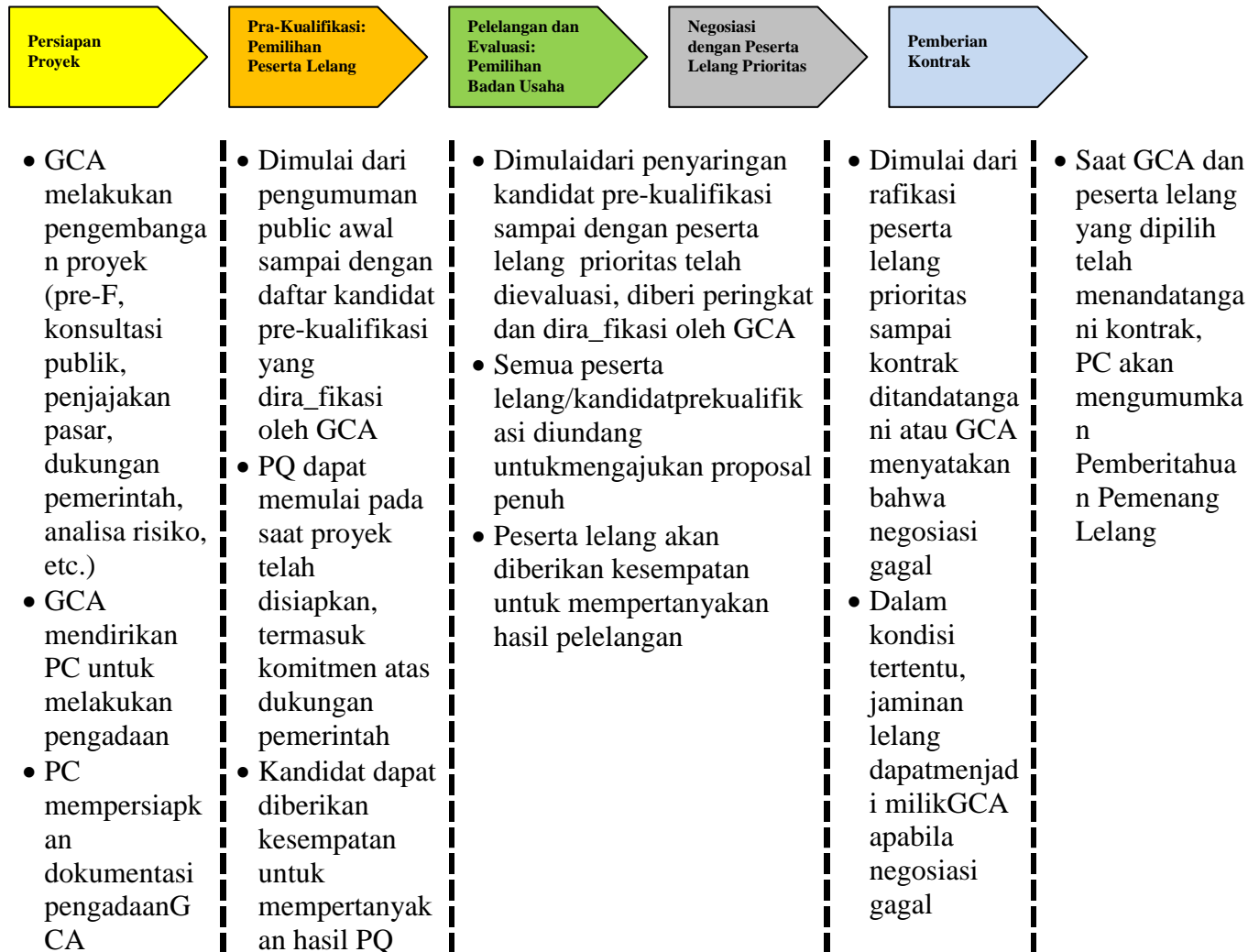
Konsultasi Publik untuk mendapatkan saran-saran yang diperlukan mengenai rancangan suatu proyek tertentu dari para pihak diluar pemerintah meliputi publik dan pihak yang berkepentingan lainnya seperti calon sponsor dan pemberi pinjaman proyek.

Baik terhadap proyek KPS yang dilakukan berdasarkan inisiasi pemerintah (*solicited*) maupun swasta (*unsolicited*) mengikuti ketentuan umum yang ditetapkan dalam proses pengembangan dan pelaksanaannya. Namun demikian, ketentuan pemerintah dan Badan Usaha dibedakan sesuai dengan pendekatan yang akan dilakukannya.

Pemilihan proyek terdiri dari proyek identifikasi dan prioritasasi. Indonesia mempunyai kebutuhan infrastruktur yang tinggi, tetap tidak semua proyek diperlukan dan cocok untuk dikategorikan sebagai proyek KPS. Mengingat sumber daya Pemerintah dan mitra-mitra swasta yang terbatas, pemilihan proyek menentukan kemana sumber daya yang terbatas ini seharusnya digunakan.

Studi Kelayakan dilakukan untuk memenuhi peraturan-peraturan yang berlaku, menyediakan dasar pertimbangan untuk menentukan keputusan dijalankannya proyek KPS dan menentukan besarnya dukungan pemerintah yang diperlukan. Tanggung jawab untuk mempersiapkan studi kelayakan tergantung pada, apakah suatu proyek tertentu merupakan proyek *solicited* ataupun *unsolicited*. Untuk proyek *solicited*, GCA diwajibkan untuk melakukan Studi Kelayakan atau Feasibility Study (FS). Untuk proyek *Unsolicited*, pemrakarsa proyek diwajibkan untuk menyiapkan FS, dan berhak untuk meminta agar biaya-biaya Studi Kelayakan tersebut dibayarkan oleh pemenang tender dalam hal pemrakarsa proyek tidak berpartisipasi dalam tender proyek tersebut. Persyaratan minimum yang berlaku umum terhadap Studi Kelayakan KPS diatur dalam peraturan-peraturan khusus sektoral untuk proyek-proyek tertentu, seperti Perpres 67/2005, Perpres 13/2010 dan Peraturan Menteri Keuangan 38/2006. Semua proyek KPS Indonesia harus dilakukan lewat proses pengadaan yang kompetitif yang didahului oleh suatu proses yang struktural yang pada umumnya termasuk proses pra-kualifikasi. GCA memilih mitra swastanya untuk pelaksanaan Proyek KPS melalui proses tender yang kompetitif. Untuk tender proyek berdasarkan inisiasi swasta (*Unsolicited*), pemrakarsa proyek dapat menerima poin tambahan pada saat evaluasi tender, hak untuk menyamakan penawaran dari peserta tender peringkat pertama, atau kompensasi dari GCA atau pemenang tender atas usaha dan kekayaan intelektual yang diperoleh dari Studi

Kelayakan yang disiapkan apabila tidak mengikuti tender tersebut. Proyek *Solicited* maupun *Unsolicited* wajib mengikuti ketentuan ini.



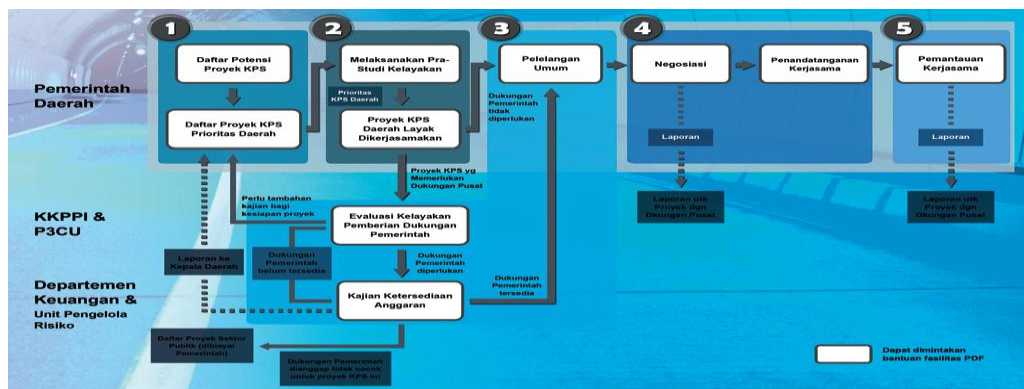
Gambar 2.12. Tahapan Proses Pengadaan Proyek KPS

Sumber : Panduan Bagi Investor Dalam Investasi di Bidang Infrastruktur KPS, Bappenas, 2010

Panduan KPS yang diterbitkan Bappenas pada April 2010 disebutkan bahwa pada studi kelayakan terdapat rancangan dasar proyek berikut analisa keuangan dan dokumentasi lainnya sebagaimana diatur dalam peraturan-peraturan yang berlaku: bentuk kerja sama yang diusulkan serta tingkatan dan jenis dukungan pemerintah yang diperlukan, rencana pelaksanaan, hasil dari konsultasi publik dan lain-lain, sebagaimana dijelaskan dalam bab II. Hal ini untuk memastikan rancangan hukum, teknis dan komersial apa saja yang diperlukan oleh proyek-proyek yang ditawarkan kepada pihak swasta. Hasil dari studi kelayakan akan menentukan pembagian risiko antara pemerintah dengan swasta.

### 2.8.2. Proses Investasi KPS di Daerah

Beberapa peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud di atas telah menghapuskan peran monopoli dari badan usaha yang dimiliki atau dikelola oleh negara dalam kegiatan infrastruktur. Meskipun dalam beberapa sektor, suatu perusahaan milik negara merupakan *off-taker* secara *de facto* atas proyek KPS, namun pada umumnya tidak ada persyaratan bagi investor swasta harus bermitra dengan perusahaan milik negara (meskipun dalam beberapa proyek di daerah, GCA mensyaratkan bahwa tender yang dilakukan oleh Sponsor Proyek dalam pendirian badan usaha dimiliki secara minoritas oleh perusahaan milik negara, biasanya perusahaan pembangunan daerah). Berdasarkan daftar negatif investasi sebagaimana dimaksud di atas, para investor asing dan lokal dapat menempatkan modal di semua sektor infrastruktur sesuai dan dengan memperhatikan peraturan khusus sektoral dan proses KPS yang lebih umum sebagaimana diatur dalam peraturan-peraturan KPS. Pelaksanaan KPS di daerah terkait dengan PP No. 50 tahun 2007, menyangkut peraturan tentang otonomi daerah.



Gambar 2.13. Proses KPS di Daerah

Sumber : Panduan Bagi Investor Dalam Investasi di Bidang Infrastruktur KPS, Bappenas,

2010

### 2.8.3. Peran Pemerintah Daerah

Tahun 1999, Pemerintah Indonesia mengambil langkah besar untuk mendelegasikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah: kota, kabupaten dan propinsi. Otonomi daerah kini secara nyata tercermin dalam semua peraturan khusus sektoral dan peraturan KPS.

*Government Contracting Agency (GCA)* pada umumnya akan menjadi unit pemerintah yang mengatur sesuai letak geografis proyek dijalankan. Misalnya, untuk proyek dengan cakupan kota, yang menjadi GCA-nya adalah administrasi kota yang diwakili oleh Walikota; untuk proyek yang terbatas untuk kabupaten, GCA-nya merupakan badan kabupaten yang diwakili oleh Bupati; untuk proyek lintas kabupaten

tetapi masih terletak dalam suatu propinsi, pemerintah propinsi akan bertindak sebagai GCA yang dalam hal ini diwakili oleh Gubernur; dan untuk proyek lintas propinsi, pemerintah pusat yang diwakili oleh Menteri atau kepala suatu instansi pemerintah yang akan menjadi GCA-nya. Pemerintah, melalui P3CU, secara aktif berusaha untuk memperkuat kemampuan pemerintah daerah untuk dapat melakukan persiapan dan pelaksanaan proyek-proyek KPS.

Posisi kerjasama pemerintah dan swasta dapat dilihat berdasarkan karakteristik komponen kegiatan investasi yang biasa dikembangkan oleh instansi pemerintah dan perusahaan swasta. Adapun posisi KPS ini berada diantaranya.

Tabel 2.4. Positioning Karakteristik KPS

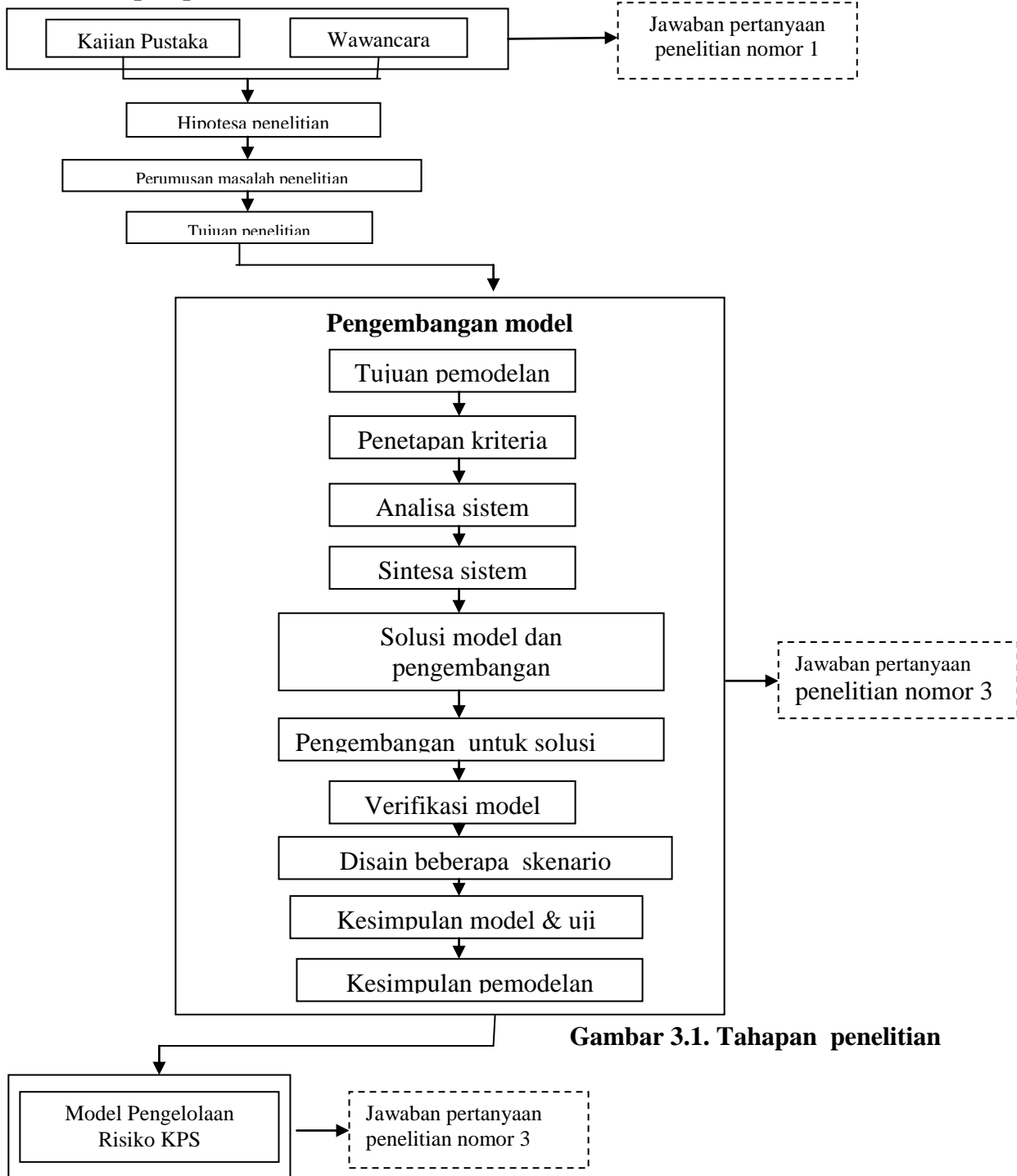
KETERANGAN	ORGANISASI PENYEDIA		
	Pemerintah	Kerjasama dengan pihak swasta	Swasta
Karakteristik pelayanan	Barang untuk umum (public goods)	Barang umum yang dapat ditarik biaya pemakainnya	Barang khusus/umum yang dapat ditutup kembali biayanya
Penerima manfaat yang utama	Masyarakat luas	Kelompok yang dapat diidentifikasi	Perorangan atau per keluarga
Karakteristik biaya	Tidak dapat bagi biaya	Dapat bagi biaya ( <i>cost sharing</i> )	Dapat bagi biaya ( <i>cost sharing</i> )
Hubungan dengan kemauan untuk membayar	Rendah	Sedang	Tinggi
Pengukuran terhadap kualitas dan kuantitas dari jasa yang ada	Rendah	Tinggi	Tinggi
Efek tambahan dari pelayanan	Rendah	Tinggi	Rendah
Investasi modal dan pelayanan	Besar	Sedang atau besar	Rendah atau sedang bertahap
Kapasitas LSM untuk menyediakan pelayanan ini	Rendah	Dalam lingkungan yang tinggi tingkat spesialisasinya	Tinggi
Tingkat kecanggihan teknologi yang dibutuhkan	Rendah	Sedang atau tinggi	Tinggi

Sumber: Kemenpera, Kajian Potensi KPS, 2010

### BAB III. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini adalah bersifat deskriptif dan *explanatory*. Metodologi penelitian yang digunakan bertujuan untuk menentukan dan menjelaskan metode yang tepat untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, seperti Gambar 3.1, berikut:

#### 3.1. Tahapan penelitian



Gambar 3.1. Tahapan penelitian

Penyusunan instrumen penelitian berupa variabel-variabel yang dirumuskan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan (kuisisioner) yang telah dimatangkan terlebih dahulu, baik melalui validasi/ pendapat pakar maupun stakeholder tertentu sebagai representasi dari sampel penelitian. Narasumber penelitian merupakan praktisi dan stakeholder yang terkait langsung dengan proyek infrastruktur KPS dan secara khusus stakeholder untuk sektor permukiman dan kawasan di Indonesia.

Tabel 3.1. Jenis dan sumber data penelitian

Hipotesa	Jenis data	Sumber data	Instrumen analisis
Jika <i>risk assessment</i> dan <i>financing viability</i> dilakukan maka dapat meningkatkan kerjasama pemerintah dan swasta dalam pengembangan kawasan perbatasan	Primer	Data kualitatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wawancara/ diskusi</li> <li>• Observasi lapangan</li> <li>• <i>Focus Group Discussion</i></li> </ul>
		Data kuantitatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyebaran kuisisioner kepada instansi Pemerintah dan swasta, serta masyarakat yang berkepentingan.</li> </ul>
	Sekunder	Data kualitatif	Peta RTRW
		Data kuantitatif	Studi literatur (buku, jurnal, penelitian sebelumnya dll) untuk menetapkan variabel-variabel pengukuran dalam penelitian ini.

Sumber: Telah diolah kembali, 2015

### 3.2. Kerangka kerja penelitian

Kerangka kerja dalam penelitian ini dibagi dalam 4 tahapan, yaitu:

1. Tahapan 1: identifikasi dan struktur faktor dan variabel

Tahapan 1 merupakan tahapan untuk mengidentifikasi dan menstrukturkan faktor dan variabel risiko peremajaan pada kawasan. Faktor dan variabel tersebut diidentifikasi berdasarkan analisis deduktif dari literatur review dan selanjutnya distrukturkan dengan pendekatan *Risk Management*. Hasil dari tahapan 1 adalah struktur faktor dan variabel risiko untuk pengembangan kawasan perbatasan.

2. Tahapan 2: penentuan tingkat level berdasarkan tahapan analisis risiko.

Tahapan 2 merupakan tahapan untuk menghitung nilai *level of risk* yang merupakan suatu ukuran atau parameter yang menunjukkan besarnya kontribusi dari setiap variabel yang telah diperoleh dari tahapan 1. Data yang digunakan dalam menentukan *level of service* setiap variabel adalah informasi atau data berupa penilaian beberapa narasumber berdasarkan dampak/ pengaruh dan frekuensi/ probability terjadinya risiko yang dianalisis dengan menggunakan analisa *risk assessment* dan *Analytical Hierarchy Process (AHP)*.

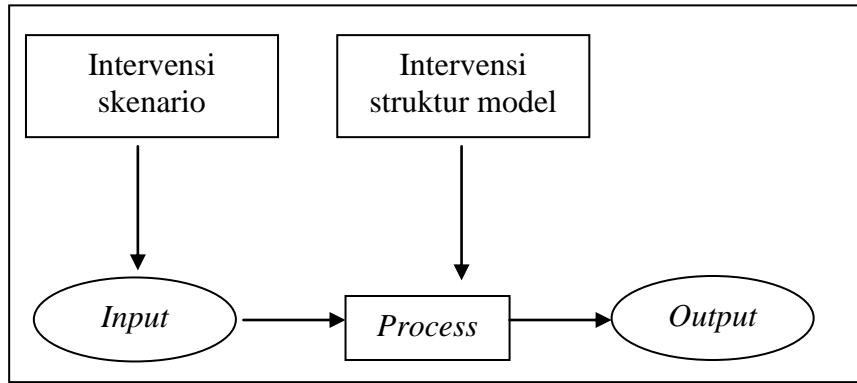
3. Tahapan 3: pengembangan skenario intervensi

Tahapan 3 merupakan tahapan untuk pengembangan beberapa skenario intervensi terhadap pengembangan kawasan perbatasan yang perlu dilakukan sebagai penanggulangan/ mitigasi risiko. Penentuan intervensi didasarkan pada hasil *risk assessment* yang dilakukan pada tahapan 2 dimana telah ditemukan risiko potensial akibat dari faktor dan variabel kerjasama pemerintah dan swasta dalam peremajaan kawasan.

4. Tahapan 4: pemodelan dinamika intervensi

Tahapan 4 merupakan tahapan untuk mengembangkan model analisis sensitivitas masing-masing skenario dengan pendekatan sistem dinamis.

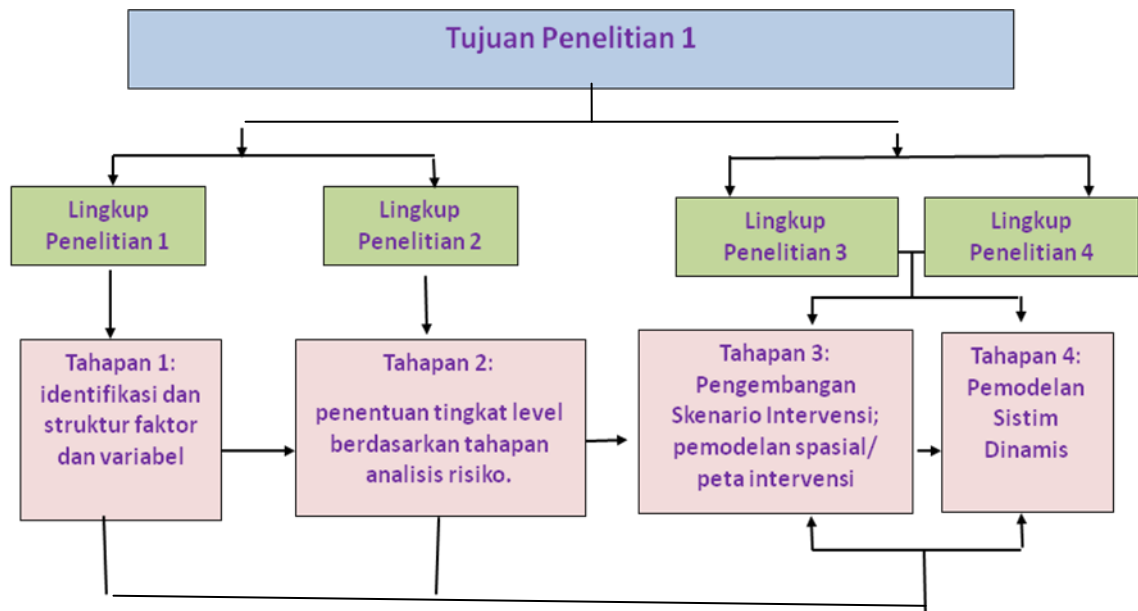
Tahapan keempat merupakan tahapan yang dilakukan untuk menentukan sensitifitas dari skenario penerapan kerjasama pemerintah dan swasta dalam pengembangan kawasan perbatasan. Tujuan dari tahapan ini adalah menentukan skenario mana yang paling optimal dan mungkin dilaksanakan. Analisa sensitifitas ini merupakan perlakuan/ intervensi terhadap model sebagai sebuah tindakan berdasarkan kondisi yang mungkin terjadi dalam dunia nyata maupun berdasarkan pilihan kebijakan yang mungkin dilakukan. Pengujian ini adalah intervensi parameter input model atau struktur model untuk melihat seberapa jauh kepekaannya terhadap perubahan output model. Sehingga dapat diamati bagaimana efek atau dampak suatu intervensi terhadap kinerja model secara keseluruhan yang diilustrasikan secara sederhana pada Gambar 3.2.



Gambar 3.2 Diagram *input-process-output* tahapan 4

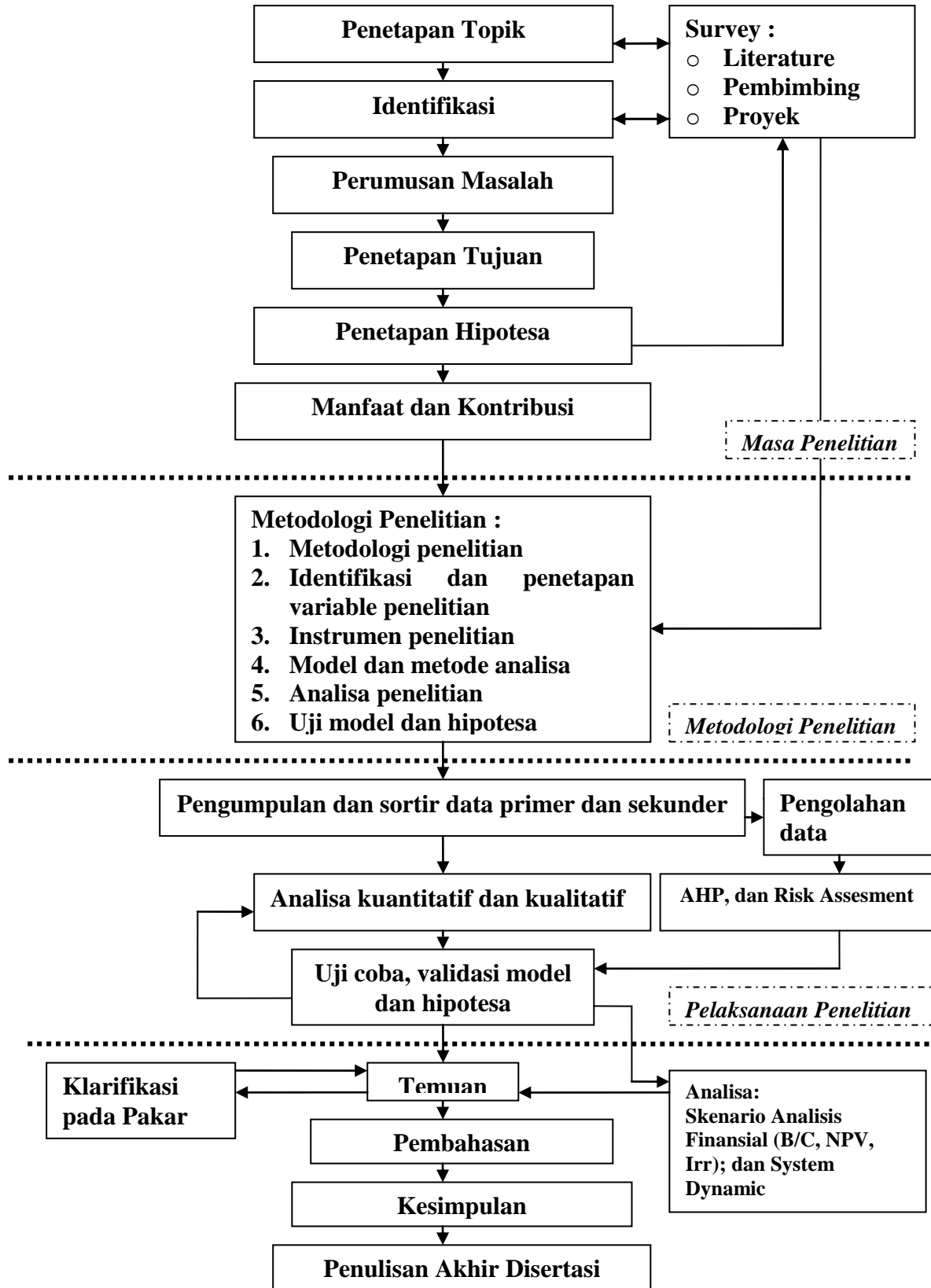
Sumber : Telah diolah kembali

Secara keseluruhan kerangka kerja dari tahapan penelitian ini dituangkan dalam Gambar 3.3 dan 3.4 di bawah ini:



Gambar 3.3. Kerangka kerja penelitian





Gambar 3.4. Tahapan penelitian

### 3.3. Prosedur Penelitian

Penelitian ini, pendekatan yang dilakukan dapat digambarkan seperti Gambar 3.4, yang meliputi langkah-langkah sebagai berikut :

- Merumuskan masalah dan judul penelitian
- Studi literatur dan pustaka
- Menentukan konsep dan hipotesa penelitian
- Penetapan pola dan pengambilan sampel dasar serta pembuatan kuisioner.
- Pengumpulan data primer dengan cara penyebaran kuisioner dan wawancara serta pengumpulan data sekunder dengan cara kajian pustaka.
- Pengolahan data dan tabulasi data
- Analisa data dengan menggunakan metode sebagai berikut :
  - a) Deskriptif analisis
  - b) Analisa statistik ; parametrik dan non parametrik
  - c) Analisa non statistik; metode analisa AHP dan metode *Risk Assessment*.
  - d) Simulasi dengan sistim dinamik menggunakan software *Power Sim*
- Pengkajian model dan uji coba hipotesa, dalam pengkajian model dilakukan simulasi model dengan sistim dinamik menggunakan software *Power Sim*.
- Pembahasan, penarikan dan penyusunan kesimpulan
- Pelaporan temuan kesimpulan dan rekomendasi

### **3.4. Teknik Pengumpulan Data**

Analisa yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode AHP (*Analytical Hierarchy Process*) untuk mencari *Risk Priority* dari masing-masing risiko potensial dalam pengembangan permukiman di kawasan, kemudian secara signifikan memberikan pengaruh terhadap prospek model kerjasama pemerintah dan swasta dalam *urban renewal* di Jakarta.

Data yang digunakan pada penelitian ini ada 2 macam, yaitu : (Arikunto, 2003)

2. Data Sekunder berupa : studi literatur (buku, jurnal, penelitian sebelumnya dll) untuk menetapkan variabel-variabel pengukuran dalam penelitian ini.
  - Data untuk landasan teori dari penelitian yang diambil dari buku-buku, jurnal-jurnal, makalah dll.
3. Data primer

- Data kualitatif meliputi penyebaran kuisioner kepada penduduk dan swasta yang berkepentingan dengan konsep pengembangan kawasan perbatasan (*urban renewal*).
- Data kuantitatif meliputi konsekuensi yang diperkirakan akan timbul akibat dilakukannya *urban renewal*.
- Data kualitatif ordinal, yaitu data yang diperoleh dari kategorisasi atau klasifikasi, dan diantara data tersebut terdapat hubungan tetapi tidak bisa dilakukan operasi matematika.

### **Penetapan teknik analisa dan pengolahan data.**

Dalam penelitian ini teknik analisa data ditetapkan dengan menggunakan 5 (lima) metode yaitu :

- Analisa tingkat risiko (*risk level*) untuk menentukan tingkat risiko dari masing-masing dampak, sebagai input analisa matematis tingkat risiko dan sebagai input analisa statistik tingkat risiko.
- *Analytical Hierarchy Process* (AHP) untuk menentukan faktor risiko atau rangking dampak-dampak penerapan *public private partnerships*.

#### **3.4.1. Analisa Penelitian**

Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa ada berbagai macam analisa yang telah ditentukan dalam mencapai sasaran dari penelitian ini. Masing-masing analisa tersebut dilakukan secara berhubungan seperti terlihat pada kerangka penelitian. Disini akan dijelaskan bagaimana analisa tersebut dilakukan dan apa tujuan dari dilakukannya analisa itu.

#### **3.4.2. Analisa Tingkat Risiko (*Risk Level*)**

Analisa tingkat risiko ini dipengaruhi oleh dua kriteria yaitu: tingkat pengaruh dampak dan frekuensi terjadinya dampak. Skala tingkat pengaruh ini merupakan hasil olahan yang didapat dari penilaian kriteria dampak. Kriteria frekuensi dari dampak yang terjadi dalam penelitian ini merupakan kombinasi antara teknik evaluasi kualitatif standart *New Zealand* mengenai manajemen risiko (AS 3360-1995).

Analisis tingkat risiko atau *Risk Level* dilakukan untuk mengetahui tingkat risiko dari data hasil survei melalui kuisioner. Analisis tingkat risiko atau *Risk Level* dapat dilakukan secara kualitatif dengan membuat matrik tingkat risiko dari kriteria tingkat pengaruh dampak dan

frekuensi terjadinya dampak, yang setelah mengalami modifikasi dapat dilihat pada tabel 3.2 berikut ini :

Tabel 3.2. Matrik tingkat risiko berdasarkan tingkat pengaruh dan frekwensi kejadian

<i>Tingkat pengaruh</i>	<i>Frekwensi</i>				
	(1) Sangat rendah	(2) rendah	(3) sedang	(3) tinggi	(5) Sangat tinggi
1. Penerapan PPP sesuai rencana	L	L	L	M	S
2. Penerapan PPP sesuai rencana, ada perubahan spesifikasi	L	L	M	S	S
3. Penerapan PPP tidak sesuai rencana, ada perubahan disain dan metode	M	M	S	S	H
3. Penerapan PPP tidak berjalan sesuai rencana, ada perubahan disain dan metode yang mempengaruhi.	S	S	H	H	H
5. Penerapan PPP berhenti/ batal disepakati.	S	H	H	H	H

Sumber : hasil olahan (Manajemen Risiko)

**Keterangan :**

- L** : Risiko rendah
- M** : Risiko sedang
- S** : Risiko yang berarti
- H** : **Risiko yang tinggi**

**3.4.3. Analytical Hierarchy Process (AHP)**

Metode AHP ini pertama kali diperkenalkan oleh Thomas L. Saaty pada periode 1971 – 1975 ketika di Wharton School. Metode AHP ini dilakukan untuk mengolah data pada kuisisioner ke-1 yaitu untuk melihat peringkat faktor risiko dari yang paling dominan sampai yang tidak dominan. Demikian juga dengan kriteria frekuensi dan dampak seperti tabel 3.3 berikut ini:

Tabel 3.3 Penilaian frekuensi secara kualitatif

Penilaian	Frekuensi	Penjelasan
1	Jarang (1%)	Peristiwa hanya mungkin terjadi pada kondisi luar biasa
2	Kemungkinan kecil (15%)	Peristiwa kemungkinan terjadi pada suatu waktu
3	Cukup mungkin (30%)	Peristiwa kemungkinan terjadi sedang pada suatu waktu
3	Sangat mungkin (60%)	Peristiwa kemungkinan akan terjadi pada setiap kondisi
5	Hampir pasti (80%)	Peristiwa kemungkinan besar akan terjadi pada setiap kondisi

Sumber: *Australian/New Zealand Standard Risk Management (AS 3360)*

### 3.5. Perhitungan *Net Present Value (NPV)*, *Internal Rate of Return*, dan *B/C Ratio*

Keputusan investasi merupakan keputusan manajemen keuangan yang paling penting di antara ketiga keputusan jangka panjang yang diambil. Disebut penting, karena selain penanaman modal pada bidang usaha yang membutuhkan modal yang besar, juga keputusan tersebut mengandung risiko tertentu, serta langsung berpengaruh pada nilai perusahaan. Umumnya, langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam pengambilan keputusan investasi adalah sebagai berikut :

1. Adanya usulan investasi (proposal investasi).
2. Memperkirakan arus kas (*cash flow*) dari usulan investasi tersebut.
3. Mengevaluasi profitabilitas investasi dengan menggunakan beberapa metode penilaian kelayakan investasi.
4. Memutuskan menerima atau menolak usulan investasi tersebut.

Untuk menilai profitabilitas rencana investasi dikenal dua macam metode, yaitu metode konvensional dan metode non-konvensional (*discounted cash flow*). Dalam metode konvensional dipergunakan dua macam tolok ukur untuk menilai profitabilitas rencana investasi, yaitu *payback period* dan *accounting rate of return*, sedangkan dalam metode non-konvensional dikenal tiga macam tolok ukur profitabilitas, yaitu *Net Present Value (NPV)*, *Profitability Index (PI)*, dan *Internal Rate of Return (IRR)*.

#### 3.5.1. Net Present Value (NPV)

**NPV** merupakan selisih antara pengeluaran dan pemasukan yang telah didiskon dengan menggunakan *social opportunity cost of capital* sebagai diskon faktor, atau dengan kata lain merupakan arus kas yang diperkirakan pada masa yang akan datang yang didiskontokan pada saat ini. Untuk menghitung NPV diperlukan data tentang perkiraan biaya investasi, biaya operasi, dan pemeliharaan serta perkiraan manfaat/benefit dari proyek yang direncanakan. Jadi perhitungan NPV mengandalkan pada teknik arus kas yang didiskontokan.

Menurut Kasmir (2003:157) Net Present Value (NPV) atau nilai bersih sekarang merupakan perbandingan antara PV kas bersih dengan PV Investasi selama umur investasi. Sedangkan menurut Ibrahim (2003:142) Net Present Value (NPV) merupakan net benefit yang telah di diskon dengan menggunakan *social opportunity cost of capital* (SOCC) sebagai discount factor. Rumus yang digunakan adalah sebagai berikut :

$$\mathbf{NPV} = I_0 + I_1/(1+r) + I_2/(1+r)^2 + I_3/(1+r)^3 + \dots + I_n/(1+r)^n$$

dimana:

$I_0$  = investasi tahun ke-0

$I_n$  = net income tahun ke-1, 2, 3, ... n

R = discount rate

**NPV** > 0, proyek diterima

**NPV** < 0, proyek ditolak

Langkah menghitung NPV :

- (1) Tentukan nilai sekarang dari setiap arus kas, termasuk arus masuk dan arus keluar, yang didiskontokan pada biaya modal proyek;
- (2) Jumlahkan arus kas yang didiskontokan ini, hasil ini didefinisikan sebagai NPV proyek;
- (3) Jika NPV adalah positif, maka proyek harus diterima, sementara jika NPV adalah negatif, maka proyek itu harus ditolak. Jika dua proyek dengan NPV positif adalah *mutually exclusive*, maka salah satu dengan nilai NPV terbesar harus dipilih.

NPV sebesar nol menyiratkan bahwa arus kas proyek sudah mencukupi untuk membayar kembali modal yang diinvestasikan dan memberikan tingkat pengembalian yang diperlukan atas modal tersebut. Jika proyek memiliki NPV positif, maka proyek tersebut menghasilkan lebih banyak kas dari yang dibutuhkan untuk menutup utang dan memberikan pengembalian yang diperlukan kepada pemegang saham perusahaan.

Maka sebelum penghitungan/penentuan NPV hal yang paling utama adalah mengetahui atau menaksir aliran kas masuk di masa yang akan datang dan aliran kas keluar.

Di dalam aliran kas ini, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan :

- a. Taksiran kas haruslah didasarkan atas dasar setelah pajak;
- b. Informasi tersebut haruslah didasarkan atas “*incremental*” (kenaikan atau selisih) suatu proyek. Jadi harus diperbandingkan adanya bagaimana aliran kas seandainya dengan dan tanpa proyek. Hal ini penting sebab pada proyek pengenalan produk baru, bisa terjadi bahwa produk lama akan “termakan” sebagian karena kedua produk itu bersaing dalam pemasaran;
- c. Aliran kas ke luar haruslah tidak memasukkan unsur bunga, apabila proyek itu direncanakan akan dibelanjai/didanaikan dengan pinjaman. Biaya bunga tersebut termasuk sebagai tingkat bunga yang disyaratkan (*required rate of return*) untuk penilaian proyek tersebut. Kalau kita ikut memasukkan unsur bunga di dalam perhitungan aliran kas ke luar, maka akan terjadi penghitungan ganda.

### 3.5.2. Internal Rate of Return (IRR)

Metode ini untuk membuat peringkat usulan investasi dengan menggunakan tingkat pengembalian atas investasi yang dihitung dengan mencari tingkat diskonto yang menyamakan nilai sekarang dari arus kas masuk proyek yang diharapkan terhadap nilai sekarang biaya proyek atau sama dengan tingkat diskonto yang membuat NPV sama dengan nol.

IRR yang merupakan indikator tingkat efisiensi dari suatu investasi. Suatu proyek/investasi dapat dilakukan apabila laju pengembaliannya (rate of return) lebih besar dari pada laju pengembalian apabila melakukan investasi di tempat lain (bunga deposito bank, reksadana dan lain-lain). IRR digunakan dalam menentukan apakah investasi dilaksanakan atau tidak, untuk itu biasanya digunakan acuan bahwa investasi yang dilakukan harus lebih tinggi dari *Minimum acceptable rate of return* atau *Minimum attractive rate of return (MARR)*. MARR adalah laju pengembalian minimum dari suatu investasi yang berani dilakukan oleh seorang investor. Analisis IRR dapat dipenuhi dengan ketentuan jika IRR lebih besar (>) dari bunga pinjaman, maka diterima. Tetapi jika IRR lebih kecil (<) dari bunga pinjaman, maka ditolak. Rumus yang digunakan adalah :

$$IRR = I_2 + (NPV_1 + NPV_2) / (NPV_2 - NPV_1) \times (I_2 - I_1)$$

Di mana :

$I_1$  = Tingkat bunga 1 (tingkat discount rate yang menghasilkan NPV1)  
 $I_2$  = Tingkat bunga 2 (tingkat discount rate yang menghasilkan NPV2)  
NPV1 = Net Present Value 1  
NPV2 = Net Present Value 2

### 3.5.3. Benefit Cost Ratio (B/C Ratio)

*Benefit cost ratio* (B/C Ratio) merupakan suatu analisa pemilihan proyek yang biasa dilakukan karena mudah, yaitu perbandingan antara *benefit* dengan *cost*. Kalau nilainya  $< 1$  maka proyek itu tidak ekonomis (tidak layak), dan kalau  $> 1$  berarti proyek itu *feasible* (layak). Kalau B/C ratio = 1 dikatakan proyek itu *marginal* (tidak rugi dan tidak untung).

Perhitungan B/C Ratio diperoleh dengan menghitung PV dari Gross Benefit dibagi PV dari Gross Cost (untuk mengetahui gross benefit), dan  $\sum$ PV Net Benefit yang positif dibagi  $\sum$ PV Net Cost yang negatif, sehingga diperoleh hasil Net Benefit dibagi Net Cost.

Hal ini dapat dijelaskan dengan rumus berikut :

- a. Rumus Gross Benefit adalah :

$$\text{Gross B/C Ratio} = \frac{\text{PV dari Gross Benefit}}{\text{PV dari Gross Cost}}$$

- b. Rumus Net Benefit adalah :

$$\text{Net B/C Ratio} = \frac{\sum \text{PV Net Benefit positif}}{\sum \text{PV Net Benefit negatif}} = \frac{\text{Net Benefit}}{\text{Net Cost}}$$

Net B/C ini menunjukkan gambaran berapa kali lipat manfaat (*benefit*) yang diperoleh dari biaya (*cost*) yang dikeluarkan. Apabila net B/C  $> 1$ , maka proyek atau gagasan usaha yang akan didirikan layak untuk dilaksanakan. Demikian pula sebaliknya, apabila net B/C  $< 1$ , maka proyek atau gagasan usaha yang akan didirikan tidak layak untuk dilaksanakan. Net B/C ratio merupakan manfaat bersih tambahan yg diterima proyek dari setiap 1 satuan biaya yg dikeluarkan.

Indikator *NET B/C Ratio* adalah :

- Jika Net B/C  $> 1$ , maka proyek layak (go) untuk dilaksanakan
- Jika Net B/C  $< 1$  , maka proyek tdk layak (not go) untuk dilaksanakan



## **BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **4.1. Konflik Perencanaan Kawasan**

Pendekatan segitiga pembangunan berkelanjutan ini dimaksudkan sebagai kerangka strategis dalam mengatasi tiga potensi konflik, yakni: konflik sumberdaya alam, pembangunan, dan kepemilikan dengan mengedepankan aspek ekonomi (pertumbuhan ekonomi dan efisiensi), lingkungan (proteksi lingkungan), dan kesetaraan (keadilan sosial dan peluang ekonomi) secara integral, holistik, dan berkelanjutan. Analisis segitiga pengembangan berkelanjutan ini dijadikan rujukan untuk melihat sejauhmana proses pembangunan daerah tertinggal di wilayah perbatasan memiliki sensitivitas terhadap aspek ekonomi, lingkungan dan kesetaraan tersebut sekaligus mengatasi konflik pembangunan, sumber daya dan kepemilikan.

### **2.2. Konsep Hubungan *Interstate*, *Intergovernment*, dan *Intercommunity***

Salah satu isu strategis penting lainnya dalam pengembangan kawasan perbatasan adalah pentingnya membangun hubungan *interstate*, *intergovernment*, dan *intercommunity* di wilayah perbatasan.

Dengan merujuk Conca dan Dabelko (2002), Weinthal menegaskan bahwa Lingkungan Kerjasama akan menjadi katalisator lebih efektif untuk mereduksi tensi konflik kekerasan, membangun *broadering cooperation*, *fostering* (mendorong) *demiliterasi*, dan *mempromosi perdamaian*.” Dalam konteks ini, diingatkan bahwa apabila lingkungan kerjasama antarnegara, provinsi, dan komunitas secara formal dan secara langsung tidak kondusif, kita harus melakukan eksplorasi terhadap potensi lingkungan sebagai suatu panduan *peacemaking*, *peacebuilding*, dan *conflict prevention* berbasis kearifan lokal: kekeluargaan, kesejahteraan, keadilan, keutuhan sebagai modal sosial dan kultural masyarakat di wilayah perbatasan dalam mengelola sumberdaya alam dan ekonomi di perbatasan. Terutama pada wilayah perbatasan di mana masyarakat lokal di wilayah perbatasan memiliki hubungan langsung sehari-hari untuk memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi dan budaya atau *economical, social, and cultural rights*. Hasil studi United Nation Environment Programme melalui laporan Konsultasi Regional tanggal 22-23 Agustus 2007 di Nairobi, Kenya (UNEP's,2007), menegaskan pentingnya kerjasama *interstate*, *intergovernment*, dan *intercommunity* di wilayah perbatasan ini dengan mengedepankan aspek perdamaian, keamanan, demokrasi, dan pembangunan yang menekankan aspek konservasi, manajemen ekosistem berkelanjutan dan sumber daya ekonomi. Selain seleksi terhadap potensi dan inisiatif kerjasama, perlu mempertimbangkan potensi keuntungan

bersama di wilayah perbatasan melalui apa yang disebut “*potential benefits of transboundary cooperation.*”

### **2.3. Pengembangan Klaster Strategis**

Sehubungan dengan pentingnya perspektif *interstate*, *intergovernment*, dan *intercommunity relation* tersebut di atas, perlu mempertegas pengembangan pendekatan kluster sebagai kawasan strategis pembangunan daerah tertinggal di perbatasan. Disadari atau tidak pendekatan kluster terutama merupakan landasan kerja *appraisal* para pihak terkait sebagaimana dikemukakan dalam Kerangka Acuan Kerja. Klaster yang dimaksud meliputi : Klaster I yang berfokus pada Lokasi-Lokasi yang berkaitan dengan kawasan Matra Darat, dan Klaster II untuk Lokasi-Lokasi yang berkaitan dengan kawasan Matra Laut.

Teknik kluster dalam rangka pemetaan dan penyusunan Detail Rencana Aksi Kabupaten dilakukan untuk menemukan bentuk atau pola kelas kawasan pengembangan secara signifikan (*discovery of meaningful land-use classes*) untuk memprediksi kategori kelas setelah suatu studi tentang kategori kawasan yang *representative* dilakukan (Doyle,R., 2007).

Pemetaan kelas tanah berbasis klaster ini sangat membantu proses pemetaan klasifikasi demografis, segmentasi kelas berdasarkan kerangka konseptual pengembangan kawasan perbatasan. Secara konseptual dan operasional pengembangan daerah tertinggal di perbatasan berbasis klaster, sangat strategis sebagai tools atau modul dalam rangka kategorisasi para pihak ke dalam kelompok yang homogen, mudah diukur dan dikontrol. Karena itu, pemetaan berbasis klaster mengekspresikan atau menggambarkan level perilaku yang sama dari para pihak pada wilayah dan waktu yang sama (Dougherty.E.R dan Brun.M., 2003). Data klastering secara historis menggambarkan pola-pola klasifikasi pengembangan daerah tertinggal di perbatasan pada wilayah matra darat dan matra laut.

### **2.4. Investasi dan Pertumbuhan Ekonomi.**

Sebagai upaya mendorong proses pertumbuhan ekonomi pada daerah tertinggal di wilayah perbatasan, hubungan erat di antara dimensi investasi – proses produksi – *rate of return* – dan pertumbuhan ekonomi. Baik dari perspektif analisis dan evaluasi menggunakan pendekatan *Economic Internal Rate of Return (EIRR)* yang lebih berfokus pada tanggung jawab pemerintah dan keuntungan masyarakat lokal melalui suatu proyek pembangunan. Dalam konteks itu, juga pentingnya *Internal Rate of Return (IRR)* sebagai suatu kerangka

atau instrumen analisis untuk mengetahui nilai pengembalian yang akan diterima perusahaan akibat melakukan investasi.

Selain EIRR pada level pemerintah, dan IRR pada level perusahaan/swasta, dalam konteks investasi, penting dicatat pemikiran Gary S. Becker yang memberikan perhatian kepada masalah investasi dan pertumbuhan ekonomi dengan memperhatikan dimensi pendidikan, pelatihan, dan *rate of return* pada level masyarakat atau rakyat. Pemberdayaan dan penguatan kapasitas masyarakat, atau Human Capital dan *Social Capital* masyarakat, pemerintahan, dan swasta pada kabupaten tertinggal di perbatasan, maka hubungan investasi, pendidikan, produksi, tingkat pengembalian, dan pertumbuhan ekonomi tidak hanya pada tingkat negara dan industri/perusahaan, tetapi terutama pada tingkat masyarakat atau rakyat berbasis keluarga dan komunitas yang terintegrasi dan didukung dengan pendekatan analisis dan evaluasi EIRR dan IRR tersebut.

## **2.5. Wilayah Perbatasan Kalimantan Barat**

Wilayah perbatasan Kalimantan memiliki letak yang sangat strategis, karena terletak ditengah-tengah wilayah negara-negara Asia Tenggara, dan diapit oleh 2 jalur pelayaran internasional, yaitu Laut Cina Selatan dan Laut Sulawesi/Sulu. Peran strategis wilayah perbatasan Kalimantan selain sebagai security belt, juga merupakan gateway dan image bangsa. Selain itu, dengan sumberdaya hutan yang sangat luas maka dalam lingkup lingkungan global, wilayah ini merupakan buffer zone dan paru-paru dunia.

Wilayah perbatasan Kalimantan, saat ini merupakan wilayah perbatasan yang interaksinya dengan negara tetangga paling besar, baik dalam hal perdagangan, lintas tenaga kerja serta hubungan sosial dan kekerabatan. Posisi strategis yang dimiliki wilayah perbatasan Kalimantan belum dieksplorasi dengan baik untuk kesejahteraan masyarakat dan devisa negara karena perannya sebagai security belt sangat menonjol yang memang sangat diperlukan pada masa itu. Hal ini mengakibatkan wilayah perbatasan Indonesia terabaikan dan dianggap sebagai wilayah yang harus dijaga keamanannya. Dengan kondisi tertinggal, terpencil serta terbatasnya sarana dan prasarana sementara berhadapan dengan wilayah permukiman yang memiliki sarana dan prasarana yang baik serta kemampuan sumberdaya manusia yang tinggi, maka terjadilah hubungan sosial ekonomi yang timpang. Kondisi ini apabila dibiarkan, akan menimbulkan dampak yang kurang baik, terutama citra Indonesia yang semakin terpuruk di dunia internasional.

Secara umum karakteristik dan potensi kabupaten-kabupaten di perbatasan Kalimantan Barat dengan Sarawak adalah:

5. Kabupaten Sambas dan Bengkayang bila dibandingkan dengan kabupaten lain relatif lebih maju dalam sektor tanaman pangan, perkebunan rakyat, peternakan, perikanan, dan perdagangan.
6. Kabupaten Sanggau lebih memfokuskan pada pengembangan perkebunan rakyat, perkebunan besar dan tanaman pangan.
7. Kabupaten Sintang memiliki potensi kehutanan dan pertambangan yang cukup dominan, demikian pula sektor perkebunan dan tanaman pangan.
8. Kabupaten Kapuas Hulu hampir memiliki potensi dan karakteristik yang sama dengan Kabupaten Sintang kecuali untuk sektor perikanan air tawar.

Apabila ditinjau secara general, kondisi kawasan perbatasan Negara di Kalimantan yang menjadi indikasi potensi pengembangan kawasan perbatasan Kalimantan diantaranya sebagai berikut:

7. Kondisi sumber daya alam dan lingkungan yang meliputi:
  - a. Pulau Kalimantan telah diakui secara internasional memiliki areal hutan terluas di dunia. Kekayaan hutan yang dimiliki terdiri dari berbagai jenis kayu, rotan, damar, gaharu, dan sebagainya. Selain itu, terdapat pula sarang burung walet yang memiliki nilai jual yang sangat tinggi.
  - b. Wilayah perbatasan Kalimantan merupakan hulu dari sungai-sungai besar yang ada di Kalimantan seperti Kapuas dan Mahakam. Sungai ini banyak dimanfaatkan oleh masyarakat untuk keperluan sehari-hari, pertanian dan transportasi.
  - c. Potensi dibidang perkebunan berupa tersedianya lahan yang cukup luas serta memiliki tingkat kesuburan yang relatif cukup baik. Perkebunan yang ada masih berupa perkebunan rakyat, dengan beberapa komoditi andalan, antara lain: lada, karet, kopi, dan coklat.
  - d. Kabupaten Kapuas Hulu memiliki cukup banyak cadangan bahan tambang, antara lain minyak bumi, batu bara, uranium, emas, air raksa, gipsum, talk, antimony, mika dan kalsit. Selain potensi tambang dan mineral, wilayah perbatasan juga mengandung bahan galian B dan C lainnya.
  - e. Potensi wisata alam yang telah diakui oleh dunia internasional adalah Taman Nasional Betung Kerihun dan Taman Nasional Danau Sentarum. Taman Nasional Betung Kerihun merupakan salah satu hutan dunia yang memiliki ke-anekaragaman hayati terlengkap, selain itu diakui sebagai salah satu hutan dunia yang penting untuk dipertahankan sebagai paru-paru dunia. Spesies yang ada di Taman Nasional Betung Kerihun adalah jenis satwa liar yang umumnya berstatus dilindungi.

8. Kondisi perekonomian wilayah yaitu sebagai berikut:

a. Potensi sektor pertanian, perdagangan dan industri. Sebagian besar penduduk di wilayah perbatasan bermata pencaharian di bidang pertanian. Petani yang ada sebagian besar masih bercocok-tanam dengan sistem ladang berpindah. Selain itu terdapat pula kelompok masyarakat perambah hutan yang mencari hasil hutan sebagai mata pencaharian utama untuk memenuhi kebutuhan hidup.

b. Potensi perdagangan lintas batas. Kegiatan perekonomian di pos lintas batas dapat dilihat dari banyaknya kendaraan yang keluar dan masuk melalui pintu perbatasan. Jumlah kendaraan yang melintasi perbatasan di Entikong, khususnya yang berasal dari Kalimantan Barat ke Sarawak, mengalami peningkatan yang sangat signifikan setiap tahunnya.

Perdagangan lintas batas tidak hanya memperdagangkan produk hasil dari daerah perbatasan saja, namun meliputi juga berbagai produk hasil dari daerah-daerah diluar wilayah perbatasan. Dengan adanya hubungan pola perdagangan lintas batas ini, barang-barang dari Indonesia yang masuk ke Sabah terutama kayu bantalan, kayu balak, kayu gergajian (papan) serta rotan mentah. Disamping itu barang-barang lainnya yang masuk ke Sabah seperti kayu malam, sabun, pakaian, kerupuk, gula merah, permen, battery, pasta gigi, udang kering dan udang basah serta lain sebagainya. Ekspor dari Sabah ke Indonesia terutama adalah wafer, soft drink, pakaian bekas (used clothing), telur ayam, biskuit, amonium nitrate, mi instan, dan barang-barang lain sebagainya.

Perdagangan lintas batas di wilayah perbatasan Kalimantan dewasa ini cukup besar jika dilihat dari volume maupun nilainya. Wilayah perbatasan sebagai perlintasan arus keluar masuk barang maupun jasa tampaknya sudah mulai menjadi pusat aktivitas perdagangan. Tingginya arus keluar masuk barang dan manusia di perbatasan ini tidak dapat dihindari karena adanya kegiatan ekonomi dan perdagangan antara kedua negara. Adanya permintaan (demand) terhadap barang ataupun jasa dari Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur oleh Serawak dan Sabah, demikian juga permintaan terhadap barang dari Serawak, akan menimbulkan pergerakan perdagangan di wilayah perbatasan tersebut.

Potensi perdagangan komoditi antara kedua negara melalui perbatasan cukup besar. Namun karena lemahnya pengawasan dan penegakan hukum sehingga muncul kegiatan-kegiatan ilegal, maka potensi tersebut tidak dapat dinikmati sebagai pendapatan negara maupun peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayah

perbatasan. Bahkan lebih buruk lagi setiap tahun negara dan daerah dirugikan oleh kegiatan ilegal di perbatasan ini.

Kegiatan ekonomi lintas perbatasan selain perdagangan komoditi adalah pergerakan jasa, dalam hal ini lalu lintas tenaga kerja Indonesia yang bekerja di Serawak dan Sabah yang cukup tinggi intensitasnya. Jumlah TKI yang bekerja di Serawak dan Sabah yang melintas lewat pos lintas batas cukup tinggi. Dari data yang tersedia jumlah WNI yang melintasi PPLB Entikong dan Nunukan setiap bulannya mencapai belasan ribu orang setiap bulannya. Sebagian besar dari WNI yang melintasi perbatasan ini merupakan TKI yang bekerja di Serawak.

Dengan demikian, adanya potensi interaksi perdagangan antarnegara diharapkan dapat berdampak pada peningkatan kegiatan ekonomi masyarakat setempat sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat.

9. Kondisi mobilitas penduduk lintas perbatasan. Kegiatan lintas batas perbatasan tradisional antara penduduk Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur ke Serawak dan Sabah, Malaysia telah berlangsung sejak lama karena adanya hubungan kekerabatan antara kedua belah pihak, khususnya suku Dayak dan Melayu, serta mudahnya aksesibilitas ke Serawak maupun Sabah. Hubungan transportasi ke Serawak lebih mudah karena melalui jalan darat, sedangkan hubungan ke kota-kota di Kalimantan Barat dilakukan melalui sungai dengan sarana prasarana yang terbatas dan jarak tempuh yang cukup jauh. Selain hubungan kekerabatan, Serawak memiliki daya tarik ekonomi bagi penduduk Kalimantan di perbatasan untuk mencari nafkah. Perkembangan sosial ekonomi yang cukup pesat di Serawak dan Sabah mengakibatkan penduduk di wilayah perbatasan cenderung berorientasi ke Serawak dan Sabah karena peluang dan kesempatan kerja yang lebih terbuka luas, baik di perkebunan, bangunan, maupun sektor perdagangan (jasa). Di sisi lain, etos kerja penduduk Serawak dan Sabah yang cenderung menolak bekerja sebagai tenaga buruh membuat kesempatan kerja bagi para imigran Indonesia terbuka luas. Dengan demikian, kegiatan lintas batas saat ini tidak terbatas pada penduduk lokal saja melainkan pendatang dari daerah lain yang ingin mencari nafkah di Serawak dan Sabah.

Dengan telah ditentukannya tapal batas perbatasan Kalimantan Barat (Indonesia) dengan Serawak (Malaysia) melalui pembangunan pilar sepanjang garis perbatasan, maka sejak 26 Mei 1967 mobilitas penduduk lintas batas diatur dengan mendirikan Pos Lintas Batas di wilayah perbatasan. Pada Oktober 1990 dibuka pos lintas batas internasional pertama

di Desa Entikong dan Jagoi Babang. Di kedua pos ini sejak 1 Oktober 1990 dibuka Kantor Imigrasi dan Kantor Bea Cukai untuk menangani lalu lintas orang dan barang dari dan ke Serawak. Dengan didirikannya Pos Lintas Batas ini mobilitas orang dan barang harus menggunakan izin dan dikenakan peraturan kepabeanan.

10. Kondisi aspek hukum, pertahanan dan keamanan, yang meliputi:

a. Fasilitas CIQS (Custom, Immigration, Quarantine and Security), yang merupakan fasilitas di areal pos lintas batas (PPLB) yang mengatur dan mengelola bea cukai (kepabeanan), keimigrasian, karantina dan keamanan. Beberapa fasilitas CIQS yang berada di PPLB Entikong masih belum dapat berfungsi sebagaimana seharusnya. Hal ini dikarenakan masih terbatasnya jumlah dan kualitas sumberdaya manusia yang ditugaskan di tempat tersebut dan minimnya fasilitas yang mendukung berfungsinya CIQS.

b. Pos Pemeriksaan Lintas Batas (PPLB), merupakan gerbang atau pintu masuk-keluar di wilayah perbatasan. Pos lintas batas di Entikong yang resmi dibuka tahun 1991 dapat ditempuh dari Pontianak dengan perjalanan sekitar 6 sampai 8 jam menggunakan bus atau kendaraan roda empat lainnya. Di PPLB terdapat Kantor Imigrasi dan Kantor Bea Cukai untuk mengurus lalu lintas orang dan barang menuju dan dari Serawak. Setiap penduduk yang melintasi pos tersebut harus menggunakan paspor dan atau Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP). Sebagai pintu gerbang negara, pos pemeriksa lintas batas Entikong diharapkan dapat meningkatkan hubungan sosial, ekonomi dan budaya antar negara, khususnya antar warga perbatasan kedua negara. Pos Pemeriksaan Lintas Batas (PPLB) Entikong ditetapkan sebagai Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) darat yang ada di Indonesia dengan Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia tertanggal 16 Agustus 1993. Tetapi kewenangan imigrasi hanya menyangkut administrasi pelintas batas saja, sedangkan pengelolaan PPLB secara umum diatur oleh peraturan yang mengikat semua pihak yang terkait.

c. Pilar perbatasan merupakan tanda yang memisahkan wilayah suatu negara dengan negara lain. Pilar perbatasan atau garis perbatasan ditentukan berdasarkan kesepakatan atau perjanjian (traktat) kedua belah pihak. Pada umumnya garis perbatasan yang disepakati dalam perjanjian adalah batas-batas alam seperti sungai (watershed boundaries). Pilar-pilar perbatasan yang berada di sepanjang garis perbatasan darat antara Indonesia (Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur) dan Malaysia (Serawak dan Sabah) dibangun sebagai tanda demarkasi batas negara kedua pihak. Permasalahan yang terjadi pada umumnya adalah rusaknya pilar-pilar tersebut

dan sengaja dipindah oleh pihak-pihak tertentu sehingga menyebabkan kaburnya batas-batas perbatasan negara. Akibatnya banyak wilayah Indonesia yang masuk kedalam wilayah Malaysia. Kerusakan dan pindahnya pilar-pilar di perbatasan Kalimantan Barat menyebabkan Indonesia kehilangan sekitar 200 hektar hutan wilayah Republik Indonesia, masuk menjadi wilayah Malaysia. Oleh karena itu pembangunan kawasan perbatasan ke depan memerlukan perhatian khusus dalam penetapan pilar batas.

- d. Pertahanan dan keamanan. Beberapa jenis kejahatan yang sering terjadi di wilayah perbatasan adalah penyelundupan kayu, BBM dan kendaraan bermotor, TKI ilegal, penyeberangan ilegal, perdagangan manusia dan sebagainya. Hal ini terjadi karena terbatasnya aparat dan sarana keamanan serta masih rendahnya kemampuan dalam menangani dan mengantisipasi persoalan-persoalan di perbatasan. Di pihak lain area pengawasan terhadap aktivitas masyarakat yang membentang di sepanjang perbatasan sangat luas. Meskipun pihak keamanan Indonesia sudah menjalin kerjasama dan kesepakatan dengan pihak keamanan Malaysia dalam penanganan tindak kejahatan, termasuk di dalamnya tukar menukar informasi kejahatan antar-negara namun tetap menuntut kemampuan operasional aparat keamanan setempat untuk menghentikan segala pelanggaran hukum yang terjadi.
- e. Sementara itu dalam hal pertahanan, Departemen Pertahanan RI berwenang mengeluarkan kebijakan patroli di perbatasan, dengan Panglima TNI sebagai pelaksana lapangan. Selama ini Pemerintah mengutamakan pendekatan keamanan (*security approach*) di wilayah perbatasan sesuai dengan ketentuan selama ini. Di perbatasan Kalimantan Barat-Serawak (Malaysia) misalnya, terdapat Korem 121 Tanjungpura dengan tiga batalyon organik 641, 642, dan 643 yang bertugas secara reguler di perbatasan. Pendekatan keamanan itu kurang disertai dengan pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) yang potensial untuk meredam dampak negatif dari berbagai kegiatan masyarakat dan kesenjangan di wilayah perbatasan. Di pihak lain Malaysia telah menangkap peluang ekonomi yang terbuka di perbatasan. Di kedua Negara Bagian Malaysia yang berbatasan dengan Indonesia (Serawak dan Sabah) telah dikembangkan berbagai kegiatan ekonomi seperti perkebunan, pariwisata, industri, perdagangan dan berbagai kegiatan produktif lainnya. Oleh karena itu pembangunan ke depan selain memperhatikan pendekatan keamanan juga harus memperhatikan pendekatan kesejahteraan.



11. Kondisi infrastruktur transportasi di wilayah perbatasan. Perbatasan Kalimantan memiliki karakteristik yang berbeda antara Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur. Dengan medan yang relatif datar dan bergelombang, wilayah perbatasan Kalimantan Barat sangat memungkinkan dibangunnya jalan raya sejajar perbatasan, sedangkan untuk Kalimantan Timur, dengan fisik yang berbukit-bukit, sangat sulit untuk membangun jalan sejajar perbatasan sehingga perlu dibangun tegak lurus perbatasan, serta masih sangat mengandalkan transportasi udara dan sebagian transportasi laut. Wilayah perbatasan di Kalimantan Timur seperti di Kabupaten Kutai Barat dan Malinau, hanya dapat dijangkau melalui penerbangan perintis atau menggunakan perahu khusus yang dapat melalui sungai-sungai berjeram.

Sedangkan wilayah perbatasan di Kalimantan Barat, hampir seluruhnya dapat dijangkau melalui jalan darat. Permasalahannya adalah belum adanya jalur jalan yang memadai untuk dilalui oleh kendaraan roda empat, kecuali melalui Entikong, Kabupaten Sanggau. Wilayah-wilayah perbatasan di Kabupaten Sambas, Bengkayang, Sintang, maupun Kapuas Hulu memiliki kondisi jalan yang kurang memadai.

Salah satu prioritas pembangunan adalah mendukung kawasan-kawasan strategis nasional, diantaranya kawasan perbatasan, pulau terluar dan daerah pariwisata sebagaimana tertuang didalam rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) 2010 – 2014.

Kawasan strategis nasional perlu didukung oleh berbagai sektor agar dapat memacu pertumbuhan wilayah sekitarnya sehingga wilayah sekitarnya dapat berkembang dan berkurang ketimpangannya. Infrastruktur bidang pekerjaan umum yang meliputi prasarana jalan, prasarana permukiman dan prasarana sumber daya air, menjadi salah satu komponen penting dalam upaya pengembangan ekonomi wilayah serta pengurangan disparitas antar wilayah.

Sebagai kawasan strateegis nasional, kawasan perbatasan dan pulau terluar ditetapkan sebagai kawasan strategis nasional yang perlu didukung oleh prasarana fisik pembentuk struktur wilayah agar tercapai eksistensi untuk mendukung fungsi ekonomi, sosial dan pertahanan negara. Sedangkan daerah pariwisata sebagai salah satu motor penggerak ekonomi juga memberikan fungsi strategis sebagai *growth centre* dalam pengembangan wilayah dan nasional. Untuk bidang pekedaan umum khususnya prasarana permukiman, kebutuhan masyarakat terhadap akses infrastruktur dasar permukiman yang meliputi infrastruktur air minum, sanitasi, persampahan, sarana dasar permukiman dan penataan

bangunan.

Kewenangan pemerintah pusat yakni Kementerian pekerjaan Umum melalui Direktorat Jenderal Cipta Karya adalah pembinaan dan pengembangan infrastruktur permukiman yang bersifat strategis nasional yang berlokasi di kabupaten/kota. Oleh karena itu koordinasi pusat-daerah sangat penting untuk mewujudkan integrasi pelaksanaan pembangunan prasarana permukiman yang terpadu dan memperoleh hasil yang maksimal sehingga dapat dinikmati oleh masyarakat luas.

Salah satu upaya untuk mewujudkan pembangunan infrastruktur permukiman terpadu di kawasan perbatasan, pulau terluar dan daerah pariwisata adalah dengan melakukan sinergi perencanaan pembangunan di tingkat pusat dan daerah, serta melibatkan stakeholder terkait yang bertujuan agar tercapai optimalisasi dari fungsi prasarana yang terbangun.

Kajian ini dilaksanakan untuk memberikan masukan dalam peningkatan sinergi lintas sektor dan koordinasi pusat-daerah bidang prasarana permukiman di kawasan perbatasan, pulau terluar dan daerah pariwisata, dengan telah mempertimbangkan aspek kerjasama pusat-daerah dan sinkronisasi antar program dan kegiatan. Hasil kajian dalam kegiatan ini menjadi input analisis dalam penyusunan kebijakan keseluruhan bidang permukiman maupun integrasi untuk bidang pekerjaan umum.

### **2.1.1. Identifikasi Permasalahan Pengembangan dan Pembangunan Kawasan Perbatasan dan Pulau Terluar.**

#### **2.1.2. Permasalahan Umum**

Penanganan perbatasan negara selama ini belum dapat berjalan secara optimal dan masih berjalan kurang terpadu, sehingga timbulnya konflik antar berbagai pihak (baik secara horisontal, sektoral, maupun vertikal) tidak dapat dihindari. Persepsi bahwa penanganan kawasan perbatasan ini hanya menjadi domain pemerintah (pusat) saja sudah waktunya diperbaiki dalam era otonomi daerah, meskipun kawasan perbatasan ini merupakan Kawasan Strategis Nasional (KSN). Berikut diuraikan berbagai permasalahan perbatasan dari berbagai perspektif.

##### **2.1.2.1. Pendekatan Pertahanan dan Keamanan**

Dari perspektif pertahanan dan keamanan, permasalahan perbatasan dan pulau terluar

antara lain sebagai berikut:<sup>1</sup>

- a) Pemberlakuan Hukum Laut Internasional 1982 (**United Nations Convention on the Law of the Sea/UNCLOS 1982**) belum dapat dirampungkan karena keterbatasan ahli hukum laut dan anggaran/finansial yang sangat terbatas, padahal tugas-tugas tersebut memerlukan biaya sangat besar.
- b) Begitu luas dan panjangnya perbatasan darat dan perairan negara-negara yang harus ditetapkan/dikukuhkan dengan kesepakatan bersama. Ada 3 negara yang berbatasan darat dengan NKRI yaitu Malaysia, PNG dan Timor Leste dan ada 10 negara yang berbatasan laut dengan NKRI yaitu : Malaysia, Singapura, Thailand, India, Singapura, PNG, Australia, Vietnam, Filipina dan Palos. Sebagian besar negara-negara tersebut berada di sebelah utara NKRI yang relatif penduduknya lebih padat daripada penduduk pulau-pulau Indonesia yang berbatasan dengan negara-negara tersebut, yaitu: Kalimantan, Sulawesi, Kep. Maluku dan Papua.
- c) Permasalahan kawasan perbatasan darat dirasakan lebih berat dan lebih rumit. Penegasan garis batas (border lines) antara RI Malaysia di Pulau Kalimantan yang telah dikerjakan sejak 1975, sepanjang + 2004 km hingga saat ini belum tuntas diundangkan, karena ada permasalahan (perbedaan pandangan) pada sejumlah segmen batas yang belum disepakati. Demikian pula dengan perbatasan darat RI PNG di Papua (+ 715 km) dan RI Timor Leste di Pulau Timor (+ 150 km).<sup>2</sup> Padahal keberadaan garis batas yang sudah sah secara hukum adalah sangat penting karena border lines ini merupakan prasarana utama penegakan wilayah kedaulatan negara sekaligus merupakan sarana perekat kesatuan bangsa. Penetapan batas wilayah negara di darat lebih sulit, karena menyangkut banyak faktor kendala yaitu :
  - Sumberdaya alam (SDA),
  - Kesamaan etnik penduduk, beserta tradisi masyarakat di bidang ekonomi, sosial, budaya dan agama/ kepercayaan,
  - Kondisi geografis/geomorfologis zona perbatasan dan
  - Perbedaan pandangan dari dua negara yang berbatasan.

### **Faktor-faktor Penyebab Lemahnya Kondisi Perbatasan Negara.**

---

<sup>1</sup> Tarmansyah, Umar S. Kol. CTP Drs., "**Potensi Dan Nilai Strategis Wilayah Perbatasan Negara: Permasalahan Dan Solusinya**", Puslitbang Indhan Balitbang Dephan.

- a. Wilayah perbatasan jauh dari pusat pemerintahan, menyebabkan rentang kendali (*span of control*) dan pengawasan pemerintah terhadap wilayah perbatasan sangat lemah.
- b. Masih ada beberapa segmen batas (darat dan laut) yang bermasalah (belum ada kesepakatan kedua belah pihak). Sementara itu garis batas yang sudah ditegaskan diukur dan diberi patok batas juga belum ditetapkan secara hukum.
- c. Keterbatasan kemampuan dan kekuatan aparaturnya keamanan perbatasan menyebabkan lemahnya pencegahan, penangkalan dan pemberantasan aktivitas pelanggaran batas dan kejahatan yang terjadi di daerah perbatasan.
- d. Medan yang berat dan jauhnya kawasan perbatasan dari pusat-pusat pemerintahan serta permukiman penduduk, memberikan peluang yang besar terjadinya *border crimes* seperti: *illegal logging/mining/fishing, human trafficking*, penyelundupan senjata/narkoba/miras/sembako, *illegal immigration*, perompakan (*piracy*) dan lain-lain.
- e. Rendahnya kesadaran geografi maritim, sehingga masyarakat kita tidak memiliki kebanggaan atas wilayah perairan yang luas dan kaya sumberdaya. Hal ini terbukti dengan hanya sedikitnya penduduk Indonesia yang berkiprah/bermata pencaharian di laut.
- f. Lemahnya hukum dan peraturan perundang-undangan perbatasan. Hal ini tidak lepas dari belum absahnya (*legal*) garis batas negara karena peraturan perundang-undangan tersebut, salah satu rujukan utamanya adalah garis batas negara yang sudah tetap/absah belum ada.
- g. Kevakuman aktivitas di kawasan perbatasan. Penduduk perbatasan yang sangat jarang menyebabkan rendahnya aktivitas penduduk bahkan pada kawasan pedalaman perbatasan darat dan kawasan perbatasan laut yang letaknya sangat jauh dari pulau-pulau berpenduduk sama sekali tidak ada aktivitas.

#### **2.1.2.2. Pendekatan Penanganan dan Pengembangan Kawasan**

Dari perspektif penanganan dan pengembangan kawasan perbatasan, isu-isu dan permasalahan perbatasan dan pulau terluar meliputi:<sup>2</sup>

##### **a) Kondisi Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat**

- Kemiskinan akibat keterisolasian kawasan perbatasan menjadi pemicu tingginya pelintas batas untuk memperbaiki perekonomian masyarakat

---

<sup>2</sup> “Strategi Dan Konsepsi Pengembangan Kawasan Perbatasan Negara”, Ditjen Penataan Ruang

- Kesenjangan sarana dan prasarana wilayah menjadi pemicu orientasi perekonomian masyarakat
- Tidak tercipta keterkaitan antar kluster sosial ekonomi baik kluster penduduk setempat maupun kluster binaan pengelolaan sumberdaya alam di kawasan perbatasan.

**b) Kemampuan dan Kapasitas Pengelolaan Potensi Wilayah**

- Pengelolaan sumberdaya alam belum terkordinasi antar pelaku sehingga mendorong eksploitasi sumberdaya alam yang merugikan. (contoh: kasus *illegal logging*).
- Pengelolaan kawasan lindung lintas negara belum terintegrasi dalam program kerjasama bilateral antar kedua negara.

**c) Pertahanan dan Keamanan**

- Posisi strategis yang rawan di bidang hankam dan politis karena kurangnya pos lintas batas legal yang disepakati.
- Kaburnya garis perbatasan wilayah negara akibat rusaknya patok-patok batas (kehilangan wilayah negara).
- Kepastian hukum suatu instansi dalam operasionalisasi pembangunan di wilayah perbatasan masih lemah.
- Adanya masalah atau gangguan hubungan bilateral antar negara yang berbatasan akibat adanya peristiwa-peristiwa baik yang terkait dengan aspek keamanan dan politis, maupun pelanggaran dalam pengelolaan dan eksploitasi sumberdaya alam yang lintas batas negara, baik sumberdaya alam darat maupun laut.

***Kajian Landasan Hukum Pembangunan Perbatasan dan Pulau-Pulau Terluar.***

Sejumlah landasan hukum kebijakan dan pelaksanaan kegiatan pengelolaan dan pengamanan wilayah perbatasan darat, laut dan udara masih bersifat umum dan cenderung sangat berorientasi pada penanganan wilayah darat dan laut.

Undang-undang Dasar (UUD) 1945 dalam pasal 25 E hanya menyatakan bahwa, Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. Tidak ada penjelasan lebih lanjut terhadap pasal ini.

Dalam UU No 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, penjabaran akan kepentingan perlindungan wilayah perbatasan belum dijelaskan. Pengertian konsep pertahanan sebagaimana disebut dalam pasal 1 ayat 1 dan 2 masih sangat umum, yaitu, “(1). Pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. (2). Sistem pertahanan negara adalah sistem pertahanan yang bersifat semesta yang melibatkan seluruh warga negara, wilayah, dan sumber daya nasional lainnya, serta dipersiapkan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara total, terpadu, terarah, dan berlanjut untuk menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman.” Selebihnya UU ini menjabarkan teknis operasionalisasi pertahanan negara yang bersifat strategis dan general.

UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah hanya mengatur secara umum fungsi pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan daerah, namun tidak menyentuh point-point yang eksplisit untuk kewenangan dan mekanisme pengelolaan perbatasan negara, baik darat, laut, maupun udara.

Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI) hanya mengatur peran-peran operasional TNI sebagai kekuatan pertahanan, bukan pada aspek *policy* kebijakan pertahanan, apalagi penanganan wilayah perbatasan.

Demikian pula Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang mengatur rancangan kerja dan pengembangan yang masih berorientasi pada wilayah non perbatasan dan terfokus pada daratan.

Rumusan yang agak terang muncul dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang menegaskan orientasi pengembangan wilayah perbatasan dari *inward looking* menjadi *outward looking* sebagai pintu gerbang ekonomi dan perdagangan. Termasuk pendekatan kesejahteraan untuk pulau-pulau di wilayah perbatasan. Selanjutnya disebutkan bahwa pengamanan kedaulatan dan negara kedepan meliputi peningkatan kinerja pertahanan dan keamanan secara terpadu di wilayah perbatasan; pengembangan sistem MCS (*Monitoring, Control and Surveillance*); optimalisasi pengamanan perbatasan dan pulau-pulau terdepan; serta koordinasi penanganan pelanggaran laut. Gambaran untuk penanganan wilayah perbatasan udara tetap belum jelas.

Pengelolaan perbatasan yang tidak integratif juga tampak dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara di dalam UU tersebut serta Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan dinyatakan bahwa pemerintah akan membentuk sebuah badan khusus pengelola perbatasan yang bertugas melaksanakan wewenang:

- a. penyusunan dan penetapan rencana induk dan rencana aksi pembangunan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan;
- b. pengoordinasian penetapan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan, pengelolaan serta pemanfaatan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan;
- c. pengelolaan dan fasilitasi penegakan, pemeliharaan dan pengamanan Batas Wilayah Negara;
- d. inventarisasi potensi sumber daya dan rekomendasi penetapan zona pengembangan ekonomi, pertahanan, sosial budaya, lingkungan hidup dan zona lainnya di Kawasan Perbatasan;
- e. penyusunan program dan kebijakan pembangunan sarana dan prasarana perhubungan dan sarana lainnya di Kawasan Perbatasan;
- f. penyusunan anggaran pembangunan dan pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan sesuai dengan skala prioritas;
- g. pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan serta evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.

Sejumlah tugas yang dibebankan kepada Badan ini tampak tumpang-tindih dengan instansi-instansi pemerintah lainnya. Poin (a) dan (c) tumpang-tindih dengan tugas Kementerian Luar Negeri, (b) dan (e) dengan tugas BAPPENAS, Kementerian PU, dan Kementerian Perhubungan serta pemerintah daerah. sementara poin (e) dan (f) tumpang-tindih dengan tugas pemerintah daerah sebagaimana tercantum di UU No. 32 tentang Pemerintah Daerah.

### **2.1.2. STRATEGI PEMBANGUNAN NASIONAL**

Masalah pembangunan daerah dalam perspektif nasional yang utama adalah bagaimana

mengurangi kesenjangan antar wilayah. Implisit di dalamnya adalah pengertian untuk membangun daerah-daerah yang masih relatif tertinggal.

Strategi pembangunan untuk mengurangi kesenjangan antarwilayah pada dasarnya diarahkan untuk:

- (1) mendorong pertumbuhan wilayah-wilayah potensial di luar Jawa-Bali dan Sumatera dengan tetap menjaga momentum pertumbuhan di wilayah Jawa-Bali dan Sumatera;
- (2) meningkatkan keterkaitan antarwilayah melalui peningkatan perdagangan antarpulau untuk mendukung perekonomian domestik;
- (3) meningkatkan daya saing daerah melalui pengembangan sektor-sektor unggulan di tiap wilayah, dan
- (4) Mendorong percepatan pembangunan daerah tertinggal, kawasan strategis dan cepat tumbuh, kawasan perbatasan, kawasan terdepan, kawasan terluar dan daerah rawan bencana; serta
- (5) Mendorong pengembangan wilayah laut dan sektor-sektor kelautan.

Strategi dan arah kebijakan pengembangan di tiap wilayah mengacu pada strategi dan arah kebijakan yang berbasiskan perencanaan wilayah darat melalui Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan berbasiskan perencanaan wilayah laut melalui Arah Pengembangan Wilayah Laut.

Selain itu, sesuai dengan arahan Presiden RI, strategi pembangunan juga mengacu pada paradigma Pembangunan untuk Semua (*Development for All*). Paradigma ini bertumpu pada 6 (enam) strategi dan arah kebijakan, yaitu: **Pertama**, strategi pembangunan inklusif yang mengutamakan keadilan, keseimbangan dan pemerataan. Semua pihak harus dan ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan melalui penciptaan iklim kerja untuk meningkatkan harkat hidup keluar dari kemiskinan. Seluruh kelompok masyarakat harus dapat merasakan dan menikmati hasil-hasil pembangunan terutama masyarakat yang tinggal di kawasan perbatasan, kawasan perdesaan, daerah pedalaman, daerah tertinggal dan daerah pulau terdepan. Selain itu, pertumbuhan ekonomi harus dapat mengurangi pengangguran dan kemiskinan. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri; serta Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal, Kawasan Perbatasan, Pulau Terdepan dan daerah pasca konflik dan



pasca bencana merupakan program yang diarahkan langsung untuk mendorong pembangunan yang lebih inklusif.

**Kedua**, strategi pembangunan berdimensi kewilayahan. Strategi pembangunan wilayah mempertimbangkan kondisi geografis, ketersediaan sumber daya alam, jaringan infrastruktur, kekuatan sosial budaya dan kapasitas sumber daya manusia menyebabkan yang tidak sama untuk setiap wilayah. Strategi pembangunan wilayah juga memperhitungkan basis daratan dan basis kepulauan atau maritim sebagai satu kesatuan ruang yang tidak terpisahkan. Oleh sebab itu, strategi pembangunan berdimensi kewilayahan memperhatikan tata ruang wilayah Pulau Sumatera, Pulau Jawa-Bali, Pulau Kalimantan, Pulau Sulawesi, Kepulauan Nusa Tenggara, Kepulauan Maluku dan Pulau Papua. Dengan strategi ini, kebijakan pembangunan diarahkan untuk mengoptimalkan potensi dan keunggulan daerah dan membangun keterkaitan antarwilayah yang solid termasuk mempercepat pembangunan pembangkit dan jaringan listrik, penyediaan air bersih, serta pengembangan jaringan transportasi (darat, laut dan udara) dan jaringan komunikasi untuk memperlancar arus barang dan jasa, penduduk, modal dan informasi antarwilayah.

**Ketiga**, strategi pembangunan yang mendorong integrasi sosial dan ekonomi antarwilayah secara baik. Dalam hal ini perhatian terhadap pengembangan pulau-pulau besar, kecil dan terdepan harus dilakukan dengan memperhatikan potensi daerah sebagai modal dasar yang dikelola secara terintegrasi dalam kerangka geoekonomi nasional yang solid dan kuat. Dengan kesatuan ekonomi nasional yang kuat untuk lima tahun mendatang, maka posisi tawar Indonesia dalam globalisasi perekonomian dunia, secara geo-ekonomi berada pada posisi yang lebih kuat, dan lebih berdaya saing. Kebijakan untuk memperkuat integrasi sosial dan ekonomi antarwilayah diarahkan pada pengembangan pusat-pusat produksi dan pusat-pusat perdagangan di seluruh wilayah terutama di Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua.

**Keempat**, strategi pengembangan ekonomi lokal. Pengembangan ekonomi lokal menjadi penting dan mendesak sebagai upaya memperkuat daya saing perekonomian nasional. Para gubernur, bupati dan walikota mempunyai kewenangan yang luas dan peran dominan dalam pengembangan ekonomi lokal. Peran pemerintah dan pemerintah daerah dalam mendorong pembangunan daerah pada intinya mempunyai arah sebagai berikut:

- (1) menciptakan suasana atau iklim usaha yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang;
- (2) meningkatkan akses masyarakat terhadap sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja dan pasar;
- (3) mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, dan menciptakan kebersamaan dan kemitraan antara yang sudah maju dengan yang belum berkembang;
- (4) memperkuat kerjasama antar daerah; dan
- (5) membentuk jaring ekonomi yang berbasis pada kapasitas lokal dengan mengkaitkan peluang pasar yang ada di tingkat lokal, regional dan internasional;
- (6) mendorong kegiatan ekonomi bertumpu pada kelompok, termasuk pembangunan prasarana berbasis komunitas; dan
- (7) memperkuat keterkaitan produksi-pemasaran dan jaringan kerja usaha kecil-menengah dan besar yang mengutamakan keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif daerah.

**Kelima**, strategi pembangunan disertai pemerataan (*growth with equity*) yang bertumpu pada keserasian pertumbuhan ekonomi (*pro-growth*) dalam menciptakan kesempatan kerja (*pro-jobs*) dan mengurangi kemiskinan (*pro-poor*) yang tetap berdasarkan kelestarian alam (*pro-environment*). Kebijakan pembangunan diarahkan untuk memperkuat keterkaitan antarwilayah (*domestic interconnectivity*), membangun dan memperkuat rantai industri hulu hilir produk unggulan berbasis sumber daya lokal, mengembangkan pusat-pusat produksi dan perdagangan baik di Jawa-Bali maupun di luar wilayah Jawa Bali yang didukung dengan penyediaan prasarana dan sarana, peningkatan SDM, pusat-pusat penelitian, pembangkit listrik dan penyediaan air bersih; serta perbaikan pelayanan sesuai standar pelayanan minimal. Sejalan dengan arah kebijakan ini, pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) merupakan salah satu dorong untuk menciptakan dan membangun pusat-pusat pertumbuhan dan perdagangan di seluruh wilayah.

**Keenam**, strategi pengembangan kualitas manusia. Orientasi pembangunan adalah peningkatan kualitas manusia (*the quality life of the people*) sebagai bagian dari penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar rakyat terutama pangan,

pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja, sanitasi dan air bersih, perumahan, sumber daya alam dan lingkungan, dan jaminan keamanan. Oleh sebab itu, kebijakan pembangunan akan diarahkan pada peningkatan akses dan mutu layanan dasar termasuk pangan, pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja, sanitasi dan air bersih, perumahan, sumber daya alam dan lingkungan, dan jaminan keamanan terutama bagi masyarakat yang berada di daerah perdesaan, kawasan perbatasan, pulau-pula terluar dan daerah pasca konflik dan pasca bencana. Dengan meningkatnya kualitas manusia, kesejahteraan masyarakat juga akan meningkat dan membaik secara merata di seluruh wilayah.

#### ***2.1.4 Pranata Kelembagaan dalam Pembangunan infrastruktur Perbatasan dan Pulau Terluar.***

Dalam pengembangan dan pembangunan kawasan perbatasan dan pulau terluar sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara diatur tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan, yang kemudian dirinci dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP), dimana BNPP mempunyai tugas menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengoordinasikan pelaksanaan, dan melaksanakan evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.

Ditingkat Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota di beberapa daerah yang memiliki perbatasan darat dan laut strategis, berpenghuni dan potensial dikembangkan juga telah membentuk Badan Pengelola Perbatasan (BPP) Provinsi/Kabupaten/Kota atau Badan pengelola Kawasan Perbatasan Daerah (BPKPD) mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Badan Pengelola Perbatasan Di Daerah.

Jakarta, 09 September 2016

Ketua Peneliti,

Dr. Ir. Fitri Suryani, MT