

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perekonomian Indonesia terbukti telah bangkit kembali sejak krisis keuangan global pada tahun 1990an. Pada tahun 2009, sebagai contoh, Indonesia telah mengalami pertumbuhan GDP sebesar 4,5 persen, sementara banyak negara lain yang mengalami kontraksi ekonomi. Untuk memberikan kesinambungan pertumbuhan ekonomi nasional dan perluasan lapangan kerja maka ditargetkan pertumbuhan ekonomi nasional melalui RPJMN tahun 2010 – 2014 rata-rata berkisar antara 6,30% - 6,8% pertahun dan untuk itu dibutuhkan total investasi kumulatif selama lima tahun berkisar antara Rp 11.913,2-Rp 12.462,6 triliun atau rata-rata berkisar antara Rp. 2.382 – Rp. 2.492 triliun per tahun.

Salah satu faktor yang dapat mendukung percepatan pembangunan suatu daerah adalah kemajuan pembangunan infrastruktur di daerah tersebut. Hal ini dikarenakan laju pertumbuhan dan ekonomi yang tentunya sangat bergantung pada ketersediaan infrastruktur yang memadai. Sebut saja infrastruktur transportasi, jalan, pengairan, air minum, air limbah, ketenagalistrikan dan telekomunikasi, merupakan sebagian kecil dari keseluruhan infrastruktur yang sangat krusial yang harus dimiliki suatu daerah. Salah satu infrastruktur yang memegang peranan paling penting pada suatu daerah adalah infrastruktur transportasi, baik itu ketersediaan sarana transportasi darat, laut maupun udara.

Dalam upaya pencapaian target pertumbuhan ekonomi nasional maka sektor transportasi ditargetkan tumbuh rata-rata sekitar 9,5% pertahun sehingga kebutuhan pembiayaan operasional dan pembangunan (investasi) di sektor transportasi di luar jalan selama kurun waktu 2010-2014 rata-rata sebesar Rp. 325,26 triliun per tahun, dengan alokasi sumber pendanaan dari: APBN (rupiah murni dan pinjaman luar negeri) rata-rata sebesar Rp. 30,67 triliun pertahun, investasi BUMN rata-rata sebesar Rp. 2,681 triliun pertahun, sehingga *gap* pembiayaan sebesar rata-rata sebesar Rp. 291,91 triliun pertahun diharapkan dapat diperoleh melalui investasi swasta.

Jasa angkutan kereta api merupakan jasa angkutan darat yang pernah sangat populer dan menjadi pilihan utama para pengguna jasa transportasi di Sumatera Barat. Hal ini dikarenakan relief dari hampir keseluruhan daerah di Provinsi Sumatera Barat terdiri dari perbukitan yang kurang efektif dan efisien untuk ditempuh menggunakan transportasi darat lainnya. Namun kebutuhan akan sarana transportasi menggunakan kereta api ini kurang ditunjang oleh perbaikan dan terobosan pada sarana dan prasarana kereta api itu sendiri sehingga menjadi hal yang monoton dan mulai kurang dilirik peminatnya. Kondisi ini sangat miris sekali mengingat banyaknya jaringan jalan kereta api yang ada di Sumatera Barat namun tidak difungsikan secara optimal. Hanya sebagian kecil dari keseluruhan jaringan jalan kereta api yang masih terjamah.

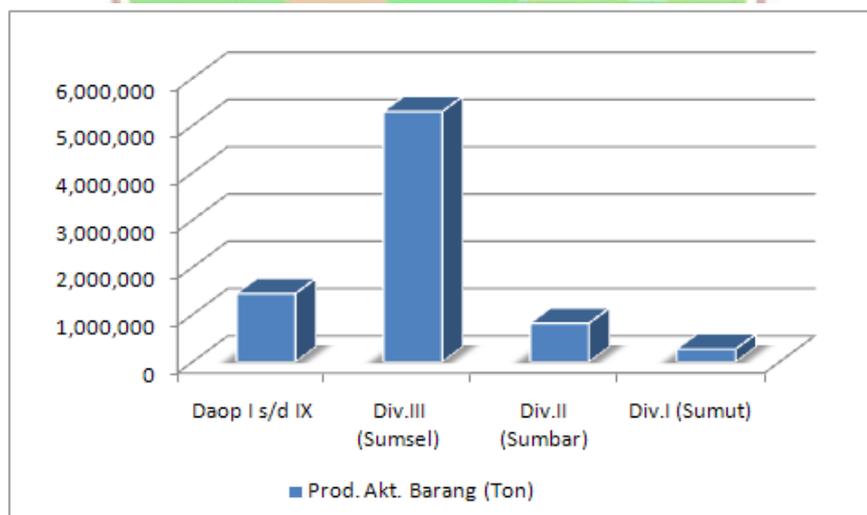
Kereta api yang masih aktif digunakan di Sumatera Barat pun saat ini sebagian besar hanyalah kereta api penumpang dan kereta api wisata. Hal ini terjadi sejak berhenti beroperasinya kereta api yang mengangkut batu bara dari sawahlunto menuju Padang seiring dengan menurunnya produksi tambang batu bara itu sendiri. Para pengguna jasa angkutan darat pun cenderung memilih mengangkut barang menggunakan transportasi darat seperti truk, dan bis. Kerusakan jalan yang sebagian besar disebabkan oleh banyaknya truk angkutan barang melewati jalan Padang-Solok dengan muatan melebihi kapasitas yang disyaratkan tentunya merupakan risiko yang tidak terelakkan apabila pengangkutan barang tetap dilakukan melalui jalur jalan yang sama dengan pengguna jalan umum lainnya.

Selama ini, hasil tambang dari daerah Jambi, Muaro bungo, Sawahlunto dan semen padang dari Indarung diangkut melalui transportasi jalan dengan jalur yang sama dengan, yaitu Muaro bungo-Dharmasraya-Solok-Padang-Teluk bayur sehingga menyebabkan arus kendaraan cukup padat yang tentunya dapat menimbulkan kemacetan di sepanjang jalur Padang-Solok. Setiap harinya, sekitar 9.100 kendaraan melintas di ruas jalan Padang-Solok, dan sekitar 2.100 diantaranya adalah kendaraan angkutan barang. Namun angkutan barang yang masuk ditimbangan JTO Lubuk Selasih menuju Padang setiap harinya sebanyak 756 kendaraan, diantaranya 196 unit kendaraan truk batubara, 135 unit

pengangkut biji besi, 158 kendaraan mengangkut CPO dan inti sawit serta 288 unit kendaraan mengangkut berbagai jenis barang lainnya.

Kepadatan pengguna jalan darat di ruas Padang-Solok ini berbanding terbalik dengan banyaknya pengguna jasa kereta api pengangkut barang. Berdasarkan data yang didapatkan dari situs perkeretaapian Departemen Perhubungan (Gambar 1.1) terlihat bahwa pengguna jasa angkutan kereta api barang di Provinsi Sumatera Barat masih tergolong kecil dibandingkan dengan Pulau Jawa dan Sumatera Selatan.

	Jawa	Sumatera		
	Daop I s/d IX	Div.III (Sumsel)	Div.II (Sumbar)	Div.I (Sumut)
Januari	338,858	1,078,660	111,060	58,025
Februari	275,965	930,795	121,110	55,685
Maret	279,311	1,081,618	188,040	61,609
April	261,736	1,073,016	179,640	50,955
Mei	286,605	1,128,737	213,960	42,843
Juni	0	0	0	0
Juli	0	0	0	0
Agustus	0	0	0	0
September	0	0	0	0
Oktober	0	0	0	0
November	0	0	0	0
Desember	0	0	0	0
	1,442,475	5,292,826	813,810	269,117



Gambar 1.1 Data Volume Jasa Angkutan Barang Kereta Api (Ton) Akses Mei 2011 (Sumber : www.perkeretaapian.dephub.go.id)

Pada data yang didapatkan dari situs perkeretaapian Departemen Perhubungan (Gambar 1.2) bahkan terlihat bahwa banyaknya angkutan dan

panjang jalur pengangkutan barang menggunakan kereta api di Sumatera Barat merupakan yang terkecil apabila dibandingkan dengan Pulau Jawa, Sumatera Utara dan Sumatera Selatan.

	Jawa	Sumatera		
	Daop I s/d IX	Div.III (Sumsel)	Div.II (Sumbar)	Div.I (Sumut)
Januari	158,785	375,662	1,666	9,920
Februari	91,439	326,184	1,817	9,522
Maret	128,896	376,261	2,821	11,164
April	254,377	376,911	2,695	8,830
Mei	276,916	397,748	3,209	6,735
Juni	0	0	0	0
Juli	0	0	0	0
Agustus	0	0	0	0
September	0	0	0	0
Oktober	0	0	0	0
November	0	0	0	0
Desember	0	0	0	0
	910,413	1,852,766	12,208	46,171

Gambar 1.2 Data Ton-Km Jasa Angkutan Barang dengan Kereta Api (Ton-km (10)³)
Akses Mei 2011

(Sumber : www.perkeretaapian.dephub.go.id)

Semua kendala yang dipaparkan tersebut tentunya berpotensi menimbulkan risiko dalam pengangkutan barang menggunakan truk dan bis, baik itu risiko keselamatan, maupun risiko keterlambatan yang semuanya akan bermuara pada risiko finansial bagi semua pihak. Oleh karena itulah, pengangkutan barang menggunakan kereta api dilirik sebagai salah satu solusi dari masalah transportasi di atas.

Pengalihan pengangkutan barang menggunakan kereta api seharusnya merupakan alternatif solusi utama untuk memecahkan masalah transportasi yang ada pada pengangkutan barang jalur Padang-Solok, seperti terganggunya kelancaran arus lalu lintas akibat penambahan beban lalu lintas, pengangkutan barang yang melebihi batasan beban ijin, dan yang selalu terjadi yaitu kerusakan konstruksi jalan dalam rentang waktu yang singkat.

Pembangunan jalur kereta api Padang-Solok telah diusulkan Direktorat Jenderal Perkeretaapian masuk kedalam program pengembangan perkeretaapian Sumatera Barat sejak tahun 2011. Sampai dengan Tahun 2017, rencana

pembangunan *Shortcut* Padang–Solok, yang akan difokuskan untuk jenis angkutan barang dari Solok ke Padang dan sebaliknya ini telah masuk dalam dokumen Rencana Strategis (Renstra) Provinsi Sumatera Barat, namun belum diajukan di dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Pembangunan *Shortcut* Padang–Solok saat ini telah terlaksana sampai dengan tahap penyusunan *Detailed Engineering Design* yang dilaksanakan dalam 2 (dua) tahapan yaitu tahap I pada tahun 2010 dan tahap II pada tahun 2011. Sedangkan untuk pembangunan fisik tahap I semula direncanakan akan dimulai pada tahun 2011 dan diperkirakan selesai pada tahun 2015, namun sampai dengan tahun 2017 *Shortcut* Padang–Solok belum juga dimulai pelaksanaan konstruksinya. Biaya investasi yang dibutuhkan untuk pembangunan *Shortcut* Padang–Solok ini pada tahun 2014 diperkirakan akan mencapai lebih dari 10 Triliun Rupiah, sedangkan untuk biaya pembebasan lahan serta bangunan di atasnya akan menelan biaya sebesar 19 Milyar Rupiah (Bappeda, 2011).

Besarnya biaya yang akan dibutuhkan dalam pembangunan *Shortcut* Padang–Solok ini tentunya menjadi masalah lain yang harus dipecahkan oleh Pemerintah. Salah satu solusi yang memungkinkan adalah dengan melakukan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) atau yang saat ini lebih dikenal dengan Kerjasama Pemerintah-Badan Usaha (KPBU). Kerjasama Pemerintah-Badan Usaha (KPBU) adalah perjanjian kontrak antara sektor publik (pemerintah) dengan pihak swasta (badan usaha) dalam penyediaan pelayanan infrastruktur publik atau pelayanan dasar lainnya selama masa konsesi yang telah ditentukan. Pemerintah telah menyadari peran penting sektor swasta untuk memenuhi kebutuhan ini agar dapat ikut berperan serta dalam pembangunan infrastruktur melalui Kerjasama Pemerintah-Badan Usaha (KPBU).

Program KPBU milik pemerintah ini mencakup rentang infrastruktur yang luas, termasuk diantaranya adalah infrastruktur sektor transportasi. Transportasi sebagai salah satu mata rantai jaringan distribusi barang dan mobilitas penumpang berkembang sangat dinamis, serta berperan di dalam mendukung, mendorong, dan menunjang segala aspek kehidupan baik dalam pembangunan politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Pertumbuhan sektor transportasi akan

mencerminkan pertumbuhan ekonomi secara langsung sehingga transportasi mempunyai peranan yang penting dan strategis, baik secara makro maupun mikro. Keberhasilan sektor transportasi secara makro dapat terlihat dari sumbangan nilai tambahnya dalam pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB), dampak ganda (*multiplier effect*) yang ditimbulkannya terhadap pertumbuhan sektor-sektor lain dan kemampuannya meredam laju inflasi melalui kelancaran distribusi barang dan jasa ke seluruh pelosok tanah air. Oleh karenanya ketersediaan infrastruktur transportasi yang handal dan memadai merupakan hal yang sangat penting untuk diupayakan, dan KPBU tentunya diharapkan dapat menjadi bagian utama guna mewujudkan ketersediaan infrastruktur transportasi yang handal dan memadai tersebut.

Berangkat dari kenyataan tidak kunjung terlaksananya pembangunan infrastruktur kereta api barang ini, maka peneliti merasa penting untuk melakukan penelitian dengan judul “**Studi Investigasi Risiko Pra-Konstruksi pada Proyek Kerjasama Pemerintah-Swasta Kereta Api Barang *Shortcut* Padang-Solok**”. Penelitian ini akan membahas mengenai risiko-risiko yang muncul selama masa pra-konstruksi pembangunan infrastruktur moda kereta api barang jalur Padang-Solok yang akan dikelola dengan menggunakan skema Kerjasama Pemerintah-Badan Usaha untuk mengetahui faktor risiko penghambat pelaksanaan pembangunan dan dampak yang ditimbulkannya terhadap biaya. Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan evaluasi dan pertimbangan dalam kelanjutan pembangunan jalur perkeretaapian *Shortcut* Padang-Solok.

1.2 Tujuan dan Manfaat

Yang menjadi tujuan dari dilaksanakannya penelitian Studi Investigasi Risiko pada Proyek Kerjasama Pemerintah-Swasta Kereta Api Barang *Shortcut* Padang-Solok ini adalah untuk melakukan studi investigasi untuk mengevaluasi risiko yang terjadi selama masa pra-konstruksi Kerjasama Pemerintah-Badan Usaha Kereta Api Barang *Shortcut* Padang-Solok dengan menentukan kemungkinan terjadinya risiko (*probability*) berikut gambaran nilai kerugian yang diakibatkannya (*impact*) sehingga dapat direncanakan tindakan penanganan ataupun pencegahan (*risk mitigation*) terjadinya risiko tersebut.

Hasil dari penelitian ini secara umum diharapkan dapat memberikan gambaran kepada Pemerintah Daerah Sumatera Barat atau Pemerintah Pusat dan pihak swasta (investor) yang akan bekerjasama mengenai risiko-risiko yang mungkin muncul serta kerugian biaya yang ditimbulkan selama masa pra-konstruksi, untuk kemudian dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam pengambilan kebijakan dalam pengembangan ke depan. Secara khusus, manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a) Dapat memberikan informasi mengenai identifikasi risiko dan penilaian (*assessment*) terhadap berbagai jenis risiko yang teridentifikasi pada saat pra konstruksi dalam masa konsesi KPBU *Shortcut* Kereta Api Barang Padang-Solok.
- b) Dapat memberikan informasi mengenai risiko – risiko dominan (*major risk*) yang dapat terjadi selama tahapan penyiapan konstruksi.
- c) Dapat memberikan gambaran besaran biaya yang ditimbulkan dari terjadinya risiko pada tahap pra-konstruksi *Shortcut* Kereta Api Barang Padang-Solok dengan skema Kerjasama Pemerintah-Badan Usaha.
- d) Dapat menjadi referensi bagi penelitian sejenis selanjutnya.

1.3 Batasan Masalah

Agar pembahasan dalam penelitian nanti dapat lebih terarah dan sistematis dan tidak mengembang terlalu luas, maka Batasan Masalah dari penelitian yang akan dilaksanakan ini antara lain:

- a) Lokasi penelitian dilakukan di Provinsi Sumatera Barat.
- b) Objek penelitian adalah rencana pembangunan jalur kereta api barang (*Shortcut*) Padang – Solok.
- c) Analisis yang digunakan dalam penelitian risiko adalah analisis kualitatif
- d) Data-data teknis yang digunakan berasal dari Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Barat.
- e) Mengidentifikasi risiko yang mungkin terjadi selama masa konsesi KPBU Kereta Api Barang *Shortcut* Padang-Solok hanya pada tahapan penyiapan konstruksi.

- f) Menghitung kemungkinan kejadian (*Probability of Occurance*) dan besaran dampak (*Consequences*) dari setiap jenis risiko yang telah diidentifikasi sebelumnya.
- g) Mengidentifikasi faktor risiko apa yang menjadi penghambat utama dalam realisasi pembangunan *Shortcut* Kereta Api Barang Padang-Solok ini.
- h) Melakukan analisis penanganan hasil identifikasi risiko yang dominan terjadi dan berdampak paling besar (*major risks*).
- i) Pembahasan terhadap alokasi penanganan risiko tidak dilakukan.
- j) Risiko sisa (*residual risk*) setelah proses mitigasi risiko tidak dihitung.

1.4 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

- a) BAB I Pendahuluan
Pada bab ini dikemukakan latar belakang penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, batasan masalah penelitian dan sistematika penulisan.
- b) BAB II Tinjauan Pustaka
Pada bab ini disajikan tentang teori-teori yang dijadikan dasar pembahasan dan penganalisaan masalah, serta studi pustaka yang berhubungan dengan penelitian ini meliputi penjelasan mengenai Pembangunan Infrastruktur Kereta Api, *Public Private Partnership* (Kerjasama Pemerintah-Badan Usaha); dan Manajemen Risiko pada Proyek Kerjasama Pemerintah-Badan Usaha.
- c) BAB III Metodologi Penelitian
Pada bab ini dikemukakan tentang pendekatan dari teori yang kemudian diuraikan menjadi suatu usulan pemecahan masalah.
- d) BAB IV Prosedur dan Rencana Kerja
Pada bab ini diuraikan mengenai langkah-langkah yang dilakukan selama penelitian dimulai dari persiapan pengumpulan data sampai dengan pengolahan data.

e) BAB V Analisa dan Pembahasan

Dalam penelitian ini dikemukakan mengenai kajian atas hasil dari pengolahan data pada informasi yang diperoleh serta hasil analisis dari pengolahan data yang dimaksud.

f) Bab VI Kesimpulan dan Saran

Pada bab ini disajikan kesimpulan yang dapat ditarik dari hasil penelitian berdasarkan hasil analisis yang dilakukan pada bab sebelumnya.

