



**PENJAMINAN &  
INFRASTRUKTUR**  
*Guarantee & Infrastructure*



# **KOMPENDIUM REKOMENDASI KEBIJAKAN INFRASTRUKTUR**

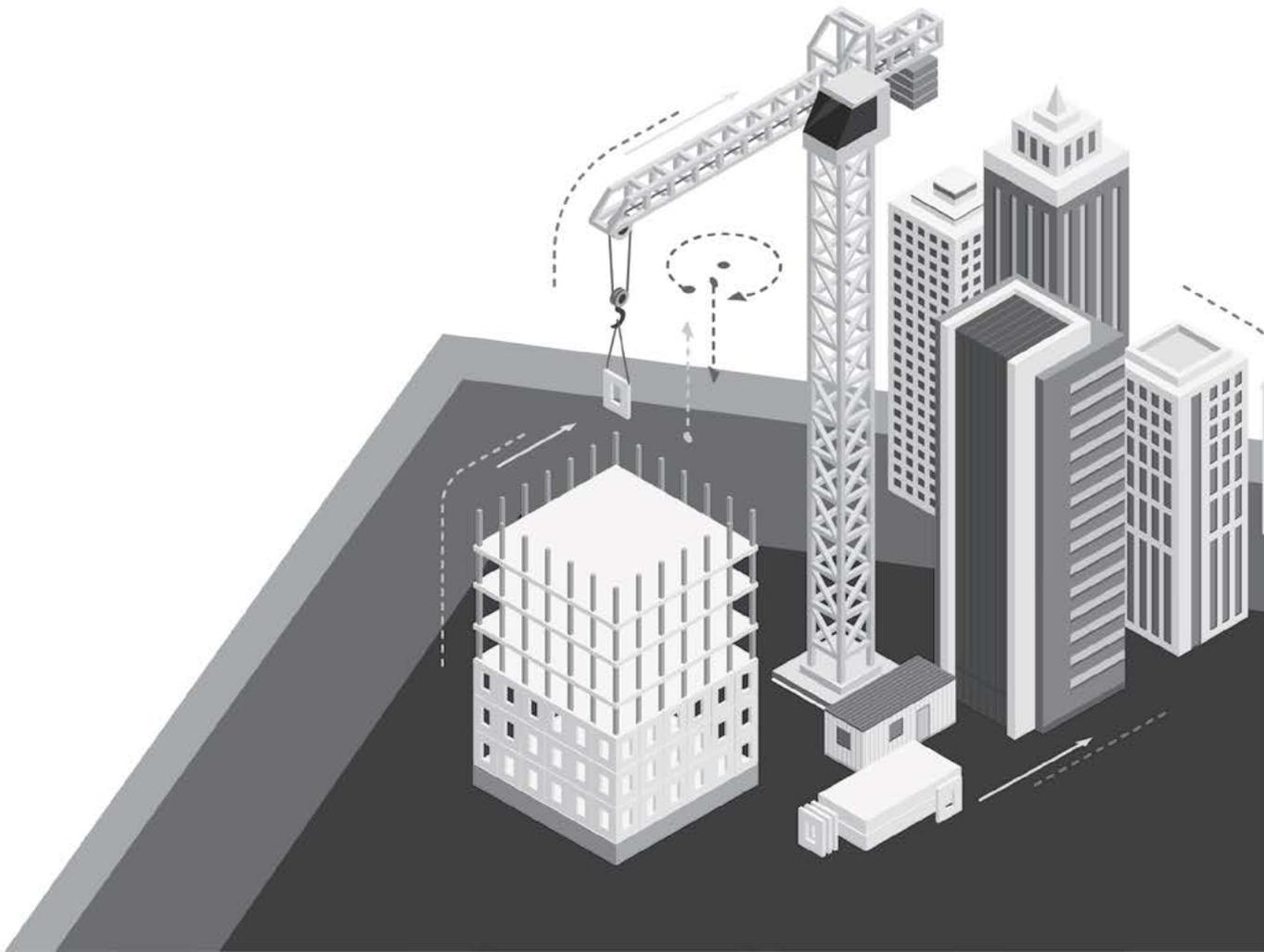


**Kajian Berbasis Studi Kasus  
Indonesia Infrastructure  
Roundtable (IIR) 1-12**



# KOMPENDIUM REKOMENDASI KEBIJAKAN INFRASTRUKTUR

**Kajian Berbasis Studi Kasus  
Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) 1-12**



## **Kompedium Rekomendasi Kebijakan Infrastruktur**

Kajian Berbasis Studi Kasus, Indonesia Infrastructure Roundtable 1-12

ISBN : 978-602-72227-1-7  
Ukuran : 21 x 28 cm  
Halaman : xii + 220 hlm  
Cetakan I : Oktober 2013  
Cetakan II : Oktober 2019  
Cetakan III : Mei 2024

**Penulis:** Sulistyowati, Rizky Wirastomo, Danang Parikesit, Aries F. Firman, Ananto Darudono Putro, Tri Tjahjono, Nurhasan Ismail, Kawik Sugiana, Hargo Utomo, Tri Hayati, Djoni Hartono, Cindy Rianti Priadi, Setyo Sarwanto Moersidik, Nuzul Achjar, Rudy Hermawan Karsaman, Mirayanti Said, Haula Rosdiana, Edi Slamet Irianto, Basauli Umar Lubis

**Editor:** Ratna Widianingrum, Ayum Andar, Anton Abdul Fatah, Roihans Muhammad Iqbal, Imas Dayana, Reni Fatimatuz Zahro, Akbar Satya Winansyah, Retno Handayani

**Penyelia Bahasa:** Miftahul Huda

**Desain Sampul dan Tata Letak:** Khafid Roziki

### **Foto Sampul:**

1. Freepik.com - Free Licence ([https://www.freepik.com/free-vector/strategies-construction-site-management-banner\\_10385626.htm](https://www.freepik.com/free-vector/strategies-construction-site-management-banner_10385626.htm))
2. Shutterstock ID: 722035285 oleh Travel mania, Shutterstock ID: 625429940 oleh Mohamed Abdullaheem, Shutterstock ID: 1015081204 oleh Jamesboy Nuchaikong, Shutterstock ID: 716013478 oleh Chalermpon Pongpeth (standard license, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (persero))

### **Diterbitkan oleh:**

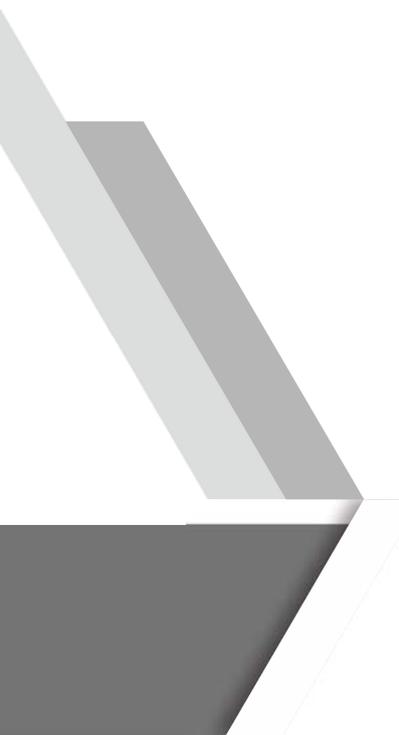
IIGF Institute, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)

Capital Place, 7-8 Floor, Jl. Gatot Subroto Kav 18, Jakarta 12710, Indonesia

Telepon: +62 21 57950550 | Email: [iigf.institute@iigf.co.id](mailto:iigf.institute@iigf.co.id) | website: <https://institute.iigf.co.id/>

#### **Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang No. 28 Tahun 2014, Tentang Hak Cipta**

- (1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf l untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap orang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 1000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 4000.000.000,00 (empat miliar rupiah).



# KATA PENGANTAR

Pembangunan infrastruktur nasional terutama infrastruktur dasar telah menjadi fokus utama pemerintah dalam mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia. Pemerintah pusat dan daerah memiliki tugas dan peran strategis untuk dapat mendorong pengembangan infrastruktur dasar melalui insentif dan kebijakan, baik melalui anggaran pemerintah maupun investasi swasta. Di tengah-tengah anggaran yang terbatas sementara kebutuhan infrastruktur yang meningkat, pemerintah terus mendorong partisipasi swasta dalam pengembangan proyek infrastruktur nasional melalui skema Kerja sama Pemerintah dan Swasta (KPS).

Saat ini, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII) sebagai BUMN di bawah Kementerian Keuangan telah menjalin kerja sama intensif dengan tiga perguruan tinggi Indonesia (Tripartit), yaitu Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada melalui penyelenggaraan berbagai kegiatan lokakarya dan kajian berbasis studi kasus yang merupakan bagian dari upaya meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan terkait pengembangan proyek infrastruktur di Indonesia. Salah satu bentuk kegiatan dari PT PII bersama Tripartit adalah *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR): case-based workshop* dengan mengundang beberapa pemangku kepentingan utama (pemerintah, swasta, akademik) untuk berdiskusi membahas isu-isu terkait kebijakan dalam bidang infrastruktur.

Sejak tahun 2012 hingga 2015, IIR telah menghasilkan 12 (dua belas) kajian berbasis studi kasus serta rekomendasi kebijakan dalam bidang infrastruktur. Kajian berfokus pada beberapa aspek seperti alokasi risiko, kelembagaan, pendanaan, perencanaan, dan sebagainya. Kajian-kajian tersebut memperlihatkan bahwa segala bentuk pembiayaan infrastruktur oleh pemerintah, BUMN, ataupun swasta membutuhkan kebijakan pemerintah yang tepat. Kasus-kasus yang dikaji telah memberikan pengalaman baik dan buruk mengenai implementasi proyek-proyek infrastruktur di

Indonesia, baik yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Kajian dan studi kasus yang ada menunjukkan akan pentingnya semangat dan komitmen untuk kembali kepada prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan infrastruktur, peran negara dan pemerintah, serta keharusan menyelenggarakan tata kelola yang baik dalam implementasi pembangunan infrastruktur. Hasil dari studi-studi kasus kemudian dituangkan dalam bentuk rekomendasi kebijakan (*policy brief*) yang saat ini ada di tangan pembaca.

Akhir kata, pihak PT PII dan Tripartit mengucapkan terima kasih atas sumbangsih dan kerja sama dari berbagai pihak yang telah mendukung rangkaian acara IIR, terutama kepada para narasumber yang terlibat langsung dalam pembahasan dan penyelesaian studi kasus ini. Kami berharap agar *policy brief* ini dapat menjadi salah satu referensi bagi pemerintah untuk mengambil kebijakan yang bersifat nasional serta subnasional guna mendukung pembangunan infrastruktur Indonesia yang berkelanjutan. *Policy brief* ini tentu tidak luput dari keterbatasan dalam melihat kasus-kasus yang ada secara utuh dari berbagai perspektif. Oleh sebab itu, kami sangat terbuka untuk menerima masukan demi penyempurnaan lebih lanjut.

Hormat kami,

Tripartit



Prof. Dr. Techn. Ir. Danang Parikesit, M.Sc. (Eng.)  
Koordinator

PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)



Sinthya Roesly  
Direktur Utama



# PENGENALAN IIR

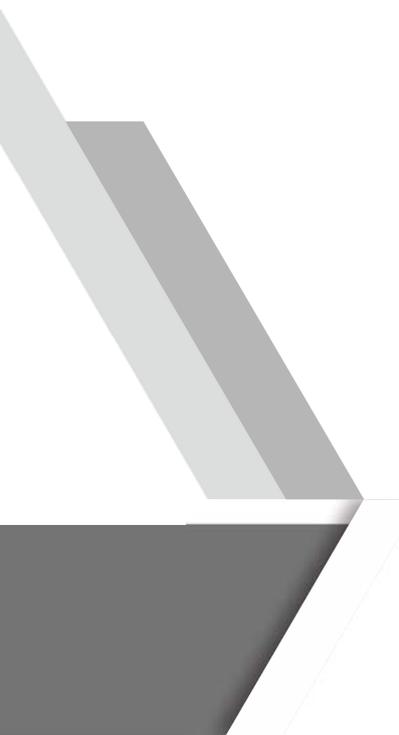
*Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) adalah salah satu kegiatan lokakarya dan kajian berbasis studi kasus yang diselenggarakan oleh PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) bersama Tripartit Universitas (Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada) dan University Network for Indonesia Infrastructure Development (UNIID). Kegiatan ini merupakan *case-based workshop* yang dihadiri oleh perwakilan pemerintah dan *stakeholder* kunci untuk membahas isu-isu, pembelajaran, dan rekomendasi untuk percepatan pembangunan infrastruktur Indonesia, khususnya melalui skema Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU). Tujuan IIR adalah untuk meningkatkan kapasitas atau pemahaman para pemangku kepentingan dalam bidang infrastruktur.

Penyelenggaraan IIR diawali dengan penyusunan studi kasus dengan tema-tema yang relevan di bidang infrastruktur. Adapun ruang lingkup penyelenggaraan kegiatan IIR antara lain:

1. Mengidentifikasi isu-isu penyelenggaraan proyek infrastruktur, mulai dari aspek kebijakan hingga permasalahan teknis.
2. Mempertemukan para pemangku kepentingan, ahli, akademisi, dan pihak-pihak yang *concern* dalam bidang infrastruktur dalam diskusi dua arah untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan.
3. Menciptakan ekosistem diskusi yang kondusif dan fektif bagi para peserta IIR dalam setiap pembahasan tema.
4. Menyampaikan hasil atau keluaran IIR berupa rekomendasi kebijakan kepada pemerintah Indonesia secara khusus dan kepada seluruh peserta IIR pada umumnya.

Hasil dari setiap penyelenggaraan IIR dituangkan dalam bentuk *policy brief* (ikhtisar kebijakan) yang diharapkan dapat menjadi referensi bagi pemerintah dalam menyusun dan mengimplementasikan kebijakan yang tepat dalam bidang infrastruktur. Kajian dan studi kasus yang dilakukan dapat memberikan dukungan untuk berpegang teguh pada prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan infrastruktur serta tata kelola yang baik dalam implementasi pembangunan infrastruktur di Indonesia.





# DAFTAR ISI

<b>Kata Pengantar</b>	<b>v</b>
<b>Pengenalan IIR</b>	<b>vii</b>
<b>Daftar Isi</b>	<b>ix</b>
<b>Indonesia Infrastructure Roundtable ke-1:</b>	
▪ Alokasi Risiko dalam Proyek KPS	2
▪ Studi Kasus: Proyek Terminal Bus Antarkota di Giwangan Yogyakarta	14
<b>Indonesia Infrastructure Roundtable ke-2:</b>	
▪ Optimalisasi Kapasitas Lembaga Terkait dalam Rangka Mitigasi Risiko Proyek KPS Air Minum: Tinjauan Risiko Ketersediaan Air Baku	28
▪ Studi Kasus: Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Pemerintah Kabupaten Tangerang	38
<b>Indonesia Infrastructure Roundtable ke-3:</b>	
▪ Pengadaan Tanah bagi Pengembangan Infrastruktur di Indonesia	54
▪ Studi Kasus: Jalan Tol Kanci-Pejagan	65
<b>Indonesia Infrastructure Roundtable ke-4:</b>	
▪ Penugasan BUMN sebagai PJK untuk Proyek KPS	74
▪ Studi Kasus: Pembangunan Terminal Peti Kemas Kalibaru oleh PT Pelabuhan Indonesia II (Persero)	84
<b>Indonesia Infrastructure Roundtable ke-5:</b>	
▪ Mitigasi Risiko Pendanaan Swasta untuk Pembangunan Infrastruktur	98
▪ Studi Kasus: PT Jakarta Monorail	106
<b>Indonesia Infrastructure Roundtable ke-6:</b>	
▪ Mitigasi Risiko Utang untuk Pembangunan Infrastruktur	118
▪ Studi Kasus: Pembangunan MRT Jakarta	

<b>Indonesia Infrastructure Roundtable ke-7:</b>	
▪ Peluang Investasi di Sektor Ketenagalistrikan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan	140
▪ Studi Kasus: PLTU Batang di Jawa Tengah	150
<b>Indonesia Infrastructure Roundtable ke-8:</b>	
▪ Reposisi BUMD Pengelola Sanitasi menuju Kota Berketahanan ( <i>Resilient City</i> )	158
▪ Studi Kasus: DKI Jakarta	169
<b>Indonesia Infrastructure Roundtable ke-9:</b>	
<i>Best Practice</i> Penerapan <i>Track Access Charge</i> (TAC) untuk Indonesia	176
<b>Indonesia Infrastructure Roundtable ke-10:</b>	
Risiko Investasi Pembangunan Jalan Tol dengan Perkiraan Lalu Lintas Rendah	192
<b>Indonesia Infrastructure Roundtable ke-11:</b>	
Rekonstruksi Pungutan Negara atas Infrastruktur Telekomunikasi	204
<b>Indonesia Infrastructure Roundtable ke-12:</b>	
Aspek Pembiayaan pada Pembangunan Bandar Udara	214





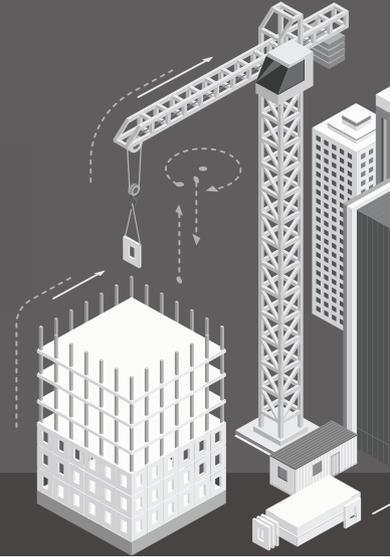
POLICY BRIEF  
Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) ke-1

## **ALOKASI RISIKO DALAM PROYEK KPS**

**STUDI KASUS: PROYEK TERMINAL BUS  
ANTARKOTA DI GIWANGAN YOGYAKARTA**



## ALOKASI RISIKO DALAM PROYEK KPS



### RINGKASAN

Karena penyelenggaraan proyek infrastruktur memiliki risiko yang tinggi dan bisa memakan biaya yang sangat mahal, skema Kerja sama Pemerintah dan Swasta (KPS) sering kali menjadi pilihan skema pendanaan proyek untuk menyebarkan beban risiko dan biaya. Namun, alokasi risiko terkadang melenceng dari realitas.

Kami merekomendasikan kepada pemerintah untuk dapat menyesuaikan kembali kebijakan dengan semangat pelayanan publik dan untuk memiliki analisis risiko yang mantap di dalam kontrak kerja sama. Kesadaran, pola pikir, dan kapasitas pemangku kepentingan juga perlu dibangun agar mereka dapat meningkatkan mutu proses pengadaan/eksekusi proyek.

**Kata kunci:** Alokasi risiko, *capacity building*, KPS, PPP, renegosiasi

Kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada, dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) dalam penyelenggaraan *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertujuan untuk memberi masukan kepada pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur. Rekomendasi forum tersebut tertuang dalam *policy brief* ini. IIR merupakan inisiatif dari ketiga Perguruan Tinggi Negeri sebagai salah satu kontribusi lembaga pendidikan tinggi untuk turut serta meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

## A. PENDAHULUAN: PENTINGNYA ALOKASI RISIKO DALAM PROYEK KPS

---

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (2010) memperkirakan bahwa secara nasional kebutuhan penanaman modal di bidang infrastruktur di Indonesia selama tahun 2010-2014 mencapai Rp1.430 triliun. Dari jumlah tersebut, 980 triliun — atau 639 triliun, menurut Badan Kebijakan Fiskal (2011) — diproyeksikan untuk digalang dari sektor swasta baik dalam maupun luar negeri. Penggalangan dana swasta dilakukan melalui skema Kerja sama Pemerintah dan Swasta/KPS (*Public Private Partnership/PPP*), di mana pemerintah menyediakan sarana bagi swasta untuk berperan serta dalam pembangunan infrastruktur.

Secara teknis, KPS sebenarnya adalah skema kerja sama di mana pemerintah mentransfer risiko yang biasanya pemerintah emban kepada pihak swasta dengan janji kompensasi finansial atas risiko yang ditransfer tersebut (Wibowo & Mohamed, 2008). Proyek infrastruktur banyak diintervensi oleh risiko yang kompleks yang berpotensi berdampak negatif terhadap efektifitas proyek KPS (Ng & Loosemore, 2006). Oleh sebab itu, efektifitas pelaksanaan KPS sangat tergantung pada alokasi dan manajemen risiko yang baik antara pihak publik (pemerintah) dan investor swasta (Murphy, 2008). Di konteks Indonesia, risiko dialokasikan kepada pihak yang paling mampu mengendalikan risiko dalam rangka menjamin efisiensi dan efektifitas dalam penyediaan infrastruktur (Perpres Nomor 67 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah oleh Perpres Nomor 13 Tahun 2010 dan Perpres Nomor 56 Tahun 2011).

Menurut Pasal 23 Perpres Nomor 67 Tahun 2005, alokasi risiko seharusnya disepakati oleh para pihak dan dituangkan dalam Perjanjian Kerja Sama (PKS). Namun dalam praktiknya, alokasi risiko sering kali tidak dapat dengan mudah diterjemahkan ke dalam naskah PKS (World Bank, 2012). Alokasi risiko menjadi salah satu kendala utama dalam perancangan PKS dan sekaligus merupakan penyebab utama gagalnya pelaksanaan partisipasi swasta dalam proyek KPS (Marques & Berg, 2011). Salah satu bentuk alokasi risiko yang kurang tepat adalah pembebanan risiko secara berlebihan kepada pihak tertentu atau pembebanan risiko kepada pihak yang sebenarnya tidak dapat mengendalikannya dengan baik.

Apabila pemerintah mengalokasikan risiko kepada pihak yang tidak mampu mengendalikan risiko tersebut, maka investor kemungkinan akan menggelembungkan ongkos proyek untuk mengompensasi beratnya risiko atau justru keluar dari proyek (Barrett, 2003). Sebaliknya, apabila sebagian besar risiko tetap berada di pihak pemerintah, maka keunggulan skema KPS dalam menjaga mutu infrastruktur dan layanan publik akan berkurang karena risiko sebenarnya bertindak sebagai insentif bagi swasta untuk menjaga mutu proyek (Bettignies & Ross, 2004). Dalam kasus lain, sektor swasta juga terkadang menggunakan metode kalkulasi risiko yang terlampaui sederhana sehingga tidak mampu memprediksi dengan tepat sejauh mana beban risiko yang ditanggung oleh mereka atau oleh pihak lainnya (Demirag *et al.*, 2010).

Ikhtisar kebijakan (*policy brief*) ini merangkum saran kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah dalam hal pengalokasian risiko di tahap prakontraktual proyek KPS tidak berjalan optimal. Hingga saat ini, kebijakan pemerintah yang terkait dengan tidak sempurnanya perencanaan alokasi risiko masih minim. Literatur, kebijakan, dan peraturan yang ada lebih terfokus pada panduan pengalokasian risiko tanpa dilengkapi dengan panduan kuratif. Oleh sebab itu, pertanyaan yang acap kali muncul adalah: paket kebijakan apa yang sebaiknya ditempuh untuk menjamin bahwa alokasi risiko para pihak dalam perjanjian KPS berjalan baik?

## B. SENGKARUT DALAM PENGALOKASIAN RISIKO: STUDI KASUS GIWANGAN

Salah satu tantangan terbesar dari proyek KPS adalah masalah alokasi risiko. Proyek Giwangan tidak berhasil mencapai *Value for Money* karena perjanjian KPS tidak membagi risiko secara sepantasnya kepada para pihak (Tjahjo, 2008; Amirullah, 2009). Beberapa jenis risiko juga baru disadari saat proyek sedang berjalan. Manajemen risiko tampaknya bukan merupakan fokus utama dalam perjanjian KPS Giwangan karena adanya anggapan bahwa pihak swasta diharapkan mengemban semua risiko yang timbul selama pembangunan dan pengelolaan terminal. Padahal, banyak faktor mempengaruhi kinerja pengelolaan terminal dan berada di luar kendali swasta, seperti kesalahan perancangan sistem transportasi makro dan lemahnya penegakan aturan lalu lintas.

Pembangunan suatu terminal di daerah Selatan yang sepi di pinggiran kota tentu tidak menarik bagi investor swasta. Apakah keputusan pembangunan Giwangan sudah tepat? Mengapa pemerintah tidak merevitalisasi terminal lama? Mengapa Giwangan dibangun di pinggiran kota? Bukankah pusat kegiatan di mana orang berkumpul dalam jumlah banyak adalah di pusat kota? Dampak sosial yang ditimbulkan oleh pembangunan proyek infrastruktur perlu diperhitungkan secara seksama sehingga produk dari proyek tersebut akan bernilai guna. Apabila pemerintah tetap bersikukuh membangun sebuah terminal di tempat yang tidak memiliki potensi bisnis yang baik, maka pemerintah paling tidak harus berani menjamin keberlangsungan *demand*.



### Studi Kasus Terminal Giwangan

Pada tahun 2002, Pemerintah Kota Yogyakarta berniat membangun terminal di daerah Giwangan untuk mengembangkan perekonomian bagian Selatan Kota Yogyakarta dan untuk menata lalu lintas di kawasan Selatan yang semakin rumit (Amirullah, 2009). Pemerintah Kota membuka kesempatan bagi swasta untuk membangun terminal tipe A di Giwangan. PT Perwita Karya (Perwita) akhirnya memenangkan tender.

Setelah Perwita mulai mengoperasikan Giwangan, pengelolaan terminal dilaksanakan secara profesional. Kebersihan dan keadaan terminal terjaga baik (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2009). Namun, pada tahun 2006 Perwita melayangkan keluhan karena adanya keberadaan terminal liar di sekitar Giwangan. Terminal liar tersebut menyebabkan terminal “resmi” Giwangan sepi. Selain itu, Terminal Jombor yang baru direnovasi Pemerintah Provinsi DIY berkembang menjadi terminal yang lebih ramai dari Giwangan sebab lokasinya yang lebih strategis. Maraknya tiket *low-cost airlines* dan lesunya perekonomian daerah akibat gempa besar yang terjadi pada tahun 2006 ternyata juga berimbas pada perubahan perilaku penumpang bus dan berujung kepada sepi penumpang di terminal.

Karena Perwita terus merugi akibat tidak lakunya kawasan komersial dalam terminal, Perwita dan Pemerintah Kota setuju untuk mengakhiri kontrak kerja sama. Proses transfer aset diliputi perselisihan metode *appraisal* aset. Perwita menggugat Pemerintah Kota untuk memperoleh kompensasi biaya investasi dan berhasil memenangkan gugatan. Pemerintah Kota mengajukan banding.

Pemerintah terlihat tidak serius untuk “mengamankan” *demand* penggunaan Terminal Giwangan. Penertiban terminal liar tidak berjalan konsisten. Rehabilitasi Terminal Jombor di bagian Utara Kota Yogyakarta juga ditanggapi dingin oleh Pemerintah Kota. Pihak swasta pun menunjukkan keteledoran serupa. Perwita tidak memperkirakan jumlah penumpang di terminal Giwangan ke dalam kalkulasi pendapatan karena mereka bergantung kepada penyewaan lahan komersial untuk membayar utang dan menutup biaya-biaya. Padahal, *market value* dari lahan komersial di suatu terminal tergantung kepada jumlah penumpang terminal.

2

BOKS

### Pelajaran dari India

Dalam kasus Terminal Amritsar, minimnya jumlah penumpang yang diakibatkan oleh keberadaan terminal tandingan dan sedikitnya bus yang masuk ke terminal tersebut telah diantisipasi. Dalam proyek Amritsar, walaupun risiko *revenue* pada prinsipnya dibebankan kepada pihak swasta, pemerintah terikat dengan janji untuk tidak mengizinkan pembangunan terminal serupa dalam radius 10 km dari lokasi proyek terminal. Selain itu, semua bus antarkota diwajibkan untuk singgah, menurunkan, dan menaikkan penumpang di Terminal Amritsar (Kementerian Keuangan Republik India, 2010). Wanprestasi atas komitmen pemerintah ini akan dihukum dengan 100% *termination payment* yang setara dengan total utang dan 125% ekuitas. Strategi ini berhasil mengurangi secara drastis eksposur *demand risk* kepada investor swasta. Adapun dalam proyek KPS pengadaan Inter State Bus Terminus di Dehradun, India, pemerintah diharuskan menutup seluruh halte bus di sekitar terminal untuk menjaga *input* penumpang di Dehradun (Jangpangi, 2010).

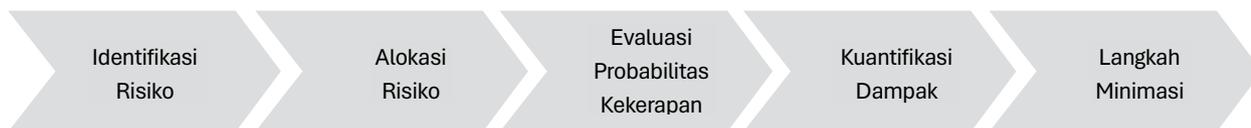
Belajar dari kebijakan PKS India, pemerintah seharusnya menjadi pihak yang tepat dalam mengendalikan risiko yang ditimbulkan oleh *competing terminal* dan ketidaktertiban trayek transportasi umum.

Pemerintah wajib dan memang memiliki kewenangan untuk mengatur trayek angkutan umum dan merencanakan pembangunan terminal sebagai bagian dari jejaring transportasi makro. Pembangunan terminal merupakan bagian dari perencanaan transportasi makro yang melibatkan peran Menteri Perhubungan, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kota/Kabupaten (Kepmenhub Nomor 31 Tahun 1995). Adapun penetapan dan regulasi trayek angkutan umum adalah kewenangan Pemerintah daerah (Kepmenhub Nomor 35 Tahun 2003).

Lalu, mengapa Pemerintah Kota melakukan pembiaran terhadap keberadaan terminal bayangan/liar dan pembangunan terminal tandingan, padahal pengawasan terminal dan transportasi umum pada prinsipnya merupakan kewenangan dan kewajiban Pemerintah? Memang, pembangunan Terminal Jombor bukan merupakan keputusan Pemerintah Kota. Namun, Pemerintah Kota seharusnya berkoordinasi dengan Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kota/Kabupaten setempat dalam merancang simpul jejaring transportasi. Argumen bahwa Pemerintah Kota kesulitan mengendalikan pembangunan Jombor karena Jombor tidak terletak dalam yurisdiksinya merupakan argumen yang lemah dan tidak memerhatikan kepentingan masyarakat. Dalam proyek Giwangan, risiko yang sebenarnya berada di luar kendali swasta justru diemban oleh pihak swasta, dan hal ini tidak sesuai dengan prinsip alokasi risiko kepada pihak yang paling mampu menanganinya (Irwin, 2007; Kementerian Keuangan Republik India, 2011; Pemerintah Persemakmuran Australia, 2008; UNCITRAL, 2001).

Bagan 1 di bawah ini menunjukkan bagaimana risiko harus diukur probabilitas kekerapan terjadinya dan derajat dampak yang ditimbulkannya. Menurut hemat penulis, probabilitas kekerapan terjadinya risiko sedikitnya penumpang yang masuk terminal akibat adanya terminal bayangan cukup tinggi. Bahwa pemerintah tidak mampu memperkirakan hal tersebut tampaknya merupakan alasan yang tidak benar.

Bagan 1. Langkah Analisis dan Evaluasi Risiko (Marques & Berg, 2011)



Struktur alokasi risiko di proyek *Amritsar Intercity Bus Terminal* di bawah ini dapat dijadikan sebagai pembandingan karena proyek Amritsar ini telah menjadi contoh *best practice* proyek KPS di India (Kementerian Keuangan Republik India, 2010). Matriks di bawah memperlihatkan bahwa pihak pemerintah harus menanggung risiko pembebasan lahan, risiko kebijakan, dan risiko wanprestasi. Secara bersama-sama dengan investor swasta, pemerintah menanggung risiko perubahan cakupan proyek. Menurut hemat kami, struktur alokasi yang jelas, adil, dan proporsional antara pemerintah dan swasta ini merupakan kunci keberhasilan proyek Amritsar. Tentu saja, pembagian risiko yang diterapkan di India ini hanya bersifat panduan, perlu diadaptasi, dan masih mungkin dipengaruhi oleh, misalnya, sifat dan kondisi proyek, kecakapan para pihak dalam mengendalikan risiko, kepentingan umum, dan perilaku pasar.



### Alokasi Risiko Proyek *Amritsar Intercity Bus Terminal*

<i>Jenis Risiko</i>	<i>Penanggung</i>	<i>Jenis Risiko</i>	<i>Penanggung</i>
<i>Delay in land acquisition</i>	<i>Public</i>	<i>Change in scope risk</i>	<i>Shared</i>
<i>Financing risk</i>	<i>Private</i>	<i>Performance risk</i>	<i>Private</i>
<i>Delay in obtaining approvals</i>	<i>Private</i>	<i>O &amp; M risk</i>	<i>Private</i>
<i>Design risk</i>	<i>Private</i>	<i>Handover risk</i>	<i>Private</i>
<i>Construction risk</i>	<i>Private</i>	<i>Default by private operator</i>	<i>Private</i>
<i>Delays in construction</i>	<i>Shared</i>	<i>Force majeure</i>	<i>Shared</i>
<i>Revenue risk</i>	<i>Private</i>	<i>Default by public sector</i>	<i>Public</i>
<i>Policy risk</i>	<i>Public</i>		

## C. REKOMENDASI

---

Setelah mengkaji kasus di Terminal Giwangan dan membandingkannya dengan praktik di proyek Terminal Amritsar dan Dehradun di India, kami menyampaikan rekomendasi kebijakan yang mungkin dapat ditempuh baik oleh pemerintah maupun pihak swasta dalam rangka meningkatkan akurasi alokasi risiko. Salah satunya adalah dengan menghayati kembali alasan utama di balik penyelenggaraan proyek KPS bidang infrastruktur, yakni pelayanan publik. Karena proyek KPS ditempuh untuk membangun infrastruktur yang belum dapat disediakan oleh pemerintah secara mandiri, maka kesuksesan proyek KPS seharusnya diukur dari sejauh mana publik telah terlayani dengan baik.

Tiga rekomendasi kebijakan yang kami usulkan adalah:

1. Proses alokasi dilaksanakan secara hati-hati dan pemerintah memberikan *platform* legal yang kuat untuk menjamin bahwa proyek KPS yang dilakukan memiliki struktur alokasi risiko yang baik;
2. Pemerintah harus berani mengambil sikap akomodatif terhadap usulan renegotiasi kontrak karena kelenturan dalam kontrak konsesi merupakan aspek yang dapat menjamin proyek tetap *feasible* untuk dilaksanakan oleh masing-masing pihak;
3. Pemerintah menyediakan pendidikan dan pelatihan (*capacity building*) di bidang perjanjian KPS, khususnya alokasi risiko.

### 1. Pemantapan *Platform* Legal dalam Alokasi Risiko

---

Perpres Nomor 67 Tahun 2005 memandatkan agar risiko dialokasikan kepada pihak yang paling mampu mengendalikannya. Karena pihak swasta dianggap lebih mampu dari pemerintah dalam menyelesaikan proyek sesuai spesifikasi dan jadwal yang diperjanjikan (Marques & Berg, 2011) dan efisien dalam mengendalikan ongkos proyek (Bracey & Moldovan, 2006), maka risiko terkait pembiayaan, rancangan, konstruksi, pengadaan, pengelolaan, dan perawatan biasanya dibebankan kepada swasta. Selanjutnya, karena pemerintah dianggap mampu mengendalikan peraturan dan kebijakan, maka risiko atas kerugian karena perubahan peraturan atau kebijakan biasanya dibebankan kepada sektor publik. Risiko keadaan kahar ditanggung bersama-sama oleh kedua pihak (PT PII, 2012).

Kebijakan terkait dengan alokasi risiko pada proyek KPS infrastruktur yang pada saat ini berlaku adalah kewajiban mencantumkan alokasi risiko di dalam Perjanjian Kerja Sama (Pasal 23 Perpres Nomor 67 Tahun 2005) dan penyusunan Acuan Kategori dan Distribusi Risiko Infrastruktur (PMK Nomor 260 Tahun 2010). Acuan risiko ini dapat menjadi rujukan utama bagi penanggung jawab PKS dan bagi badan usaha dalam membuat perjanjian KPS. Akan tetapi, menurut hemat kami, kewajiban alokasi risiko dan penerbitan acuan risiko di *platform* legal ini tidak cukup untuk menjamin alokasi risiko secara akurat dan tepat sebab terkendala oleh rendahnya kualitas sumber daya manusia yang melakukan alokasi risiko itu sendiri. Selain itu, keselarasan antara penyelenggaraan proyek KPS dengan cita-cita awal pemerintah dan semangat pelayanan publik juga masih belum terlihat.

### **Ringkasan Matriks Risiko untuk Semua Sektor dan Struktur KPS (PT PII, 2012)**

Sektor Publik umumnya menanggung risiko pembebasan tanah, risiko politik (ekspropriasi perizinan dan perubahan peraturan yang diskriminatif dan spesifik), risiko kuantitas dan keberlanjutan *input*, risiko kelayakan proyek, risiko cidera janji penyesuaian tarif, dan risiko penyaing dan konektivitas jaringan.

Sektor Swasta umumnya menanggung risiko kondisi tanah, risiko desain/konstruksi/uji operasi, risiko kuantitas dan kualitas *output*, risiko perubahan peraturan yang umum (misalnya perubahan tarif pajak), risiko pendapatan, risiko finansial, dan risiko sponsor. Sektor Publik dan Sektor Swasta umumnya menanggung secara bersama sama risiko *force majeure* dan risiko perbedaan kualitas pekerjaan antara sektor publik dan sektor swasta.

Pentingnya alokasi risiko dalam proyek KPS meniscayakan adanya penjaminan mutu terhadap metode pengalokasian risiko. Bila alokasi risiko masih dilakukan ala kadarnya oleh pemerintah, diterima apa adanya oleh pihak swasta, dan dilaksanakan secara serampangan tanpa memerhatikan kepentingan publik, maka risiko kegagalan proyek KPS sangat besar.

## **2. Renegosiasi sebagai Instrumen Penyeimbang Hak dan Kewajiban**

Dalam praktiknya, proses pengalokasian risiko dimulai dengan identifikasi risiko, di mana pemerintah menjabarkan risiko yang relevan terhadap proyek KPS, menganalisis probabilitas terjadinya evenemen risiko, memperkirakan dampak keuangan akibat terjadinya evenemen, dan menentukan metode penanganan risiko (menghindari, mengurangi, mengalihkan, atau menerima risiko). Proses alokasi risiko melibatkan negosiasi antara pemerintah dengan calon investor swasta (Bing *et al.*, 2005; PT PII, 2012; Purpura, 2008).

Akan tetapi, walaupun asesmen risiko telah dilakukan, terjadinya perubahan situasi di masa depan yang berbeda dari perkiraan risiko sangat mungkin terjadi. Perjanjian konsesi pengadaan infrastruktur tidak akan mampu memprediksi setiap perubahan keadaan yang mungkin terjadi di masa depan. Oleh sebab itu, perjanjian konsesi harus lentur dan mampu mengakomodasi revisi, amandemen, dan renegosiasi apabila terjadi perubahan keadaan yang memengaruhi kinerja proyek (Bettignies & Ross, 2004).

Usulan renegosiasi dapat dianggap sebagai salah satu mekanisme penyelesaian sengketa melalui metode musyawarah mufakat. Kami mengusulkan agar setiap perjanjian KPS mencantumkan klausul yang secara terang memungkinkan para pihak mengajukan renegosiasi serta daftar keadaan yang dapat dijadikan dasar pengajuan renegosiasi. Dengan demikian, apabila di masa yang akan datang salah satu pihak merasa dirugikan karena adanya perubahan keadaan atau kesalahan perkiraan risiko, pihak yang bersangkutan dapat menggunakan haknya untuk mengajukan usulan renegosiasi dan pihak lainnya wajib mendengarkan usulan apabila usulan tersebut dilandasi oleh alasan renegosiasi sebagaimana disepakati bersama.

### Renegosiasi dan Moral Hazard

Klausul renegosiasi berpotensi menimbulkan *moral hazard* di mana pihak swasta dapat terdorong untuk menurunkan perkiraan biaya selama masa bidding (banting harga) agar harga penawaran mereka lebih kompetitif dari peserta lelang yang lain (Bracey & Moldovan, 2006). Setelah memenangkan lelang penawaran, pihak swasta akan mendorong pemerintah melakukan renegosiasi harga dan alokasi risiko. Namun menurut hemat kami, selama pemerintah menelaah secara teliti dokumen tender yang diajukan peserta lelang, *moral hazard* ini dapat dengan mudah dihilangkan.

Hal utama yang dapat dicapai melalui usulan kebijakan ini adalah terkait penghapusan hambatan untuk mengantarkan usulan renegosiasi ke meja perundingan. Bisa jadi para pihak dalam suatu proyek konsesi infrastruktur telah merasa nyaman dengan alokasi risiko yang ditetapkan dalam perjanjian konsesi. Oleh karenanya, mereka akan merasa curiga terhadap usulan renegosiasi alokasi risiko dan cenderung bersikap dingin terhadap tawaran renegosiasi. Inilah titik tolak utama usulan kebijakan kami, yaitu bahwa setiap pihak harus diberi hak untuk mengajukan usulan renegosiasi dan untuk didengarkan. Dengan demikian, para pihak bisa memiliki kesempatan yang setara untuk menyuarakan kepentingannya.

Apabila para pihak tidak memiliki hak agar usulan renegosiasi didengarkan, maka pihak yang merasa kepentingannya telah terganggu oleh suatu perkembangan keadaan akan merasa terpaksa. Keterpaksaan ini dapat diikuti dengan penyangkalan tanggung jawab, konflik, dan dapat berakhir dengan sengketa. Ng & Loosemore (2006) menyatakan bahwa pembagian risiko yang kacau dapat berujung pada sengketa tanggung jawab pengawasan dan tanggung jawab pengendalian risiko. Kita telah melihat betapa dalam kasus Terminal Giwangan kerja sama pemerintah dengan pihak swasta akhirnya harus disudahi puluhan tahun sebelum akhir masa konsesi. Baik pemerintah, pihak swasta, maupun pembayar pajak merasakan kerugian akibat kejadian ini.

### 3. Capacity Building Aparat Pemerintah

Yang dimaksud dengan *capacity building* di sini adalah: (1) kemampuan dan kesiapan sumber daya aparat pemerintah dalam melakukan manajemen risiko dan perkiraan alokasi risiko; serta (2) pemantapan budaya pelayanan publik.

Proyek KPS adalah proyek besar yang rumit di mana kesuksesannya tergantung ketepatan alokasi risiko antara pemerintah dan pihak swasta. Karena Pemerintah adalah pihak yang pertama kali menjabarkan alokasi risiko dalam suatu proyek untuk dipelajari oleh pihak swasta, maka aparat pemerintah wajib memiliki kompetensi yang memadai dalam menyusun alokasi risiko. Sayangnya, kesiapan sumber daya pemerintah dalam mengukur prioritas alokasi risiko masih terbilang rendah. Penelitian Pribadi & Pangeran (2010) menunjukkan

bahwa pemangku kepentingan di 16 (enam belas) kantor dinas pekerjaan umum, badan perencanaan pembangunan daerah, dan perusahaan daerah air minum di Indonesia hanya memiliki indeks kemampuan alokasi risiko level 'perintis'. Rendahnya kapasitas sumber daya ini harus ditangani secara serius karena banyak proyek infrastruktur yang gagal akibat buruknya manajemen risiko.

Sebagai contoh, proyek *superhighway* Guangzhou-Shenzhen-Zhuhai di Cina tertunda cukup lama akibat lemahnya manajemen risiko (Ng & Loosemore, 2006). Pada kasus lain, manajemen risiko yang buruk telah menyebabkan investor swasta terpaksa mengembalikan tanggung jawab pengelolaan proyek KPS sistem air limbah di Malaysia 21 tahun sebelum periode konsesi berakhir (Abdul-Aziz, 2001). Di Indonesia sendiri, kasus pengadaan Terminal Bus Giwangan telah terindikasi sebagai proyek yang secara finansial gagal karena lemahnya perencanaan alokasi risiko pada masa prakontraktual. Keadaan Giwangan saat ini menunjukkan bahwa tujuan *Value for Money* tidak tercapai. Pemerintah Kota memperoleh lungsuran aset terminal yang dari segi luas bangunan cukup besar namun berada di pinggiran Selatan Kota Yogyakarta yang sepi penumpang. Terminal ini kalah pamor dari terminal Jombor yang mampu menarik lebih banyak penumpang bus AKAP walaupun areanya lebih kecil dan kondisinya relatif lebih "kumuh".

Untuk menghindari lemahnya perencanaan risiko, pemerintah perlu mengupayakan program peningkatan kualitas sumber daya. Kebijakan yang dapat ditempuh pemerintah adalah dengan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan di bidang penyusunan perjanjian KPS. Pendidikan dan pelatihan ini dapat berbentuk seminar atau lokakarya bagi aparat pemerintah yang berminat. Bahkan, pemerintah dapat pula menjadikan pendidikan dan pelatihan KPS sebagai salah satu prasyarat yang harus dipenuhi oleh menteri/kepala lembaga/kepala daerah sebelum yang bersangkutan dapat menawarkan proyek KPS kepada swasta.

Pendidikan dan pelatihan penyusunan perjanjian KPS ini harus disusun di bawah payung *framework* yang lebih besar, yakni standardisasi dan pemetaan kompetensi penyusunan perjanjian KPS. Kami mengusulkan agar kebijakan ini dilakukan dalam tiga tahap:

1. Asesmen kompetensi. Tahapan ini diperlukan untuk mengidentifikasi kesenjangan kompetensi yang ada dan memetakan daerah-daerah prioritas.
2. Penentuan standar kemampuan minimum yang harus dimiliki.
3. Pemerintah mengeluarkan peraturan yang melarang proyek KPS untuk dibidani oleh menteri/kepala lembaga/kepala daerah yang belum memiliki kompetensi minimum. Atau, pemerintah dapat mensyaratkan *disclosure* standar kompetensi menteri/kepala lembaga/kepala daerah dalam dokumen-dokumen pelelangan agar investor dapat membuat *informed choice* ketika memutuskan untuk bekerja sama dengan pemerintah dalam suatu proyek.

Kami percaya bahwa skema *capacity building* akan sangat memengaruhi kesuksesan suatu proyek KPS. Dengan adanya standar kompetensi KPS minimum bagi aparat pemerintah, investor dapat memilih proyek mana yang diperkirakan dapat berjalan mulus karena mereka mengetahui standar kualifikasi dari aparat pemerintah yang bersangkutan.

## D. PENUTUP

---

Dalam pelaksanaan IIR ini, kami mengkaji kasus pembangunan Terminal Bus Antarkota Tipe A di Giwangan, Yogyakarta yang dilakukan melalui skema KPS untuk menunjukkan bahwa mutu alokasi risiko yang rendah akan berdampak signifikan pada keberhasilan proyek, di mana kegagalan proyek berpotensi membebani liabilitas pemerintah, swasta, dan pembayar pajak. Pemerintah perlu menyadari bahwa semangat pelayanan publik sebagai tujuan asli penyelenggaraan proyek KPS harus diutamakan. Dalam praktiknya, ketidakmampuan Pemerintah Kota Yogyakarta untuk menertibkan terminal bayangan dan untuk berkoordinasi dengan Pemerintah Provinsi dalam hal pembangunan terminal Jombor menunjukkan bahwa Pemerintah Kota telah melupakan tujuan awal kerja sama KPS Giwangan, yakni untuk mendorong pengembangan perekonomian bagian Selatan Kota Yogyakarta dan untuk menata lalu lintas dan transportasi publik.

Selain itu, semua pihak harus berani mengakomodasi renegotiasi kontrak agar faktor-faktor risiko baik yang berada di bawah kendali maupun di luar kendali para pihak dapat diperhitungkan dengan baik. Apabila kedua belah pihak sama-sama menyerah, proyek bisa berujung pada kegagalan finansial dan kegagalan melayani kepentingan publik. Klausul renegotiasi dapat melindungi kepentingan para pihak untuk menyeimbangkan kembali hak mereka yang mungkin telah berubah karena dipengaruhi perkembangan proyek di lapangan. Selain itu, *capacity building* aparat pemerintah juga diperlukan untuk menjamin alokasi dan manajemen risiko dalam proyek KPS berjalan dengan mulus.

Proyek PKS tidak boleh dibiarkan menjadi “kontrak judi” di mana pendapatan para pihak berasal dari hal yang tidak dapat dipastikan karena analisis risiko yang tidak tuntas. Buruknya persiapan pada saat negosiasi kontrak yang disebabkan kapasitas para pihak juga berpotensi membuat dasar kemitraan menjadi korup dan akhirnya memengaruhi kinerja proyek di masa yang akan datang.

## E. REFERENSI

---

- Abdul-Aziz, A. R. (2001). Unraveling of BOT scheme: Malaysia's Indah water consortium. *Journal of Construction Engineering and Management*, 127(6), 457–460. [http://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0733-9364\(2001\)127:6\(457\)](http://doi.org/10.1061/(ASCE)0733-9364(2001)127:6(457))
- Amirullah, I. (2009). Penyediaan infrastruktur perkotaan melalui kerja sama pemerintah dan swasta pada terminal tipe A Giwangan Yogyakarta. *Tesis*. Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gadjah Mada.
- Badan Kebijakan Fiskal. (2011). *Pengembangan model perhitungan contingent liabilities dengan menggunakan simulasi monte carlo*. Kemenkeu RI. <http://bit.ly/Y0WOzi>
- Barrett, P. (2003). *Public-private partnerships: Are there gaps in public sector accountability?* Australasian Council of Public Accounts Committees.

- Bettignies, J. E. D., & Ross, T. W. (2004). The economics of public-private partnerships. *Canadian Public Policy*, 30(2), 135–154. <http://doi.org/10.2307/3552389>
- Bing, L., Akintoye, A., Edwards, P. J., & Hardcastle, C. (2005). The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of Project Management*, 23(1), 25–35. <http://doi.org/10.1016/j.ijproman.2004.04.006>
- Bracey, N., & Moldovan, S. (2006). Public-private partnerships: Risks to the public and private sector. *6th Global Conference on Business and Economics*. 15-17 Oktober 2006.
- Demirag, I., Khadaroo, I., Stapleton, P., & Stevenson, C. (2010). *Public-private partnership financiers' perceptions of risks*. The Institute of Chartered Accountants of Scotland.
- Irwin, T. C. (2007). *Government guarantees: Allocating and valuing risk in privately financed infrastructure*. World Bank.
- Jangpangi, P. S. (2010). *PPP cell (Uttarakhand): A review*. The PPP X-Change, the Gol-ADB Workshop.
- Kementerian Keuangan Republik India. (2010). *Risk allocation framework Amritsar intercity bus terminal project*. <http://bit.ly/Ye9Lpw>
- Kementerian Keuangan Republik India. (2011). *National PPP policy 2011 (Draft)*. <http://bit.ly/WVAgEa>
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2010). *Public-private partnership: Investor's guide*. Kemenko Perekonomian RI.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2009). *Background paper analisis kebijakan persaingan dalam industri angkutan darat Indonesia*. <http://bit.ly/Z1M1f6>
- Marques, R. C., & Berg, S. (2011). Risks, contracts, and private-sector participation in infrastructure. *Journal of Construction Engineering and Management*, 137, 925–932. [http://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.0000347](http://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000347)
- Murphy, T. J. (2008). *Structuring and managing construction risks in public-private partnership*. McMillan. <http://bit.ly/YhmKre>
- Ng, A., & Loosemore, M. (2006). Risk allocation in the private provision of public infrastructure. *International Journal of Project Management*, 25, 66–76. <http://doi.org/10.1016/j.ijproman.2006.06.005>
- Pemerintah Persemakmuran Australia. (2008). *National PPP guidelines in Australia*. <http://bit.ly/11Y3R3B>
- Pribadi, K. S., & Pangeran, M. H. (2010). Assessing readiness of public sector risk management for PPP in infrastructure development in Indonesia. *2nd International Conference on Construction in Developing Countries (ICCIDC-II)*. Advancing and Integrating Construction Education Research & Practice, Cairo.
- PT PII. (2012). *Kerja sama pemerintah swasta di Indonesia: Acuan alokasi risiko*. PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).

Purpura, P. (2008). *Security and loss prevention: An introduction*. Butterworth-Heinemann.

Tjahjo, T. W. (2008). Risk allocation in public-private partnership: A case study of Giwangan bus terminal in Yogyakarta city. *Tesis*. Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gadjah Mada.

UNCITRAL. (2001). *UNCITRAL legislative guide on privately financed infrastructure projects*. United Nations.

Wibowo, A., & Mohamed, S. A. M. (2008). Perceived risk allocation in public-private-partnered water supply projects in Indonesia. *Proceeding of 1st International Conference on Engineering Management*, 4-5 Maret 2008.

World Bank. (2012). *Public-private partnerships reference guide version 1.0*. World Bank.

## F. INFORMASI PENULIS

---

*Policy brief* ini merupakan ringkasan dari *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR)* bertajuk “Kerjasama Pemerintah Swasta dalam Pengembangan Infrastruktur Publik” yang diselenggarakan pada tanggal 27 November 2012 atas kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada dengan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). Isi dari *policy brief* ini merupakan buah pikiran dari penulis dan tidak serta merta merefleksikan kebijakan resmi atau pandangan PT PII.

**Dr. Sulistyowati, S.H., M.Hum.** adalah pengajar senior pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan spesialisasi di bidang hukum perseroan, pasar modal, transaksi bisnis internasional, perbankan, Hak Kekayaan Intelektual, dan proyek konsesi infrastruktur. Saat ini, Sulistyowati menjabat sebagai ketua Bagian Hukum Dagang pada Fakultas Hukum UGM dan terdaftar sebagai anggota peneliti pada Pusat Studi Transportasi dan Logistik. Di samping kesibukannya mengajar, Sulistyowati sering diminta untuk memberikan *legal opinion* dan melayani *legal*. Alamat korespondensi: [sulistyowatiugm@yahoo.co.id](mailto:sulistyowatiugm@yahoo.co.id).

**Prof. Dr. Techn. Ir. Danang Parikesit, M.Sc. (Eng.)** adalah guru besar Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada. Danang Parikesit menjabat sebagai Ketua Masyarakat Transportasi Indonesia, Ketua Forum Internasional untuk Transportasi Pedesaan dan Pembangunan, Dewan Direktur Studi Transportasi untuk Asia Timur, dan Ketua Pusat Studi Transportasi dan Logistik. Sejak tahun 2012, Danang mengabdikan sebagai penasihat kebijakan untuk Menteri Pekerjaan Umum dan Anggota Dewan Prakarsa Infrastruktur Indonesia (*Indonesia Infrastructure Initiative*) yang sebelumnya merupakan Koordinator Komite Teknis Transportasi Nasional Kebijakan Evaluasi dan Monitoring. Alamat korespondensi: [dparikesit@ugm.ac.id](mailto:dparikesit@ugm.ac.id).

**Rizky Wirastomo, S.H.** adalah pengajar pada International Undergraduate Program, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan bidang minat Hak Kekayaan Intelektual. Saat ini, Rizky menjabat sebagai Anggota Dewan Editor pada Jurnal Mimbar Hukum. Sejak tahun 2012, Rizky aktif menjadi pendamping dosen pada Bagian Hukum Dagang Fakultas Hukum UGM baik dalam kegiatan pengajaran maupun penelitian. Alamat korespondensi: [r.wirastomo@gmail.com](mailto:r.wirastomo@gmail.com).



## STUDI KASUS

ALOKASI RISIKO DALAM PROYEK KPS

### PROYEK TERMINAL BUS ANTARKOTA DI GIWANGAN YOGYAKARTA

## PENDAHULUAN

Proyek Terminal Bus Antarkota Giwangan Yogyakarta yang melibatkan pihak swasta melalui skema BOT merupakan salah satu bentuk inisiatif investasi pembangunan Pemerintah Daerah. Proyek ini merupakan salah satu pionir investasi KPS di sektor transportasi Indonesia yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota. Sebagai proyek pertama yang sangat inovatif, banyak pelajaran yang dapat kita ambil. Keunggulan proyek KPS dalam penciptaan nilai tambah dalam penyediaan infrastruktur di satu sisi serta pentingnya perencanaan dan alokasi risiko di sisi lain dapat menjadi pengalaman bagi pengambil kebijakan dan investor dalam membangun kemitraan jangka panjang.

Studi kasus akan membahas mengenai sejarah proyek, keterlibatan berbagai pihak dalam pengambilan keputusan, serta berbagai risiko jangka pendek dan panjang yang akan muncul saat pengambilan keputusan kemitraan. Dilema yang dihadapi wali kota dalam pengambilan keputusan juga akan dibahas di sini karena, sering kali sebagai penandatangan kontrak KPS, pimpinan daerah adalah pihak yang memiliki tanggung jawab mutlak dan final terhadap proyek KPS.

Proyek KPS membutuhkan persiapan yang seksama dan penuh kehati-hatian dari pemerintah. Meski demikian, apabila nilai manfaat proyek KPS dipandang lebih besar daripada biaya dan risiko yang harus ditanggung pemerintah, skema KPS bisa menjadi salah satu pilihan kebijakan dalam penyediaan infrastruktur publik.

---

Studi kasus ini disusun dan ditulis oleh Prof. Danang Parikesit, Guru Besar bidang transportasi dari Universitas Gadjah Mada dan Ketua Masyarakat Transportasi Indonesia. Bahan studi kasus ini digunakan untuk tujuan kuliah dan tidak mencerminkan kebijakan dari Pemerintah Kota Yogyakarta maupun posisi hukum dari PT Perwita Karya. Penggunaan angka sebenarnya dan kebijakan tercermin dalam studi kasus ini harus berkonsultasi langsung dengan Kota Yogyakarta Pemerintah dan PT Perwita Karya. Studi kasus ini tidak boleh digunakan tanpa ijin tertulis dari penulis.

Wali Kota Yogyakarta, Herry Zudianto, duduk tenang di kursinya setelah pertemuan dengan para pejabat senior dari Pemerintah Kota Yogyakarta. Ia terlihat tenang dan dingin seperti biasa meskipun pembantu dekatnya tahu bahwa ia memiliki beberapa masalah yang kompleks dan perlu segera dipecahkan. Ini adalah tahun terakhir masa jabatan keduanya sebagai wali kota. Ia bangga atas prestasi Pemerintah Kota selama masa jabatannya. Dipilih sebagai kota “terbersih” dalam hal korupsi di Indonesia selama beberapa tahun berturut-turut, Yogyakarta juga terpilih sebagai kota yang paling layak huni di Indonesia oleh Ikatan Ahli Perencana Indonesia. Sebagai wali kota, ia telah dianugerahi oleh organisasi domestik dan internasional untuk karya-karyanya pada tata kelola dan promosi lingkungan yang baik, seperti juara Asia Pasifik lingkungan ukuran kota menengah oleh MAPES (*Mayor’s Asia Pacific Environmental Summit*) pada tahun 2003 untuk program pengurangan energi dan program kota yang bersih dan hijau.

Pada tahun 2002, ia memulai sebuah proyek untuk pembangunan terminal bus di bagian Selatan Kota Yogyakarta, menjadi proyek pelopor kerja sama pemerintah dan swasta di sektor transportasi perkotaan. Sebuah perjanjian kontrak diberikan kepada PT Perwita Karya, perusahaan konstruksi dan pengembang properti untuk membangun terminal, mengoperasikannya selama 30 tahun, dan mentransfer aset terminal bus setelah beroperasi kepada Pemerintah Kota.

Terminal bus dibuka pada tahun 2004. Setelah lima tahun beroperasi, kemitraan tersebut mulai mengalami guncangan. Pemerintah Kota berargumen bahwa PT Perwita Karya gagal memenuhi janjinya untuk berinvestasi dalam fasilitas komersial seperti yang telah disepakati dalam kontrak. Di sisi lain, operator mengeluh bahwa Pemerintah Kota tidak dapat menertibkan terminal bayangan dan tidak mengerahkan semua bus antarkota dan provinsi untuk masuk terminal. Renegosiasi telah dicoba namun gagal. PT Perwita Karya melayangkan surat kepada wali kota untuk menarik diri dari perjanjian kontrak. Herry khawatir bahwa kasus yang menimpa salah satu proyek monumentalnya ini akan membahayakan kredibilitas pemerintah dan reputasi pro-investor pro-rakyat yang dibangun untuk Kota Yogyakarta dalam 9 tahun terakhir. Setelah mendengarkan masukan para staf seniornya tentang surat dari Perwita Karya, ia harus memutar otak tentang langkah-langkah strategis yang harus ia ambil untuk menangani persoalan tersebut.

## **A. MENGENAL KOTA YOGYAKARTA**

---

Yogyakarta, atau sering kali disebut Jogja, adalah sebuah kota berukuran menengah yang terletak di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Dengan luas 32,5 km persegi dan dihuni oleh kurang lebih 400.000 penduduk, Kota Yogyakarta menjadi salah satu kota dengan kepadatan penduduk tertinggi di Indonesia. Kota Yogyakarta merupakan pusat kebudayaan Jawa dan pernah satu kali menjadi ibu kota Negara Indonesia selama perang kemerdekaan. Dengan beragam warisan budaya dan agama yang dimilikinya, seperti Candi Buddha terbesar di dunia dan Candi Hindu Prambanan, Yogyakarta menjadi salah satu pusat wisata terpenting di Indonesia.

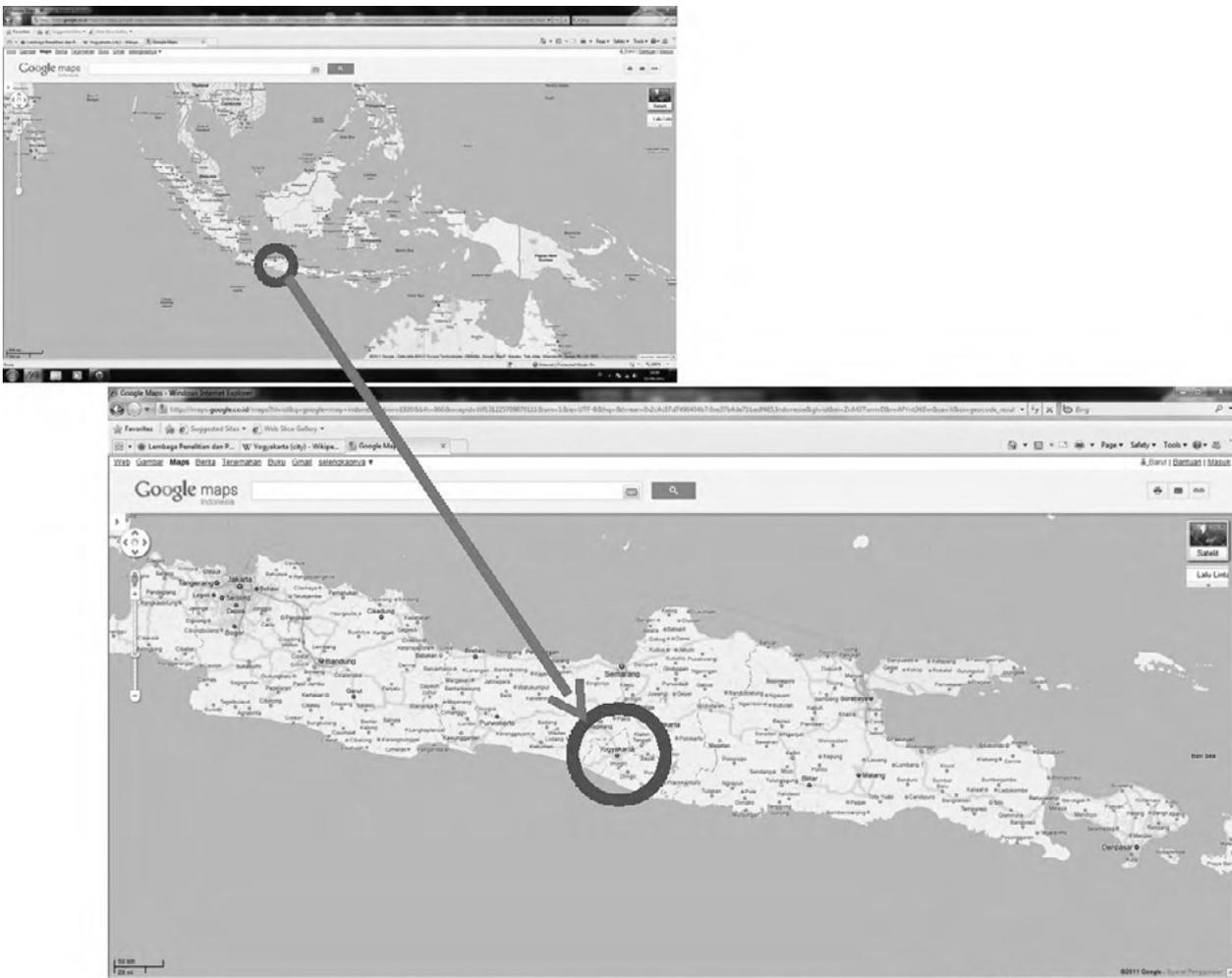
Kota Yogyakarta juga dikenal sebagai kota pendidikan di mana lebih dari 60 perguruan tinggi dan lembaga pendidikan tinggi berada sehingga menarik mahasiswa dari berbagai penjuru Indonesia dan luar negeri untuk belajar di kota tersebut. Sekitar 25% dari populasi Yogyakarta adalah mahasiswa. Terletak di sepanjangcincin api Pasifik, wilayah ini rentan terhadap gempa bumi dan letusan gunung berapi. Gubernur Provinsi Yogyakarta

## Kompendium Rekomendasi Kebijakan Infrastruktur

memegang tahta Kesultanan Yogyakarta, kerajaan 250 tahun yang diberikan status daerah khusus karena perannya selama kemerdekaan Indonesia. Kota Yogyakarta merupakan ibu kota provinsi dan dipimpin oleh wali kota yang dipilih dengan sistem pemilihan umum.

Kota ini terletak di tengah-tengah bagian Selatan Pulau Jawa – pulau terpadat dan mempunyai peran penting dalam perekonomian di Indonesia. Kota ini berfungsi sebagai jalan lintas di sepanjang koridor Selatan Pulau Jawa dan koridor Tenggara Semarang di mana pelabuhan laut Tanjung Emas berada. Kota ini juga terhubung dengan layanan udara dan kereta api. Yogyakarta memiliki bandara yang melayani baik penerbangan domestik maupun internasional.

Gambar 1. Peta Kota Yogyakarta



Gambar 2. Peta Rencana Proyek Pembangunan Terminal di Kota Yogyakarta



Gambar 3. Ilustrasi Suasana Terminal Bus Antarkota Giwangan



## **B. IDE BARU UNTUK MENINGKATKAN PELAYANAN ANGKUTAN UMUM**

---

Dengan harapan meningkatnya permintaan untuk layanan bus regional, Pemerintah Kota dan Provinsi Yogyakarta sepakat untuk membangun Terminal Bus Kelas A di bagian Selatan Kota, berdekatan dengan jalan lingkar. Terminal Kelas A adalah kelas tertinggi di jaringan bus Indonesia. Keberadaan terminal ini diproyeksikan untuk memenuhi permintaan lalu lintas bus antarprovinsi dan memiliki layanan kualitas tertinggi yang memungkinkan pemisahan antara layanan ekspres dan reguler serta penyediaan fasilitas pendukung penumpang.

Ide membangun konstruksi terminal bus memiliki dua alasan. Alasan pertama adalah untuk mengimbangi pertumbuhan lalu lintas bus antardaerah. Kapasitas terminal bus yang ada di daerah Umbulharjo sudah melampaui batas maksimal. Hal ini tidak hanya menimbulkan penundaan waktu keberangkatan bus tetapi juga menyebabkan kemacetan lalu lintas di jaringan jalan di sekitar terminal. Akibatnya, tingkat layanan yang disediakan oleh Terminal Umbulharjo menurun. Sebuah terminal baru dengan kapasitas yang lebih tinggi akan membantu mengurangi kemacetan lalu lintas dan meningkatkan kualitas pelayanan dalam sistem regional. Studi kelayakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota memperkirakan bahwa terminal baru akan menangani 2.500 bus per hari. Alasan kedua adalah terkait pembangunan daerah. Bagian Selatan Yogyakarta adalah daerah yang belum begitu berkembang. Dengan pertumbuhan yang begitu cepat di bagian Utara kota yang sejalan dengan perkembangan berbagai kampus, Pemerintah Kota berinisiatif untuk mengimbangi pertumbuhan ini dengan mempromosikan pusat pertumbuhan baru di bagian Selatan kota. Salah satu caranya adalah dengan memindahkan terminal bus regional ke daerah itu. Pemerintah Kota kemudian berencana mengonversi terminal bus lama ke pasar malam sebagai objek wisata baru.

Pertimbangan untuk membangun Terminal Bus Giwangan muncul di tahun 1990-an. Pada tahun 1997, setelah gejolak ekonomi-politik, pemerintah baru dibentuk dengan sistem desentralisasi yang kuat. Salah satu imbasnya adalah pembiayaan terminal bus menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Namun hingga 2004, terminal bus yang diusulkan tidak pernah dilaksanakan karena Pemerintah Provinsi dan Kota merasa bahwa anggaran untuk membangun terminal tersebut berada di luar kapasitas fiskal mereka.

Pada tahun 2004, Herry Zudianto, seorang pelaku bisnis lokal dan pengusaha sukses, berkampanye untuk menjadi wali kota dengan janji meningkatkan kualitas hidup Kota Yogyakarta. Ia memenangkan Pilkada dengan margin yang cukup ketat. Ketika Herry datang ke kantor, tiba-tiba ia menyadari bahwa struktur belanja Pemerintah Daerah tidak memberinya ruang untuk investasi infrastruktur baru. Seperti banyak kota di Indonesia, pendapatan sebagian besar berasal dari Pemerintah Pusat melalui hibah Pemerintah Daerah. Hanya 10-30% dari pendapatan dihasilkan secara lokal dalam bentuk pajak daerah, retribusi (*fee-for-services revenue*), dan dividen dari perusahaan dalam kota seperti perusahaan air lokal atau PDAM. Sumber pendapatan tidak dapat diandalkan karena perusahaan tersebut sebagian besar tidak sehat secara finansial. Dari sisi pengeluaran, sekitar 70% dari anggaran dialokasikan untuk gaji staf administrasi kota dan biaya operasional, 20% untuk sektor pendidikan, dan hanya 10% untuk sektor lain. Dua sektor, yaitu fasilitas kesehatan dan jalan lokal, mendominasi penggunaan anggaran Pemerintah Kota yang tersisa. Dengan hampir tidak ada uang untuk pembangunan terminal bus baru, ia melihat sektor swasta untuk membiayai inisiatif/ide baru tersebut.

Belajar dari kegagalan sebelumnya dalam menggandeng sektor swasta, ia memutuskan untuk mengubah dokumen tender. Dalam proses tender sebelumnya, pemerintah menempatkan upaya dengan menetapkan *detailed engineering design* dan biaya proyek dihitung dengan spesifikasi tertentu. Datang dari latar belakang bisnis, ia menyadari bahwa sektor swasta akan tertarik untuk berinvestasi pada suatu proyek jika mereka dapat berinovasi, bebas mendesain, dan menerima keuntungan finansial dari itu. Jadi, ia mengubah dokumen tender. Alih-alih desain tetap dan rinci, panitia tender mengumumkan tingkat layanan yang diperlukan untuk mengoperasikan terminal bus (yaitu bus keberangkatan/jam) dan jenis fasilitas penunjang yang harus disediakan oleh investor.

Agar sektor swasta tertarik mengajukan tawaran untuk proyek tersebut, Pemerintah Kota memberi izin bagian yang cukup besar dari daerah terminal untuk dapat digunakan sebagai lahan bisnis/komersial. Ia berharap bahwa fasilitas komersial akan meningkatkan keuntungan finansial proyek dan karenanya menarik sektor swasta untuk berinvestasi dalam fasilitas tersebut. Kebijakan ini juga akan melayani tujuan kedua dari pembangunan terminal bus, yaitu menciptakan pusat pertumbuhan ekonomi baru yang menarik minat pedagang dan pekerja. Untuk menambahkan kemampuan finansial, Pemerintah Kota berkomitmen menanggung biaya pembebasan lahan sebesar 5,9 Ha. Karena itu, investor bertanggung jawab pada konstruksi dan operasi. Perkiraan biaya awal proyek adalah sebesar Rp90 miliar atau sekitar USD10 juta (USD1 adalah sekitar Rp9.000 untuk nilai tukar pada tahun 2011).

Penawaran untuk investasi swasta dalam proyek Terminal Bus Giwangan menarik minat 11 perusahaan. Pada awalnya, panitia memilih 6 perusahaan, dan selanjutnya tersisa menjadi 3 perusahaan saja, yaitu PT Delta Marga Adhyatama, PT Unggul Perdana Mulya, dan PT Perwita Karya. Ketiganya adalah perusahaan konstruksi. Setelah *beauty contest* di depan para anggota DPRD dan wali kota, pemerintah daerah tersebut memutuskan bahwa PT Perwita Karya (PTPK) adalah pemenang tender. Keputusan itu dibuat karena PTPK menjanjikan tingkat pelayanan yang lebih baik dengan menyediakan 13 jalur masuk yang memungkinkan *headway* sebesar 5 menit. PTPK adalah perusahaan kontraktor yang sangat sukses, dan pada saat itu PTPK merupakan perusahaan kepercayaan dari kreditor bank. Proyek ini didukung oleh Bank BNI, salah satu bank nasional terbesar. Sebagai pemenang, PTPK memiliki waktu 6 bulan untuk bernegosiasi dengan pejabat kota terkait syarat dan ketentuan kontrak. Jika pemenang pertama gagal memenuhi target jadwal/waktu, pemenang kedua akan berkesempatan untuk bernegosiasi dengan Pemerintah Kota.

### **C. PERJANJIAN KONTRAK BOT DENGAN PT PERWITA KARYA**

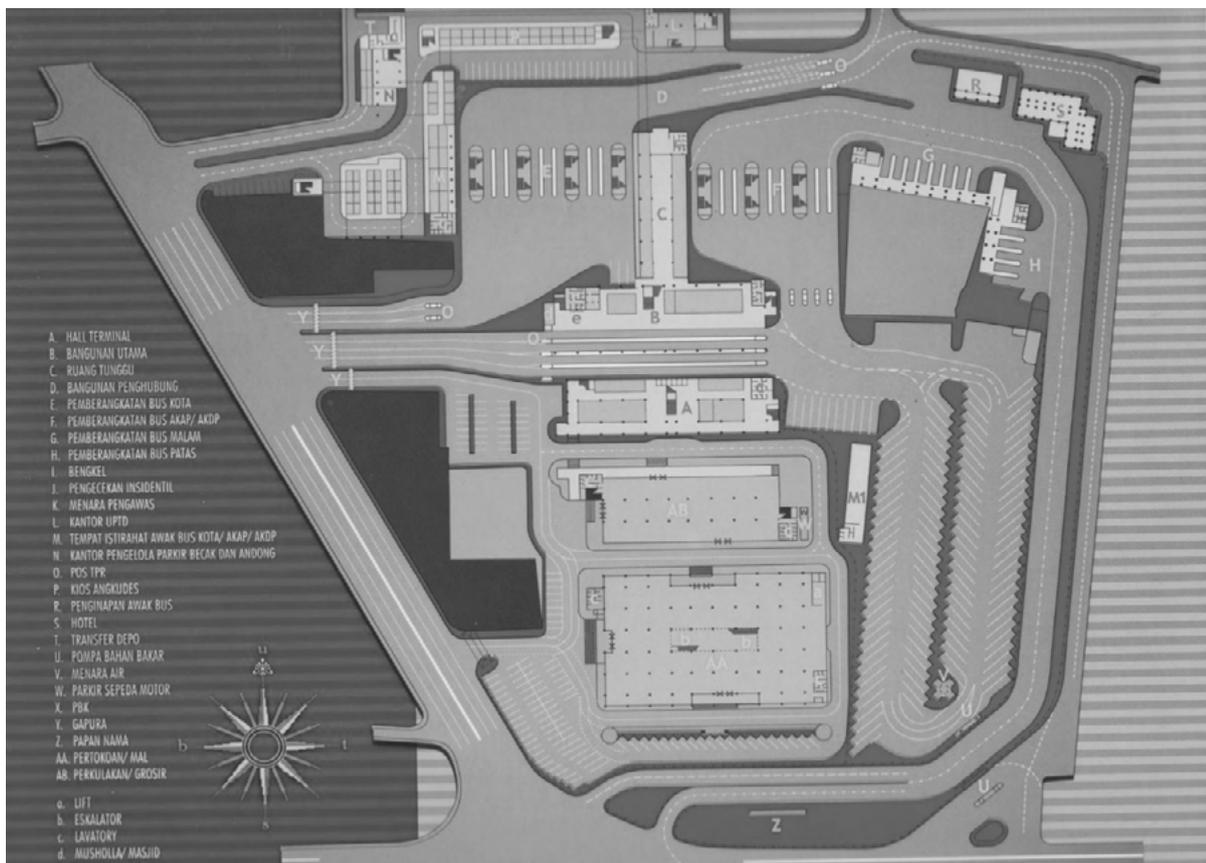
---

Akhirnya, negosiasi kontrak berhasil dilaksanakan. Pada 9 September 2002, PTPK mengadakan perjanjian BOT dengan Pemerintah Kota Yogyakarta untuk investasi dan pengoperasian Terminal Penumpang Yogyakarta Giwangan Tipe A dengan masa konsesi 30 tahun. Perjanjian ini adalah untuk membangun dan mengoperasikan terminal bus regional, komersial, pompa bensin, dan fasilitas pendukung lainnya yang terletak di daerah terminal untuk jangka waktu 28 tahun, dan mentransfernya ke Pemerintah Kota setelah berakhirnya masa konsesi. PT Perwita Karya harus menyelesaikan konstruksi dalam waktu 24 bulan, dan merekapun berhasil menyelesaikannya tepat waktu. Terminal ini secara resmi dibuka pada Bulan September tahun 2004.

Total biaya investasi adalah sebesar Rp119,4 miliar, di mana Rp29,4 miliar adalah kontribusi ekuitas Pemerintah Kota melalui penyediaan lahan. PTPK diminta memberikan Rp90 miliar untuk pembangunan semua fasilitas yang telah disetujui. Hingga 2009, proyek ini menghabiskan Rp73 miliar untuk biaya konstruksi (Rp20 miliar berasal dari PTPK dan Rp 53 miliar berasal dari kredit korporasi Bank BNI). Berbeda dengan skema pembiayaan proyek umum, PTPK tidak mendirikan perusahaan khusus untuk melaksanakan proyek tersebut melainkan menggunakan PTPK untuk mengajukan pinjaman Bank BNI sebagai kredit korporasi. Ini adalah proyek PPP pertama untuk kedua belah pihak sehingga PTPK dan Bank BNI belum memiliki banyak pengalaman pada pembiayaan proyek infrastruktur. Pemerintah Kota akan menerima sewa tanah dan pembagian keuntungan dari operasi terminal bus. Tarif masuk bus diatur oleh Pemerintah Kota. Selain itu, fasilitas komersial akan dikenakan sebagai entitas bisnis normal. Proyek ini diasumsikan membutuhkan biaya operasional tahunan sebesar Rp774 juta untuk membayar biaya manajemen operasional dan pemeliharaan sarana fisik.

Satu tahun setelah beroperasi, proyek terminal bus memberikan kegembiraan kepada kedua belah pihak. Dibandingkan dengan terminal lama, pendapatan langsung ke Pemerintah Kota meningkat lebih dari 300% dari Rp1,1 miliar menjadi Rp3,55 miliar. Pendapatan berasal dari sewa tanah (Rp75 Juta), bagi hasil (Rp480 Juta), dan penyusutan aset (Rp3 miliar).

Gambar 4. Denah Terminal Bus Antarkota Giwangan



Gambar 5. Denah Jogja Trade Center

Tabel 1. Pembagian Keuntungan (*Profit Share*)

Tahun	Total Penerimaan (Juta Rupiah)	Pembagian Keuntungan Kota (Juta Rupiah)	Pembagian Keuntungan PTPK (Juta Rupiah)
2004	2.119	341	149
2005	2.041	286	125
2006	1.623	2,7	1,2
2007	2.166	365	171
2008	2.029	272	128

1. *Profit share* untuk kota didasarkan pada formula yang mengombinasikan pendapatan (dari sewa lahan) dan jumlah tarif progresif dari pendapatan total lalu lintas (dengan persentase awal sebesar 70% untuk Pemerintah Kota).
2. Pada tahun 2006, terjadi gempa bumi dahsyat yang melanda Yogyakarta dan menyebabkan banyak perusahaan bus menghentikan operas mereka.

Gambar 6. Suasana Terminal Bus Antarkota Giwangan



## D. PT PERWITA KARYA

---

Bagi PT Perwita Karya atau PTPK, proyek terminal bus membuka usaha bisnis baru. Berawal dari sebuah perusahaan kontraktor kecil yang didirikan pada tahun 1976, PTPK telah tumbuh sebagai pemain utama dalam proyek-proyek konstruksi pemerintah yang besar, terutama dalam proyek jalan nasional. PTPK menerima keberuntungan sebagai salah satu kontraktor untuk koridor Jalan Utara Jawa – jalan nasional tersibuk di Indonesia. Perusahaan telah melakukan diversifikasi usahanya, tidak hanya mencakup pekerjaan konstruksi, tetapi juga produsen blok beton dan genteng, furnitur, real estat, pemasok aspal beton, sepeda motor dan perakitan, penjualan mobil golf, penjualan ban sepeda motor, dan sebagainya.

Pemilik PTPK yang bergerak dengan semangat “Orang Yogya berinvestasi untuk pengembangan Yogya” menyetujui tawaran proyek terminal bus. Mereka berhasil menerima konsesi. Proyek Terminal Bus Giwangan adalah proyek BOT pertama mereka. Didukung oleh Bank BNI – salah satu bank nasional terbesar, tawaran PTPK untuk proyek ini menunjukkan keahliannya dalam bisnis konstruksi. Bank BNI memberikan pinjaman dengan periode *payback* 9 tahun (atau 6 tahun lebih pendek karena adanya pertimbangan *cash flow* proyek) dan suku bunga 14,5%. Tidak seperti proyek-proyek pemerintah lain yang cenderung molor, proyek ini telah dibangun tepat waktu sesuai anggaran yang direncanakan.

Karena sebagian besar dari pendapatan proyek berasal dari sewa ruang komersial/bisnis, perusahaan mempekerjakan seorang manajer direkrut dari PT Matahari, *retailer* dan *department store* terkenal di Indonesia. Manajer baru diharapkan dapat menarik PT Matahari sebagai *anchor tenant* dari pusat komersial dan bisnis lainnya. Toko-toko dan perkantoran juga diundang untuk beraktivitas di Giwangan. Proyek ini diharapkan memperoleh pendapatan dari tiga sumber utama, yaitu *revenue* dari bus yang masuk terminal, biaya sewa dari pusat komersial, dan pendapatan operasional dari sebuah pompa bensin. Semuanya dioperasikan di daerah terminal bus.

Pengoperasian terminal bus merupakan prestasi besar bagi PTPK. Sejak beroperasi pada tahun 2004, proyek ini mengalirkan uang dan pendapatan proyek melebihi biaya operasi. Mereka mulai membayar bunga bank, mencicil biaya sewa tanah, dan membagikan keuntungan kepada Pemerintah Kota seperti yang dijanjikan. Namun, pada tahun 2006, masalah mulai bermunculan.

## E. PERMASALAHAN

---

Sementara terminal dan stasiun gas dibangun dengan tepat waktu, bangunan komersial yang akan menjadi generator pendapatan utama untuk keseluruhan proyek justru tidak pernah dibangun. Bahkan, setelah perpanjangan 5 tahun dari tenggat waktu, PTPK tidak mampu membangun itu. Pada awalnya, PTPK menegaskan kepada Pemerintah Kota untuk memungkinkan mereka membuka pusat perbelanjaan pertama yang menerima pendapatan dari biaya sewa toko, namun wali kota meminta mereka untuk mengoperasikan terminal bus sebelum membangun pusat perbelanjaan.

Terdapat setidaknya empat alasan penundaan pembangunan gedung.

**Pertama**, Pemerintah Kota gagal mencegah dampak dari terminal ilegal. PTPK mengeluh bahwa Pemerintah Kota tidak mampu mengendalikan pertumbuhan terminal ilegal di sekitar Yogyakarta. PTPK tidak senang dengan keputusan wali kota untuk membersihkan terminal ilegal yang diterjemahkan ke dalam tindakan oleh jajarannya. Kehadiran “terminal bayangan” tanpa kontrol ketat dari pergerakan layanan bus regional jelas mengurangi jumlah bus yang masuk terminal. Para agen perjalanan bus, yang sesuai dengan kesepakatan antara Pemerintah Kota dan PTPK harus membuka kantor mereka di dalam gedung terminal, masih diperbolehkan untuk beroperasi di luar wilayah terminal. Meskipun pendapatan dari pengoperasian terminal melebihi biaya operasi, PTPK berharap untuk menerima bagian kelebihan keuntungan mereka. Berkurangnya jumlah bus yang memasuki terminal berimplikasi pada berkurangnya pembagian keuntungan. Mereka telah melaporkan masalah ini ke Pemerintah Kota namun merasa bahwa Pemerintah Kota tidak mengambil tindakan tegas.

Masalah lain berkaitan dengan terminal bus yang menjadi pesaing Terminal Giwangan. Terminal bus lainnya – dalam ukuran yang lebih kecil dan dioperasikan oleh Pemerintah Provinsi di wilayah Jombor, merupakan pesaing utama dari Terminal Bus Giwangan<sup>1</sup>. Terminal Jombor memiliki posisi yang lebih strategis, yaitu di bagian Utara Yogyakarta. Terminal bus ini adalah tempat transit favorit bagi operator bus regional/dalam kota. Terminal ini tidak hanya menyediakan akses mudah ke layanan bus yang menghubungkan area Utara ke Timur dan Barat, tetapi juga menjadi titik keberangkatan dan kedatangan strategis bagi mahasiswa. Perkembangan pesat dari Terminal Jombor berimplikasi pada menurunnya permintaan layanan penumpang di Terminal Giwangan<sup>2</sup>. Jumlah penumpang yang menggunakan terminal menjadi sedikit dan banyak bus memasuki terminal dalam keadaan kosong. Akibatnya, toko dan restoran penyewa kehilangan pelanggan mereka dan tidak mampu membayar pinjaman. Akhirnya, mereka menghentikan bisnis mereka dari terminal.

**Kedua**, penerbangan dengan biaya rendah berkembang cukup pesat sejak awal tahun 2000. Perkembangan maskapai penerbangan biaya rendah (*no frill airlines*) telah mengubah permainan layanan transportasi regional secara dramatis. Dengan pertumbuhan penumpang 20% per tahun di pasar penerbangan, hampir semua industri transportasi menerima dampak dari rendahnya tarif yang ditawarkan oleh perusahaan penerbangan. Kereta api, bus, dan angkutan laut mengalami penurunan jumlah penumpang. Beberapa layanan kereta api dan jasa transportasi laut ditutup untuk mengurangi kerugian. Tidak terkecuali bus kota. Penurunan jumlah bus yang masuk terminal memberikan pukulan tak terduga terhadap perkiraan lalu lintas yang diramalkan oleh PTPK.

**Ketiga**, gempa bumi dahsyat melanda Yogyakarta pada tanggal 27 Juli 2006 dan telah merenggut lebih dari 5.000 nyawa. 100.000 penduduk di Provinsi DIY dan Jawa Tengah mengalami luka-luka dan kehilangan rumah. Pemerintah Indonesia mengumumkan keadaan darurat dan pekerja penyelamat berpacu melawan

---

<sup>1</sup> Tidak ada klausul dalam kontrak terkait pengembangan Terminal Jombor. Pemenang kontrak konsesi telah mengasumsikan risiko kehadiran terminal saingan. Terminal Jombor terletak di sebuah distrik yang berbeda di Provinsi Yogyakarta sehingga Pemerintah Kota mengalami kesulitan untuk mengontrol perkembangannya.

<sup>2</sup> Penting untuk dicatat bahwa kelayakan awal untuk Giwangan Terminal dan perkiraan penumpang dilakukan oleh Pemerintah Kota. Investor tidak membuat *review* untuk estimasi penumpang karena mereka bergantung pada sewa lahan komersial untuk membayar pinjaman dan memulihkan biaya.

waktu untuk menemukan korban selamat di bawah puing-puing rumah yang telah rata dengan tanah. *Reuter* melaporkan bahwa sekitar 35.000 bangunan di sekitar Kota Yogyakarta hancur menjadi puing-puing ketika gempa berkekuatan 6,3 SR melanda pada saat fajar di hari Sabtu. Gempa 57 detik memberikan dampak yang besar kepada masyarakat. Banyak operasi bisnis terhenti, termasuk layanan bus regional. Akibatnya, jumlah bus yang masuk Terminal Giwangan juga berkurang.

**Keempat**, pola aktivitas terminal bus penumpang mengalami perubahan. Modernisasi terminal bus meningkatkan layanan bagi penumpang. Mereka dapat menikmati layanan yang lebih baik, waktu tunggu lebih pendek, dan terminal bersih. Jadwal bus juga meningkat secara signifikan sehingga penumpang dapat merencanakan perjalanan mereka dengan lebih baik. Kebanyakan dari mereka tidak ingin menunggu terlalu lama di gedung terminal. Perubahan ini juga memberikan dampak terhadap fasilitas pendukung seperti menurunnya jumlah permintaan terhadap toko dan restoran dibandingkan dengan terminal lama. PTPK mengalami kesulitan dalam menyewakan ruang ritel komersial. Akomodasi fasilitas seperti hotel, yang merupakan keharusan untuk terminal lama karena layanan bus malam tidak dapat diandalkan, menjadi kurang diperlukan. Saat ini, fasilitas komersial diandalkan untuk masyarakat umum, bukan penumpang bus. Perkiraan baru tidak menjanjikan. Konflik manajemen internal semakin diperparah dengan kurangnya kepercayaan dari PT Matahari, yang merupakan *anchor retail tenant*. Mereka menarik diri dari kesepakatan bisnis dengan PTPK dan meninggalkan PTPK dalam situasi sulit secara finansial.

Pada tanggal 9 Januari 2009, PT Perwita Karya melayangkan surat kepada Wali Kota Yogyakarta dan menjelaskan bahwa mereka tidak bisa memenuhi persyaratan yang dinyatakan dalam kontrak konsesi untuk membangun pusat komersial.

## F. KEPUTUSAN YANG HARUS DIAMBIL

---

Kembali ke kantor wali kota. Herry Zudianto harus berpikir keras. Ia tahu bahwa terminal bus telah beroperasi dengan baik. *Headway* baik. Penumpang puas. Ia berhasil membersihkan beberapa terminal ilegal sehingga bus hanya dapat sedikit mengambil penumpang di jalan. Namun, ia juga tahu bahwa proyek tersebut memiliki kesulitan keuangan. Melanjutkan operasi dengan PT Perwita Karya tampaknya tidak mungkin karena mereka sudah menyerah pada proyek. Mengambil alih proyek berarti bahwa mereka harus melakukan penilaian terhadap aset yang ada dan menghitung kerugian yang ditanggung oleh kedua belah pihak. Itu juga berarti bahwa ia harus kembali ke DPRD dan meminta persetujuan anggaran untuk mengambil alih aset. Ia mengerti, jika kontrak dilanggar, maka Pemerintah Kota harus membayar investor/pemegang izin dengan *business value* terhadap aset tersebut. Lalu, langkah apa yang harus ia ambil?



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) ke-2

**OPTIMALISASI KAPASITAS LEMBAGA TERKAIT DALAM  
RANGKA MITIGASI RISIKO PROYEK KPS AIR MINUM:  
TINJAUAN RISIKO KETERSEDIAAN AIR BAKU**

**STUDI KASUS: SISTEM PENYEDIAAN AIR MINUM  
(SPAM) PEMERINTAH KABUPATEN TANGERANG**



## OPTIMALISASI KAPASITAS LEMBAGA TERKAIT DALAM RANGKA MITIGASI RISIKO PROYEK KPS AIR MINUM: TINJAUAN RISIKO KETERSEDIAAN AIR BAKU



### RINGKASAN

Air minum adalah kebutuhan primer manusia. Millennium Development Goals menargetkan pada tahun 2015 jumlah masyarakat yang menikmati akses aman air minum harus mencapai 68,87%. Target tersebut diperkirakan akan menghabiskan dana sebesar Rp46 triliun, di mana lebih dari setengahnya akan dipenuhi melalui skema Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS). Terdapat indikasi bahwa lembaga-lembaga pengurus air masih terbelit dengan kapasitas koordinasi yang rendah sehingga menimbulkan potensi kesulitan bagi para pemangku kepentingan KPS untuk mengevaluasi dan memitigasi risiko ketersediaan air baku. Ketidakpastian ketersediaan air baku dapat menjadi faktor disinsentif bagi pihak swasta untuk berinvestasi di sektor air minum.

Kami merekomendasikan agar pemerintah dapat memperkuat kapasitas kelembagaan Balai Besar Wilayah Sungai dan Badan Pendukung Pengadaan Sistem Penyediaan Air Minum agar kedua lembaga tersebut dapat berperan sebagai penjamin kontinuitas, kualitas, dan kuantitas air baku. Kapasitas kelembagaan yang baik dapat meningkatkan pamor KPS sektor air minum di mata investor dan lembaga-lembaga pembiayaan. Selain itu, PT PII perlu mengevaluasi kepelikan masalah kelembagaan ini agar dapat menilai dengan baik dampak yang ditimbulkan dari miskordinasi manajemen sumber daya air terhadap keberlangsungan proyek KPS dan cara memitigasinya.

**Kata kunci:** Dewan Sumber Daya Air Nasional, jaminan ketersediaan air baku, kelembagaan, KPS

Kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada, dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) dalam penyelenggaraan *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertujuan untuk memberi masukan kepada pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur. Rekomendasi forum tersebut tertuang dalam *policy brief* ini. IIR merupakan inisiatif dari ketiga Perguruan Tinggi Negeri sebagai salah satu kontribusi lembaga pendidikan tinggi untuk turut serta meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

## A. PENYEDIAAN AIR MINUM DAN MASALAH YANG MEMBAYANGINYA

Risiko ketersediaan air baku merupakan risiko bisnis yang paling besar dalam KPS sektor air minum karena bisnis air minum sangat tergantung pada kontinuitas, kuantitas, dan kualitas air baku (Kementerian Pekerjaan Umum, 2013). Jadi, pihak yang seharusnya bertanggung jawab atas ketersediaan air baku dalam suatu proyek KPS kerap kali menjadi isu yang diperdebatkan. Yang perlu diperhatikan adalah bahwa berdasarkan prinsip alokasi risiko di antara kedua pihak yang menandatangani Perjanjian Kerja Sama (PKS), isu ketersediaan air baku menjadi risiko dan tanggung jawab pihak sektor publik.

Beberapa proyek pengadaan air minum menunjukkan bahwa ketidakpastian mendapatkan air baku (dan dampak-dampak negatif yang ditimbulkannya) berkaitan dengan dua hal utama, yaitu: (1) kontinuitas, kuantitas, dan kualitas air baku; dan (2) perilaku “penguasa” air yang tidak kooperatif.

### Peliknya Posisi Swasta

1  
BOKS

Contoh persoalan mengenai pihak yang bertanggung jawab atas ketersediaan air baku dapat ditemukan pada PKS antara PAM Jaya dengan Palyja di Provinsi DKI Jakarta. Walaupun PKS secara tersurat mencantumkan bahwa pihak swasta (Palyja) bertanggung jawab untuk ketersediaan air baku, pada kenyataannya para “penguasa” air hanya mau berurusan dengan PAM Jaya yang mewakili pihak pemerintah. Hal ini tentu mempersulit proses tindak lanjut karena harus ditangani oleh pihak yang tertera dalam PKS agar ketersediaan air dapat berjalan lancar dengan adanya dukungan biaya operasional (OPEX) yang memadai.

Jika pihak swasta menginginkan pihak publik yang menjadi penanggung jawab ketersediaan air baku dalam PKS, pihak swasta harus mengalokasikan anggaran OPEX air baku untuk dialihkan ke pihak publik. Pengalihan anggaran ini dimaksudkan agar pihak publik yang terkait mendapatkan dukungan biaya yang memadai dalam menjamin ketersediaan air baku.

Kontinuitas, kuantitas, dan kualitas air baku dipengaruhi oleh berbagai faktor mulai kelestarian daerah hulu, perubahan musim, pencemaran, hingga eksploitasi sumber air. Di Jakarta, misalnya, pasokan air baku menjadi keruh akibat tingginya lumpur dan limbah di setiap musim penghujan dan menjadi terhambat di setiap musim kering (Alexey, 2009). Saluran PDAM Kota Padang pernah tersumbat lumpur dan kerikil, sementara pasokan Perum Jasa Tirta II pernah tercemar limbah solar yang memaksa operator pelayanan air bersih menghentikan produksi (Kompas, 2013). Tahun lalu, 30 ribu pelanggan PDAM di Bandung mengalami gangguan akibat debit Sungai Cisangkuy yang fluktuatif (Strya, 2012). Sebuah laporan penelitian juga menunjukkan bahwa aliran Sungai Cikapundung di Bandung telah dimanfaatkan untuk begitu banyak kebutuhan manusia seperti irigasi, pembangkit listrik, dan air minum sehingga debit harian minimumnya tidak lagi memenuhi kebutuhan di musim kering (Sabar, 2006).

Selain itu, perilaku “penguasa air” merupakan masalah yang tidak boleh dipandang sebelah mata. Aliran sungai yang melintasi sejumlah yurisdiksi dan persebaran mata air di daerah-daerah biasanya tidak merata. Ada daerah yang kaya air, ada pula daerah yang kering kerontang. Keadaan ini menimbulkan pertanyaan: siapakah yang lebih berhak memanfaatkan air? Perbedaan kewenangan lintas daerah dapat menimbulkan ketegangan antardaerah. Kota Cirebon yang telah menggunakan mata air Cipaniis sejak tahun 1830, misalnya, diminta untuk membayar kompensasi atas penggunaan mata air tersebut pada tahun 2008 karena Kabupaten Kuningan berniat mengoptimalkan Cipaniis untuk kebutuhan sendiri (Media Informasi KPS, 2011). Sedikit ke sebelah Barat, Sungai Citarum menjumpai masalah yang juga runyam. Sungai besar ini dinobatkan sebagai sungai terkotor di dunia (Asian Development Bank, 2008). Kotornya Citarum tidak lepas dari fakta bahwa sungai tersebut membelah 8 kabupaten dan 3 kota yang masing-masing memiliki ego pemanfaatan air sendiri sehingga program pelestarian dan pemanfaatan air tidak terkoordinasi dengan baik.

Menjamin ketersediaan air baku bukanlah hal yang mudah. Ketidakseimbangan antara debit air dengan jumlah khalayak pengguna air memicu konflik penggunaan air. Ego wilayah menyebabkan daerah-daerah “penguasa air” enggan memberi akses kepada daerah lain yang hendak membangun fasilitas air minum. Pendek kata, tidak ada kepastian bagi investor apakah suatu sumber air baku akan terus tersedia. Ketidakpastian ini tentu sangat mengganggu sebab apabila pasokan air baku terhenti atau kualitasnya memburuk maka kinerja swasta dalam melaksanakan kewajibannya mengalirkan air minum terganggu dan mutu pelayanan publik juga ikut menurun. Bahkan, pihak swasta kemungkinan harus membayar denda atas keterlambatan penyediaan air bersih. Dengan berbagai ketidakpastian seperti ini, bagaimana mungkin investor swasta berminat menyediakan dan mengusahakan SPAM?

## **B. MASALAH KELEMBAGAAN DALAM MANAJEMEN SUMBER DAYA AIR**

---

Ketika kita membicarakan mengenai manajemen SDA, maka pendekatan holistik yang mencakup perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi pengelolaan SDA mutlak diperlukan. Berkurangnya debit atau mutu air di daerah hilir bisa jadi dipicu oleh gagalnya reboisasi tutupan hutan di daerah hulu. Penyebab lainnya adalah tidak ketatnya pengawasan pemerintah di daerah hulu terhadap pembuang efluen industri ke sungai. Di sini, koordinasi antara lembaga-lembaga terkait agar kebijakan manajemen SDA berlangsung dengan baik sangat dibutuhkan.

## Lembaga-lembaga Pengurus Urusan Air di Indonesia

Nama Badan	Instansi Induk	Tugas	Dasar Hukum
Balai Besar Wilayah Sungai	Kementerian PU	Konservasi, pengembangan, dan pendayagunaan SDA, serta pengendalian daya rusak air pada wilayah sungai	Permen PU No. 23/PRT/M/2008
Balai Pengelola Daerah Aliran Sungai	Kementerian Kehutanan	Menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat di bidang SDA, konservasi air, sumber air, dan pelatihan teknis SDA	Permenhut No. P.15/Menhut-II/2007
Badan Pendukung Pengadaan Sistem Penyediaan Air Minum	Kementerian PU	Mendukung dan membantu pencapaian tujuan pengaturan dan pengembangan SPAM	Permen PU No. 294/PRT/M/2005
Dewan Sumber Daya Air Nasional	Presiden RI	Koordinasi pengelolaan SDA, termasuk konsultasi dengan pihak terkait guna keterpaduan dan integrasi kebijakan	Perpres No. 12 Tahun 2008
Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air	Kementerian PU	Mengkoordinasikan kepentingan antarsektor, antarwilayah, dan antarpemilik kepentingan yang terkait dengan SDA pada tingkat wilayah sungai	Permen PU No. 4/PRT/M/2008
Perusahaan Umum Jasa Tirta	BUMN	Menyelenggarakan eksploitasi dan pemeliharaan prasarana pengairan, pengusahaan air dan sumber air serta kegiatan usaha lain yang berkaitan dengan air	PP No. 46 Tahun 2010; PP No. 7 Tahun 2010
Dinas-dinas dan balai-balai terkait sumber daya air, termasuk urusan pencemaran dan lingkungan hidup	Pemerintah Daerah setempat	Diatur oleh masing-masing Pemerintah Daerah. Instansi urusan pencemaran air memiliki rantai koordinasi dengan Kementerian Lingkungan Hidup	Peraturan daerah setempat dan aturan Kementerian LH

Indonesia saat ini menghadapi masalah kelembagaan yang pelik dalam pemanfaatan dan pelestarian SDA. Paling tidak, terdapat empat badan yang mengurus masalah SDA di Indonesia, yaitu (1) Balai Pengelola Daerah Aliran Sungai (BPDAS, menangani urusan konservasi daerah aliran sungai); (2) Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS, menangani urusan pemanfaatan air sungai secara holistik); (3) Badan Pendukung Pengadaan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM, memfasilitasi operator-operator air minum); dan (4) Perum Jasa Tirta. Jumlah ini tidak termasuk dinas-dinas dan balai-balai urusan air yang bertanggung jawab kepada Pemerintah Daerah setempat. Setiap badan memiliki tugas pokok dan fungsi yang berbeda-beda.

Upaya koordinasi antara badan-badan pengelola SDA telah diupayakan melalui pembentukan Dewan Sumber Daya Air Nasional, Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air, serta kebijakan manajemen terpadu daerah aliran sungai (*one river, one plan, one management*) melalui pembentukan TKPSDA. Akan tetapi, skeptisisme atas keberhasilan kebijakan manajemen terpadu ini masih sering terdengar. Koordinasi antarinstansi urusan air belum optimal sehingga pengelolaan SDA di Indonesia menjadi tidak terintegrasi (Pusat Kajian Strategis Kementerian Pekerjaan Umum, 2010). Laporan lain dari Dewan Sumber Daya Air

Nasional menunjukkan bahwa upaya konservasi SDA berjalan sendiri-sendiri sehingga hasil kerja yang diharapkan kurang tersinergi dan tidak optimal karena lemahnya koordinasi antarsektor serta ketiadaan rencana induk (Anshori, 2009). Walaupun di atas kertas TKPSDA dapat menjadi forum yang baik untuk mengharmonisasi kepentingan badan-badan pengelola SDA yang cukup beragam, TKPSDA tidak memiliki wewenang menjalankan kebijakan operasional. Fungsinya hanyalah sebagai wadah pertemuan.

Buruknya koordinasi antarbadan urusan air sangatlah berbahaya sebab, sebagaimana yang terjadi di Cina, tidak adanya koordinasi antara instansi-instansi pemerintah yang mengurus SDA dapat mengakibatkan terfragmentasinya tanggung jawab (Lee, 2010) yang berujung pada vakumnya kebijakan (misalnya dalam hal pencemaran) atau menyebabkan tumpang tindihnya kebijakan (misalnya dalam hal pemanfaatan SDA). Dengan tidak matangnya koordinasi ini, langkah apakah yang harus diambil pemerintah untuk menjamin KPS sektor air minum tetap menarik bagi investor swasta?

### **C. USULAN KEBIJAKAN**

---

Bisnis KPS air minum merupakan bisnis yang berisiko rendah sehingga juga menawarkan laba yang rendah. Apabila risiko bisnis KPS air minum meningkat akibat tidak jelasnya koordinasi pengelolaan SDA yang berujung kepada tidak terjaminnya ketersediaan air baku, bisnis ini menjadi semakin tidak menarik bagi swasta. Dalam konteks ini, peran PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia sebagai Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur (BUPI) menjadi sangat relevan, di mana ketersediaan air baku dapat menjadi cakupan penjaminan infrastruktur karena hal ini mempengaruhi kewajiban finansial PJKP kepada pihak swasta. Dengan kata lain, apabila pihak pemerintah gagal memenuhi komitmen ketersediaan air bakunya, pihak swasta akan dapat menerima pembayaran klaim penjaminan atas kerugian dari PT PII sebagai penjamin. Jadi, keterlibatan PT PII sangat berarti dalam proyek KPS air minum untuk meningkatkan kepercayaan investor.

PT PII perlu melakukan *assessment* terhadap kemampuan PJKP dalam mengendalikan dan melakukan mitigasi risiko ketersediaan air baku. Padahal, PJKP sendiri terbentur dengan kenyataan bahwa saat ini lembaga-lembaga urusan air di Indonesia masih menjalankan tugas masing-masing secara terfragmentasi. Oleh sebab itu, kami mendorong pemerintah untuk memberdayakan kapasitas kelembagaan BBWS dan BPPSPAM agar mampu mengelola SDA secara baik dan PT PII harus menjalankan langkah-langkah strategis untuk memperoleh gambaran menyeluruh mengenai risiko ketersediaan air.

### **D. OPTIMALISASI KELEMBAGAAN BBWS DALAM MITIGASI RISIKO KONTINUITAS, KUALITAS, DAN KUANTITAS AIR**

---

Pasal 16 Perpres No. 67 Tahun 2005 (sebagaimana telah diubah dua kali oleh Perpres No. 13 Tahun 2010 dan Perpres No. 56 Tahun 2011) memandatkan agar risiko dialokasikan kepada pihak yang paling mampu mengendalikannya. Sektor publik nyata-nyata memiliki kewenangan dalam mengeluarkan regulasi terkait air (lihat, misalnya, pada Pasal 33 UUD 1945, Pasal 6 UU No. 7 Tahun 2004, PP No. 82 Tahun 2001, PP No. 16 Tahun 2005, Perpres No. 29 Tahun 2009, Perpres No. 12 Tahun 2008, dan Perpres No. 42 Tahun 2008). Beberapa kajian juga menunjukkan bahwa risiko ketersediaan air baku harus ditanggung oleh Pemerintah

Pusat dan, sebagai konsekuensinya, pemerintah harus mampu menjamin mutu air baku dan keberlangsungannya (Akuntono, 2013; Wibowo & Mohamed, 2008). Artinya, kerugian akibat ketidakpastian air baku semestinya menjadi tanggung jawab Pemerintah.

Oleh sebab itu, kami mengusulkan agar Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) diberdayakan sebagai pemimpin (*leader*) dalam mitigasi risiko air baku karena BBWS memiliki kewenangan menyusun pola dan rencana pengelolaan SDA pada wilayah sungai, mengelola sistem informasi sumber daya air, dan menyiapkan rekomendasi teknis dalam pemberian izin penggunaan SDA pada wilayah sungai. BBWS juga memiliki mekanisme penghitungan neraca air baku, analisis debit air, pola alokasi air, dan pemantauan mutu air sebagaimana tercantum dalam Permen PU No. 22/PRT/M/2009 dan No. 9/PRT/M/2013. Secara rutin, TKPSDA juga menyusun Pola Operasi Waduk dan Alokasi Air (POWAA) yang menjadi pedoman alokasi air (Balai Besar Wilayah Sungai Brantas, 2012).

BBWS memiliki kapasitas yang memadai untuk memberikan proyeksi potensi dan penggunaan air baku. Dengan adanya mekanisme penghitungan dan alokasi air baku seperti ini, BBWS semestinya mampu memimpin penjaminan ketersediaan air bagi proyek-proyek KPS air minum sehingga investor swasta dapat memperoleh jaminan kompensasi bila kuantitas atau kualitas air baku menurun. Kami juga mengusulkan agar jaminan BBWS diberikan atas dasar masukan atau saran dari TKPSDA<sup>1</sup> (bila ada) di masing-masing BBWS agar kepentingan *stakeholder* lain dapat terakomodasi serta penjaminan BBWS dapat dilakukan secara holistik dan tidak terfragmentasi.

Meski demikian, usulan di atas disertai dengan beberapa catatan. Pertama, BBWS hanya menangani urusan SDA yang terkait dengan wilayah sungai. Padahal, KPS air minum dapat saja memperoleh air baku dari sumber nonsungai (seperti sumber air tanah dalam dan sumber air laut yang didesalinasi) walaupun jumlahnya jauh lebih sedikit dibanding KPS yang air bakunya memanfaatkan air sungai. Dalam hal KPS air minum nonsungai seperti itu, peran BBWS menjadi tidak relevan dan perlu diadakan kajian lebih lanjut mengenai lembaga yang dapat menjalankan fungsi *leader* dalam menjamin ketersediaan air. Kedua, BBWS tidak dapat menjamin mutu air baku yang menurun akibat pencemaran industri. Kasus ini membutuhkan peran Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) yang bersifat reaktif dan memberikan sanksi. Akan tetapi, bila di suatu wilayah sungai tidak terdapat industri, maka peran KLH tidak signifikan dan tidak lagi relevan.

Sehubungan pemberian tugas kepada BBWS untuk menjamin ketersediaan air dalam proyek-proyek KPS air minum, PJKP dan PT PII sebaiknya menjalin hubungan yang erat dengan BBWS setempat baik selama masa aplikasi garansi maupun selama usia proyek. Dengan demikian, perubahan-perubahan terhadap risiko tersebut akan senantiasa teridentifikasi. PT PII dapat bertindak dalam kapasitas konsultatif.

---

<sup>1</sup> Beberapa pernyataan Ketua BPPSPAM (2012) dan pemberitaan di media massa mengindikasikan bahwa penyelenggara proyek KPS air minum dapat menerima jaminan kuantitas pasokan air baku dari BPPSPAM atau dari Direktorat Sumber Daya Air Kementerian PU. Akan tetapi, cakupan jaminan ini perlu dikaji lebih lanjut, terutama untuk memastikan apakah jaminan yang dimaksud adalah jaminan dalam arti legal-formal — yakni pernyataan kesanggupan yang diikat sebagai sarana perlindungan bagi suatu pihak agar pihak tersebut memperoleh kepastian pelaksanaan suatu prestasi — karena BPPSPAM sebenarnya bertindak sebagai fasilitator (*advisor*) dan tidak bertugas menjamin pasokan air baku.

Penjaminan ketersediaan air oleh BBWS tentu membawa konsekuensi ekonomis dan yuridis. Pertama, BBWS harus memperoleh alokasi anggaran yang sesuai agar fungsi penjaminan dapat terselenggara dengan baik. Kedua, BBWS harus memiliki *platform* atau landasan hukum untuk bertindak dalam kapasitasnya sebagai penjamin kontinuitas, kualitas, dan kuantitas air sungai, seperti kapasitas untuk memberi instruksi yang mengikat kepada lembaga-lembaga tertentu. Ketiga, BBWS dapat melakukan kontak dengan unsur yang mewakili pemerintah dalam PKS, misalnya PDAM atau Pemerintah Daerah, karena pihak ini yang – menurut ketentuan dalam PKS – seharusnya bertanggung jawab atas ketersediaan air tersebut.

### E. OPTIMALISASI KELEMBAGAAN BPPSPAM DALAM MITIGASI RISIKO NONTEKNIS

Problematika ketersediaan air tidak hanya dipicu oleh faktor teknis seperti debit dan mutu air. Pihak swasta juga menghadapi risiko penolakan kepala daerah setempat kepada orang luar untuk mengakses sumber air. Hal inilah yang terjadi pada Aetra. Kasus yang dihadapi Aetra tidak dipicu oleh unsur teknis. Air Cisdane tetap mengalir dan mutunya tidak menjadi isu kontensius. Yang menjadi masalah adalah sikap kepala-kepala daerah setempat yang tidak kooperatif.



#### Kesulitan Nonteknis

Pada tahun 2006, Kabupaten Tangerang menawarkan proyek pengadaan SPAM melalui skema KPS. Proyek yang kemudian dilakukan oleh PT Aetra Air Tangerang (PT AAT) ini terganggu oleh masalah air baku di mana dalam perjanjian konsesi disepakati bahwa air baku akan diambil dari Sungai Ciujung di Kabupaten Serang dan dari Sungai Cisdane di Kota Tangerang. Namun air baku dari kedua sungai ini sulit didapatkan.

Air baku di Sungai Ciujung ternyata sudah dikelola oleh pihak swasta dan Pemerintah Kabupaten Serang yang khawatir pasokan air baku akan sangat tergantung kepada Sungai Ciujung. Air baku akhirnya tidak jadi diambil dari Ciujung dan diupayakan untuk diambil dari Cisdane. Namun lagi-lagi pembangunan fasilitas air baku di Cisdane terhambat oleh Pemerintah Kota Tangerang yang menolak memberikan izin pada PT AAT mengambil air di wilayahnya. Permohonan IMB dan izin galian tidak diberikan walaupun PT AAT telah didukung rekomendasi Menteri PU, Gubernur Banten, dan BBWS Ciliwung-Cisdane.

Frustrasi dengan peliknya urusan memperoleh air baku dari pemerintah tetangga, PT AAT sempat mempertimbangkan untuk mengambil sumber air dari Sungai Cihuni di Kabupaten Tangerang. Ide ini terpentat kembali karena ternyata bea penyaluran air dari Cihuni ke fasilitas penjernihan air sangat mahal.

Ketegangan antara Kabupaten Tangerang dan Kota Tangerang memuncak dengan penurunan Satpol PP untuk menyegel lokasi di Cisdane dan menghentikan pembangunan pipa PT AAT. Setelah perundingan, PT AAT akhirnya diizinkan membangun fasilitas dengan syarat-syarat tambahan yang tidak diungkap ke pihak publik.

Persoalan yang dihadapi oleh PT Aetra di atas mungkin dapat dihindari apabila investor swasta melaksanakan studi kelayakan dengan baik dan merujuk kepada Permen PU No. 18 Tahun 2007 yang telah memberikan panduan terperinci mengenai pengembangan SPAM, termasuk survei ketersediaan dan mutu

air baku. Apabila panduan ini diikuti, masalah-masalah seperti penolakan masyarakat untuk mengizinkan pemasangan pipa distribusi atau penolakan kepala daerah untuk memberikan akses ke sumber air baku dapat terdeteksi dari awal sehingga *delay* proyek dapat dihindari.

Menurut kami, BPPSPAM merupakan lembaga yang tepat untuk menengahi sikap tidak kooperatif daerah tetangga. Dari pengalaman di proyek konsesi air minum Aetra, BPPSPAM telah membantu menyampaikan aspirasi PJK dan Aetra kepada Kementerian Pekerjaan Umum, yang berujung pada amandemen Perpres No. 67 Tahun 2005. Kinerja ini sangat baik dan diharapkan dapat terus dilaksanakan dalam proyek-proyek KPS air ke depan. Apabila ternyata penolakan akses ke air baku terjadi walaupun studi kelayakan tidak menunjukkan potensi penolakan tersebut, maka BPPSPAM harus mengambil peran aktif dengan melakukan mediasi agar pihak yang melakukan penolakan mau berkompromi. Bagaimanapun juga, TKPSDA adalah badan koordinasi yang terdiri dari gabungan elemen organisasi nonpemerintah dan pemerintah sehingga forum ini sangat tepat sebagai forum musyawarah untuk mencapai mufakat.

Selanjutnya, PT PII sebagai penjamin risiko pemerintah perlu melakukan kajian secara menyeluruh mengenai metode mitigasi risiko nonteknis ketersediaan air. Penelitian mengenai kapasitas BPPSPAM dalam memfasilitasi dialog antara PJK/swasta dengan lembaga di bawahnya harus dilakukan agar estimasi risiko dapat dilakukan dengan baik. Hal ini penting karena kekerapan insiden buruknya kuantitas dan kualitas air baku sangat tinggi sehingga eksposur klaim juga tinggi.

Hal lain yang tak boleh diabaikan adalah bahwa para pihak harus menyepakati alokasi risiko dan menuangkannya ke dalam PKS. Perkara Aetra tidak boleh terulang lagi, di mana perjanjian konsesi sama sekali tidak menyinggung perihal risiko ketersediaan air baku dan pihak yang harus menanggung risiko kerugian apabila di kemudian hari timbul masalah ketersediaan air baku.

## F. PENUTUP

---

Air minum adalah kebutuhan primer masyarakat. Penyediaan air minum merupakan hal yang sangat krusial. Proyek-proyek KPS air minum memiliki nilai risiko yang rendah karena pelanggan-pelanggan penyedia air minum biasanya menjadi pelanggan seumur hidup. Akan tetapi, air minum juga merupakan bisnis yang memiliki profit rendah. Saat ini, PT PII mengalami kesulitan dalam mengevaluasi risiko dan merancang mitigasi risiko ketersediaan air baku akibat adanya ketidakjelasan institusi yang mampu menjamin atau memimpin mitigasi risiko ketidaktersediaan air baku. Apabila PT PII tidak dapat menjamin proyek KPS, maka proyek KPS tersebut dapat dipandang sebagai proyek yang tidak *creditworthy* sehingga pinjaman (bila ada) biasanya bertenor singkat dan bernilai rendah.

Adanya kebijakan yang memadai untuk membenahi buruknya kapasitas lembaga-lembaga terkait SDA sangat diperlukan, termasuk memperkuat kapasitas BBWS dan BPPSPAM agar PT PII maupun PJK memiliki mitra yang jelas dalam proses penilaian aplikasi dan pemberian penjaminan infrastruktur. Bila penjaminan telah dilakukan, niscaya permasalahan risiko kelembagaan terkait ketersediaan air baku tidak akan lagi menjadi disinsentif bagi investor swasta untuk terjun ke KPS sektor air. Pihak swasta akan termotivasi untuk terjun ke bisnis KPS sektor air.

## G. REFERENSI

---

- Akuntono, I. (2013). *Pemerintah dituntut cukupi ketersediaan air baku*. <http://bit.ly/YTjTuk>
- Alexey, E. C. (2009). *Pasokan air baku ke Jakarta keruh*. <http://bit.ly/11kP40g>
- Anshori, I. (2009). *Konsepsi pengelolaan sumber daya air menyeluruh dan terpadu*. Buletin Dewan Sumberdaya Air Nasional.
- Asian Development Bank. (2008). *Clean future for world's dirtiest river*. <http://bit.ly/11l1UdC>
- Balai Besar Wilayah Sungai Brantas. (2012). *Pola operasi waduk dan alokasi air di daerah aliran sungai Kali Brantas musim hujan 2010/2011*. <http://bbwsbrantas.com/index.php?p=83>
- Kementerian Pekerjaan Umum. (2013). *Swasta tidak mungkin ambil alih aset PDAM*. <http://bit.ly/17FD1y5>
- Ketua BPPSPAM. (2012). *Kementerian PU jamin air baku Maros*. <http://bit.ly/13uLQLE>
- Kompas. (2013). *Pasokan air baku dari PJT II menurun dan terkontaminasi solar, suplai air aetra kepada pelanggan terganggu sementara*. <http://bit.ly/17L4qyG>
- Lee, S. (2010). Development of public private partnership (PPP) projects in the Chinese Water Sector. *Water Resource Management*, 24, 1925–1945. <http://doi.org/10.1007/s11269-009-9531-1>
- Media Informasi KPS. (2011). *Menyikapi potensi perang air, in sustaining partnership*. Infrastructure Reform Sector Development Program BAPPENAS.
- Pusat Kajian Strategis Kementerian Pekerjaan Umum. (2010). *Kajian keterpaduan pengembangan air baku, air bersih, dan sanitasi*. KemenPU, Jakarta.
- Sabar, A. (2006). Prospek kontribusi DAS Cikapundung memenuhi laju permintaan sumber air baku metropolitan Bandung. *Media Komunikasi Teknik Sipil*, 14(2), 169-178.
- Strya, Y. (2012). *30 ribu pelanggan PDAM Kota Bandung terganggu pasokan air*. <http://bit.ly/17L6CpJ>
- Wibowo, A., & Mohamed, S. A. M. (2008). Perceived risk allocation in public-private-partnered water supply projects in Indonesia. *Proceeding of 1<sup>st</sup> International Conference on Engineering Management (ICEM-2008)*. Mehran University of Engineering and Technology, Pakistan.

## H. INFORMASI PENULIS

---

*Policy brief* ini merupakan ringkasan dari *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertajuk Investasi Sektor Swasta pada Bidang Air Minum di Kabupaten Tangerang (Salah Satu Pengalaman Menangani Investasi Sektor Swasta di Bidang Air Minum) yang diselenggarakan pada tanggal 28 Februari 2013 atas kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada dengan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). Isi dari *policy brief* ini merupakan buah pikiran dari penulis dan tidak serta merta merefleksikan kebijakan resmi atau pandangan PT PII.

**Dr. Sulistyowati, S.H., M.Hum.** adalah pengajar senior pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan spesialisasi di bidang hukum perseroan, pasar modal, transaksi bisnis internasional, perbankan, Hak Kekayaan Intelektual, dan proyek konsesi infrastruktur. Saat ini, Sulistyowati menjabat sebagai ketua Bagian Hukum Dagang pada Fakultas Hukum UGM dan terdaftar sebagai anggota peneliti pada Pusat Studi Transportasi dan Logistik. Di samping kesibukannya mengajar, Sulistyowati sering diminta untuk memberikan *legal opinion* dan *melayani legal*. Alamat korespondensi: [sulistyowatiugm@yahoo.co.id](mailto:sulistyowatiugm@yahoo.co.id).

**Dr. Ir. Aries F. Firman M.Sc., M.B.A.** adalah pengajar senior pada School of Business and Management, Institut Teknologi Bandung dan praktisi di bidang sumber daya air. Minat riset Aries Firman adalah kepemimpinan bisnis, manajemen operasi, dan penelitian kualitatif. Saat ini, Aries Firman tergabung dalam Kelompok Keahlian Manajemen Operasi dengan spesialisasi di bidang *International Project Management*. Alamat korespondensi: [aries.firman@gmail.com](mailto:aries.firman@gmail.com).

**Rizky Wirastomo, S.H.** adalah pengajar pada International Undergraduate Program, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan bidang minat hukum dagang. Rizky adalah kandidat Master of Laws in Banking and Financial Law (LL.M.) dari Boston University School of Law. Sejak tahun 2012, Rizky aktif menjadi pendamping dosen pada Bagian Hukum Dagang Fakultas Hukum UGM baik dalam kegiatan pengajaran maupun penelitian. Alamat korespondensi: [r.wirastomo@gmail.com](mailto:r.wirastomo@gmail.com).

**Ananto Darudono Putro, S.T.** adalah lulusan Teknik Lingkungan Institut Teknologi Bandung dengan spesialisasi bidang air minum. Ananto adalah kandidat Master Administrasi Bisnis (M.B.A) dari Institut Teknologi Bandung. Sejak tahun 2011, Ananto aktif menjadi praktisi di bidang air minum, baik pada aspek pengolahan, perencanaan, maupun kerja sama investasi air minum. Alamat korespondensi: [anantoputro@gmail.com](mailto:anantoputro@gmail.com).



## STUDI KASUS

OPTIMALISASI KAPASITAS LEMBAGA TERKAIT DALAM RANGKA MITIGASI RISIKO PROYEK KPS AIR MINUM: TINJAUAN RISIKO KETERSEDIAAN AIR BAKU

**SISTEM PENYEDIAAN AIR MINUM (SPAM)  
PEMERINTAH KABUPATEN TANGERANG**

## PENDAHULUAN

Yenny M. Zein menjabat sebagai Kepala Bidang Kerja Sama Daerah, Badan Penanaman Modal Daerah (BPMD) Kabupaten Tangerang dan Sekretaris Tim Monitoring Evaluasi yang dibentuk untuk memantau dan mengevaluasi kegiatan Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS). Pada Februari 2013, Pemerintah Kabupaten Tangerang melaksanakan diskusi dengan PT Aetra Air Tangerang (PT AAT) mengenai sejarah pelaksanaan proyek KPS air minum ini berikut permasalahan yang terjadi dari proses lelang hingga masa operasional, baik permasalahan teknis di lapangan hingga permasalahan kelembagaan dan regulasi yang membelit.

Proyek KPS air minum di Kabupaten Tangerang ini diwacanakan oleh PDAM pada tahun 2006 kepada Bupati Tangerang. Saat itu, PDAM menghadapi kondisi di mana pasokan air baku dari Sungai Cisadane sudah tidak mencukupi untuk diolah sehingga PDAM sulit melakukan pengembangan pelayanan air minum kepada masyarakat. Pada tahun 2007 juga terjadi Kejadian Luar Biasa (KLB) Muntaber yang melanda di Kabupaten Tangerang karena akses sanitasi air minum masyarakat yang belum banyak dilayani oleh PDAM Kabupaten Tangerang. Pada 2007, Pemerintah Pusat menetapkan proyek KPS air minum di Kabupaten Tangerang masuk ke dalam *Infrastructure Summit* dan menjadi prioritas dalam *Master Plan* Percepatan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Penetapan investor pemenang pada proyek KPS air minum ini tidaklah mudah. Pada saat itu kendala terbesar yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang adalah benturan regulasi dan ego wilayah di sekitar Kabupaten Tangerang.

1. Studi kasus ini disusun oleh Dr. Sulistyowati, S.H., M.Hum. dan Dr. Ir. Aries F. Firman M.Sc., M.B.A. Sulistyowati adalah pengajar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada yang juga menjabat sebagai Ketua Bagian Hukum Dagang FH-UGM dan anggota peneliti Pusat Studi Transportasi dan Logistik. Sementara itu, Aries Firman adalah pengajar School of Business and Management Institut Teknologi Bandung dan praktisi di bidang sumber daya air. Aries Firman tergabung dalam Kelompok Keahlian Manajemen Operasi dengan kepakaran di bidang *International Project Management*.
2. Bahan studi kasus ini digunakan untuk tujuan akademik dan tidak mencerminkan kebijakan dari Pemerintah Kabupaten Tangerang maupun pendapat PT Aetra Air Tangerang. Penggunaan angka, statistik, dan kebijakan yang tercantum dalam studi kasus ini harus dikonsultasikan langsung dengan Pemerintah Kabupaten Tangerang dan PT Aetra Air Tangerang. Studi kasus ini tidak boleh digunakan tanpa izin tertulis dari penulis.

Selain itu, PT AAT selaku investor pemenang juga banyak mengalami kendala teknis dan nonteknis. PT AAT tidak mendapat jaminan dari pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, sehingga PT AAT melakukan investasi dengan menggunakan struktur modal penuh dari PT AAT itu sendiri karena nihilnya dukungan dari pihak bank.

Yenny banyak menceritakan proses dan dilema dalam pelaksanaan pionir proyek KPS air minum di Indonesia ini. Apakah tindakan dan strategi yang diambil beliau saat mengawal proyek ini sudah tepat dan mampu menjadi dasar (sekaligus ‘contoh kasus’) bagi proyek KPS serupa di tahun-tahun mendatang?

## A. POSISI KASUS

---

Akhir tahun 2009. Yenny M. Zein, Kepala Bidang Kerja Sama Daerah di Badan Penanaman Modal Daerah Kabupaten Tangerang, akhirnya bisa sedikit menarik napas lega. Sejak pertama kali dicetuskan pada tahun 2006, kerja sama pemerintah dan swasta di bidang air minum di Kabupaten Tangerang mulai efektif berlaku pada bulan Oktober 2013. Dengan segala rintangan yang ada, pembangunan *pilot project* ini akhirnya dapat dimulai dengan instalasi pengolahan dan pengambilan air serta pemasangan pipa distribusi. Setelah masa konstruksi selesai, air bersih akan mulai mengalir rumah-rumah warga di Kabupaten Tangerang.

Yenny mengingat-ingat upayanya merealisasikan proyek KPS ini selama tiga tahun terakhir. Tugas Yenny mengawal proyek ini sungguh telah memeras otak dan tenaganya. Pada tahun 2006, proyek pengadaan air minum di Kabupaten Tangerang mengemuka sebagai proyek yang monumental karena proyek ini direkomendasikan pada *Indonesia Infrastructure Conference and Exhibition 2005*, ditawarkan pada *Indonesia Infrastructure Summit 2007*, dan digadag-gadag sebagai proyek unggulan dalam *Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI)*. Bahkan, proyek pengadaan air minum ini termasuk ke dalam Inpres No. 5 Tahun 2008 tentang Fokus Ekonomi 2008-2009, di mana ditargetkan KPS air minum di Kabupaten Tangerang sudah dapat berfungsi selambat-lambatnya akhir Desember 2009.

Seakan-akan hendak menekankan arti penting proyek ini, pada tahun 2007 Kabupaten Tangerang dilanda Kejadian Luar Biasa (KLB) muntaber yang merenggut korban jiwa. Lorong-lorong puskesmas dipenuhi oleh pasien penderita penyakit yang disebabkan oleh penggunaan air tidak higienis ini. Pemerintah semakin terbenam di bawah desakan masyarakat untuk segera membangun fasilitas air bersih yang terjangkau. Akan tetapi, sepanjang tahun 2007 hingga 2009, hal-hal yang menghambat Yenny dalam menyukkseskan proyek kerja sama air minum ini bermunculan tiada henti. Masalah yang dihadapi Yenny sebenarnya adalah masalah klasik. Ketidaksiapan regulasi dan konflik institusi mewarnai hampir setiap aspek dalam masa persiapan proyek. Ketentuan-ketentuan di dalam Perpres No. 67 Tahun 2005 yang merupakan landasan hukum pengadaan proyek KPS belum teruji. Pemerintah Daerah masih dilanda euforia dengan berbagai kewenangan otonomi mereka dan cenderung mengangkangi sumber daya sendiri.

Menanggapi rumitnya keadaan, Yenny M. Zein akhirnya memilih beberapa langkah strategis. Lalu, sudah tepatkah pilihan-pilihan tersebut?

## **B. MENGENAL KABUPATEN TANGERANG**

---

Kabupaten Tangerang memiliki populasi 2.393.897 jiwa. Kabupaten Tangerang terletak di bagian Timur Provinsi Banten pada koordinat 106°20-106°43 bujur timur dan 6°00-6°20 lintang selatan. Luas wilayah Kabupaten Tangerang adalah 959,6 km<sup>2</sup> atau 9,93% dari seluruh luas wilayah Provinsi Banten, dengan batas wilayah sebelah Utara adalah Laut Jawa, sebelah Timur adalah Kota Tangerang Selatan dan Kota Tangerang, sebelah Selatan adalah Kabupaten Bogor dan Kota Depok, serta sebelah Barat adalah Kabupaten Serang dan Kabupaten Lebak. Kabupaten Tangerang merupakan salah satu pintu gerbang nasional karena dekat dengan lokasi Bandara Internasional Soekarno-Hatta yang terletak di Kecamatan Sepatan.

Kabupaten Tangerang telah mengalami dua kali pemekaran. Pada tahun 2008, Kota Tangerang Selatan dimekarkan, setelah sebelumnya di tahun 1993, Kota Tangerang dimekarkan dari Kabupaten Tangerang.

## **C. IDE PENINGKATAN PELAYANAN AIR MINUM MELALUI PENDEKATAN KPS**

---

Pada tahun 2007, Kabupaten Tangerang dilanda KLB muntaber yang merenggut tiga korban jiwa. Kejadian ini disebabkan karena sistem sanitasi, terutama sanitasi air minum, yang tidak memadai. Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di Kabupaten Tangerang masih terbilang cukup rendah. PDAM Kabupaten Tangerang baru melayani 37% (data BPPSPAM PU) wilayah Kabupaten Tangerang. Rendahnya cakupan pelayanan air minum untuk warga Kabupaten Tangerang dan buruknya kualitas sumber air alternatif yang digunakan warga ditengarai merupakan penyebab terjadinya KLB muntaber tersebut.

Yenny memahami bahwa pengembangan SPAM di daerah Kabupaten Tangerang mutlak diperlukan. Sebagai daerah satelit bagi daerah tetangganya yang memiliki laju pertumbuhan cukup pesat, Kabupaten Tangerang merupakan wilayah potensial pertumbuhan pemukiman baru yang memerlukan akses air minum. Saat ini, sudah banyak permintaan tunggu layanan air minum kepada PDAM (*actual demand*). Bagi sektor nondomestik, pengadaan SPAM diharapkan dapat menjadi pemicu pertumbuhan sektor industri yang pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Dengan adanya SPAM, pengambilan air tanah dalam oleh industri juga dapat dikurangi sehingga dampak buruk akibat pengambilan air tanah dalam yang berlebihan dapat dihindari.

Karena kebutuhan akan sumber air minum yang memenuhi standar sangat mendesak, Pemerintah Kabupaten Tangerang dibantu oleh Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum Kementerian Pekerjaan Umum (BPPSPAM PU) mengadakan lelang terbuka pada tahun 2007 untuk pihak swasta berinvestasi di bidang air minum. Alasan untuk melakukan kerja sama dengan pihak swasta ini adalah karena wilayah yang akan dilayani oleh pihak investor swasta merupakan daerah yang belum terlayani oleh PDAM dan merupakan salah satu wilayah terjadinya KLB muntaber. Apabila berhasil, proyek pengembangan SPAM ini tidak hanya mampu melayani kebutuhan masyarakat. Sektor industri yang berada di Kabupaten Tangerang juga akan menikmati pelayanan air yang disediakan oleh pihak investor swasta.

Proyek SPAM di Kabupaten Tangerang ini adalah proyek berbasis KPS bidang air minum pertama kali di Indonesia yang berhasil dilaksanakan. Rencananya, proyek KPS ini akan memiliki usia konsesi selama 25 tahun untuk melayani penyediaan dan pelayanan air minum di Kabupaten Tangerang. Air baku diproyeksikan diambil dari Sungai Cisadane dan Sungai Ciujung dengan total kapasitas sebesar 900 liter/detik. Target pelayanan domestik adalah sebanyak 72.000 sambungan rumah dan 300 industri di Kabupaten Tangerang.

Dalam kasus SPAM Kabupaten Tangerang, Yenny menjumpai beberapa dilema. **Pertama**, dilema bagi pihak swasta, yaitu bagaimana swasta bisa memberikan pelayanan air bersih yang optimal namun tidak mengalami kerugian. **Kedua**, dilema yuridis dalam kerja sama pemerintah dan swasta. Di satu sisi, swasta ingin mencari keuntungan sebesar-besarnya, tetapi di sisi lain pemerintah wajib menjamin akses rakyat kepada air bersih dengan harga terjangkau. **Ketiga**, dilema regulasi, yaitu bagaimana sebaiknya Pemerintah Kabupaten Tangerang merespon peraturan perundang-undangan di sektor KPS yang kurang mampu mengikuti pesatnya perkembangan praktik dalam proyek kerja sama pemerintah dan swasta. **Keempat**, dilema kelembagaan. Pengambilan air baku diproyeksikan terletak di Ciujung, Kabupaten Serang dan di Cisadane, Kota Tangerang. Dilema kelembagaan dapat muncul mana kala Pemerintah Kabupaten Serang dan Pemerintah Kota Tangerang merasa memiliki yurisdiksi wilayah atas sumber air baku di Sungai Ciujung dan Sungai Cisadane.

#### D. RIWAYAT PROYEK

---

Proyek KPS pengadaan air bersih di Kabupaten Tangerang meliputi lima kecamatan, yaitu Pasar Kemis, Sepatan, Cikupa, Balaraja, dan Jayanti atau disingkat Pacibaja (Ruang lingkup dan peta proyek terdapat di Gambar 1 dan Gambar 3). Tender infrastruktur air minum berlandaskan pada Perpres No. 67 Tahun 2005 sebagai acuan hukum. Pasal 7 jo. Pasal 8 Perpres No. 67 mengharuskan usulan proyek KPS untuk disertai dengan prastudi kelayakan dan konsultasi publik. Prastudi kelayakan disusun oleh Pemerintah Kabupaten dan dibantu oleh BPPSPAM. Setelah prastudi kelayakan dilakukan, maka disusunlah dokumen tender dan dibentuklah Tim Pengadaan Badan Usaha Swasta oleh Pemerintah Kabupaten melalui Keputusan Bupati Tangerang No. 342.4/Kep.263-Huk/2006. Tim ini dikoordinasikan oleh Badan Penanaman Modal Daerah dan dikawal oleh ahli-ahli dari Kementerian Pekerjaan Umum dan BPPSPAM.

Proyek berlanjut ke tahap prakualifikasi. Prakualifikasi dilaksanakan pada 18 Desember 2006 hingga 27 Maret 2007. Sebanyak 17 badan usaha mengambil dokumen. Menurut Penetapan Bupati Tangerang No. 690/23-KPS/2007, empat badan usaha lolos prakualifikasi yakni: PT Tirta Bangun Pacibaja dan konsorsium, Asian Utilities Pte. Ltd. dan konsorsium, PT Acuatico-Capitalinc dan konsorsium, serta Dextam Contractor. Dari keempat badan usaha ini, dua badan usaha mengajukan penawaran, yakni PT Acuatico-Capitalinc dan Konsorsium dan Asian Utilities Pte. Ltd. Pada akhirnya, setelah pelelangan mulai dilaksanakan pada tanggal 9 Juli 2007, Acuatico ditetapkan sebagai pemenang tender dan dikukuhkan dengan Keputusan Bupati Tangerang No. 539/Kep.17-Huk/2008 tertanggal 4 Februari 2008. Pemerintah Kabupaten kemudian memverifikasi dokumen tender sembari merancang draf perjanjian kerja sama. Perjanjian kerja sama ditandatangani pada tanggal 4 Agustus 2008 (Ref. No. 690/PK.2076-BPMD2008). Acuatico memiliki waktu enam bulan untuk memenuhi persyaratan pendahuluan. Persyaratan pendahuluan berhasil dipenuhi pada tanggal 4 Oktober 2009, sehingga kontrak efektif dimulai sejak tanggal tersebut.

## E. PT AETRA AIR TANGERANG

---

PT Aetra Air Tangerang (PT AAT) mayoritas dimiliki oleh Acuatico Pte. Ltd, *investment holding* yang berbasis di Singapura, dan PT Capitalinc Tbk yang berinvestasi di infrastruktur air bersih yang terlibat dalam pembangunan proyek penyediaan air minum di Kabupaten Tangerang. PT AAT merupakan anak perusahaan dari Acuatico yang dibentuk sebagai badan pelaksana proyek konsesi yang telah dimenangkan Acuatico pada tahun 2008.

Selaku investor pemenang, PT AAT banyak mengalami kendala baik teknis maupun nonteknis selama proses lelang dan kegiatan proyek tersebut. PT AAT tidak mendapat jaminan dari pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dan bahkan tidak memperoleh pinjaman bank. Oleh karenanya, PT AAT dalam melakukan investasi menggunakan struktur modal penuh dari PT itu sendiri (*full equity*), yakni sebesar kurang lebih Rp500 miliar.

PT AAT berkomitmen menyediakan akses air bersih dengan kualitas terbaik. Dalam mendistribusikan air bersih, PT AAT menggunakan pipa distribusi *food grade premium quality* dengan total panjang jaringan 267,7 km. Dengan demikian, pelanggan PT AAT menerima air bersih siap minum yang dialirkan sampai ke depan rumah mereka.

## F. PERMASALAHAN

---

Dalam pelaksanaan proyek KPS air minum di Kabupaten Tangerang, Pemerintah Kabupaten Tangerang dan PT AAT banyak menemui kendala, baik bersifat teknis maupun regulasi/institusional, yang cukup memengaruhi kebijakan yang mereka ambil.

### 1. Relokasi intake air baku Ciujung

Salah satu syarat pendahuluan yang tercantum dalam perjanjian KPS adalah bahwa PT AAT harus memperoleh perjanjian pembelian air curah dengan PDAM Kabupaten Serang. Pada perencanaan PKS air minum Kabupaten Tangerang *intake* air baku yang akan dikelola oleh pihak investor memang terdapat di dua lokasi yaitu Sungai Cisadane sebesar 350 liter/detik (berada di wilayah administrasi Kota Tangerang) dan Sungai Ciujung sebesar 550 liter/detik (berada di wilayah administrasi Kabupaten Serang). Akan tetapi, PT AAT mengalami kesulitan dalam mengamankan *intake* air baku Sungai Ciujung. Pengelolaan *intake* air baku di Sungai Ciujung sudah dilakukan oleh pihak swasta yang bekerja sama dengan Pemerintah Kabupaten Serang. Melihat situasi seperti ini, PT AAT merasa akan sangat tergantung terhadap pengelola Sungai Ciujung untuk memperoleh pasokan air baku dari sungai tersebut. Ketergantungan ini dikhawatirkan menimbulkan ketidakpastian dan risiko yang sangat besar terhadap PT AAT.

Ketidakpastian pasokan dan harga air baku ini menyebabkan tidak adanya pihak bank yang mau memberikan dukungan finansial. Karena tenggat persyaratan pendahuluan semakin dekat, PT AAT dan pemerintah Kabupaten Tangerang sepakat untuk tidak mengambil air baku dari Sungai Ciujung. Kedua belah pihak akhirnya melobi Pemerintah Pusat melalui Kementerian PU Direktorat Jenderal Sumber Daya Air untuk

memproses perubahan Surat Izin Penggunaan Air di lokasi Sungai Cisadane agar bisa dikelola sebesar 900 liter/detik. Permintaan revisi SIPA dikabulkan oleh Kementerian PU sehingga saat ini PT AAT memiliki *intake* air baku di Sungai Cisadane sebesar 900 liter/detik.

Hal ini berdampak signifikan terhadap pihak PT AAT karena ia harus merevisi dokumen perencanaan dan anggaran investasi (CAPEX) yang telah disusun sebelumnya dan harus melakukan amandemen kontrak PKS dengan Pemerintah Kabupaten Tangerang. Akibatnya, pemasangan pipa di wilayah konsesi yang dekat dengan lokasi *intake* Sungai Ciujung yaitu Kecamatan Jayanti akan molor. PT AAT harus memperhitungkan perubahan investasi pipa distribusi yang akan melayani daerah tersebut.

## 2. Konflik regulasi

Empat badan usaha lolos tahap prakualifikasi. Dalam waktu yang sudah ditentukan, hanya dua badan usaha yang memasukan penawaran, yakni PT Acuatico-Capitalink dan Konsorsium dan Asian Utilities, Pte. Ltd. dan Konsorsium. Keadaan ini menimbulkan masalah karena Lampiran Perpres 67 mensyaratkan adanya minimal tiga penawaran sebelum pelelangan umum dapat dilanjutkan. Pertanyaan yang muncul adalah mengapa Lampiran Perpres 67 mensyaratkan terdapat minimal tiga peserta penawaran padahal panitia pengadaan diperbolehkan untuk memilih kurang dari tiga peserta yang lulus prakualifikasi?

Saat itu, Yenny berkoordinasi dengan Kepala BPPSPAM PU, Rachmat Karnadi, dan meminta petunjuk apakah proses tender bisa dilanjutkan walaupun hanya terdapat dua badan usaha yang mengajukan penawaran. Dengan mempertimbangkan dana yang telah dikucurkan dan waktu yang telah dilalui, Kementerian Pekerjaan Umum memberikan lampu hijau untuk melanjutkan proses tender. Dengan adanya restu dari PU, Pemerintah Kabupaten Tangerang melanjutkan gevaluasi dokumen tender.

## 3. Tuntutan DPRD Kabupaten Tangerang

Selama masa konsultasi publik, Yenny ditegur oleh DPRD Kabupaten Tangerang karena tidak kunjung mengajukan permohonan izin PKS. Alasan DPRD saat itu adalah bahwa proyek ini berpotensi membebani masyarakat. Berdasarkan Pasal 42 jo. Pasal 195 UU Pemerintahan Daerah, DPRD memang berwenang untuk memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama “yang membebani masyarakat dan daerah”. Yenny dan BPPSPAM PU akhirnya melobi DPRD dan berusaha meyakinkan bahwa proyek ini sama sekali tidak membebani masyarakat. Proses negosiasi berlangsung alot karena prosedur persetujuan harus melewati permohonan izin dari bupati ke DPRD, tanggapan fraksi, dan studi banding. Rachmat Karnadi juga ikut terlibat melakukan lobi bersama Yenny dan Pemerintah Kabupaten Tangerang untuk meyakinkan DPRD. Karena mepetnya waktu dan lamanya proses persetujuan, Yenny memohon agar proyek dapat dilanjutkan terlebih dahulu ke prakualifikasi sembari menjalani proses di DPRD. Akhirnya, DPRD bersikap *silent* dengan tidak mengeluarkan persetujuan tetapi juga tidak menentang rencana kerja sama ini.

## 4. Kesulitan memperoleh izin dari Kota Tangerang

Dalam masa konstruksi selama dua tahun, PT AAT langsung menemui kesulitan. Pembangunan fasilitas pengambilan air baku dari Sungai Cisadane terhambat oleh tindakan Pemerintah Kota Tangerang yang

menolak mengizinkan PT AAT mengambil air di wilayah mereka. Menurut Pemerintah Kota Tangerang, PT AAT harus memiliki izin mendirikan bangunan dan izin galian. Selain itu, Pemerintah Kota menginginkan bagian keuntungan dari air yang akan dialirkan ke Kabupaten Tangerang. Setelah diadakan beberapa kali pertemuan, Pemerintah Kota Tangerang dikabarkan meminta kompensasi untuk manfaat masyarakat Kota Tangerang dalam skala miliar rupiah pertahun.

Menghadapi permintaan kompensasi dari Pemerintah Kota Tangerang tersebut, Yenny dan PT AAT sempat mempertimbangkan untuk mengambil sumber air baku di Cihuni yang terletak di dalam wilayah Kabupaten Tangerang. PT AAT menginginkan untuk memasang pipa distribusinya berdampingan dengan pipa gas PT PGN. Setelah rapat berkali-kali ke Garut, PT AAT diberitahu untuk mengajukan proposal penyewaan tanah PGN. Akan tetapi, setelah diperhitungkan, ternyata biaya sewa akan membengkak sekian miliar rupiah setiap tahunnya. PT AAT terpaksa kembali bernegosiasi dengan Pemerintah Kota Tangerang.

PT AAT sendiri berpendapat bahwa tidak ada dasar hukum yang kuat bagi Pemerintah Kota untuk melarang pengambilan air dan pembangunan fasilitas *intake*. PT AAT telah mengantongi izin dan rekomendasi dari Menteri PU dan Gubernur Banten dan karena Balai Besar Cisadane-Ciliwung yang memiliki tanah tempat fasilitas *intake* akan dibangun telah mengizinkan PT AAT untuk membangun fasilitas *intake*. Selain itu, PT AAT mengaku telah memproses izin mendirikan bangunan dan izin galian ke Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Tangerang namun tidak kunjung ditanggapi.

Skeptis dengan sikap Pemerintah Kota Tangerang yang tidak akomodatif di mana beberapa kali negosiasi telah dijalankan namun tidak membuahkan hasil, maka pada tahun 2010 PT AAT yang terhimpit jadwal dan tenggat waktu pembangunan akhirnya nekat untuk memagari lokasi pembangunan fasilitas *intake* dan memulai penggalian tanah untuk memasang pipa distribusi. Alat-alat berat didatangkan untuk bersiap-siap memulai pembangunan fasilitas *intake*. Menanggapi tindakan PT AAT ini, Pemerintah Kota Tangerang secara resmi menghentikan pembangunan pipa di Kelurahan Goang Jaya dan menurunkan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Tangerang untuk menyegel lokasi pembangunan fasilitas *intake*.

PT AAT dan Pemerintah Kota Tangerang berunding kembali mengenai penyegekan ini. Pemerintah Kota menyatakan bahwa izin dapat dikeluarkan apabila PT AAT mampu memenuhi beberapa syarat tambahan. Walaupun syarat-syarat tambahan ini bukan merupakan syarat yang biasanya dimintakan dalam rangka memperoleh IMB, PT AAT menyanggupinya. Syarat-syarat tambahan ini tidak terungkap ke permukaan. PT AAT dan Pemerintah Kabupaten Tangerang tidak lagi menemui kesulitan dalam meneruskan pembangunan *intake facility* untuk air baku.

### 5. *Perubahan kesepakatan jual beli air curah dengan PDAM Kabupaten Tangerang*

Dari lima kecamatan yang termasuk ke dalam wilayah konsesi, terdapat satu kecamatan yang memiliki skema berbeda, yakni Kecamatan Sepatan. Di kecamatan tersebut, PT AAT hanya akan menjual air curah ke PDAM Kabupaten Tangerang sebanyak 25 liter/detik. Air curah ini akan dialirkan oleh PDAM melalui jaringan pipanya sendiri yang telah terpasang.

Namun pihak PDAM tidak kunjung melakukan tindakan pemasangan pipa distribusi ke calon pelanggan di Sepatan. Padahal, *Infrastructure Summit* telah menekankan bahwa ikon proyek KPS di Kabupaten Tangerang adalah perbaikan kualitas air di Sepatan yang telah dilanda KLB muntaber. Alasan PDAM adalah karena harga air yang dibanderol PT AAT terlalu tinggi.

PT AAT kemudian melakukan survei ke Sepatan dan menemukan bahwa banyak pengembang perumahan yang berminat melanggan air PT AAT. Akhirnya, pihak Pemerintah Kabupaten Tangerang dan PT AAT sepakat untuk mengambil alih pelayanan air minum di wilayah Kecamatan Sepatan dari PDAM. Namun, PDAM tetap mendapat jatah air curah dari PT AAT karena dalam perjanjian konsesi tersebut PT AAT akan menjual air curah ke PDAM Kabupaten Tangerang. Alasan pengambilalihan wilayah Sepatan adalah karena di wilayah tersebut terdapat sebagian area Bandara Internasional Soekarno-Hatta yang merupakan pintu gerbang nasional. Kesempatan inilah yang diambil oleh pihak PT AAT untuk dapat memasok ke Bandara Soekarno-Hatta, di samping melakukan pelayanan air minum kepada masyarakat dan industri di Kecamatan Sepatan.

#### 6. *Perubahan rencana pelayanan di wilayah Kecamatan Balaraja*

Dalam perjanjian kontrak konsesi Pemerintah Kabupaten Tangerang dengan PT AAT, wilayah Kecamatan Balaraja akan mendapat pelayanan air minum dari PT AAT. Namun berdasarkan temuan PT AAT dan Pemerintah Kabupaten, sebagian wilayah Balaraja sudah dilayani oleh PDAM Kabupaten Tangerang. Yenny kembali menemui kompleksitas pelaksanaan proyek. Ternyata data yang diperoleh selama studi kelayakan tidak akurat. Berdasarkan temuan tersebut, PDAM, Pemerintah Kabupaten Tangerang, dan PT AAT melakukan perundingan mengenai pelayanan air minum di wilayah tersebut.

Beberapa pilihan alternatif yang muncul adalah: (1) PDAM menyerahkan asetnya berupa pipa distribusi yang terdapat pada wilayah Balaraja kepada PT AAT untuk dilayani secara keseluruhan oleh PT AAT; (2) PT AAT menjual air curah kepada PDAM sebesar 25 liter/detik sebagai ganti atau alih lokasi pelayanan penjualan air curah PT AAT kepada PDAM Kabupaten Tangerang karena penjualan air curah masuk ke dalam PKS. Pemilihan opsi tersebut ternyata tidak mudah. Banyak permasalahan baik secara teknis dan nonteknis yang ditemui di lapangan. Permasalahan timbul karena perpipaan PDAM di wilayah tersebut tidak terkonsentrasi pada lokasi tertentu. Hal ini menyebabkan kesulitan pihak Pemerintah Kabupaten Tangerang, PDAM, dan PT AAT untuk mengevaluasi nilai aset PDAM yang terdapat di wilayah tersebut.

#### 7. *Konflik dengan kepala desa*

Di beberapa desa, PT AAT menghadapi kesulitan pemasangan pipa karena dihalang-halangi oleh kepala desa di Kecamatan Pasar Kemis. Kepala desa meminta ganti rugi kepada PT AAT yang memasang pipa distribusi air bersih di jalan yang akan dibeton. Jalan tersebut sebenarnya bukan jalan desa melainkan jalan kabupaten yang didanai oleh APBD Kabupaten Tangerang. PT AAT juga sebenarnya telah menganggarkan dana untuk memperbaiki jalan dan menutup lubang galian pipa dengan baik. Karena penolakan kepala desa tersebut, PT AAT terpaksa memasang jaringan pipa secara parsial, yaitu maju sedikit demi sedikit setiap seratus meter. Yenny sendiri telah berkonsultasi dengan Bupati Tangerang untuk mendiskusikan masalah ini. Akan tetapi, Bupati tidak memiliki wewenang mencopot kepala desa karena kepala desa adalah pejabat yang dipilih oleh warga setempat.

### G. REFLEKSI

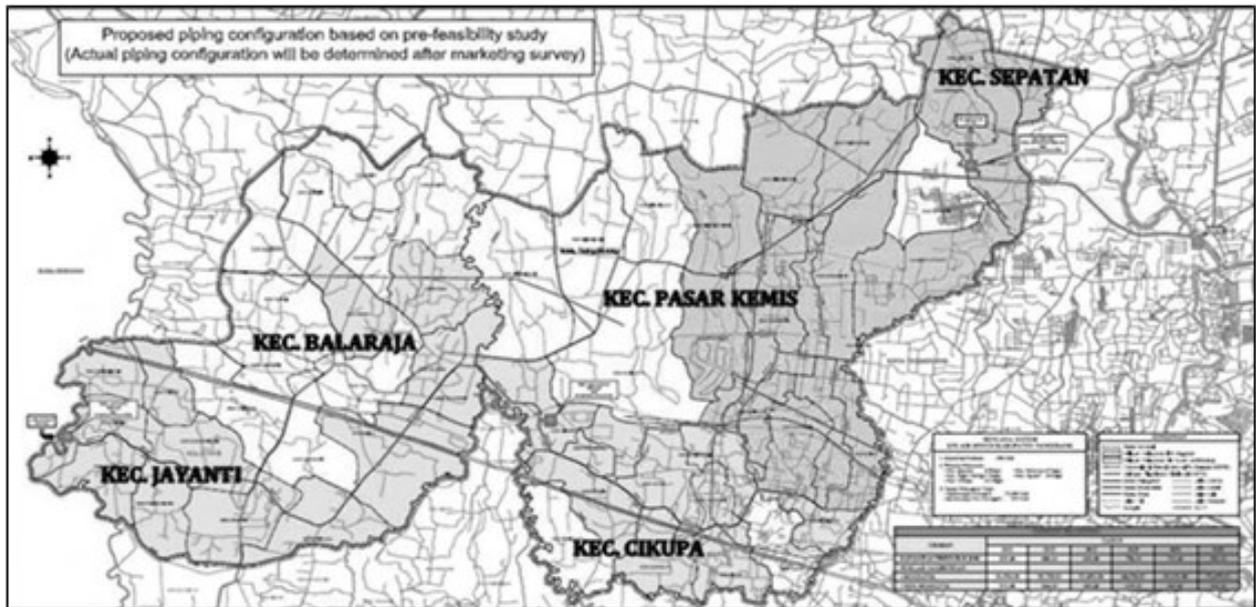
---

Kembali ke tahun 2009, Yenny ingin melakukan refleksi terhadap kebijakan, tindakan, dan keputusan yang telah ia dan Rachmat Karnadi tempuh demi mengawal kesuksesan proyek ini. Baik Pemerintah Kabupaten Tangerang dan PT AAT telah dihadapkan dengan berbagai kesulitan dan hambatan dalam merealisasikan proyek pengadaan air bersih yang monumental ini. Apakah proyek ini telah berhasil memberikan landasan yang kuat dan teladan yang baik untuk proyek-proyek KPS air minum di masa depan? Apakah fasilitasi dari Pemerintah Kabupaten dan BPPSPAM PU berpengaruh besar terhadap keberhasilan proyek KPS?

Ruang lingkup kegiatan proyek penyediaan SPAM di Kabupaten Tangerang ini pada mulanya akan melibatkan pembangunan *intake* (unit pengambilan air baku) berkapasitas 350 liter/detik pada Sungai Cisadane. Seiring berjalannya waktu, terjadi perubahan rencana jumlah pengambilan air baku yang akan diolah oleh PT Aetra Air Tangerang, yaitu pengambilan air baku di lokasi *intake* Cisadane ditingkatkan menjadi 900 liter/ detik.

1. Pembangunan pipa transmisi dari *intake* ke unit produksi;
2. Pembangunan unit produksi;
3. Prasedimentasi;
4. Unit Instalasi Pengolahan Air (IPA) lengkap di Pasar Kemis dengan kapasitas 900 liter/detik;
5. Pembangunan unit jaringan distribusi;
6. Reservoir distribusi kapasitas 6.000 m<sup>3</sup>;
7. Jaringan perpipaan dan bangunan pendukungnya, pipa primer, sekunder, dan tersier dengan panjang sekitar ± 370 km;
8. Pemasangan sambungan minimal 72.000 unit sambungan rumah tangga dan industri pada akhir masa konsesi (2032);
9. Pembelian air curah dari Pemegang Hak Konsesi di Kabupaten Serang sebesar 550 liter/detik. Saat ini, rencana tersebut diusulkan untuk dihapuskan. Tambahan air dari *intake* Ciujung yang rencana sebesar 550 liter/detik akan direlokasi di *intake* Cisadane;
10. Pengoperasian dan pemeliharaan prasarana dan sarana dalam jangka waktu yang disetujui untuk mendapatkan pengembalian biaya investasi yang cukup dan menutupi biaya operasi dan pemeliharaan, pengembalian biaya investasi, dan mendapatkan keuntungan yang wajar;
11. Pembuatan Sistem Informasi Geografis untuk sistem jaringan distribusi serta pembuatan sistem zonasi dan sistem informasi manajemen;
12. Distribusi, penjualan, dan penarikan rekening pemakaian air minum dari pelanggan di wilayah konsesi;
13. Pemberian royalti kepada Pemerintah Kabupaten Tangerang.

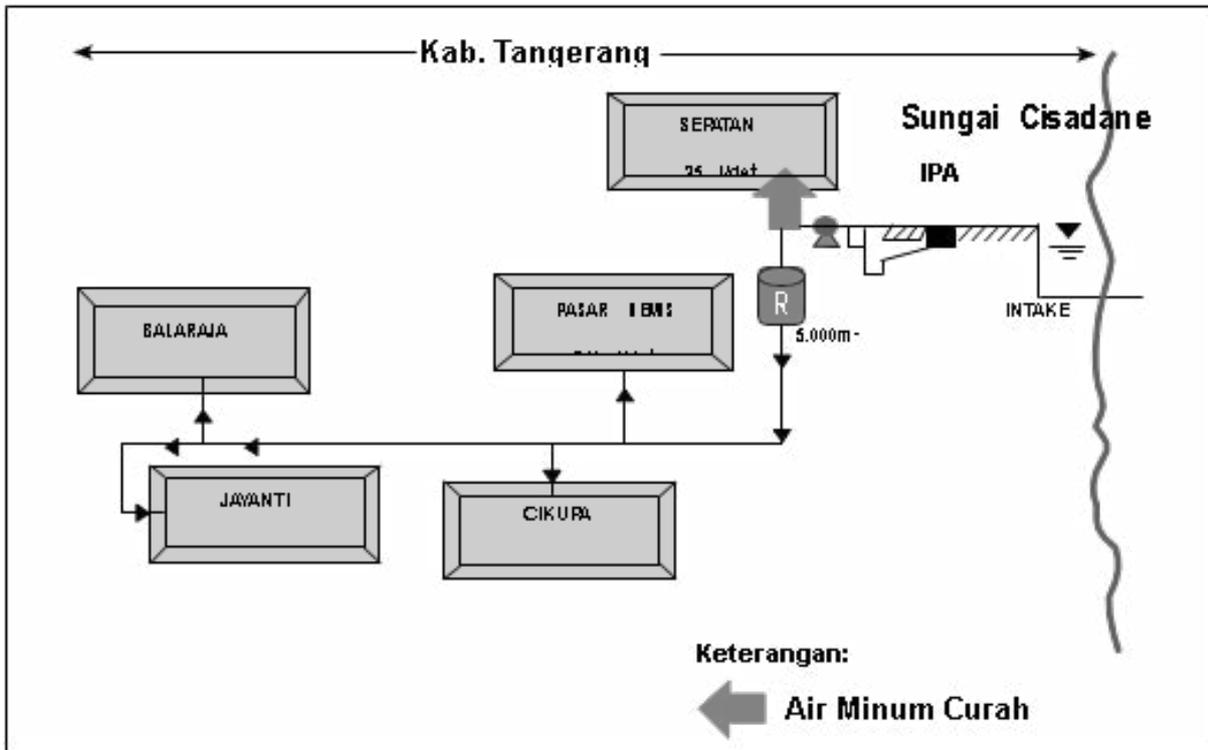
Gambar 1. Skema Proposal Pipa Distribusi Pipa Air Minum PT AAT



Gambar 2. Peta Administratif Wilayah Kabupaten Tangerang



Gambar 3. Skema Pelayanan Air Minum



Gambar 4. Proses Sedimentasi Instalasi PT AAT di Sepatan



Gambar 5. Unit Aerator Instalasi PT AAT di Sepatan



Gambar 6. Rumah Pompa (a), Reservoir Air Baku (b), dan Gudang Chlorine (c)



Gambar 7. Lokasi *Intake* Air Baku PT AAT



Gambar 8. Unit Reservoir Distribusi PT AAT



Gambar 9. IPA Sepatan: Tangki Lumpur (a); Rumah Pompa Air Minum (b); Aerator (c); Reservoir (d);  
Bangunan Chlorine (e); Ruang Pengadukan (f); *Anti Water Hammer* (g); *Tube Settler* (h);  
Rumah *Poma Pulsetube* (i); Galeri Filtrasi (j); Bangunan Bahan Kimia (k); Gedung Operasional (l)







POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) ke-3

# PENGADAAN TANAH BAGI PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR DI INDONESIA

STUDI KASUS: JALAN TOL KANCI-PEJAGAN



## PENGADAAN TANAH BAGI PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR DI INDONESIA



### RINGKASAN

Salah satu permasalahan utama dalam pengembangan infrastruktur seperti jaringan jalan tol, pembangkit listrik, dan sebagainya adalah kemampuan penyediaan lahan (selanjutnya disebut “tanah” seperti dalam nomenklatur perundangan) oleh pemerintah. Permasalahan ini patut diurai lebih lanjut, apakah memang benar kendala utamanya adalah pengadaan tanah atau lebih pada penciptaan *good governance* dalam penetapan ruang yang diketahui oleh publik untuk pengembangan infrastruktur. Penetapan ruang sendiri memberikan wewenang atau kekuatan kepada pemerintah untuk mendapatkan tanah (*compulsory acquisition*) secara berkeadilan.

Di dalam *policy brief* ini, kami merekomendasikan beberapa upaya yang dapat ditempuh oleh pemerintah dalam proses pengadaan tanah, termasuk di dalamnya adalah perubahan paradigma. Selama ini, paradigma *business-as-usual* sudah terbukti tidak berjalan dengan baik. Kami akan mengulas salah satu cerita sukses (*success story*) yang dilakukan oleh PT Semesta Marga Raya dalam membantu pembebasan tanah ruas tol Kanci-Pejagan. Perubahan paradigma ini tentu akan memiliki konsekuensi berupa perubahan kelembagaan dan mekanisme kerja antarlembaga yang mungkin juga berdampak pada penyesuaian peraturan perundang-undangan.

**Kata kunci: Keikutsertaan swasta, pengadaan lahan, penyelenggara pengadaan lahan, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)**

Kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada, dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) dalam penyelenggaraan *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertujuan untuk memberi masukan kepada pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur. Rekomendasi forum tersebut tertuang dalam *policy brief* ini. IIR merupakan inisiatif dari ketiga Perguruan Tinggi Negeri sebagai salah satu kontribusi lembaga pendidikan tinggi untuk turut serta meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

## A. MEKANISME PEMEBEBASAN LAHAN (TANAH) DALAM KERANGKA PERUNDANG-UNDANGAN TERKINI

---

Proses pembebasan tanah pascareformasi semakin tidak mudah karena warga pemilik tanah cenderung membangun antitesis berkaitan dengan ganti kerugian. Di masa Orde Baru, praktik untuk menekan warga agar mereka mau menerima ganti kerugian yang ditawarkan oleh pemerintah atau lembaga yang memerlukan tanah sangat jamak terjadi. Di era Reformasi, warga berbalik membangun keinginan mereka terkait penetapan ganti kerugian (yang lebih berasas memberikan keuntungan) atas tanah yang dibebaskan. Harga tanah yang akan dibebaskan sering kali tak terkendali dan bersifat spekulatif.

Sesuai dengan Undang-Undang Rencana Pembangunan Indonesia 2005-2025 dan hasil pertemuan Puncak Pembangunan Infrastruktur Tahun 2005, pemerintah berupaya menghilangkan hambatan yuridis dengan menerbitkan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2006 dan No. 65 Tahun 2006, yaitu dengan:

1. Memasukkan sejumlah infrastruktur (*closed list*) sebagai salah satu bentuk pembangunan untuk kepentingan umum dan mendefinisikannya dalam RTRW atau Rencana Penggunaan Ruang Wilayah. Namun, pembebasan tanah dalam Kemitraan Pemerintah dan Swasta (KPS) acap kali diwarnai kecurigaan seolah-olah pihak swasta memanfaatkan tanah atas nama infrastruktur untuk kepentingan masyarakat;
2. Memungkinkan pihak swasta terlibat dalam pembiayaan pengadaan tanah sebagai bagian dari investasi, khususnya di dalam pengadaan tanah untuk jalan tol yang memiliki prospek trafik cukup baik.

Di dalam pembaruan perundangan, yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, keterlibatan langsung pihak swasta ditutup sehingga poin nomor 2 di atas tidak lagi relevan. Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum jelas menekankan hal-hal sebagai berikut:

1. Ruang penggunaan sudah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah dan dalam kerangka prioritas pembangunan (Rencana Pembangunan Jalan Menengah, Rencana Strategis, dan Rencana Kerja Pemerintah), kemudian dituangkan dalam dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah dengan melakukan survei sosio-ekonomi, perkiraan biaya tanah, lingkungan, dan manfaat bagi daerah;
2. Gubernur melaksanakan tahap-tahap kegiatan Persiapan Pengadaan Tanah setelah menerima dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah dengan membentuk tim;

3. Tim melakukan konsultasi publik, termasuk kepada warga yang terkena imbas pembebasan tanah; dan
4. Kompensasi dapat diberikan dalam bentuk uang, ganti dengan lokasi tanah lain, relokasi, dan wujud lainnya sejauh disetujui seluruh pemangku kepentingan.



Secara struktur kepemilikan tanah, pihak yang membeli otomatis menjadi pemilik tanah dan perubahan hanya dapat terjadi karena dijual ataupun dihibahkan. Untuk peraturan tentang jalan tol, terdapat suatu mekanisme yang tereliminasi, yaitu hibah dari pemberi dana (swasta) kepada pemerintah.

Kasus dalam pembebasan tanah untuk jalan tol yang menarik adalah biaya pembebasan disediakan oleh kontraktor dan setelah dibebaskan otomatis menjadi milik pemerintah sebelum dibangun dan dioperasikan. Sementara itu, di dalam skema kemitraan lainnya seperti pembangkit listrik, penyerahan kepada pemerintah dilakukan bersamaan dengan akhir konsensi pengoperasian dengan proses hibah.

Selain itu keterbatasan fleksibilitas di dalam proses ganti rugi menyebabkan terdapat risiko "gagal" atau keterlambatan di dalam upaya pembebasan tanah. Walaupun pada umumnya risiko diberikan kepada pihak yang mampu mengendalikan, risiko tersebut – dalam konteks pembebasan tanah – sebaiknya dibebankan kepada pemerintah. Di dalam *Tool Kit for Public and Private Partnership*, Bank Dunia menggarisbawahi bahwa risiko di dalam pembebasan tanah merupakan beban dari pemerintah.

### 1. Aspek tata ruang

Penetapan ruang sangat penting karena, selain langkah awal menuju *good governance*, aspek tata ruang akan menentukan rekayasa infrastruktur. Misalnya, infrastruktur jalan rel bisa dikatakan tidak memiliki fleksibilitas untuk dilakukan upaya re-alinyemen apabila terhadang sebidang tanah yang tidak dapat dibebaskan. Tanpa adanya upaya wajib menjual ke pemerintah (*compulsory acquisition*), pembangunan rel akan sangat sulit terealisasi. Pemindahan alinyemen akan berdampak pula terhadap perubahan tata ruang.

### 2. Aspek kompensasi

Terdapat dua hal yang sangat krusial dalam aspek kompensasi ini. Pertama, nilai dari harga jual tanah yang layak serta *appraisal* terhadap nilai tanah tersebut, berikut nilai bangunan ataupun tanaman produksi yang ada di atasnya. Kedua, pola *appraisal* tidak mungkin dilakukan pada individu-individu pemilik tanah tetapi merupakan pengelompokan (*grouping*) harga tanah maupun harga bangunan. Pengelompokan ini tentunya diikuti dengan perata nilai berdasarkan kesepakatan dengan konsekuensi tidak melihat kualitas objek yang dijual secara detail.

## B. CERITA SUKSES PEMBEBASAN TANAH UNTUK JALAN TOL KANCI-PEJAGAN

Kami menemukan sebuah cerita sukses pengadaan tanah untuk infrastruktur pada pembangunan jalan tol Kanci-Pejagan di Kabupaten Cirebon Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten Brebes Provinsi Jawa Tengah oleh PT Semesta Marga Raya berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 27/PRT/M/2006 yang diganti dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 13/ PRT/M/2010 tentang pengelolaan jalan tol Kanci-Pejagan sepanjang 35 km yang merupakan bagian dari *Trans Java Toll Roads*. Kepercayaan yang diberikan pada PT Semesta Marga Raya ini pada awalnya dituangkan dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Ruas Kanci Pejagan No. 193/PPJT/V/Mn/2006 Tanggal 29 Mei 2006, kemudian diamandemen dengan Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Ruas Kanci Pejagan No. KU.08.10-Sj/855 tanggal 4 Desember 2007.

PT Semesta Marga Raya sebagai salah satu kelompok bisnis terkemuka di Indonesia memiliki optimisme dan ambisi untuk menjadi operator jalan tol utama di Indonesia dengan mengupayakan pembebasan tanah, lalu membangun dan mengoperasikan jalan tol secepatnya. Operasionalisasi jalan tol diresmikan pada tanggal 26 Januari 2010. Pada aspek jangka waktu dari perjanjian pengusahaan jalan tol, proses pembebasan, hingga operasi, proyek jalan tol Kanci-Pejagan yang dikerjakan oleh PT Semesta Marga Raya merupakan salah satu proyek tercepat di Indonesia. Pengadaan tanah yang berkisar satu hingga dua tahun juga merupakan proses pembebasan lahan yang relatif cepat.

Cerita sukses perolehan tanah, khususnya keterlibatan PT Semesta Marga Raya dalam proses pengadaan, sejalan dengan upaya pemerintah untuk mendorong kelancaran pengadaan tanah sehingga warga masyarakat melepaskan hak atas tanah mereka dengan baik dan tanpa adanya perselisihan yang berarti. Upaya-upaya PT Semesta Marga Raya untuk mempercepat proses pembebasan tanah antara lain:

1. Survei sosial ekonomi masyarakat sebelum proses pembebasan tanah dilakukan untuk melihat karakteristik wilayah. Survei ini sesuai dengan Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 yang pada saat kejadian belum diwajibkan.
2. Memetakan program pengembangan ekonomi masyarakat dan pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) di *Rest Area* Tol Kanci-Pejagan (yang tidak pernah terwujud hingga saat ini).
3. Perbedaan pola pendekatan berdasarkan hasil survei.
4. Sikap responsif untuk segera menyelesaikan hambatan yang terjadi.

Survei dan pemetaan program kegiatan ekonomi dilakukan oleh Institut Teknologi Bandung untuk wilayah ruas jalan tol di Kabupaten Cirebon Provinsi Jawa Barat dan Universitas Diponegoro untuk wilayah di Kabupaten Brebes Jawa Tengah. Semua beban biaya ditanggung langsung oleh PT Semesta Marga Raya dan induk perusahaan. Upaya ini sebenarnya merupakan eksternalitas biaya ekonomi yang tidak terakomodasi di dalam regulasi. Bagi masyarakat agraris, pengambilan tanah - walaupun dengan ganti rugi yang layak - tentunya menghilangkan kesempatan (*opportunity*) mereka bekerja di masa depan. Mereka tidak mudah mendapatkan pekerjaan pengganti (terjadi masa jeda dari mendapatkan ganti rugi serta mendapatkan tanah pengganti serta nilai dan kualitas tanah yang berbeda). Pemetaan ekonomi masyarakat juga merupakan

upaya untuk mengurangi efek "pemiskinan" akibat jalan tol dengan memberikan prioritas UMKM setempat menjadi pemanfaat inti dari gerai penjualan di tempat istirahat jalan tol. Hanya saja, rencana ini belum terwujud di ruas Kanci-Pejagan.

Dari pengadaan tanah untuk jalan tol Kanci-Pejagan ini, kami melihat bahwa pengelola (pemerintah dan pihak swasta) sangat diharapkan untuk mampu merespon kondisi psikologis dan sosial masyarakat dengan sebaik-baiknya. Di Era Reformasi, warga masyarakat pemilik tanah berada dalam kondisi "tidak ingin dipaksa-paksa" melepaskan hak atas tanah dengan ganti rugi yang rendah. Perwujudan dari sikap "tidak ingin dipaksa-paksa" tersebut adalah adanya tuntutan ganti rugi yang bersifat spekulatif atau menuntut ganti rugi setinggi-tingginya. Pengelola juga diharapkan untuk mampu menghilangkan kerisauan masyarakat terkait keberlangsungan kehidupan sosial ekonomi mereka setelah pelepasan hak. Melepaskan hak atas tanah, terutama bagi orang desa dan petani, berarti berpisah dan hilangnya sumber nafkah atau tempat tinggal serta tercerabutnya harmonisasi kehidupan sosial di antara warga masyarakat. Hilangnya sumber nafkah atau tempat tinggal menimbulkan kerisauan atas keberlangsungan kehidupan ekonomi, apalagi jika mereka harus beralih profesi dan membangun harmoni sosial dengan lingkungan tempat tinggal baru.

Pola di atas dapat terlaksana jika didukung oleh adanya koordinasi intensif dan terbuka antara panitia dengan Ditjen Bina Marga dan antara Ditjen Bina Marga dengan swasta (investor jalan tol). Swasta menyediakan informasi tentang kelompok desa yang siap menyetujui pelepasan hak atas tanahnya ditambah dengan pendekatan informal baik secara individual dan kelompok sesuai dengan karakter sosial masyarakat di masing-masing desa jika ada sebagian yang menolak dalam musyawarah. Pembangunan jalan tol hanya bisa dilaksanakan bila terdapat mekanisme yang tepat untuk memperoleh tanah.

### Studi Kasus Jalan Tol Kanci-Pejagan

2  
BOKS

Secara singkat, cerita sukses dari PT Semesta Marga Raya dapat dilihat dari tiga aspek:

Sukses 1: Proses pembebasan lahan jalan tol Kanci-Pejagan relatif cepat karena adanya peran aktif dari PT Semesta Marga Raya.

Sukses 2: PT Semesta Marga Raya mampu mengakomodasi biaya-biaya eksternalitas yang timbul sebelum dan sewaktu pembebasan tanah dilakukan dengan menggunakan sumber dana internal mereka. Hal ini tidak mungkin dilakukan oleh pemerintah bahkan juga tidak mungkin dilakukan oleh Badan Hukum Milik Negara.

Sukses 3: PT Semesta Marga Raya mampu menghentikan permintaan-permintaan spekulatif harga tanah karena tindakan cepat dan tepat, khususnya pembayaran yang tidak ditunda-tunda.

Salah satu upaya yang dilakukan untuk merespon kondisi psikososial masyarakat yang menuntut nilai tanah secara spekulatif adalah dengan cara menunjuk *Independent Land Appraisal* agar diperoleh harga nyata di atas Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang bukan nilai spekulatif walaupun risiko dari pemilik tanah tetap ada. Persepsi yang ada di dalam benak kebanyakan masyarakat saat ini adalah NJOP merupakan harga jual yang

ditetapkan oleh pemerintah yang nilainya tidak selalu benar. Harga jual tetap didasarkan pada kesepakatan bersama antara penjual dan pembeli.

Dalam pembebasan lahan, PT Semesta Marga Raya juga bertindak cepat dalam pengurusan penetapan lokasi dan pembentukan panitia pengadaan tanah. Langkah ini rupanya berpengaruh pada kecepatan waktu untuk memulai proses pengadaan tanah dan pencegahan spekulasi nilai tanah. Nilai dari *land appraisal* akan menjadi tidak valid apabila terjadi keterlambatan proses pembebasan lahan. Untuk mempercepat perolehan dan penguasaan lahan, pengadaan tanah dilakukan secara sporadik. Artinya, di lahan-lahan desa yang sudah siap untuk dibebaskan, masyarakat diundang untuk bermusyawarah terkait ganti rugi dan penyelesaian pembayaran untuk pelepasan hak atas tanah mereka. Di desa-desa yang sudah dilakukan musyawarah namun sebagian warganya belum menyetujui, panitia segera memproses pembayaran ganti rugi bagi warga yang sudah setuju. Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah terhadap kelompok yang belum setuju dilakukan pendekatan dan negosiasi secara informal.

Perubahan mendasar dari Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 adalah tertutupnya keterlibatan langsung dari pihak swasta. *Best practice* dari PT Semesta Marga Raya di dalam membantu pembebasan tanah ruas jalan Tol Kanci-Pejagan tidak mudah dilakukan pada tanah jalan tol lain sejak diberlakukannya undang-undang baru ini. Oleh sebab itu, berbagai pertanyaan mulai muncul, yaitu:

1. Apakah upaya PT Semesta Marga Raya dalam mempercepat pembebasan lahan dan pelepasan hak masyarakat atas tanahnya dengan biaya dan upaya tambahan di luar “norma” dapat dijadikan rujukan atau contoh setelah terbitnya UU No. 2 Tahun 2012 yang menutup peran swasta?
2. Akibat dari peran aktif ini, apakah masih terdapat kelemahan pada sistem perundang-undangan atau birokrasi pemerintah?
3. Bagaimana konstruksi hubungan hukum yang ideal untuk percepatan proyek infrastruktur *vis-à-vis* UU No. 2 Tahun 2012?
4. Apakah biaya ekstra pembebasan tanah (*eksternalities*) adapat dikompensasikan dalam struktur *financial arrangement* dalam wujud amandemen Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Ruas Kanci-Pejagan? Jawaban atas pertanyaan ini sangat penting untuk menciptakan insentif berupa peran aktif pihak swasta.

Keempat pertanyaan di atas menjadi tantangan tersendiri atas perubahan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang pada intinya berupaya mempercepat proses pembebasan tanah untuk kepentingan umum dan proyek infrastruktur strategis, baik yang dilakukan pemerintah secara langsung ataupun dengan pola kemitraan antara pemerintah dan swasta. Selain itu, peran Pemerintah Daerah dalam kepanitiaan pembebasan tanah dapat bersifat dua arah. Di satu pihak, Pemerintah Daerah yang cukup kuat dan berwibawa dapat menjadi katalisator percepatan pembebasan tanah dengan menyerap dan menyelesaikan permasalahan yang timbul di lapangan. Namun di pihak lain, keberadaan Pemerintah Daerah justru dapat menciptakan situasi dan persoalan baru yang lebih kompleks. Dengan adanya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Agraria, masalah-masalah terkait pertanahan diharapkan dapat diselesaikan dengan lebih baik khususnya melalui peran aktif Badan Pertanahan Nasional (BPN).



Pembebasan tanah untuk jalan tol diperkirakan membutuhkan tanah seluas 10 Ha untuk setiap 1 kilometer panjang jalan tol. Masalah pembebasan tanah pada umumnya terjadi pada kasus: (1) pembebasan tanah yang dimiliki oleh negara (padahal seharusnya jauh lebih mudah dilakukan); (2) pembebasan tanah wakaf yang prosedurnya melibatkan Kementerian Agama; (3) ketidakcocokan harga, walaupun perundangan dana dapat dikonsinyasi ke pengadilan negeri, dan dilakukan penyelesaian perkara; dan (4) tanah sengketa yang ketidak jelas kepemilikannya.

Daftar Proyek-proyek jalan tol dikaitkan dengan keberhasilan pembebasan tanah:

Ruas	Panjang (km)	Progres (%)
Pejagan-Pemalang	58	29,00
Pemalang-Batang	39	1,82
Batang-Semarang	75	3,34
Semarang-Solo	73	28,31
Solo-Ngawi	90	72,90
Ngawi-Kertosono	87	36,00
Kertosono-Mojokerto	41	73,00
Mojokerto-Surabaya	36	54,00

Sumber : Kementerian PU, 2012

### C. TAWARAN PERUBAHAN PARADIGMA

Salah satu permasalahan mendasar dalam berbagai proyek infrastruktur adalah perencanaan yang tidak holistik. Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 menyatakan secara tegas bahwa semua infrastruktur untuk kepentingan umum harus tertuang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di tingkat provinsi dan kabupaten/kota dan terprogram dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Strategi (Renstra). Namun sejumlah program infrastruktur tidak tercatat eksplisit di dalam RTRW kecuali hanya pada jaringan jalan tol. Makna dari RTRW adalah bahwa infrastruktur harus memiliki ruang untuk pengembangan di permukaan, di bawah permukaan (seperti jaringan pipa dan kereta api bawah tanah), di udara, dan di perairan. Ruang yang tidak diatur dapat menimbulkan efek tumpang tindih dengan pemanfaatan lainnya. Ketaatan pada asas RTRW menjadi penting karena masyarakat akan menyadari peruntukannya sehingga pemerintah dapat menerapkan *compulsory acquisition* dari Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Infrastruktur yang tidak memiliki fleksibilitas alinyemen seperti jalan rel juga harus diamankan oleh RTRW.

Praktik kekuasaan pemerintah untuk membebaskan tanah hak milik pribadi untuk keperluan umum (publik) yang dikenal sebagai *compulsory acquisition*, *eminent domain*, atau *expropriation* (Keith et al., 2008) telah dikenal di banyak negara. Praktik ini adalah alat pembangunan yang penting bagi pemerintah dan untuk

meyakinkan tersedianya tanah apabila dibutuhkan untuk kebutuhan pengembangan infrastruktur yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat luas – suatu kontigensi terhadap tanah di mana harga tanah tidak selalu dapat dicari titik temunya. Dalam penetapan kompensasi, nilai pasar merupakan dasar pertimbangan, tetapi aspek sosio-psikologis masyarakat juga sangat penting khususnya untuk jaminan profesi mereka di masa depan. Kasus pembebasan tanah untuk jalan tol Kanci-Pejagan yang secara tidak langsung dilakukan oleh investor tentunya menjadi praktik baik yang layak ditiru.

### 1. *‘Good governance’ melalui kejelasan ruang untuk infrastruktur*

Paradigma pasca reformasi sudah bergeser dari sekadar penciptaan *good government* ke arah perwujudan norma *good governance* yang melibatkan semua pihak (pemerintah, masyarakat, dan mitra pengembang infrastruktur). Kejelasan RTRW mutlak diperlukan untuk memperlihatkan kesungguhan pemerintah dalam pengembangan infrastruktur, terutama saat pemerintah akan menggunakan salah satu kewenangan atau kekuatannya, yaitu *compulsory acquisition*.

### 2. *‘Good governance’ melalui pemahaman kelembagaan*

*Good governance* dalam pengelolaan pertanahan oleh lembaga yang berwenang menjadi aspek yang paling penting mengingat Undang- Undang No. 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 memberikan peran dominan pada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam konteks kelembagaan, BPN paling tidak harus memahami aspek ruang untuk pengembangan infrastruktur. RTRW merupakan dokumen perundangan resmi dan harus didukung oleh semua pihak termasuk BPN. BPN perlu mendesain struktur organisasi yang memahami tata ruang dan sekaligus menyiapkan diri untuk persiapan pembebasan tanah bagi proyek-proyek infrastruktur. Sebelum panitia pembebasan tanah dibentuk, seluruh dokumen yang diamanatkan dalam regulasi sudah harus siap. Dalam KPS, dokumen ini dapat dicantumkan sebagai kewajiban mitra swasta. BPN bersama instansi teknis terkait wajib melakukan pemeriksaan terhadap dokumen tersebut karena akan menjadi bahan masukan bagi panitia pembebasan tanah. Di Jepang, misalnya, unit pertanahan ini melekat kepada kementerian teknis sehingga upaya-upaya *compulsory acquisition* yang berkeadilan dapat dilakukan dengan baik.

### 3. *‘Good governance’ melalui tindakan yang tepat dan cepat*

Penetapan waktu sangat penting karena segala perubahan waktu akan memiliki konsekuensi besar terhadap *project cycle*. Perencanaan bisnis juga akan berubah apabila terjadi penundaan siklus proyek akibat kendala pembebasan tanah. *Rule of thumb* Kemitraan Pemerintah dan Swasta memiliki waktu konsensi maksimum 50 Tahun. Salah satu contoh kasus yang terkena imbas dari masalah tanah adalah waktu konsensi ruas jalan tol Surabaya-Mojokerto yang semula hanya 30 tahun menjadi lebih dari 40 tahun sehingga pelaksanaan dan pemanfaatan proyek menjadi kurang prospektif. Perbedaan waktu penyelesaian mengakibatkan disparitas tarif tol yang signifikan. Hal ini terlihat, misalnya, pada dua ruas tol yang berdampingan, yaitu tol Palimanan-Kanci dan tol Kanci-Pejagan. Disparitas tarif tol per kilometer sebesar Rp600 tentunya menjadi permasalahan tersendiri bagi pengguna jalan tol.

### D. REKOMENDASI

---

Setelah melihat kasus pembebasan tanah ruas tol Kanci-Pejagan yang dilakukan oleh PT Semesta Marga Raya dan di beberapa proyek infrastruktur lainnya, kami mengusulkan empat rekomendasi kebijakan, yaitu:

1. Konsep penetapan ruang harus dilakukan sebelum proyek-proyek infrastruktur diluncurkan. Paradigma ini merupakan cerminan awal dari *good governance*, yaitu perencanaan yang baik serta terbuka sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012. Kata kunci dari pola pikir ini adalah bahwa semua pembangunan dilandasi oleh RTRW. BPN harus memahami hal ini dan membentuk unit di bawah Kepala BPN secara langsung untuk menyikapi Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Unit ini bertugas mempercepat pembebasan tanah, mengevaluasi dokumen kajian untuk pembebasan tanah dengan seksama, dan melakukan mitigasi terhadap masalah yang mungkin dihadapi.
2. Norma pembebasan tanah oleh pemerintah berlandaskan pada pembagian yang jelas mengenai ruang untuk semua sendi kehidupan bangsa secara berkeadilan. Pembagian ruang yang jelas dapat mengantarkan pada penentuan NJOP yang mencerminkan keadilan dan dirumuskan berdasarkan RTRW yang ada. Selanjutnya, penetapan biaya pembebasan akan mudah ditetapkan dan dapat mengurangi spekulasi harga tanah. Spekulasi harga tanah sendiri terjadi karena adanya kecenderungan perubahan tata ruang secara impulsif karena keberadaan infrastruktur baru. Di beberapa negara, pemerintah dapat menekan nilai spekulatif dengan skema *land gain tax* atau *capturing value* sehingga pemerintah dan warga yang terbebaskan (ataupun warga yang mendapatkan nilai tambah tanah) berada dalam posisi tidak mendapatkan keuntungan dari harga spekulatif.
3. Gubernur perlu membentuk panitia pengadaan tanah untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas di lapangan. Panitia ini diawasi sepenuhnya oleh BPN.
4. Infrastruktur bertujuan untuk menyejahterakan masyarakat dan bukan memarginalisasi mereka yang membebaskan tanah. Warga tidak boleh menjadi korban pembangunan dan penyediaan lahan untuk infrastruktur. Pendampingan pasca pembebasan perlu dilakukan hingga posisi mereka mapan (kembali).

4

BOKS

- Risiko terhadap pembebasan tanah seyogyanya ditanggung penuh oleh pemerintah. Bahkan untuk Infrastruktur dengan tingkat fleksibilitas, pemerintah seharusnya mampu membebaskan tanah sebelum kontrak konsensi diberlakukan.
- Proses pembebasan tanah setidaknya melibatkan 4 (empat) kegiatan, yaitu penetapan harga, transaksi pembelian, administrasi kepemilikan tanah, dan penyelesaian hambatan hukum. Pada keempat tahap ini, pemerintah merupakan pihak yang paling memungkinkan untuk melakukannya karena pemerintah memiliki “hak paksa” berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- Untuk menghindari kesan negatif dari *compulsory acquisition* yang diartikan sebagai “hak paksa” pemerintah, segala bentuk pengembangan ruang infrastruktur harus sudah ditetapkan dengan cermat dalam RTRW.

Indonesia sebenarnya telah memiliki kekuatan hukum untuk penyediaan lahan pembangunan infrastruktur, yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, di mana mekanisme ini hanya bisa dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan publik. Meski demikian, pemindahan orang harus diarahkan dalam rangka meningkatkan kehidupan dan standar kehidupan atau setidaknya menjaga kesamaan kondisi di tempat yang baru (*World Bank Policy*). Permasalahan yang mendasar, khususnya bagi petani atau buruh tani, adalah apakah di tempat baru mereka memiliki prospek sosial dan ekonomi yang minimal setara dengan di tempat asal mereka. Di sinilah pemerintah perlu mempertimbangkan bukan saja harga tanah melainkan juga aspek sosio-psikologis dari mereka yang kehilangan mata pencarian dan kontinuitasnya.

## E. PENUTUP

---

Studi kasus pembebasan lahan untuk ruas jalan tol Kanci-Pejagan di Kabupaten Cirebon Jawa Barat dan Kabupaten Brebes Jawa Tengah dengan investor PT Semesta Marga Raya menunjukkan bahwa pengadaan tanah dapat dilakukan relatif lebih cepat dibandingkan pada ruas jalan tol lainnya, walaupun tidak semua keterlambatan program jalan tol disebabkan oleh masalah pembebasan tanah. Tetapi, diakui atau tidak, *political will* dari pemerintah untuk mewujudkan jaringan jalan tol bagi penjaminan pertumbuhan ekonomi sangat ditentukan dari kemampuan pembebasan tanah. Risiko pembebasan tanah bukan risiko yang dapat dialihkan ke mitra swasta tetapi merupakan keharusan pemerintah untuk menyediakan terlebih dahulu sebelum konsensi kemitraan swasta dimulai. Peran swasta dalam memahami karakteristik permasalahan pembebasan tanah melalui kajian kultural-sosiologis tentunya akan sangat membantu. Di luar itu, reformasi BPN untuk mengenalkan paradigma baru ini juga perlu dilakukan oleh pemerintah.

## F. REFERENSI

---

Keith, S., McAuslan, P., Knight, R., Lindsay, J., Munro-Faure, P., & Palmer, D. (2008). *Compulsory acquisition of land and compensation*. United Nations FAO Land Tenure Series. <http://www.fao.org/docrep/011/i0506e/i0506e00.htm>

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

World Bank Operational Policy 4.12 on Involuntary Resettlement, paragraph 2(c).

## G. INFORMASI PENULIS

---

*Policy brief* ini merupakan ringkasan dari *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertajuk Pengadaan Tanah bagi Pengembangan Infrastruktur di Indonesia: Studi Kasus Jalan Tol Kanci-Pejagan yang diselenggarakan pada tanggal 25 April 2013 atas kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada dengan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). Isi dari *policy brief* ini merupakan buah pikiran dari penulis dan tidak serta merta merefleksikan kebijakan resmi atau pandangan PT PII.

**Ir. Tri Tjahjono, M.Sc., Ph.D.** adalah tenaga pengajar senior di Departemen Teknik Sipil, Fakultas Teknik, Universitas Indonesia. Saat ini, Tri Tjahjono menjadi anggota komite ilmiah pada Forum Studi Transportasi Antar Perguruan Tinggi (FSTPT), anggota Masyarakat Transportasi Indonesia (MTI), dan pengurus pusat Himpunan Pengembangan Jalan Indonesia (HPJI). Selain aktif melakukan penelitian di bidang transportasi dan beberapa kajian tentang jalan tol di Indonesia, Tri Tjahjono juga mengajar mata kuliah Transportasi Ekonomi sejak tahun 2008, termasuk pula di dalamnya tentang Kemitraan Pemerintah dan Swasta. Alamat korespondensi: [tjahjono@eng.ui.ac.id](mailto:tjahjono@eng.ui.ac.id) atau [tri.tjahjono@yahoo.com](mailto:tri.tjahjono@yahoo.com).

**Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si**, adalah pengajar senior di Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, dengan spesialisasi bidang Hukum Agraria, Metodologi Penelitian Ilmu Hukum, dan Sosiologi Hukum. Saat ini, Nurhasan menjabat sebagai Ketua Jurusan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, aktif sebagai peneliti utama dalam banyak kasus identifikasi hak atas tanah, dan menjadi anggota tim penyusun beberapa Rencana Undang-Undang, antara lain penyusun Rencana Undang-Undang Pokok Agraria (2003 - 2004). Alamat korespondensi: [nurhasan@mail.ugm.ac.id](mailto:nurhasan@mail.ugm.ac.id).



## STUDI KASUS

### PENGADAAN TANAH BAGI PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR DI INDONESIA

#### JALAN TOL KANCI-PEJAGAN

## PENDAHULUAN

Pembangunan Tol Kanci-Pejagan merupakan bagian dari rencana pemerintah untuk pembangunan tol Lintas Jawa. Tol Lintas Jawa sendiri dimaksudkan untuk mengatasi dan mengantisipasi peningkatan kepadatan lalu lintas sebagai konsekuensi peningkatan jumlah kendaraan bermotor yang memicu terjadinya kemacetan lalu lintas. Lalu lintas di jalan-jalan Pantai Utara (Pantura) Pulau Jawa merupakan bagian dari jalur jalan dengan kepadatan lalu lintas sangat tinggi karena merupakan jalur perekonomian. Akan tetapi, keterbatasan infrastruktur jalan telah menjadikan Pantura sebagai jalur dengan tingkat kemacetan yang tinggi. Simpul kemacetan di antaranya berada pada jalur antara Cirebon-Brebes karena jalur ini merupakan lokasi *bottleneck* lalu lintas baik dari arah barat setelah keluar Tol Cikampek maupun dari arah timur sebagai pertemuan antara lalu lintas dari arah Surabaya-Semarang dan arah Yogyakarta-Purwokerto.

Pembangunan Tol Kanci-Pejagan antara Cirebon dengan Brebes merupakan bagian tol untuk mengatasi kemacetan yang telah menimbulkan kerugian sosial ekonomi bagi masyarakat. Keberhasilan pembangunan Tol Kanci-Pejagan disebabkan oleh faktor lancarnya penyediaan tanah yang sering kali menjadi hambatan utama bagi pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum. Kesuksesan pengadaan tanah untuk pembangunan Tol Kanci-Pejagan dapat menjadi pembelajaran bagi pemerintah dan swasta yang terlibat dalam pembangunan tol maupun pembangunan sarana prasarana publik lainnya.

Studi kasus ini mengungkap cerita sukses pelibatan PT Semesta Marga Raya dalam pembangunan tol dan pengadaan tanahnya, upaya pemerintah untuk mendorong kelancaran pengadaan tanah, dan upaya PT Semesta Marga Raya untuk mendorong warga masyarakat melepaskan hak atas tanah untuk pembangunan Tol Kanci-Pejagan. Data dalam kajian ini diperoleh dari *Bakri Toll Development* serta dari informasi yang tersedia di internet terkait dengan pembangunan Tol Kanci-Pejagan dan pengadaan tanahnya. Temuan dari kajian ini adalah bahwa keterlibatan swasta dalam pengadaan tanah dilakukan melalui Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol dengan menempatkan pemerintah dan swasta dalam kedudukan yang kompleks. Pelaksanaan pengadaan tanah berjalan cepat dan lancar karena adanya dukungan dan sinergi antara pemerintah dan swasta.

## A. PELIBATAN PT SEMESTA MARGA RAYA DALAM PEMBANGUNAN JALAN TOL KANCI-PEJAGAN

Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 27/PRT/M/2006 yang diganti dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 13/PRT/M/2010, pembangunan jalan tol dilaksanakan melalui kerja sama dengan swasta yang dituangkan dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol. Kerja sama pembangunan jalan tol Kanci-Pejagan antara Ditjen Bina Marga dengan PT Semesta Marga Raya (PT SMR) semula dituangkan dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Ruas Kanci-Pejagan No. 193/PPJT/V/Mn/2006 Tanggal 29 Mei 2006, lalu diamandemen dengan Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Ruas Kanci-Pejagan No. KU.08.10-Sj/855 Tanggal 4 Desember 2007. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perjanjian Pengusahaan menetapkan bahwa:

1. Pemerintah c.q. Ditjen Bina Marga akan mendukung pelaksanaan pengadaan tanah dalam bentuk: (a) Bertindak sebagai pihak yang memerlukan tanah dalam proses pengadaan tanah, yang didasarkan pada pemahaman tekstual terhadap ketentuan Perpres No. 36 Tahun 2005 bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dan dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah; (b) Bertindak sebagai pemohon penetapan lokasi pembangunan Tol Kanci-Pejagan kepada Bupati Cirebon dan Gubernur Jawa Tengah; (c) Bertindak sebagai pihak dalam musyawarah dengan pemilik tanah yang difasilitasi oleh Panitia Pengadaan Tanah; dan (d) Menyediakan dana pendamping pembiayaan pengadaan tanah sebagai cadangan pembayaran ganti rugi dalam hal PT SMR tidak mampu menyediakan penuh biaya ganti rugi.
2. PT SMR berkewajiban untuk: (a) Menyediakan seluruh dana pembayaran ganti kerugian atas tanah, bangunan, dan/atau tanaman; (b) Mengajukan permohonan ANDAL berkenaan penilaian kelayakan pembangunan Tol Kanci-Pejagan, dampak fisik lingkungan, dan dampak sosial ekonomi; dan (c) Membangun dan mengoperasikan Jalan Tol Kanci-Pejagan untuk jangka waktu yang sudah disepakati.
3. Tanah hasil pengadaan tanah akan diserahkan oleh Ditjen Bina Marga kepada Badan Pengelola Jalan Tol (BPJT) yang selanjutnya diserahkan kepada PT SMR untuk dibangun jalan tol.

Walaupun seluruh pembiayaan pengadaan tanah dan pembangunan jalan tol ditanggung sepenuhnya oleh PT SMR, seluruh aset Jalan Tol Kanci-Pejagan tetap dimiliki oleh negara. Hal ini menimbulkan permasalahan logika hukum (karena bertentangan dengan asas hukum bahwa pembayar adalah pemilik atas benda yang diperoleh kecuali diserahkan melalui hibah) dan permasalahan ekonomi (karena aset tidak dapat dijaminkan terhadap kredit yang diperoleh oleh PT SMR)

Gambar 1. Lokasi Tol Kanci-Pejagan (<http://anisavitri.wordpress.com/tol-kanci-pejagan/>)



## B. UPAYA PEMERINTAH MEMPERCEPAT PENGADAAN TANAH PEMBANGUNAN JALAN TOL

Untuk mempercepat pengadaan tanah pembangunan jalan tol Kanci-Pejagan, pemerintah melakukan berbagai upaya, di antaranya:

### 1. Penataan dukungan regulasi

Sesuai dengan UU Rencana Pembangunan Indonesia 2005-2025 dan hasil pertemuan Puncak Pembangunan Infrastruktur Tahun 2005, pemerintah berusaha menghilangkan hambatan yuridis dengan menerbitkan Perpres No. 36 Tahun 2006 dan No. 65 Tahun 2006 dengan: (a) Memasukkan jalan tol sebagai salah satu pembangunan untuk kepentingan umum dan memberinya definisi yang lebih longgar, yaitu kegiatan sudah ditentukan dalam RTRW atau Rencana Penggunaan Ruang Wilayah walaupun kemudian diubah menjadi ketat menjadi kegiatan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah/pemda; dan (b) Memungkinkan pihak swasta terlibat dalam pembiayaan pengadaan tanah dan pembangunan tol walaupun skema ini tidak digunakan dalam pengadaan tanah tol Kanci-Pejagan. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menutup kemungkinan keterlibatan langsung pihak swasta.

### 2. Penentuan nilai tanah/bangunan/tanaman di atas NJOP

Upaya ini merupakan respon atas kondisi psiko-sosial masyarakat yang menuntut nilai tanah spekulatif dengan cara menunjuk *Independent Land Appraisal* agar diperoleh harga nyata (di atas NJOP dan bukan Nilai Spekulatif walaupun risiko pemilik tanah tetap ada). Nilai tanah untuk tol Kanci-Pejagan yang dihasilkan berkisar antara Rp20.000-Rp30.000/m<sup>2</sup>. Nilai ini sudah di atas NJOP sebesar antara Rp5.000-Rp15.000/m<sup>2</sup> dan di bawah nilai spekulatif yang dituntut masyarakat sekitar Rp50.000/m<sup>2</sup>.

Gambar 2. Jalan Tol Kanci Pejagan ([http://id.wikipedia.org/wiki/Berkas:Jalan\\_Tol\\_Kanci-Pejagan.jpg](http://id.wikipedia.org/wiki/Berkas:Jalan_Tol_Kanci-Pejagan.jpg))



### *3. Kesegeraan pengurusan penetapan lokasi dan pembentukan Panitia Pengadaan Tanah*

Upaya ini berpengaruh pada kecepatan waktu untuk memulai proses pengadaan tanah termasuk yang terkait dengan pencegahan spekulasi nilai tanah. Penetapan lokasi tol diajukan sebelum dan sesudah Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Kanci-Pejagan ditandatangani tanggal 29 Mei 2006, yaitu tanggal 11 Mei 2006 untuk wilayah Cirebon sebagai penyedia bagian terbesar tanah dan tanggal 25 Agustus 2007 untuk wilayah Brebes. Keputusan penetapan lokasi diterbitkan tanggal 22 September 2006 untuk Kabupaten Cirebon dan tanggal 20 Juni 2007 untuk Provinsi Jawa Tengah. Sementara itu, pembentukan Panitia Pengadaan Tanah dilakukan sebelum penerbitan keputusan penetapan lokasi. Bahkan untuk wilayah Kabupaten Cirebon, panitia sudah dibentuk tanggal 28 Maret 2006 sebelum diajukan permohonan penetapan lokasi.

### *4. Pelaksanaan pengadaan tanah dengan pola sporadik*

Upaya ini dilakukan untuk mempercepat perolehan dan penguasaan tanah. Panitia melakukan musyawarah dengan masyarakat yang tanahnya sudah siap untuk dibebaskan, Mereka menyepakati ganti rugi yang segera diikuti dengan pembayaran dan pelepasan hak atas tanahnya. Di desa-desa yang sudah dilakukan musyawarah namun sebagian warganya belum menyetujui, panitia segera memproses pembayaran ganti rugi kepada mereka yang telah setuju. Adapun pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dari kelompok yang belum setuju, panitia melakukan pendekatan secara informal.

Pola ini dapat dilaksanakan dengan dukungan serta koordinasi intensif dan terbuka antara panitia dengan Ditjen Bina Marga dan antara Ditjen Bina Marga dengan PT SMR. PT SMR menyediakan informasi tentang kelompok desa yang siap menyetujui pelepasan hak atas tanahnya ditambah dengan pendekatan informal baik secara individual maupun kelompok sesuai dengan karakter sosial masyarakat di masing-masing desa yang sebagian masyarakatnya menolak rencana pembebasan lahan.

### *5. Membangun sinergi dengan PT SMR untuk menjamin ketersediaan dana*

Ditjen Bina Marga sebagai pihak yang memerlukan tanah berupaya membangun sinergi dengan PT SMR sebagai penyandang dana pengadaan tanah. Meskipun pemerintah menyediakan dana pendukung, PT SMR tampaknya tidak ingin mengambil posisi yang pasif dengan kesiapan penuh menyediakan dana. Sinergi tersebut tampak dari kesediaan PT SMR untuk menyerahkan dana berbentuk *Surety Payment Bond* yang akan digunakan saat terjadi kesepakatan ganti dalam musyawarah. Walaupun terdapat hambatan dalam penyerahan *Surety Payment Bond*, semangat sinergitas mampu mengatasi hambatan-hambatan yang muncul sehingga ketersediaan dana selalu terjamin.

### *6. Penyerahan segera tanah hasil pengadaan kepada PT SMR*

Upaya ini dilakukan sebagai bentuk pertanggungjawaban Ditjen Bina Marga kepada PT SMR sebagai pihak penyandang dana pembayaran ganti rugi sehingga terbangun rasa saling percaya antara kedua belah pihak. Selain itu, PT SMR sebagai pihak pembangun dan pengelola jalan tol dapat segera menilai kecukupan tanah dan merencanakan pembangunan jalan tol.

Penyerahan tanah hasil pengadaan dilakukan dalam dua tahap. Tanah di ruas Losari Pejagan Brebes seluas 40,33 Ha dari rencana 80,4 Ha diserahkan oleh Ditjen Bina Marga kepada BPJT tanggal 14 Mei 2008 dan dari BPJT kepada PT SMR pada tanggal 17 Juni 2008. Adapun tanah di ruas Kanci Losari Cirebon seluas 170,67 Ha dari rencana 196,6 Ha diserahkan oleh Ditjen Bina Marga kepada BPJT tanggal 11 Desember 2008 dan dari BPJT kepada PT SMR pada tanggal 12 Desember 2008. Proses pengadaan dan penyerahan masih berada dalam lingkup waktu pengadaan yang ditetapkan dalam Keputusan Penetapan Lokasi yaitu selama 3 tahun.

## C. UPAYA PT SMR Mendukung Proses Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol

---

### 1. *Survei sosial ekonomi masyarakat lokasi pembangunan tol*

Mengiringi proses formal yang dilakukan oleh Ditjen Bina Marga dan Panitia Pengadaan Tanah, PT SMR telah memprakarsai survei sosial ekonomi masyarakat yang terkena dampak pembangunan jalan tol. Survei ini dilakukan melalui kerja sama dengan dua perguruan tinggi yaitu Universitas Diponegoro untuk wilayah Brebes Jawa Tengah dan Institut Teknologi Bandung untuk wilayah Cirebon Jawa Barat. Survei dilakukan untuk mengetahui kondisi sosial budaya masyarakat terutama pada aspek keterikatan pada kelompok dan pimpinan informal atau pada aspek individual (seperti melemahnya keterikatan pada pimpinan informal) serta untuk mengetahui sumber kehidupan ekonomi warga masyarakat baik di bidang pertanian atau industri rumahan. Survei juga berfungsi sebagai media untuk menyampaikan informasi tentang pelaksanaan pembangunan jalan tol, tanggapan masyarakat terhadap rencana tersebut, dan harapan mereka agar kehidupan sosial ekonomi tetap berlangsung tanpa adanya gangguan yang berarti.

Hasil survei yang dilakukan oleh PT SMR berfungsi sebagai dasar bagi pemberian dukungan terhadap proses formal pengadaan tanah dan pengembangan program kegiatan ekonomi masyarakat. Pelaksanaan survei dan pengembangan program kegiatan ekonomi didukung oleh penyediaan dana yang berasal dari dana *Corporate Social Responsibility* yang dimiliki oleh Kelompok Usaha PT SMR.

### 2. *Pengembangan program kegiatan ekonomi masyarakat*

PT SMR mencanangkan dua program sebagai “kompensasi” penyerahan tanah oleh masyarakat. Program pertama adalah pemberdayaan ekonomi masyarakat pemilik tanah. Pemberdayaan sudah dimulai sebelum proses formal pengadaan tanah dilaksanakan. Program ini mencakup tiga aspek, yaitu: (a) Pemberdayaan sektor pertanian dilakukan melalui pembinaan dan pelaksanaan peternakan, perikanan kolam, dan penanaman pohon sengon; (b) Pemberdayaan sektor industri dilakukan dalam bentuk pembinaan terhadap industri lokal terutama peningkatan produk dan kualitas serta pemberian solusi atas kesulitan yang dialami pelaku usaha industri lokal terutama dalam proses produksi dan pemasaran; dan (c) Penguatan sektor pemasaran yang memang menjadi kelemahan pelaku usaha pertanian dan industri lokal.

Program kedua adalah pengembangan UMKM di *rest area* Tol Kanci-Pejagan. Pengembangan UMKM merupakan bagian dari rencana yang ditawarkan kepada pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah di lingkungan masyarakat yang akan dilalui pembangunan jalan tol. Rencana pemberdayaan ditujukan pada

semua UMKM yang sudah berlangsung dan dilaksanakan oleh masyarakat, seperti usaha di sektor industri lokal, makanan dan minuman, dan industri hasil pertanian. Semuanya didukung oleh ketersediaan bahan baku yang ada dan dihasilkan oleh masyarakat setempat.

Pengembangan UMKM akan ditempatkan di bagian dalam dari dua *rest area* yang akan dibangun di sisi kanan dan kiri jalan tol dengan pola bergiliran. Sebagian pelaku UMKM gelombang pertama secara berkelompok akan diberi akses untuk menempati bagian tertentu di *rest area* dan memperoleh pembinaan proses berproduksi hingga pemasaran. Selama proses pembinaan, mereka akan diberi pendampingan mengenai cara memperoleh pembiayaan dari lembaga perbankan dengan model pembayaran harian sesuai tingkat pendapatan yang diperoleh. Jika kelompok UMKM pertama telah sukses, mereka harus keluar dari lingkungan *rest area* untuk mengembangkan usahanya di luar. Tujuannya adalah agar kelompok UMKM lainnya dapat masuk ke *rest area* untuk mendapatkan akses tempat, pembinaan, dan kredit yang sama dalam mengembangkan usaha mereka.

### 3. Perbedaan pola pendekatan berdasarkan hasil survei

Hasil survei mengenai kondisi sosial budaya masyarakat telah berkontribusi terhadap proses formal pembebasan lahan oleh Panitia Pengadaan Tanah baik pada tahap sosialisasi dan pengumpulan data fisik dan yuridis tanah maupun pada tahap musyawarah dengan warga. Pola pendekatan pertama adalah pendekatan kelompok melalui pimpinan informal. Pendekatan ini digunakan terhadap masyarakat di desa-desa yang masih memiliki keterikatan kuat dengan pimpinan informal di daerahnya. Pola pendekatan kedua adalah pendekatan individual. Pola ini digunakan terhadap kelompok masyarakat yang sudah bersikap individual dan keterikatannya dengan pimpinan informal mulai melemah.

PT SMR menunjukkan sikap responsif terhadap setiap kondisi yang berpotensi menimbulkan hambatan terhadap proses formal pengadaan tanah khususnya berkenaan dengan penyediaan sumber pendanaan. Di satu sisi PT SMR dapat mengupayakan kelancaran kredit dari bank karena 70% pembiayaan pengadaan tanah dan pembangunan tol bersumber dari kredit bank. Dari sisi lain PT SMR harus menjamin ketersediaan *Surety Payment Bond* agar pembayaran ganti rugi berjalan lancar.

## D. PEMBELAJARAN YANG DAPAT DIPETIK

---

Pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Kanci-Pejagan yang relatif cepat dan sukses dapat memberikan pembelajaran, di antaranya:

### 1. Kemampuan merespons kondisi psiko-sosial masyarakat

Di era reformasi, warga pemilik tanah berada dalam kondisi psiko-sosial yang tidak ingin dipaksa-paksa melepaskan hak atas tanah mereka dengan ganti rugi yang rendah. Beberapa kasus menunjukkan bahwa rakyat “dipaksa” berkorban untuk kepentingan umum namun negara tidak peduli terhadap keberlangsungan kehidupan sosial ekonomi mereka pascapembebasan tanah. Wujud dari “tidak ingin dipaksa-paksa” itu adalah adanya tuntutan ganti rugi yang bersifat spekulatif atau ganti rugi setinggi-tingginya.

Sinergitas antara PT SMR, Ditjen Bina Marga, dan Panitia Pengadaan Tanah dalam pengadaan tanah tol Kanci-Pejagan mampu merespons segala potensi persoalan dengan menyediakan ganti rugi menurut harga nyata di atas NJOP dan bukan nilai spekulatif, disertai dengan berbagai upaya lain dari PT SMR.

*2. Kemampuan menghilangkan kerisauan atas keberlangsungan kondisi sosial ekonomi pascapelepasan hak*

Melepaskan hak atas tanah terutama bagi orang desa dan petani bermakna perpisahan, hilangnya sumber nafkah atau tempat tinggal, dan tercerabutnya harmonisasi kehidupan sosial di antara warga masyarakat. Hilangnya sumber nafkah/tempat tinggal menimbulkan kerisauan mengenai keberlangsungan kehidupan ekonomi apalagi jika mereka harus beralih profesi dan membangun harmoni sosial dengan lingkungan tempat tinggal baru. Pengadaan tanah untuk Tol Kanci Pejagan mampu meredam kerisauan tersebut dengan melakukan pemberdayaan ekonomi masyarakat, memberikan akses dan pembinaan UMKM pascapembangunan jalan tol, dan membangun jalan *fly-over* sebagai sarana komunikasi sosial warga masyarakat yang terpisah oleh adanya jalan tol.

Pertanyaan yang muncul dalam pelaksanaan pengadaan tanah tol selanjutnya adalah:

- Mampukah pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol mengikuti jejak Kanci-Pejagan?
- Mampukah pengelola atau operator jalan tol Kanci-Pejagan merealisasikan rencana-rencana mereka untuk tidak menimbulkan kekecewaan kepada masyarakat bekas pemilik tanah?

---

Bahan studi kasus ini digunakan untuk tujuan akademik dan tidak mencerminkan kebijakan dari Pemerintah Kabupaten Cirebon, Ditjen Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum, maupun pendapat dari PT Semesta Marga Raya, anak perusahaan dari Bakrie Group. Penggunaan angka, statistik, dan kebijakan yang tercantum dalam studi kasus ini harus dikonsultasikan langsung dengan Pemerintah Kabupaten Cirebon, Ditjen Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum, dan PT Semesta Marga Raya. Studi kasus ini tidak boleh digunakan tanpa izin tertulis dari penulis.



POLICY BRIEF  
Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) ke-4

## **PENUGASAN BUMN SEBAGAI PJPK UNTUK PROYEK KPS**

**STUDI KASUS: PEMBANGUNAN TERMINAL  
PETI KEMAS KALIBARU OLEH  
PT PELABUHAN INDONESIA II (PERSERO)**



## PENUGASAN BUMN SEBAGAI PJKP UNTUK PROYEK KPS



## RINGKASAN

Pemerintah melalui berbagai kementerian dan Pemerintah Daerah telah mengambil inisiatif untuk proyek-proyek KPS. Menteri atau kepala daerah dapat menerima mandat sebagai Penanggung Jawab Proyek Kerja sama (PJKP atau *Government Contracting Agency*) sebagaimana ditetapkan dalam Permen PPN No. 4 Tahun 2010. PJKP, karena tanggung jawab yang kompleks, kapasitas yang terbatas, dan hambatan birokrasi, sering kali tidak mampu menjalankan tugas dengan optimal. Tulisan ini mengangkat kasus tata kelola penyelenggaraan tender Kalibaru sebagai dasar penyusunan proposal pendelegasian kewenangan sebagai PJKP kepada BUMN.

**Kata kunci: BUMN, delegasi kewenangan, KPS, PJKP**

Kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada, dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) dalam penyelenggaraan *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertujuan untuk memberi masukan kepada pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur. Rekomendasi forum tersebut tertuang dalam *policy brief* ini. IIR merupakan inisiatif dari ketiga Perguruan Tinggi Negeri sebagai salah satu kontribusi lembaga pendidikan tinggi untuk turut serta meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

## A. PERAN BUMN SEBAGAI KATALIS BAGI PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

---

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan korporasi yang dimiliki seluruhnya atau secara mayoritas oleh pemerintah melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan yang dipisah dan diatur dalam UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah: (a) Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya; (b) Mengejar keuntungan; (c) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; (d) Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; dan (e) Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Sejarah BUMN tidak bisa dilepaskan dari peran negara dan pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Nasionalisasi perusahaan-perusahaan besar yang didirikan korporasi Belanda dalam proses kemerdekaan Indonesia, menjadi momentum pembentukan BUMN. Pada tahun 1940-an dan 1950-an, sektor korporasi masih belum berkembang. Di masa itu kegiatan usaha lebih banyak didominasi oleh perusahaan asing dan sekelompok kecil pengusaha, akibatnya banyak sektor-sektor yang menyangkut hajat hidup orang banyak belum terkelola dengan baik. Pemerintah menyadari bahwa terdapat kebutuhan terhadap adanya sektor korporasi yang dapat diandalkan untuk membangun perekonomian nasional. Maka dari itu, pemerintah mulai mengembangkan sektor korporasi (BUMN) dari hasil nasionalisasi perusahaan-perusahaan eks Belanda. Sejak saat itu hingga awal tahun 1970-an, peranan pemerintah mendominasi kegiatan ekonomi, sementara sektor swasta belum menunjukkan kemajuan yang berarti (Yasin, 2002)

Selanjutnya, proses reformasi BUMN dikembangkan mulai tahun 1980-an melalui penerbitan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 1988 yang dijabarkan lebih lanjut dengan SK Menteri Keuangan No. 740 dan No. 741 Tahun 1989. Regulasi ini memberikan wewenang kepada BUMN untuk menggunakan berbagai perangkat reformasi seperti restrukturisasi, penggabungan usaha (*merger*), Kerja Sama Operasi (KSO), dan bentuk-bentuk partisipasi swasta lain termasuk penawaran saham kepada masyarakat dan penjualan strategis. Sektor-sektor yang dibuka bagi partisipasi pihak swasta tidak saja dalam sektor yang kompetitif tetapi juga dimungkinkan dalam bentuk kerja sama usaha di sektor infrastruktur, transportasi, dan energi (Yasin, 2002).

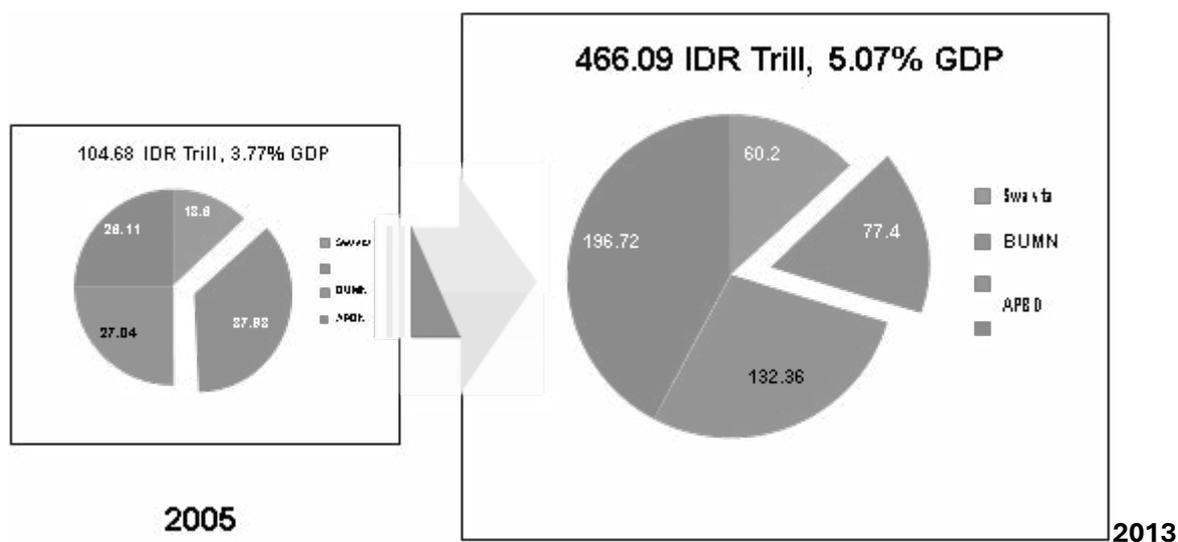
Pertumbuhan pendapatan dan aset BUMN merupakan dua indikator yang digunakan oleh Kementerian Keuangan dan Kementerian BUMN dalam menilai kesehatan usaha dari sebuah perusahaan. Pendapatan memperlihatkan kemampuan perusahaan untuk bersaing dalam era kompetisi, sedangkan aset menjadi indikasi dari kemampuan perusahaan dalam mempertahankan kapasitas usahanya. Di samping itu, ukuran lain yang menunjukkan kemampuan manajemen untuk melakukan efisiensi usaha bisa dinilai dari perbandingan antara laba dan aset serta laba dan pendapatan usaha BUMN.

Peran BUMN dalam penyelenggaraan infrastruktur telah menjadi praktik kebijakan publik. BUMN mendapat tugas untuk membangun dan/atau mengoperasikan infrastruktur jalan, pelabuhan, bandar udara, dan kereta api. BUMN juga disertai tugas untuk mengelola infrastruktur waduk, bendungan, sekaligus pemeliharaan daerah aliran sungai. Tingkat eksposur risiko yang tinggi dibebankan pada neraca perusahaan BUMN terkadang mengakibatkan tidak terpenuhinya ekspektasi *return* yang tinggi. Oleh sebab itu, direksi BUMN

sering kali melakukan tindakan yang “aman” dalam menjalankan usahanya dengan menekan investasi, memanfaatkan arus kas yang ada, dan melakukan praktik *sub-lease*, subkontrak, atau menyewakan aset yang dimilikinya pada pihak ketiga.

Salah satu harapan pemerintah sebenarnya adalah penciptaan aset infrastruktur yang diperlukan untuk memperoleh modal pertumbuhan dan pemerataan ekonomi (yang dapat diukur dengan *gross capital formation* Indonesia yang relatif rendah dibandingkan dengan negara-negara menengah dan negara-negara berkembang cepat lain). Data perubahan komposisi investasi tahun 2005 dan 2013 seperti Gambar 1 memperlihatkan bahwa walaupun pertumbuhan investasi absolut BUMN mengalami peningkatan, pangsa atau *share* BUMN mengalami penurunan. Sementara itu kapasitas pinjaman BUMN yang dimiliki sebenarnya memungkinkan mereka untuk melakukan investasi belanja modal. Analisis Bappenas/JICA (2014), misalnya, menunjukkan bahwa BUMN memiliki kapasitas pinjaman hingga mencapai Rp100 miliar. Apabila pemerintah memberikan jaminan, maka kapasitas pinjaman korporasi dari BUMN bisa saja mencapai Rp350 hingga Rp1.000 miliar, sebuah angka yang tampaknya sulit diperoleh meski dengan jaminan pemerintah sekalipun.

Gambar .1 Pangsa investasi BUMN untuk pembangunan infrastruktur



## B. PERCEPATAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DAN TATAKELOLA KPS

Kemitraan Pemerintah dan Swasta (KPS) atau *Public-Private Partnership* (PPP) adalah sebuah skema penyelenggaraan infrastruktur yang memungkinkan pihak swasta membiayai secara langsung sebuah proyek infrastruktur. Biaya ini akan diwujudkan dalam bentuk investasi aset, dan mengoperasikan atau menciptakan nilai tambah selama periode tertentu pada masa konsesi dengan kontra prestasi pemerintah membayar melalui anggaran pembangunan, mengizinkan pengutipan biaya layanan dari pengguna, atau memberikan izin penguasaan dan pengoperasian aset lain yang ditetapkan.

Dalam sebuah pembiayaan dan pengadaan publik, proyek infrastruktur dibiayai oleh pemerintah mulai dari perencanaan makro hingga kelayakan ekonomi, perancangan teknis, analisis mengenai dampak lingkungan, pelaksanaan dan pengawasan proyek, operasi dan pemeliharaan, hingga evaluasi manfaat pascakonstruksi. Pada setiap tahap kegiatan, semua rencana diserap oleh pemerintah, khususnya menjadi bagian dari risiko K/L yang menurut regulasi bertanggung jawab atas tercapainya sasaran kegiatan tersebut. Kontrak biasanya disusun berdasar sasaran aset yang akan dihasilkan. Pemerintah kemudian membagi risiko yang muncul di setiap tahapan kepada mitra-mitra yang menjalin kontrak dengannya, yaitu konsultan dan kontraktor yang masing-masing memiliki tugas spesifik dalam memenuhi lingkup aset tersebut.

Konsultan dan kontraktor bisa saja membagi risiko tersebut kepada subkontraktor kegiatan spesifik dan juga kepada lembaga pembiayaan yang turut memberikan bantuan pembiayaan proyek konstruksi. Subkontraktor akan sepenuhnya menyerap risiko yang menjadi bagian/milikinya. Lembaga pembiayaan akan menyerap risiko finansial dengan meminta jaminan aset perusahaan konstruksi tersebut. Pada umumnya, lembaga pembiayaan yang berbentuk bank akan meminta jaminan aset ke perusahaan atau masuk ke neraca (*cash flow*) perusahaan, sedangkan SPK dapat dibaca sebagai kontrak penyediaan atau peningkatan nilai aset milik pemerintah atau K/L. Aset yang menjadi perhatian dari pemberi pinjaman adalah aset perusahaan konstruksi, bukan aset pemerintah yang menjadi kontra prestasi dari biaya kontraktor. Pembiayaan korporasi ini tentu akan mengurangi kemampuan perusahaan dalam memanfaatkan asetnya untuk kegiatan ekspansi usaha.



## PELAKSANAAN PEMBANGUNAN KALIBARU OLEH PT PELINDO II

Pelabuhan Tanjung Priok merupakan pelabuhan terbesar di Indonesia dengan pertumbuhan yang cukup tinggi. Pada tahun 2005, pelabuhan ini memiliki lalu lintas sebesar 3,28 juta TEUs. Pada 2011, pertumbuhannya mencapai 5,8 juta TEUs. Pertumbuhan ini sangat mengesankan dan berada di atas *rule of thumb* satu setengah pertumbuhan PDB nasional sebuah negara.

Prediksi pemerintah maupun lembaga-lembaga internasional memperlihatkan bahwa produksi lalu lintas petikemas di Pelabuhan Tanjung Priok akan telah berada di atas kapasitas rencana saat ini sebesar 4,5 juta TEUs. Tidak saja persoalan kapasitas, Tanjung Priok juga menghadapi persoalan *ship dwell time* yang mengkhawatirkan karena berada jauh di atas Rotterdam (3-4 hari), Singapura (1 hari), dan berbagai pelabuhan di India (2-4 hari). Pada tahun 2012, *ship dwell time* Tanjung Priok adalah 6,2 hari.

Dalam surat penugasan, PT Pelindo II diizinkan untuk bermitra dengan badan usaha lain (Pasal 3, Perpres No. 36 Tahun 2012). Dengan dasar itulah pelelangan mitra pengembangan Terminal Kalibaru tahap I dilakukan. Tender berlangsung sukses dengan menggandeng Mitsui & Co Ltd. sebagai mitra investasi yang akan mengalokasikan dana bagi *superstructure*, peralatan dan teknologi pengoperasian terminal. Sementara itu, pembiayaan infrastruktur dan operasi terminal menjadi kewajiban PT Pelindo II. Sebagai bagian dari perjanjian antara Mitsui & Co Ltd. dan PT Pelindo II, mitra diwajibkan membayar uang muka USD100 juta dan USD14 juta per 3 (tiga) bulan. Dana tersebut akan digunakan oleh PT Pelindo II untuk membiayai infrastruktur yang dijanjikan dalam konsesi dengan pemerintah.

Tahap yang lebih liberal dari pengadaan pemerintah pada umumnya adalah melalui kontrak *design-build* dan sering kali dilengkapi dengan garansi yang diperpanjang/diperluas (*extended warranty*) maupun kontrak berbasis kinerja (*performance-based contract*). Kementerian Pekerjaan Umum, misalnya, telah melakukan beberapa *pilot project* untuk pengadaan dengan pola *design-build*; salah satunya pada pembangunan MRT Jakarta dengan nilai aset Rp14-17 triliun. *Design-Build Contract* yang merupakan ekstensi dari *Build Contract* diharapkan bisa mendorong inovasi kerja dari kontraktor yang menjalankan kontrak pemerintah melalui teknologi baru dan kemampuan rancang bangun dari tenaga ahli di perusahaan konstruksi. Skema ini juga diharapkan mampu meningkatkan efisiensi belanja publik karena tingkat penyerapan risiko desain ada di tangan kontraktor serta kompetisi di penyediaan nilai tambah yang meningkat. Hambatan sistem ini utamanya berada di pejabat pemerintah sendiri karena keraguan mereka akan kemampuan kontraktor dalam berinovasi dan menghilangkan kesempatan manajemen untuk merancang dan mengimplementasikan paket proyek konsultasi desain.

Secara tradisional, tugas penyelenggaraan infrastruktur juga sering kali diserahkan kepada BUMN. UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN telah memberikan kewenangan diskresi bagi pemerintah untuk menugaskan BUMN tertentu dalam menjalankan tugas spesifik yang didefinisikan oleh K/L yang menjadi mitra BUMN tersebut. Pemerintah Daerah dapat membentuk BUMD untuk menjalankan kewenangan diskresi yang didefinisikan oleh Pemerintah Daerah maupun SKPD Pemerintah Daerah tersebut. Pembiayaan Pemerintah merupakan sumber utama bagi investasi BUMN infrastruktur walaupun setelah beroperasi BUMN/BUMD dapat menciptakan instrumen investasi yang sesuai.

Pascakrisis ekonomi tahun 1997/1998 dan dengan dorongan IMF, pemerintah merumuskan berbagai paket UU yang mengatur masalah infrastruktur untuk membuka pasar investasi swasta, baik untuk proyek yang bersifat *greenfield* (proyek untuk penciptaan aset atau usaha yang tidak ada sebelumnya) maupun bersifat *brownfield* (proyek untuk peningkatan atau perbaikan aset atau usaha yang telah ada. Perubahan tersebut mengakibatkan munculnya permintaan untuk pembiayaan proyek infrastruktur setelah sebelumnya pihak swasta yang akan menginvestasikan dananya harus bekerja sama dengan BUMN/BUMD sebagai mitra strategis atau dalam perusahaan *joint venture* sebagai *Special Purpose Vehicle* (SPV).

Studi kasus yang dilakukan pada pembangunan terminal Kalibaru oleh PT Pelindo II memperlihatkan bahwa penugasan BUMN telah mampu menghasilkan inovasi penyelenggaraan infrastruktur, khususnya dalam penyediaan biaya investasi dan manajemen teknologi. Terbitnya Perpres No. 36 Tahun 2012 menyebabkan preseden baru dalam proyek KPS/PPP di sektor perhubungan, khususnya di subsektor perhubungan laut. Bagi pemerintah, kondisi ini meninggalkan dilema kebijakan publik, yaitu antara kebutuhan kecepatan pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan untuk mengatasi masalah yang telah mengakar secara kronis dan perlunya pengalaman pemerintah dalam mendorong penyelenggaraan proyek KPS/PPP secara baik.

Salah satu kelemahan dalam perencanaan KPS Terminal Kalibaru adalah adanya perubahan berulang kali pada Rencana Induk Pelabuhan Tanjung Priok sehingga perlu adanya peningkatan kapasitas PJPK dalam proses KPS. Perpres No. 36 Tahun 2012 tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai syarat kinerja Terminal Kalibaru yang menjadi beban dari PT Pelindo II. Perpres secara jelas menjelaskan mengenai jangka waktu untuk beroperasinya terminal dan kewajiban *output* bangunan fisik yang harus dihasilkan oleh PT Pelindo II,

sebagaimana diatur dalam Keputusan Dirjen Perhubungan Laut PP No. 72/2/20-99 tentang Indikator Kinerja Pelayanan dan Standar Kerja Pelayanan Pelabuhan. Namun demikian, berbagai implikasi kebijakan publik menjadi konsekuensi dari Perpres ini.

Penugasan PT Pelindo II untuk membangun dan mengoperasikan Terminal Kalibaru Tahap I memunculkan kebijakan tarif bongkar muat, biaya penumpukan di *marshaling yard*, maupun biaya-biaya lain yang harus ditetapkan oleh Menteri atau Direktur Jenderal. Pemerintah risau bahwa perusahaan pelayaran dan pemilik barang akan merasa keberatan karena PT Pelindo II akan memasukkan biaya infrastruktur sebagai komponen biaya yang harus dibayarkan oleh pengguna jasa. Bagaimana menghindarkan risiko eksploitasi harga oleh *natural monopolist* seperti operator terminal di pelabuhan? Kalau terdapat beberapa terminal yang dioperasikan oleh lebih dari satu operator, bagaimana menjaga agar praktik oligopoli atau kartel tidak terjadi, atau sebaliknya praktik banting harga yang menyebabkan pelayanan menjadi memburuk? Preseden ini dikhawatirkan menimbulkan kendala pada KPS/PPP pelabuhan di masa-masa yang akan datang.

Risiko korporasi bagi PT Pelindo II juga bisa muncul apabila terjadi perubahan pimpinan perusahaan dan presiden di masa yang akan datang. Mereka bisa saja memandang perlu untuk mengubah Perpres No. 36 Tahun 2012. Apa yang akan terjadi pada PT Pelindo II bila terjadi *default* dan kegagalan dalam menjalankan kewajiban pembangunan dan pengoperasian Terminal Kalibaru karena risiko perubahan Perpres ini?

### C. BUMN MANAKAH YANG DAPAT DIANDALKAN?

Salah satu dilema yang dihadapi pemerintah Indonesia saat ini adalah keinginan mempercepat proses pembangunan infrastruktur yang didanai oleh sektor swasta di satu sisi dan adanya semangat kompetisi yang mendasari munculnya paket UU dalam bidang infrastruktur dan Perpres yang mengatur proses tender proyek PPP/KPS di sisi lain. Pemerintah menyadari bahwa pertumbuhan riil 8%-9% per tahun atau hanya akan bisa dicapai dengan infrastruktur yang berkualitas dan berdaya saing. Pada periode Kabinet Indonesia Bersatu I 2004-2009, pemerintah menargetkan terbangunnya 1.000 km jalan tol yang berakhir dengan kurang lebih 10% dari target jalan terbangun. Apabila mengacu pada rencana pemerintah, pada akhir 2014 Indonesia harus segera memiliki jaringan jalan nasional yang memiliki kecepatan rata-rata 60 km/jam, angkutan kereta api yang melayani 7% dari seluruh angkutan barang nasional, 100% cabotage angkutan laut, serta terbangunnya *eco-port* dan *eco-airport*.

Semangat mempercepat proses *delivery* dari infrastruktur tersebut menghadapi kendala karena belum tuntasnya reformasi regulasi. Secara historis, BUMN diberi tugas oleh pemerintah untuk menjadi regulator dan operator infrastruktur, termasuk menguasai aset dan mengoperasikannya. Seiring terbitnya berbagai paket UU infrastruktur yang didorong oleh IMF pascakrisis ekonomi 1997/1998, pemisahan regulator dan operator dilakukan dengan harapan munculnya multioperator. Proses ini sukses dijalankan di sektor telekomunikasi namun tidak begitu lancar di sektor energi karena lambatnya berbagai proyek *Independent Power Provider* (IPP). Pemisahan regulator dan operator di sektor infrastruktur sendiri harus diawali dengan penuntasan pemisahan aset antara milik pemerintah dan milik BUMN. Pemisahan ini penting karena menentukan siapa yang akan menjadi *contracting partner* saat ada investasi yang memberikan nilai tambah pada aset yang ada: apakah Pemerintah atau BUMN.

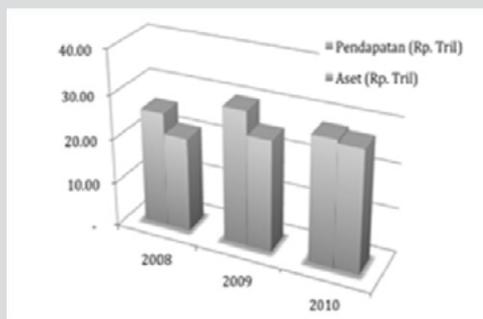
Pemerintah dalam beberapa kesempatan menengok pada kelompok BUMN Karya untuk mentransformasi perusahaan dari penyedia jasa konstruksi menjadi investor dalam proyek-proyek infrastruktur. Kemampuan BUMN Karya dalam membangun infrastruktur telah terbukti mampu mengelola salah satu risiko penting dalam investasi infrastruktur, yaitu risiko konstruksi (*construction risk*). Diversifikasi usaha yang dilakukan oleh BUMN Karya dalam beberapa tahun terakhir ini menjadikannya sulit untuk mengategorikan mereka dalam sektor konstruksi karena portofolio nonkonstruksi kini menjadi tumpuan pertumbuhan, khususnya property. BUMN juga termasuk dalam portofolio energi, khususnya pembangkit energi, setelah memiliki pengalaman melaksanakan kontrak EPC dengan perusahaan pengembang sektor energi.

2

BOKS

### Kinerja BUMN Karya Nasional

Secara umum, pertumbuhan industri konstruksi nasional belum diikuti dengan penjualan (*sales*) yang berkesinambungan dari BUMN Karya meskipun nilai aset yang dimilikinya mengalami peningkatan. Kinerja kelompok BUMN tersebut memperlihatkan secara konsisten pertumbuhan ROA, ROE, serta *profit/sales* antara 2008-2010. ROA bergerak dari 2,32% di tahun 2008 dan mencapai 3,60% di tahun 2010. ROE tahun 2008 adalah 20,3% dan di tahun 2010 menjadi 36,65%. Sementara itu, *profit/sales* berubah dari 1,91% di tahun 2008 menjadi 3,51% di tahun 2010. Hal ini mengindikasikan pertumbuhan antara 25%-36% per tahun selama tiga tahun terakhir. Pertanyaannya, apakah seluruh BUMN Karya memiliki kinerja yang baik?



## D. BUMN SEBAGAI PJKP: PENDELEGASIAN KEWENANGAN PEMERINTAH, TATA KELOLA, DAN KEBIJAKAN SAFEGUARD

Bisakah BUMN ditunjuk sebagai PJKP? Pertanyaan ini cukup menarik karena beberapa preseden yang telah terjadi. Penugasan PT Pelindo II sebagai pemegang konsesi untuk melaksanakan tender B2B Kalibaru serta penugasan Perum Jasa Tirta II oleh Menteri Pekerjaan Umum sebagai PJKP untuk proyek penyediaan air baku/air bersih bagi PAM Jaya dan PDAM Jawa Barat merupakan dua contoh implementasi pelaksanaan proyek infrastruktur oleh BUMN. PT Pelindo II melakukan pengadaan operator terminal melalui tender, sedangkan PJT II membentuk konsorsium untuk pengadaan operator fasilitas SPAM. Dua model ini memberi implikasi mengenai peran BUMN sebagai PJKP yang prospektif. PT Pelindo II memperoleh penugasan melalui Perpres, sedangkan PJT II memperoleh kewenangannya melalui Permen PU.

Apakah proses penunjukan ini dapat dibenarkan? Pendelegasian kewenangan pemerintah melalui pemberian konsesi kepada PT Pelindo II untuk pengembangan Terminal Kalibaru merupakan bentuk implementasi UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, di mana badan usaha pelabuhan diberi izin konsesi usaha dalam periode waktu tertentu. Dalam kasus PT Pelindo II, hak dan kewajiban pemerintah beralih kepada Pelindo II sebagai pemegang konsesi, dan pemerintah sebagai regulator akan berfungsi sebagai pihak yang mengendalikan dan memastikan adanya pelayanan yang disepakati oleh pemegang konsesi (*service level agreement*). Sementara itu, Menteri PU memberikan delegasi kewenangan kepada PJT II sebagai bentuk diskresi dari Permen PU No. 12 Tahun 2010 tentang Pedoman Kerja Sama Pengembangan SPAM. Pedoman tersebut memungkinkan pendelegasian kewenangan untuk diberikan kepada BPSAM sebagai PJPK. Namun demikian, hak dan kewajiban yang timbul dari perjanjian tetap berada pada Menteri PU.

Dengan demikian, walaupun telah terjadi preseden yang dilakukan pemerintah, terdapat perbedaan yang mendasar dalam proses penyelenggaraan kedua proyek pendelegasian tersebut. Oleh karena itu, kebijakan penetapan BUMN/BUMD sebagai PJPK haruslah dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Regulasi sektor terkait dan sejauh mana pemerintah dapat membuka ruang pendelegasian kewenangan sebagai PJPK;
2. Kapasitas BUMN yang ditetapkan sebagai PJPK dengan berbagai perlindungan terhadap *conflict of interest* terutama saat pembentukan konsorsium pelaksana proyek apabila PJPK tidak melakukan tender pengadaan operator layanan infrastruktur;
3. Adanya kontrol yang kuat dari pemerintah atas layanan yang diberikan oleh operator infrastruktur karena pemerintah tidak memiliki akses langsung pada penyedia layanan.
4. Terbentuknya komite tarif yang dapat melakukan uji atau memberi pertimbangan terkait kepatutan atas tarif layanan jasa infrastruktur dan menghindarkan klaim atas aspek kebijakan publik.

## E. PENUTUP

---

Pemerintah merespon stagnasi investasi proyek-proyek KPS dengan memunculkan kembali konsep penugasan BUMN. Perusahaan plat merah operator infrastruktur diperintahkan untuk bekerja sama dengan BUMN di sektor konstruksi, pembiayaan, asuransi, dan penjaminan SERTA menyatukan sumber daya untuk menjadi pelaksana proyek-proyek KPS atau menjadi *pilot test* sebagai PJPK.

Meski demikian, terdapat dua persoalan yang harus dipecahkan bila kebijakan ini akan diimplementasikan.

1. Masing-masing perusahaan memiliki akuntabilitas yang terpisah. Artinya, masing-masing perusahaan dan direksi wajib meningkatkan kinerja usaha yang menjadi tanggung jawab mereka. *Profit maximization* di sebuah perusahaan belum tentu menghasilkan peningkatan keuntungan di BUMN mitra. Kecuali ada indikator keberhasilan yang lebih moderat untuk masing-masing perusahaan yang tergabung dalam skema sinergi BUMN, perusahaan sebenarnya menghadapi kesulitan untuk bekerja sama. Di samping itu, perusahaan BUMN konstruksi dan pembiayaan juga kesulitan bahkan dilarang melakukan diskriminasi terhadap investor yang ingin mengajak kerja sama yang saling menguntungkan dalam proyek KPS.

2. Kapasitas sinergi BUMN akan menyebabkan penguasaan atas pasar infrastruktur menjadi tinggi bahkan di atas ambang 50% yang menjadi indikator perilaku monopolistis. Saat ini saja PT Jasa Marga menguasai 72% dari panjang jalan tol dan 80% lalu lintas yang melalui jalan tol di Indonesia. Hal ini tidak serta merta berarti bahwa BUMN melanggar prinsip keterbukaan akses pasar dan *abuse of dominant position* yang menjadi semangat UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tetapi kondisi ini akan menjadikan BUMN rawan terhadap gangguan intervensi politik. Di samping itu, skema seperti ini akan menghambat tumbuhnya perusahaan investasi infrastruktur yang sehat dan memiliki ketangguhan usaha jangka panjang seperti yang diharapkan oleh pemerintah.

Desain proyek-proyek KPS saat ini tidak dapat menjawab dua persoalan di atas. Oleh sebab itu penyusunan strategi jalur ganda (*dual track strategy*) yang memungkinkan proyek-proyek KPS didesain secara paket perlu dilakukan. Strategi ini mengandaikan adanya klasifikasi investasi antara pasar BUMN dan pasar kompetisi penuh (di mana BUMN tidak ikut menjadi pemain). Penetapan pasar BUMN merupakan salah satu pilihan regulasi yang melindungi kepentingan kecepatan pembangunan infrastruktur. Dengan demikian, terdapat tiga pasar infrastruktur yang memungkinkan terjadinya tiga skema pembiayaan dan penjaminan pemerintah, yaitu satu skema pembiayaan pemerintah secara penuh (APBN) dan dua skema pembiayaan KPS. Hanya dengan pemisahan seperti itulah dikotomi antara *deliverability* dan *contestability* bisa dihindari.

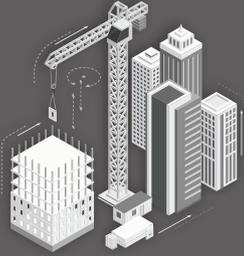
## F. INFORMASI PENULIS

---

*Policy brief* ini merupakan ringkasan dari *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertajuk Penugasan BUMN sebagai PJKP untuk Proyek KPS: Studi Kasus Pembangunan Terminal Peti Kemas Kalibaru oleh PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) yang diselenggarakan pada tanggal 27 Juli 2013 atas kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada dengan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). Isi dari *policy brief* ini merupakan buah pikiran para penulis dan tidak serta merta merefleksikan kebijakan resmi atau pandangan PT PII.

**Dr. Kawik Sugiana** adalah staf pengajar pada Program Magister Perencanaan Kota dan Desa, Universitas Gadjah Mada. Di samping sebagai staf pengajar dan peneliti, Kawik adalah konsultan senior yang memiliki pengalaman ekstensif dalam pengembangan wilayah dan pembangunan infrastruktur. Kawik juga dipercaya menjadi konsultan Bappenas untuk berbagai proyek kerja sama pemerintah dan swasta untuk pembangunan infrastruktur. Di samping itu, Kawik menjadi konsultan dan narasumber pada proyek-proyek di Kementerian Pekerjaan Umum. Alamat korespondensi: kawik\_s@yahoo.com.

**Prof. Dr. Techn. Ir. Danang Parikesit, M.Sc. (Eng.)** adalah guru besar Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada. Danang Parikesit menjabat sebagai Ketua Masyarakat Transportasi Indonesia, Ketua Forum Internasional untuk Transportasi Pedesaan dan Pembangunan, Dewan Direktur Studi Transportasi untuk Asia Timur, dan Ketua Pusat Studi Transportasi dan Logistik. Sejak tahun 2010, Danang dipercaya menjadi Staf Khusus Menteri Pekerjaan Umum dan anggota *Indonesia Infrastructure Initiative* (IndII). Alamat korespondensi: dparikesit@ugm.ac.id



## STUDI KASUS

PENUGASAN BUMN SEBAGAI PJKP UNTUK PROYEK KPS

**PEMBANGUNAN TERMINAL PETI KEMAS KALIBARU  
OLEH PT PELABUHAN INDONESIA II (PERSERO)**

## PENDAHULUAN

Kebijakan infrastruktur memerlukan proses formulasi yang sangat seksama, tidak saja karena proyek infrastruktur melibatkan *multistakeholder* tetapi juga karena proyek tersebut memiliki usia (*life cycle*) yang sangat panjang. Keberadaan infrastruktur yang terjaga fungsi, nilai aset, dan kinerjanya merupakan jaminan untuk pelayanan yang kompetitif dan mampu mendorong pembangunan nasional. Pilihan untuk membiayai infrastruktur juga memerlukan pemikiran seksama karena akan mempengaruhi perspektif kebijakan publik mengenai penetapan harga layanan yang harus dibayarkan oleh pengguna jasa.

Studi kasus ini akan membahas pentingnya melakukan konsolidasi kebijakan publik dalam perencanaan maupun pembiayaan infrastruktur. Proyek Pengembangan Pelabuhan Tanjung Priok melalui pembangunan Terminal Kalibaru membutuhkan koordinasi antara pemerintah dan BUMN operator pelabuhan, antara pemerintah dan Pemerintah Daerah, dan antara Pemerintah Daerah sebagai pengelola wilayah dan operator pengelola pelabuhan. Pandangan operator mengenai biaya infrastruktur yang seharusnya tidak ditransfer pada pengguna jasa juga merupakan aspek diskusi yang penting. Kompleksitas isu ini perlu menjadi bahan pembelajaran perencanaan infrastruktur ke depan.

Rencana *ground breaking* atau pemancangan tiang pertama sebagai peresmian proyek pembangunan terminal Pelabuhan Kalibaru New Priok oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono akhirnya dapat diwujudkan setelah hampir tertunda sekitar satu tahun. “Pembangunan New Priok akan memberikan manfaat besar bagi Indonesia, karena New Priok nantinya dapat mengakomodasi kapal-kapal EEE class,

---

Studi kasus ini ditulis oleh Prof. Danang Parikesit (Guru Besar Fakultas Teknik UGM) dan Dr. Kawik Sugiana (Konsultan Ahli Bappenas untuk Indonesia Infrastructure Roundtable). Materi yang ditulis dalam studi ini dimaksudkan untuk keperluan pembelajaran infrastruktur dan tidak dapat digunakan sebagai referensi untuk posisi legal dari masing-masing pihak.

yakni kapal berkapasitas besar hingga 18.000 TEUs yang memungkinkan penurunan biaya per kontainer per unit, sehingga berdampak pada murahnya biaya logistik,” kata Lino (Bisnis.com, 22 Maret 2013).

Sejak dilantik menjadi Dirjen Perhubungan Laut pada tanggal 21 Februari 2013, Capt. Bobby R. Mamahit memiliki tugas yang tidak ringan. Ia tidak saja bertanggung jawab mengenai kebijakan dan program nasional dalam bidang perhubungan laut dan pengembangan distribusi barang dan jasa melalui laut. Lebih dari itu, Dirjen Perhubungan Laut merupakan pejabat kunci untuk mendorong peningkatan daya saing nasional melalui biaya logistik yang kompetitif.

Transportasi laut di Indonesia bertanggung jawab atas 543 juta ton (56%) pergerakan barang secara internasional dan 435 juta ton (54%) pergerakan barang domestik (Academic Paper to Support National Port Master Plan Decree – *Indonesia Infrastructure Initiative* (IndII) Technical Report 2012). Sebanyak 1.240 pelabuhan di Indonesia yang terdiri dari 33 Pelabuhan Utama, 217 Pelabuhan Pengumpul, dan 990 Pelabuhan Pengumpan merupakan aset nasional yang perlu dipelihara dan dikembangkan untuk mendorong terciptanya sistem kepelabuhanan yang mampu mendukung pembangunan nasional.

Peraturan Menteri Perhubungan No. 42 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pelabuhan Tanjung Priok merupakan salah satu regulasi yang menjadi mandat penting untuk Dirjen Perhubungan Laut. Tanjung Priok memiliki nilai strategis tidak hanya karena mengelola 70% peti kemas yang ada di Indonesia melainkan juga karena lokasinya yang berada di ibu kota Jakarta. Produksi yang mencapai 6 juta TEUs berarti bahwa pelabuhan ini telah mencapai kapasitasnya. Tulisan di Majalah GATRA 11-17 Juli 2013 menambah kerisauan Bobby Mamahit dan membuatnya berpikir, “Apakah pengembangan Pelabuhan Tanjung Priok telah dilakukan dengan perencanaan dan kebijakan yang tepat?”

### **A. PELABUHAN TANJUNG PRIOK DAN PT PELINDO II**

---

Pelabuhan Tanjung Priok dibangun karena sejak pertengahan 1630-an lumpur yang mengendap di muara Ciliwung menjadi problem bagi kapal-kapal untuk berlabuh di Pelabuhan Sunda Kelapa. Lumpur makin menumpuk ketika terjadi gempa bumi 1699. Saat Terusan Suez dibuka dan hubungan laut makin ramai, Sunda Kelapa sudah tidak lagi dapat menampung kapal-kapal uap yang bobotnya jauh lebih besar untuk sandar. Maka Tanjung Priok yang lokasinya 9 km dari Sunda Kelapa dipilih sebagai pelabuhan. Pelebaran dan perluasan pertama dilakukan selama tujuh tahun (1910 hingga 1917).

Pada periode pascakemerdekaan, antara tahun 1960 hingga 1963, pengelolaan pelabuhan umum di Indonesia dilakukan oleh Perusahaan Negara (PN) Pelabuhan I-VII berdasar UU No. 19 Tahun 1960, yang selanjutnya memisahkan aspek komersial pelabuhan dan administrasi pelabuhan. Setelah melalui berbagai tahapan perubahan bentuk dan nama perusahaan, pada tahun 1991 terdapat perubahan status PERUM Pelabuhan II menjadi PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) sesuai Peraturan Pemerintah No. 57 tanggal 19 Oktober 1991, dan dikukuhkan dengan Akta Notaris Imas Fatimah Sarjana Hukum di Jakarta pada tanggal 1 Desember 1992.

Gambar 1. Pelabuhan Tanjung Priok



Pelabuhan Tanjung Priok merupakan pelabuhan terbesar di Indonesia dengan pertumbuhan yang tinggi. Pada tahun 2005, pelabuhan ini memiliki lalu lintas sebesar 3,28 juta TEUs. Pada tahun 2011, lalu lintas di Pelabuhan tersebut mencapai 5,8 juta TEUs. Pertumbuhan ini sangat mengesankan dan berada di atas *rule of thumb* satu setengah pertumbuhan PDB nasional sebuah negara. Prediksi yang dirilis pemerintah melalui Proyeksi *Master Plan* Pelabuhan Tanjung Priok (2007) dan lembaga internasional seperti JICA (2010), Wignall (2011), maupun IndII (2011) memperlihatkan bahwa produksi lalu lintas peti kemas di Pelabuhan Tanjung Priok akan telah berada di atas kapasitas rencana saat ini sebesar 4,5 juta TEUs. Tanjung Priok tidak hanya menghadapi persoalan kapasitas namun juga persoalan *ship dwell time* karena berada jauh di atas Rotterdam (3-4 hari), Singapura (1 hari), dan berbagai pelabuhan di India (2-4 hari) (Government of India, 2007). Pada tahun 2012, *ship dwell time* Tanjung Priok mencapai 6,2 hari.

Keberadaan Tanjung Priok yang telah mencapai kapasitas besar dan skenario *business-as-usual* bisa menyebabkan kongesti pelabuhan yang diperkirakan akan terjadi pada tahun 2014. Pemerintah menyadari akan hal ini, sehingga Kementerian Perhubungan dan PT Pelindo II menyusun berbagai strategi untuk mengatasi masalah tersebut. PT Pelindo II adalah salah satu di antara BUMN yang diberi mandat untuk mengelola dan mengoperasikan berbagai pelabuhan di Sumatera, Jawa, dan Kalimantan. Pelabuhan Tanjung Priok adalah salah satu dari sejumlah pelabuhan yang dikelola oleh PT Pelindo II yang dipimpin oleh RJ Lino sejak Mei 2009.

RJ Lino meninggalkan Pelindo pada tahun 1990 tetapi 19 tahun kemudian dia kembali menjadi orang nomor satu di perusahaan yang pernah diikutinya tersebut. RJ Lino adalah seorang *optimist*. Dengan visi korporasi yang demikian kuat, RJ Lino sebagai Direktur Utama membawa konsep perubahan yang signifikan dengan

prinsip “*Energizing Trade, Energizing Indonesia*”. Penyehatan perusahaan menghasilkan Skor Asesmen GCG 85,67 pada tahun 2011 yang cukup impresif. Peningkatan nilai aset yang signifikan diperoleh perusahaan hingga mendekati dua kali selama empat tahun terakhir. Laba bersih di tahun 2011 sebesar Rp1,48 triliun merupakan prestasi luar biasa bagi sebuah pelabuhan di Indonesia (PT Pelindo II Annual Report, 2012). Selama tiga tahun memimpin PT Pelindo II, dengan apa yang disebutnya sebagai *soft infrastructure*, RJ Lino menumbuhkan produktivitas Tanjung Priok sampai 25% per tahun sehingga menghasilkan lalu lintas kargo kontainer sebesar 6,3 juta TEUs di tahun 2012.

Tabel 1. Data Dasar Pelabuhan Tanjung Priok (PT Pelindo II Annual Report, 2012)

Fasilitas	Ukuran / Size	Facilities
Panjang Dermaga	13.991,75 m	Wharf Length
Luas Lapangan	604 Ha	Yard Area
Luas Kolam	424 Ha	Basin Area
Kedalaman Alur	-14 m LWS	Channel Depth
Kedalaman Kolam	-5,5 to -14 m LWS	Basin Depth
Luas Terminal Non-Peti Kemas	564.260 m <sup>2</sup>	Non-container Terminal Size
Lapangan Peti Kemas	152,33 Ha	Container Yard
Lapangan Penumpukan	56 Ha	Stacking Yard
Gudang	10 Ha	Warehouse
JICT	83 Ha	JICT
Koja	25,33 Ha	Koja
Tanjung Priok	44 Ha	Tanjung Priok

Bagi RJ Lino yang terpilih sebagai CEO BUMN Inovatif Terbaik yang diselenggarakan oleh Kementerian BUMN, pertumbuhan signifikan dari Pelabuhan Tanjung Priok dan risiko kongesti 2014 merupakan tantangan yang harus ditangani. Di samping mengamati secara seksama berbagai kebijakan yang diterbitkan oleh Kementerian Perhubungan, PT Pelindo II juga menyusun tim yang kuat dan didukung tenaga ahli dalam dan luar negeri untuk menyusun konsep pengembangan pelabuhan Tanjung Priok ke depan.

Di sini tantangan mulai muncul.

## B. PENGEMBANGAN PELABUHAN TANJUNG PRIOK DAN KPS

Setiap pelabuhan wajib memiliki Rencana Induk Pelabuhan (PP No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhan) yang disusun untuk jangka waktu perencanaan selama 20 tahun. Peraturan Menteri Perhubungan No. PM. 42 Tahun 2011 menetapkan bahwa tahapan pengembangan Pelabuhan Tanjung Priok untuk jangka pendek (2011-2015) dan jangka menengah (2011-2020) adalah Terminal Kalibaru, dan tahapan pengembangan jangka panjang (2011-2030) adalah pengembangan pelabuhan di Cilamay. Pertimbangan pengembangan

pelabuhan baru di Pulau Jawa dan kebijakan pemerintah untuk mengembangkan Kuala Tanjung sebagai *international hub port* merupakan upaya peningkatan fungsi pelabuhan tidak saja sebagai sentra kegiatan komersial melainkan juga untuk memberi manfaat pembangunan wilayah yang lebih luas. Harmonisasi pelabuhan dan pembangunan daerah juga menjadi pertimbangan utama bagi pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk terus mengupayakan keterkaitan pelabuhan dengan daerah pendukungnya. Provinsi DKI Jakarta, misalnya, telah lama menginginkan partisipasi yang lebih aktif dalam pengembangan pelabuhan di wilayah DKI Jakarta sehingga hubungan antara Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Pelindo II juga lebih kondusif melalui penanganan dampak keberadaan pelabuhan terhadap tenaga kerja dan peningkatan kualitas kawasan di luar wilayah kerja pelabuhan.

Bappenas melalui Direktorat Pengembangan Kerja Sama Pemerintah dan Swasta (PKPS) mendorong pengembangan Pelabuhan Tanjung Priok dengan menggunakan mekanisme Kerja sama Pemerintah dan Swasta (KPS) atau *Public Private Partnership* (PPP). Perpres No. 67 Tahun 2005 yang disempurnakan dengan Perpres No. 13 Tahun 2010 (dan selanjutnya diterbitkan Perpres No. 56 Tahun 2011) menjadi dasar bagi pemerintah untuk mendorong partisipasi investor swasta dalam pembiayaan infrastruktur. Dorongan Bappenas disambut baik oleh Kementerian Perhubungan melalui pembentukan Tim Asistensi Percepatan Pengembangan Pelabuhan Tanjung Priok (SK Menteri Perhubungan No. KP. 398 Tahun 2011) dan Panitia Pengadaan Badan Usaha Pengembangan Pelabuhan Tanjung Priok (SK Menteri Perhubungan No. KP. 396 Tahun 2011). Dukungan pemerintah dan lembaga internasional seperti JICA untuk turut serta membiayai infrastruktur dasar menjadi dorongan kuat bagi Kementerian Perhubungan untuk mengundang investor membiayai Terminal Kalibaru Tanjung Priok.

Pada 15 Juni 2011, melalui surat kabar nasional Tempo dan *The Strait Times Singapore*, Pemerintah mengeluarkan pengumuman mengenai pelelangan BUP Tanjung Priok. Minat investor internasional dan nasional sangatlah luar biasa: 26 peminat masuk dalam *long list*, 5 peserta masuk dalam prakualifikasi, dan 5 konsorsium lolos prakualifikasi, termasuk PT Pelindo II. Jumlah ini sangatlah menggembirakan bagi Direktur Pelabuhan dan Pengerukan Pelabuhan mengingat proyek ini adalah proyek pertama di lingkungan Kementerian Perhubungan yang didesain untuk dibiayai secara KPS/PPP.

Pembahasan antara Ditjen Perhubungan Laut dengan peserta lolos prakualifikasi tanggal 10 Oktober 2011 dan dengan Tim Asistensi pada tanggal 6 dan 17 Oktober 2011 menetapkan bahwa proses penyerahan dokumen membutuhkan waktu 4 (empat) bulan dan pelaksanaan pembangunan diperkirakan dapat dimulai tahun 2013. Apabila semua pelaksanaan pembangunan berjalan lancar, maka Pelabuhan New Tanjung Priok atau lebih dikenal dengan Terminal Kalibaru akan bisa dioperasikan pada akhir tahun 2015, terlepas dari hasil pemetaan kurang menggembirakan terhadap 258 proyek besar transportasi dunia yang menunjukkan hampir tidak adanya proyek yang selesai tepat waktu (Black, 2011).

Lalu, bagaimana dengan prakiraan kongesti di tahun 2014?

Pada tanggal 17 Oktober 2011, Menteri Perhubungan mengirimkan surat nomor UM. 007/6/25.A Phb-2011 yang berisi laporan hasil pembahasan pelelangan pembangunan Terminal Kalibaru kepada Menko Perekonomian. Setelah itu, Menteri Perhubungan juga mengirimkan surat kepada Menteri Keuangan nomor UM. AL.106/1/2 Phb-2012 perihal permintaan dukungan pemerintah dalam bentuk kontribusi fiskal yang

dituangkan dalam APBN. Pada saat yang sama, PT Pelindo II mengajukan proposal untuk melaksanakan pengembangan Terminal Kalibaru dengan kapasitas yang jauh lebih besar dibandingkan yang ditawarkan pemerintah pada investor KPS/PPP.

Besarnya ekspansi terminal yang direncanakan oleh PT Pelindo II ini menjadikan pihak pemerintah terbelah menjadi dua. Kementerian BUMN mendukung upaya PT Pelindo II untuk mencari terobosan percepatan pembangunan Kalibaru. Kementerian Perhubungan memandang perlu untuk membatasi kapasitas Tanjung Priok untuk mengembangkan pelabuhan lain baik di Jawa maupun di luar Jawa. Bappenas dan Menko Perekonomian juga memiliki posisi yang tidak mudah karena keduanya mengharapkan terselenggaranya infrastruktur secara cepat untuk mendukung pertumbuhan ekonomi namun pada saat yang sama mengharapkan bahwa KPS/PPP juga dapat dikembangkan khususnya di sektor perhubungan.

Pada tanggal 25 Januari 2012, Tim Asistensi memberikan informasi kepada peserta lulus prakualifikasi bahwa proses pelelangan KPS akan dihentikan oleh Menteri Perhubungan. Dengan diterbitkannya Perpres No. 36 Tahun 2012 tanggal 5 April 2012, kontroversi seputar pelelangan Terminal Kalibaru Tahap I di Pelabuhan Tanjung Priok telah berakhir. Pemerintah memberi penugasan kepada PT Pelindo II (Persero) untuk membangun dan mengoperasikan Terminal Kalibaru, Pelabuhan Tanjung Priok. Salah satu pasal penting dalam Perpres tersebut adalah Pasal 4 yang menyebutkan bahwa “Pendanaan pembangunan dan pengoperasian Terminal Kalibaru Pelabuhan Tanjung Priok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dan biaya pengadaan lahan yang diperlukan, bersumber dan diusahakan oleh PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara”.

### **C. PT PELINDO II DAN STRATEGI PEMBANGUNAN TERMINAL KALIBARU**

---

RJ Lino sebagai Direktur Utama PT Pelindo II harus bekerja keras untuk memenuhi amanat yang terdapat dalam Perpres No. 36 Tahun 2012. Walaupun Perpres telah terbit pada April 2012, PT Pelindo II baru menerima perjanjian konsesi 70+25 tahun pada Desember 2012. Sebagai penerima tugas pemerintah, perusahaan harus membangun dan mengoperasikan terminal tanpa dukungan APBN yang pada umumnya diberikan untuk pembangunan infrastruktur dasar. Berdasarkan risiko pembiayaan berupa tidak adanya dukungan pemerintah, perusahaan mengusulkan 99 tahun masa konsesi yang berada jauh di atas periode 25 tahun *cost recovery*. Dengan peningkatan kedalaman kolam pelabuhan dari -14 M menjadi -20 M (dengan *initial dredging* -16M atau setara dengan Singapore Port) dan pembiayaan berbagai infrastruktur dasar lain, maka salah satu persoalan yang harus diselesaikan pemerintah adalah mengenai masa konsesi.

RJ Lino juga memahami bahwa peningkatan produktivitas dan kapasitas pelabuhan dan terminalnya harus dilakukan melalui transformasi dari pelabuhan nasional menjadi pelabuhan kelas dunia. Kewajiban pembangunan Tahap I Terminal Kalibaru oleh PT Pelindo II adalah penyediaan lahan melalui reklamasi seluas +/- 45 Ha, pembangunan terminal peti kemas dengan panjang dermaga 700 m, dan pengoperasian terminal peti kemas. Sementara itu, tugas tambahan PT Pelindo II – yang pada mulanya merupakan tugas pemerintah sebagaimana tertulis dalam desain awal KPS – adalah pembangunan jalan akses dan jembatan penghubung sepanjang 1,2 km dari pelabuhan menuju terminal peti kemas, pengerukan kolam pelabuhan dan alur

pelayaran, serta penyediaan *breakwater*. Dilema terbesar dari penugasan ini adalah: “Dari mana pembiayaan infrastruktur ini dapat diperoleh? Apakah pengguna jasa pelabuhanan harus membayar biaya yang pada umumnya dibebankan pada pemerintah?”

Dalam penugasan kepada PT Pelindo II, perusahaan diizinkan untuk bermitra dengan badan usaha lain (Pasal 3 Perpres No. 36 Tahun 2012). Atas dasar itu, pelelangan mitra pengembangan Terminal Kalibaru tahap I dilakukan. Tender berlangsung sukses dengan menggandeng Mitsui & Co Ltd. sebagai mitra investasi yang akan mengalokasikan dana untuk *superstructure*, peralatan, dan teknologi pengoperasian terminal. Adapun pembiayaan infrastruktur dan operasi terminal menjadi kewajiban PT Pelindo II. Sebagai bagian dari perjanjian antara Mitsui & Co Ltd. dan PT Pelindo II – sebagaimana *bid-criteria* yang ditetapkan PT Pelindo II saat mencari mitra –, pihak Mitsui & Co Ltd. diwajibkan membayar uang muka USD100 juta dan USD14 juta per 3 (tiga) bulan. Dana tersebut akan digunakan oleh PT Pelindo II untuk membiayai infrastruktur yang dijanjikan dalam konsesi dengan pemerintah.

#### **D. TERMINAL KALIBARU SETELAH TERBITNYA PERPRES NO. 36 TAHUN 2012 DAN MASA DEPAN KPS/PPP DI SEKTOR PERHUBUNGAN LAUT**

---

Terbitnya Perpres No. 36 Tahun 2012 telah menyebabkan preseden baru dalam proyek KPS/PPP di sektor perhubungan, khususnya di subsektor perhubungan laut. Bagi Pemerintah, kondisi ini meninggalkan dilema kebijakan publik, yaitu antara kebutuhan kecepatan pembangunan infrastruktur untuk mengatasi masalah yang sebenarnya tidak tertangani cukup lama dan perlunya pengalaman pemerintah dalam mendorong dan menyelenggarakan proyek KPS/PPP secara baik.

Salah satu kelemahan dalam perencanaan KPS Terminal Kalibaru adalah adanya perubahan berulang kali pada Rencana Induk Pelabuhan Tanjung Priok sehingga perlu adanya peningkatan kapasitas PJK dalam proses KPS. Perpres No. 36 Tahun 2012 tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai syarat kinerja Terminal Kalibaru yang menjadi beban dari PT Pelindo II. Perpres secara jelas menjelaskan mengenai jangka waktu untuk beroperasinya terminal dan kewajiban *output* bangunan fisik yang harus dihasilkan oleh PT Pelindo II, sebagaimana diatur dalam Keputusan Dirjen Perhubungan Laut PP No. 72/2/20-99 tentang Indikator Kinerja Pelayanan dan Standar Kerja Pelayanan Pelabuhan. Namun demikian, berbagai implikasi kebijakan publik menjadi konsekuensi dari Perpres ini.

Kembali ke kantor Dirjen Perhubungan Laut.

Penugasan PT Pelindo II untuk membangun dan mengoperasikan Terminal Kalibaru Tahap I memunculkan kebijakan tarif bongkar muat, biaya penumpukan di *marshaling yard*, maupun biaya-biaya lain yang harus ditetapkan oleh Menteri atau Direktur Jenderal. Ia risau bahwa perusahaan pelayaran dan pemilik barang akan merasa keberatan karena PT Pelindo II akan memasukkan biaya infrastruktur sebagai komponen biaya yang harus dibayarkan oleh pengguna jasa. Bagaimana menghindarkan risiko eksploitasi harga oleh *natural monopolist* seperti operator terminal di pelabuhan? Kalau terdapat beberapa terminal yang dioperasikan oleh lebih dari satu operator, bagaimana menjaga agar praktik oligopoli atau kartel tidak terjadi, atau sebaliknya praktik banting harga yang menyebabkan pelayanan menjadi memburuk? Preseden ini

dikhawatirkan menimbulkan kendala pada KPS/PPP pelabuhan di masa-masa yang akan datang. Persahabatan pribadinya dengan RJ Lino juga membuat Bobby Mamahit menaruh perhatian pada PT Pelindo II apabila di masa depan terjadi perubahan pimpinan perusahaan dan presiden. Mereka bisa saja memandang perlu untuk mengubah Perpres No. 36 Tahun 2012. Lalu, apa yang akan terjadi pada PT Pelindo II bila terjadi *default* dan kegagalan dalam menjalankan kewajiban pembangunan dan pengoperasian Terminal Kalibaru karena risiko perubahan Perpres ini?

Ternyata, cerita belum berakhir.

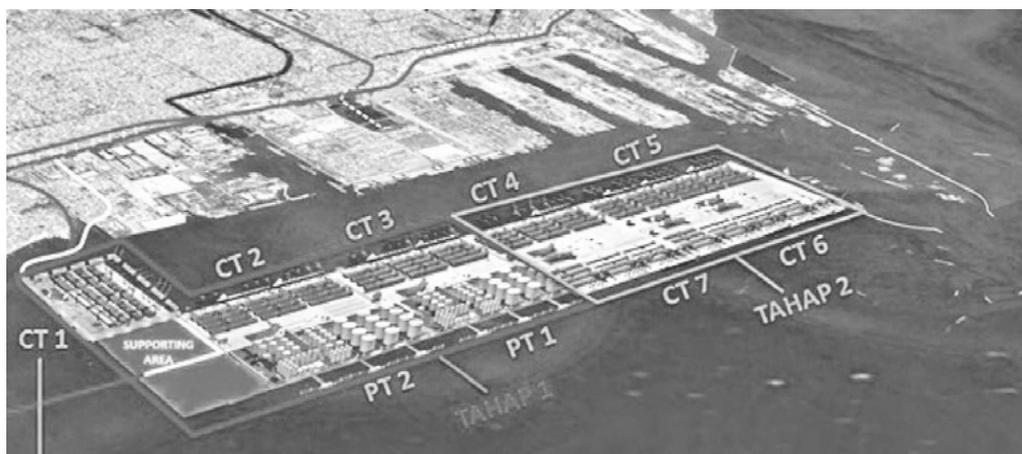
## E. LAMPIRAN

---

Gambar 2. Pelabuhan Tanjung Priok



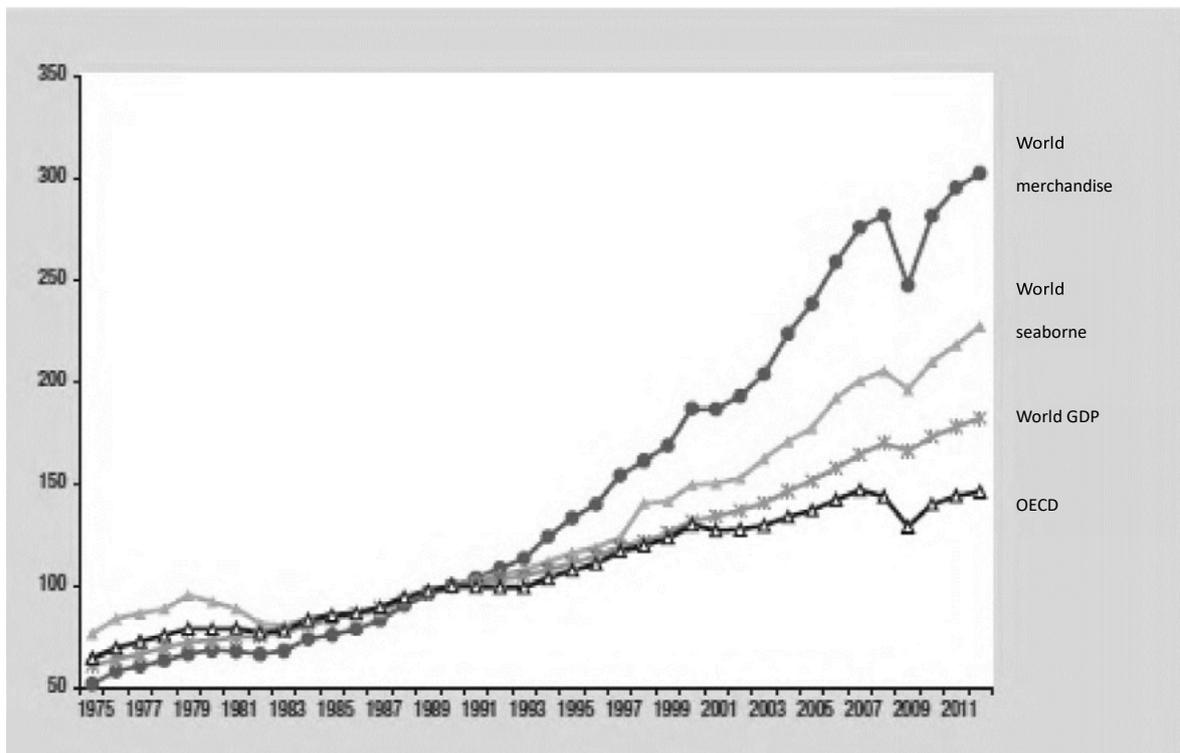
Gambar 3. *Layout* Terminal Kalibaru, Pelabuhan Tanjung Priok



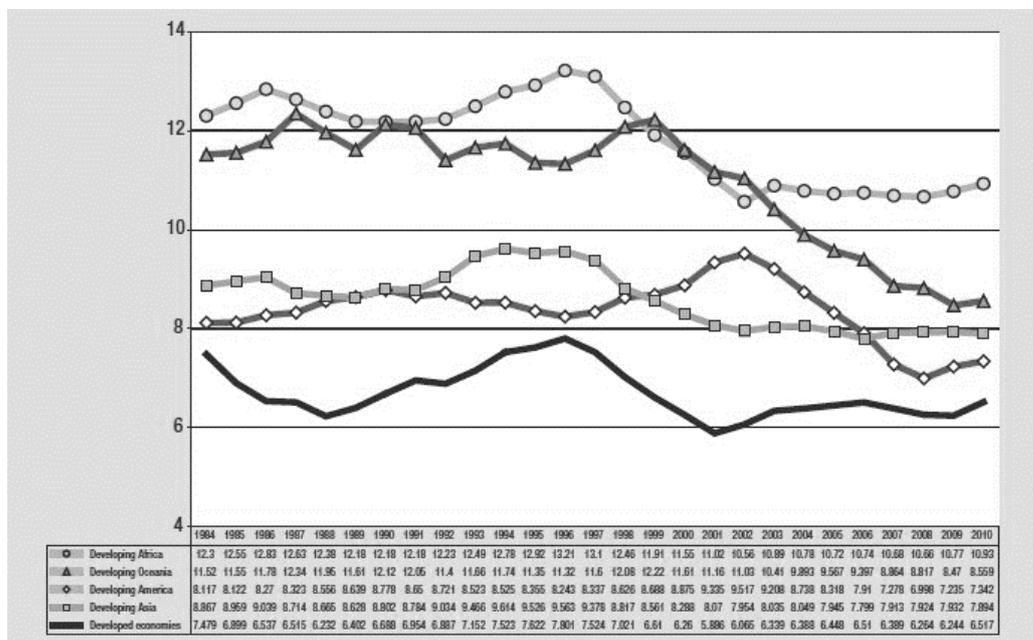
Gambar 4. Tahap I Pembangunan Terminal Kalibaru



Gambar 5. Pertumbuhan Ekonomi Dunia dan Perdagangan Laut Tahun 1975 s.d. 2012 (UNCTAD Secretariat, 2012)



Gambar 6. Biaya Freight terhadap Nilai Impor Barang (UNCTAD Secretariat, 2012)



Tabel 2. Produksi Kontainer di Berbagai Negara di Dunia (dalam TEUs 2009-2011)

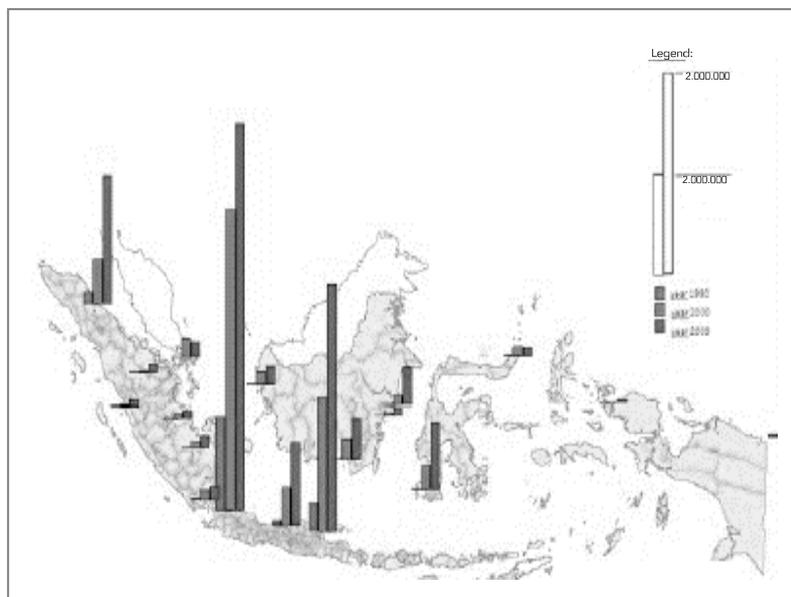
Country	2009	2010	Preliminary figures for 2011*	Percentage change 2010-2009	Percentage change 2011-2010
China	107 963 180	128 929 895	138 891 031	19.42	7.34
Singapore	26 592 800	29 178 500	30 722 470	9.72	5.29
China, Hong Kong SAR	21 040 096	23 699 242	24 404 000	12.64	2.97
Republik of Korea	15 699 161	18 537 801	20 809 210	18.08	12.25
Malaysia	15 859 938	18 244 650	19 808 658	15.04	8.57
United Arab Emirates	14 425 039	15 174 023	16 752 724	5.19	10.4
China, Taiwan Province of	11 352 097	12 501 107	13 463 919	10.12	7.70
India	8 011 810	9 752 908	9 951 310	21.73	2.03
Indonesia	7 243 557	8 371 058	8 884 888	15.57	6.14
Brazil	6 574 617	8 121 324	8 597 733	23.53	5.87
Thailand	5 897 935	6 648 532	7 170 500	12.73	7.85
Egypt	6 250 443	6 709 053	6 556 189	7.34	-2.28
Panama	4 597 112	5 906 056	6 534 265	28.47	10.64
Viet Nam	4 936 598	5 983 583	6 282 762	21.21	5.00
Turkey	4 521 713	5 547 447	5 998 820	22.68	8.14
Saudi Arabia	4 430 676	5 313 141	5 694 538	19.92	7.18
Philippines	4 306 941	4 946 882	5 230 909	14.86	5.74
Sri Lanka	3 464 297	4 000 000	4 200 00	15.46	5.00
<b>Total reported</b>	<b>325 231 247</b>	<b>376 689 356</b>	<b>402 340 923</b>	<b>15.82</b>	<b>6.81</b>
<b>World total</b>	<b>472 273 661</b>	<b>540 693 119</b>	<b>572 834 421</b>	<b>14.49</b>	<b>5.94</b>

- In the above list, Singapore includes the port of Jurong.
- The term other reported refers to countries for which fewer than 100.000 TEUs per year were reported. Notes: Many figures, especially for 2011, are estimates (their figures are highlighted in italics). Port throughput figures tend not to be disclosed by ports until a considerable time after the end of the calendar year. Country totals may conceal the fact that minor ports may not be included, therefore, in some cases, the actual figures may be higher than those given.

Tabel 3. Pertumbuhan Perdagangan dan Kargo di Indonesia Tahun 1999 s.d. 2009

Trade Flow and Cargo Type	1999	2009	AAGR 1999-2009
<b>IMPORTS</b>			
General cargo	11,777	18,628	4.7%
Container cargo	6,755	30,658	16.3%
Dry Bulk	12,281	9,719	-2.3%
Liquid Bulk	17,327	41,954	9.2%
Subtotal	48,140	100,958	7.7%
<b>EXPORTS</b>			
General cargo	16,635	14,212	-1.6%
Container cargo	8,568	30,342	13.5%
Dry Bulk	41,511	303,133	22.0%
Liquid Bulk	38,535	94,769	9.4%
Subtotal	105,249	442,457	15.4%
<b>DOMESTIC UNLOADING</b>			
General cargo	25,078	55,430	8.3%
Container cargo	5,844	13,613	8.8%
Dry Bulk	26,885	123,743	16.5%
Liquid Bulk	45,448	19,675	-8.0%
Subtotal	103,195	212,460	7.5%
<b>DOMESTIC LOADING</b>			
General cargo	17,535	55,430	12.2%
Container cargo	6,525	13,610	7.6%
Dry Bulk	14,499	123,771	23.9%
Liquid Bulk	47,334	19,675	-8.4%
Subtotal	85,893	212,485	9.5%
<b>TOTAL</b>			
General cargo	70,966	143,699	7.3%
Container cargo	27,692	88,222	12.3%
Dry Bulk	95,176	560,366	19.4%
Liquid Bulk	148,644	176,072	1.7%
<b>Total</b>	<b>342,477</b>	<b>968,361</b>	<b>11.0%</b>

Gambar 7. Pertumbuhan Pergerakan Kontainer di Pelabuhan Utama Indonesia Tahun 1990 s.d. 2009 (IndII, 2011)







POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) ke-5

**MITIGASI RISIKO PENDANAAN SWASTA  
UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR**

**STUDI KASUS: PT JAKARTA MONORAIL**



## MITIGASI RISIKO PENDANAAN SWASTA UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR



### RINGKASAN

Keputusan untuk membangun dan mengoperasikan kereta listrik monorel merupakan langkah maju dalam penerapan sistem transportasi massal perkotaan yang humanis. Penyediaan sarana transportasi massal yang memadai (aman, andal, dan nyaman) merupakan kebutuhan mendesak untuk mengatasi problem kronis kemacetan lalu lintas khususnya di ibu kota Jakarta. Berbeda dengan pembangunan infrastruktur ekonomi pada umumnya, pembangunan kereta listrik monorel di Jakarta memiliki keunikan tersendiri karena sumber pendanaan yang dipergunakan berasal dari pemodal swasta murni (*private equity financing*).

Tantangan terbesar dalam menerapkan model pendanaan *private equity financing* adalah bagaimana menyeimbangkan antara kepentingan swasta yang menginginkan percepatan pengembalian investasi modal dan kemampuannya dalam memenuhi harapan publik terkait pelayanan yang baik dan harga tiket yang wajar. Kami merekomendasikan kepada pengambil kebijakan untuk melakukan mitigasi risiko terhadap penerapan skema pendanaan swasta murni agar manfaat yang optimal bagi masyarakat dapat diperoleh.

**Kata kunci:** Infrastruktur, pendanaan, *private equity financing*

Kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada, dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) dalam penyelenggaraan *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertujuan untuk memberi masukan kepada pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur. Rekomendasi forum tersebut tertuang dalam *policy brief* ini. IIR merupakan inisiatif dari ketiga Perguruan Tinggi Negeri sebagai salah satu kontribusi lembaga pendidikan tinggi untuk turut serta meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

## A. PENDAHULUAN: KONTROVERSI PENDANAAN INFRASTRUKTUR

---

Keputusan pihak swasta untuk berinvestasi dengan membangun dan mengoperasikan kereta listrik monorel di ibu kota Jakarta merupakan satu langkah maju dan sudah sepatutnya mendapat apresiasi di ranah kebijakan publik. Keterlibatan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur di satu sisi dapat dilihat sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Namun, keterlibatan pihak swasta murni di sisi lain dapat juga dipandang sebagai bentuk ketidakberdayaan pihak pemerintah dalam menyediakan sarana prasarana transportasi fisik yang memadai bagi kepentingan publik.

Kebijakan pendanaan tentang pembangunan infrastruktur yang berkembang sekarang ini pada gilirannya membuka ruang yang luas untuk mendiskusikan arti penting konvergensi kebijakan fiskal dan keuangan publik. Cangiano *et al.* (2013) mengemukakan bahwa pengelolaan keuangan publik pada prinsipnya tidak imun terhadap langkah inovatif untuk mengakomodasi kebutuhan pendanaan pembangunan. Fenomena mengenai adanya disparitas antara kebutuhan dan ketersediaan dana publik pada gilirannya menjadi isu yang terus mengemuka dalam pelaksanaan program percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia. Sebagai contoh, investor dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mengupayakan dana investasi kira-kira Rp100 triliun atau lebih dari separo kegiatan investasi di bidang infrastruktur. Sementara itu, partisipasi pihak swasta untuk investasi infrastruktur baru sebesar 11% dan dukungan dana pemerintah hanya sebesar 9%.

Bila menilik target yang dicanangkan pemerintah pada tahun-tahun mendatang, kita sepertinya merasakan bahwa target tersebut tidak mudah dicapai bila tidak diikuti dengan rekayasa proses bisnis dalam penyediaan dana pembangunan. Partisipasi pihak swasta untuk pendanaan infrastruktur pada dasarnya tidak menghapus kewajiban pemerintah untuk memenuhi kebutuhan mengenai sarana dan prasarana khususnya transportasi publik. Oleh sebab itu, ragam kendala percepatan pembangunan infrastruktur ekonomi kini seolah menjadi “target bersama” untuk segera mendapat penyelesaian yang meliputi penguasaan dan pembebasan lahan, penyediaan ragam sumber pendanaan yang memadai, penyediaan sumber daya manusia yang andal dan kompeten, dan pengelolaan portofolio risiko investasi secara menyeluruh.

Lebih dari itu, langkah-langkah percepatan yang akan ditempuh membutuhkan adanya keselarasan visi pembangunan yang akan dicapai dan prinsip-prinsip dasar mengenai tata-pamong, kepatuhan terhadap aturan, dan alur kebijakan anggaran yang dianut. Keputusan mengenai pendanaan infrastruktur selanjutnya membuka ruang konvergensi kebijakan dengan tidak menutup kemungkinan adanya interdependensi antara pemangku kepentingan di sektor swasta dan pemerintah (Gayer & Rosen, 2010). Artinya, peluang swasta untuk berkreasi dalam pembangunan infrastruktur masih terbuka namun dengan tetap mempertimbangkan kepentingan publik. Pencermatan terhadap potensi risiko dan proses mitigasi terhadap risiko sistematis dan nonsistematis dalam skema pendanaan swasta merupakan aspek penting yang harus diperhatikan oleh pengambil kebijakan publik terutama untuk mengurangi kompleksitas isu yang berkembang bagi pembangunan infrastruktur di Indonesia.

## B. MODEL BISNIS UNTUK PEMBANGUNAN KERETA LISTRIK MONOREL

---

Dalam konteks pembangunan monorel di Jakarta, keterlibatan pihak swasta sejak tahap inisiasi hingga tahap pembangunan fisik sebenarnya menggambarkan adanya kompromi kepentingan yang bermuara pada penciptaan nilai tambah melalui peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat. Keputusan investasi yang diambil pihak swasta tentunya bukan semata-mata didasarkan pada pertimbangan finansial tetapi juga *political investment* yang dikemas dalam bingkai pengembangan infrastruktur di Indonesia.

Penyediaan sarana transportasi massal yang andal dan nyaman di Jakarta merupakan keputusan investasi yang mempunyai nilai strategis karena diharapkan mampu menghasilkan efek berganda melalui percepatan kegiatan produktif dan pemerataan pembangunan sosial ekonomi masyarakat. Pembangunan infrastruktur ekonomi diharapkan tidak hanya membantu meringankan beban lalu lintas jalan raya di ibu kota, namun juga mengurangi kerugian ekonomi senilai Rp28,1 triliun per tahun akibat adanya kemacetan (Mirlanda, 2011). Besaran kerugian ekonomi tersebut dihitung berdasarkan nilai waktu yang terbuang, ongkos bahan bakar, dan ongkos kesehatan yang dikeluarkan akibat polusi dan kemacetan lalu lintas.

Hanya saja, kompleksitas proses yang terjadi pada tahap inisiasi hingga pelaksanaan pembangunan fisik menggambarkan adanya ragam kepentingan, mulai dari pengelolaan tata ruang sampai pengaturan perilaku masyarakat yang berupaya menguasai kawasan yang mempunyai nilai komersial untuk kemudian mengambil manfaat ekonomis secara terbatas. Hal inilah yang menguatkan argumen bahwa proses pembangunan infrastruktur tidak bisa dilihat hanya secara parsial dari perspektif ekonomi makro semata tetapi juga dengan mempertimbangkan pengaruh konstruksi sosial yang dinamis ke dalam proses perencanaan transportasi massal dan pembangunan ekonomi secara terintegrasi (Boyer, 1998).

Oleh sebab itu, adanya dukungan faktor keterhubungan antarmoda dan antarzona geografis menjadi elemen penting untuk dikendalikan baik sebagai *feeder* maupun sebagai induk atau *hub-system* pengangkutan penumpang yang utama. Aktivitas intermoda dan langkah pembangunan ekonomi berbasis kewilayahan merupakan sebuah keharusan dalam mengimplementasikan rancangan sistem transportasi massal yang terintegrasi. Upaya menjaga keberlanjutan rancangan sistem secara integratif mungkin perlu dirujuk kembali agar agenda strategis dalam pembangunan bidang infrastruktur yang sudah menjadi komitmen bersama dapat terlaksana (Oner & Saritas, 2005).

Sebagai konsekuensi atas kompleksitas yang ada, maka langkah pemetaan dan mitigasi risiko pembangunan infrastruktur dengan sumber pendanaan swasta murni juga patut dicermati kembali mulai dari tahap *pre-construction*, *construction*, *implementation*, hingga *post-implementation*. Bagi Pemerintah, adanya kepastian mengenai sumber pendanaan dan rencana bisnis (*business plan*) yang disampaikan oleh pihak pemodal swasta merupakan elemen krusial untuk mitigasi risiko pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan publik. Itulah sebabnya mengapa pemberian konsesi kepada pihak swasta untuk pembangunan infrastruktur massal sudah seharusnya diikuti dengan proses pengawalan dalam hal kebijakan tata ruang dan pengaturan zona ekonomi agar sinkronisasi pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat dan tujuan dasar investasi swasta dapat tercapai. Selanjutnya, Boks 1 di bawah ini mendeskripsikan kompleksitas mitigasi risiko pendanaan swasta dalam pembangunan monorel di Jakarta.

## Pendanaan Swasta Murni: Studi Kasus PT Jakarta Monorail

Legitimasi pihak swasta dalam proyek pembangunan monorel di Jakarta sebenarnya sudah sejak lama diperoleh dengan diterbitkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 103 Tahun 2006 tentang Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Pembangunan Proyek Monorel Jakarta dan diperkuat lagi dengan Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 44 Tahun 2013 tentang Pembentukan Tim Pendamping Perencanaan Pembangunan Proyek Monorel.

Keputusan PT Jakarta Monorail (PT-JM) untuk mengambil alih dan melakukan investasi di bidang infrastruktur ekonomi mengisyaratkan adanya pemodal swasta yang memiliki kemampuan mengelola ketidakpastian lingkungan bisnis di Indonesia. Keberanian PT-JM mengambil langkah antisipatif tentu sudah memperoleh dukungan dari induk korporasinya, Ortus Holding, terutama mengenai pengelolaan risiko dan tingkat *return* investasi yang diperhitungkan. Seperti telah diperkirakan sebelumnya, *revenue stream* PT-JM kemungkinan tidak bisa hanya bersumber dan mengandalkan pendapatan dari harga tiket penumpang monorel saja. Pihak manajemen PT-JM tentu berharap pembangunan monorel akan mendorong pertumbuhan bisnis turunannya, terutama pengembangan bisnis properti dan real estat di kawasan yang terkoneksi dengan jalur monorel. Dalam konteks ini, PT-JM sebagai pemegang konsesi tentu menyiapkan *exit strategy* sebagai antisipasi adanya turbulensi lingkungan bisnis. Hal tersebut telah menjadi pertimbangan bagi manajemen PT-JM pada waktu memutuskan untuk mengambil alih dan kemudian melanjutkan pembangunan monorel dari pemegang konsesi sebelumnya.

Kondisi tersebut sebenarnya mengisyaratkan bahwa pembangunan monorel di Jakarta memuat isu yang sangat kompleks dan bersifat multidimensi. Penyelesaian permasalahan yang mungkin terjadi sudah tentu memerlukan pendekatan yang terintegrasi agar kebijakan publik dapat terlaksana dan produktivitas para pekerja profesional yang bekerja di kawasan pusat bisnis ibu kota tetap terjaga. Keputusan strategis yang diambil Pemerintah Provinsi DKI dengan mengizinkan perusahaan swasta memegang konsesi untuk melanjutkan kembali pembangunan monorel memang patut diapresiasi. Meski demikian, hal itu tidak berarti bahwa tanggung jawab pemerintah terhadap hak publik dapat sepenuhnya dialihkan ke pihak swasta terutama untuk mengatasi krisis transportasi darat di ibu kota. Bagi pemerintah, pengembangan infrastruktur diharapkan mendorong penciptaan nilai tambah dan imbas berganda bagi masyarakat.

Imbas berganda (*multiplier effect*) yang diharapkan muncul dari adanya fasilitas monorel bagi publik antara lain efisiensi waktu dan biaya yang dibutuhkan masyarakat untuk menjangkau pusat-pusat kegiatan ekonomi serta peningkatan produktivitas masyarakat karena terwujudnya zona-zona kegiatan ekonomi baru di sepanjang kawasan yang terkoneksi dengan monorel. Kebutuhan untuk melakukan pertemuan-pertemuan bisnis dapat dipenuhi karena keterhubungan fasilitas monorel dengan moda transportasi massal lainnya yang selama ini menjadi perhatian bersama seperti *bus rapid transit*, *mass rapid transit*, dan kemungkinan pengembangan transportasi massal melalui sungai. Artinya, perubahan perilaku masyarakat diharapkan juga akan terjadi dengan menyesuaikan terjadinya perubahan lingkungan.

Kebutuhan pendanaan untuk pembangunan monorel yang konsesi pengelolaannya kini berada pada PT-JM sepenuhnya mengandalkan pada dana swasta murni sehingga tidak ada beban APBN atau APBD dalam kegiatan ini. Pertimbangan bisnis murni sepenuhnya dipergunakan oleh pihak manajemen PT-JM dalam pengambilan keputusan untuk berinvestasi di bidang infrastruktur monorel. Masyarakat umum mungkin agak kesulitan dalam memahami alasan sebuah perusahaan swasta murni bersedia melakukan investasi di bidang layanan infrastruktur publik yang memiliki tingkat pengembalian investasi (*Internal Rate of Return*) yang tidak terlalu tinggi serta durasi pengembalian investasi yang cukup lama.

Tentu saja tidak semua pelaku bisnis memiliki keberanian yang sama untuk berinvestasi di bidang infrastruktur ekonomi seperti halnya monorel. Bagi PT-JM, kemampuan mengelola ketidakpastian terhadap lingkungan bisnis tentu didukung strategi pendanaan yang memungkinkan mereka mengambil langkah antisipatif sehingga mitigasi risiko bisnis dapat dilakukan dengan seksama. Fasilitas *Stand-By Letter of Credit* (SBLC) yang dikeluarkan oleh lembaga perbankan memang bisa menjadi satu opsi dalam mengurangi potensi risiko bisnis yang ada. Namun, tidak semua SBLC yang dikeluarkan oleh lembaga perbankan di Indonesia dapat diterima secara luas di pasar internasional.

Satu pola bisnis yang umum dipergunakan di bidang infrastruktur adalah DBFOT (*design, build, fund, operate, transfer*) yang mensyaratkan adanya kepastian kendali terhadap risiko sistematis yang melekat pada bisnis dalam jangka panjang. Terlebih lagi, investasi di bidang monorel sangat sensitif terhadap harga tiket dan jumlah penumpang pada periode waktu. Garansi terhadap jumlah penumpang yang diberikan oleh pemerintah atau pemegang otoritas kebijakan publik hanyalah merupakan syarat perlu namun belum mencukupi untuk menjamin keberlanjutan bisnisnya. Dengan demikian, model bisnis semacam ini mengamanatkan kepada pemerintah untuk menerapkan fungsi kendali agar monopoli terhadap hak publik dapat terjaga namun pada saat yang sama pemerintah harus menyiapkan perlindungan atau penjaminan bagi perusahaan swasta terhadap berbagai risiko (terutama risiko politik karena pergantian rezim yang berkuasa).

Risiko yang dihadapi investor di tahap awal adalah penguasaan dan pemilikan lahan publik. Pembebasan lahan untuk kepentingan pembangunan infrastruktur publik memang selalu menjadi tantangan tersendiri yang harus dihadapi oleh PT-JM dalam pengembangan jangka panjang. Ketersediaan cadangan lahan (*land bank*) tentu akan membantu mengurangi kompleksitas tersebut terutama dalam masa konstruksi dan pengembangan. Dengan cara itu, proyeksi permintaan terhadap bisnis real estat dan properti yang menjadi objek bisnis turunan dari investasi monorel akan menentukan tingkat kecepatan pengembalian dalam berinvestasi. Ekspektasi terhadap pertumbuhan bisnis real estat dan properti tentu akan menjadi penentu dalam percepatan penyelesaian pembangunan konstruksi fisik monorel.

Oleh sebab itu, daya tarik pihak swasta untuk berinvestasi di layanan transportasi publik seperti halnya monorel tidak hanya bertumpu pada jaminan jumlah penumpang yang bisa terangkut. Daya tarik atau magnet investasi justru terletak pada pengembangan properti di kawasan yang dilintasi kereta monorel. Upaya ini ditempuh untuk menggeser elastisitas harga atas permintaan terhadap fasilitas monorel. Artinya, fungsi permintaan pada monorel banyak ditentukan oleh pertumbuhan pasar properti yang diproyeksikan (*derived demand*). Dengan demikian, sensitivitas harga tiket monorel akan terkompensasi dengan peningkatan harga sewa dan/atau kenaikan nilai properti yang menjadi lahan kelolaan dalam kelompok usaha Ortus Holding.

## C. SIMPULAN DAN REKOMENDASI

---

Berdasarkan paparan di atas, kami merumuskan sejumlah simpulan dan memproyeksi adanya implikasi-implikasi kebijakan sebagai berikut:

1. Keputusan untuk membangun infrastruktur ekonomi yang menjadi prioritas negara memerlukan dukungan dan keberanian dari pemangku kepentingan di Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan swasta. Keterbatasan peran dan dukungan lembaga keuangan untuk memberi garansi terhadap inisiasi, pelaksanaan, serta pengelolaan proyek pembangunan infrastruktur menggambarkan bahwa negeri ini belum sepenuhnya memiliki sistem kelembagaan yang kuat untuk mendanai dan menjamin pelaksanaan pembangunan infrastruktur yang bernilai strategis bagi kemajuan bangsa.
2. Pembangunan infrastruktur yang bersumber dari pendanaan swasta pada prinsipnya juga memerlukan mitigasi risiko secara memadai karena adanya faktor sensitifitas dalam keputusan investasi yang diambil. Model pengelolaan dan mitigasi risiko dibutuhkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah karena tanggung jawab pendanaan untuk pembangunan infrastruktur pada dasarnya tidak sepenuhnya dialihkan kepada pihak swasta murni.
3. Kebijakan umum mengenai pembangunan infrastruktur ekonomi yang sifatnya ego sektoral mungkin sudah saatnya untuk dikaji ulang agar kepentingan nasional kini bisa menjadi prioritas penting bagi pembangunan negeri. Problem klasik terkait perolehan dan pembebasan lahan untuk pembangunan infrastruktur, khususnya transportasi massal, adakalanya membutuhkan *passion* yang kuat dari pengambil keputusan dan tidak bisa diselesaikan oleh pejabat tertinggi di tingkat Pemerintah Daerah atau bahkan Kementerian Perhubungan saja.
4. Konsistensi kebijakan mengenai tata ruang sangatlah penting untuk diterapkan karena rencana pembangunan infrastruktur sering kali menembus kawasan yang terproteksi dan mungkin memerlukan penanganan khusus. Penerapan pendekatan sistem dan tata ruang harus terintegrasi dan melibatkan para pemangku kebijakan terkait, seperti Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Keuangan, dan Badan Pertanahan Nasional.
5. Keterbatasan sumber pendanaan pemerintah mengisyaratkan perlunya skema pendanaan alternatif untuk mendukung percepatan pembangunan infrastruktur. Upaya khusus mutlak dilakukan untuk memperoleh dukungan lembaga perbankan pada pembangunan proyek-proyek infrastruktur fisik yang umumnya mempunyai tingkat pengembalian investasi cukup panjang. Pemerintah Pusat mungkin saja memberi penugasan kepada bank pemerintah untuk mendanai. Pemerintah bisa juga menunjuk langsung pengembang infrastruktur untuk mengerjakan proses pembangunan serta pengelolaannya. Namun, hal itu harus dilakukan dengan penuh perhitungan (cermat) dan tidak terburu-buru agar pengulangan sejarah terhadap peran dan fungsi lembaga publik tidak terjadi. Profesionalitas yang sudah mulai dibangun di kalangan manajemen tentu harus tetap dijaga agar percepatan dan perluasan pembangunan infrastruktur sosial tidak dimaknai dengan “menghalalkan” segala cara demi sebuah ambisi atau bahkan reputasi sektoral.

- Keinginan publik untuk menikmati ketersediaan fasilitas transportasi, air minum, telekomunikasi, dan kelistrikan yang nyaman, aman, dan andal kini tidak lagi dihubungkan dengan pihak penyedia infrastruktur tersebut: apakah lembaga pelat merah atau pelat hitam. Artinya, masyarakat kini lebih mengapresiasi rasionalitas ekonomi yang menempatkan *Value for Money* sebagai dasar keputusannya. Dengan demikian, bila percepatan pembangunan infrastruktur akan dilakukan di negeri ini, maka gerakan massal menjadi salah satu pilihan strategis sehingga klaim terhadap dominasi peran, fungsi, dan tanggung jawab dalam pembangunan infrastruktur dapat dihindari. Hal yang lebih penting juga adalah bahwa investor swasta mendapat kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam pembangunan sepanjang prinsip akuntabilitas dan transparansi dapat terus terjaga.

### D. PENUTUP

---

Sebagai penutup, apapun bentuk keputusan yang akan diambil dalam pembangunan di bidang infrastruktur, rasionalitas terbatas pada akhirnya mengharuskan para investor untuk memilih ragam opsi yang menawarkan solusi terbaik terhadap segala bentuk ketidakpastian. Adanya dukungan dari lembaga penjaminan yang dinilai memiliki kredibilitas tinggi memang memiliki tingkat urgensi tersendiri bagi investor di bidang infrastruktur. Skema penjaminan yang mengakomodasi kebutuhan terhadap mitigasi seluruh risiko potensial adalah harapan bersama. Hal ini tentu membutuhkan kreativitas, keterampilan, dan pengalaman tersendiri dalam mengelola ketidakpastian pembangunan infrastruktur. Keberanian para *stakeholder* dalam melangkah dan menentukan jangka waktu serta target capaian juga berkontribusi untuk mengatasi keterbatasan sumber pendanaan dan menentukan pembangunan infrastruktur yang menjadi prioritas publik.

### E. REFERENSI

---

- Boyer, D. K. (1998). *Principles of transportation economics*. Addison-Wesley Publishing, Longman.
- Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (2013). *Public financial management and its emerging architecture*. IMF Publications.
- Carson, S. J., Madhok, A., & Wu, T. (2004), Uncertainty, opportunism, and governance: The effect of volatility and ambiguity on formal and relational contracting. *Academy of Management Journal*, 49(5), 1–50. <http://doi.org/10.2139/ssrn.611208>
- Gayer, T., & Rosen, S. H. (2010). *Public finance*. McGraw-Hill.
- Mirlanda, A. M. (2011). Kerugian ekonomi akibat kemacetan lalu lintas di ibu kota. *Tugas Akhir*. Universitas Indonesia (Tidak Dipublikasikan).
- Oner, A. M., & Saritas, O. (2005). A system approach to policy analysis and development planning: Construction sector in the Turkish 5-year development plans. *Technological Forecasting and Social Change*, 72(7), 886–911. <http://doi.org/10.1016/j.techfore.2004.11.002>

## F. INFORMASI PENULIS

---

*Policy brief* ini merupakan ringkasan dari *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertajuk Mitigasi Risiko Pendanaan Swasta untuk Pembangunan Infrastruktur: Studi Kasus PT Jakarta Monorail yang diselenggarakan pada tanggal 21 November 2013 atas kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada dengan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). Isi dari *policy brief* ini merupakan buah pikiran dari penulis dan tidak serta merta merefleksikan kebijakan resmi atau pandangan PT PII.

**Dr. Hargo Utomo, M.B.A., M.Com.** adalah pengajar senior di Jurusan Manajemen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Gadjah Mada dengan spesialisasi di bidang sistem informasi, teknologi manajemen, dan inovasi. Saat ini, Hargo menjabat sebagai Direktur Pengembangan Usaha dan Inkubasi UGM yang berperan dalam hilirisasi produk-produk inovatif universitas ke industri. Sebelum itu, Hargo pernah menjabat sebagai Direktur UGM Kampus Jakarta dan Direktur PT UGM Samator Pendidikan di Jakarta. Di samping kesibukannya mengajar dan memimpin unit kegiatan di kampus, Hargo juga aktif menulis artikel ilmiah populer mengenai *general business environment*. Sedangkan di komunitas bisnis praktis, Hargo juga aktif berkontribusi dalam kegiatan *business advisory*. Alamat korespondensi: hargo\_utomo@ugm.ac.id.

**Prof. Dr. Techn. Ir. Danang Parikesit, M.Sc. (Eng.)** adalah guru besar Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada. Danang Parikesit menjabat sebagai Ketua Masyarakat Transportasi Indonesia, Ketua Forum Internasional untuk Transportasi Pedesaan dan Pembangunan, Dewan Direktur Studi Transportasi untuk Asia Timur, dan Ketua Pusat Studi Transportasi dan Logistik. Sejak tahun 2010, Danang mengabdikan sebagai penasihat kebijakan untuk Menteri Pekerjaan Umum dan Anggota Dewan Prakarsa Infrastruktur Indonesia (*Indonesia Infrastructure Initiative*). Danang juga pernah menjadi Koordinator Komite Teknis Nasional untuk Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Transportasi Nasional. Alamat korespondensi: dparikesit@ugm.ac.id.



## STUDI KASUS

### MITIGASI RISIKO PENDANAAN SWASTA UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

#### PT JAKARTA MONORAIL

## PENDAHULUAN

Greget Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk mendorong pembangunan infrastruktur dalam rangka *Master Plan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) sudah sewajarnya mendapat apresiasi walau masih terbatas. Nilai investasi yang digulirkan untuk percepatan pembangunan di berbagai sektor sejak Mei 2011 hingga Juli 2013 sudah mencapai Rp647 triliun. Sementara itu, alokasi dana untuk pembangunan di bidang infrastruktur baru kira-kira senilai Rp123 triliun atau 19% dari total realisasi investasi ([www.setkab.go.id](http://www.setkab.go.id)). Hanya saja, bila menilik target yang dicanangkan dalam MP3EI pada tahun-tahun mendatang, kita dapat merasakan bahwa target tersebut tidak mudah untuk dicapai oleh pemerintah bila tidak diikuti dengan rekayasa proses dan kegiatan yang selama ini dijalankan. Bisa dibayangkan, rencana untuk melaksanakan kegiatan percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi di tahun-tahun mendatang diperkirakan membutuhkan dana investasi sebesar Rp4.000 triliun.

Jika estimasi di atas benar dan target tersebut memang ingin dicapai, maka ragam kendala percepatan pembangunan infrastruktur harus menjadi “target bersama” untuk diselesaikan, mulai penguasaan dan pembebasan lahan, penyediaan ragam sumber pendanaan yang memadai, ketersediaan sumber daya manusia yang andal dan kompeten, dan pengelolaan portofolio risiko investasi secara menyeluruh. Oleh sebab itu, elaborasi pendekatan sistem yang terintegrasi mungkin perlu ditengok kembali agar agenda strategis dalam bidang infrastruktur yang sudah menjadi komitmen bersama di negeri ini dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya (Oner & Saritas, 2005). Pertanyaan yang muncul saat ini adalah: Siapakah yang akan menjadi *leading agent* dan kemudian mengupayakan ragam sumber pendanaan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan infrastruktur? Dan, bagaimana pula masyarakat harus membayarnya?

---

Studi kasus ini ditulis oleh Dr. Hargo Utomo, M.B.A., M.Com, Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Gadjah Mada yang saat ini menjabat sebagai Direktur Utama Program Magister Manajemen UGM, dan Prof. Dr. Ir. Techn. Danang Parikesit, M.Sc., (Eng.), Guru Besar Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada yang juga merupakan Ketua Masyarakat Transportasi Indonesia. Materi yang ditulis dalam studi ini dimaksudkan untuk keperluan pembelajaran infrastruktur dan tidak dapat digunakan sebagai referensi untuk posisi legal dari masing-masing pihak.

Gambar 1. Monorel Jakarta



## A. PENDANAAN UNTUK PEMBANGUNAN MONOREL

---

Keputusan Pemerintah Pusat (dalam Peraturan Presiden No. 103 Tahun 2006 tentang Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Pembangunan Proyek Monorail Jakarta) dan Pemerintah Daerah (dalam Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 44 Tahun 2013 tentang Pembentukan Tim Pendamping Perencanaan Pembangunan Proyek Monorail Provinsi DKI Jakarta) memberi izin resmi kepada PT Jakarta Monorail untuk melanjutkan kembali pembangunan monorel di ibu kota negara tersebut merupakan satu langkah maju dalam kebijakan infrastruktur di Indonesia. Ketersediaan monorel diharapkan tidak hanya membantu meringankan beban lalu lintas jalan raya di ibu kota namun juga mengurangi kerugian ekonomi karena kemacetan yang diperkirakan bernilai Rp28,1 triliun per tahun (Mirlanda, 2011). Besaran kerugian ekonomi tersebut dihitung berdasarkan nilai waktu yang terbuang, ongkos bahan bakar, dan ongkos kesehatan yang dikeluarkan akibat polusi dan kemacetan lalu lintas.

Salah satu pemicu kemacetan lalu lintas di ibu kota adalah karena laju pengguna kendaraan pribadi mengalami pertumbuhan lebih cepat dibanding dengan laju pertumbuhan panjang jalan dan kapasitas kendaraan umum dalam mengangkut penumpang. Perkembangan transportasi yang ada di Jakarta menunjukkan bahwa pada tahun 2013 terdapat 17,1 juta perjalanan setiap hari yang dilayani oleh 5,7 juta unit kendaraan bermotor dengan pertumbuhan sekitar 9% per tahun. Ironisnya, 56% perjalanan dilayani oleh angkutan umum yang berjumlah 86.435 unit atau 1,8%, sedangkan 98,2% sisanya menggunakan kendaraan pribadi yang melayani 44% perjalanan (<http://www.depbum.go.id> dan <http://www.dishub.jakarta.go.id>). Realitas sosial terjadi karena adanya pertumbuhan kelas menengah dalam satu dekade terakhir. Proporsi kelas menengah di Indonesia telah meningkat dari 36% pada 2010 menjadi 56,5% pada 2013. Sementara itu, angka kemiskinan terus menurun dari 17% pada 2004 menjadi 11,6% pada 2013 (<http://www.bappenas.go.id>).

Kondisi di atas sebenarnya mengisyaratkan bahwa fenomena transportasi di Jakarta memuat isu yang sangat kompleks dan bersifat multidimensi. Penyelesaian permasalahan tersebut tentu memerlukan pendekatan yang terintegratif agar kebijakan publik dapat terlaksana dan produktivitas para pekerja profesional yang

bekerja di ibu kota tetap terjaga. Ketersediaan sarana transportasi massal yang andal dan terjangkau menjadi dambaan setiap warga yang tinggal di daerah ibu kota. Keputusan strategis yang diambil Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan mengizinkan perusahaan swasta pemegang konsesi untuk melanjutkan kembali pembangunan monorel memang patut diapresiasi. Hal itu tidak hanya mengatasi krisis transportasi darat di ibu kota melainkan juga membantu kepentingan pembangunan infrastruktur sosial ekonomi secara makro.

Imbas berganda (*multiplier effect*) yang diharapkan muncul dari adanya fasilitas monorel bagi publik adalah efisiensi waktu dan biaya yang dibutuhkan masyarakat untuk menjangkau pusat-pusat kegiatan ekonomi dan peningkatan produktivitas masyarakat karena terwujudnya zona-zona kegiatan ekonomi baru di sepanjang kawasan yang terkoneksi dengan monorel. Kebutuhan untuk melakukan pertemuan-pertemuan bisnis dapat dipenuhi karena keterhubungan fasilitas monorel dengan moda transportasi massal lainnya yang selama ini menjadi perhatian bersama, seperti bus *rapid transit*, *mass rapid transit*, dan kemungkinan pengembangan transportasi massal melalui sungai. Artinya, perubahan perilaku masyarakat diharapkan juga akan terjadi seiring adanya perubahan lingkungan.

Selain karena alasan produktivitas, pembangunan monorel juga dilakukan dengan pertimbangan penataan kawasan dan tata ruang yang selama ini menjadi penopang kegiatan ekonomi masyarakat. Perubahan wajah ibu kota adalah konsekuensi logis yang bakal terjadi dengan dibangunnya sejumlah stasiun penumpang intermoda yang menghubungkan kawasan padat penduduk dengan pusat bisnis dan kegiatan ekonomi lainnya. Pada tahap awal penataan ini, dua jalur lintasan kereta monorel dirancang sepanjang 24 km dengan 27 stasiun, yaitu lintasan pertama *green line* sepanjang 14,3 km yang membentang dari kawasan Palmerah, Gelora Bung Karno, Cassablanca, Dukuh Atas, Karet, dan Pejompongan serta lintasan kedua *blue line* sepanjang 9,7 km yang mulai dibangun dari kawasan Kampung Melayu, Tebet, Cassablanca, Karet, Tanah Abang, Cideng, dan Taman Angrek.

## **B. PERSPEKTIF HISTORIS PEMBANGUNAN MONOREL**

---

Gagasan untuk membangun monorel di Jakarta sebenarnya sudah dimulai sejak awal tahun 2000-an. Penggagas studi kelayakan adalah PT Indonesian Transit Central (PT-ITC) yang salah satu pemegang sahamnya adalah PT Adhi Karya Tbk. Sekitar awal 2004, yaitu pada masa Presiden Megawati Soekarno Puteri dan Gubernur Sutiyoso, gagasan monorel kembali diperbarui dengan menggandeng konsultan Mott MacDonald International yang dibantu konsultan dalam negeri. Transportasi monorel ini semula dirancang dengan menggunakan teknologi Jepang. Sistemnya meliputi kereta, listrik, sinyal, komunikasi, dan urusan tiket berbiaya USD424 juta, plus biaya pegawai USD235 juta, sehingga total biaya mencapai USD659 juta.

Setelah rancangan desain lintasan disetujui oleh Pemerintah DKI Jakarta, ITC bekerja sama dengan Omnicore Singapore Pte menghasilkan perusahaan patungan PT Jakarta Monorail (PT-JM). Keduanya bersepakat bahwa Omnicore wajib mencari dana pembiayaan selama enam bulan. Hanya saja, dalam perjalanannya Omnicore tidak sepenuhnya berhasil mendapat dukungan publik dalam hal pendanaan untuk pembangunan infrastruktur. Kegiatan proyek pembangunan kemudian berpindah tangan sebelum akhirnya pekerjaan proyek terhenti total pada tahun 2011 (masa kepemimpinan Gubernur Fauzi Bowo) dengan meninggalkan pilar-pilar beton yang berdiri di sepanjang jalan utama yang menjadi jalur proyek pembangunan monorel.

Setelah terhenti selama beberapa waktu, gagasan membangun monorel akhirnya muncul kembali dengan adanya dukungan moral dari Gubernur DKI yang baru, yaitu Joko Widodo. Ia mendorong pengelola PT Jakarta Monorail untuk terus mencari dan menggandeng investor potensial. Serangkaian pertemuan strategis dilakukan oleh Gubernur Jokowi dengan beberapa pihak termasuk dengan Menteri Negara BUMN dalam rangka menjajagi ragam skema kebijakan untuk mengatasi kemacetan lalu lintas dan penyelesaian pembangunan monorel yang terhenti dan bahkan sudah menjadi beban publik untuk bisa segera diselesaikan.

Pada awal 2013, Gubernur Jokowi melakukan kunjungan kerja ke Singapura untuk bertemu para pejabat dan belajar tentang pengalaman negara tersebut dalam perencanaan dan manajemen transportasi umum. Kunjungannya ke SMRT, yaitu operator utama MRT Singapore, membawa semangat untuk mengawali babak baru penyelesaian problema pembangunan monorel yang dilakukan oleh PT-JM. Gubernur DKI berharap upaya kolaborasi dalam mengatasi problem transportasi dapat terwujud karena hal ini merupakan aspirasi rakyat untuk melihat potret Kota Jakarta menjadi seperti kota-kota utama dunia lainnya. Setelah mempertimbangkan berbagai hal, manajemen PT-JM akhirnya menyampaikan kepada publik bahwa ada investor baru yang bersedia mendukung pendanaan mereka, yakni Ortus Holding, sebuah kelompok usaha yang berkedudukan di Singapura milik pengusaha Edward Soeryadjaya. Sebelum Ortus Holding, ada investor lain yang sebenarnya juga berpotensi untuk bermitra dalam pembangunan monorel di Jakarta yaitu Hadji Kalla Group, sebuah kelompok usaha milik mantan Wakil Presiden Jusuf Kalla.

Keputusan PT-JM untuk menggandeng Ortus Holding tentu dilakukan setelah mempertimbangkan banyak hal. Misalnya, kelompok usaha tersebut dinilai paling serius menyiapkan dan mengembangkan proyek monorel Jakarta. Pihak Ortus telah menyiapkan dana privat sekitar USD300 juta di muka untuk pengembangan tahap awal yang kemudian akan terus bertambah untuk keperluan pekerjaan proyek pada tahap selanjutnya. Kebutuhan dana untuk pembangunan konstruksi fisik monorel di Jakarta diperkirakan sebesar Rp15-16 triliun. Setelah kesamaan persepsi para pihak terbentuk, pihak manajemen PT-JM akhirnya menandatangani perjanjian kemitraan di Balai Kota DKI Jakarta pada tanggal 22 Juni 2013 dengan konsorsium perusahaan, yaitu Singapore Electronics Ltd yang menjadi mitra proyek untuk keahlian dalam sinyal, *ticketing*, dan sistem kontrol, SMRT International Pte Ltd Singapura, Bangkok Mass Transportaion System Plc E- Thailand, yang mengoperasikan Bangkok Skytrain, PT Indosat Tbk, Changchun Railway Vehicles Co.Ltd China, China Communications Construction Company Co Ltd, dan TUV Rheinland Group dari Jerman.

Untuk selanjutnya, PT-JM beserta seluruh konsorsium investornya berharap untuk bisa menyelesaikan pekerjaan konstruksi fisik pembangunan monorel dalam jangka waktu tiga tahun atau di akhir tahun 2016. Langkah *groundbreaking* juga sudah dilakukan pada tanggal 16 Oktober 2013 yang menandai dimulainya kembali pekerjaan pembangunan monorel di Jakarta. Sebagai pemegang konsesi monorel, pihak manajemen PT-JM bahkan sudah menyatakan kesiapannya untuk segera mengambil alih kepemilikan 200-an lebih tiang pancang yang membentang dari kawasan Jalan Rasuna Said, Kuningan, hingga Senayan dari PT Adhi Karya Tbk senilai Rp190 miliar. Dengan demikian, tidak ada keraguan lagi untuk bisa segera melaksanakan rencana bisnis tersebut dan melanjutkan pekerjaan konstruksi fisiknya.

Selain itu, untuk mulai mengenalkan pembangunan monorel ke publik, pihak manajemen PT-JM juga mulai melakukan sosialisasi mengenai proyek pembangunan dan edukasi publik terkait kemungkinan adanya tambahan kemacetan lalu lintas selama proses pembangunan. Lebih lanjut, pihak manajemen PT Jakarta Monorail juga sudah memutuskan untuk menamai moda transportasi massal berbasis rel itu dengan nama *Jakarta Eco Transport Monorail* atau disingkat JET. Langkah ini ditempuh agar masyarakat dapat segera memahami perubahan yang sedang terjadi dan menjadikan fasilitas transportasi massal tersebut sebagai kebutuhan bersama.

Sementara itu, konsorsium BUMN yang dipimpin oleh PT Adhi Karya Tbk juga diizinkan oleh Pemerintah Provinsi DKI untuk membangun monorel dengan jalur berbeda. Jalur yang diusulkan PT Adhi Karya Tbk akan menghubungkan Jakarta dengan wilayah Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Bogor sehingga tidak akan terjadi perebutan area dan jalur transportasi monorel. Semuanya bertujuan untuk membangun kota Jakarta yang lebih nyaman dan humanis. Meski demikian, hingga paparan ini ditulis, konsorsium yang digagas oleh PT Adhi Karya Tbk belum sepenuhnya memulai kegiatan pembangunan konstruksi fisik seperti yang diusulkannya.

### C. MODEL BISNIS UNTUK MONOREL

---

Kebutuhan pendanaan untuk pembangunan monorel yang konsesi pengelolaannya kini berada pada PT- JM sepenuhnya mengandalkan pada dana swasta murni sehingga tidak ada beban APBN atau APBD dalam kegiatan ini. Dengan demikian, pertimbangan bisnis murni sepenuhnya dipergunakan oleh pihak manajemen PT-JM dalam pengambilan keputusan untuk berinvestasi di bidang infrastruktur sosial berupa monorel. Masyarakat umum mungkin agak kesulitan untuk memahami alasan mengapa sebuah perusahaan swasta murni justru bersedia melakukan investasi di bidang layanan infrastruktur publik yang *notabene* memiliki tingkat pengembalian investasi (*Internal Rate of Return*) yang tidak terlalu tinggi dibandingkan investasi lain di bidang keuangan serta durasi pengembalian investasi infrastruktur publik yang relatif lebih lama. Sebagai ilustrasi pembanding, rata-rata *Return on Equity* (ROE) untuk investasi di bidang keuangan dan perbankan adalah 23%, di mana porsi terbesar untuk perolehan ROE pada umumnya masih berasal dari *Net Interest Margin*.

Tentu saja tidak semua pelaku bisnis memiliki keberanian yang sama dalam melangkah dan melakukan investasi di bidang infrastruktur sosial seperti halnya monorel. Bagi PT-JM, kemampuan mengelola ketidakpastian terhadap lingkungan bisnis di Indonesia perlu didukung dengan strategi khusus yang memungkinkan mereka mengambil langkah antisipatif sehingga mitigasi risiko bisnis dapat dilakukan dengan seksama. Artinya, *revenue stream* yang diinginkan tidak bisa hanya bersumber dan mengandalkan pendapatan dari monorel saja. Pihak manajemen PT-JM tentu berharap pembangunan monorel akan mendorong pertumbuhan bisnis turunannya, terutama properti dan real estat di kawasan sepanjang jalur yang dikembangkan. Dalam konteks inilah pilihan terhadap *exit strategy* yang memadai menjadi pertimbangan tersendiri bagi manajemen PT-JM dalam memutuskan untuk melanjutkan pembangunan monorel. Hampir dapat dipastikan bahwa portofolio bisnis dalam kelompok Ortus Holding menjadi tumpuan utama dan konsideran dalam mengelola risiko investasi di monorel.

Dalam hal penyediaan sumber pendanaan, keterbatasan lembaga keuangan dan perbankan di Indonesia yang berani mendanai pembangunan infrastruktur sosial menjadi alasan mengapa investor swasta beralih mencari sumber alternatif pendanaan. Fasilitas *Stand-By Letter of Credit* (SBLC) yang dikeluarkan oleh lembaga perbankan memang bisa menjadi satu opsi dalam mengurangi potensi risiko bisnis yang ada. Namun, tidak semua SBLC yang dikeluarkan oleh lembaga perbankan di Indonesia dapat diterima secara luas di pasar internasional. Harapannya, para pebisnis murni mendapat dukungan pendanaan dengan skema penjaminan yang memadai sehingga risiko bisnis di bidang infrastruktur sosial seperti monorel juga dapat terkendali.

Meski demikian, adanya keterbatasan sumber pendanaan tidak menghalangi investor swasta untuk membangun model bisnis yang mempertimbangkan seluruh risiko mulai desain dan konstruksi, operasi, risiko politik, hingga perubahan ekonomi makro. Satu pola bisnis yang banyak dipergunakan dalam berinvestasi di bidang infrastruktur adalah DBFOT (*design, build, fund, operate, transfer*) yang mensyaratkan adanya kepastian kendali terhadap risiko sistematis yang melekat pada bisnis yang menjadi kelolaannya dalam jangka panjang. Terlebih lagi, investasi di bidang monorel sangat sensitif terhadap harga tiket dan jumlah penumpang dalam suatu periode waktu. Garansi terhadap jumlah penumpang yang diberikan oleh pemerintah atau pemegang otoritas kebijakan publik hanyalah merupakan syarat perlu namun belum bisa mencukupi untuk menjamin keberlanjutan bisnisnya. Oleh sebab itu, model bisnis semacam ini mengamanatkan kepada pemerintah untuk menerapkan fungsi kendali agar monopoli pemerintah terhadap hak publik dapat terjaga. Di saat yang sama, pemerintah perlu menyiapkan perlindungan atau penjaminan bagi perusahaan swasta terhadap segala bentuk risiko, terutama risiko politik yang mungkin disebabkan oleh adanya pergantian atau perubahan rezim yang berkuasa.

Risiko yang dihadapi investor di tahap awal adalah penguasaan dan pemilikan lahan publik. Pembebasan lahan untuk kepentingan pembangunan infrastruktur publik memang selalu menjadi tantangan tersendiri yang harus dihadapi oleh PT-JM dalam pengembangan jangka panjang. Ketersediaan cadangan lahan (*land bank*) tentu akan membantu mengurangi kompleksitas tersebut terutama dalam masa konstruksi dan pengembangan. Dengan cara itu, proyeksi permintaan terhadap bisnis real estat dan properti yang menjadi objek bisnis turunan dari investasi monorel akan menentukan tingkat kecepatan pengembalian dalam berinvestasi. Ekspektasi terhadap pertumbuhan bisnis real estat dan properti tentu akan menjadi penentu dalam percepatan penyelesaian pembangunan konstruksi fisik monorel.

Oleh karena itu, daya tarik pihak swasta untuk berinvestasi di layanan transportasi publik seperti monorel tidak hanya bertumpu pada jaminan jumlah penumpang yang bisa terangkut pada rute-rute yang sudah ditetapkan. Daya tarik atau magnet investasi bagi investor swasta justru terletak pada pengembangan properti di kawasan stasiun-stasiun yang dilintasi kereta monorel. Upaya ini ditempuh untuk menggeser elastisitas harga atas permintaan terhadap fasilitas monorel. Artinya, fungsi permintaan terhadap monorel akan banyak ditentukan oleh pertumbuhan pasar properti yang diproyeksikan (*derived demand*). Dengan cara itu, sensitivitas harga tiket monorel akan terkompensasi dengan peningkatan harga sewa dan/atau kenaikan nilai properti yang menjadi lahan kelolaan dalam kelompok usaha Ortus Holding.

Keputusan membangun dan mengembangkan infrastruktur sosial idealnya didukung dengan kapasitas pengelolaan organisasi yang mumpuni dalam mengantisipasi setiap perubahan lingkungan. Perubahan tersebut kemudian dikemas dengan beragam *gimmick* atau iming-iming untuk menjadikan objek yang dibangun semenarik mungkin sebagai tempat berkarya. Bentuk insentif yang ditawarkan merupakan paket yang mengombinasikan pemenuhan kebutuhan dasar dan aktualisasi diri.

Secara teoretis, kemampuan mengelola ketidakpastian bisnis dapat dilakukan dengan memodifikasi pola kontraktual yang dibangun dalam suatu ikatan kelembagaan. Hipotesis yang dimunculkan adalah bahwa pola hubungan kontraktual dalam bisnis akan cenderung lebih kuat terhadap desakan faktor volatilitas dibanding ambiguitas. Sebaliknya, pola kerja yang berbasis kontrak formal akan lebih tahan terhadap desakan faktor ambiguitas dibanding volatilitas. Kedua pola hubungan tersebut tentunya memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing dan – dalam banyak hal – tidak dapat saling menggantikan. Dengan demikian, kecermatan dalam mengamati situasi akan menentukan tingkat risiko ketidakpastian pola kerja yang dipilih (Carson *et al.*, 2004).

Pada lingkup yang lebih luas, mengelola risiko ketidakpastian dalam bisnis transportasi massal tentu membutuhkan dukungan infrastruktur kelembagaan yang bisa diandalkan dan mampu menopang kemungkinan terjadinya hal-hal yang tidak diharapkan. Memang, mitigasi terhadap seluruh potensi risiko sangatlah penting untuk dicermati agar sedapat mungkin dialihkan kepada perusahaan asuransi atau bentuk lembaga penjaminan lainnya. Meski demikian, bentuk risiko lain yang terkait dengan kegiatan yang sifatnya situasional dan mengarah pada perubahan kondisi mental, sosial, dan politik nampaknya masih membutuhkan upaya proteksi tersendiri. Proteksi “khusus” ini sangat berguna agar investasi di bidang infrastruktur sosial tetap menarik untuk dijalankan karena adanya jaminan kelayakan dan bentuk manfaat lain yang juga bernilai tinggi.

### **D. PENUTUP: REDUKSI EGO SEKTORAL DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR**

Satu hal yang mungkin sangat penting untuk dilakukan bersama saat ini adalah menengok kembali kebijakan umum mengenai pembangunan infrastruktur. Kebijakan yang bersifat ego sektoral mungkin sudah saatnya untuk dikaji ulang agar kepentingan nasional menjadi prioritas. Problem klasik terkait perolehan dan pembebasan lahan untuk pembangunan infrastruktur transportasi massal terkadang tidak bisa diselesaikan oleh pemangku kebijakan di Kementerian Perhubungan saja. Pendekatan sistem yang terintegrasi dengan melibatkan para pemangku kebijakan di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Keuangan, dan Badan Pertanahan Nasional mungkin saja perlu dilakukan karena dalam banyak kasus rencana pembangunan infrastruktur tersebut menembus kawasan yang terproteksi atau berstatus penguasaan tanah adat yang memerlukan pembahasan tersendiri terkait ganti untung lahan. Dalam konteks inilah fungsi kementerian sebagai *champion* dalam menginisiasi dan mengawal proses implementasi kebijakan menjadi penting untuk dipertimbangkan kembali sebagai bentuk pengendalian atas suatu kebijakan publik. Di atas segalanya, keberanian para pengambil kebijakan di kementerian dalam melangkah maju harus dilakukan dengan mempertimbangkan risiko terkecil sekalipun atas kebijakan yang mereka ambil.

Dalam hal pemenuhan kebutuhan pendanaan untuk percepatan pembangunan, misalnya, pertanyaan mendasar yang muncul antara lain: Dari mana sumber pendanaannya? Bagaimana memperolehnya? Bagaimana pula menjaga keberlanjutannya? Kemampuan sumber dana dari publik tentu saja sangat terbatas. Kalaupun dukungan dana dari lembaga perbankan tersedia dan mencukupi, apakah proyek-proyek infrastruktur yang bersifat sosial dengan tingkat pengembalian investasi yang panjang juga akan didanai? Tidak dapat dipungkiri, pemerintah bisa saja memberi penugasan kepada bank pemerintah untuk mendanai. Atau, pemerintah bisa juga menunjuk langsung pengembang infrastruktur untuk mengerjakan proses pembangunan serta pengelolaannya. Akan tetapi, kebijakan ini hanya dapat diambil melalui pertimbangan yang cukup matang dan dengan penuh kehati-hatian agar pengulangan sejarah terhadap peran dan fungsi lembaga tidak terjadi. Profesionalitas yang sudah mulai dibangun di kalangan manajemen tentu harus tetap dijaga agar percepatan dan perluasan pembangunan infrastruktur tidak dimaknai sebagai “menghalalkan” segala cara demi sebuah ambisi atau bahkan reputasi sektoral.

Dukungan pendanaan dari pihak swasta untuk pembangunan infrastruktur selama ini seolah dikesampingkan. Salah satu penyebabnya adalah mispersepsi publik yang mengidentifikasi keikutsertaan pihak swasta murni atau privatisasi dalam pembangunan infrastruktur sebagai bentuk komersialisasi yang cenderung eksploitatif. Inilah tugas dari semua pihak untuk mendudukkan kembali peran pemerintah, BUMN, dan BUMS dalam menopang agenda pembangunan ekonomi.

Tentu saja, mengajak partisipasi swasta murni dalam membangun dan mengembangkan infrastruktur fisik bukanlah suatu pekerjaan yang mudah. Skema Kerja sama Pemerintah dan Swasta (KPS) yang selama ini sudah digulirkan harus terus didorong agar kesadaran publik mengenai skema yang dimaksud dapat segera terbentuk. Adanya kepastian perlindungan hukum menjadi hal yang sangat penting untuk memberi kepastian terhadap realisasi skema KPS. Selain itu, perlindungan hukum tersebut bisa menjadi acuan dasar bagi para investor atau pihak swasta untuk berkontribusi bagi pembangunan negeri. Dengan cara demikian, kegiatan usaha dalam bentuk kolaborasi strategis antara pemerintah dan swasta bukanlah sesuatu yang semestinya ditunda tanpa adanya kejelasan batas waktu.

Selama ini upaya untuk melibatkan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur didasari dengan Keputusan Presiden No. 7 Tahun 1998 tentang Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur yang kemudian direvisi menjadi Perpres No. 67 Tahun 2005. Kedua regulasi tersebut secara jelas menyebutkan bahwa bidang-bidang infrastruktur yang terbuka untuk diselenggarakan dengan pola kerja sama pemerintah dengan pihak swasta meliputi bidang transportasi, pengairan, air minum, pengolahan air limbah, telekomunikasi, ketenagalistrikan, serta minyak dan gas. Dengan demikian, klaim bahwa pembangunan dan pengelolaan infrastruktur menjadi domain perusahaan milik pemerintah sebenarnya dapat dianulir. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bisa menggunakan “dalih” berupa keterbatasan kapasitas fiskal sebagai bentuk pengalihan tanggung jawab pembangunan infrastruktur kepada pihak swasta untuk menyelenggarakan kegiatan yang bertujuan memenuhi hajat hidup orang banyak. Opsi keterlibatan pihak swasta dalam bentuk kerja sama pemerintah dan swasta (*public-private partnerships*) untuk penyediaan infrastruktur memang sudah seharusnya dimaknai sebagai bentuk partisipasi dan tanggung jawab masyarakat dalam pembangunan.

Keinginan publik untuk menikmati ketersediaan fasilitas transportasi, air minum, telekomunikasi, dan kelistrikan yang nyaman, aman, dan andal kini tidak lagi dihubungkan dengan pihak penyedia infrastruktur tersebut: apakah lembaga pelat merah atau pelat hitam. Artinya, masyarakat kini lebih mengapresiasi rasionalitas ekonomi yang menempatkan *Value for Money* sebagai dasar keputusannya. Dengan demikian, bila percepatan pembangunan infrastruktur akan dilakukan di negeri ini, maka gerakan massal menjadi salah satu pilihan strategis sehingga klaim terhadap dominasi peran, fungsi, dan tanggung jawab dalam pembangunan infrastruktur dapat dihindari. Hal yang lebih penting juga adalah bahwa investor swasta mendapat kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam pembangunan sepanjang prinsip akuntabilitas dan transparansi dapat terus terjaga.

Akhirnya, apapun keputusan yang akan diambil dalam pembangunan di bidang infrastruktur, investor akan mempertimbangkan ragam opsi yang menawarkan solusi terbaik terhadap situasi ketidakpastian yang ada. Dukungan dari lembaga penjaminan yang dinilai memiliki kredibilitas tinggi memang memiliki urgensi tersendiri bagi para investor bidang infrastruktur. Skema penjaminan yang mengakomodasi kebutuhan terhadap mitigasi seluruh risiko potensial merupakan harapan bersama. Lebih dari itu, keberanian para pemangku kepentingan dalam melangkah dan menentukan jangka waktu serta target capaian akan mampu mengatasi keterbatasan sumber pendanaan dan menentukan prioritas pembangunan infrastruktur yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat.





POLICY BRIEF  
Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) ke-6

## MITIGASI RISIKO UTANG UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

STUDI KASUS: PEMBANGUNAN MRT JAKARTA



## MITIGASI RISIKO UTANG UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR



### RINGKASAN

Tulisan ini mengungkap mitigasi risiko dan implikasi kebijakan terkait penggunaan utang pemerintah dalam pembelanjaan proyek (*project financing*) pembangunan infrastruktur. Penggunaan utang sebagai sumber pembelanjaan (*debt financing*) umumnya dipilih karena lembaga donor menawarkan suku bunga rendah dan tenor pengembalian utang yang panjang. Walau begitu, pemanfaatan utang jangka panjang oleh pemerintah tidak sepenuhnya bebas risiko (operasional, finansial, dan politik) dan oleh karenanya memerlukan mitigasi agar terhindar dari jebakan pinjaman (*debt trap*) yang berkepanjangan. Elaborasi tentang aspek kelembagaan mutlak diperlukan sebagai bentuk mitigasi risiko pengelolaan utang pemerintah, selain juga pembahasan mengenai *entrepreneurial spirit* para pengambil keputusan di Pemerintah Pusat terkait utang jangka panjang untuk pembangunan infrastruktur dalam menopang pertumbuhan ekonomi dan penciptaan nilai tambah.

**Kata kunci:** *Debt financing*, infrastruktur, mitigasi risiko, pendanaan

Kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada, dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) dalam penyelenggaraan *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertujuan untuk memberi masukan kepada pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur. Rekomendasi forum tersebut tertuang dalam *policy brief* ini. IIR merupakan inisiatif dari ketiga Perguruan Tinggi Negeri sebagai salah satu kontribusi lembaga pendidikan tinggi untuk turut serta meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

## A. PENDAHULUAN

---

Pemerintah pada dasarnya dapat membelanjakan kebutuhan untuk pembangunan infrastruktur dari empat sumber: (1) pajak sebagai sumber penerimaan; (2) pinjaman domestik dan luar negeri; (3) mencetak uang; dan (4) menghasilkan pendapatan dari kegiatan operasi badan usaha. Masing-masing opsi sumber pendanaan memiliki kelebihan dan keterbatasan masing-masing. Konsekuensi logis dari opsi tersebut adalah bahwa Pemerintah Pusat mempunyai beban tanggung jawab penuh dalam memilih dan memutuskan sumber pendanaan yang akan dipergunakan bagi pembangunan infrastruktur. Dalam hal ini, kompromi dengan para pemangku kebijakan sangat dibutuhkan untuk menekan risiko atas keputusan apapun yang diambil.

Keputusan pemerintah untuk menggunakan sumber pendanaan berupa pinjaman lunak yang berasal dari luar negeri tentu telah menempuh proses yang panjang mulai dari tahap formulasi gagasan hingga tahap implementasi. Dalam konteks pembangunan *Mass Rapid Transit* (MRT) di Jakarta, keputusan pemerintah untuk membangun sistem jaringan transportasi massal didasarkan atas pertimbangan ekonomi dan kelayakan keuangan semata. Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 182 Tahun 2012 tentang Panduan Rancang Kota Pengembangan Koridor MRT Jakarta Tahap I (satu) menegaskan bahwa pengembangan koridor MRT diharapkan dapat membangkitkan pergerakan pejalan kaki, kebutuhan lahan untuk kegiatan ekonomi, daya dukung lahan, dan intensitas pembangunan infrastruktur di sekitar stasiun MRT. Selain pertimbangan ekonomi tersebut, pembangunan MRT juga dilandasi oleh *political investment* untuk merealisasikan visi pembangunan kota dan strategi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Keputusan mengenai penggunaan utang lunak jangka panjang sebagai sumber pembelanjaan infrastruktur, termasuk di dalamnya keputusan pemerintah menerima tawaran pinjaman lunak dari Japan International Cooperation Agency (JICA) untuk pembangunan MRT Jakarta, sangat bergantung pada kemampuan pemerintah dalam mengelola struktur anggaran dan beban utang yang masih memadai untuk keperluan operasional pemerintahan. Dukungan kapasitas fiskal melalui APBN/APBD akan mempengaruhi keberanian para pengambil keputusan di pemerintahan dalam menentukan besaran dan skema pengembalian pinjaman yang tidak membebani publik di masa mendatang.

Hawkins (1984) mengungkapkan bahwa permasalahan dan tantangan penggunaan sumber-sumber pembelanjaan infrastruktur sangat dipengaruhi oleh tipologi infrastruktur yang akan dibangun, lokasi atau wilayah yang menjadi target pembangunan, dan mekanisme penggunaan dana publik. Perdebatan mengenai sumber dana yang efektif untuk pembangunan infrastruktur pada gilirannya bermuara pada keputusan politik terkait dengan opsi pinjaman yang wajar sebagai sumber pembelanjaan atau optimalisasi kapasitas fiskal yang bertumpu pada akumulasi kemampuan sektor produksi.

Selanjutnya, walaupun dukungan pembelanjaan swasta untuk pembangunan infrastruktur (*equity financing*) mulai menunjukkan adanya pergerakan yang berarti, pemahaman menyeluruh pada aspek kebijakan publik sudah semestinya juga dicermati secara lebih seksama. Karakteristik jejaring dari ragam tipologi infrastruktur yang akan dibangun ternyata dapat memunculkan faktor eksternal yang berimplikasi pada pihak pemerintah sebagai penanggung utang dan *bumper* dalam pembelanjaan infrastruktur (Helm, 2010). Artinya, kejelasan pola hubungan dan tanggung jawab antara pemerintah dan swasta menjadi penentu keberhasilan

implementasi kebijakan pembelanjaan infrastruktur. Kebijakan yang dimaksud sangat terkait dengan tipologi infrastruktur yang akan dibangun, besaran jejaring pengelolaan infrastruktur, tata pamong aktivitas yang dikembangkan, penguasaan lisensi dan aspek perijinan, serta harga jasa layanan infrastruktur yang akan ditawarkan ke publik.

Karakteristik ekonomi yang krusial untuk dipahami dalam hal pembangunan infrastruktur adalah bahwa pada kreasi aset fisik atau kekayaan yang dimunculkan serta ongkos-ongkos yang melekat (*sunk costs*) dalam pembentukannya memiliki keterikatan dalam jangka waktu yang panjang. Dengan kata lain, ongkos marjinal (*marginal costs*) untuk setiap unit penyediaan layanan jasa infrastruktur dinilai lebih rendah dibanding dengan ongkos rata-rata (*average costs*) yang dikeluarkan untuk keperluan tersebut. Dengan demikian, terjadinya perubahan situasi atau adanya desakan waktu dapat memicu inkonsistensi dalam menentukan prioritas kebijakan mengenai pembebanan jasa infrastruktur sehingga pemerintah terdesak untuk menekan harga layanan guna mencapai ongkos marjinal agar kemakmuran masyarakat dapat terjangkau. Akibatnya, pihak swasta akan sangat berhati-hati pada kontinuitas dan konsistensi kebijakan publik agar risiko berinvestasi di bidang infrastruktur dapat terjaga dengan baik.

Mitigasi risiko pembelanjaan infrastruktur menjadi aspek yang sangat penting untuk dipahami bersama baik oleh pihak pemerintah maupun pelaku usaha yang memegang lisensi atau konsesi pengelolaan proyek infrastruktur (Oner & Saritas, 2005). Mitigasi risiko menjadi salah satu bahan pertimbangan utama dalam pembelanjaan infrastruktur terutama untuk proyek-proyek pembangunan yang menggantungkan sumber pendanaannya pada utang jangka panjang. Dalam rangka kebijakan publik, pemerintah sebagai pihak yang melakukan pinjaman pada akhirnya harus berpikir untuk mengalihkan sebagian risikonya kepada para pihak yang menjadi mitra dalam pengelolaan kegiatan operasional.

## **B. DANA PINJAMAN DAN PENGELOLAAN RISIKO**

---

Proyek pembangunan infrastruktur pada dasarnya merupakan proyek yang dinilai memiliki potensi efek berganda (*multiplier effect*) cukup besar dibandingkan dengan bentuk investasi lainnya. Hal ini bukan saja disebabkan oleh jenis pekerjaan yang membutuhkan dukungan pendanaan yang mungkin melebihi kapasitas individual organisasi tetapi juga karena imbas sosial yang besar. Oleh sebab itu, proyek pembangunan infrastruktur membutuhkan dukungan publik yang kuat dan dilakukan secara masif sehingga asumsi atau klaim mengenai pemborosan dana publik dapat dihindari.

Selain itu, pembangunan infrastruktur memerlukan dukungan keberanian dari berbagai pihak: Pemerintah Pusat melalui Kementerian Keuangan, Pemerintah Daerah, dan Lembaga Keuangan atau sponsor untuk memberi garansi terhadap pemenuhan kebutuhan pendanaan proyek. Keikutsertaan lembaga keuangan perbankan dalam pelaksanaan proyek pembangunan dan pengelolaan infrastruktur selama ini telah menjadi prioritas tersendiri bagi negara walaupun secara umum keterlibatannya masih sangat terbatas. Dengan situasi semacam itu, pelaksanaan proyek-proyek pembangunan infrastruktur yang bernilai strategis bagi kemajuan bangsa Indonesia pada akhirnya banyak didanai dari pinjaman lunak melalui pinjaman luar negeri dengan tenor yang sangat panjang.

Keterlibatan pihak asing dalam skema pinjaman luar negeri untuk pembangunan infrastruktur terus menjadi perdebatan publik hingga saat ini. Artinya, ruang pembahasan untuk mendapatkan skema penyelesaian alternatif yang dapat mengakomodasi kekhawatiran masyarakat mengenai adanya eksploitasi dan intervensi (“penjajahan asing”) dalam bidang ekonomi publik masih sangat terbuka. Sebagai ilustrasi, Boks 1 di bawah ini mendeskripsikan tentang penggunaan dana pinjaman luar negeri untuk keperluan pembangunan MRT di Provinsi DKI Jakarta.



### Opsi Pinjaman Luar Negeri untuk Pembangunan MRT Jakarta

Proyek MRT tahap satu diperkirakan membutuhkan biaya Rp20 triliun yang merupakan pinjaman luar negeri pemerintah Indonesia dari Japan International Cooperation Agency (JICA). Pinjaman tersebut diangsur selama 40 tahun (Loan Agreement No. IP-536 dan Loan Agreement No. IP-554). Untuk selanjutnya, dana pinjaman luar negeri diterima oleh pemerintah Provinsi DKI Jakarta dari Pemerintah Pusat sebagai hibah untuk kegiatan pembangunan MRT atas dasar Naskah Perjanjian Penerusan Hibah (NPPH) No. NPPH-001/PK/2009 tanggal 25 Maret 2009 dan NPPH No. NPPH-002/PK/2009 tanggal 24 Juli 2009.

Dana hibah kemudian dialokasikan oleh Pemda DKI ke dalam APBD pada tahun yang sama setiap tahun sampai dengan berakhirnya kegiatan seperti yang direncanakan dan tercantum dalam perjanjian pinjaman. Adapun prosedur penarikan dana hibah dapat dilakukan setelah Bappeda Provinsi DKI Jakarta, sebagai unsur *Implementing Agency*, menyusun Rencana Komprehensif dan Rencana Tahunan penggunaan dana hibah untuk kemudian meminta dan mendapat persetujuan dari Dirjen Perkeretaapian Kementerian Perhubungan sebagai *Executing Agency*.

Untuk keperluan pengelolaan kegiatan, Pemerintah Daerah DKI Jakarta telah menetapkan penyelenggara prasarana perkeretaapian sistem MRT yang ditetapkan dengan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 113 Tahun 2011 yaitu dengan membentuk Badan Usaha Milik Daerah Perseroan Terbatas (PT) MRT Jakarta, yang selanjutnya disebut PT MRT Jakarta. Ketentuan itu mengamatkan PT MRT Jakarta sebagai *Sub Implementing Agency* untuk melaksanakan proyek sesuai ketentuan yang telah disepakati. Kewajiban utama PT MRT Jakarta adalah menyelenggarakan prasarana sistem MRT sesuai prosedur. Selain itu, PT MRT Jakarta juga berkewajiban membangun, mengoperasikan, memelihara, dan mengusahakan prasarana sistem MRT sesuai standar dan tata cara yang disepakati dengan gubernur sebagai kepala daerah. Dalam konteks ini, gubernur sebagai kepala daerah beserta perangkat terkait berperan melakukan pengawasan dan pengendalian agar sistem yang dibangun dapat berjalan sesuai rencana.

Model pendanaan yang umum dipergunakan untuk keperluan investasi di bidang infrastruktur adalah dana pinjaman lunak berjangka panjang yang biasanya mensyaratkan adanya kepastian kendali terhadap risiko sistematis yang melekat pada unit bisnis yang dikelola. Kemunculan risiko finansial (*financial risk*) dan risiko operasional (*operational risk*) diharapkan dapat direduksi dengan adanya kepastian jumlah keluaran yang ditetapkan dengan besaran tarif yang wajar. Dalam konteks infrastruktur bidang transportasi massal, misalnya, warga pengguna jasa transportasi umumnya sangat sensitif terhadap besaran harga tiket dan jumlah penumpang yang diangkut dalam suatu periode waktu tertentu dan jarak tempuh yang dilalui.

Pemerintah idealnya juga menyiapkan skema perlindungan atau penjaminan bagi perusahaan pengelola atau pemegang konsesi terhadap kemungkinan risiko yang timbul seperti kemungkinan adanya risiko politik (*political risk*) akibat pergantian rezim penguasa. Oleh sebab itu, gagasan untuk membentuk lembaga pengelola utang di daerah kini memiliki urgensi tersendiri. Keberadaan lembaga pengelola utang daerah sangat relevan dalam konteks pembangunan infrastruktur publik terutama proyek-proyek pembangunan yang menggunakan sumber dana pinjaman lunak berjangka panjang dari luar negeri. Rencana beberapa provinsi di Indonesia menerbitkan surat utang (*Municipal Bonds*) untuk tujuan pembelanjaan bagi pembangunan infrastruktur memang bisa saja digulirkan untuk mendorong percepatan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi di daerah. Ide membangun lembaga formal yang bertugas mengelola utang di tingkat daerah mungkin bisa menjadi titik awal bagi tersedianya sumber dan alokasi dana pembangunan alternatif yang lebih *prudent* di tingkat daerah untuk menghindari pengulangan kegagalan pengelolaan utang daerah yang terjadi di daerah atau negara lain (lihat contoh kasus di Boks 2).

2

BOKS

### Kegagalan Pengelolaan Obligasi Daerah

Kegagalan Pemerintah Kota Detroit di Michigan Amerika Serikat dalam mengelola surat utang daerah (*municipal bonds*) menjadi pelajaran yang cukup serius bagi pemerintah daerah lain terutama dalam hal pengalihan risiko dan tanggung jawab pemenuhan kewajiban dana publik. Krisis ekonomi dan keuangan yang terjadi di Amerika Serikat menjadi pemicu ketidakmampuan Pemerintah Kota Detroit memenuhi kewajiban finansialnya ke publik. Terlepas dari adanya keraguan mengenai imbas politis dari obligasi daerah, fenomena yang terjadi di Detroit tidak sepenuhnya menghalangi pemerintah daerah dalam memanfaatkan utang jangka panjang untuk pembelanjaan infrastruktur. Pembinaan tata pamong dan disiplin dalam aspek kelembagaan utang menjadi kunci penting dalam pengelolaan utang daerah.

Mitigasi risiko terkait pengelolaan utang bisa diusulkan agar pengelolaan dana pinjaman untuk pembangunan infrastruktur tidak dianggap sebagai dana bebas yang tidak memerlukan pengembalian. Deskripsi pada Boks 3 mengungkap bagaimana Bank Dunia melakukan program *rescue* untuk membantu penyelesaian problem penyediaan sarana prasarana air minum melalui PDAM di Indonesia yang pada akhirnya memerlukan penanganan khusus oleh Pemerintah Pusat.

Selain mengenai risiko finansial, penggunaan dana pinjaman juga langsung bersentuhan dengan risiko lain yang bersifat operasional, terutama pada tahap awal kegiatan pembangunan infrastruktur. Kompleksitas isu operasional dalam hal penguasaan dan pemilikan lahan publik, misalnya, terjadi pada pembangunan infrastruktur jalan, kereta listrik, dan pelabuhan. Hal ini membutuhkan pendekatan tersendiri untuk memperoleh dukungan publik. Proses pembebasan lahan untuk kepentingan pembangunan infrastruktur memang menjadi tantangan yang harus dihadapi oleh perusahaan pemegang konsesi pada kegiatan pembangunan dan pengembangan properti dalam jangka panjang. Ketersediaan cadangan lahan (*land bank*) tentu akan membantu mengurangi kompleksitas tersebut pada masa konstruksi dan pengembangan. Namun demikian, ekspektasi dan mentalitas “spekulasi” yang berkembang di masyarakat dapat mendorong harga pembebasan lahan untuk pembangunan fisik beranjak naik dengan laju yang bersifat nonlinear.

### Opsi Pinjaman Luar Negeri untuk Pembangunan MRT Jakarta

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997-1998 berdampak serius terhadap lebih dari 300 Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Biaya operasional meningkat tajam karena: (a) pembelian bahan kimia yang diimpor meningkat empat kali lipat akibat penurunan nilai rupiah; (b) tarif listrik meningkat; (c) biaya bahan pemeliharaan bertambah; dan (d) biaya operasional lain mengalami kenaikan tajam. Sejumlah PDAM tidak dapat meningkatkan tarif karena kesulitan memperoleh persetujuan dari DPRD. Akibatnya, biaya operasional melebihi pendapatan sehingga mempengaruhi likuiditas perusahaan.

Sementara itu, sejumlah Pemerintah Daerah bersikeras untuk memperoleh setoran uang tunai sebagai bentuk dividen dibayar di muka meskipun PDAM tidak lagi menguntungkan. PDAM tidak mampu mengambil langkah-langkah untuk meningkatkan pendapatan mereka karena tingkat kehilangan air yang besar, mengganti meter rusak, dan melakukan belanja modal untuk distribusi air pada pelanggan baru yang membutuhkan sambungan pipa air. Selain problem kualitas, ketersediaan air dan ketergantungan pada air tanah perkotaan yang *notabene* sudah tercemar menimbulkan bahaya kesehatan bagi penduduk perkotaan. Penduduk perkotaan dengan sambungan pipa rumah sangat terpengaruh dengan penurunan tingkat layanan perusahaan penyedia air minum di daerah.

Pemerintah Indonesia pada akhirnya harus mengakui pentingnya mengembangkan program penyelamatan dengan mengundang partisipasi aktif dari semua lembaga kunci yang terlibat dalam penyediaan air perkotaan. Isu mengenai penyediaan air ini menjadi pembahasan serius di sejumlah kementerian: Kementerian Dalam Negeri, Pekerjaan Umum, Keuangan, dan BAPPENAS. Semuanya memiliki kepedulian terhadap peningkatan kuantitas dan kualitas air yang dilakukan melalui jaringan pipa PDAM.

Dalam konteks ini, Bank Dunia memberikan *grant* untuk membantu penyelesaian air minum di daerah. Program ini bersifat *demand-driven* di mana hanya PDAM yang ingin melakukan reformasi yang akan berpartisipasi. Hal ini merupakan indikasi yang baik terutama terkait komitmen terhadap Rencana Aksi Pemulihan Keuangan yang sudah dibuat. Lebih dari itu, program pemulihan ini dilakukan untuk mengatasi kondisi yang berada di luar kendali PDAM sendiri, seperti nonpembayaran dividen dan kenaikan tarif yang ditangani melalui komitmen wali kota atau bupati dan DPRD. Sanksi akan dikenakan pada setiap PDAM yang dengan sengaja melanggar komitmennya untuk melaksanakan rencana aksi pemulihan keuangan. Pemerintah akhirnya mempertimbangkan untuk melembagakan proses pemantauan dan evaluasi rencana aksi pemulihan keuangan PDAM, di mana masing-masing kementerian yang terlibat harus memantau dan mengevaluasi rencana aksi PDAM tersebut secara serius.

Kemampuan untuk mengembalikan investasi pada bisnis layanan infrastruktur tentu tidak bisa bertumpu hanya pada jaminan *jumlah traffic* atau harga tiket yang ditetapkan. Daya tarik atau magnet investasi justru terletak pada pengembangan properti di kawasan yang menjadi target pengembangan. Upaya ini ditempuh untuk menggeser elastisitas harga atas permintaan terhadap fasilitas infrastruktur. Fungsi permintaan terhadap layanan infrastruktur pada umumnya banyak ditentukan oleh pertumbuhan pasar terkait yang diproyeksikan (*derived demand*). Pada bidang transportasi, misalnya, sensitivitas harga tiket akan terkompensasi dengan peningkatan harga sewa dan/atau kenaikan nilai properti yang menjadi lahan kelola. Dengan cara itu, risiko finansial akan terkendali secara optimal.

Secara teoretis, kemampuan mengelola ketidakpastian bisnis dapat dilakukan dengan memodifikasi pola kontraktual yang dibangun dalam suatu ikatan kelembagaan. Hipotesis yang dimunculkan adalah bahwa pola hubungan kontraktual dalam bisnis akan cenderung lebih kuat terhadap desakan faktor volatilitas dibanding ambiguitas. Sebaliknya, pola kerja yang berbasis kontrak formal akan lebih tahan terhadap desakan faktor ambiguitas dibanding volatilitas. Kedua pola hubungan tersebut tentunya memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing dan – dalam banyak hal – tidak dapat saling menggantikan. Dengan demikian, kecermatan dalam mengamati situasi akan menentukan tingkatan risiko ketidakpastian pola kerja yang dipilih (Carson *et al.*, 2004).

Pada lingkup yang lebih luas, mengelola risiko ketidakpastian dalam proyek infrastruktur membutuhkan dukungan kelembagaan yang bisa diandalkan dan mampu menopang kemungkinan terjadinya hal-hal yang tidak diharapkan. Memang, mitigasi terhadap seluruh potensi risiko sangatlah penting untuk dicermati agar sedapat mungkin dialihkan kepada perusahaan asuransi atau bentuk lembaga penjaminan lainnya. Namun demikian, bentuk risiko lain yang bersifat situasional dan mengarah pada perubahan kondisi mental, sosial, dan politik nampaknya masih perlu diantisipasi melalui upaya proteksi tersendiri sehingga investasi di bidang infrastruktur ekonomi tetap menarik untuk dijalankan karena adanya jaminan kelayakan dan kemanfaatan lain yang bernilai tinggi. Sebagai ilustrasi, besaran kerugian ekonomi karena problem transportasi dapat dihitung berdasar nilai waktu yang terbuang, ongkos bahan bakar, dan ongkos kesehatan yang dikeluarkan akibat polusi dan kemacetan lalu lintas (Mirlanda, 2011).

Selain karena alasan produktivitas, pembangunan infrastruktur dilakukan dengan pertimbangan untuk penataan kawasan dan tata ruang yang selama ini menjadi penopang kegiatan ekonomi masyarakat. Perubahan wajah suatu kota atau wilayah memang merupakan konsekuensi logis yang bakal terjadi akibat terbangunnya sejumlah infrastruktur yang menghubungkan antarmoda dan antarwilayah. Pengembangan sarana prasarana fisik diharapkan dapat membangkitkan kegiatan ekonomi serta menaikkan kebutuhan pengembangan lahan dan peningkatan daya dukung lahan. Hal ini bakal menjadi penentu dalam menjamin kesiapan untuk menerapkan kebijakan publik terkait, seperti penguasaan dan pembebasan lahan, penyediaan ragam sumber pendanaan yang memadai, ketersediaan sumber daya manusia yang andal dan kompeten, dan pengelolaan portofolio risiko investasi secara menyeluruh. Oleh sebab itu, elaborasi pendekatan sistem yang terintegrasi mungkin perlu ditengok kembali agar agenda strategis dalam bidang infrastruktur yang sudah menjadi komitmen bersama di negeri ini dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya (Oner & Saritas, 2005).

### **C. SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

---

Berdasar uraian di atas, kami merumuskan beberapa simpulan dan rekomendasi kebijakan terkait penggunaan utang pemerintah untuk pembangunan infrastruktur, yaitu:

1. Pemerintah pada dasarnya memiliki kesempatan yang sangat terbuka untuk memanfaatkan dana pinjaman luar negeri dalam rangka mempercepat pembangunan infrastruktur ekonomi khususnya pada bidang yang memiliki imbas langsung terhadap proses penciptaan nilai tambah.

2. Sejumlah kendala yang dihadapi oleh pemerintah untuk mendapatkan pendanaan yang bersumber pada utang jangka panjang untuk percepatan infrastruktur tidak sepenuhnya disebabkan oleh faktor kelangkaan dana tetapi karena adanya ego sektoral dari kebijakan pembangunan itu sendiri. Oleh karena itu, adanya *entrepreneurial spirit* dari pemerintah melalui dukungan kementerian terkait menjadi faktor kunci dalam menerapkan gagasan dan mengeksekusi pembangunan infrastruktur ekonomi secara masif.
3. Pembangunan infrastruktur yang dipenuhi dari utang pemerintah memerlukan mitigasi risiko secara memadai karena adanya faktor sensitifitas pada setiap perubahan kebijakan publik terutama dalam mengkomodasi risiko terhadap keputusan investasi.
4. Model pengelolaan risiko, termasuk di dalamnya mitigasi dan pengalihan risiko yang dibutuhkan oleh pemerintah (utamanya Pemerintah Daerah), yang dapat dilakukan adalah dengan pembebanan tanggung jawab pendanaan kepada para pihak sesuai dengan porsinya. Pembentukan lembaga pengelola utang di tingkat daerah sudah semestinya mendapat prioritas untuk direalisasikan.
5. Pemerintah Daerah dapat lebih mengoptimalkan peran dan dukungan perbankan daerah untuk percepatan pembangunan infrastruktur dan perekonomian daerah.
6. Pembiayaan swasta dalam proyek infrastruktur yang memiliki regulasi tarif seperti transportasi publik perlu memperhatikan alokasi risiko yang sesuai bagi swasta pemegang konsesi. Dalam hal pihak swasta tidak dapat menanggung risiko pendapatan, pemerintah dapat melakukan dua hal yaitu mengambil risiko tersebut dan menempatkan diri sebagai *project off-taker* (pembeli layanan) atau memberikan hak kelola pendapatan *non-farebox* dengan tingkat pengembalian investasi yang disepakati sesuai dengan industri sejenis. Tanpa adanya pemahaman atas alokasi dan proses mitigasi risiko tersebut, kemitraan yang setara antara pemerintah dan swasta dalam penyelenggaraan infrastruktur akan sulit terwujud.

## D. PENUTUP

---

*Policy brief* ini disusun berdasar dua studi kasus yaitu proyek MRT Jakarta dan proyek Jakarta Monorail. Dua proyek tersebut menghadirkan dua ujung dari spektrum pembiayaan infrastruktur transportasi. Satu proyek dibiayai dengan pinjaman Pemerintah Pusat yang diteruskan sebagian kepada Pemerintah Daerah, dan yang lainnya disertakan dalam bentuk penerushibahan Pemerintah Pusat. PT MRT Jakarta sampai saat ini masih memosisikan diri sebagai pengembang (bukan operator) sehingga fokus manajemen adalah pada penyelesaian proyek konstruksi. Proyek monorel dibiayai oleh dana swasta penuh dengan menggunakan pengembangan properti sebagai daya ungkit terhadap layanan transportasi yang *tariff-controlled*.

Kedua proyek tersebut memberikan catatan penting mengenai perlunya Pemerintah Daerah memiliki pemahaman fundamental terkait pengelolaan utang daerah dan pengelolaan resiko investasi. Pembentukan Badan Kebijakan Fiskal Daerah menjadi kebutuhan bagi Pemerintah Daerah di masa depan sejalan dengan tumbuhnya inovasi pembiayaan pembangunan.

## E. REFERENSI

---

- Carson, S. J., Madhok, A., & Wu, T. (2004), Uncertainty, opportunism, and governance: The effect of volatility and ambiguity on formal and relational contracting. *Academy of Management Journal*, 49(5), 1–50. <http://doi.org/10.2139/ssrn.611208>
- Hawkins, B. R. (1984). *Financing public physical infrastructure: A commission report*. Advisory Commission on Intergovernmental Relation, Washington D. C.
- Helm, D. (2010). Public and private financing of infrastructure: Evolution and economics of private infrastructure finance. *EIB Papers*, 15(1).
- Mirlanda, A. M. (2011). Kerugian ekonomi akibat kemacetan lalu lintas di ibu kota. *Tugas Akhir*. Universitas Indonesia (Tidak Dipublikasikan).
- Oner, A. M., & Saritas, O. (2005). A system approach to policy analysis and development planning: Construction sector in the Turkish 5-year development plans. *Technological Forecasting and Social Change*, 72(7), 886–911. <http://doi.org/10.1016/j.techfore.2004.11.002>

## F. INFORMASI PENULIS

---

*Policy brief* ini merupakan ringkasan dari *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertajuk Mitigasi Risiko Utang untuk Pembangunan Infrastruktur Studi Kasus: Pembangunan MRT Jakarta yang diselenggarakan pada tanggal 13 Maret 2014 atas kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada dengan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). Isi dari *policy brief* ini merupakan buah pikiran dari penulis dan tidak serta merta merefleksikan kebijakan resmi atau pandangan PT PII.

**Dr. Hargo Utomo, M.B.A., M.Com.** adalah pengajar senior di Jurusan Manajemen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Gadjah Mada dengan spesialisasi di bidang sistem informasi, teknologi manajemen, dan inovasi. Saat ini, Hargo menjabat sebagai Direktur Pengembangan Usaha dan Inkubasi UGM yang berperan dalam hilirisasi produk-produk inovatif universitas ke industri. Sebelum itu, Hargo pernah menjabat sebagai Direktur UGM Kampus Jakarta dan Direktur PT UGM Samator Pendidikan di Jakarta. Di samping kesibukannya mengajar dan memimpin unit kegiatan di kampus, Hargo juga aktif menulis artikel ilmiah populer mengenai *general business environment*. Sedangkan di komunitas bisnis praktis, Hargo juga aktif berkontribusi dalam kegiatan *business advisory*. Alamat korespondensi: [hargo\\_utomo@ugm.ac.id](mailto:hargo_utomo@ugm.ac.id).

**Prof. Dr. Techn. Ir. Danang Parikesit, M.Sc. (Eng.)** adalah guru besar Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada. Danang Parikesit menjabat sebagai Ketua Masyarakat Transportasi Indonesia, Ketua Forum Internasional untuk Transportasi Pedesaan dan Pembangunan, Dewan Direktur Studi Transportasi untuk Asia Timur, dan Ketua Pusat Studi Transportasi dan Logistik. Sejak tahun 2010, Danang mengabdikan sebagai penasihat kebijakan untuk Menteri Pekerjaan Umum dan Anggota Dewan Prakarsa Infrastruktur Indonesia (*Indonesia Infrastructure Initiative*). Danang juga pernah menjadi Koordinator Komite Teknis Nasional untuk Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Transportasi Nasional. Alamat korespondensi: [dparikesit@ugm.ac.id](mailto:dparikesit@ugm.ac.id).



## STUDI KASUS

### MITIGASI RISIKO UTANG UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

### PEMBANGUNAN MRT JAKARTA

## PENDAHULUAN

Sejarah baru dalam bidang transportasi massal di Indonesia telah dimulai dengan dilakukannya *ground-breaking* pembangunan megaproyek *Mass Rapid Transit* (MRT) di Jakarta pada Kamis, 10 Oktober 2013. MRT adalah layanan transportasi umum (kereta) dalam jangkauan lokal yang beroperasi pada jalur khusus tetap atau jalur umum potensial yang terpisah yang digunakan secara eksklusif sesuai jadwal dengan perhentian-perhentian tertentu, serta dirancang untuk memindahkan sejumlah besar orang dalam waktu bersamaan. Tahap pertama proyek pembangunan MRT mulai dilakukan setahap demi setahap dengan mulai dibangunnya salah satu lokasi yang akan menjadi stasiun bawah tanah MRT di daerah Dukuh Atas, Jakarta Pusat.

Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 182 Tahun 2012 tentang Panduan Rancang Kota Pengembangan Koridor MRT Jakarta Tahap I menyiratkan bahwa pengembangan koridor MRT diharapkan dapat mendukung pengembangan fungsi kawasan yang berorientasi transit (*Transit Oriented Development-TOD*) terutama sepanjang alur koridor yang menjadi prioritas. Untuk mendukung orientasi transit tersebut, pembangunan MRT Tahap I direncanakan terdiri dari 13 (tiga belas) stasiun layang dan stasiun bawah tanah. Total panjang jalur MRT Jakarta Tahap satu ini nantinya sekitar 16 km (jalur layang +/- 10 km dan jalur bawah tanah +/- 6 km). Penyiapan prasarana fisik tersebut membutuhkan masa pembangunan selama lima tahun.

Sesuai rencana awal, pembangunan koridor MRT Jakarta Tahap I akan dimulai dari Stasiun Lebak Bulus, Fatmawati, Cipete, Haji Nawi, Blok A, Blok M, Sisingamangaraja, Senayan, Istora, Bendungan Hilir, Setiabudi, Dukuh Atas, sampai dengan kawasan Stasiun Bundaran Hotel Indonesia. Bila kegiatan proyek Tahap I ini selesai, kawasan di sekitar Jalan Tanjung Karang dan Jalan Blora diperkirakan menjadi ikon baru pembangunan sarana dan prasarana transportasi massal di perkotaan. Kawasan itu bakal menjadi titik awal perubahan perilaku masyarakat dalam menggunakan sarana transportasi massal. Intensitas pergerakan penumpang bakal mengalami peningkatan sejalan dengan pengembangan kawasan di sekitar stasiun MRT.

Penggunaan kereta cepat diharapkan dapat menghemat waktu tempuh dari dua titik lokasi stasiun Lebak Bulus – Bundaran Hotel Indonesia, dari semula 2 jam kini menjadi sekitar 30 menit dengan menggunakan

MRT. Lebih dari itu, volume orang yang terangkut dengan MRT juga dapat melebihi jumlah orang yang menggunakan moda transportasi publik lainnya. Estimasi volume penumpang yang diangkut sebanyak 1.500 orang per lima menit. Artinya, dalam satu hari kerja efektif MRT akan mengangkut kurang lebih 160.000 penumpang. Jika faktor kenyamanan dan keamanan ditempatkan sebagai prioritas dalam pengelolaan MRT, maka perubahan perilaku dalam berkendara (*switching behavior*) dari dan ke tempat tujuan akan segera terlihat. Dengan demikian, mobilitas masyarakat yang selama ini bergantung pada kendaraan pribadi atau bus akan berangsur-angsur beralih pada sarana transportasi kereta cepat sehingga problem kemacetan yang menjadi pemandangan sehari-hari dapat berkurang.

Selama pembangunan fisik, meningkatnya kepadatan lalu lintas sepanjang alur pembangunan tidak dapat dihindari. Dukungan masyarakat terhadap proyek MRT akan menjadi model pembentukan perilaku sosial masyarakat dalam berkendara. Gubernur DKI Jakarta Joko Widodo menyatakan, *“Saya hanya titip sosialisasi kemacetan pada warga ini selalu diberikan setiap hari karena jelas bahwa ini akan menimbulkan tambahan kemacetan di DKI Jakarta. Sosialisasi mengenai gaya hidup untuk masuk ke transportasi massal utamanya MRT ini sudah dimulai dari sekarang sehingga jika nanti MRT jadi, orang sudah bisa masuk berbondong-bondong ingin menggunakan MRT dan meninggalkan mobil-mobil pribadi”* (<http://www.tempo.co.id>).

Keputusan strategis Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk membangun koridor MRT diambil setelah mempertimbangkan beberapa aspek, termasuk di dalamnya untuk mewujudkan lingkungan kota yang lebih berkualitas dan berorientasi pada kehidupan manusia yang lebih bermartabat. Pembangunan sarana dan prasarana MRT merupakan salah satu prioritas pembangunan di bidang transportasi yang diharapkan menjadi pendukung utama sistem transportasi Kota Jakarta. Keinginan masyarakat untuk mendapat layanan transportasi publik yang aman dan nyaman adalah hal yang wajar dan rasional.

Pembangunan MRT merupakan proyek yang dinilai memiliki potensi imbas (sosial, ekonomi, politik, dan budaya) yang besar jika dibandingkan dengan bentuk transportasi publik lainnya. Hal ini bukan saja disebabkan oleh jenis pekerjaan yang membutuhkan dukungan pendanaan yang mungkin melebihi kapasitas individual organisasi tetapi juga karena imbas sosial yang besar. Oleh sebab itu, proyek pembangunan MRT pertama di Indonesia ini membutuhkan dukungan publik yang kuat dan dilakukan secara masif sehingga asumsi atau klaim mengenai pemborosan dana publik dapat dihindari.

Proyek MRT Tahap I diperkirakan membutuhkan biaya Rp20 triliun yang merupakan pinjaman luar negeri pemerintah Indonesia dari Japan International Cooperation Agency (JICA). Pinjaman tersebut diangsur selama 40 tahun (Loan Agreement No. IP-536 dan Loan Agreement No. IP-554). Untuk selanjutnya, dana pinjaman diterima oleh pemerintah Provinsi DKI Jakarta dari Pemerintah Pusat sebagai hibah untuk kegiatan pembangunan MRT atas dasar Naskah Perjanjian Penerusan Hibah (NPPH) No. NPPH-001/PK/2009 tanggal 25 Maret 2009 dan NPPH No. NPPH-002/PK/2009 tanggal 24 Juli 2009. Dana hibah kemudian dialokasikan oleh Pemda DKI ke dalam APBD pada tahun yang sama setiap tahun sampai dengan berakhirnya kegiatan seperti yang direncanakan dan tercantum dalam perjanjian pinjaman. Adapun prosedur penarikan dana hibah dapat dilakukan setelah Bappeda Provinsi DKI Jakarta, sebagai unsur *Implementing Agency*, menyusun Rencana Komprehensif dan Rencana Tahunan penggunaan dana hibah untuk kemudian meminta dan mendapat persetujuan dari Dirjen Perkeretaapian Kementerian Perhubungan sebagai *Executing Agency*.

Untuk keperluan pengelolaan kegiatan, Pemerintah Daerah DKI Jakarta telah menetapkan penyelenggara prasarana perkeretaapian sistem MRT yang ditetapkan dengan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 113 Tahun 2011 yaitu dengan membentuk Badan Usaha Milik Daerah Perseroan Terbatas (PT) MRT Jakarta, yang selanjutnya disebut PT MRT Jakarta. Ketentuan itu mengamatkan PT MRT Jakarta sebagai *Sub Implementing Agency* untuk melaksanakan proyek sesuai ketentuan yang telah disepakati. Kewajiban utama PT MRT Jakarta adalah menyelenggarakan prasarana sistem MRT sesuai prosedur. Selain itu, PT MRT Jakarta juga berkewajiban membangun, mengoperasikan, memelihara, dan mengusahakan prasarana sistem MRT sesuai standar dan tata cara yang disepakati dengan gubernur sebagai kepala daerah. Dalam konteks ini, gubernur sebagai kepala daerah beserta perangkat terkait berperan melakukan pengawasan dan pengendalian agar sistem yang dibangun dapat berjalan sesuai rencana.

Sementara itu, pekerjaan pembangunan fisik dilakukan oleh sejumlah perusahaan kontraktor yang dinilai memiliki kapasitas, kredibilitas, dan keandalan melaksanakan pekerjaan proyek MRT. Dengan pertimbangan cakupan pekerjaan fisik dan tingkat kompleksitas yang ada, maka pekerjaan pembangunan proyek MRT melibatkan sejumlah pihak yang tergabung dalam suatu konsorsium kontraktor, antara lain Konsorsium Sumitomo Mitsui-Hutama Karya Joint Operation dan Shimizu-Obayashi-Wijaya Karya-Pembangunan Jaya Joint Venture yang akan membangun jalur bawah tanah dari Bundaran HI hingga Senayan. Di samping itu, terdapat pula konsorsium kontraktor jalur layang, yaitu Tokyu-Wijaya Karya dan Obayashi-Shimizu-Jaya Konstruksi yang bersepakat melakukan kontrak kerja sama dengan PT MRT Jakarta. PT MRT Jakarta adalah Badan Usaha Milik Daerah berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 113 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Prasarana Perkeretaapian Sistem MRT.

## A. KEPUTUSAN STRATEGIS UNTUK PEMBANGUNAN MRT

---

Keputusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk membangun sarana dan prasarana MRT di Jakarta merupakan satu langkah maju dalam kebijakan infrastruktur di Indonesia. Ketersediaan MRT diharapkan tidak hanya membantu meringankan beban lalu lintas jalan raya di ibu kota, namun juga mengurangi kerugian ekonomi karena kemacetan yang diperkirakan bernilai Rp28,1 triliun per tahun (Mirlanda, 2011). Besaran kerugian ekonomi tersebut dihitung berdasarkan nilai waktu yang terbuang, ongkos bahan bakar, dan ongkos kesehatan yang dikeluarkan akibat polusi dan kemacetan lalu lintas.

Salah satu pemicu kemacetan lalu lintas di ibu kota adalah karena laju pengguna kendaraan pribadi mengalami pertumbuhan lebih cepat dibanding dengan laju pertumbuhan panjang jalan dan kapasitas kendaraan umum dalam mengangkut penumpang. Perkembangan transportasi yang ada di Jakarta menunjukkan bahwa pada tahun 2013 terdapat 17,1 juta perjalanan setiap hari yang dilayani oleh 5,7 juta unit kendaraan bermotor dengan pertumbuhan sekitar 9% per tahun. Ironisnya, 56% perjalanan dilayani oleh angkutan umum yang berjumlah 86.435 unit atau 1,8%, sedangkan 98,2% sisanya menggunakan kendaraan pribadi yang melayani 44% perjalanan (<http://www.depbum.go.id> dan <http://www.dishub.jakarta.go.id>). Realitas sosial terjadi karena adanya pertumbuhan kelas menengah dalam satu dekade terakhir. Proporsi kelas menengah di Indonesia telah meningkat dari 36% pada 2010 menjadi 56,5% pada 2013. Sementara itu, angka kemiskinan menurun dari 17% pada 2004 menjadi 11,6% pada 2013 (<http://www.bappenas.go.id>).

Kondisi di atas sebenarnya mengisyaratkan bahwa fenomena transportasi di Jakarta memuat isu yang sangat kompleks dan bersifat multidimensi. Penyelesaian permasalahan tersebut tentu memerlukan pendekatan yang terintegratif agar kebijakan publik dapat terlaksana dan produktivitas para pekerja profesional yang bekerja di ibu kota tetap terjaga. Ketersediaan sarana transportasi massal yang andal dan terjangkau menjadi dambaan setiap warga yang tinggal di daerah ibu kota. Keputusan strategis yang diambil Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan membentuk Badan Usaha Milik Daerah untuk mengusahakan sistem perkeretaapian massal memang patut diapresiasi. Hal itu tidak hanya mengatasi krisis transportasi darat di ibu kota melainkan juga membantu kepentingan pembangunan infrastruktur sosial ekonomi secara makro.

Imbas berganda (*multiplier effect*) yang diharapkan muncul dari adanya sarana MRT bagi publik adalah efisiensi waktu dan biaya yang dibutuhkan masyarakat untuk menjangkau pusat-pusat kegiatan ekonomi dan peningkatan produktivitas masyarakat karena terwujudnya zona-zona kegiatan ekonomi baru di sepanjang kawasan yang terkoneksi dengan monorel. Kebutuhan untuk melakukan pertemuan-pertemuan bisnis dapat dipenuhi karena keterhubungan fasilitas MRT dengan moda transportasi massal lainnya yang selama ini menjadi perhatian bersama, seperti bus *rapid transit*, monorel, dan kemungkinan pengembangan transportasi massal melalui sungai. Artinya, perubahan perilaku masyarakat diharapkan juga akan terjadi seiring adanya perubahan lingkungan.

Selain karena alasan produktivitas, pembangunan MRT di ibu kota Jakarta juga dilakukan dengan pertimbangan penataan kawasan dan tata ruang yang selama ini menjadi penopang kegiatan ekonomi masyarakat. Perubahan wajah ibu kota adalah konsekuensi logis yang bakal terjadi dengan dibangunnya sejumlah stasiun penumpang intermoda yang menghubungkan kawasan padat penduduk dengan pusat bisnis dan kegiatan ekonomi lainnya. Pengembangan Koridor MRT Tahap I dan tahap-tahap selanjutnya diharapkan dapat membangkitkan pergerakan ekonomi, menaikkan kebutuhan pengembangan lahan, dan meningkatkan daya dukung lahan di sekitar stasiun MRT. Pengembangan dan penataan kawasan di sekitar stasiun transit (*Transit Oriented Development*) juga menjadi penentu dalam menjamin kesiapan perangkat publik terkait implementasi kebijakan publik di bidang transportasi ini.

Keputusan pembangunan MRT diharapkan berjalan selaras dengan prioritas pembangunan infrastruktur dalam rangka *Master Plan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Nilai investasi yang digulirkan untuk percepatan pembangunan di berbagai sektor sejak Mei 2011 hingga Juli 2013 sudah mencapai Rp647 triliun. Sementara itu, alokasi dana untuk pembangunan di bidang infrastruktur baru kira-kira senilai Rp123 triliun atau 19% dari total realisasi investasi ([www.setkab.go.id](http://www.setkab.go.id)). Hanya saja, bila menilik target yang dicanangkan dalam MP3EI pada tahun-tahun mendatang, kita dapat merasakan bahwa target tersebut tidak mudah untuk dicapai oleh pemerintah bila tidak diikuti dengan rekayasa proses dan kegiatan yang selama ini dijalankan. Bisa dibayangkan, rencana untuk melaksanakan kegiatan percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi di tahun-tahun mendatang diperkirakan membutuhkan dana investasi sebesar Rp4.000 triliun.

Jika estimasi di atas benar dan target tersebut memang ingin dicapai, maka ragam kendala percepatan pembangunan infrastruktur harus menjadi “target bersama” untuk diselesaikan, mulai penguasaan dan pembebasan lahan, penyediaan ragam sumber pendanaan yang memadai, ketersediaan sumber daya

manusia yang andal dan kompeten, dan pengelolaan portofolio risiko investasi secara menyeluruh. Oleh sebab itu, elaborasi pendekatan sistem yang terintegrasi mungkin perlu ditengok kembali agar agenda strategis dalam bidang infrastruktur yang sudah menjadi komitmen bersama di negeri ini dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya (Oner & Saritas, 2005). Pertanyaannya sekarang: Siapakah yang akan menjadi *leading agent* dan kemudian mengupayakan ragam sumber pendanaan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan infrastruktur? Dan, bagaimana pula masyarakat harus membayarnya?

## **B. PERSPEKTIF HISTORIS PEMBANGUNAN MRT**

---

Pembangunan proyek MRT di Jakarta sebenarnya sudah mulai digagas sejak medio 1980-an. Secara historis, gagasan pengembangan MRT diawali dengan serangkaian studi tentang sistem transportasi massal di Jakarta yang mulai dilakukan pada tahun 1986 hingga 1992. Kajian lanjutan mengenai rencana induk transportasi massal di Jakarta yang didanai oleh JICA dan lembaga donor lainnya telah diselesaikan pada periode 1995-2005. Proses selanjutnya adalah pemenuhan asas legalitas. Adanya revisi Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 tentang Sistem Perkeretaapian menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 memungkinkan pengelolaan dan administrasi kereta api dilakukan oleh Badan Usaha Miliki Daerah (BUMD).

PT Mass Rapid Transit Jakarta (PT MRT Jakarta) secara resmi didirikan pada tanggal 17 Juni 2008 dengan persetujuan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) DKI Jakarta yang selanjutnya ditetapkan melalui Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2008 tentang pembentukan BUMD PT MRT Jakarta dan Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2008 tentang Investasi Daerah di PT MRT Jakarta. Selanjutnya, pada tahun 2010, pemerintah Indonesia (Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Bappenas, dan Direktorat Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan) mengadakan pembahasan detail bersama JICA mengenai perpanjangan pentahapan dan modifikasi rute yang akan dibangun dari Lebak Bulus – Dukuh Atas menjadi Lebak Bulus – Bundaran HI. Modifikasi atas rencana awal ini dilakukan untuk mempercepat proses, menekan dampak lalu lintas selama konstruksi, dan mengakomodasi fasilitas yang diperlukan untuk pembangunan MRT Tahap I dari koridor Selatan ke Utara.

Karena lamanya proses legal formal untuk mewujudkan gagasan pembangunan MRT, kebutuhan dana pembangunan MRT yang pada mulanya diperkirakan hanya Rp8 triliun membengkak menjadi sekitar Rp20 triliun. Pemenuhan kebutuhan dana pembangunan MRT dilakukan dengan pinjaman lunak dari JICA dengan masa pinjaman yang panjang dengan bunga 0,5 persen. Seperti umumnya pinjaman lunak dari pihak donor, skema pendanaan dari pinjaman JICA juga dinilai sangat mengikat. Meski demikian, skema pendanaan yang diperoleh dari pinjaman lunak ini dipilih dengan pertimbangan daya dukung pemerintah DKI dalam memenuhi kewajiban pembayaran (finansial) ke pihak pemberi pinjaman. Artinya, pemerintah DKI berkewajiban untuk menjaga likuiditas anggaran pembangunannya agar pelaksanaan dan pengoperasian MRT selama masa keterikatan dengan pemberi pinjaman dapat terjaga dengan baik.

Pembangunan sistem jaringan MRT tidak hanya mempertimbangkan kelayakan ekonomi dan keuangan saja melainkan juga gagasan mewujudkan visi pembangunan Kota Jakarta. Kehidupan kota dan aktivitas ekonomi masyarakat sangat ditentukan oleh tingkat mobilitas dan kemudahan akses dari dan ke tempat tujuan dengan aman, nyaman, terjangkau, dan lebih ekonomis dibandingkan moda transportasi lainnya.

Proses pembangunan MRT Jakarta sebenarnya diawali dengan sejumlah kajian mendalam dari berbagai pihak dan berlangsung terus selama beberapa waktu seperti terlihat pada kotak berikut ini:

### **Tahun 1986-1995**

Kajian tentang sistem transportasi massal di Jakarta: (1) *Jakarta Urban Transport Program* (1986-1987); (2) *Integrated Transport System Improvement by Railway and Feeder Service* (1988-1989); (3) *Transport Network Planning and Regulation* (1989-1992); dan (4) *Jakarta Mass Transit System Study* (1989-1992).

### **Tahun 1995-2000**

MoU antara Gubernur DKI Jakarta dengan *European-Indonesia-Japanese Consortium* untuk melakukan kajian tentang: (1) *Basic Design for the Construction of Blok M – Kota: Subway Corridor* (1995); (2) *Revised Basic Design* (1999); dan (3) *Transportation Master Plan for Jabotabek Phase-I* oleh JICA (2000).

### **Tahun 2002-2005**

(1) Pelaksanaan studi tentang *Integrated Transportation Master Plan for Jabotabek Phase II* (2002); (2) Kajian mengenai *Jakarta Mass Transit System Development and Conceptual Design: Cost and Implementation for Underground System* (2002); dan (3) Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 84 Tahun 2004 tentang Pola Transportasi Makro. Selanjutnya, pada tahun 2004, MoU antara Kementerian Perhubungan dan Pemda Provinsi DKI Jakarta tentang pembangunan MRT dengan prioritas koridor Lebak Bulus – Kota ditandatangani. Pada Juli 2004, Kementerian Perhubungan melakukan studi tentang program implementasi untuk sistem MRT di Jakarta (Lebak Bulus - Dukuh Atas). Pada Maret 2005, studi tersebut kemudian direvisi. Pada Desember 2005, JBIC dan pemerintah Republik Indonesia menyepakati beberapa perjanjian terkait pembangunan MRT.

### **Tahun 2005-2006**

Sebuah studi dilakukan oleh *Special Assistance for Project Formation (SAPROF)*, sebuah tim bentukan JBIC, untuk memfasilitasi penetapan konsensus para pemangku kepentingan dalam rangka pembangunan proyek di Indonesia. Kemudian, pada Agustus 2005, subkomite MRT dibentuk di bawah pengawasan Komite Percepatan Pembangunan Infrastruktur untuk mengimplementasikan pembentukan perusahaan penyelenggara *Mass Rapid Transit (MRT)*. *Minutes of Discussion (MoD)* ditandatangani pada bulan November 2005 dan *Memorandum on Engineering Services* ditandatangani pada tanggal 18 Oktober 2006 antara Pemerintah Indonesia dan JBIC sebagai lembaga pemberi pinjaman. Pada tanggal 28 November 2006, *Loan Agreement Phase 1 (L/A 1)* disetujui dengan total pinjaman sebesar Rp1.869 miliar untuk pembiayaan *Engineering Services*, berdasarkan kesepakatan yang tercantum MoD dan MoES.

### Tahun 2007-2008

Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 tentang Sistem Perkeretaapian direvisi menjadi UU No. 23 Tahun 2007 dan oleh karena itu pengelolaan perkeretaapian dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Penelitian mengenai SAPI (*Special Assistance for Project Implementation* - Bantuan khusus untuk implementasi proyek) dan SAPMAN (*Special Assistance for Procurement Management* atau Bantuan khusus untuk manajemen pengadaan) telah dilakukan oleh JBIC untuk membantu Kementerian Perhubungan dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Pada tanggal 17 Juni 2008, PT Mass Rapid Transit Jakarta (PT MRT Jakarta) didirikan dengan persetujuan dari DPRD DKI melalui Peraturan Daerah Provinsi No. 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan BUMD PT MRT Jakarta dan Perda No. 4 Tahun 2008 tentang Investasi Daerah di PT MRT Jakarta. Pada tanggal 28 November 2008, penandatanganan *Minutes of Discussion* 2008 (MoD 2008) dilakukan sebagai dasar bahwa perjanjian pinjaman untuk MRT memasuki tahap konstruksi.

Pada 5 Desember 2008, *Aide Memoir* antara JICA dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta ditandatangani untuk pelaksanaan studi persiapan perpanjangan koridor (Dukuh Atas – Kota – Kampung Bandan), yang kemudian diikuti oleh JICA dengan mengirimkan tim untuk melakukan studi kelayakan pada tahap II dari koridor Selatan – Utara, Dukuh Atas – Kota – Kampung Bandan, dan studi prakelayakan pada koridor Timur – Barat.

### Tahun 2009

25 Maret 2009 – Penandatanganan Dokumen Perjanjian Hibah (NPPH) 1 antara pemerintah Indonesia dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang menopang bagian hibah Tahap Perjanjian Pinjaman 1 ke Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengenai pembentukan Asisten Konsultan dan Manajemen Konsultan untuk keperluan tender.

31 Maret 2009 – *Loan Agreement* Tahap 2 (L/A 2), yaitu pinjaman tahap konstruksi senilai Rp48,15 miliar sebagai bagian kedua dari total pinjaman proyek MRT (L/A 2).

24 Jul 2009 – Penandatanganan NPPH 2 yang menopang seluruh bagian dari Perjanjian Pinjaman Tahap 2 kepada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk kepentingan pembangunan MRT.

23 November 2009 – Desain teknik dan desain awal mulai dikerjakan oleh Kementerian Perhubungan.

### Tahun 2010

8 Juli 2010 – Diskusi antara pihak JICA dan pemerintah Indonesia (Pemda Provinsi DKI Jakarta, Bappenas, Dirjen Perkeretaapian) yang menghasilkan kesepakatan mengenai prioritas pembangunan Koridor MRT tahap pertama dengan rute Lebak Bulus – Bundaran HI.

### C. PENGELOAN RISIKO DALAM PEMBANGUNAN MRT JAKARTA

---

Model pendanaan yang umum dipergunakan untuk keperluan investasi di bidang infrastruktur adalah dana pinjaman jangka panjang dengan mensyaratkan adanya kepastian kendali terhadap risiko sistematis yang melekat dalam bisnis yang dikelola. Risiko finansial (*financial risk*) dan risiko operasional (*operational risk*) dapat direduksi dengan adanya kepastian jumlah penumpang yang dapat diangkut dengan tarif yang dianggap wajar. Proyek bisnis MRT sangat sensitif terhadap besaran harga tiket dan jumlah penumpang yang diangkut dalam suatu periode waktu tertentu dan jarak tempuh yang dilalui.

Garansi terhadap jumlah penumpang yang diberikan oleh pemerintah atau pemegang otoritas kebijakan publik hanyalah merupakan syarat perlu namun belum bisa mencukupi untuk menjamin keberlanjutan bisnisnya. Oleh sebab itu, model bisnis semacam ini mengamanatkan kepada pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah, untuk menerapkan fungsi kendali yang kuat dalam pelaksanaan operasional nantinya agar monopoli terhadap hak publik dapat terjaga. Di saat yang sama, pemerintah juga perlu menyiapkan skema perlindungan atau penjaminan bagi perusahaan pengelola MRT terhadap segala risiko yang timbul, termasuk risiko politik (*political risk*) yang mungkin disebabkan oleh adanya pergantian rezim di masa yang akan datang.

Risiko yang dihadapi oleh pengelola MRT di tahap awal berkaitan dengan isu operasional khususnya dalam hal penguasaan dan pemilikan lahan publik. Proses pembebasan lahan untuk kepentingan pembangunan infrastruktur memang selalu menjadi tantangan tersendiri yang harus dihadapi oleh perusahaan pengelola MRT untuk kegiatan pembangunan dan pengembangan properti dalam jangka panjang. Ketersediaan cadangan lahan (*land bank*) tentu akan membantu mengurangi kompleksitas tersebut terutama dalam masa konstruksi dan pengembangan. Namun demikian, ekspektasi dan mentalitas “spekulasi” yang berkembang di masyarakat dapat mendorong harga pembebasan lahan untuk pembangunan fisik beranjak naik dengan laju yang bersifat nonlinear.

Sebagai konsekuensi, pengelola MRT tentu akan memperhitungkan dengan cermat tingkat okupansi dari lahan kelolaan yang dikembangkan sebagai pendukung penerimaan di luar tiket penumpang. Proyeksi permintaan terhadap bisnis real estat dan properti yang menjadi objek bisnis turunan dari investasi MRT akan menentukan tingkat kecepatan pengembalian dalam berinvestasi. Ekspektasi terhadap pertumbuhan bisnis real estat dan properti tentu akan menjadi penentu dalam percepatan penyelesaian pembangunan konstruksi fisik.

Kemampuan untuk mengembalikan investasi pada bisnis layanan transportasi seperti MRT tidak hanya bertumpu pada jaminan jumlah penumpang yang bisa terangkut pada rute-rute yang sudah ditetapkan. Daya tarik atau magnet investasi justru terletak pada pengembangan properti di kawasan stasiun-stasiun yang dilintasi kereta ini, termasuk juga pendapatan dari iklan di arena publik. Upaya ini ditempuh untuk menggeser elastisitas harga atas permintaan terhadap fasilitas MRT. Artinya, fungsi permintaan terhadap kereta akan banyak ditentukan oleh pertumbuhan pasar properti yang diproyeksikan (*derived demand*). Dengan cara itu, sensitivitas harga tiket MRT akan terkompensasi dengan peningkatan harga sewa dan/atau kenaikan nilai properti yang menjadi lahan kelolaan sehingga risiko finansial akan terkendali secara optimal.

Keputusan membangun dan mengembangkan infrastruktur sosial idealnya didukung dengan kapasitas pengelolaan organisasi yang mumpuni dalam mengantisipasi setiap perubahan lingkungan. Perubahan tersebut kemudian dikemas dengan beragam *gimmick* atau iming-iming untuk menjadikan objek yang dibangun semenarik mungkin sebagai tempat berkarya. Bentuk insentif yang ditawarkan merupakan paket yang mengombinasi pemenuhan kebutuhan dasar dan aktualisasi diri.

Secara teoretis, kemampuan mengelola ketidakpastian bisnis dapat dilakukan dengan memodifikasi pola kontraktual yang dibangun dalam suatu ikatan kelembagaan. Hipotesis yang dimunculkan adalah bahwa pola hubungan kontraktual dalam bisnis akan cenderung lebih kuat terhadap desakan faktor volatilitas dibanding ambiguitas. Sebaliknya, pola kerja yang berbasis kontrak formal akan lebih tahan terhadap desakan faktor ambiguitas dibanding volatilitas. Kedua pola hubungan tersebut memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing dan – dalam banyak hal – tidak dapat saling menggantikan. Dengan demikian, kecermatan mengamati situasi akan menentukan tingkat risiko ketidakpastian pola kerja yang dipilih (Carson *et al.*, 2004).

Pada lingkup yang lebih luas, mengelola risiko ketidakpastian dalam bisnis transportasi massal tentu membutuhkan dukungan infrastruktur kelembagaan yang bisa diandalkan dan mampu menopang kemungkinan terjadinya hal-hal yang tidak diharapkan. Memang, mitigasi terhadap seluruh potensi risiko sangatlah penting untuk dicermati agar sedapat mungkin dialihkan kepada perusahaan asuransi atau bentuk lembaga penjaminan lainnya. Meski demikian, bentuk risiko lain yang terkait dengan kegiatan yang sifatnya situasional dan mengarah pada perubahan kondisi mental, sosial, dan politik nampaknya masih membutuhkan upaya proteksi tersendiri. Proteksi “khusus” ini sangat berguna agar investasi di bidang infrastruktur sosial tetap menarik untuk dijalankan karena adanya jaminan kelayakan dan bentuk manfaat lain yang juga bernilai tinggi.

## D. PENUTUP

---

Seperti proses pembangunan infrastruktur pada umumnya, proses panjang juga harus dilalui untuk merealisasikan gagasan dan mengimplementasikan kebijakan pembangunan transportasi massal bermoda *Mass Rapid Transit* (MRT) ini. Upaya untuk membangun sistem jaringan MRT tidak semata-mata merupakan pilihan kebijakan ekonomi; lebih dari itu, pembangunan MRT mencerminkan visi pembangunan sebuah kota. Kehidupan kota dan kegiatan ekonominya sangat bergantung pada seberapa mudah warga melakukan perjalanan (mobilitas). Seberapa sering masyarakat dapat melakukan segala aktivitas ke berbagai tujuan di kota akan membawa ritme kehidupan yang berbeda dengan pola yang ada selama ini. Tujuan utama pembangunan sistem MRT adalah memberikan kesempatan kepada setiap warga untuk meningkatkan mobilitas dengan kualitas dan kuantitas yang dapat diandalkan, aman, nyaman, dan terjangkau.

Kesuksesan implemementasi MRT juga mensyaratkan ketersediaan fasilitas intermoda yang mendukung mobilitas warga dari satu tempat ke tempat lainnya. Hal ini juga mengisyaratkan bahwa pembangunan MRT membutuhkan rekayasa ulang pada pemanfaatan tata ruang di kawasan ibu kota dan pada pola perilaku penggunaan kendaraan pribadi untuk beralih ke kendaraan umum. Perubahan perilaku masyarakat tentu membutuhkan proses edukasi publik yang memadai tanpa harus membebani anggaran negara. Artinya, dukungan publik akan menjadi penentu untuk menjamin terwujudnya transportasi massal yang diinginkan.

Keinginan publik untuk menikmati ketersediaan fasilitas transportasi, air minum, telekomunikasi, dan kelistrikan yang nyaman, aman, dan andal kini tidak lagi dihubungkan dengan pihak penyedia infrastruktur tersebut: apakah lembaga pelat merah atau pelat hitam. Artinya, masyarakat kini lebih mengapresiasi rasionalitas ekonomi yang menempatkan kaidah kemanfaatan publik sebagai dasar keputusannya. Dengan demikian, bila percepatan pembangunan infrastruktur akan dilakukan, maka gerakan massal menjadi salah satu pilihan strategis sehingga klaim terhadap dominasi peran, fungsi, dan tanggung jawab dalam pembangunan dapat dihindari. Hal yang lebih penting juga adalah bahwa masyarakat mendapat kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam pembangunan yang mendukung kemakmuran dan kesejahteraan negeri sepanjang prinsip akuntabilitas dan transparansi dapat terjaga.

Sebagai penutup, apapun keputusan yang akan diambil dalam pembangunan di bidang infrastruktur, para pengambil kebijakan seharusnya memilih ragam opsi yang menawarkan solusi terbaik terhadap situasi ketidakpastian yang ada. Dukungan dari lembaga penjaminan yang dinilai memiliki kredibilitas tinggi memang memiliki urgensi tersendiri bagi para investor bidang infrastruktur. Skema penjaminan yang mengakomodasi kebutuhan terhadap mitigasi seluruh risiko potensial merupakan harapan bersama. Hal itu tentu membutuhkan kreativitas, keterampilan, dan pengalaman tersendiri dalam mengelola ketidakpastian dalam pembangunan infrastruktur. Lebih dari itu, keberanian para pemangku kepentingan dalam melangkah dan menentukan jangka waktu serta target capaian akan mampu mengatasi keterbatasan sumber pendanaan dan menentukan prioritas pembangunan infrastruktur yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat.

### E. PELAJARAN DARI KASUS MRT

---

1. Masyarakat, terutama pengambil kebijakan, perlu memiliki pengetahuan dan kesadaran mengenai ragam sumber pendanaan alternatif yang mungkin diakses oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah untuk pembangunan infrastruktur fisik (selain dana yang bersumber dari APBN/APBD).
2. Pembangunan infrastruktur memerlukan dukungan keberanian dari pemerintah (khususnya Kementerian Keuangan, Pemerintah Daerah, pengelola lembaga keuangan, dan perbankan) untuk memberi garansi terhadap inisiasi, pelaksanaan, dan pengelolaan proyek pembangunan infrastruktur yang menjadi prioritas negara. Hal ini untuk menjawab kegamangan publik terkait keengganan lembaga keuangan untuk mendanai dan menjamin pelaksanaan proyek-proyek pembangunan infrastruktur yang bernilai strategis bagi kemajuan bangsa Indonesia.
3. Sejumlah kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah untuk mendapatkan pendanaan yang memadai untuk mendukung percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia sering kali disebabkan oleh ego sektoral dari kebijakan itu sendiri.
4. Dukungan pemerintah pusat, terutama Kementerian Perekonomian, Kementerian Keuangan, serta Kementerian Perhubungan, dan adanya *entrepreneurial spirit* Pemerintah Daerah merupakan faktor kunci dalam mengimplementasikan gagasan dan mengeksekusi pembangunan infrastruktur seperti halnya MRT di Jakarta.

5. Pembangunan infrastruktur memerlukan mitigasi risiko secara memadai karena adanya faktor sensitivitas pada setiap perubahan kebijakan publik terutama dalam mengakomodasi risiko terhadap keputusan investasi yang diambil. Model pengelolaan risiko yang dapat dilakukan, termasuk di dalamnya mitigasi dan pengalihan risiko yang dibutuhkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, adalah dengan pembebanan tanggung jawab pendanaan infrastruktur kepada para pihak sesuai dengan porsinya masing-masing.



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) ke-7

**PELUANG INVESTASI DI SEKTOR  
KETENAGALISTRIKAN BERDASARKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**STUDI KASUS: PLTU BATANG DI JAWA TENGAH**



## PELUANG INVESTASI DI SEKTOR KETENAGALISTRIKAN BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



### RINGKASAN

Energi listrik merupakan kebutuhan vital negara modern. Kebutuhan semakin meningkat seiring meningkatnya rasio elektrifikasi. Terjaminnya pasokan listrik merupakan prasyarat dasar bagi peningkatan kualitas hidup, penguatan daya saing ekonomi, dan pemantapan ketahanan energi nasional. Dalam 5 tahun terakhir, penjualan listrik meningkat dari 128 TWh (tahun 2008) menjadi 172 TWh (tahun 2012). Rasio elektrifikasi juga meningkat dari 62,3% (tahun 2008) menjadi 75,9% (tahun 2012). Apabila dibandingkan dengan negara tetangga ASEAN, ternyata Indonesia masih jauh tertinggal dalam hal akses listrik. Antara 2013 sampai 2023, pemakaian tenaga listrik Indonesia diperkirakan akan meningkat dari 189 TWh menjadi 386 TWh dengan pertumbuhan rata-rata 8,4% per tahun. Hingga September 2013, kapasitas terpasang pembangkit PLN dan IPP (*Independent Power Producer*) sebesar 40.533 MW (IPP hanya sekitar 6.496 MW). Kapasitas tersebut tidak akan mampu memenuhi kebutuhan listrik masyarakat dan rentan defisit pasokan. Oleh sebab itu, Indonesia harus banyak berbenah dengan memberi peluang dan peran lebih besar kepada swasta (investor) dalam skema Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS).

Kami merekomendasikan agar pemerintah lebih membuka peluang investasi di sektor ketenagalistrikan. Peluang tersebut sebenarnya sudah menjadi amanat amandemen UUD 1945, yaitu dengan dicabutnya Penjelasan Pasal 33 yang melarang swasta dan orang perorangan untuk melakukan kegiatan yang terkait dengan kepentingan umum dan menguasai hajat hidup orang banyak. UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan juga memberi peluang besar bagi masuknya investor walaupun masih terlihat dominasi BUMN dengan memberi prioritas utama pada penyediaan tenaga listrik di Indonesia. Hal itu terimplementasi pada kegiatan usaha ketenagalistrikan terkait transmisi, distribusi, dan penjualan tenaga listrik pada konsumen.

**Kata kunci:** Investasi, KPS, penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, rasio elektrifikasi

Kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada, dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) dalam penyelenggaraan *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertujuan untuk memberi masukan kepada pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur. Rekomendasi forum tersebut tertuang dalam *policy brief* ini. IIR merupakan inisiatif dari ketiga Perguruan Tinggi Negeri sebagai salah satu kontribusi lembaga pendidikan tinggi untuk turut serta meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

## A. PENYEDIAAN DAN KRISIS TENAGA LISTRIK

---

Minimnya pasokan listrik sebagian besar dipicu oleh stagnasi produksi PLN. PLN sebagai pemasok 90% kebutuhan listrik nasional sulit meningkatkan produksi karena minimnya keuangan perusahaan sehingga kesulitan melakukan ekspansi. Produksi PLN tidak optimal dan mahal karena sebagian besar pembangkit sudah tua, boros bahan bakar, kekurangan pasokan energi primer, dan sering mengalami kerusakan. PLN juga dikenal tidak efisien, seperti besarnya susut daya listrik, mahalnya harga pembelian listrik swasta, tingginya kasus pencurian listrik, hingga korupsi. Stagnasi ini juga dipicu oleh pembangunan listrik yang tidak bervisi ke depan akibat subsidi BBM regresif sehingga sebagian besar pembangkit PLN adalah pembangkit termal yang kini kian mahal. Selain mahal, konversi energi bahan bakar fosil menjadi listrik juga sangat tidak efisien (hanya sekitar 30%) dan tidak ramah lingkungan.

Hingga kini, sebagian besar produksi listrik nasional masih mengandalkan bahan bakar fosil. Kondisi PLN yang demikian ini akan semakin terpuruk apabila tidak dibenahi karena permintaan listrik terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk. Pertumbuhan konsumsi listrik diperkirakan 8-10% per tahun hingga tahun 2013. Dengan demikian, krisis yang disebabkan kesenjangan (*gap*) antara permintaan dan penawaran sudah terprediksi sejak lama. Jika tidak ada tambahan kapasitas yang berarti, krisis pada sistem Jawa-Bali dan sistem interkoneksi Sumatera hanya tinggal menunggu waktu.

Keberadaan PLN yang saat ini mendominasi dan memonopoli ketenagalistrikan di Indonesia menunjukkan ketidakmampuan melayani masyarakat pengguna listrik. Sementara keterlibatan swasta dalam bisnis listrik secara langsung (menjadi kompetitor PLN) sulit dilakukan karena terdapat preseden Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 001-021-022/PUU-I/2003 yang menyatakan bahwa UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan tidak memiliki kekuatan mengikat. Berdasarkan UU No. 20 Tahun 2002, semua pelaku usaha diberikan kesempatan yang lebih luas untuk dapat masuk dalam usaha penyediaan tenaga listrik. Selain itu, undang-undang ini telah mengatur hal-hal terkait penerapan kompetisi di wilayah-wilayah tertentu. Sesungguhnya UU No. 20 Tahun 2002 tersebut membuka kemungkinan keterlibatan swasta menjadi pelaku usaha yang menyediakan listrik di Indonesia.

Krisis energi sangat berdampak pada kondisi perekonomian dan sosial suatu negara, bahkan dapat mematikan sektor industri. Karena itu, kemampuan akan ketahanan energi perlu diciptakan dalam pelaksanaan pembangunan. Di Amerika, misalnya, krisis energi telah melemahkan ekonomi dan menurunkan nilai produksi. Begitu juga di Perancis, krisis energi telah melemahkan ekonomi dan mematikan sektor industri di mana pemecatan hubungan kerja terjadi secara besar-besaran.

Wacana krisis listrik di Indonesia sebenarnya telah muncul sejak awal tahun 2002 atau akhir tahun 2001. Keadaan krisis listrik yang parah ditunjukkan oleh fenomena listrik padam serentak se-Jawa Bali pada Rabu, 20 Februari 2008 karena terjadi defisit pasokan listrik hingga 1.044 MW. Saat itu, pemerintah bersiap untuk mengumumkan keadaan darurat jika defisit mencapai 1.500 MW. Krisis listrik di Indonesia bisa dikatakan sudah berada dalam tahap yang mengkhawatirkan. Di beberapa wilayah, tiada hari tanpa pemadaman bergilir. Sistem Jawa-Bali yang paling maju dan terinterkoneksi juga masih sering mengalami masalah. Pada waktu itu hingga saat ini, keterlibatan pihak swasta terhadap pengelolaan ketenagalistrikan di Indonesia yang selama ini dimonopoli oleh PLN mulai diwacanakan.

Krisis listrik memuncak saat PT PLN memberlakukan pemadaman listrik secara bergilir di berbagai wilayah termasuk Jakarta dan sekitarnya selama periode 11-25 Juli 2008. Hal ini diperparah oleh pengalihan jam operasional kerja industri ke hari Sabtu dan Minggu, sekali sebulan. Semua industri di Jawa-Bali wajib menaati, dan sanksi bakal dikenakan bagi industri yang membandel. PLN berdalih bahwa pemadaman dilakukan akibat defisit daya listrik yang makin parah karena adanya gangguan pasokan batubara pembangkit utama di sistem kelistrikan Jawa-Bali, yaitu di pembangkit Tanjung Jati, Paiton Unit 1 dan 2, serta Cilacap. Namun, di saat yang bersamaan terjadi juga permasalahan serupa pada pembangkit berbahan bakar minyak (BBM) PLTGU Muara Tawar dan PLTGU Muara Karang. Kejadian paling akhir terjadi di Jakarta pada tanggal 12 Mei 2014, yaitu pemadaman listrik selama 10-12 jam yang tentunya sangat merugikan bagi masyarakat.

### **B. KEWENANGAN DALAM MANAJEMEN KETENAGALISTRIKAN**

---

Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2009 menyebutkan bahwa usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum meliputi: (1) pembangkitan; (b) transmisi; (c) distribusi; dan (d) penjualan tenaga listrik. Selanjutnya Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik menyatakan bahwa usaha transmisi tenaga listrik wajib membuka kesempatan “pemanfaatan bersama” jaringan transmisi untuk kepentingan umum melalui sewa dengan harga yang disetujui oleh menteri, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya. Usaha distribusi juga dapat membuka kesempatan pemanfaatan bersama jaringan distribusi melalui sewa. Padahal, usaha transmisi dan distribusi pada dasarnya telah dibangun oleh PT PLN.

Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 mengatur pula bahwa penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh Negara, penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah berlandaskan prinsip otonomi daerah (Pasal 3 Ayat 1). Pasal 2 Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 juga menyebutkan bahwa pembangunan ketenagalistrikan menganut asas otonomi daerah. Artinya, kewenangan penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik berada di tangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai kewenangan masing-masing dalam hal menetapkan kebijakan, pengaturan, pengawasan, dan pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik. Hal ini seharusnya terlaksana dengan terbukanya peluang bagi investor manapun dengan syarat mendapatkan izin dari Pemerintah (Pusat dan/atau Daerah) sesuai kewenangan masing-masing (yang dirinci lebih lanjut kewenangan Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 30 Tahun 2009). Meski demikian, hal ini tidak mungkin terlaksana dengan optimal apabila BUMN masih mendapatkan prioritas utama dalam penyediaan tenaga listrik.

Pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik oleh pemerintah dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah. Di samping itu, Badan Usaha Swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan ketenagalistrikan (Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik, Pasal 4). Menurut Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2009, usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum dilakukan oleh satu badan usaha pada satu wilayah usaha. Selanjutnya, Pasal 11 Ayat 1 menyebutkan bahwa usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh BUMN, BUMD, Badan Usaha Swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat yang berusaha di bidang penyediaan tenaga listrik. Namun demikian, Pasal 11 Ayat 2 UU No. 30 Tahun 2009 juga menyatakan bahwa BUMN diberi prioritas pertama melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Adapun untuk wilayah yang belum mendapat pelayanan tenaga listrik, pemerintah (Pusat dan Daerah) sesuai kewenangannya memberi kesempatan kepada BUMD, Badan Usaha Swasta, atau koperasi sebagai penyelenggara usaha penyediaan tenaga listrik yang terintegrasi. Dalam hal tidak ada BUMD, Badan Usaha Swasta, dan koperasi yang dapat menyediakan tenaga listrik di wilayah tersebut, maka pemerintah wajib menugaskan BUMN untuk menyediakan tenaga listrik.

PT Perusahaan Listrik Negara Persero (PT PLN) merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang memiliki kewajiban untuk menyediakan kebutuhan listrik di Indonesia. Akan tetapi, masih banyak kasus di mana mereka justru merugikan masyarakat. Di satu sisi, monopoli PT PLN dimaksudkan untuk kepentingan mayoritas masyarakat secara merata sesuai UUD 1945 Pasal 33, namun di sisi lain tindakan PT PLN ini justru belum atau bahkan tidak menunjukkan kinerja yang baik dalam pemenuhan kebutuhan listrik masyarakat.

Dalam beberapa dekade terakhir, fungsi PT PLN sebagai pembangkit, distribusi, dan transmisi listrik mulai dipecah. Swasta diizinkan berpartisipasi dalam upaya pembangkitan tenaga listrik saja, yang kemudian terwujud dalam bentuk Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS). Sementara itu, distribusi dan transmisi tetap ditangani PT PLN (yang diasumsikan sebagai perwujudan konsep penguasaan negara berdasarkan Pasal 33). Saat ini KPS telah menjalankan 27 Independent Power Producer (IPP) di Indonesia. Termasuk di antara mereka adalah Siemens, General Electric, Enron, Mitsubishi, Californian Energy, Edison Mission Energy, Mitsui & Co, Black & Veath Internasional, Duke Energy, Hoppwell Holding, dan masih banyak lagi. Adapun penentuan harga listrik yang harus dibayar masyarakat tetap dilakukan oleh PT PLN sendiri.

Hingga September 2013, kapasitas terpasang pembangkit PLN dan IPP adalah sebesar 40.533 MW. Kapasitas tersebut tidaklah mampu memenuhi kebutuhan listrik masyarakat saat ini dan masih rentan defisit pasokan. Di sini terlihat bahwa peran IPP dari seluruh kapasitas terpasang hanya sekitar 6.496 MW, masih relatif kecil dan perlu ditingkatkan untuk membantu peran PLN. Karena itu, dalam rangka menghadapi ASEAN Economic Community pada tahun 2015, Indonesia harus memberi peluang dan peran lebih besar kepada pihak swasta (investor) dalam skema KPS. Artinya, pihak swasta sangat dibutuhkan untuk ikut serta dalam usaha penyediaan tenaga listrik, di samping PLN sebagai salah satu pelaksana kegiatan usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia. Hal ini dilakukan dalam koridor kepentingan masyarakat luas terutama terkait asas manfaat, berkelanjutan, dan optimalisasi ekonomi dalam pemanfaatan sumber daya energi (Pasal 2 UU No. 30 Tahun 2009), dengan penetapan tarif yang masih terjangkau sesuai kemampuan ekonomi dan tingkat pendapatan masyarakat.

### C. USULAN KEBIJAKAN

---

Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya energi, baik sumber daya energi tak terbarukan (*unrenewable resources*) maupun sumber daya energi terbarukan (*renewable resources*). Hingga saat ini, eksplorasi sumber daya energi lebih banyak berfokus pada energi fosil yang bersifat *unrenewable*, sementara sumber daya energi yang bersifat *renewable* relatif belum banyak dimanfaatkan. Penggunaan energi primer Indonesia selama ini memang cenderung menggunakan energi tak terbarukan yang berasal dari fosil, yaitu bahan bakar minyak. Sebagai energi tak terbarukan, cadangan minyak bumi semakin berkurang dan pada akhirnya akan habis. Kesadaran inilah yang menimbulkan pemikiran perlunya energi alternatif yang bersih dan tidak mudah habis (energi terbarukan). Hal ini dimaksudkan untuk menjamin kemampuan dan ketahanan energi sebagai dasar pembangunan perekonomian, industri, dan sosial dari suatu negara. Untuk itu, pemerintah perlu mengembangkan pemakaian energi baru dan terbarukan seperti panas bumi, air, matahari, dan angin serta mengoptimalkan penggunaan jenis energi tak terbarukan lainnya, seperti batu bara. Peningkatan konsumsi energi sangat berkaitan dengan pertumbuhan populasi di suatu negara. Sebagai negara dengan jumlah penduduk terbesar kelima di dunia, Indonesia membutuhkan pasokan energi dengan jumlah yang sangat besar. Khusus sektor ketenagalistrikan, Indonesia saat ini bergantung pada pembangkit tenaga listrik yang berasal dari sumber energi fosil atau minyak bumi. Hal ini tentunya berdampak pada semakin tingginya biaya (*high cost*) dari penggunaan minyak bumi untuk kepentingan kelistrikan nasional ([www.esdm.go.id](http://www.esdm.go.id)).

### D. KEBIJAKAN OPTIMALISASI PEMANFAATAN ENERGI TERBARUKAN

---

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral mengeluarkan kebijakan energi nasional melalui SK Nomor 0983K/16/MEM/2004 yang diikuti dengan penyusunan *Blue Print* Pengelolaan Energi Nasional (BPPEN) 2005-2025. Perpres tersebut menargetkan tercapainya elastisitas energi pada tahun 2025 dengan memberikan peranan yang lebih besar terhadap sumber energi alternatif untuk mengurangi ketergantungan pada minyak bumi. Karena itu, misi pengelolaan energi nasional adalah meningkatkan peran energi alternatif.

Panas bumi (*geothermal*) merupakan salah satu sumber energi alternatif yang sangat potensial dan dapat dikembangkan lebih banyak lagi oleh pemerintah. Dari seluruh cadangan panas bumi yang ada di dunia, sebanyak 40% berada di Indonesia yang tersebar di seluruh kepulauan (Saptadji, 2010). Kegunaan utama panas bumi adalah sebagai sumber energi listrik. Pembangkit listrik yang menggunakan panas bumi memberikan keuntungan karena menghasilkan emisi yang lebih rendah dibandingkan dengan pembangkit lainnya. Pemanfaatan energi panas bumi terhadap lingkungan adalah tidak terjadinya pembuangan limbah secara terbuka karena air kondensat dan air produksi diinjeksikan kembali ke dalam sumur untuk menjaga stabilitas *reservoir*. Hal ini menjadikan sumber energi panas bumi sebagai energi alternatif yang bersifat *renewable* (dapat diperbarui).

Produktivitas sumber daya panas bumi relatif tidak terpengaruh oleh perubahan iklim tahunan sebagaimana dialami oleh sumber daya air yang digunakan untuk Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA). Panas bumi dapat

dimanfaatkan secara langsung untuk pembangkit tenaga listrik, juga tidak memerlukan lahan yang luas. Dengan potensi sumber daya yang besar, didukung dengan kelebihan dan manfaat yang dimilikinya, panas bumi merupakan peluang bisnis yang menjanjikan bagi para pelaku usaha mengingat pertumbuhan kebutuhan listrik nasional yang semakin meningkat menjadi 9,2% per tahun. Untuk itu, Peraturan Presiden No. 4 Tahun 2010 jo. Permen ESDM No. 01 Tahun 2012 tentang Kebijakan Energi Nasional menargetkan agar pembangkit listrik tenaga panas bumi dapat mencapai produksi 9.500 MW pada tahun 2025. Kebijakan-kebijakan inilah yang perlu dilaksanakan dalam rangka pemanfaatan energi alternatif sekaligus mengeliminasi krisis penyediaan tenaga listrik yang terjadi di Indonesia. *Political will* pemerintah diharapkan dapat mendukung implementasinya dalam waktu dekat.

## E. MEMBERI PELUANG MASUKNYA INVESTOR DI SEKTOR KETENAGALISTRIKAN

Saat ini, hanya PT PLN yang boleh menjual energi listrik ke konsumen. Monopoli ini membuat tidak adanya insentif bagi PLN untuk melakukan efisiensi dan bekerja secara profesional. Rakyat tidak memiliki pilihan lain. Apapun kualitasnya, berapapun harganya, rakyat harus menerima. Apabila kompetisi dibuka, konsumen bisa mempunyai pilihan. Jika ada perusahaan lain yang mampu memproduksi listrik dengan biaya dan kualitas lebih baik, mengapa tidak diberi kesempatan dalam rangka asas efisiensi berkeadilan dan asas manfaat (Pasal 2 UU No. 30 Tahun 2009)? Konsumen pasti mau membayar lebih jika memang kualitasnya lebih baik. Kompetisi ini terutama diperlukan di tingkat retail. Jika ada perusahaan yang mampu menyediakan energi listrik dengan kualitas yang lebih baik atau lebih murah, mengapa kesempatan tersebut tidak dibuka?

Isu kompetisi di tingkat retail ini sejalan dengan kemandirian energi dan *regional pricing*. Pembangkit-pembangkit kecil lokal akan mengurangi kebutuhan beban puncak sehingga menekan biaya saluran transmisi. Pemain lokal juga diperlukan untuk memenuhi kebutuhan listrik di area-area yang tidak mampu dijangkau PLN. Pemain lokal semacam ini hanya akan tumbuh jika sistem *regional pricing* dijalankan dan aspek kualitas dimasukkan dalam tarif. Adanya pemain lokal juga meningkatkan kemandirian energi suatu daerah. Isu kompetisi ini banyak ditentang terutama oleh PT PLN. Hal ini tentu wajar karena adanya sistem yang sudah dibangun oleh PLN berdasarkan payung “Hak Menguasai Negara” Pasal 33 UUD 1945 sehingga negaralah yang berwenang melaksanakannya (dalam hal ini dimandatkan kepada PT PLN). Hal ini juga dianggap telah dilegalisasi oleh Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 yang memberi prioritas kepada BUMN (dalam hal ini PT PLN satu-satunya) dalam penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Keberadaan swasta hanya sebagai pelengkap yang disebutkan dengan kata-kata “dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik” (Pasal 4 UU No. 30 Tahun 2009). Akibatnya, penyediaan tenaga listrik menjadi sentralistis sehingga menyulitkan masuknya investasi untuk ikut dalam usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia.

Namun, pemerintah tampaknya perlu mempertimbangkan salah satu konsep di luar “sentralistis” tersebut, yaitu “desentralisasi” dalam penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Asas “otonomi daerah” (Pasal 2 UU No. 30 Tahun 2009) dalam pembangunan ketenagalistrikan dapat dilihat sebagai perwujudan dari konsep desentralisasi. Dengan demikian, pengelolaan ketenagalistrikan dilakukan sesuai kewenangan masing-masing berdasarkan prinsip pembagian kewenangan sebagaimana dirinci dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 30 Tahun 2009, yaitu:

1. Kewenangan Pemerintah Pusat antara lain: (a) Penetapan kebijakan, peraturan perundang-undangan, pedoman standar, tarif, rencana umum ketenagalistrikan di tingkat nasional; (b) Penetapan wilayah usaha; Penetapan izin jual beli tenaga listrik lintas negara; (c) Penetapan izin usaha untuk badan usaha. Untuk wilayah lintas provinsi, penetapan dilakukan oleh BUMN; dan (d) Menjual listrik yang izinnnya diterbitkan oleh pemerintah.
2. Kewenangan Pemerintah Provinsi antara lain: (a) Penetapan Perda Provinsi, rencana umum provinsi, izin usaha dan izin operasi yang wilayahnya lintas kabupaten; (b) Penetapan tarif untuk konsumen yang izinnnya diterbitkan provinsi; (c) Penetapan persetujuan harga jual dan sewa jaringan yang izinnnya diterbitkan provinsi; (d) Pembinaan, pengawasan, pengangkatan inspektur ketenagalistrikan, dan penetapan sanksi yang izinnnya diterbitkan provinsi.
3. Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota antara lain: (a) Penetapan Perda Kabupaten/Kota; (b) Penetapan Rencana Umum Kabupaten/Kota; (c) Penetapan izin usaha, izin operasi, tarif listrik untuk konsumen di wilayah kabupaten/kota; dan (d) Penetapan persetujuan harga jual, izin pemanfaatan jaringan, penjualan kelebihan, pembinaan pengawasan, pengangkatan inspektur, dan sanksi di wilayah kabupaten/kota.

Kebijakan yang diusulkan untuk diambil dalam penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum adalah memberi peluang yang benar-benar terbuka (sebagai operator) bagi investor yang disaring melalui pemberian izin sesuai pembagian kewenangan berdasarkan prinsip otonomi daerah (UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Hal tersebut dirinci lebih lanjut dalam Pasal 5 UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Namun, sebagai implementasi “konsep penguasaan Negara”, kebijakan tetap di bawah kendali Pemerintah Pusat (sebagai regulator) melalui berbagai regulasi yang memberi pedoman, arahan, dan pembatasan dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum di Indonesia.

Membuka kompetisi dalam penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum tidak serta merta melanggar Pasal 33 UUD 1945. Argumentasi hukumnya adalah pencabutan Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 (setelah amandemen UUD 1945) yang menyebutkan “kegiatan yang terkait kepentingan umum dan menguasai hajat hidup orang banyak dilarang jatuh ke tangan orang perorangan atau swasta”. Sebelum dicabutnya Penjelasan Pasal 33 tersebut, implementasi “konsep penguasaan negara” diwujudkan dengan peran pemerintah sebagai “Regulator sekaligus Operator” di satu tangan. Selanjutnya, falsafah dasar pencabutan tersebut adalah bahwa seiring berjalannya globalisasi dan persaingan pasar bebas, Negara Indonesia mulai membuka peluang untuk masuknya investor kepada kegiatan yang terkait dengan kepentingan umum dan menguasai hajat hidup orang banyak (kegiatan dalam Pasal 33 Ayat 2 dan Ayat 3). Konsep penguasaan oleh negara terhadap kedua kegiatan tersebut tetap dianut, namun dalam arti pemerintah melaksanakan “penguasaan negara” dalam wujud “pengendalian” melalui pembuatan regulasi-regulasi (peran sebagai regulator).

Sudah saatnya bagi pemerintah untuk membuat kebijakan lebih lanjut dalam rangka membuka peluang investasi sekaligus memantik adanya kompetisi dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Rekomendasi lebih lanjut adalah amandemen Undang-Undang Ketenagalistrikan yang masih terlihat ambigu dan *double standard* dalam regulasi penyediaan tenaga listrik agar terjadi harmonisasi dalam regulasi secara komprehensif.

## F. PENUTUP

---

Untuk menjalankan roda perekonomian yang kuat, sokongan energi yang memadai dan berkesinambungan sangat dibutuhkan. Pemerintah harus memastikan bahwa energi selalu tersedia untuk kurun waktu dan jumlah yang sesuai agar perekonomian dapat terus berlangsung dan semakin kuat. Energi yang paling memainkan peran sentral dalam hal ini adalah energi listrik. Energi listrik merupakan sumber energi utama bagi aktivitas industri yang menjadi penggerak perekonomian.

Indonesia saat ini termasuk dalam 20 negara dengan perekonomian terbesar di dunia. Kekuatan ekonomi Indonesia diperkirakan akan terus meningkat selama beberapa puluh tahun ke depan. Indonesia diposisikan sebagai negara terbesar ke delapan di dunia pada tahun 2050 apabila setidaknya dapat mempertahankan perekonomiannya seperti sekarang. Di samping itu, Indonesia juga akan menghadapi banyak agenda besar di masa mendatang, salah satunya adalah ASEAN Economic Community (AEC) pada 2015. Pada masa tersebut, Indonesia akan bersaing dengan negara-negara di ASEAN dalam segala hal dan membutuhkan persiapan yang matang.

Indonesia juga akan menikmati bonus demografi pada tahun 2030-2035. Struktur penduduk Indonesia pada periode tersebut akan berada pada kondisi yang sangat produktif. Pada masa ini, keberadaan infrastruktur yang baik akan sangat diperlukan agar produktivitas tinggi dapat tercapai. Masih banyak agenda-agenda lain yang akan dihadapi oleh Indonesia. Untuk menghadapi berbagai agenda tersebut, ketersediaan energi listrik menjadi komponen yang sangat vital sehingga kehidupan berbangsa dan bernegara dapat terus berkembang. Ketersediaan energi listrik yang memadai sangat menentukan nasib perekonomian Indonesia dalam melewati setiap agenda yang dijalankan.

Permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam penyediaan listrik saat ini harus segera diselesaikan. Berbagai problem kelistrikan sudah sepatutnya menjadi pembelajaran bagi kita semua bahwa kebijakan penyediaan listrik harus menyesuaikan perkembangan situasi dan kondisi. Terdapat setidaknya dua hal yang membedakan situasi di masa lalu dan masa kini. *Pertama*, konsumsi listrik pada beberapa puluh tahun yang lalu tidaklah setinggi di masa sekarang sehingga penyediaan listrik pada masa itu tidaklah seriuhi akhir-akhir ini. *Kedua*, ketersediaan energi fosil sebagai sumber utama sebagian besar pembangkit listrik di Indonesia tidaklah semelimpah di masa-masa sebelumnya. Hal ini ditandai dengan berubahnya status Indonesia menjadi *net-importer* minyak.

Oleh karena itu, kebijakan-kebijakan penyediaan listrik harus disesuaikan dari waktu ke waktu. Penyediaan listrik di masa lalu yang dilakukan hanya oleh satu perusahaan saja cenderung tidak efisien dan berbiaya tinggi apabila dilakukan pada zaman sekarang. Pemerintah harus menyadari bahwa kondisi sudah sangat berubah dari sebelumnya. Pembukaan kesempatan yang seluas-luasnya kepada pihak swasta untuk ikut serta dalam menghasilkan energi listrik harus segera dilakukan. Pemerintah juga perlu meramu insentif yang menarik bagi swasta agar tertarik untuk ambil bagian. Selain itu, usaha pemanfaatan energi yang bersifat baru dan terbarukan harus segera direalisasikan secara masif. Berbagai jenis sumber daya energi alternatif dapat dieksplorasi di Indonesia, sebagiannya bahkan disebut-sebut merupakan yang terbesar di dunia, seperti energi panas bumi.

Implementasi otonomi daerah yang kian matang juga dapat dimanfaatkan dalam upaya menyalurkan listrik ke daerah-daerah sehingga dapat disesuaikan dengan kondisi dan permasalahan yang bersifat lokal. Indonesia juga harus belajar banyak dari negara-negara maju terkait penyediaan listrik. Sebagai penutup, perlu ditekankan bahwa kebijakan-kebijakan yang bersifat menggebrak akan lebih diharapkan dalam upaya penyelesaian seluruh permasalahan yang ada dalam waktu singkat untuk menghadapi agenda-agenda penting bagi bangsa Indonesia yang sudah di depan mata.

### G. REFERENSI

---

Peraturan Menteri ESDM No. 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Ketenagalistrikan.

Peraturan Menteri ESDM No. 12 Tahun 2014 tentang Pembelian Tenaga Listrik dari Pembangkit Listrik tenaga Air oleh PT PLN (Persero).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 25 Tahun 1995 tentang Usaha Jasa Penunjang Tenaga Listrik.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 03 Tahun 2005 tentang Perubahan atas PP No. 10 Tahun 1989 tentang Penyediaan dan pemanfaatan Tenaga Listrik.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 No. 82, dan Tambahan Lembaran Negara No. 4729.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 59 Tahun 2007 jo. Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2010 tentang Kegiatan Usaha panas Bumi.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik.

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 04 Tahun 2010 tentang Penugasan PT PLN (Persero) untuk Melakukan Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang Menggunakan Energi Terbarukan, Batubara, dan Gas.

Saptadji, N. M. (2010). *Energi panas bumi: Status saat ini*. [http://majalahenergi.com/status/energi\\_panas\\_bumi\\_status\\_saat\\_ini](http://majalahenergi.com/status/energi_panas_bumi_status_saat_ini).

Undang-Undang Republik Indonesia No. 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan jo. Undang-undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan jo. Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No. 125, dan Tambahan Lembaran Negara No. 4437.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2007 tentang Energi.

[www.esdm.go.id](http://www.esdm.go.id).

## H. INFORMASI PENULIS

---

*Policy brief* ini merupakan ringkasan dari *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertajuk Peluang Investasi di Sektor Ketenagalistrikan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Studi Kasus: PLTU Batang di Jawa Tengah yang diselenggarakan pada tanggal 19 Juni 2014 atas kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada dengan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). Isi dari *policy brief* ini merupakan buah pikiran dari penulis dan tidak serta merta merefleksikan kebijakan resmi atau pandangan PT PII.

**Dr. Tri Hayati, S.H., M.H.** lahir di Jakarta pada 15 Mei 1960. Sejak usia 25 tahun, Tri bekerja sebagai staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan beberapa universitas swasta seperti Universitas Nasional, Universitas Tarumanegara, Universitas Al-Azhar, dan Universitas Jayabaya. Selain mengajar, Tri juga aktif membuat tulisan berupa modul, artikel, dan buku. Buku terakhir yang ditulisnya berjudul *Perizinan Pertambangan di Era Reformasi Pemerintahan Daerah: Studi Perizinan Pertambangan Timah di Pulau Bangka* (Badan Penerbit FHUI, 2011). Tri sering kali diundang sebagai Saksi Ahli dalam banyak kasus, seperti Saksi Ahli di PTUN Jakarta pada Senin, 21 April 2014 untuk keputusan komisi kedokteran DKI Jakarta terhadap kasus malpraktik yang dilakukan oleh seorang dokter. Alamat korespondensi: tri\_hariri@yahoo.com.

**Dr. Djoni Hartono, S.Si., M.E.** lahir di Jakarta pada 3 Juni 1975. Djoni adalah salah satu staf pengajar dan peneliti di Departemen Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Aktivitas mengajarnya dimulai sejak tahun 2002. Hingga saat ini, Djoni mengampu beberapa mata kuliah seperti matematika ekonomi, ekonometrika, ekonomi energi, dan pemodelan ekonomi. Bidang penelitian yang digelutinya meliputi ekonomi regional, ekonomi energi, ekonomi pembangunan, dan pemodelan ekonomi untuk analisis kebijakan. Djoni banyak mengembangkan pemodelan ekonomi berbasis keseimbangan umum, baik menggunakan analisis statis maupun dinamis. Alamat korespondensi: djoni.hartono@ui.ac.id.



## STUDI KASUS

PELUANG INVESTASI DI SEKTOR KETENAGALISTRIKAN  
BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

### PLTU BATANG DI JAWA TENGAH

## PENDAHULUAN

Jarman, Direktur Jenderal Ketenagalistrikan, sedang risau. Beberapa media memunculkan opini Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo yang seakan menolak pernyataan yang telah disampaikannya kepada publik. Ia mengatakan tertundanya proyek PLTU Batang hingga 2019 karena adanya kendala pembebasan lahan. 29 hektar di antara 226 hektar lahan masih bermasalah. Selanjutnya, Pernyataan Dirjen Ketenagalistrikan bahwa “Kita telah menjalankan proses dan pendekatan yang sudah tepat” mengindikasikan adanya bantuan pemerintah untuk membebaskan tanah. Solusi lain adalah dengan menggantikan PT Bhimasena Power dengan PLN sebagai pihak yang akan melaksanakan proyek tersebut. PT Bhimasena Power telah memperoleh perpanjangan perjanjian yang kedua menyusul lambatnya proses pembebasan lahan.

PLTU Batang telah dinyatakan pemerintah sebagai proyek strategis yang masuk dalam rencana MP3EI serta menjadi proyek *fast track* PPP/KPS oleh Bappenas. Dengan eksposur seperti itu, proyek PLTU Batang seolah menjadi anak emas *Independent Power Producer* (IPP) pertama dengan skema PPP/ KPS dan menjadi salah satu cerita sukses partisipasi swasta di sektor kelistrikan. Namun, masalah mulai mengemuka saat tidak terjadi kesepakatan pembelian tanah seluas 29 hektar serta keberatan LSM Internasional Green Peace yang menyatakan bahwa PLTU Batang akan mengeluarkan emisi 226 kg merkuri per tahunnya. Dengan hanya 0,907 gram merkuri yang mencemari danau, proyek ini berpotensi untuk menyebabkan ikan yang berada dalam area seluas 0,1 km<sup>2</sup> tidak layak untuk dikonsumsi. Selain itu, pembangunan PLTU ini juga dianggap menyalahi aturan kawasan pantai Ujungnegoro – Roban yang diperuntukkan sebagai Kawasan Konservasi Laut Daerah (KKLD) melalui Keputusan Bupati Batang No. 523/283/2005 dan Taman Wisata Alam Laut Daerah melalui PP No. 26 Tahun 2008. Akhirnya, pembangunan PLTU Batang menimbulkan kontroversi di tengah masyarakat.

Akankah proyek ini terwujud? Apakah problem pengadaan tanah dan keberatan Green Peace hanya merupakan puncak dari gunung es (*tip of the iceberg*) kebijakan investasi di sektor kelistrikan?

## A. SEJARAH PROYEK PLTU BATANG

Proyek PLTU Batang Jawa Tengah merupakan proyek *showcase* KPS skala besar dengan nilai investasi lebih dari Rp40 triliun sekaligus proyek KPS pertama yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 tentang Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dalam penyediaan infrastruktur. Pada tahun 2006, pemerintah telah menetapkan proyek PLTU Jawa Tengah sebagai salah satu model proyek KPS. Di samping itu, proyek ini juga merupakan salah satu proyek yang turut dimasukkan di dalam *Master Plan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi (MP3EI) dan juga merupakan model *showcase* KPS yang telah dicanangkan oleh pemerintah pada tahun 2010.

Penandatanganan dokumen proyek PLTU Batang membuktikan bahwa skema KPS yang didasarkan pada proses yang terbuka, kompetitif, transparan dan akuntabel dapat dilakukan di Indonesia. Keberhasilan ini juga menunjukkan bahwa apabila proses pengadaan proyek KPS dijalankan sesuai dengan prinsip yang sudah ditentukan, maka kualitas layanan infrastruktur yang diperoleh bisa lebih bagus, lebih andal, dan lebih efisien sehingga dapat memberikan dampak baik bagi negara khususnya terhadap APBN. Ke depan, pemerintah akan lebih mendorong peran lembaga pendukung KPS seperti PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) dan PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero) untuk mendukung dan mengawal proses pengadaan proyek KPS sehingga keberhasilannya bisa dikembangkan di sektor atau proyek lain. Proyek ini mendapatkan penjaminan pemerintah dengan menggunakan skema penjaminan bersama antara Pemerintah dan PT PII yang memperoleh mandat berdasarkan Peraturan Presiden No. 78 Tahun 2010 tentang Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha yang Dilakukan Melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur. Penjaminan untuk proyek KPS PLTU Jawa Tengah mencakup kewajiban-kewajiban finansial PLN tertentu dalam *Power Purchase Agreement* (PPA), yang di antaranya termasuk kewajiban finansial PLN terkait pembelian listrik bulanan dari IPP. Pemberian jaminan pemerintah untuk Proyek KPS PLTU Jawa Tengah merupakan langkah maju dalam proses pembangunan infrastruktur di Indonesia karena terdapat skema penjaminan baru yang lebih transparan dan akuntabel melalui PT PII sebagai salah satu instrumen kebijakan fiskal pemerintah.

### Inilah Kesalahan Proyek PLTU Batang

www.inilah.com on Like Tweet 54 8 6



Gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo - (Foto: inilah.com)

Oleh: Budi Yuni Harto  
ekonomi - Rabu, 30 April 2014 |  
20:39 WIB



INILAHCOM, Jakarta - Gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo, menganggap pendekatan pemerintah terhadap proyek PLTU Batang, Jawa Tengah disebut salah pendekatan.

Pasalnya, dirinya mendapat banyak aduan dan masyarakat tentang cara negosiasi maupun cara pendekatan yang salah. Ganjar menilai proyek Public Private Partnership (PPP) harus mempunyai pendekatan yang 'eager' untuk menyelesaikannya jika hanya menggunakan metode yang tidak kooperatif.

#### Berita Terkait

- Proyek PLTU akan Tinggalkan PLN
- Negara Harus Ambil Alih Proyek PLTU Batang
- Kalimantan Dominasi Proyek MP3EI di Bagian Timur
- Inilah Up Date Proyek Infrastruktur dalam MP3EI
- Inilah Proyek Atasi Krisis Listrik Jawa di 2017

Proyek ini diperkirakan mulai beroperasi komersial (*Commercial Operation Date/COD*) pada akhir 2016. Sementara itu, teknologi yang digunakan adalah *ultra-supercritical* yang memiliki tingkat efisiensi dan emisi karbon lebih baik dari pembangkit batu bara yang dimiliki PLN sehingga menjadi PLTU yang ramah lingkungan. Di samping itu, PLTU Jawa Tengah nantinya akan memanfaatkan pasokan batu bara nasional berkalori rendah. Hal ini dapat membantu PLN menurunkan Biaya Pokok Produksi (BPP) dan menurunkan subsidi pemerintah kepada PLN. Proyek ini juga akan membuka peluang lapangan kerja kepada minimal 5.000 penduduk setempat dan memberi peluang partisipasi komponen lokal dalam proses produksinya sehingga dapat mendorong bergulirnya roda ekonomi nasional.

Dokumen pelaksanaan dan penjaminan proyek Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) Jawa Tengah 2×1.000 MW telah ditandatangani di kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian di Jakarta. PLTU Jawa Tengah merupakan proyek yang dipersiapkan dengan pola Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS). Acara penandatanganan kontrak KPS PLTU Jawa Tengah dihadiri oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian selaku Ketua Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur (KKPPI), Menteri Keuangan, Menteri PPN/Kepala Bappenas, Menteri Badan Usaha Milik Negara, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal, Gubernur Jawa Tengah, Bupati Batang, Duta Besar Jepang, Dirut PT PLN (Persero), Dirut PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), CEO J-Power, CEO Itochu, CEO PT Adaro, serta undangan yang mewakili berbagai institusi terkait.

Dokumen yang ditandatangani terkait Proyek KPS PLTU Jawa Tengah yaitu:

1. Perjanjian Jual Beli Listrik (*Power Purchase Agreement*) antara PT PLN (Persero) dengan pihak pengembang listrik swasta PT Bhimasena Power Indonesia (PT BPI);
2. Perjanjian Penjaminan (*Guarantee Agreement*) antara Menteri Keuangan dan PT PII (Persero) sebagai penjamin dengan pihak pengembang listrik swasta PT BPI;
3. Perjanjian Regres (*Recourse Agreement*) antara Menteri Keuangan sebagai penjamin dengan PT PLN (Persero);
4. Perjanjian Regres (*Recourse Agreement*) antara PT PII (Persero) sebagai penjamin dengan PT PLN (Persero);
5. *Sponsorship Agreement* untuk pengembangan proyek antara J-Power, Itochu, dan Adaro.

## **B. TENTANG PT BHIMASENA POWER**

---

Proyek PLTU Batang dikembangkan oleh konsorsium di bawah PT Bhimasena Power Indonesia yang terdiri dari: (1) PT Adaro, anak perusahaan Adaro Energy, yang memiliki 34 persen saham; (2) J-Power yang juga dikenal sebagai Electric Power Development Co., perusahaan yang terhubung dengan pemerintah Jepang, yang memiliki 34 persen saham; dan 3) Itochu Corp yang memiliki sekitar 32 persen saham. Dari aspek pendanaan, International Finance Corporation (IFC) yang merupakan *commercial arm* dari IBRD, bertindak sebagai Penasihat Transaksi (*Transaction Advisor*) untuk proyek ini, dan karena nasihatnya pula skala proyek berkembang dari 800 MW menjadi 2.000 MW.

Konsorsium J-Power, Ithocu, dan Adaro adalah pemenang tender proyek PLTU Jawa Tengah 2×1.000 MW pada tanggal 17 Juni 2011. Selanjutnya, mereka membentuk PT Bhimasena Power Indonesia sebagai entitas pelaksana proyek. Skema KPS yang akan diterapkan di dalam proyek ini adalah *Build-Own-Operate-Transfer* (BOOT) dengan masa konsesi selama 25 tahun.

Japan Bank for International Cooperation (JBIC), sebagai lembaga yang mendanai proyek batubara terbesar di dunia, akan menjadi salah satu lembaga utama yang mendanai proyek ini dan telah mengajukan pemberian pinjaman. Karena adanya penundaan pembelian lahan sebagai lokasi, dana pinjaman sebesar USD3 miliar dari JBIC dan perbankan swasta belum juga cair. Tanpa dana tersebut, pembangunan PLTU Batang tidak dapat dimulai. Sejauh ini, dana untuk pembebasan lahan disediakan oleh Bank Rakyat Indonesia (BRI). Pada bulan Agustus 2012, beberapa bank swasta telah membuat kesepakatan pinjaman selama satu tahun untuk membantu terlaksananya proyek ini. Total jumlah pinjaman senilai USD270 juta yang terdiri dari USD135 juta dari Sumitomo Mitsui Trust, USD62 juta dari Tokyo-Mitsubishi UFJ, USD18 juta dari Mizuho, USD18 juta dari DBS, dan USD18 juta dari OCBC.

### C. KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM INVESTASI SWASTA DI SEKTOR KELISTRIKAN

---

Pemerintah sebenarnya secara jelas menyebutkan bahwa pihak swasta memiliki kesempatan untuk melakukan investasi dalam penyediaan listrik. Melalui UU No. 30 Tahun 2009, pemerintah membuka peluang investasi swasta nasional dan asing untuk membangun dan mengoperasikan pembangkit tenaga listrik. Pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilakukan oleh BUMN dan BUMD (Pasal 4 Ayat 1 UU No. 30 Tahun 2009). Di samping itu, Badan Usaha Swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat juga dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan ketenagalistrikan (Pasal 4 Ayat 2 UU No. 30 Tahun 2009).

1. **PT Perusahaan Listrik Negara** memperoleh mandat konstitusional sebagai pembeli tunggal (*sole offtaker*) untuk listrik yang terkoneksi (*on-grid system*) sebagaimana tertuang dalam UU No. 30 Tahun 2009. Beberapa dekade ini, fungsi PT PLN sebagai pembangkit, distribusi, dan transmisi listrik mulai dipecah. Swasta diizinkan berpartisipasi dalam pembangkitan tenaga listrik. Sementara itu, distribusi dan transmisi tetap ditangani oleh PT PLN. Saat ini telah ada 27 IPP di Indonesia, termasuk di antaranya Siemens, General Electric, Enron, Mitsubishi, Californian Energy, Edison Mission Energy, Mitsui & Co, Black & Veath Internasional, Duke Energy, Hoppwell Holding, dan sebagainya. Akan tetapi, penentuan harga listrik yang harus dibayar masyarakat tetap berada di tangan PT PLN. Artinya, pihak swasta sangat dibutuhkan untuk ikut serta dalam usaha penyediaan tenaga listrik di samping PLN sebagai salah satu pelaksana kegiatan usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia. Hal ini dilakukan dalam koridor kepentingan masyarakat luas terutama dalam hal menetapkan tarif yang terjangkau sesuai dengan kemampuan ekonomi dan tingkat pendapatan masyarakat.
2. **Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**, sesuai dengan UU No. 30 Tahun 2009, berperan dalam tahap perencanaan dan pemberian izin usaha kelistrikan. Rencana umum ketenagalistrikan adalah rencana pengembangan sistem penyediaan tenaga listrik yang meliputi bidang pembangkitan, transmisi, dan distribusi tenaga listrik yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan tenaga listrik. Rencana umum

ketenagalistrikan nasional disusun berdasarkan kebijakan energi nasional dan ditetapkan oleh pemerintah dengan mengikutsertakan Pemerintah Daerah setelah berkonsultasi dengan DPR RI. Sementara itu, rencana umum ketenagalistrikan daerah disusun berdasarkan pada rencana umum ketenagalistrikan nasional dan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah setelah berkonsultasi dengan DPRD.

Selanjutnya, Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik memberikan definisi izin usaha penyediaan tenaga listrik sebagai izin untuk melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Sedangkan izin operasi adalah izin untuk melakukan penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan sendiri. Pasal 10 PP No. 14 Tahun 2012 menyatakan bahwa yang berwenang menetapkan Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik adalah menteri, gubernur, dan bupati/wali kota sesuai dengan kewenangan geografis yang dimilikinya.

3. **Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)** mengakui adanya dugaan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat oleh PT PLN (Persero) apabila BUMN sektor listrik itu meneruskan kebijakan *capping* untuk TDL sektor industri. KPPU akan mengkaji sesuai prosedur lewat pemeriksaan lanjutan. Kemungkinan pasal yang akan dikaji KPPU ialah Pasal 19d Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang mengatur mengenai diskriminasi terkait penerapan tarif terhadap para pelaku industri.

PT PLN merupakan *natural monopolist* sehingga kebutuhan listrik masyarakat sangat bergantung pada PT PLN. Akan tetapi, PLN sendiri tidak mampu memenuhi kebutuhan listrik masyarakat secara merata dan adil. Kebutuhan listrik di sejumlah daerah belum terpenuhi dan sering terjadi pemadaman listrik secara sepihak. Kejadian ini menimbulkan banyak kerugian bagi masyarakat, dan investor menjadi enggan untuk berinvestasi.

### D. GUNUNG ES YANG SIAP MENCAIR

---

Proyek pembangunan PLTU Batang kini masih menyisakan sejumlah permasalahan. Proyek berkapasitas 2x1.000 MW yang digadang-gadang dapat mulai dibangun pada Oktober 2013 hingga kini belum rampung, termasuk pembebasan lahan milik warga di tiga desa, yaitu Ujung Negro, Ponowareng, dan Karanggeneng. Akibat timbulnya pro-kontra di kalangan warga, PT Bhimasena Power Indonesia selaku pengembang proyek PLTU Batang menunda kegiatan peletakan batu pertama proyek itu hingga Oktober 2014.

Beberapa permasalahan yang timbul pada pembangunan PLTU Batang terus berkembang, mulai dari penawaran harga lahan seharga Rp50 ribu/m<sup>2</sup> hingga akhirnya ditetapkan sebesar Rp100 ribu/m<sup>2</sup>. Penetapan harga tanah sebesar Rp100 ribu/m<sup>2</sup> ini sempat memperlancar proses pembebasan lahan sehingga PT BPI mampu membebaskan 87 persen lahan dari total tanah yang dibutuhkan seluas 226 hektar.

Namun, proses pembangunan PLTU senilai Rp40 triliun ini kembali menyisakan masalah yang semakin rumit dengan munculnya isu pembelian harga tanah sebesar Rp400 ribu/m<sup>2</sup>. Akibatnya, warga yang semula telah melepaskan tanah kepada PT BPI sebesar Rp100 ribu/m<sup>2</sup> kembali menuntut kesetaraan harga tanah sebesar Rp400 ribu/m<sup>2</sup>. Selain masalah harga pembebasan lahan, warga setempat juga mengajukan tuntutan lain seperti pengadaan lahan pengganti.

Kondisi di atas menyebabkan banyak pihak mempertanyakan kembali kerangka kelembagaan kelistrikan negara. Terhambatnya Proyek PLTU Batang seolah menjadi *wake-up call* mengenai penataan kembali kelembagaan kelistrikan nasional.

## E. DILEMA KEBIJAKAN PUBLIK DI SEKTOR KELISTRIKAN

---

Kembali ke meja Pak Jarman.

Direktur Jenderal Kelistrikan adalah pihak yang paling bertanggung jawab untuk penyediaan listrik nasional, tidak saja dari sisi jangkauan jaringan distribusi listrik melainkan juga dari sisi mutu listrik yang dihasilkan. Terhambatnya investasi PLTU Batang menyisakan pertanyaan besar mengenai peran berbagai lembaga yang berurusan dengan listrik nasional. Apakah PT PLN menghadapi dilema peran yang harus diambil? Apakah ia merupakan PJK dan operator sekaligus? Ataupun sebaiknya peran PT PLN dapat dipisahkan, sebagai *regulator* yang mendapatkan mandat dari pemerintah dan sebagai *operator* pembangkit dan distribusi listrik? Sebagai operator, PT PLN memiliki dana saat mengalami penurunan daya ungkit (*leverage*). Keberadaan kontrak IPP akan menjadi kewajiban (*liabilities*) perusahaan selama periode kontrak dan dapat mengurangi kemampuan pinjaman dari PLN secara drastis.

Dalam kasus pengadaan tanah, proyek kelistrikan termasuk proyek yang belum *comply* (patuh) terhadap UU No. 02 Tahun 2012 yang mengamanatkan kepada pemerintah untuk melakukan pembebasan tanah untuk pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum. Persoalan pengadaan tanah ini dapat menjadi titik pangkal untuk membuka kembali wacana pemisahan peran PLN sebagai regulator dan operator, serta tuntutan atas kedudukan PT PLN sebagai *natural monopolist*.

Bagaimana Pak Jarman menyikapi persoalan di atas?



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) ke-8

**REPOSISI BUMD PENGELOLA SANITASI MENUJU  
KOTA BERKETAHANAN (*RESILIENT CITY*)**

**STUDI KASUS: DKI JAKARTA**



## REPOSISI BUMD PENGELOLA SANITASI MENUJU KOTA BERKETAHANAN (*RESILIENT CITY*)



### RINGKASAN

Pada 2014, baru 4% penduduk Jakarta yang terlayani jaringan pengolah limbah terpusat dan 25% terlayani pengolah limbah komunal. Selebihnya, masyarakat masih menggunakan tangki septik dan bahkan melakukan pembuangan langsung ke alam. Darurat sanitasi tersebut tidak dapat ditangguhkan lagi karena berpotensi mencemari lingkungan, menimbulkan penyakit, serta berdampak pada kerugian ekonomi. Sistem Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) terpusat sedang direncanakan untuk dibangun dalam 3 (tiga) tahapan hingga selesai pada 2050 guna mewujudkan DKI Jakarta sebagai *resilient city*. Akan tetapi, pemerintah perlu melakukan akselerasi pembangunan hingga mencapai 75% pelayanan sanitasi karena dalam waktu bersamaan pembangunan Pengembangan Terpadu Pesisir Ibu Kota Negara (PTPIN) juga sedang dilakukan. Akselerasi pemerintah diupayakan melalui pembangunan jangka pendek sistem IPAL yang menurut rencana akan selesai pada 2020 untuk memenuhi 23% layanan. Sebanyak 25% layanan ditargetkan tercapai melalui pembangunan IPAL komunal dan 10% ditargetkan melalui optimalisasi tangki septik. Sisanya, sebanyak 17% diupayakan melalui mekanisme Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS).

Pelayanan sanitasi cenderung tidak dianggap sebagai kebutuhan pokok oleh masyarakat. Agar pihak swasta tertarik, pemerintah perlu campur tangan melalui edukasi dan reformasi kebijakan untuk meningkatkan permintaan terhadap sanitasi. Edukasi DPRD juga diperlukan demi terbitnya kebijakan sanitasi yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Efisiensi kerja pemangku kepentingan pun perlu dibenahi sesuai amanat Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007. Adapun skema KPS untuk memenuhi 17% target layanan perlu “diakali” agar terarah kepada pembiayaan pengoperasian dan pemeliharaan yang *notabene* kurang dilirik investor karena risikonya lebih besar dibandingkan dengan nilai investasi. Kebijakan tarif perlu dikaji secara mendalam sebagai alternatif tambahan pembiayaan.

Reposisi lembaga pengelola sanitasi perlu ditegaskan. Bentuk BUMD merupakan yang paling efisien dibandingkan UPTB dan BLUD karena dapat langsung mengelola asetnya sendiri. Reposisi tersebut harus dibarengi dengan peningkatan profesionalisme kerja BUMD sanitasi, dimulai dari reformasi birokrasi dan inventarisasi dokumen seperti laporan keuangan sebagai dasar evaluasi kerja dan pembuatan kebijakan. Strategi pembenahan tarif, peningkatan *willingness-to-pay*, perpajakan, serta skenario penggabungan PD PAL dengan PDAM merupakan beberapa alternatif untuk pembenahan sistem keuangan. Risiko pengelolaan sistem IPAL cukup tinggi karena terkait dengan jaringan air bersih, utilitas, dan kesehatan lingkungan sehingga keberlanjutannya perlu dikendalikan demi terwujudnya *resilient city*.

**Kata kunci:** *Availability payment, government-demand, instalasi pengolahan air limbah, kualitas air*

Kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada, dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) dalam penyelenggaraan *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertujuan untuk memberi masukan kepada pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur. Rekomendasi forum tersebut tertuang dalam *policy brief* ini. IIR merupakan inisiatif dari ketiga Perguruan Tinggi Negeri sebagai salah satu kontribusi lembaga pendidikan tinggi untuk turut serta meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

## A. GAWAT DARURAT SANITASI

---

Pelayanan sanitasi di DKI Jakarta merupakan masalah serius yang perlu segera ditangani. Pada tahun 2014, baru 4% penduduk terlayani oleh jaringan pengolah limbah dan 25% terlayani pengolah limbah individual. Sebanyak 64% penduduk masih menggunakan tangki septik dan 10% melakukan pembuangan langsung ke alam (JICA, 2012). Dampaknya, 55% air tanah di wilayah Jakarta mengandung bakteri coliform di atas baku mutu. Status mutu air tanah di DKI Jakarta pada tahun 2009 termasuk dalam kategori baik sampai tercemar berat, dengan rincian kategori baik sebesar 23%, tercemar ringan 41%, tercemar sedang 19%, dan tercemar berat 17%. Kondisi ini lebih buruk jika dibandingkan dengan tahun 2007-2008, di mana kategori baik sebesar 25%, tercemar ringan 43%, tercemar sedang 20%, dan tercemar berat 12% (BPLHD, 2010). Pencemaran air ini tentunya berdampak pada kesehatan masyarakat, kenyamanan, dan keberlanjutan kota. World Bank (2013) menyebutkan bahwa sanitasi buruk berdampak pada biaya ekonomi sebesar USD6,3 juta. Risiko dampak sanitasi yang buruk terhadap kesejahteraan rakyat akan semakin meningkat dengan adanya faktor eksternal lain seperti perubahan iklim. Siklus hidrologi yang bergeser juga meningkatkan keberadaan vektor penyakit, menyebabkan banjir, dan memperluas bencana air. Kota yang berketahanan perlu meningkatkan infrastruktur sanitasi guna mencegah terjadinya bencana dan penyakit.

Keuntungan dalam berinvestasi di bidang sanitasi sudah jelas: setiap USD1 yang diinvestasikan akan menghasilkan manfaat sekitar USD8 hingga USD15 dari perbaikan kesehatan hingga peningkatan jumlah wisatawan. Sayangnya, meskipun keuntungan ini sudah banyak dipublikasikan dan disadari oleh para pemangku kepentingan, banyak kabupaten/kota belum memiliki pengolahan air limbah yang efektif dan

efisien. Saat ini, tingkat pelayanan air limbah domestik nasional dengan menggunakan Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) terpusat baru mencapai 2% (World Bank & AusAID, 2013).

Penanganan air limbah DKI Jakarta sebenarnya sudah dituangkan ke dalam dokumen *master plan* yang telah disusun sejak lama dan ditinjau ulang pada tahun 2012 (JICA, 2012). Di dalam *master plan* tersebut, wilayah Jakarta dibagi ke dalam zona nol (0) sampai empat belas (14). Pembangunan jangka pendek 2012-2020 akan difokuskan untuk zona 1 dan 6 sebagai penambahan terhadap pelayanan yang telah ada di zona 0, dengan perkiraan layanan total sebesar 23,16% dari keseluruhan penduduk DKI Jakarta. Zona 4, 5, 8 dan 10 akan ditangani pada jangka menengah 2012-2030 dengan persentase layanan 30%. Delapan zona yang tersisa akan digarap pada jangka panjang 2031-2050 dengan penambahan persentase layanan sebesar 26,86%. Di akhir 2050, persentase layanan air limbah diharapkan akan mencapai 80% dari penduduk DKI Jakarta dengan total dana yang dibutuhkan sekitar Rp70 triliun. Langkah pertama perwujudan *master plan* ini dituangkan melalui kerja sama antara pemerintah Indonesia dan Jepang. Penandatanganan perjanjian telah dilakukan antara Kementerian PU dan JICA untuk pinjaman sebesar Rp15 triliun untuk pembangunan jaringan pengumpul dan pengolahan zona 1 dan 6. Pinjaman ini nantinya menjadi tanggungan APBN dan APBD DKI Jakarta sebesar masing-masing 70% dan 30%.

Namun, rencana induk tersebut perlu dirombak karena PD PAL Jaya diminta oleh Menteri Koordinator Perekonomian untuk segera meningkatkan pelayanan menjadi 75% pada tahun 2022. Desakan ini terkait sinergi proyek dengan Pengembangan Terpadu Pesisir Ibu Kota Negara (PTPIN). Skenario pemenuhan dipercepat melalui empat strategi mengingat pencapaian pelayanan 75% tidak mungkin terjadi dengan pemberlakuan *business-as-usual*. Strategi pertama yaitu pemenuhan pelayanan 23% untuk zona 0, 1, dan 6 sesuai rencana awal. Strategi kedua merupakan pelayanan kawasan komersial strategis melalui kemitraan swasta dengan PT Pembangunan Jaya. Kemitraan PD PAL Jaya dan PT Pembangunan Jaya dimoderasi oleh PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI) dalam rangka pengembangan IPAL komunal untuk memenuhi target hingga 25%. Strategi ketiga adalah optimalisasi tangki septik yang sudah terbangun dengan pembersihan rutin oleh PD PAL Jaya. Penyedotan tangki septik mulai 2014 menjadi wewenang PD PAL Jaya sehingga tidak lagi berdasarkan panggilan pelanggan. Strategi ini diharapkan mampu menjangkau pelayanan hingga 10%.

## **B. PERAN PEMERINTAH DALAM MENINGKATKAN PERMINTAAN UNTUK SANITASI**

---

Target pelayanan total yang akan dicapai tiga strategi di atas adalah 58% sehingga masih ada 17 persen yang tersisa. Untuk mencapai target 75% pelayanan yang diharapkan, pemerintah harus berani mengadopsi model bisnis yang efektif. Beberapa rekomendasi dari para pemangku kepentingan untuk pemenuhan target 17 persen yang tersisa adalah lewat penerapan skema *Public-Private Partnership* (PPP) atau Kemitraan Pemerintah Swasta (KPS). Tentunya, sesuai dengan prinsip yang dianut swasta dalam berbisnis, ketersediaan layanan akan hadir untuk mengimbangi permintaan. Untuk itu, satu hal yang perlu dilakukan adalah meningkatkan permintaan pasar untuk sanitasi. Selain sebagai prasyarat untuk kehadiran swasta, permintaan pelanggan yang sebanding dengan ketersediaan pelayanan pemerintah juga menjadi prasyarat bagi pengembangan sistem IPAL. Pengolahan air limbah secara terpusat menuntut volume air limbah terolah yang mendekati kapasitas pengolahan karena hal ini mempengaruhi efektivitas proses biologis yang telah

dirancang untuk mengurangi pencemar di dalam air limbah. Oleh sebab itu, usaha untuk mendorong warga agar mau menjadi pelanggan PD PAL sangat perlu dilakukan walaupun tentu tidak mudah. Salah satu tantangannya adalah karena adanya paradigma di masyarakat bahwa sanitasi merupakan tanggung jawab masing-masing warga dan merupakan sebuah fasilitas pilihan, bukan sebuah kewajiban dalam komunitas. Sebagai infrastruktur dasar serta mengacu pada peraturan bahwa penyediaan fasilitas sanitasi adalah kewajiban pemerintah, maka permintaan, khususnya di tahap awal ini, harus menjadi *government-driven*.

Upaya **pertama** yang dapat diambil adalah pendekatan persuasif untuk kawasan-kawasan tertentu seperti kawasan komersial, pemerintahan, dan industri. Kawasan yang dianggap mumpuni secara ekonomi diwajibkan untuk mengolah limbah dengan PD PAL. Tentunya, penegakan hukum, termasuk pengawasan dan penindakan, adalah komponen yang perlu diupayakan oleh pemerintah dalam mewujudkan sanitasi layak. Upaya **kedua** adalah mengintegrasikan rencana pengolahan air limbah dalam dokumen resmi Pemerintah Daerah. Sebagian wilayah kota/kabupaten di Indonesia telah menyertakan rencana perwujudan sanitasi layak di dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Selain itu, peruntukan ruang untuk pengolahan air limbah yang membutuhkan tapak cukup besar perlu dituangkan secara spesifik ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Dengan demikian, perangkat perencanaannya menjadi lengkap dan terintegrasi sesuai dengan kebutuhan pengolahan air limbah di masa depan. Upaya **ketiga** adalah menciptakan permintaan dengan mengaitkan kebutuhan pengolahan air limbah ini ke kebutuhan lain yang lebih makro atau masalah lain yang dipandang lebih mendesak. Hal inilah yang mendorong pembangunan pengolahan air limbah di Denpasar setelah kota tersebut dilanda wabah *water-borne disease*. Di Jakarta, PTPIN juga berencana mendorong percepatan pembangunan pengolahan air limbah. Pemerintah Daerah lain perlu membangun rencana besar yang mengintegrasikan berbagai aspek ke dalamnya, termasuk kualitas air yang baik, sehingga permintaan terhadap pembangunan IPAL akan datang dengan sendirinya.

### C. PENGOLAHAN AIR LIMBAH SEBAGAI SOLUSI BAGI KEBUTUHAN MASYARAKAT

---

Kondisi saat ini menunjukkan bahwa 80-90% air permukaan di DKI Jakarta tercemar akibat sampah dan air limbah yang langsung dibuang ke badan air. Fakta ini sering menjadi topik yang dibahas tanpa solusi yang jelas seakan badan air tersebut adalah benda mati yang tidak ada harganya. Padahal, sumber daya air yang sehat dan lestari adalah aset yang sangat berharga dan berdampak langsung maupun tidak langsung terhadap kesehatan jasmani dan rohani warga sekitarnya. Nilai positif dari sumber daya air tersebut dapat dirasakan, misalnya di kota-kota dengan danau ataupun sungai yang terawat dan akhirnya menjadi ikon wisata kota tersebut, seperti Kota London dengan Sungai Thames dan Kota Paris dengan Sungai Seine. Sementara itu, kerugian dapat dirasakan apabila kesehatan masyarakat terganggu akibat air sungai yang mencemari lingkungan. Oleh sebab itu, pembangunan infrastruktur air limbah merupakan investasi yang penting karena berpengaruh secara signifikan terhadap kesejahteraan warga. Secara kasat mata, pembiayaan untuk pengolahan air limbah dapat dipandang sebagai investasi jangka panjang dan bukan *sunk cost*. Perubahan paradigma ini perlu diadopsi oleh masyarakat sehingga permintaan terhadap pengelolaan air limbah yang baik akan datang sendiri dari pihak pelanggan.

Masyarakat sebagai pemangku kepentingan dalam jumlah terbanyakpun perlu mendapatkan edukasi akan pentingnya partisipasi dalam mewujudkan sanitasi layak sebagai bagian dari ekspresi sikap etis terhadap lingkungan dan sesama manusia. Paradigma bahwa cemaran dari satu sumber tidak akan berpengaruh kepada kualitas lingkungan perlu digugurkan karena boleh jadi terdapat jutaan kepala yang berpikir demikian. Sementara itu, masyarakat awam perlu didekati secara kultural mengenai dampak negatif dari pencemaran limbah domestik. Sebagai bagian dari masyarakat beretika, seseorang perlu memiliki rasa malu bila melakukan tindakan yang merugikan pihak lain. Oleh sebab itu, rasa malu dalam konteks kesadaran bersanitasi perlu dibangun. Masyarakat harus menyadari adanya keuntungan yang dapat dirasakan dalam mengolah air limbahnya, mulai dari aspek kesehatan, kualitas air, tidak adanya bau, dan sebagainya. Nilai-nilai kemanusiaan, rasa malu, dan manfaat dari pengelolaan air limbah ini perlu ditanamkan sejak seseorang duduk di bangku pendidikan dasar.

Selain mendorong permintaan dari sisi warga sebagai pelanggan, berbagai peluang yang ada dalam sektor air minum maupun air limbah dapat dipakai untuk ikut meningkatkan permintaan pelanggan. Saat ini, banyak daerah di Indonesia, termasuk DKI Jakarta, menghadapi krisis air bersih. Keterbatasan ini sebenarnya merupakan kesempatan dalam wujud yang tersembunyi. Kuantitas dan kualitas air bersih yang terbatas berarti adanya peluang mendaur ulang air limbah domestik untuk diolah kembali menjadi air baku untuk air bersih. Dengan demikian, PD PAL dapat melayani pengolahan air limbah yang sekaligus menjadi persediaan air baku atau air bersih. Hal ini tentunya merupakan insentif tersendiri bagi kawasan-kawasan padat populasi dengan kebutuhan air yang tinggi seperti perkantoran, penginapan, perumahan, hingga kampus yang selama ini harus mengelola dan membayar air limbah dan air bersih secara terpisah.

### **D. KOMBINASI PENGOLAHAN SETEMPAT DAN TERPUSAT SEBAGAI SOLUSI**

---

Apabila komponen permintaan sudah dapat dijamin, baik dari sisi pemerintah, masyarakat, maupun pelanggan lainnya, maka aspek teknis juga harus mendapatkan perhatian serius, khususnya bagi para pengambil keputusan. Indonesia, sebagai negara berkembang dengan masyarakat yang tergolong ke berbagai kategori penghasilan, membutuhkan kombinasi pengolahan limbah secara setempat (*on-site*), komunal, maupun terpusat (*off-site*). Kombinasi pola pengolahan limbah ini diperlukan dalam pemenuhan target pelayanan sanitasi agar dapat diterapkan dengan lebih efisien. Misalnya, pengolahan limbah secara setempat relatif cocok diaplikasikan untuk kawasan dengan bangunan yang jarang karena akan memerlukan biaya mahal bila menggunakan jaringan pengumpul limbah. Sedangkan sistem pengolahan komunal dan terpusat lebih cocok untuk kawasan yang dipadati bangunan.

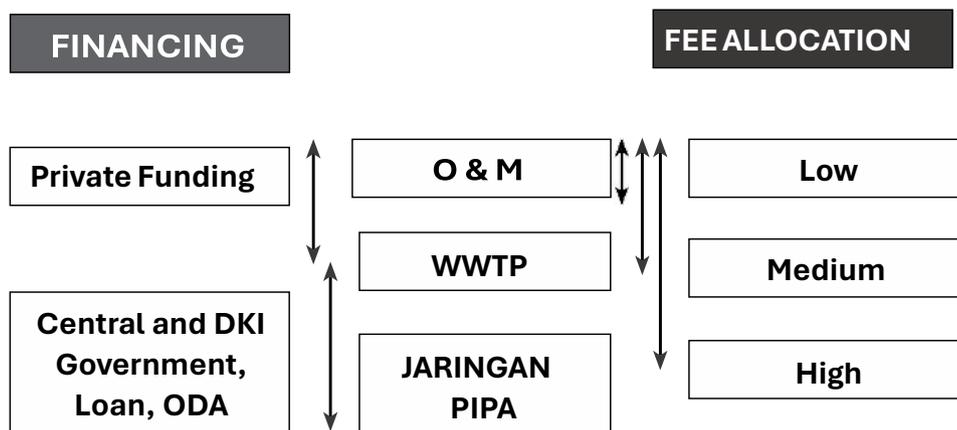
Aspek teknis perlu diperhatikan dalam pengendalian akuntabilitas sistem IPAL. Dalam pengolahan limbah setempat, para pihak yang berkepentingan perlu memastikan bahwa tangki septik sesuai dengan standar SNI dan penyedotan tinja dilakukan secara rutin antara 2 hingga 3 tahun sekali. Keberlangsungan IPLT juga perlu dijamin. Pemberian wewenang pengolahan limbah setempat kepada PD PAL dapat menjadi peluang besar untuk mewujudkan akuntabilitas pengolahan limbah setempat secara terstandar. Adapun kerja sama penyedotan limbah dengan pihak swasta perlu dipertimbangkan secara matang terutama pada aspek standarisasi operasi penyedotan limbah.

Perkembangan solusi teknis pengolahan limbah mengarah pada perluasan sistem komunal baik berupa IPAL komunal maupun terpusat. Pengalihan dari pengolahan setempat menjadi komunal atau *off-site* membutuhkan sosialisasi. Perbedaan antara kedua metode pengolahan tersebut perlu diketahui oleh calon pelanggan agar mereka memahami manfaat dari pengolahan secara komunal, yaitu tidak memerlukan sedot tinja, tidak ada risiko kemampatan tangki septik, dan biaya yang relatif sama dengan pembiayaan sanitasi dengan tangki septik. Maka dari itu, pola pengolahan setempat, komunal, dan terpusat yang tertuang di dalam *master plan* beserta ketiga strategi yang ditawarkan oleh PD PAL Jaya merupakan solusi yang tepat.

## E. SKEMA KPS YANG SESUAI DENGAN KEBUTUHAN

Pemenuhan 58% pelayanan sanitasi telah didukung oleh skema pendanaan dan institusi yang cukup jelas. Pertanyaan besar saat ini adalah bagaimana menyelesaikan 17% pelayanan tersisa. Dorongan untuk memperluas jangkauan pelayanan air limbah terpadu DKI Jakarta memerlukan partisipasi aktif banyak pihak, termasuk pihak swasta. Oleh sebab itu, skema KPS perlu dikembangkan sebagai strategi keempat dengan memperhatikan risiko-risiko yang terkait dalam proyek (Inman, 2009). Peraturan perundangan-undangan yang ada telah memperbolehkan Pemerintah Daerah untuk bekerja sama dengan swasta, di mana kepala daerah menjadi Penanggung Jawab Proyek Kerja sama (PJPK). Gambar 1 di bawah ini mengilustrasikan salah satu model KPS bagi pengembangan sistem IPAL DKI Jakarta.

Gambar 1. Model KPS untuk Pengembangan IPAL Terpusat



Dilihat dari segi konstruksi, risiko dan pembiayaan terbesar dari sistem IPAL terletak pada pengembangan jaringan pipa yang mencapai 40%-60% dari nilai total proyek. Di samping itu, tingkat kesulitannya berada pada tingkat paling tinggi dari seluruh proses pembangunan sistem IPAL. Risiko pembangunan juga sangat tinggi, terutama terkait dengan konflik lahan maupun penolakan dari masyarakat untuk terkoneksi dengan jaringan pipa air limbah. Oleh karenanya, dalam banyak kasus di berbagai belahan dunia, pembangunan jaringan pipa banyak diinisiasi oleh dana-dana dari pemerintah atau dalam berbentuk *hybrid financing* yang menggabungkan berbagai sumber dana lain, meliputi *Viability Gap Funding* (VGF), *Official Development Assistance* (ODA), maupun sebagian dari pajak (misalnya pajak pariwisata).

Bila *hybrid financing* tidak mampu mengikat dana yang besar pada awal proyek, pemerintah dapat mengajukan *availability payment*, di mana pemerintah memosisikan diri sebagai pembeli layanan (Dochia, 2014). Dalam masa konsesi, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat akan membayar cicilan, baik untuk konstruksi maupun untuk O&M. Skema ini bisa menutupi risiko permintaan (*demand risk*) dan menjamin *revenue stream* untuk swasta. Sementara itu, risiko *non-payment* dapat ditanggung oleh PT PII sebagai penjamin proyek KPS. Namun, hingga saat ini, belum ada peraturan yang baku untuk skema *availability payment* sehingga pemerintah perlu segera membakukan kerangka peraturan dan revisi Peraturan Presiden untuk skema ini.

Bagian selanjutnya adalah aspek pemeliharaan dan perawatan. Pada bagian ini, pendanaan swasta cenderung dapat berpartisipasi mengingat risiko yang relatif lebih rendah dari pembangunan jaringan pipa. Pihak swasta dapat masuk melalui penanaman modal via PD PAL Jaya maupun membentuk PT baru yang merupakan kerja sama antara Pemda dan swasta. Sistem pemeliharaan dan perawatan pengolahan limbah bersinggungan dengan banyak aspek serta mengandung beberapa risiko terutama karena ia berhubungan erat dengan ketersediaan air bersih, jaringan utilitas, dan kesehatan lingkungan. Faktor-faktor inilah yang meningkatkan risiko selama pengoperasian sistem IPAL. Misalnya, kebocoran pipa pengumpul limbah dapat mencemari air tanah dan sulit terdeteksi kebocorannya. Contoh lainnya, pengoperasian sistem IPAL bisa terganggu bila terdapat pekerjaan proyek lain yang harus membongkar jaringan utilitas. Beberapa risiko tersebut perlu dikendalikan agar terwujud sistem IPAL yang berkelanjutan. Sistem IPAL tidak boleh hanya sampai pada tahapan selesai dibangun namun juga perlu dapat dioperasikan dengan baik. Oleh sebab itu, strategi finansial menjadi penting guna menjamin ketersediaan dana untuk keperluan pengoperasian dan pemeliharaan. Skema tarif dan pajak perlu dikaji lebih lanjut agar dapat ditentukan skenario finansial terbaik untuk sistem IPAL di DKI Jakarta maupun di wilayah-wilayah lainnya.

Pemeliharaan dan perawatan fasilitas IPAL merupakan sebuah tantangan yang harus dijawab bersama-sama. Salah satunya adalah dengan sistem penarifan yang berkelanjutan. Setidaknya tiga skenario sistem tarif bisa mulai dipertimbangkan. **Pertama**, bila IPAL DKI Jakarta hanya mampu menerapkan tarif rendah, peruntukan penerimaan harus diprioritaskan pada komponen operasional dan pemeliharaan. Dengan kata lain, Pemda dan Pemkot berkewajiban memberi subsidi tambahan kepada swasta bila pengeluaran operasional tidak mampu dipenuhi dari tarif saja. **Kedua**, strategi tarif menengah, di mana tarif tidak hanya mampu memenuhi pengeluaran operasional dan pemeliharaan tetapi mampu membayar sebagian biaya pembangunan WWTP. Dalam konteks ini, beban pemerintah akan semakin menurun, dan bahkan pihak swasta mampu mengembalikan investasinya walaupun dalam jangka waktu yang lama. **Ketiga**, skenario optimis dengan tingkat tarif tinggi. Skenario ini memungkinkan sebagian investasi pemerintah pada pengembangan pipa dapat dikembalikan. Hanya saja, skenario ini dirasa cukup berat di tengah minimnya pemahaman masyarakat akan pentingnya instalasi air limbah.

Secara teoretis, dalam struktur pendanaan OPEX IPAL, kegiatan O&M ini didanai dari tarif pelanggan. Selama ini, dengan pemeliharaan yang terbatas dan tidak adanya penambahan aset, PD PAL dapat menutupi biaya operasional lewat pembayaran tarif yang mencapai 99%. Akan tetapi, hal ini memungkinkan bila sebagian besar pelanggan adalah pihak komersial dan pembayaran dilakukan secara debit otomatis setiap bulan. Hasil yang berbeda akan terjadi apabila pelayanan tidak hanya mencakup pihak komersial namun juga rumah

tangga dengan latar belakang yang beragam. Untuk dapat menjamin terbayarnya tarif sesuai dengan layanan yang diterima, tingkat tarif dan cara pembayaran juga harus dipertimbangkan secara seksama.

Meskipun pada dasarnya pelayanan air limbah sama pentingnya dengan pelayanan air bersih dan listrik, penarifan pelayanan air limbah tidaklah semudah penetapan tarif untuk jasa-jasa publik terkait utilitas lainnya. Besar pemakaian sumber daya dalam pelayanan air bersih dan listrik dapat diukur dengan mudah. Sebaliknya, pengaliran air limbah dilakukan secara gravitasi dengan tekanan atmosfer yang membuat pengukuran debit air tidak dapat dilakukan secara sederhana. Ditambah lagi, air minum dan listrik merupakan kebutuhan dasar yang sudah disadari oleh masyarakat sehingga mereka secara suka rela akan membayar sejumlah uang yang ditagih berdasarkan pelayanan. Sebaliknya, masyarakat masih menganggap air limbah sebagai beban tambahan walaupun manfaatnya sudah sangat jelas. Apabila tagihan air limbah dibuat secara terpisah, pihak yang membuang air limbahnya untuk diolah secara terpusat harus menerima beban yang besar dengan membayar lebih. Sementara itu, pihak yang tidak mengolah limbahnya dengan baik dapat menghemat biaya dengan tidak membayar biaya pengolahan air limbah. Oleh karena itu, penarikan tarif air limbah membutuhkan strategi khusus agar dapat diterima dengan baik oleh masyarakat.

Opsi **pertama** adalah dengan menggabungkan tarif air limbah dengan air bersih dalam sebuah *one bill system*. Penggabungan ini cukup masuk akal karena setiap air bersih yang terpakai akan menghasilkan sejumlah air limbah yang terbuang. Sebagai contoh, tagihan pengolahan air limbah di Bandung, yang berada di bawah Pemkot Bandung, digabungkan dengan tagihan air minum. Proporsi penerimaan yang disepakati adalah 70% untuk air minum dan 30% untuk air limbah. Namun, kendala bagi penagihan ini untuk konteks DKI Jakarta adalah pelayanan air minum oleh PDAM yang masih terbatas dan tidak terdapat dalam wilayah yang sama dengan wilayah pengolahan air limbah. Opsi **kedua** adalah penggabungan biaya pengolahan air limbah dalam tagihan listrik. Akan tetapi, tantangannya adalah bagaimana meyakinkan PLN agar mau mengintegrasikan biaya tambahan dalam tagihan PLN yang pada umumnya sudah cukup mahal. Alternatif **ketiga** adalah penggabungan biaya tarif air limbah dengan pajak bumi dan bangunan dan pembayaran dilakukan setahun sekali. Per 2013, Pemda DKI Jakarta menetapkan kenaikan Nilai Jual Objek Pajak untuk Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP-PBB) sebesar 120%-240% yang mengakibatkan kenaikan penerimaan PBB cukup besar. Menariknya, tidak terjadi gejolak sosial yang terlalu berarti. Selanjutnya, tambahan kenaikan PBB, sebagai bentuk disinsentif, dikenakan kepada rumah tangga yang enggan untuk bergabung dengan sistem IPAL yang dibangun.

Strategi penarikan tarif perlu memperhatikan pula *willingness-to-pay* berbagai level konsumen potensial dari jasa pengolahan air limbah. Dengan *demand* yang masih terbatas dan kesadaran masyarakat yang masih rendah, diferensiasi harga perlu dipertimbangkan sehingga memungkinkan adanya subsidi silang antarkelompok konsumen. Tarif premium dapat dikenakan kepada kelompok niaga besar (seperti gedung tinggi) yang memiliki *willingness-to-pay* paling besar. Kelompok ini memiliki insentif besar untuk bergabung dengan sistem PAL karena tarif yang dibayarkan akan cenderung lebih murah dibandingkan dengan biaya pengolahan *on-site system* di dalam gedung. Tarif dasar dikenakan kepada kelompok niaga kecil, di mana kelompok ini masih memiliki insentif untuk bergabung dengan sistem PAL tetapi tidak sebesar kelompok niaga besar. Tarif subsidi dikenakan pada kelompok daerah pemukiman dengan insentif paling rendah karena hampir setiap rumah telah memiliki *on-site system* atau *septic tank* sendiri.

## F. REPOSISI BUMD PENGELOLA SANITASI

---

Skema KPS merupakan opsi yang berpotensi besar dalam mempercepat pelayanan pengelolaan air limbah perkotaan. Meski demikian, banyak pihak meragukan kelancaran implementasi skema ini mengingat banyaknya permasalahan dalam model bisnis pengolahan air limbah yang ada saat ini. Sebagian besar PD PAL di Indonesia masih memiliki neraca keuangan negatif. Bahkan terdapat perusahaan daerah yang diturunkan menjadi Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) atau bahkan Unit Pelaksana Teknis (UPT) akibat performa dan arus keuangannya yang mengecewakan. Apabila pemerintah bersungguh-sungguh dalam menerapkan skema KPS untuk pengelolaan air limbah, pemerintah harus membenahi struktur pengelola air limbah di daerah.

Pembagian peran antarpemangku kepentingan bidang sanitasi perlu ditegaskan kembali dan dirancang lebih efisien. Peran pemerintah dalam sektor utama, termasuk sektor pekerjaan umum, telah ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Tanggung jawab daerah dalam mengelola air minum dan sanitasi mereka perlu diejawantahkan dalam sebuah kerangka institusional yang mendorong inisiatif dan kepemilikan daerah terhadap fasilitas sanitasi mereka. Asosiasi Kabupaten dan Kota Peduli Sanitasi (Akkopsi) sebagai badan di mana kabupaten/kota dapat bergabung secara sukarela perlu didukung dan dimunculkan eksistensinya oleh pemerintah. Pemingkatan kota yang diselenggarakan oleh Akkopsi dalam *City Sanitation Rating* (CSR) dapat menjadi motor penting untuk mendorong daerah dalam menciptakan solusi yang tepat guna meningkatkan pelayanan sanitasi perkotaan mereka.

Edukasi terhadap DPRD juga perlu dilakukan untuk merealisasikan pelayanan sanitasi layak daerah secara lebih terarah. Kebijakan diharapkan lebih cepat terbit dengan pemahaman anggota DPRD yang baik mengenai sanitasi. Kini, belum semua kabupaten/kota memiliki kebijakan terkait sanitasi sehingga eksekutor program pemerintah belum memiliki pijakan dalam tindak lanjut perbaikan kualitas sanitasi daerah.

Badan pelayanan daerah terdiri dari beberapa bentuk yaitu Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB), Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Badan pelayanan dalam bentuk BUMD merupakan yang paling efisien karena aset dapat dimiliki dan dikelola langsung oleh BUMD sehingga keuntungan material menjadi tujuan, bukan hanya berhenti pada tujuan pelayanan masyarakat. Dengan kebebasan pengelolaan aset, BUMD dapat langsung bekerja sama dengan investor sebagai pemenuh kebutuhan, dalam konteks ini sistem IPAL. Penggabungan perusahaan air minum dan limbah telah dilakukan di beberapa negara dan di beberapa kota seperti di Kota Bandung. Skema ini dapat menjadi opsi yang diambil untuk kota-kota yang belum memiliki PDAM maupun PD PAL. Namun, apabila PD PAL sendiri merasa telah sanggup berdiri sendiri, opsi ini sebenarnya bisa menjadi prioritas. Bagaimanapun skemanya, pemerintah daerah tetap harus menjadi pemimpin utama dalam pengelolaan sanitasi. Perlu adanya pembagian tugas yang jelas antara Pemerintah Daerah dengan BUMD. Misalnya, Pemerintah Daerah bertindak sebagai pengarah dan pengawas sedangkan BUMD sebagai pelaksana. Kesepakatan pembagian tugas tersebut perlu juga didasarkan pada fakta bahwa perusahaan daerah dapat bermitra dengan sektor swasta sebagaimana tertuang dalam Perpres No. 67 Tahun 2005.

Profesionalisme BUMD menjadi bahan diskusi selanjutnya bila bentuk badan layanan sanitasi sudah ditetapkan. Setelah menjadi BUMD, sebuah badan layanan sanitasi perlu menjadi institusi profesional layaknya perusahaan berorientasi profit. Acuan kerja, tolok ukur, dan *Key Performance Indicator* (KPI) perlu disusun secara jelas. Kemudian, BUMD harus diawasi oleh pihak eksternal. PD PAL Jaya dalam periode 2014-2019 berada di bawah Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Direktorat Jenderal Cipta Karya yang berwenang mengawasi bidang keairan dan sanitasi. Pengawasan perlu didokumentasikan sebagai bahan evaluasi dan dasar penyusunan kebijakan di masa mendatang. Perangkat kebijakan pada level peraturan daerah yang meliputi tupoksi dan penjaminan pelayanan perlu disediakan.

Komitmen nyata pemerintah perlu diwujudkan secara beriringan dengan profesionalisme BUMD. Salah satu kesungguhan pemerintah terefleksi pada pemberian dana investasi modal yang tepat sasaran. Bila pada 2014 penyertaan modal Pemerintah Daerah untuk PD PAL JAYA senilai Rp140 miliar dan 2015 senilai Rp540 miliar, maka investasi pada tahun-tahun berikutnya sudah sepatutnya meningkat. Hal ini juga harus menjadi langkah yang diambil Pemerintah Daerah lain. Pemerintah juga perlu menyediakan skema subsidi yang spesifik dari penghasilan daerah, termasuk pajak wisatawan. Imbasnya, pemerintah dapat berharap lebih banyak pada pemeliharaan ekosistem wisata yang estetis dan sehat karena peningkatan kualitas air bersih untuk sektor pariwisata.

## G. PENUTUP

---

PD PAL Jaya sebagai BUMD pengelola sanitasi di DKI Jakarta perlu melakukan reposisi melalui sinergi dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan investor untuk mengumpulkan modal peningkatan pelayanan sanitasi. BUMD memiliki wewenang strategis karena diizinkan mengelola asetnya secara independen. Pembagian peran perlu kembali ditegaskan antara PD PAL Jaya dengan pemerintah agar menghasilkan koordinasi yang efektif dan efisien. Tugas terdekat PD PAL Jaya bersama pemerintah untuk mencapai target layanan sanitasi 75% di DKI Jakarta adalah memastikan agar biaya investasi tidak hanya cukup untuk membiayai pembangunan namun juga mampu membiayai pengoperasian dan pemeliharaan. Investasi tersebut berasal dari KPS dan ditunjang dengan pungutan tarif/pajak pelanggan. Syarat agar target pembiayaan tercapai adalah cukupnya permintaan pelanggan akan sanitasi. Karena sanitasi bukan sektor yang dianggap penting oleh masyarakat, pemerintah perlu mengambil inisiatif peran dalam menggalang pelanggan baik melalui edukasi maupun kewajiban pengolahan limbah oleh pihak tertentu yang memiliki kapasitas seperti pengelola hotel, super blok, gedung, dan universitas. Kewajiban tersebut sekaligus menjadi kesempatan pengembangan bisnis, salah satunya adalah bisnis daur ulang air. Dengan demikian, pembuatan sistem IPAL bukan lagi dipandang sebagai sebuah tuntutan melainkan bisnis yang memberi benefit. Penetapan tarif yang sesuai dapat menjadi pelengkap kebutuhan pembiayaan oleh KPS dengan mempertimbangkan kemampuan masyarakat, *willingness-to-pay*, serta kemungkinan penggabungan tarif dengan sektor jasa publik listrik dan air bersih.

## H. REFERENSI

---

- BPLHD. (2010). *Status lingkungan hidup daerah provinsi DKI Jakarta tahun 2010*. Badan Pengelola Lingkungan Hidup Daerah DKI Jakarta.
- World Bank & AusAID. (2013). *East Asia and the Pacific region urban sanitation review: A call for action*. <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/region.pdf>
- Dochia, S. (2014). *Introduction to public-private partnerships with availability payments*. [http://www.pwfinance.net/document/research\\_reports/9%20intro%20availability.pdf](http://www.pwfinance.net/document/research_reports/9%20intro%20availability.pdf)
- Inman, R. P. (2009). Finances: Financing city services. Dalam R. P. Inman (Ed.), *Making cities work* (hlm. 1–28). Princeton University Press.
- JICA. (2012). *Laporan akhir: Proyek untuk pengembangan kapasitas sektor air limbah melalui peninjauan master plan pengelolaan air limbah di DKI Jakarta di Republik Indonesia*. Jakarta: Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum dan Japan International Cooperation Agency

## I. INFORMASI PENULIS

---

*Policy brief* ini merupakan ringkasan dari *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertajuk Reposisi BUMD Pengelola Sanitasi Menuju Kota Berketahanan (*Resilient City*): Studi Kasus DKI Jakarta yang diselenggarakan pada tanggal 4 Desember 2014 atas kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada dengan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). Isi dari *policy brief* ini merupakan buah pikiran dari penulis dan tidak serta merta merefleksikan kebijakan resmi atau pandangan PT PII.

**Dr. Cindy Rianti Priadi, S.T., M.Sc.** adalah staf pengajar di Program Studi Teknik Lingkungan Departemen Teknik Sipil Fakultas Teknik Universitas Indonesia. Topik penelitian yang ditekuninya meliputi perilaku pencemar, khususnya logam berat di badan air maupun di air limbah, dan penerapan teknologi tepat guna untuk permasalahan air dan sanitasi perkotaan. Alamat korespondensi: [cindy.priadi@eng.ui.ac.id](mailto:cindy.priadi@eng.ui.ac.id).

**Muhammad Halley Yudhistira, Ph.D.** adalah staf pengajar di Departemen Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Yudhistira juga merupakan peneliti Lembaga Penyelidikan Ekonomi Masyarakat (LPEM) Universitas Indonesia. Fokus penelitiannya meliputi ekonomi perkotaan dan transportasi. Alamat korespondensi: [mhyudhistira@gmail.com](mailto:mhyudhistira@gmail.com).

**Dr. Ir. Setyo Sarwanto Moersidik, D.E.A.** adalah dosen senior di Universitas Indonesia. Setyo meraih gelar doktor di bidang ilmu lingkungan dan kesehatan masyarakat, University of Montpellier I Perancis tahun 1992. Setyo menekuni riset di bidang limbah dan pernah ditugaskan sebagai Direktur Pengelolaan Limbah dan B3 di Bapeda/KLH tahun 1999. Jabatan yang pernah diembannya adalah Ketua Program Studi Ilmu Lingkungan



## STUDI KASUS

REPOSISI BUMD PENGELOLA SANITASI MENUJU  
KOTA BERKETAHANAN (*RESILIENT CITY*)

DKI JAKARTA

## PENDAHULUAN

DKI Jakarta telah terindikasi memiliki masalah serius di bidang sanitasi. Hingga saat ini, pelayanan air limbah terpusat hanya mampu melayani 4% penduduk. Padahal, pelayanan atas air minum dan sanitasi merupakan hak asasi manusia dan merupakan kesepakatan PBB yang harus dipenuhi oleh semua negara anggotanya. Manfaat berinvestasi dalam air dan sanitasi sangat jelas dalam peningkatan kesehatan. Investasi tersebut dapat menghindari penyakit seperti diare, mengurangi angka kematian anak, dan meningkatkan produktivitas orang dewasa dan kehadiran anak-anak di sekolah. Manfaat tidak langsung adalah pada aspek moneter yang berdampak positif pada ekonomi dan pembangunan berkelanjutan seperti diperolehnya pengakuan dunia untuk mewujudkan hak atas sanitasi, terutama pemenuhan akses sanitasi dan penghapusan kesenjangan bagi individu atau kelompok yang kurang mampu dan menghindari degradasi lingkungan.

PD PAL JAYA dibentuk oleh Pemerintah Daerah sebagai BUMD pengelola fasilitas pengolahan air limbah (PAL) di DKI Jakarta, khususnya pengolahan terpusat. Sayangnya, mereka terkendala dengan lambannya investasi Instalasi PAL dan jaringannya karena besarnya dana yang diperlukan. DKI Jakarta memang tidak sendiri dalam pelayanan air limbah tingkat perkotaan yang sangat rendah. Hanya ada 12 kota (atau sekitar 2%) yang telah dilayani IPAL dari lebih 500 kota/kabupaten di Indonesia. Padahal, pelayanan sanitasi berupa jaringan pengumpulan air limbah (*sewerage system*) dengan Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) suatu kota adalah sebuah keharusan yang harus dibangun sebagai pasangan dari distribusi air minum pada masyarakat. Kedua pasangan infrastruktur ini merupakan sarana prasarana standar sanitasi.

### A. RENCANA PENGEMBANGAN IPAL

---

Penanganan air limbah DKI Jakarta sebenarnya sudah dituangkan ke dalam dokumen *master plan* yang telah disusun sejak lama dan ditinjau ulang pada tahun 2012. Di dalam *master plan* tersebut, wilayah Jakarta dibagi ke dalam zona nol (0) sampai empat belas (14). Pembangunan jangka pendek 2012-2020 akan difokuskan untuk zona 1 dan 6 sebagai penambahan terhadap pelayanan yang telah ada di zona 0, dengan

perkiraan layanan total sebesar 23,16% dari keseluruhan penduduk DKI Jakarta. Zona 4, 5, 8 dan 10 akan ditangani pada jangka menengah 2012-2030 dengan persentase layanan 30%. Delapan zona yang tersisa akan digarap pada jangka panjang 2031-2050 dengan penambahan persentase layanan sebesar 26,86%. Di akhir 2050, persentase layanan air limbah diharapkan akan mencapai 80% dari penduduk DKI Jakarta dengan total dana yang dibutuhkan sekitar Rp70 triliun. Langkah pertama perwujudan *master plan* ini dituangkan melalui kerja sama antara pemerintah Indonesia dan Jepang. Penandatanganan perjanjian telah dilakukan antara Kementerian PU dan JICA untuk pinjaman sebesar Rp15 triliun untuk pembangunan jaringan pengumpul dan pengolahan zona 1 dan 6. Pinjaman ini nantinya menjadi tanggungan APBN dan APBD DKI Jakarta sebesar masing-masing 70% dan 30%.

Namun, *master plan* yang telah dirancang ternyata harus dirombak ulang. Menko Perekonomian telah melayangkan surat ke PD PAL Jaya dan meminta pelayanan segera ditingkatkan dari 4% menjadi 75% pada tahun 2022. Desakan ini sebenarnya wajar karena pengolahan air limbah merupakan prasyarat untuk menghadapi waduk besar di Jakarta Utara sebagai implementasi dari Pengembangan Terpadu Pesisir Ibu Kota Negara (PTPIN). Aliran air limbah menuju hilir harus sudah bersih apabila tidak ingin waduk tersebut menjadi kakus raksasa.

Meskipun DKI Jakarta dan PD PAL Jaya menghadapi keterbatasan dalam mengembangkan infrastruktur pengolahan air limbah, di hadapan rencana skala nasional ini Pemda DKI Jakarta tidak memiliki pilihan lain. Untuk mencapai target yang ambisius ini, Pemda tidak bisa berjalan dengan prinsip *business-as-usual*. Semua tantangan yang selama ini menjadi tembok penghalang harus didobrak sekaligus. Perlu diingat bahwa dengan *master plan* pengembangan secara linear saja, Pemda DKI Jakarta masih belum dapat memenuhi target. Maka dari itu, untuk mencapai target pelayanan 75%, pemikiran *out-of-the box* dan jiwa kewirausahaan dari Pemda DKI Jakarta harus dikembangkan dengan sebesar-besarnya.

Target percepatan di atas diterjemahkan oleh PD PAL menjadi tiga skenario yang meliputi empat strategi besar berdasarkan diversifikasi jenis pelayanan. Strategi **pertama** adalah pemenuhan 23% pelayanan yang memang sudah direncanakan bersama dengan Pemerintah Jepang untuk zona 0, 1, dan 6. Strategi **kedua**, pelayanan untuk wilayah komersial yang strategis akan ditangani melalui kemitraan swasta dengan PT Pembangunan Jaya. Kemitraan antara PD PAL dan PT Pembangunan Jaya ini ditengahi oleh PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI). Pelayanan pengolahan dilakukan dengan sistem moduler dan komunal sehingga tidak membutuhkan proses perencanaan dan perancangan individual serta jaringan perpipaan yang rumit dan mahal. Selanjutnya, air limbah yang terolah dapat didistribusikan kembali bagi kebutuhan air berkualitas rendah di gedung. Hal ini dapat menjadi pemasukan tambahan bagi pihak pengelola air limbah. Strategi kedua ini diperhitungkan dapat menambah pelayanan air limbah sebanyak 25%.

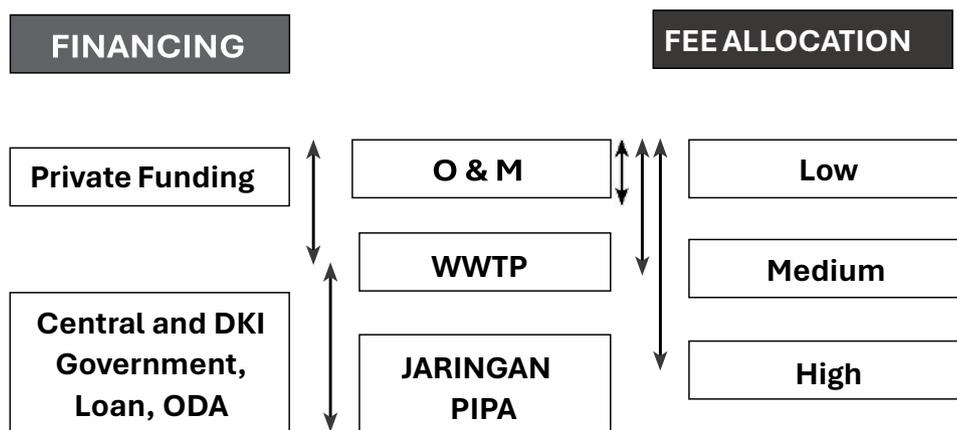
Strategi **ketiga** adalah pengembangan pelayanan bagi pengolahan yang sudah ada. Selama ini, pengolahan setempat berupa *septic tank* merupakan pilihan utama bagi banyak rumah tangga. Masalahnya, septic tank ini merupakan fasilitas yang harus dirawat lewat penyedotan lumpur secara rutin setiap 2-3 tahun sekali. Selama ini, penyedotan lumpur ini dilakukan oleh Dinas Kebersihan berdasarkan panggilan. Terbatasnya armada penyedotan mobil, rendahnya kepedulian dan pengetahuan masyarakat mengenai tata cara perawatan *septic tank*, serta rendahnya pelayanan lumpur tinja telah membuat pengolahan setempat ini

menjadi sumber pencemaran bagi badan air. Selain itu, karena penyedotan lumpur yang menjadi tugas Dinas Kebersihan, pelayanan ini tidak dapat menjadi bagian dari pelayanan air limbah PD PAL. Namun, sejak tahun 2014, wewenang pengelolaan lumpur tinja telah diserahkan ke PD PAL. Penyerahtherimaan aset dari Dinas Kebersihan juga sedang dalam proses. Artinya, PD PAL dapat memperhitungkan rumah yang memiliki *septic tank* sebagai bagian dari pelayanan dan meningkatkan persentase pelayanannya. Strategi ini diperkirakan dapat menambah jangkauan pelayanan air limbah di DKI Jakarta sebanyak 10%.

## B. SKEMA KPS DALAM PENYEDIAAN PELAYANAN AIR LIMBAH

Pemenuhan 58% pelayanan sanitasi telah didukung oleh skema pendanaan dan institusi yang cukup jelas. Pertanyaan besar saat ini adalah bagaimana menyelesaikan 17% pelayanan tersisa. Dorongan untuk memperluas jangkauan pelayanan air limbah terpadu DKI Jakarta memerlukan partisipasi aktif banyak pihak, termasuk pihak swasta. Oleh sebab itu, skema KPS perlu dikembangkan sebagai strategi keempat dengan memperhatikan risiko-risiko yang terkait dalam proyek ini. Gambar 1 mengilustrasikan salah satu model KPS bagi pengembangan sistem IPAL DKI Jakarta.

Gambar 1. Model KPS untuk Pengembangan IPAL Terpusat



Risiko dan pembiayaan terbesar dari sistem IPAL terletak pada pengembangan jaringan pipa yang mencapai 40%-60% dari nilai total proyek. Di samping itu, tingkat kesulitannya berada pada tingkat paling tinggi dari seluruh proses pembangunan sistem IPAL. Risiko pembangunan juga sangat tinggi, terutama terkait dengan konflik lahan maupun penolakan dari masyarakat untuk terkoneksi dengan jaringan pipa air limbah. Oleh karenanya, dalam banyak kasus di berbagai belahan dunia, pembangunan jaringan pipa banyak diinisiasi oleh dana-dana dari Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat. Bagian selanjutnya adalah IPAL dan operasi. Pada bagian ini, pendanaan swasta cenderung mau ambil bagian mengingat risiko yang relatif lebih rendah dari pembangunan jaringan pipa. Pihak swasta dapat masuk melalui penanaman modal via PD PAL Jaya atau melalui pembentukan PT baru yang bertugas secara khusus untuk melaksanakan proyek kerja sama antara Pemerintah Daerah dan swasta.

Adapun untuk penerimaan, terdapat setidaknya tiga skenario sistem tarif. **Pertama**, bila IPAL DKI Jakarta hanya mampu menerapkan tarif rendah, peruntukan penerimaan harus diprioritaskan pada komponen operasional dan pemeliharaan. Dengan kata lain, Pemda dan Pemkot berkewajiban memberi subsidi tambahan kepada swasta bila pengeluaran operasional tidak mampu dipenuhi dari tarif saja. **Kedua**, strategi tarif menengah, di mana tarif tidak hanya mampu memenuhi pengeluaran operasional dan pemeliharaan tetapi mampu membayar sebagian biaya pembangunan WWTP. Dalam konteks ini, beban pemerintah akan semakin menurun, dan bahkan pihak swasta mampu mengembalikan investasinya walaupun dalam jangka waktu yang lama. **Ketiga**, skenario optimis dengan tingkat tarif tinggi. Skenario ini memungkinkan sebagian investasi pemerintah pada pengembangan pipa dapat dikembalikan. Hanya saja, skenario ini dirasa cukup berat di tengah minimnya pemahaman masyarakat akan pentingnya instalasi air limbah.

### C. PEMBIAYAAN OPERASIONAL DAN PEMELIHARAAN

---

Pemeliharaan dan perawatan fasilitas IPAL merupakan tantangan yang harus dijawab bersama-sama. Secara teoretis, dalam struktur pendanaan OPEX IPAL, kegiatan O&M ini didanai dari tarif pelanggan. Selama ini, dengan pemeliharaan yang terbatas dan tidak adanya penambahan aset, PD PAL dapat menutupi biaya operasional lewat pembayaran tarif yang mencapai 99%. Akan tetapi, hal ini memungkinkan bila sebagian besar pelanggan adalah pihak komersial dan pembayaran dilakukan secara debit otomatis setiap bulan. Hasil yang berbeda akan terjadi apabila pelayanan tidak hanya mencakup pihak komersial namun juga rumah tangga dengan latar belakang yang beragam. Untuk dapat menjamin terbayarnya tarif sesuai dengan layanan yang diterima, tingkat tarif dan cara pembayaran juga harus dipertimbangkan secara seksama.

Meskipun pada dasarnya pelayanan air limbah sama pentingnya dengan pelayanan air bersih dan listrik, penarifan pelayanan air limbah tidaklah semudah penetapan tarif untuk jasa-jasa publik terkait utilitas lainnya. Besar pemakaian sumber daya dalam pelayanan air bersih dan listrik dapat diukur dengan mudah. Sebaliknya, pengaliran air limbah dilakukan secara gravitasi dengan tekanan atmosfer yang membuat pengukuran debit air tidak dapat dilakukan secara sederhana. Ditambah lagi, air minum dan listrik merupakan kebutuhan dasar yang sudah disadari oleh masyarakat sehingga mereka secara suka rela akan membayar sejumlah uang yang ditagih berdasarkan pelayanan. Sebaliknya, masyarakat masih menganggap air limbah sebagai beban tambahan walaupun manfaatnya sudah sangat jelas. Apabila tagihan air limbah dibuat secara terpisah, pihak yang membuang air limbahnya untuk diolah secara terpusat harus menerima beban yang besar dengan membayar lebih. Sementara itu, pihak yang tidak mengolah limbahnya dengan baik dapat menghemat biaya dengan tidak membayar biaya pengolahan air limbah. Oleh karena itu, penarikan tarif air limbah membutuhkan strategi khusus agar dapat diterima dengan baik oleh masyarakat.

Opsi **pertama** adalah dengan menggabungkan tarif air limbah dengan air bersih dalam sebuah *one bill system*. Penggabungan ini cukup masuk akal karena setiap air bersih yang terpakai akan menghasilkan sejumlah air limbah yang terbuang. Sebagai contoh, tagihan pengolahan air limbah di Bandung, yang berada di bawah Pemkot Bandung, digabungkan dengan tagihan air minum. Proporsi penerimaan yang disepakati adalah 70% untuk air minum dan 30% untuk air limbah. Namun, kendala bagi penagihan ini untuk konteks DKI Jakarta adalah pelayanan air minum oleh PDAM yang masih terbatas dan tidak terdapat dalam wilayah

yang sama dengan wilayah pengolahan air limbah. Opsi **kedua** adalah penggabungan biaya pengolahan air limbah dalam tagihan listrik. Akan tetapi, tantangannya adalah bagaimana meyakinkan PLN agar mau mengintegrasikan biaya tambahan dalam tagihan PLN yang pada umumnya sudah cukup mahal. Alternatif **ketiga** adalah penggabungan biaya tarif air limbah dengan pajak bumi dan bangunan dan pembayaran dilakukan setahun sekali. Per 2013, Pemda DKI Jakarta menetapkan kenaikan Nilai Jual Objek Pajak untuk Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP-PBB) sebesar 120%-240% yang mengakibatkan kenaikan penerimaan PBB cukup besar. Menariknya, tidak terjadi gejolak sosial yang terlalu berarti. Selanjutnya, tambahan kenaikan PBB, sebagai bentuk disinsentif, dikenakan kepada rumah tangga yang enggan untuk bergabung dengan sistem IPAL yang dibangun.



POLICY BRIEF  
Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) ke-9

***BEST PRACTICE PENERAPAN  
TRACK ACCESS CHARGE (TAC)  
UNTUK INDONESIA***



## BEST PRACTICE PENERAPAN TRACK ACCESS CHARGE (TAC) UNTUK INDONESIA



## RINGKASAN

Di balik harapan besar terhadap peran moda transportasi Kereta Api (KA), masih terdapat beberapa hal yang menjadi *concern* berbagai pihak, tidak hanya operator KA itu sendiri tetapi juga masyarakat sebagai konsumen (pengguna) dan pemerintah. Beberapa isu yang perlu dibahas lebih lanjut antara lain adalah mengenai *Track Access Charge* (TAC) yang dalam perspektif operator menjadi salah satu kendala pengembangan perkeretaapian nasional. Besarnya TAC sendiri perlu mempertimbangkan eksternalitas positif yang ditimbulkan. Makin besar manfaat angkutan KA, makin kecil beban TAC untuk operator. Skema ini merupakan bentuk lain dari subsidi pemerintah kepada operator KA. Di samping itu, beban TAC dari pemerintah perlu memperhatikan apakah angkutan KA itu bersifat komersial atau nonkomersial.

**Kata kunci:** Kereta Api, *Track Access Charge* (TAC)

Kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada, dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) dalam penyelenggaraan *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertujuan untuk memberi masukan kepada pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur. Rekomendasi forum tersebut tertuang dalam *policy brief* ini. IIR merupakan inisiatif dari ketiga Perguruan Tinggi Negeri sebagai salah satu kontribusi lembaga pendidikan tinggi untuk turut serta meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

## A. KONTEKS KEBIJAKAN DAN PENTINGNYA REFORMASI KEBIJAKAN

---

Animo masyarakat dan pemerintah terhadap moda transportasi Kereta Api (KA) semakin meningkat seiring membaiknya pelayanan transportasi oleh PT Kereta Api Indonesia (KAI). Khusus untuk pelayanan di area Jabodetabek, PT KAI telah berhasil memperkuat kepercayaan publik bahwa moda KA merupakan salah satu alternatif potensial untuk mendukung sistem transportasi nasional yang efisien. Di balik harapan besar terhadap peran moda transportasi KA, beberapa hal yang menjadi *concern* operator KA, masyarakat sebagai konsumen, dan pemerintah harus tetap diperhatikan. Beberapa isu yang perlu dibahas lebih lanjut antara lain adalah tentang *Track Access Charge* (TAC) yang dalam perspektif operator menjadi salah satu kendala pengembangan perkeretaapian nasional.

TAC pada dasarnya adalah biaya yang harus dibayar oleh operator ketika memanfaatkan rel yang dibiayai negara agar pemerintah yang mewakili negara memiliki dana untuk pemeliharaan dan perawatan prasarana kereta api, pembangunan infrastruktur baru, dan pengembangan investasi lainnya. Dari perspektif PT KAI, TAC yang dibebankan kepada operator tidak mempertimbangkan frekuensi penggunaan. Artinya, operator wajib membayar TAC seluruh rel yang tersedia, baik rel tersebut dipakai atau tidak. Pembebanan TAC tidak menganut pola *net-off* pada biaya pemeliharaan, perawatan, dan pengoperasian (IMO) dari prasarana KA yang dimiliki pemerintah. Idealnya, TAC harus disusun berdasarkan *pricing theory*. Biaya TAC memasukkan komponen IMO, dikalikan dengan koefisien  $f$  tertentu. Di sinilah letak masalahnya: koefisien  $f$  tidak memiliki argumentasi kuat, sehingga nilai  $TAC > IMO$  dianggap merugikan operator.

Bila diperhatikan lebih seksama, aspek pembiayaan masih membutuhkan ketegasan antara tanggung jawab pemerintah dan tanggung jawab operator. Misalnya, pembangunan *double track* kereta api dari stasiun Kertapati – Muara Enim/Tanjung Enim sekitar 474 km sejak tahun 2010 dilaksanakan dan dibiayai oleh PT KAI. Tanah yang digunakan untuk membangun *double track* di wilayah Sumatera Selatan itu merupakan Barang Milik Negara (BMN).

Menurut UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, terbentuknya Badan Usaha (selain operator) untuk menyelenggarakan prasarana perkeretaapian masih sangat dimungkinkan. Namun hingga saat ini Badan Usaha dimaksud belum terbentuk sehingga batasan antara aset BMN dan aset PT PT KAI belum tegas dan penyelesaian kasusnya bisa berlarut-larut. Permasalahan muncul saat biaya IMO untuk jalur (*track*) Kertapati – Muara Enim/Tanjung Enim disediakan dalam APBN tahun berikutnya.

## B. RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN

---

Dalam *policy brief* tentang perkeretaapian ini, studi kasus di Indonesia idealnya perlu dibandingkan dengan di negara lain baik di negara maju maupun negara berkembang. Perbandingan ini bisa memberikan gambaran yang lebih nyata mengenai posisi perkeretaapian nasional. Lebih jauh, pembahasan tentang perkeretaapian diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pembelajaran untuk melakukan langkah-langkah inovatif dalam rangka mendorong pengembangan transportasi berbasis rel, tidak hanya untuk angkutan penumpang dan barang di kota besar, tetapi juga mencakup angkutan di daerah nonperkotaan, angkutan barang dari kawasan

industri ke pelabuhan, dan angkutan dari dan ke Pusat Pertumbuhan Ekonomi Baru lainnya. Karena Indonesia sejauh ini belum memiliki semacam konsensus tentang TAC secara komprehensif, kami mencoba menjawab beberapa permasalahan mendasar dalam *policy brief* ini, yaitu:

1. Apakah infrastruktur KA dapat dianalogikan sebagai jalan tol atau jalan umum? Jika sama atau berbeda, apakah argumen di balik itu?
2. Pada kondisi apakah sektor swasta dapat berperan sebagai operator sebagaimana halnya PT KAI? Secara spesifik, apakah sektor swasta hanya dapat masuk di angkutan barang, sementara PT KAI diberikan preferensi untuk angkutan penumpang?
3. Apa sebenarnya TAC? Dan, apa faktor-faktor utama yang perlu diperhatikan dalam penentuan TAC?
4. Apa *lesson learned* yang dapat dipetik?

Berdasarkan rumusan masalah di atas, kami memproyeksikan *policy brief* ini agar dapat memberikan kerangka dasar dalam upaya mengidentifikasi faktor-faktor yang perlu diperhatikan dalam penentuan TAC karena hal tersebut berimplikasi terhadap daya tarik investasi pengembangan KA nasional. *Policy brief* ini didasari oleh kenyataan bahwa pemahaman masyarakat tentang TAC masih terbatas sehingga konsepsi dasar tentang TAC dan implikasinya perlu dirumuskan dan disosialisasikan.

### C. INFRASTRUKTUR BERBASIS REL: ANALOGI JALAN RAYA DAN JALAN

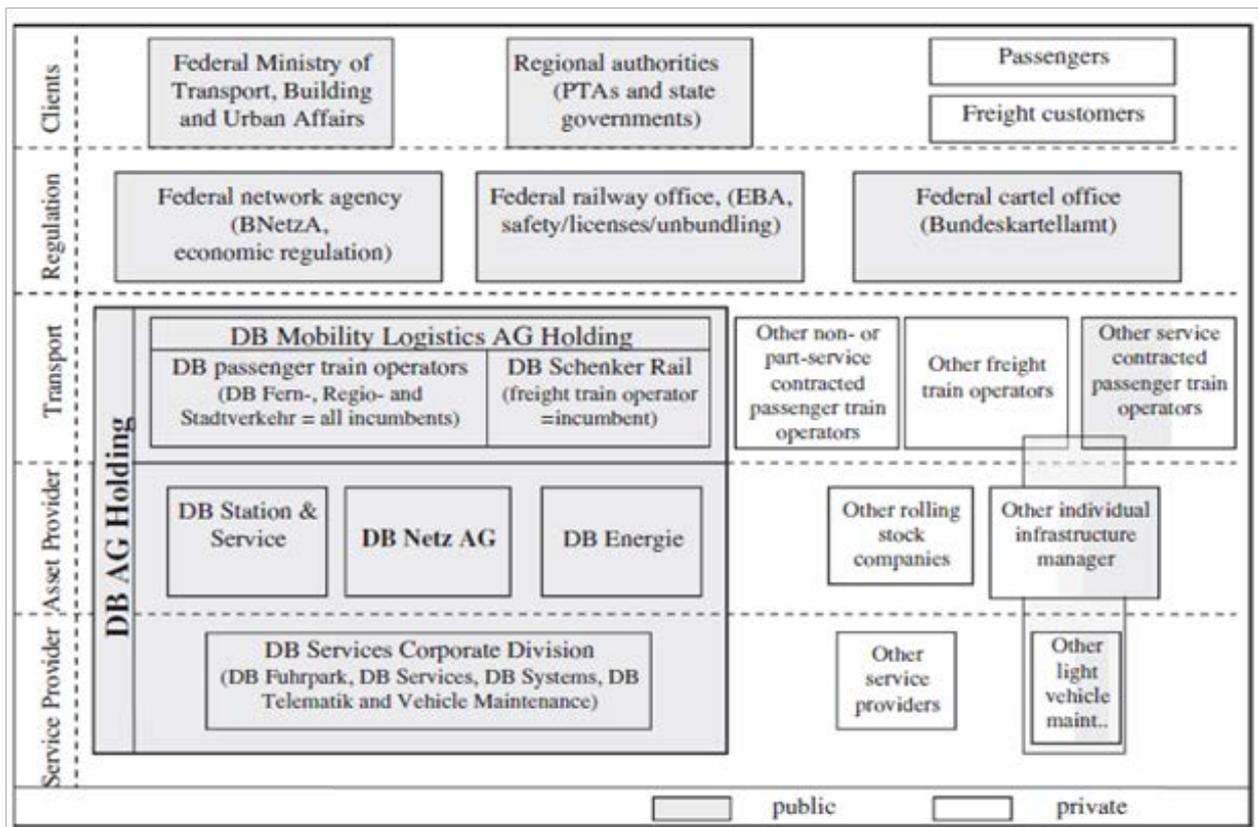
---

Terkait infrastruktur berbasis rel, pertanyaan paling mendasar yang perlu dijawab adalah apakah infrastruktur KA kurang lebih dapat dianalogikan dengan jalan raya atau dengan jalan tol? Perbandingan keduanya akan mengantarkan pada pemahaman bahwa jika penyediaan infrastruktur KA dianalogikan sebagai jalan raya maka pemerintah perlu melakukan intervensi untuk penyediaannya. Isu ini menjadi sangat relevan mengingat aturan perundang-undangan tentang perkeretaapian sudah ada, yaitu UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian. Namun, implementasi UU tersebut belum sepenuhnya berjalan baik. Menurut UU Perkeretaapian, prasarana perkeretaapian adalah jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api yang menunjang agar kereta api dapat dioperasikan. Walaupun terdapat peluang pemisahan vertikal dan horizontal untuk pembangunan *track*, sejauh ini peluang tersebut belum dimanfaatkan. Akibatnya, panjang efektif rel KA tidak bertambah secara signifikan dibandingkan sebelum UU Perkeretaapian tersebut disahkan.

Perbandingan antara jalan tol dan jalan KA dapat dilihat pada aspek eksternalitas. Sebagai contoh, pembiayaan yang menyangkut jalan KA semuanya dibebankan di muka, tetapi tidak demikian halnya dengan jalan tol. Penumpang KA sebenarnya hanya membayar ongkos transportasinya dan bukan untuk membangun jalan itu sendiri. Analoginya sama dengan biaya untuk memanfaatkan bandara dalam bentuk *landing fee* dan *charge* lainnya. Artinya, bila dilihat dari aspek peranan pemerintah atau swasta dalam hal pembiayaan, posisi prasarana KA itu berada di antara keduanya.

UU Perkeretaapian menyebutkan bahwa pengembangan KA tidak terbatas hanya pada aspek *rolling stock* saja sebagaimana umumnya dipahami oleh masyarakat tentang PT KAI. Terdapat sisi lain yang tidak kalah penting untuk diperhitungkan yaitu infrastruktur rel itu sendiri. Sejauh ini belum ada operator di luar PT KAI yang secara riil telah masuk ke dalam pembangunan atau pengembangan prasarana rel KA ataupun operator yang secara khusus bergerak untuk angkutan barang (lihat Boks 1 sebagai ilustrasi pembandingan untuk separasi vertikal dalam sistem perkeretaapian di Jerman). Padahal, UU Perkeretaapian secara tersirat membuka peluang separasi vertikal dan horizontal yang memungkinkan masuknya badan usaha atau operator KA selain PT KAI (lihat Boks 2 terkait kasus privatisasi di Inggris). Jika separasi vertikal dan horizontal dimungkinkan, apakah faktor TAC yang akan dibebankan kepada operator menjadi salah satu penghambat masuknya operator swasta dalam bisnis KA nasional?

**Ilustrasi separasi vertikal dalam sistem perkeretaapian Jerman**



Sumber: Link (2012)

### Kasus Privatisasi di Inggris: Separasi Vertikal dan Horizontal

Deregulasi dan privatisasi perkeretaapian di Inggris secara historis sebenarnya mengembalikan peran swasta sebagai perusahaan KA pertama di Britania Raya dan di dunia. Perusahaan tersebut melayani rute Stockton – Darlington pada tahun 1825.

Pada awalnya, banyak perusahaan yang membangun jaringan rel dan mengoperasikan kereta api di Inggris. Namun dalam perjalanannya terjadi konsolidasi alamiah perusahaan. Pada tahun 1921, Railway Act 1921 menetapkan hanya empat perusahaan yang beroperasi melalui mekanisme separasi horizontal yang pada akhirnya dinasionalisasi dengan pendirian British Railway (BR) pada tahun 1962 (Railway Act, 1962). BR menjalankan semua fungsi perkeretaapian baik penyediaan infrastruktur maupun pengoperasian kereta api di Britania Raya.

Pada tahun 1970-an, Inggris menghadapi tuntutan subsidi melalui skema *Public Service Obligation* (PSO). Apa yang dialami Inggris pertama kalinya di tahun 1974 ini setara dengan kondisi perkeretaapian Indonesia saat ini di mana hanya terdapat satu entitas perusahaan yang memberikan jasa perkeretaapian (yaitu PT Kereta Api Indonesia (Persero)) dan pemerintah memberikan subsidi melalui skema PSO.

Lebih lanjut, agenda *European Community* (EC) pada tahun 1980 mengarah pada kebijakan separasi vertikal dan pemisahan antara pengelola infrastruktur dan pengoperasian kereta api. Privatisasi kereta api di Inggris dilakukan pada tahun 1993 (Railway Act, 1993) dan mengikuti agenda EU. Pada awalnya, skema privatisasi yang dijalankan adalah: pembangunan jaringan fisik jalan rel dilakukan oleh perusahaan bernama Railtrack, badan usaha publik yang kurang lebih setara dengan Perusahaan Umum (Perum). Railtrack akhirnya juga terkena privatisasi bahkan menjadi perusahaan terbuka (Tbk). Pengoperasian kereta api dipecah menjadi 25 perusahaan dan secara terbatas “dijual” dengan skema *franchise* kepada perusahaan swasta.

Pemisahan horizontal dilakukan berdasarkan skema regionalisasi (The Great Western Railway, London and North Eastern, London Midland and Scottish, dan The Southern Railway Companies). Sementara itu, arahan yang menjadi mandat pemisahan vertikal tidak lagi menjadi keharusan pada pertengahan 2000-an dan menekankan upaya liberalisasi sektor perkeretaapian di negara-negara anggota EU lebih kepada sinkronisasi sistem untuk menjamin operasionalisasi kereta api antaranggota.

Kembali pada pembahasan tentang TAC, langkah awal yang perlu dilakukan adalah menjawab pertanyaan mendasar mengenai apakah infrastruktur KA dapat dianalogikan atau kurang lebih sama dengan jalan tol atau dengan jalan raya. Secara umum, terdapat dua jawaban berbeda atas pertanyaan ini. Di satu pihak, infrastruktur KA dapat dianalogikan sebagai jalan raya yang dibiayai oleh pemerintah. Di pihak lain, prasarana KA dapat dibiayai oleh Badan Usaha Swasta sebagaimana pada prasarana jalan tol yang pengembalian investasinya diperoleh melalui *user's charge*.

## D. PENYEDIAAN REL KA MENJADI TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH

---

Sebagian pihak berpandangan bahwa jalan KA seharusnya dianggap sama dengan jalan raya yang dibiayai oleh pemerintah sehingga pengguna tidak perlu dikenakan *user's charge* sebagaimana jalan tol. Dengan demikian, operator yang menggunakan rel seharusnya tidak perlu dibebani dengan TAC yang relatif tinggi. Argumen di balik ini adalah bahwa infrastruktur rel KA itu dimaksudkan untuk mendorong pergerakan barang dan jasa sehingga dapat mendukung pertumbuhan ekonomi. Oleh sebab itu, pembiayaan pembangunan infrastruktur KA tidak ditujukan karena pertimbangan *return of investment* secara langsung. Di sinilah pemerintah perlu hadir untuk pembangunan infrastruktur. Meski demikian, satu aspek yang perlu dicatat adalah bahwa campur tangan pemerintah seharusnya lebih ditujukan kepada daerah yang belum terjangkau oleh akses infrastruktur KA. Jika infrastruktur dasar sudah tersedia di satu wilayah, maka campur tangan pemerintah dapat dikurangi, operator swasta dimungkinkan masuk, dan TAC dapat dikenakan secara adil.

Hasil diskusi memperlihatkan pandangan tegas dari Badan Usaha *incumbent*, yaitu PT KAI, bahwa infrastruktur KA berbeda dengan infrastruktur lain karena sifatnya yang khas. Artinya, Badan Usaha KA harus diberi kesempatan yang lebih luas untuk bergerak di bidang perkeretaapian.

## E. KEMITRAAN PEMERINTAH DAN SWASTA

---

Tidak seperti pandangan terdahulu bahwa infrastruktur KA menjadi tanggung jawab pemerintah, terdapat pandangan lain yang menyatakan bahwa pembiayaan infrastruktur KA dapat dilakukan oleh pihak swasta dalam rangka pengembangan sistem transportasi KA, misalnya melalui skema *Public-Private Partnership* (PPP) seperti halnya jalan tol. Pengembalian investasi pembangunan jalan KA dapat dilakukan melalui *user's charge*. Namun, jika jalan KA dianggap sama dengan jalan tol, persoalan lain akan muncul, yaitu perlunya jalan KA gratis sebagai alternatif di luar jalan KA berbayar sebagaimana terjadi saat ruas jalan tol dibangun.

Bila jalan KA dianggap sama dengan jalan tol, maka pertanyaan yang harus dijawab adalah: (1) Apa kriteria untuk menentukan besarnya *charge*? (2) Seberapa jauh bobot komersial dan bobot nonkomersialnya? (3) Apakah dasar *charge* itu pada kriteria barang atau angkutan manusia? Jika pemerintah ingin mendorong dan memajukan kegiatan dunia usaha, seharusnya TAC dikenakan *charge* lebih rendah, demikian pula sebaliknya. Pihak yang mendukung kegiatan dunia usaha berpandangan bahwa jalan KA untuk angkutan barang pada dasarnya bersifat komersial. Sementara itu, pihak lain berpendapat bahwa justru angkutan penumpanglah yang termasuk angkutan komersial. Pilihan terhadap kategori komersial ataupun nonkomersial seyogyanya dilihat berdasarkan manfaat yang dapat diperoleh dari pengembangan infrastruktur KA.

Pada prinsipnya, infrastruktur jalan KA adalah *network utilities* (sebagaimana halnya infrastruktur listrik, jalan, air bersih, pipa gas, dan telekomunikasi) di mana sistem infrastruktur dapat dibagi sejak hulu hingga hilir. Artinya, dilihat dari sisi infrastruktur, terdapat subsistem jaringan KA yang tidak hanya *track* KA itu sendiri melainkan juga stasiun, sinyal dan unsur-unsur lain. Dilihat dari perspektif *network utilities*, pengembangan infrastruktur KA dapat dilakukan oleh Badan Usaha sebagaimana halnya dengan jaringan listrik yang terdiri dari komponen transmisi, distribusi, serta jasa-jasa pendukungnya.

Pemerintah sebagai regulator perlu memperhatikan struktur industri kereta api. Pada struktur industri kelistrikan, misalnya, terdapat monopoli di kawasan tertentu oleh PLN tetapi bukan monopoli secara keseluruhan. Ada kawasan tertentu di mana sektor swasta bisa masuk. Jadi, pembangunan *track* bisa dianalogikan seperti jaringan kelistrikan. Pola semacam ini diadopsi di beberapa negara. Meski demikian, pembangunan *track* KA tampaknya tidak dapat diperlakukan seperti pada industri kelistrikan. Untuk pembangunan transmisi, pemerintah mampu mengeluarkan biaya Rp100 triliun. Dalam rangka masuknya multioperator, seharusnya *track* KA bisa diperlakukan sebagaimana halnya dengan pembiayaan untuk jaringan transmisi. Terlebih lagi, bila dilihat dari aspek *uninterrupted services*, jaringan *track* perkeretaapian lebih dekat untuk dibandingkan dengan transmisi kelistrikan.

### F. FILOSOFI TAC: ANTARA PERAN PEMERINTAH DAN SWASTA

---

Dalam dunia perkeretaapian, konsep multioperator harus diartikan sebagai operator yang berminat untuk ikut tender *Public Service Obligation* (PSO). Pemahaman ini terkait dengan efisiensi dan *level of services*. Dengan PSO yang wajar dan adil, beberapa operator dapat menawarkan *level of service* dan kualitas yang bagus. Dengan demikian, basis TAC sebenarnya cukup sederhana, yaitu seberapa besar sebuah operator berkeinginan untuk membayarnya. Pemerintah perlu memperhatikan bahwa pembebanan TAC harus dilihat dari kemanfaatan yang diberikan, yang dalam konteks ini adalah keteraturan (eksternalitas) yang ditimbulkan. Jika KA mampu menawarkan keteraturan yang lebih tinggi dan eksternalitas positif yang lebih besar, seyogyanya TAC yang dibebankan oleh pemerintah menjadi lebih rendah. Artinya, pembebanan melalui TAC tidak semata-mata dilihat sebagai *Capital Expenditure* (Capex) atau *Operational Expenditure* (Opex) saja.

Perlu dicatat bahwa pembangunan rel KA di Indonesia awalnya dilakukan oleh Pemerintah Hindia Belanda sehingga tidak ada alasan kuat jika operator dikenai beban TAC yang tinggi. Seharusnya TAC itu berkeadilan karena ada unsur keteraturan (eksternalitas) positif yang ditimbulkan. Pemerintah seyogyanya memberi semacam subsidi dalam bentuk penurunan TAC. Masuknya operator swasta akan ditentukan oleh seberapa besar komitmen pemerintah untuk memberi insentif kepada Badan Usaha KA swasta karena menjadi calon operator KA ternyata tidaklah mudah. Pengoperasian KA memerlukan biaya besar dengan ROI panjang sehingga banyak kalangan perbankan tidak berminat menawarkan pembiayaan.

Terdapat perbedaan mendasar antara pengoperasian KA dengan bus. Bus dapat berjalan dan parkir ke mana dan di mana saja. Bus juga bisa disetir sehingga ia memiliki semacam “kemerdekaan”. Sebaliknya, KA tidak bisa disetir; yang menyetir adalah rel. Jadi, derajat “kebebasan” pengoperasian KA sebenarnya hanya 1%. Operator KA yang dibebani biaya karena roda besi melewati rel besi harus dibedakan dengan operator bus yang melintasi sebuah jalan. KA tak bisa berhenti begitu direm dan didesain dengan teknis tertentu sehingga dalam banyak hal harus diperlakukan berbeda dari kendaraan darat lainnya.

Dalam hal kemanfaatan ekonomi, Kota Chicago adalah salah satu model ideal karena menjadi *hub* logistik dari 25 kota di AS tanpa menimbulkan kemacetan di kota tersebut. Kondisi ini mencerminkan adanya eksternalitas positif. Karena KA mengangkut banyak orang, seharusnya angkutan KA mendapatkan insentif di luar jalan. Jika terjadi kemacetan di jalan raya, pemerintah akan membangun jalan raya lain. Artinya, ada perlakuan yang berbeda antara pembangunan jalan raya dengan jalan KA. Satu catatan lain yang juga perlu

dipertimbangkan adalah bahwa sebenarnya angkutan KA bukanlah monopoli karena KA harus bersaing dengan truk angkutan barang atau bus penumpang. KA bandara, misalnya, harus membeli BBM nonsubsidi dan harus bersaing dengan taksi yang *nota bene* membeli BBM subsidi.

Kembali pada isu tentang TAC, apakah sebenarnya filosofi utama dari TAC? Bagaimana cara pandang pemerintah melihat angkutan KA? Apakah pemerintah ingin memperoleh pendapatan langsung dari TAC? Jika bertolak dari pandangan bahwa angkutan KA memberikan eksternalitas positif, seyogyanya pemerintah membebaskan TAC kepada operator secara minimal, dengan juga mempertimbangkan bahwa rel KA adalah milik negara. Jika TAC tinggi, maka operator akan membebankannya kepada pengguna (Lihat Boks 3 tentang kriteria umum TAC di Uni Eropa).

3

BOKS

### Kriteria Umum *Track Access Charge* (TAC)

- Charges shall be set at the cost that is directly incurred as a result of operating the train service (that is, the marginal cost resulting from operating the service);
- A charge may be included which reflects the scarcity of capacity during periods of congestion;
- The infrastructure charge may be modified to take account of the cost of the environmental effects caused by the operation of the train. Charging of the environmental costs that results in an increase of the overall revenue accruing to the infrastructure manager shall however be allowed only if such charging is applied at a comparable level to competing modes of transport; and
- Charges may be averaged over a reasonable spread of train services and times. Specific exceptions to the above principles are allowed as follows;
- To obtain full recovery of the costs incurred by the infrastructure manager a Member State may, if the market can bear this, levy mark-ups on the basis of efficient, transparent and non-discriminatory principles; and
- For specific investment projects, the infrastructure manager may set higher charges on the basis of the long-term costs of such projects if they increase efficiency and/or cost-effectiveness and could not otherwise be undertaken.

Sumber: Thomas et al. (2003)

Pada praktiknya, biaya perawatan (IMO) sebagian besar dikeluarkan oleh operator, sebagaimana pada kasus perbaikan rel yang anjlok dekat Stasiun Cilebut beberapa tahun silam. Tim PT KAI bekerja siang malam tanpa adanya peran pemerintah secara signifikan. Dampak dari terhentinya lalu lintas KA dari Cilebut ke Bogor cukup besar. Biaya angkut dari stasiun Cilebut ke Bogor dengan menggunakan angkot mencapai Rp20 ribu per orang. Ketika PT KAI menurunkan tarif angkutan KA dari Bekasi – Kota dari Rp3.500 menjadi Rp3.000, tidak sedikit pengguna kendaraan bermotor beralih ke KA sehingga terjadi eksternalitas positif dari adanya pengurangan kemacetan, penurunan polusi, dan penghematan BBM. Dampak positif dari KA dan PT KAI, termasuk pergeseran kebiasaan masyarakat dari motor dan mobil ke KA, harus dipertimbangkan.

Dari kaca mata pemerintah berdasarkan PP No. 11 Tahun 2005, TAC adalah PNBP yang harus diserahkan kepada negara. Akan tetapi, besarnya TAC perlu memperhatikan sejauh mana angkutan KA dapat menekan eksternalitas negatif, yaitu mengalihkan penghematan biaya pemeliharaan untuk jalan akibat beban angkutan barang melalui truk. Dengan TAC yang minim, pemerintah dapat mendorong penggunaan KA untuk angkutan barang. Walaupun demikian, pada dasarnya TAC akan tergantung pada IMO. Dengan kondisi saat ini, TAC belum dimungkinkan untuk diminimalisasi karena masih tingginya IMO. Dari perspekti yang lebih makro (*helicopter view*), TAC sangat tergantung pada pemilik infrastruktur, baik pemerintah atau swasta. Sementara ini, TAC adalah milik Pemerintah. Dana dari TAC idealnya dikembalikan untuk membangun infrastruktur KA di tempat lain yang menjadi tanggung jawab negara. PP No. 11 Tahun 2005 akan memicu masalah jika pihak swasta yang membangun infrastruktur rel harus membayar TAC dalam bentuk PNBP.

Sejauh ini belum ada studi kasus tentang TAC di Indonesia, tetapi ada beberapa hal yang dapat dipelajari dari pengalaman Inggris dalam pengelolaan KA (Lihat Boks 4 tentang TAC di Inggris). Di Inggris, TAC ditetapkan dengan jalur yang berbeda. Melalui pelelangan, Inggris memberi kesempatan pertama kepada *incumbent*. Pada dasarnya, operator yang mengikuti lelang tidak memperoleh subsidi. Jika keberadaan jaringan KA di suatu kota dapat menumbuhkan perekonomian kota tersebut, maka pemerintah akan memberikan subsidi, seperti subsidi yang diberikan untuk Kota Leeds tetapi tidak untuk Kota London.



### **Track Access Charge di Inggris**

Di Inggris, pada awalnya Track Access Charges (TAC) diberlakukan untuk kereta api penumpang dan ditentukan oleh Department for Transport (DfT) Inggris dengan basis recovering semua biaya termasuk penggantian asset dan rate of return sebesar 5,6% tahun 1994 dan secara perlahan-lahan naik menjadi 8% (Nash, 1997). TAC untuk kereta api barang dikenakan berdasarkan negosiasi berbasis setiap perjalanan dan jadwal perjalanan kereta api yang diminta. Kenaikan Track Access Charge (TAC) atau biaya penggunaan infrastruktur menyebabkan kenaikan subsidi untuk kereta api lokal yang harus dibayarkan oleh Pemerintah Inggris. Sebagai contoh, subsidi meningkat dari GBP 1,121 milyar pada tahun fiskal 1993/1994 menjadi GBP 1,984 milyar di tahun 1994/1995 (Nash, 1997). Stockton – Darlington pada tahun 1825.

TAC ini diberikan pada Railtrack. Selain itu didirikan badan regulator baru, Office of the Rail Regulator dan akhirnya berubah nama menjadi Office of Rail Regulation (ORR) dengan peran utama untuk pengaturan TAC dan licensing.

Hasil kajian ORR mengidentifikasi bahwa penetapan harga oleh DfT terlalu tinggi sehingga pada tahun 1995 OCC mengharuskan TAC diturunkan langsung sebesar 8% dan penurunan sebesar 2% per tahun hingga tahun 2000 (Nash, 1997). Pada tahun 1996 railtrack di privatisasi secara penuh dengan harga jual saham mendekati GBP 2 milyar.

Akibatnya Railtrack sangat mengutamakan sisi komersialnya dan operator kereta api sangat takut tidak dapat memegang kendali kualitas infrastruktur yang dapat mengganggu kualitas pelayanannya. ORR kemudian menetapkan selain TAC juga menetapkan kinerja Railtrack yang mewajibkan membayar kompensasi kepada operator kereta api dan sebaliknya untuk setiap keterlambatan dan pembatalan perjalanan.

Secara garis besar, pengoperasian kereta api dibagi berdasarkan kategori KA penumpang antarkota (*inter-cities*), KA regional/lokal, dan KA barang. KA antarkota adalah KA cepat hingga 225 km/jam dan tidak mendapatkan skema PSO. Kereta regional/lokal memperoleh skema PSO yang dikeluarkan oleh otoritas transportasi setempat. Sedangkan skema untuk KA barang dibuat secara khusus mengingat pengangkutan barang melalui kereta api perlu didorong secara khusus dengan insentif berupa: (1) *Freight Facilities Grant* (FFG) untuk mengganti biaya modal penyediaan fasilitas *rail freight handling* dan agar perusahaan mendapatkan *re-invest* fasilitas *rail freight* yang ada; (2) *Company Neutral Revenue Support* (CNRS) untuk membantu menjaga keberlangsungan unit intermoda berbasis rel; dan (3) *Track Access Grant* (TAG) untuk membantu operator memenuhi *charges* yang harus dibayarkan kepada operator jalan KA (*Network Rail*) agar angkutan yang tidak memenuhi persyaratan dapat melewati *track* dan memperoleh CNRS.

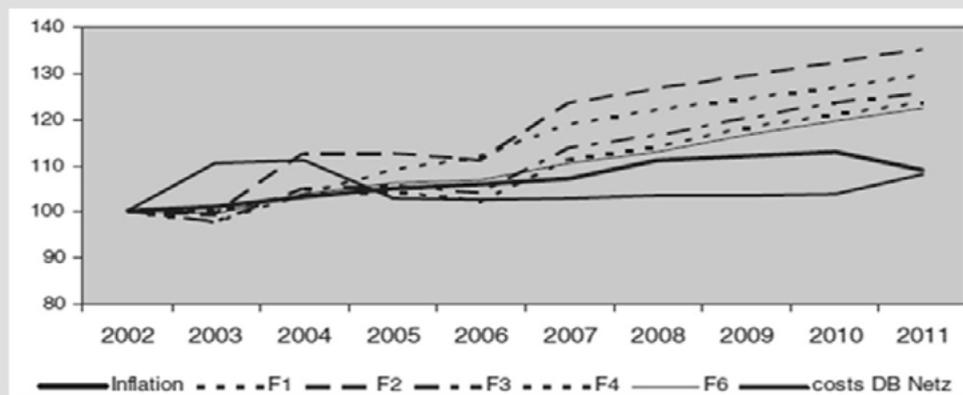
Di samping Inggris, negara-negara lain seperti Prancis, Jepang, Inggris, Australia juga memiliki konsep berbeda tentang TAC baik terkait aspek substansi maupun teknis (Lihat Boks 5: Regulasi TAC di Jerman).

5

BOKS

### Regulasi *Track Access Charge* di Jerman

Growth of Track Access Charges for DB Tracks 2002-2011. Nominal base charges per train-km for track categories F1,F2,F3,F4 and F6. To these charges add so-called product factors, regional factors and surcharges for higher weights, special trains, etc. –Explanation of track categories: F1: tracks for speeds above 200 km/h. F2: tracks for speeds between 161 and 200 km/h. F3: tracks for speeds between 101 and 160 km/h. F4: tracks for speeds between 101 and 160 km/h, which are mostly used for fast traffic. F5: tracks for speeds between 101 and 120 km/h. F6: tracks for speeds between 101 and 160 km/h which are mainly used by regional rail passenger trains. Track charges for categories F5, S-Bahn systems and feeder lines are not shown here. Source: DB Netz Business Reports, BNA (Bundesnetzagentur, 2011), own calculations.



Sumber: Link (2012)

Pertanyaan lain yang dapat dimunculkan adalah mengenai pihak yang sebenarnya mengelola *track*. Jika pembangunan dilakukan oleh pemerintah, maka PT KAI hanya berperan sebagai pengelola. Namun karena pemerintah harus mengeluarkan PSO, maka perhitungannya adalah berapa yang harus dibayarkan oleh pemerintah kepada PT KAI untuk, misalnya, pemeliharaan. Di Eropa, berdasarkan perjanjian *open access*, semua operator boleh menggunakan *track* yang ada.

Potensi pengembangan KA oleh swasta dan untuk kepentingan swasta secara umum sebenarnya sangat terbuka terutama dalam konteks industri yang terkait dengan sektor kemaritiman seperti pengembangan tol laut yang menjadi salah satu bagian dari visi Presiden Jokowi. Kementerian Perindustrian berencana untuk membangun 14 kawasan industri baru yang hampir seluruhnya berlokasi di Kawasan Timur Indonesia. Menurut rencana, terdapat lima pelabuhan yang akan dikembangkan. Angkutan KA dimaksudkan untuk menghubungkan kawasan industri dengan pelabuhan sehingga perlu dibuka peluang pembangunan *track* KA di kawasan industri yang menghubungkannya dengan pelabuhan utama.

Jika ada pihak swasta yang membangun jalur KA dari kawasan industri terdekat ke pelabuhan dan jalur tersebut menjadi milik pihak swasta yang membangun, maka operator lain yang melewatinya boleh dikenakan *charge*. Namun demikian, pihak lain berpendapat bahwa operator manapun tidak perlu membayar TAC karena biaya investasi untuk membangun *track* diperoleh secara tidak langsung dari jasa lain. Jika Pemerintah membiayai *track* pada kawasan industri, dan jika industri di kawasan tersebut tumbuh, maka pendapatan pajak untuk negara akan naik. Artinya, terdapat sejumlah pilihan untuk skema TAC, tergantung pada situasi dan kondisi yang ada. TAC boleh disebut semacam *road pricing* atau biaya transmisi dalam sistem kelistrikan. Dengan demikian, TAC terkait dengan *cost*, *asset value*, dan sebagai bagian dari Opex dan Capex sehingga biaya angkut nantinya akan dihitung per km per ton. Satu *track* dapat saja dioperasikan oleh multioperator.

Secara makro, *outcome* dari pembangunan infrastruktur rel KA dapat dilihat dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi, penciptaan lapangan kerja, pengendalian inflasi, dan sebagainya. Pada pokoknya, angkutan KA diharapkan dapat mendorong *output* dan arus barang/jasa yang lebih besar. Atas dasar ini, pemerintah seyogyanya tidak mencari untung atas dasar perhitungan bisnis. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, usaha di sektor perkeretaapian memerlukan biaya besar sehingga sektor swasta akan sulit masuk. Publik juga harus menyadari bahwa kendala berupa keterbatasan ruang fiskal dalam pengelolaan KA sangat mungkin terjadi jika hanya mengandalkan pembiayaan *track* dari pemerintah saja.

Sejauh ini pemerintah hanya *concern* pada IMO tetapi kurang memberi perhatian terhadap pengembangan angkutan KA oleh pihak swasta. Pemerintah melalui Kementerian Perhubungan perlu mengidentifikasi trayek yang produktif dan yang tidak produktif. Dari sinilah *pricing* TAC dapat dimulai dengan tetap memperhatikan bahwa struktur pasar industri angkutan KA adalah bersifat monopoli alamiah yang *highly regulated*. Untuk mengundang sektor swasta, berbagai risiko dan *bottle neck* yang harus dihadapi perlu diidentifikasi sedari awal. Langkah liberalisasi atau privatisasi industri perkeretaapian memerlukan identifikasi terhadap aspek *public goods* dan *private goods*. Kebijakan tentang TAC menjadi penting agar sektor swasta tertarik untuk berpartisipasi. Sisi lain yang perlu diperhatikan dalam TAC adalah pertimbangan terhadap aspek depresiasi yang disebabkan banyak faktor seperti usia atau *obsolete technology*. Jika diperhatikan lebih lanjut, kebijakan TAC antarnegara berbeda-beda.

Peluang masuknya operator swasta melalui separasi vertikal dan horizontal menghadapi beberapa kendala, seperti TAC yang dinilai masih tinggi sehingga berdampak pada tingginya biaya operasional. Akibatnya, *viability* dari usaha di bidang perkeretaapian relatif rendah. Mengingat infrastruktur KA dibangun oleh negara yang tidak dimaksudkan untuk tujuan komersial, TAC yang dibebankan kepada operator seyogyanya adalah TAC minimal. Pemerintah perlu memberikan berbagai skema insentif atau subsidi untuk operator (lihat Boks 6 tentang *lesson learned* dari Inggris). Untuk di Indonesia, perumusan TAC barang kali dapat mengambil jalan tengah dari beberapa kasus di sejumlah negara.

6

BOKS

### Lesson Learned dari Inggris

1. Pengusahaan infrastruktur perkeretaapian tidak boleh berorientasi untuk mencari keuntungan tetapi lebih ditekankan pada fungsi keandalan dan bagaimana membantu terciptanya iklim pengusahaan pengoperasian KA yang sehat. Hal ini terbukti dengan gagalnya Railtrack, plc yang kemudian berubah menjadi Network Rail.
2. Rumusan TAC dibuat berdasarkan fungsi geografis (rute perjalanan, wilayah operasi), waktu perjalanan (jam sibuk atau jam bukan sibuk untuk kereta api urban/konglomerasi), jenis pengoperasian (intercity, regional atau lokal, dan barang).
3. PSO hanya diberikan kepada jenis pengoperasian kereta api tertentu.
4. Untuk kereta api barang terdapat skema bantuan khusus seperti Freight Facilities Grant (FFG), Company Neutral Revenue Support (CNRS) dan Track access Grant (TAG) agar tercipta multimodalism yang bersaing dan pemilihan penggunaan kereta api untuk angkutan barang.

Dilihat dari sisi perbankan, pada prinsipnya pihak perbankan beranggapan bahwa pinjaman yang telah diberikan harus dikembalikan. Tarif angkutan KA termasuk murah, bahkan lebih murah daripada angkutan bus. Hal ini disebabkan antara lain karena secara historis biaya investasi pembangunan rel KA dimulai oleh Pemerintah Hindia Belanda. Tapi bagi perbankan prinsipnya adalah bagaimana agar pinjaman untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur KA itu dapat dikembalikan. Dan, terdapat hal lain yang menjadi pertimbangan pihak perbankan melihat kondisi perkeretaapian nasional. Kondisi ini kurang lebih sama dengan apa yang terjadi di sektor lain. Misalnya, pemerintah membangun banyak pasar tetapi akhirnya banyak yang tidak beroperasi secara optimal. Kekhawatiran ini juga terjadi terhadap pembiayaan pembangunan KA yang belum jelas pengembaliannya. Pihak perbankan akan bersedia membiayai infrastruktur KA jika, misalnya, ada penjaminan oleh PPI. Sisi lain yang menjadi *concern* perbankan adalah masih kurangnya koordinasi antara infrastruktur jalan raya/tol dengan KA seperti dalam hal tanah yang bisa dimanfaatkan secara bersama-sama dalam satu jalur. Apakah PT KAI bersedia jika *track*-nya digunakan oleh operator lain? Pihak perbankan tentu sangat memperhatikan aspek kepastian bisnis semacam ini.

Dalam konteks yang lebih luas, *outcome* pembangunan infrastruktur rel KA dapat dilihat dari seberapa besar dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi, penciptaan lapangan kerja, dan pengendalian inflasi. Pada pokoknya, angkutan KA diharapkan dapat mendorong *output* dan *flow* barang dan jasa yang lebih besar. Atas dasar ini, pemerintah seyogyanya tidak berorientasi profit (bisnis) semata dalam pengelolaan perkeretaapian.

## G. SIMPULAN DAN REKOMENDASI

---

1. Pembangunan infrastruktur KA pada dasarnya menjadi tanggung jawab pemerintah sebagaimana halnya jalan raya. Infrastruktur rel KA dimaksudkan untuk memicu pergerakan barang/jasa sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Pembangunan infrastruktur KA seharusnya tidak berdasarkan pada pertimbangan *return of investment* secara langsung. Campur tangan pemerintah sangat diharapkan terutama kepada daerah yang belum terjangkau oleh akses infrastruktur KA.
2. Jika infrastruktur dasar sudah tersedia di suatu wilayah, maka campur tangan Pemerintah dapat dikurangi dan operator swasta dimungkinkan masuk melalui *Public-Private Partnership* (PPP). Partisipasi swasta dalam penyediaan prasarana dan sarana angkutan KA dimungkinkan berdasarkan UU No. 23 tahun 2007.
3. Besarnya TAC perlu mempertimbangkan eksternalitas positif yang ditimbulkan. Makin besar manfaat angkutan KA, makin kecil beban TAC untuk operator. Skema ini merupakan bentuk lain dari subsidi pemerintah kepada operator KA. Di samping itu, beban TAC dari pemerintah perlu memperhatikan apakah angkutan KA bersifat komersial atau nonkomersial.
4. Pemerintah perlu menunjukkan keberpihakan kepada KA angkutan barang untuk menghindari *overload* penggunaan jalan raya yang berimplikasi tingginya biaya perawatan jalan. Di daerah Sumatera Utara, misalnya, angkutan kelapa sawit masih mengandalkan jalan raya, padahal *track* KA tersedia sejajar dengan jalan raya itu. Regulasi untuk membatasi angkutan barang melalui jalan raya perlu segera dirumuskan.

## H. REFERENSI

---

- Link, H. (2012). Unbundling, public infrastructure financing, and access charge regulation in the German rail sector. *Journal of Rail Transport Planning & Management*, 2(3), 63–71.
- Nash, C. A. (1997). Rail privatization: How is it going? *Working Paper 497*. Institute for Transport Studies, University of Leeds.
- Thomas, J., Dionori, F., & Foster, A. (2003). EU task force on rail infrastructure charging: Summary findings on best practice in marginal cost pricing. *EJTIR*, 3(4), 415–431.

## I. INFORMASI PENULIS

---

*Policy brief* ini merupakan ringkasan dari *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) bertajuk *Best Practice Penerapan Track Access Charge* (TAC) untuk Indonesia yang diselenggarakan pada tanggal 9 April 2015 atas kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada dengan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). Isi dari *policy brief* ini merupakan buah pikiran dari penulis dan tidak serta merta merefleksikan kebijakan resmi atau pandangan PT PII.

**Nuzul Achjar, Ph.D.** lahir di Kepulauan Riau, 10 Mei 1955. Achjar menyelesaikan studi master dan doktoral dari University of Illinois at Urbana-Champaign (UIUC) Amerika Serikat di bidang geografi ekonomi dan sains kawasan. Bidang kajian yang ditekuni antara lain analisis ekonomi perkotaan dan daerah, analisis dampak ekonomi regional, dan perubahan-perubahan struktural ekonomi. Achjar pernah menjabat sebagai Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Maritim Raja Ali Haji di Provinsi Kepulauan Riau (2009). Saat ini, Achjar menjadi dosen di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia dan peneliti di LPEM-FEUI. Alamat korepondensi: achjar@gmail.com.

**Ir. Tri Tjahjono, M.Sc., Ph.D.** adalah dosen senior di Departemen Teknik Sipil Fakultas Teknik Universitas Indonesia. Saat ini Tri aktif pada kegiatan penelitian di bidang transportasi dan di beberapa kajian tentang jalan tol di Indonesia. Tri merupakan anggota Komite Ilmiah pada Forum Studi Transportasi Antar Perguruan Tinggi (FSTPT), anggota Masyarakat Transportasi Indonesia (MTI), dan pengurus pusat Himpunan Pengembangan Jalan Indonesia (HPJI). Salah satu bidang pengajaran yang ditekuninya adalah Transpor Ekonomi, termasuk mengenai Kemitraan Pemerintah Swasta (KPS) dan manajemen aset. Alamat korepondensi: tjahjono@eng.ui.ac.id.



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) ke-10

**RISIKO INVESTASI PEMBANGUNAN JALAN TOL  
DENGAN PERKIRAAN LALU LINTAS RENDAH**



## RISIKO INVESTASI PEMBANGUNAN JALAN TOL DENGAN PERKIRAAN LALU LINTAS RENDAH



### RINGKASAN

Untuk meningkatkan perekonomian nasional dan kesejahteraan masyarakat, pemerintah Indonesia melakukan pembangunan jalan tol yang pembiayaannya ditanggung oleh pengguna (*user pay principle*). Selain potensi investasinya yang besar, risiko-risiko yang harus dihadapi oleh pemerintah dan investor dimasukkan dalam perhitungan investasi serta dikelola dengan baik. Manajemen risiko merupakan sistem pengelolaan risiko secara sistematis dari aspek identifikasi, penyikapan, dan pengelolaan. Banyak risiko yang harus dihadapi di setiap tahap (dari perencanaan, pembangunan, hingga operasi dan pemeliharaan) dengan berbagai dampak (dari sangat kecil sampai sangat besar), frekuensi kemungkinan kejadian (dari sangat jarang sampai selalu terjadi), serta pihak yang harus menanggungnya. Respon terhadap risiko itu bisa dengan cara menerima, mengurangi, memindahkan ke pihak lain, atau menghindari sama sekali. Tulisan ini mengulas risiko tersebut dengan upaya menghadapinya, terutama yang terkait dengan masalah alokasi dan mitigasi dalam menghadapi perkiraan lalu lintas rendah

**Kata kunci:** Alokasi risiko, investasi, jalan tol

#### A. KEBIJAKAN PEMBANGUNAN JALAN TOL

---

Pembangunan infrastruktur, di antaranya jalan, merupakan salah satu prasyarat utama dalam pengembangan perekonomian suatu negara, termasuk Indonesia,. Tujuan akhir dari pembangunan infrastruktur adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di negara tersebut. Sebagai pengejawantahan dari pandangan di atas dan untuk mendukung laju perekonomian, terjadi peningkatan kebutuhan akan pembangunan infrastruktur jalan di Indonesia.

Di sisi lain, mengingat keterbatasan pendanaan pemerintah dalam masalah pembangunan jalan, maka kebutuhan pembangunan tersebut sebagian diarahkan untuk didanai oleh pihak swasta dan menggunakan prinsip pengguna yang membayar (*user pay principle*). Manfaat lain dari pembangunan jalan dengan skema ini adalah: (1) membuka lapangan pekerjaan; (2) Meningkatkan penggunaan sumber daya dalam negeri; dan (3) Meningkatkan sektor riil dengan menciptakan *multiplier effect* pada perekonomian nasional.

Dengan pendekatan kewilayahan, pengembangan jalan tol di daerah yang telah berkembang baik seperti Jawa dan Sumatera bertumpu pada kemampuan investor swasta. Untuk daerah yang sedang berkembang seperti Kalimantan, Sulawesi, dan NTB, kondisi kelayakan finansial yang relatif rendah memerlukan adanya dukungan dari pemerintah. Sementara itu, untuk daerah yang baru berkembang seperti Maluku, Papua, dan NTT dengan tingkat sumber daya alam dan kelayakan finansial relatif rendah, pembangunan jalan tol bertumpu penuh pada dukungan pemerintah. Dengan demikian, pembangunan jalan tol, terutama dengan skema pembiayaan dari investor swasta, diarahkan pada daerah yang sudah berkembang baik dan sebagian pada daerah yang sedang berkembang. Hal ini juga tidak lepas dari tujuan pembangunan jalan tol yang salah satunya adalah menghubungkan antarkawasan dan mengatasi kemacetan di daerah perkotaan.

Ketentuan yang harus diikuti dalam pembangunan jalan tol adalah:

1. Jalan tol harus merupakan satu kesatuan sistem dengan jaringan jalan non-tol;
2. Jalan tol merupakan alternatif dari lintas jalan yang sudah ada hingga tak ada unsur paksaan dan dalam kondisi khusus dapat menjadi bukan lintas alternatif;
3. Jalan tol harus menjamin bahwa biaya operasi kendaraan pada jalan tol, meskipun sudah ditambah uang tol, masih lebih rendah dari pada biaya operasi kendaraan di jalan non-tol;
4. Perusahaan jalan tol memperhitungkan pengembalian biaya investasi.

Untuk mempercepat pembangunan jalan tol tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan sebagai berikut :

1. Melakukan persiapan perusahaan jalan tol yang meliputi analisa kelayakan finansial, studi kelayakan, dan penyiapan AMDAL;
2. Melakukan pengadaan investasi jalan tol lewat pelelangan secara transparan dan terbuka;
3. Menyiapkan Perjanjian Perusahaan Jalan Tol yang *bankable* dan *investor friendly*;
4. Membantu proses pelaksanaan pembebasan tanah dengan penyiapan mekanisme *revolving fund* melalui Badan Layanan Umum (BLU);
5. Mempersiapkan penyediaan dana infrastruktur Indonesia;
6. Menyusun konsep *Guarantee Fund (Partial Risk Guarantee Fund)*.

## B. MANAJEMEN RISIKO

---

Sebagaimana halnya dalam setiap proyek infrastruktur, proyek pembangunan jaringan jalan tol juga memiliki berbagai risiko yang dapat menyebabkan kegagalan atau mengurangi kelancaran dan kesuksesan proyek. Beberapa definisi mengenai risiko adalah: (1) Risiko merupakan variasi dalam hal-hal yang mungkin terjadi secara alami di dalam suatu situasi (Fisk, 1997); (2) Risiko dikaitkan dengan kemungkinan (probabilitas) terjadinya peristiwa di luar yang diharapkan (Soeharto, 1995); dan (3) Risiko adalah kejadian atau situasi ketidakpastian dan, jika itu terjadi, dapat mempengaruhi tujuan dari proyek (APM, 1997).

Risiko tersebut dapat terjadi atau dialami oleh berbagai pihak yang terlibat, baik pemerintah maupun pihak swasta seperti investor, kontraktor, pemasok, dan lain-lain. Risiko ini juga dapat terjadi di setiap tahapan program pembangunan ini, mulai dari tahap perumusan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, serta operasi dan pemeliharaan. Pada dasarnya, risiko tersebut ada yang bersifat internal proyek dan dapat ditanggulangi, namun ada juga yang bersifat eksternal dan di luar jangkauan untuk dapat ditangani sendiri. Oleh sebab itu, semua pihak perlu memberi prioritas pada risiko-risiko penting yang akan berpengaruh signifikan terhadap keuntungan proyek.

Secara garis besar, risiko tersebut kebanyakan mempunyai konsekuensi yang terkait dengan masalah keuangan yang antara lain meliputi perubahan kebijakan sosial politik (misalnya akibat pergantian pemerintahan atau pejabat berwenang), hukum dan birokrasi (misalnya perubahan peraturan, prosedur perizinan, penyediaan lahan, dan lain-lain), perbankan (misalnya perubahan tingkat suku bunga pinjaman, kurs valuta asing, dan lain-lain), teknis (perubahan standar perencanaan, metode dan jadwal konstruksi, perubahan volume lalu lintas, dan lain-lain) hingga bencana alam, huru-hara, atau kondisi *force majeure*.

Namun semua risiko di atas seyogyanya dapat diperkirakan dan turut diperhitungkan dalam penyusunan program pembangunan jalan tol sehingga bisa dikelola secara tepat sesuai dengan manajemen risiko yang akhir-akhir ini sedang dikembangkan. Pada saat penyusunan rencana bisnis, analisis risiko juga dapat dilakukan dengan menakar tingkat sensitivitasnya untuk mengetahui sejauh mana risiko perubahan yang terjadi akan turut mempengaruhi pelaksanaan proyek.

Pada intinya, risiko adalah sesuatu yang terjadi di luar rencana yang dapat berpengaruh negatif atau merugikan terhadap usaha yang akan/sedang dilakukan (Sunito, 2005). Risiko ini merupakan sesuatu yang timbul akibat adanya kemungkinan atau ketidakpastian. Risiko-risiko ini terkadang diklasifikasikan sebagai risiko murni atau risiko spekulatif. Menurut sumbernya, risiko ini dapat dikelompokkan ke dalam risiko sosial, risiko fisik, ataupun risiko ekonomi/finansial.

Manajemen risiko sendiri dapat didefinisikan sebagai cara sistematis untuk menekan risiko dengan memanfaatkan fungsi-fungsi manajemen dalam mengidentifikasi, mengukur, dan menentukan tingkat risiko yang dihadapi serta menyusun strategi untuk menanggulangnya. Langkah-langkah yang dilakukan dalam manajemen risiko biasanya diawali dengan identifikasi risiko yang dihadapi (*risk identification*), dilanjutkan dengan analisis dan penyikapan terhadap risiko tersebut (*risk analysis and risk respons*), dan selanjutnya perumusan tindakan dalam menghadapi risiko tersebut (*risk treatment*).

Manajemen risiko melibatkan proses dan teknik tertentu untuk membuat keputusan yang tepat dalam rangka memperbesar kemungkinan dan konsekuensi positif, sekaligus meminimalisasi kemungkinan dan konsekuensi negatif dari suatu kejadian (Ningrum, 2008). Tujuan manajemen risiko antara lain adalah mengenali risiko dalam sebuah proyek dan mengembangkan strategi untuk mengurangi atau bahkan menghindarinya, di lain sisi juga harus mencari cara untuk mengoptimalkan peluang yang ada (Wideman, 1992) atau mengakomodasinya melalui sejumlah kegiatan yang berurutan (Darmawi, 2013).

Manajemen risiko dilaksanakan melalui sejumlah kegiatan yang berurutan, yaitu: (1) Identifikasi risiko yang mungkin terjadi, menerapkan *initial screening* terhadap *risk events* dan *potential risk status*, serta mengembangkannya menjadi *preliminary risk status*; (2) Analisis atau pengukuran risiko yang mungkin terjadi untuk menentukan prioritas risiko yang harus diselesaikan terlebih dahulu dan metode untuk menyelesaikan atau menguranginya; dan (3) Pengendalian risiko dengan cara menghindari risiko, mengendalikan kerugian, memisahkan kegiatan yang berisiko, mengombinasikan ketiga cara di atas, atau melalui pembiayaan risiko (*risk financing*).

Identifikasi risiko berguna untuk mengetahui jenis risiko yang memengaruhi proyek dan mendokumentasikan karakteristiknya. Identifikasi risiko merupakan proses yang berlangsung terus menerus karena ada risiko yang baru akan diketahui saat proyek sedang berlangsung. Jenis risiko yang terpenting bagi setiap pihak yang terlibat tergantung pada berbagai tahapan proyek, peran, dan tanggung jawab berbagai pihak. Menurut Smith (1999), risiko dapat juga diidentifikasi dari sumber dan dampak kerugiannya, antara lain:

1. Risiko finansial, yaitu risiko yang berhubungan dengan masalah perekonomian dan keuangan baik dari keuangan perusahaan maupun dari perekonomian negara;
2. Risiko hukum, yaitu risiko yang menyangkut hukum dan perundang-undangan yang berhubungan dengan proyek, termasuk kontrak kerja antara pemerintah dan investor;
3. Risiko sosial, yaitu kondisi sosial masyarakat khususnya yang berada di sekitar lokasi proyek;
4. Risiko lingkungan dan geografis, yaitu risiko yang berhubungan dengan kondisi lingkungan yang tidak dapat diprediksi seperti faktor cuaca dan bencana alam serta teknik yang digunakan untuk mengatasi kondisi geografis suatu proyek;
5. Risiko manajerial, yaitu risiko yang berhubungan dengan aspek manajemen suatu proyek, seperti proses perencanaan, pengaturannya, kepemimpinan, dan pengendalian proyek termasuk komunikasi baik dengan masyarakat yang berada di dekat proyek maupun antarindividu dan institusi yang terkait dengan proyek;
6. Risiko konstruksi, yaitu risiko yang berhubungan dengan proses konstruksi yang melibatkan sumber daya peralatan dan tenaga kerja;
7. Risiko teknis yang berhubungan dengan masalah teknis, misalnya hal-hal yang berkaitan dengan desain, teknologi, dan data-data yang menunjang proses pelaksanaan di lapangan;
8. Risiko logistik yang menyangkut logistik proyek seperti bahan dan material.

### C. ANALISIS RISIKO

---

Pilihan terhadap teknik analisis risiko bergantung pada tipe dan ruang lingkup proyek, informasi yang tersedia, biaya analisis, waktu untuk menganalisis, serta pengalaman dan keahlian analis (Smith, 1999). Secara garis besar, analisis risiko dapat dilakukan secara kuantitatif dan/atau kualitatif. Analisis secara kuantitatif digunakan pada hal-hal yang dapat dihitung secara matematis, seperti kerugian materi yang disebabkan adanya proyek. Sementara itu, analisis kualitatif digunakan untuk hal-hal yang tidak dapat dihitung secara materi, seperti adanya gangguan kenyamanan pada masyarakat di sekitar proyek.

### D. RENCANA RESPON RISIKO (RISK RESPON PLAN)

---

Sandyavitri dan Saputra (2013) memberikan contoh analisis risiko pada proyek jalan tol Pekanbaru-Dumai. Menurut mereka, risiko tahap prakonstruksi terdiri dari lima parameter dan 13 subparameter, yaitu: (1) Risiko perizinan (terdiri dari 2 faktor: proses tender dan dokumen kontrak); (2) Risiko studi kelayakan (terdiri dari 2 faktor: data yang digunakan dan asumsi yang diambil); (3) Risiko desain (terdiri dari 2 faktor: standar rancangan dan misinterpretasi); (4) Risiko pembebasan lahan (terdiri dari 4 faktor: ketersediaan lahan, proses ganti rugi, penolakan masyarakat, dan banyaknya calo tanah); dan (5) Risiko investasi (terdiri dari 3 faktor: sumber dana, kontinuitas sumber dana, dan panjangnya durasi pengembalian pinjaman).

Akhirini (2009) dalam tesisnya menjelaskan investasi jalan tol di Indonesia memiliki sejumlah faktor risiko berdasarkan persepsi investor. 16 faktor termasuk kategori risiko tinggi, 11 faktor risiko signifikan, 7 faktor risiko moderat, dan 20 faktor risiko rendah. Strategi pengelolaan risiko yang direkomendasikan pada penelitian ini difokuskan pada mitigasi atau pencegahan risiko untuk menekan dampak atau bahkan mencegah terjadinya risiko-risiko tinggi yang telah teridentifikasi tersebut dengan memperhatikan/berdasarkan faktor penyebab utama risiko.

Selanjutnya, Ningrum (2008) menganalisis potensi risiko dengan mengacu pada pedoman penilaian risiko investasi jalan tol yang dibuat oleh Pusat Litbang PU (Pd. T-01-2005-B). Risiko-risiko yang telah teridentifikasi diukur kemungkinan terjadinya (probabilitas) serta rata-rata dampak yang ditimbulkan oleh risiko tersebut terhadap investasi. Hasil pengukuran menyatakan level risiko. Level risiko menggambarkan sejauh mana tingkat bahaya risiko tersebut pada investasi. Level risiko dibagi ke dalam 4 kelas dari yang paling berbahaya (level ekstrem) hingga yang paling ringan (level rendah). Seluruh risiko tersebut kemudian dikelola dengan melakukan tindakan untuk mencapai tingkat keuntungan investasi sesuai dengan yang diharapkan.

Bisnis jalan tol relatif mempunyai siklus yang cukup panjang bahkan hingga puluhan tahun, mulai dari inisiasi proyek sampai pengoperasian dan pengakhiran konsesi. Berdasarkan siklus proyek (penyusunan konsep atau prastudi kelayakan, studi kelayakan dan negosiasi, perancangan, pelaksanaan, penyelesaian/*final hand over*, serta pengoperasian), terdapat 53 jenis risiko pembangunan jalan tol. Fase yang paling berisiko adalah pelaksanaan proyek sehingga sifat dari fase ini sangat kritis dalam konteks investasi dan harus ditangani dengan sangat hati-hati. Sementara itu, PPITA Project (2005) menyusun tabel alokasi risiko menurut pihak yang menanggungnya, yaitu pemerintah atau Badan Usaha Jalan Tol (BUJT), termasuk pembagian,

konsekuensi, dan tindakan mitigasinya. Tabel tersebut menunjukkan bahwa alokasi risiko yang dibuat belum sepenuhnya seimbang antara pemerintah dengan Badan Usaha (dalam hal ini risiko tersebut lebih banyak berada pada Badan Usaha). Untuk membuat investasi jalan tol ini menjadi lebih menarik, realokasi dan pengaturan kebijakan perlu dilakukan agar alokasi risiko bisa lebih adil.

Pada kasus yang lain, Cariawan (2007) juga mengidentifikasi, mengevaluasi, dan menganalisis risiko dalam bisnis jalan tol serta merumuskan pihak yang menanggung risiko beserta tindakan yang dapat diambil (lihat Boks 1). Dalam kasus ini, analisis risiko yang dilakukan relatif lebih sederhana tetapi BUJT cenderung banyak menghindari risiko yang dapat timbul atau meminta jaminan.

**1**  
BOKS

**Tabel Identifikasi Tingkat Risiko serta Sikap dan Tindakan yang Dapat Dilakukan**

Tahap	Risiko	Dampak	Kemungkinan	Tingkat	Pemerintah	BUJT	Sikap	Tindakan
Inisiasi Proyek	Biaya tender	Rendah	Terkadang	Rendah		V	Terima	Dijaga
	Biaya konsultan	Rendah	Terkadang	Rendah		V	Terima	Dijaga
Persiapan Konstruksi	Biaya pendanaan	Sedang	Mungkin	Sedang		V	Hindari	Hedging
	Biaya perubahannilai	Sedang	Mungkin	Sedang		V	Hindari	Minta Jaminan
	Biaya pengadaan lahan	Sedang	Sering	Besar	V		Hindari	Minta Jaminan
	Perubahan trasejalan	Sedang	Mungkin	Sedang		V	Hindari	Minta Jaminan
Konstruksi	Biaya tambahan	Sedang	Mungkin	Sedang		V	Hindari	Jaga Pengelolaan proyek
	Waktu tambahan	Sedang	Mungkin	Sedang		V	Hindari	Jaga Pengelolaan proyek
Operasi	Tarif awal rendah	Sedang	Mungkin	Sedang	V		Hindari	Minta Jaminan
	Kenaikan tarif tidak sesuai	Sedang	Mungkin	Sedang	V		Hindari	Minta Jaminan
	Lalu lintas kurang	Sedang	Mungkin	Sedang		V	Hindari	Kaji ulang studi
	Perubahan jaringan jalan	Sedang	Mungkin	Sedang	V		Hindari	Minta Jaminan
	Perubahan kebijakan pemerintah	Sedang	Mungkin	Sedang	V		Hindari	Minta Jaminan

Berdasarkan analisis- analisis risiko di atas, kita dapat melihat bahwa risiko untuk bisnis jalan tol relatif berbeda, pun demikian persepsi dampak dan sikap/tindakan yang perlu diambil. Hal ini sedikit banyak dipengaruhi oleh metodologi yang digunakan dan persepsi dari analisis risiko tersebut. Namun, hasil akhir dan pengambilan keputusan dari penanganan risiko ini biasanya dilakukan dalam proses yang iteratif dan melibatkan negosiasi semua pihak terkait sehingga dapat tercapai kesepakatan paling optimum bagi semua pihak sebagaimana tertuang dalam perjanjian kontrak yang jelas dan mengikat.

Pada praktiknya, proses negosiasi terjadi dalam perumusan kontrak konsesi atau disebut Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT). Selama ini, pemerintah sering kali diminta untuk mengeluarkan kebijakan atau peraturan baru agar klausul-klausul dalam kontrak bisa mengurangi risiko yang mungkin timbul dan alokasi yang lebih seimbang dan adil. Misalnya, risiko kelambatan pembebasan lahan (yang sangat besar risikonya dan dikawatirkan oleh Badan Usaha) yang sebelumnya ditanggung oleh Badan Usaha dicoba untuk ditanggulangi dengan dikeluarkannya kebijakan penggunaan dana talangan dari pemerintah. Risiko lonjakan harga pembebasan lahan yang dapat menyebabkan investasi jalan tol menjadi tidak layak juga dicoba ditanggulangi oleh pemerintah dengan menyediakan *land capping*, di mana kelebihan dana tanah yang diperlukan dapat ditanggung oleh pemerintah dengan suatu pengaturan tertentu. Selain itu, risiko penyesuaian tarif – yang di masa lalu sangat tidak menentu kepastiannya – sudah lebih dijamin dengan adanya UU No. 34 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol.

### E. MASALAH RISIKO TOL SAAT INI

---

Hasil kajian tentang risiko investasi di perusahaan jalan tol ini menunjukkan adanya beberapa risiko pembangunan infrastruktur jalan tol yang paling utama, yaitu risiko pembebasan lahan, risiko pendanaan, risiko pelaksanaan konstruksi, dan risiko volume lalu lintas.

#### 1. Risiko pembebasan lahan

Permasalahan yang umumnya muncul dari risiko pembebasan lahan adalah tidak adanya kepastian biaya pembebasan lahan sehingga biaya awal yang telah ditetapkan oleh pemerintah sering kali membengkak pada saat pembebasan lahan dilakukan dan tidak adanya kepastian waktu tersedianya lahan yang muncul karena sulitnya kesepakatan harga pembebasan lahan. Pemilik tanah umumnya meminta harga di atas harga Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Permintaan ini dapat menghambat proses pembebasan lahan. Selain itu, keterbatasan dana dari Badan Usaha serta adanya kesulitan teknis di lapangan (seperti tidak adanya pihak yang mau melepaskan lahan) juga merupakan risiko yang acap kali muncul saat proses pembebasan lahan.

#### 2. Risiko pendanaan

Kesulitan yang bisa muncul terkait pendanaan adalah keterbatasan *equity* dari Badan Usaha dan kesulitan mendapatkan pinjaman bank karena tidak terpenuhinya persyaratan atau karena kurangnya kepercayaan dari perbankan. Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah dapat melakukan perubahan atau penyempurnaan regulasi, dan penyediaan dana talangan pembangunan infrastruktur. Perubahan sistem tender (misalnya jalan tol dibangun terlebih dahulu oleh pemerintah dan kemudian “dijual” kepada BUJT), pemberian insentif khusus (misalnya keringanan pajak) penguatan modal melalui *strategic partner*, dan fasilitasi *equity financing* dari *multilateral agency* juga dapat menjadi pilihan solusi untuk masalah-masalah pendanaan ini.

### 3. Risiko konstruksi

Salah satu contoh risiko konstruksi adalah ketidakpastian waktu pelaksanaan konstruksi akibat proses pembebasan lahan yang tertunda sehingga jadwal pelaksanaan konstruksi ikut mengalami keterlambatan. Permasalahan lain yang juga muncul terkait kepastian biaya konstruksi akibat perubahan harga material.

### 4. Risiko volume lalu lintas

Permasalahan risiko volume lalu lintas misalnya ketergantungan pendapatan investor pada volume lalu lintas yang melalui jalan tol yang dibangun, di mana volume ini juga dipengaruhi oleh jaringan jalan tol lain yang terkait. Volume lalu lintas jalan tol juga dipengaruhi oleh jalan akses dan jalan alternatif yang dapat menjadi *feeder* jalan tol. Selain itu, sering kali hasil prediksi volume lalu lintas pada studi kelayakan tidak sesuai dengan volume lalu lintas yang sebenarnya sehingga mengakibatkan kerugian pada pihak investor.

## F. USULAN SOLUSI TERHADAP MASALAH RISIKO JALAN TOL

---

Untuk solusi terhadap risiko pembangunan jalan tol, pemerintah dapat memberikan dukungan berupa empat hal, yaitu pada pembebasan lahan, subsidi modal, *minimum revenue guarantee*, dan pembebasan pajak.

### 1. Dukungan pembebasan lahan

Untuk mengatasi kendala utama dalam pengadaan tanah, pemerintah mengusahakan beberapa solusi, di antaranya melalui: (a) Penyediaan *revolving fund* (dana tanah bergulir) dalam APBN, penerapan *land capping* atau *land freezing*, atau pembebasan lahan oleh pemerintah sebelum lelang; (b) Penyempurnaan dan penyederhanaan peraturan perundangan; (c) Percepatan pelaksanaan di lapangan; (d) Peningkatan kemampuan dan komitmen BUJT memenuhi PPJT; (e) Penguatan komitmen dan kerja keras P2T sebagai Panitia Pembebasan Tanah; (f) Pengaturan jadwal, pembayaran, dan koordinasi tugas-tugas pembebasan tanah oleh TPT dengan pihak terkait serta masyarakat/instansi pemilik tanah; dan (g) Peningkatan kesadaran masyarakat atau instansi pemilik lahan akan tujuan pembangunan jalan tol untuk kepentingan publik.

### 2. Dukungan subsidi modal

Proyek infrastruktur jalan tol adalah proyek yang membutuhkan dana yang cukup besar sehingga modal investor terkadang tidak mencukupi untuk mengikuti lelang. Dalam situasi ini, pemerintah dapat memberikan dukungan berupa subsidi modal. Alternatif kebijakan dukungan subsidi modal dari hasil survei adalah berupa *upfront subsidy* atau *cash money*, pembangunan sebagian oleh pemerintah, dan investasi pemerintah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008.

### 3. Dukungan *minimum revenue guarantee*

Dukungan Pemerintah yang berupa *minimum revenue guarantee* diterapkan untuk memberikan kepastian pendapatan kepada investor terkait volume lalu lintas pada jalan tol yang akan dibangun. Alternatif Kebijakan dukungan *minimum revenue guarantee* sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 38 Tahun 2006 tentang *clawback principle* dan dengan pemasangan alat deteksi lalu lintas di setiap gerbang tol.

### 4. Dukungan berupa pembebasan pajak

Salah satu kewajiban investor kepada negara adalah membayar pajak sehingga pemerintah bisa memberikan dukungan kepada investor dalam proyek infrastruktur jalan tol dengan memberikan pembebasan pajak.

Terkait pendapatan tol, investor sebenarnya memiliki hak penuh terhadap pendapatan tersebut selama masa konsesi apabila tidak ada dukungan khusus dari pemerintah terhadap proyek jalan tol tersebut. Dalam konteks skema PPP, apabila ternyata penerimaan yang diterima oleh investor melebihi penerimaan yang telah disepakati, maka kelebihan pendapatan akan dibagi antara pemerintah dan investor sebagaimana diatur dalam PPJT (*clawback principle*). Konsep *clawback principle* adalah bahwa pemerintah memberikan jaminan mengenai jumlah pendapatan yang akan diperoleh investor dari jalan tol tersebut. Apabila ternyata jumlah pendapatan yang diperoleh investor lebih kecil dari yang telah dijamin oleh pemerintah, maka pemerintah akan memberikan kompensasi finansial kepada investor. Akan tetapi, apabila jumlah pendapatan lebih besar dari pada yang telah dijamin oleh pemerintah, maka pemerintah akan mendapatkan manfaat finansial dari penerimaan tersebut.

Sejalan dengan perkembangan terkini, yang salah satunya terkait dengan tingkat lalu lintas di beberapa ruas jalan tol yang masih sepi, maka skema pembiayaan untuk pembangunan jalan tol perlu lebih bervariasi dan tergantung dengan penggunaan lahan di sekitar jalan tol itu sendiri. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan insentif pada badan usaha jalan tol agar bisa mendapatkan tambahan *revenue* sehingga pembuatan jalan tol sendiri dapat dilakukan. Contoh sederhana dari sistem pembangunan baru adalah pemberian konsesi penggunaan lahan di kiri-kanan koridor jalan tol untuk kebutuhan komersil yang lain, misalnya membangun kawasan industri, kawasan pergudangan, dan sebagainya. Hal ini sebenarnya sudah lazim digunakan di berbagai negara lain. Selain itu, penerapan model pembangunan yang lain berupa tol bayangan (*shadow toll*) atau tol sewa yang biaya pemakaiannya dilakukan oleh pemerintah juga perlu dipertimbangkan. Jadi, biaya pembangunan dari operator/badan usaha seolah-olah dibayar secara mencicil oleh pemerintah sesuai dengan jumlah lalu lintas yang menggunakan jalan tol tersebut atau dengan metode cicilan tetap.

## G. REKOMENDASI DAN TINDAKAN

---

Pembangunan jalan tol memberikan banyak manfaat dan perlu terus dilakukan karena masih terbatasnya kemampuan pemerintah dalam membangun jalan. Namun, pembangunan yang berlangsung selama ini masih relatif lambat karena adanya beberapa permasalahan seperti penyediaan lahan, pendanaan, dan lain-lain. Oleh sebab itu, pemecahan masalah dan percepatan pembangunan perlu dilakukan secara kontinyu.

*Public-Private Partnership* (PPP) adalah skema pembiayaan melalui pembagian pendanaan antara pemerintah dan swasta untuk penyediaan pelayanan dengan kualitas terbaik pada biaya yang paling optimal. Pelaksanaan PPP di negara lain cukup bervariasi. Di Inggris, pemerintah menerapkan *shadow toll*. Di Korea, pemerintah memberi subsidi konstruksi, *minimum revenue guarantee*, pembebasan pajak, dan kelonggaran penghentian pembayaran jika terjadi *force majeure* dan kebangkrutan. Di India, pemerintah bertanggung jawab terhadap pembebasan lahan, memberikan subsidi modal, pembebasan pajak, dan pembebasan bea impor untuk peralatan dan material konstruksi. Bentuk dukungan pemerintah yang mungkin dapat dilakukan di Indonesia adalah pembebasan lahan, subsidi modal, dan pembebasan pajak.

Selanjutnya, pemerintah perlu melakukan kajian lebih mendalam terhadap *shadow toll* atau *clawback principle* karena keduanya memungkinkan pemerintah untuk mendapatkan keuntungan finansial dari proyek jalan tol dan belum diatur secara rinci dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 38 Tahun 2006. Bentuk dukungan pemerintah yang berupa pengurangan pajak dan pembebasan bea impor untuk material konstruksi juga perlu dikaji lebih lanjut karena bentuk dukungan tersebut belum diatur di dalam peraturan perundang-undangan serta relatif ringan untuk pemerintah.

## H. REFERENSI

---

Akhirini. (2009). Identifikasi dan analisis risiko pengembangan infrastruktur jalan tol dengan sistem BOT (bulid-operate-transfer). *Tesis*. Institut Teknologi Bandung.

APM. (1997). *Project risk analysis and management*. The APM Group Ltd.

Sandyavitri, A., & Saputra, N. (2013). Analisis risiko jalan tol tahap prakonstruksi: Studi kasus jalan tol Pekanbaru-Dumai. *Jurnal Teknik Sipil*, 9(1), 1–83. <http://doi.org/10.28932/jts.v9i1.1366>

Cariawan, U. (2007). *Risk management system development in PT Jasa Marga (persero)*. Joint Technical Conference Committee, Penang, Malaysia.

Darmawi, H. (2013). *Manajemen risiko*. Penerbit Bumi Aksara.

Ningrum, R. (2008). Analisa risiko investasi proyek jalan tol Depok-Antasari. *Tesis*. Program Magister Sekolah Bisnis dan Manajemen, Institut Teknologi Bandung.

Sunito, F. (2005). *Kajian risiko bisnis jalan tol*. Panitia Seminar Manajemen Risiko PT Jasa Marga.

## I. INFORMASI PENULIS

---

*Policy brief* ini merupakan ringkasan dari *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR)* bertajuk Risiko Investasi Pembangunan Jalan Tol dengan Perkiraan Lalu Lintas Rendah yang diselenggarakan pada tanggal 10 Juli 2015 atas kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada dengan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). Isi dari *policy brief* ini merupakan buah pikiran dari penulis dan tidak serta merta merefleksikan kebijakan resmi atau pandangan PT PII.

**Ir. Rudy Hermawan Karsaman, M.Sc., Ph.D.** adalah staf pengajar di Teknik Sipil Institut Teknologi Bandung dari Kelompok Keahlian Rekayasa Transportasi. Rudy merupakan mantan anggota Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Alamat korepondensi: ruherkar@yahoo.mail.

**Mirayanti Said S.T., M.T.** adalah staf Kemenpupera dan alumnus Program Studi Magister Sistem dan Teknik Jalan Raya Institut Teknologi Bandung. Alamat korepondensi: mirayanti.said@gmail.com.



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) ke-11

## REKONSTRUKSI PUNGUTAN NEGARA ATAS INFRASTRUKTUR TELEKOMUNIKASI



## REKONSTRUKSI PUNGUTAN NEGARA ATAS INFRASTRUKTUR TELEKOMUNIKASI



### RINGKASAN

Infrastruktur telekomunikasi berperan sangat penting untuk membangun konektivitas seluruh nusantara, mendorong pertumbuhan ekonomi, bahkan menjadi *leading sector* dalam berbagai kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun upaya pemerintah (Kabinet Kerja) untuk mengakselerasi pembangunan infrastruktur telekomunikasi dengan menawarkan berbagai insentif fiskal tidak akan berjalan mulus jika masih terdapat pungutan-pungutan negara yang mendistorsi produktivitas. Oleh sebab itu, pemerintah harus segera merekonstruksi kebijakan pungutan negara atas infrastruktur telekomunikasi sehingga menjadi lebih sederhana, *predictable*, dan *politically acceptance*. Para Menteri Koordinasi yang membawahi Kementerian Keuangan, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pekerjaan Umum, serta beberapa kementerian dan lembaga terkait (seperti Kementerian Kehutanan dan Badan Kebijakan Fiskal) harus menjadi motor utama untuk melakukan sinkronisasi, simplifikasi, dan harmonisasi.

**Kata kunci:** *Cost of taxation*, daya saing pungutan negara, pajak, retribusi

#### A. PUNGUTAN NEGARA ATAS SEKTOR TELEKOMUNIKASI: IMPLIKASI TERHADAP DAYA SAING NASIONAL DAN PENCAPAIAN PROGRAM PEMERINTAH

Telekomunikasi bukan saja merupakan *enabler* bagi perindustrian namun juga berperan penting dalam kehidupan ekonomi, sosial, budaya, bahkan dalam pelaksanaan pemerintahan. Oleh sebab itu, dalam Rencana strategis Kementerian Komunikasi dan Informatika Tahun 2015-2019, khususnya pada Lampiran Peraturan Menkominfo No. 22 Tahun 2015, pembangunan bidang komunikasi dan informatika lima tahun ke depan diprioritaskan pada upaya mendukung pencapaian kedaulatan pangan, kecukupan energi, pengelolaan sumber daya maritim dan kelautan, pembangunan infrastruktur, percepatan pembangunan

daerah perbatasan, serta peningkatan sektor pariwisata dan industry. Selain itu, Renstra juga menyebutkan bahwa sebagai *leading sector* di bidang komunikasi dan informatika, Kemkominfo akan berfokus pada pembangunan sektor telekomunikasi, tata kelola internet, dan digitalisasi siaran televisi.

1  
BOKS

## Postur Pungutan Negara atas Sektor Telekomunikasi

### A. Struktur pungutan negara sektor telekomunikasi di Indonesia antara lain terdiri atas:

#### 1. Pungutan Pemerintah Pusat

- a) Pajak (PPH Badan, PPh Potong/Pungut sesuai dengan aktivitas/*economic activity* yang menjadi objek With-Holding-Tax (WHT), PPN, PPnBM, Pajak-pajak Dalam Rangka Impor (PDRI) misalnya bea masuk, PPN Impor, dan PPh Pasal 22 Impor
- b) PNBK Kuasi Pajak
- c) PNBK Kuasi Retribusi (*charges*)
- d) PNBK Kuasi Pungutan atas SDA (*natural resources*)

#### 2. Pungutan Pemerintah Daerah:

- a) Pajak Daerah
- b) Retribusi

### B. Struktur pungutan negara atas infrastruktur telekomunikasi antara lain terdiri atas:

#### 1. Pungutan Pemerintah Pusat:

- a) Pajak (PDRI, PPN, PPh Badan, PPh Potong/Pungut)
- b) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sektor lainnya: Jaringan kabel telekomunikasi bawah laut
- c) PNBK

#### 2. Pungutan Pemerintah Daerah:

- a) PBB P2 (Tanah dan Bangunan di Perkotaan dan Pedesaan): Menara
- b) Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi

Upaya untuk mewujudkan Renstra di atas tidak akan berjalan mulus apabila struktur pungutan negara atas sektor telekomunikasi tidak segera direkonstruksi karena berbagai pungutan negara yang dikenakan terhadap sektor telekomunikasi pada akhirnya mempengaruhi produktivitas sektor telekomunikasi. Produktivitas sendiri merupakan parameter penting dalam penentuan daya saing nasional. Produktivitas itu sendiri ditentukan oleh kualitas dan fitur produk sebagaimana tercermin dalam harga dan hasil efisiensi. Bagi pelaku usaha, pungutan negara dapat menjadi salah satu beban. Beban yang dimaksud dapat berupa penambahan biaya produksi/operasional (misalnya PNBK), penyempitan *cashflow* (misalnya *prepaid tax*), penambahan harga jual (misalnya *consumption-based taxation*), dan pengurangan laba (misalnya *corporate income tax*).

## B. PARADOKS KEBIJAKAN

Beragamnya pungutan negara yang dikenakan terhadap sektor telekomunikasi terjadi sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBK) dan menjadi lebih bervariasi setelah pemberlakuan Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD).

### Insentif Fiskal vs Pungutan Baru

Terdapat dua fenomena paradoks yang terjadi dalam kebijakan pemerintah atas sektor telekomunikasi, khususnya infrastruktur telekomunikasi. Di satu sisi, pemerintah berupaya mengakselerasi pembangunan infrastruktur telekomunikasi. Berbagai insentif fiskal disiapkan dalam rangka mempercepat pembangunan infrastruktur telekomunikasi. Sayangnya, di sisi lain, pungutan-pungutan baru terus bermunculan. Dengan diberlakukannya UU PDRD, sejak tahun 2010 muncul pungutan baru bernama “Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi” yang kewenangannya dipungut oleh Pemerintah Daerah (Pemda). Pungutan ini dikeluhkan oleh pengusaha karena bukan hanya menambah biaya tetapi juga ketidakpastian, di mana besaran retribusi ditetapkan oleh masing-masing Pemda melalui Peraturan Daerah. Terlebih, UU PDRP tidak mengatur kebijakan batas atas dan batas bawah.

Pada tahun 2015, Dirjen Pajak memperluas objek PBB P3 sektor lain, yaitu: (1) bumi berupa perairan lepas pantai yang digunakan untuk jaringan kabel telekomunikasi bawah laut; dan (2) bangunan berupa konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada bumi tersebut. Selain itu, Kementerian Kehutanan juga memungut PNBPN atas penggunaan kawasan hutan untuk jaringan telekomunikasi, repiter telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun relai televisi.

Pada awalnya, Lampiran IIA Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 1997 Tanggal 7 Juli 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak menetapkan bahwa jenis-jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Departemen Pariwisata, Pos, dan Telekomunikasi terdiri dari 9 sumber, yaitu penerimaan dari: (1) penyelenggaraan jasa pendidikan pariwisata; (2) uang ujian perwira radio elektronika dan operator radio; (3) pemberian izin usaha jasa titipan; (4) pemberian izin amatir radio; (5) pemberian izin antena parabola penerima siaran televisi; (6) pemberian izin Komunikasi Radio Antar Penduduk (KRAP); (7) pemberian hak penyelenggaraan frekuensi radio konsesi; (8) Penerimaan dari pemberian izin hak penyelenggaraan jasa telekomunikasi; dan (9) Penerimaan dari jasa penyelenggaraan/pengawasan ujian amatir.

Dalam perkembangannya, Peraturan Pemerintah (PP) No. 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis PNBPN yang Berlaku pada Departemen Komunikasi dan Informatika, juncto PP No. 76 Tahun 2010 tentang Perubahan atas PP Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis PNBPN yang Berlaku pada Departemen Komunikasi dan Informatika menetapkan bahwa jenis PNBPN yang berlaku pada Departemen Komunikasi dan Informatika meliputi penerimaan yang berasal dari 4 jenis layanan, yaitu:

1. Penyelenggaraan pos dan telekomunikasi yang terdiri dari pungutan Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) telekomunikasi (yaitu biaya hak penggunaan spektrum untuk izin stasiun radio dan biaya hak penggunaan spektrum untuk izin pita spektrum frekuensi radio) dan kontribusi Kewajiban Pelayanan Universal (*Universal Service Obligation*);
2. Penyelenggaraan penyiaran;
3. Jasa sewa sarana dan prasarana;
4. Jasa pendidikan dan pelatihan.

### Ketidakpastian yang Memperbesar Biaya Kepatuhan

Akibat dari ketidakpastian, dan pelaku usaha (Wajib Bayar PNBP) menganggap telah terjadi ketidakadilan dan biaya ekonomi tinggi, maka pada tahun 2014 lalu salah satu pelaku usaha mengajukan gugatan ke PTUN atas penetapan sanksi administrasi PNBP. Kasus ini menjadi pembelajaran agar ke depan prinsip-prinsip good governance dapat terlaksanakan dengan lebih baik.

Ada beberapa hal yang harus dicermati dalam kasus denda administrasi yang timbul dalam pencocokan dan penelitian (coklit):

1. Penetapan dan penagihan sanksi denda administrasi akibat coklit kurang selaras dengan prinsip / asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999.
2. Terdapat ketidakselarasan dengan kepastian hukum.
3. Mekanisme keberatan dalam PNBP tidak menjamin setiap Wajib Bayar mendapatkan keadilan yang bagaimana mestinya. Keberatan hanya bersifat pseudo court karena salah satu pihak dari dua pihak yang bersengketa mempunyai kewenangan untuk memutuskan sengketa tersebut.

Kasus ini terjadi karena tidak adanya Hukum Formal yang mengatur ketentuan umum dan tata cara pemungutan PNBP, sebagaimana UU KUP serta Peraturan Pelaksanaannya, termasuk juga UU PPSP dan UU Pengadilan Pajak.

Pasal 2 Ayat 2 UU PNBP memberikan diskresi kepada pemerintah untuk menetapkan objek PNBP, dan Pasal 3 Ayat 2 memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menentukan tarif dan jenis PNBP berdasarkan dengan Peraturan Pemerintah. Bagi pemerintah, diskresi yang sangat besar yang diberikan kepada lembaga atau kementerian untuk menentukan tarif dan dasar pengenaan PNBP sebenarnya dapat menyebabkan *policy cost* karena berpotensi melunturkan *fiscal legitimacy*.

Sebagai contoh, pemungutan PNBP BHP Telekomunikasi seharusnya kembali sepenuhnya kepada Kementerian Informasi dan Informatika (Kemkominfo) dan penggunaan dananya harus dilakukan sesuai dengan konsep *earmarking*. Dengan demikian, penerimaan PNBP diharapkan dapat berdampak positif dan dirasakan oleh rakyat dengan tersedianya akses telekomunikasi yang merata di seluruh penjuru negeri. Seharusnya, PNBP pada akhirnya menjadi instrumen *revenue productivity* untuk mencapai target MDGs atau SDGs maupun WSIS agar pembangunan manusia di NKRI dapat meningkat menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

*Shifting burden* secara langsung maupun tidak langsung pada akhirnya justru menyebabkan rakyat selaku pengguna jasa telekomunikasi maupun industri lain yang menggunakan jasa telekomunikasi harus menanggung kenaikan beban operasional pelaku usaha telekomunikasi. Hal ini dapat ditunjukkan dengan mahalnya harga jasa telekomunikasi (misalnya telepon, data, internet, dan lain-lain) di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara lain.

Dalam perspektif *supply side policy*, negara seharusnya berperan dalam meningkatkan produktivitas masyarakat dengan menekan *cost of taxation* baik dari sisi *compliance costs*, *time costs*, maupun *psychological costs*. Karena itu, pemerintah perlu melakukan rekonstruksi terhadap beban PNBP yang sebenarnya mirip *pseudo tax* ini atau bahkan melampaui “*real*” tax itu sendiri. Pajak Penghasilan dibebankan berdasarkan *accretion concept* (sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Ayat 1 UU PPh), yaitu hanya tambahan kemampuan ekonomis yang dijadikan sebagai dasar pengenaan pajak. Bahkan, “*real*” tax yang lain seperti PPN juga dikenakan hanya sebatas nilai tambah. Sementara itu, PNBP dikenakan dengan dasar pengenaan yang bersifat bruto. Oleh sebab itu, evaluasi terhadap kebijakan PNBP multak diperlukan untuk menyusun ulang dasar dan tujuan pengenaan PNBP sehingga maksud dan tujuannya menjadi jelas dan sesuai dengan peruntukkan/penggunaannya. Dengan demikian, pembedaan atau klasifikasi PNBP jenis *natural resources* dan PNBP yang bersifat *charges* menjadi sangat fundamental.

4

BOKS

### Menjaga Keseimbangan antara Penerimaan dan Menjamin Kondusifitas Iklim Usaha

Negara tentu membutuhkan dana untuk pembangunan infrastruktur. Pajak merupakan satu-satunya sumber penerimaan yang paling aman, murah, dan berkelanjutan. Hasil penerimaan pajak selanjutnya digunakan untuk pembangunan infrastruktur melalui mekanisme *spending* atau *government expenditure*. Dengan demikian, pemerintah diharapkan dapat menciptakan efek domino dalam menciptakan lapangan kerja, bahkan akan tercipta potensi-potensi penerimaan pajak baru baik *consumption-based taxation* maupun *income-based taxation*. Jika penerimaan pajak belum memadai, *financing gap* dapat diisi dengan mekanisme lainnya seperti *Public-Private Partnership*.

Dengan demikian, pemahaman bersama tentang esensi pajak dan PNBP perlu ditanamkan dengan baik di kalangan pemerintah dan DPR. Pemahaman yang kurang tepat justru akan kontradiktif dengan upaya untuk menciptakan *condusive investment climate*. Pelurusan esensi ini sangatlah penting. Jika tidak, tuntutan kepada kementerian atau lembaga terkait (di luar DJP dan DJBC) untuk meningkatkan penerimaan PNBP akan terus muncul. Pada gilirannya, hal ini dikhawatirkan mengaburkan tupoksi kementerian/lembaga tersebut, atau bahkan dapat akan mendorong terciptanya jenis-jenis PNBP baru yang mengganggu iklim usaha.

Aspek terakhir namun terpenting dalam implementasi pungutan PNBP adalah perlunya menghindari pungutan yang dapat menimbulkan *shadow state*. *Shadow state* ini dapat memicu ketidakadilan dan ketidakpastian karena sistem pemungutan PNBP yang mirip pajak (*pseudo tax*) umumnya tidak dilengkapi dengan instrumen yang lengkap sebagaimana UU Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) yang juga dilengkapi dengan UU Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (UU PPSP) dan UU Peradilan Pajak. Untuk itu, ketentuan antara hak dan kewajiban harus dirumuskan secara rinci dan dengan membangun mekanisme keadilan, bahkan hingga sistem peradilan yang paling tinggi (misalnya mekanisme banding dan Peninjauan Kembali). Faktor kekhilafan manusia juga harus diakomodasi dengan membangun sistem adaptasi sebagaimana diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 36 UU KUP. Kelemahan sistem pemungutan PNBP yang belum

secara komprehensif memiliki Hukum Material dan Hukum Formal harus direformasi agar praktik pemungutan PNBP tidak menimbulkan ketidakpastian serta tidak menimbulkan *cost of state levies* (beban pungutan negara menjadi lebih besar dibandingkan dengan yang seharusnya).

### C. REKOMENDASI DALAM DISKURSUS KEBIJAKAN ANTARLEMBAGA

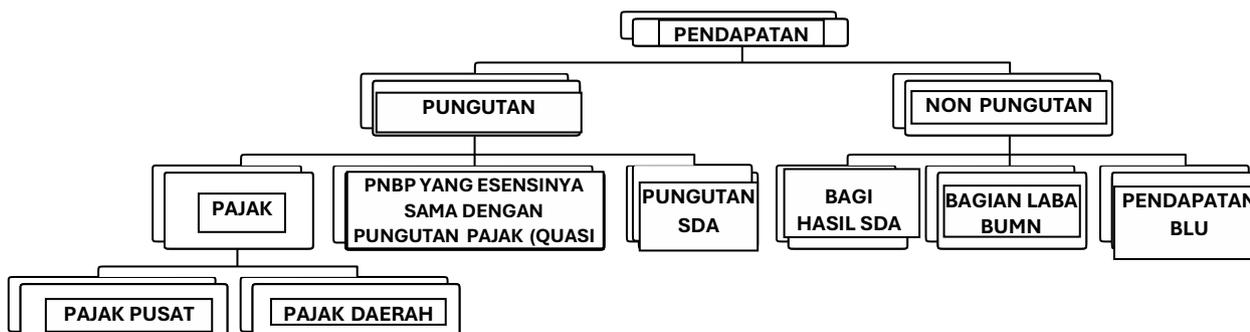
---

Upaya masyarakat dan pelaku usaha telekomunikasi untuk mencari keadilan dan kepastian dengan mengajukan Uji Materi UU PNBP, kasus denda administrasi PNBP BHP Telekomunikasi yang digugat ke PTUN, maupun kasus-kasus *tax dispute* karena ketidakjelasan *tax treatment* atas transaksi (*economic activity*) yang terjadi dalam sektor telekomunikasi hanyalah merupakan fenomena gunung es dari sistem pemungutan di Indonesia yang sarat dengan *conceptual (theoretical) gap*, *policy gap*, dan *implementation gap*. Yang jauh lebih penting dari segalanya adalah bahwa kebijakan dan praktik pemungutan negara seharusnya menciptakan *fiscal legitimacy* dengan membangun koneksi antara pungutan negara dan pelayanan publik. Keterkaitan antara keduanya merupakan aspek utama dalam membangun *trust* antara rakyat dan negara agar NKRI dapat mencapai cita-cita dan tujuan sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945. Untuk itu, kami mengusulkan beberapa hal dalam *policy brief* ini:

1. Dalam konteks PNBP, disharmoni antara negara dan rakyat dapat diminimalisasi apabila ketentuan Pasal 3 UU PNBP dilaksanakan dengan baik. Pasal tersebut menyebutkan bahwa tarif atas jenis PNBP ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan pemerintah sehubungan dengan jenis PNBP yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat. Janji Menkominfo untuk memperhatikan *sustainable business ecosystem* harus segera direalisasikan dengan membentuk tim rekonstruksi kebijakan pungutan negara atas sektor telekomunikasi.
2. *Shifting paradigm* dengan mengubah mental, model, atau cara pandang tentang pajak dan PNBP merupakan sebuah keniscayaan. Sebagaimana Menkominfo memahami bahwa PNBP dan pajak secara prinsip adalah satu kesatuan (seperti kantong kanan dan kantong kiri), maka Kemkominfo hendaknya menjadi inisiator dan *leader* dalam melakukan harmonisasi dan sinkronisasi pungutan negara atas infrastruktur telekomunikasi.
3. Pemerintah sebaiknya menunda atau sama sekali tidak menjadikan bumi dan bangunan yang digunakan untuk jaringan kabel telekomunikasi bawah laut sebagai objek PBB Sektor Lainnya. Belajar dari kasus PBB Migas atas masa eksplorasi, pemerintah seharusnya mengevaluasi kembali Peraturan Direktur Jenderal Pajak No. Per-20/Pj/2015 tentang Tata Cara Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Lainnya,
4. PNBP yang bersifat *charges* harus dikembalikan kepada esensinya, yaitu penggunaan penerimaan yang lebih dititikberatkan pada proses *earmarking* sehingga relasi negara dan rakyat akan terjalin dan mampu membangun *trust* karena rakyat melihat kenyataan tentang interkoneksi antara pungutan negara dan pelayanan publik yang diberikan pemerintah.
5. RUU PNBP harus dikawal dengan baik. Masukan untuk penyempurnaan RUU PNBP harus segera dilakukan.

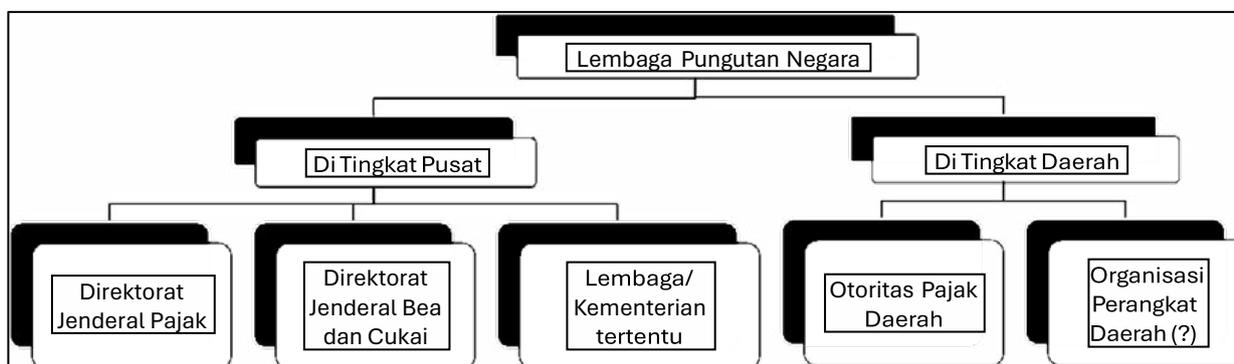
### D. DATA PENDUKUNG

Gambar 1. Postur Pungutan Negara atas Sektor Telekomunikasi



Dilihat dari sisi otoritas pemungut, terdapat beberapa lembaga/otoritas yang berwenang melakukan pungutan negara atas sektor telekomunikasi sebagaimana terlihat pada gambar berikut:

Gambar 2. Otoritas Pemungut Pungutan Negara



### E. INFORMASI PENULIS

*Policy brief* ini merupakan ringkasan dari *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR)* bertajuk Rekonstruksi Pungutan Negara atas Infrastruktur Telekomunikasi yang diselenggarakan pada tanggal 12 November 2015 atas kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada dengan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). Isi dari *policy brief* ini merupakan buah pikiran dari penulis dan tidak serta merta merefleksikan kebijakan resmi atau pandangan PT PII.

**Prof. Dr. Dra. Haula Rosdiana, M.Si.** adalah perempuan pertama di Indonesia yang menjadi Guru Besar Ilmu Perpajakan. Haula lahir pada tanggal 5 Januari 1971 dan meraih gelar sarjana hingga doktoral dari Universitas Indonesia. Sejak tahun 1992 hingga saat ini, Haula menjadi dosen di FISIP UI dengan bidang keahlian kebijakan perpajakan. Haula menggagas rekonstruksi teori *supply side tax policy, cost of taxation* (khususnya *compliance costs, administrative costs, dan policy costs*), serta *cost of state levies*. Dedikasi untuk kemajuan bangsa dan negara diwujudkan dalam pengabdian sebagai Staf Ahli DPR dalam pembahasan amandemen Undang-undang Perpajakan (2006-2009), penyusunan naskah akademik kebijakan/regulasi perpajakan, dan penyusunan Rancangan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Raperda) di beberapa Pemerintah Daerah. Ketua Klaster Riset UI bidang Politik Perpajakan, Kesejahteraan, dan Ketahanan Nasional ini kerap kali menerima beberapa beasiswa, hibah riset, hibah penulisan buku, dan penghargaan sebagai dosen produktif. Haula juga beberapa kali menjadi saksi ahli di Mahkamah Konstitusi, Pengadilan Pajak, Pengadilan Tata Usaha Negara, maupun pengadilan lainnya terkait masalah perpajakan. Haula aktif dalam beberapa organisasi keilmuan, di antaranya sebagai Sekretaris Umum *Indonesian Fiscal and Tax Administration Association (IFTAA)*, *observer* pada forum *Study Group on Asian Tax Administration*, dan *observer* dalam pertemuan tahunan *PBB Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters* tahun 2008, 2009, 2010, dan 2011. Alamat korepondensi: h.rosdiana@ui.ac.

**Dr. Drs. Edi Slamet Irianto, M.Si.** adalah dosen sekaligus pakar politik perpajakan Universitas Indonesia. Edi lahir pada tanggal 3 Mei 1963 dan meraih gelar Doktor pada tahun 2008 dari Universitas Gadjah Mada. Edi telah menghasilkan puluhan karya tulis baik dalam bentuk artikel ilmiah yang diterbitkan di jurnal-jurnal bereputasi maupun buku, seperti *Pengantar Politik Pajak (Ortax, 2013)*, *Pengantar Ilmu Pajak: Kebijakan dan Implementasinya di Indonesia (Rajawali Press, 2012)*, *Teori Pajak Pertambahan Nilai: Kebijakan dan Implementasinya di Indonesia (Ghalia Indonesia, 2011)*, *Panduan Lengkap Tata Cara Perpajakan di Indonesia (Visimedia, 2011)*, dan *Pajak, Negara, dan Demokrasi (Laksbang Mediatama, 2009)*. Selain menjadi dosen di UI, Edi juga menjadi narasumber bidang ekonomi Lemhannas RI, dosen Universitas Padjadjaran, dan sering kali diundang sebagai pembicara dalam forum-forum ilmiah di dalam dan luar negeri. Beberapa penghargaan yang pernah diperolehnya antara lain Satya Lencana Karya Satia dari Presiden Republik Indonesia, Penegak Hukum Tindak Pidana Perpajakan Berprestasi dari Direktur Jenderal Pajak (2004), dan Penulis Pemberi Usulan Terbaik dari Direktur Jenderal Pajak dan JICA Jepang (2001). Alamat korepondensi: edish.nato@gmail.com.



POLICY BRIEF  
Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) ke-12

**ASPEK PEMBIAYAAN PADA  
PEMBANGUNAN BANDAR UDARA**



## ASPEK PEMBIAYAAN PADA PEMBANGUNAN BANDAR UDARA



## RINGKASAN

Kebijakan terkait pembiayaan pembangunan bandar udara baru sampai saat ini masih tergantung pada APBN. Hal ini sulit untuk dilanjutkan karena keterbatasan dana pemerintah dan karena adanya kebutuhan percepatan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Indonesia. Terlebih lagi, pihak swasta sudah mendapatkan lampu hijau untuk turut serta dalam pembangunan dan pengelolaan bandar udara. Untuk itu, kebijakan pembiayaan pembangunan bandar udara dengan pola Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) ataupun swasta murni perlu dirancang dengan sebaik-baiknya. Kebijakan yang diperlukan terutama terkait dengan sumber pendapatan yang akan diperoleh ketika bandar udara tersebut dioperasikan.

**Kata kunci:** *Aerocity*, bandar udara, *Passenger Service Charge (PSC)*

### A. PENDAHULUAN: KEBIJAKAN KEBANDARUDARAAN YANG TELAH ADA

---

Selama ini aspek pembiayaan belum menjadi bahan pertimbangan utama dalam pembangunan bandar udara. Azas manfaat untuk pengembangan wilayah dan politik lebih dikedepankan. Pemerintah bermaksud melibatkan swasta dan Pemerintah Daerah melalui BUMD untuk membangun dan mengelola bandar udara. Maksud ini sudah tampak dengan penawaran untuk pengelolaan beberapa bandar udara seperti Labuhan Bajo dan Lampung. Untuk itu, pemerintah melalui PM No. 56 Tahun 2015 memperjelas posisi Badan Usaha bandar udara khususnya terkait kegiatan perusahaan di bandara. Kegiatan yang diatur dalam PM ini adalah perusahaan terkait jasa pelayanan kebandarudaraan serta jasa pelayanan terkait bandar udara. Meskipun kesempatan telah terbuka, tetapi aspek yang sifatnya lebih nyata seperti PSC/PJP2U (Pelayanan Jasa Penumpang Pesawat Udara) belum diatur sehingga rencana pendapatan belum diperoleh secara pasti.

Hal di atas menyebabkan pihak swasta dan BUMD sulit untuk merancang *business plan*. Sumber pendapatan lain lebih banyak terkait bisnis properti dan jasa karena peluangnya sudah dibuka melalui PM No. 129 Tahun 2015 tentang *service agreement* yang mengategorikan kegiatan-kegiatan perusahaan yang dimungkinkan.

Melalui dana APBN, Pemerintah pusat (dalam hal ini Kementerian Perhubungan) membangun bandar udara yang dianggap strategis untuk tujuan-tujuan strategis seperti pengembangan wilayah, aksesibilitas, dan keamanan. Secara utuh sisi darat dan sisi udara dibangun dengan APBN yang nantinya dikelola oleh UPT. Beberapa di antaranya telah diserahkan kepada BUMN untuk dikelola, yaitu 13 bandara pada AP1 dan 13 bandara pada AP2. Dengan keterbatasan dana yang ada serta kebutuhan yang cepat untuk membangun konektivitas yang baik, maka penggunaan sumber pembiayaan dengan melibatkan pihak swasta menjadi salah satu alternatif yang masuk akal. Usaha untuk menawarkan pengelolaan beberapa bandar udara kepada pihak swasta masih mengalami hambatan karena ketidakjelasan aspek finansial.

## B. PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN BANDAR UDARA

Sejak tahun 2002, Pemerintah Provinsi Jawa Barat telah membuat *master plan* Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) dengan konsep *aerocity*. Kebutuhan ruang untuk BIJB dan *aerocity* adalah seluas 5.000 Ha, di mana 1.800 Ha diperuntukan BIJB dan 3.200 Ha diperuntukan *aerocity*. Pembangunan infrastruktur ini diperkirakan akan menghabiskan Rp14,9 triliun.

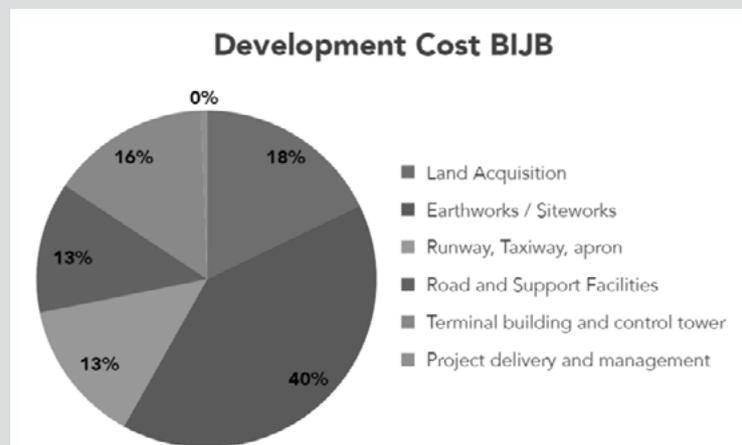
1

BOKS

### Studi Kasus Bandar Udara Kertajati Jawa Barat

Pembiayaan pada pembangunan dan pengembangan BIJB dan Kertajati Aerocity tertuang pada Perda Jawa Barat No. 13 Tahun 2010 di mana pada Pasal 25 tertera bahwa sumber pembiayaan diperoleh dari APBN, APBD, atau pihak ketiga dan/atau sumber lain yang sah.

Pemda Jawa Barat membentuk badan usaha untuk pengembangan Bandara Kertajati dan *Aerocity* yang diberi nama PT BIJB. Pemda Jawa Barat membiayai pembangunan melalui APBD yang disalurkan melalui PT BIJB, terutama untuk fasilitas sisi darat. Adapun sisi udara terutama runway didanai melalui APBN.



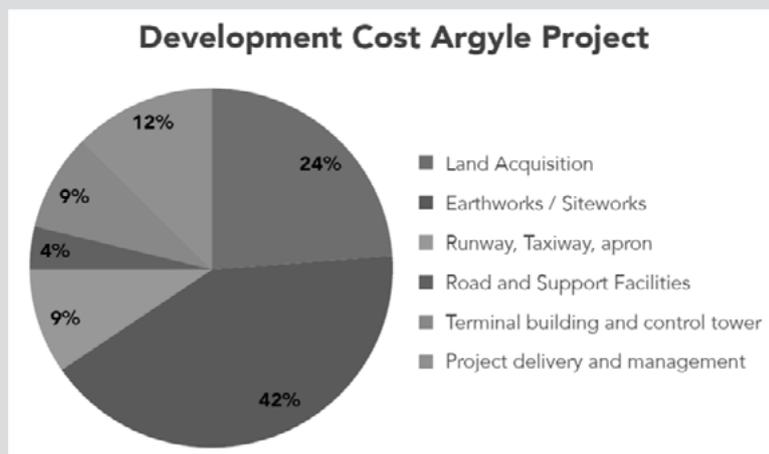
Dengan kebutuhan dana yang cukup besar tetapi memiliki *captive market* yang baik, pembiayaan bandar udara menjadi menarik. Selain fasilitas komersial yang terdapat di terminal *building* seluas 12%-17% dari total area terminal, fasilitas komersial di luar gedung terminal juga dapat dikembangkan, apalagi jika dikaitkan dengan konsep *aerocity* di mana selain terminal penumpang dan penunjangnya dapat juga dikembangkan fasilitas komersial sekitar bandar udara yang kegiatannya masih tergantung pada kehadiran bandara (*airport driven*), seperti pergudangan dan kargo.

2

BOKS

### Biaya Pengembangan *Airport Argyle*

Kajian yang dilakukan oleh konsultan dari Canada Marshall Macklin and Monaghan (MMM) (1998) mengungkap besarnya persentase komponen pembiayaan. Komponen tersebut meliputi penguasaan lahan, pekerjaan persiapan dan pekerjaan tanah, sisi udara (*apron*, *runway* dan *taxiway*), jalan dan fasilitas pendukung, bangunan terminal, tower, dan manajemen proyek termasuk perencanaan.



Pengembangan bandara masih membutuhkan biaya baik untuk area bandara maupun *aerocity* sehingga pihak BIJB menjajaki beberapa pihak yang dapat menjadi mitra strategis, seperti AP1, AP2, dan JABABEKA. Di sini terlihat adanya dua pihak yang akan diajak bekerja sama: satu pihak dalam pengelolaan bandara dan pihak lain dalam pengembangan *aerocity*. Untuk kasus Bandara Kertajati, PT BIJB memiliki strategi pendanaan dengan bermitra dengan pihak lain dalam pengelolaan bandara maupun pengelolaan kawasan.

Pada pengembangan Bandara Argyle di Karibia, di mana pengembangannya ditangani oleh International Airport Development Company Limited (IADCL) yang merupakan perusahaan Pemerintah St. Vincent and Grenadines, komponen biaya terbesar adalah *Earthworks* sebesar 42%, *Land acquisition* 24%, *Runway, taxiway, dan apron* 9%. Data ini menunjukkan bahwa sisi udara merupakan penyerap dana terbesar. Sedangkan sisi darat *Road support facilities* sebesar 4, terminal *building dan control tower* 9%, dan *project delivery and management* 12%. Persentase tersebut menegaskan bahwa sisi udara dan persiapan pematangan tanah memiliki porsi pembiayaan yang paling besar.

### Biaya Pengembangan Bandara di Amerika

Sumber pendanaan di Amerika bersumber pada lima sektor, yaitu *airport-generated net income*, *federal AIP grants*, *PFCs*, *capital contributions*, and *state grants* (US Government Accountability Office Report, 2015). *Airport-generated net income* merupakan pendapatan dari *aeronautical revenues* seperti jasa yang diberikan pada perusahaan penerbangan dan *non-aeronautical revenues*, seperti konsesi di terminal AIP grants yang merupakan kebijakan khusus terkait pajak, bahan bakar dan sebagainya. Sementara itu, besarnya PFC collections (yang lebih dikenal sebagai PSC) ditetapkan oleh pemerintah dalam hal ini FAA Capital contributions, yaitu pembiayaan yang diperoleh dari pemakai bandar udara seperti halnya perusahaan penerbangan State Grants dan dana pemerintah yang disertakan untuk pembangunan infrastruktur yang memberikan pelayanan pada masyarakat.

Dua komponen utama yaitu pengusahaan lahan dan pekerjaan tanah sudah mencapai 66%. Lalu, bagaimana strategi untuk mendapatkan pembiayaan lainnya? Untuk itu, Pemerintah St. Vincent and Grenadines menjual tanah yang dikuasai di sekitar bandar udara untuk keperluan pengembangan properti. Dengan demikian, mereka mendapatkan keuntungan dengan kenaikan harga tanah akibat adanya bandara tersebut. Dari kelima sumber pendanaan yang ada di Amerika Serikat (lihat Boks 3), *Airport-generated income* memiliki kontribusi terbesar yaitu 45,9%, sedangkan PSC hanyalah 20,9%. Dengan demikian, kebijakan terkait bisnis di bandar udaralah yang terutama menghasilkan pendapatan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kebijakan yang perlu dikaji saat ini adalah bagaimana mendatangkan pendapatan lebih besar di kawasan bandara agar investor tertarik untuk membangun atau mengelola bandara.

Tabel 1. Komponen Pembiayaan Bandar Udara di Amerika (USGAO, 2015)

<i>Funding Source</i>	<i>Gross Average Annual Funding</i>
<i>Airport-generated net income</i>	\$6,083
<i>Airport Improvement program grants</i>	3,304
<i>Passenger Facility Charge (PFC) collections</i>	2,744
<i>Capital contributions</i>	644
<i>State grants</i>	477
<i>Total</i>	\$13,251

## C. REKOMENDASI

Agar aspek pembiayaan dapat menjadi faktor pendorong pertumbuhan bandar udara di Indonesia, pemerintah perlu mengambil beberapa kebijakan strategis sebagai berikut:

1. Menetapkan sumber-sumber pendapatan yang dapat diatur, seperti luasan komersial area pada bandara yang proporsional terhadap total luas bandara, rentang waktu penyewaan, dan biaya sewanya.

2. Menetapkan nilai PSC (*Passenger Service Charge*) pada awal perencanaan sehingga salah satu sumber pemasukan/pendapatan sudah dapat diketahui.
3. *Master plan* yang ditetapkan oleh DBU telah secara jelas menampilkan area komersial yang terdapat pada kawasan bandara.
4. Menjajaki kerja sama sinergi dari BUMN karya (*airlines*) operator bandar udara untuk membangun bandara baru, di mana sinergi ini cukup dapat dipercaya oleh pihak penyandang dana.
5. Beberapa bandara yang masih dalam pengelolaan UPT dari Kemenhub perlu dikemas dalam bentuk *business plan* yang jelas untuk dapat ditawarkan kepada pihak swasta, terutama kegiatan usaha di luar bangunan terminal.
6. Menggali dan mengembangkan potensi pendapatan yang masih belum maksimal dilakukan, yakni kargo, dan semua kegiatan yang mengandalkan angkutan udara. Konsentrasi tidak hanya diberikan kepada angkutan penumpang.
7. Menjadikan kawasan bandara tidak sekadar fasilitas untuk transit penumpang dan barang tetapi menjadi *enabler* kegiatan ekonomi regional untuk membentuk *aerocity* ataupun *aerotropolis*.

### D. PENUTUP

---

Saat ini kebijakan pembiayaan belum diterjemahkan ke dalam regulasi yang lebih operasional. Hal ini diperlukan untuk membuka peluang berbisnis tidak hanya pada *boundary* bandara yang terdapat dalam Keputusan Menteri tapi juga pada kawasan yang berdampingan. Hal ini perlu melibatkan Pemerintah Daerah baik Pemda Provinsi maupun Pemda Kabupaten Kota karena pendapatan yang lebih besar justru diperoleh dari pendapatan non-aero dan pendapatan bisnis di sekitar bandar udara. Aturan lain yang diperlukan adalah terkait estimasi sumber pendapatan secara lebih akurat. Untuk itu pemerintah perlu kiranya menyusun kebijakan terkait PSC yang dapat saja ditetapkan berdasarkan kelas bandar udara ketika berada dalam proses pengesahan *master plan*. Untuk merangsang adanya pendapatan lain, pihak bandara perlu memperbesar angkutan barang yang volumenya masih jauh dari yang dapat ditampung oleh beberapa bandara lain di Indonesia.

### E. REFERENSI

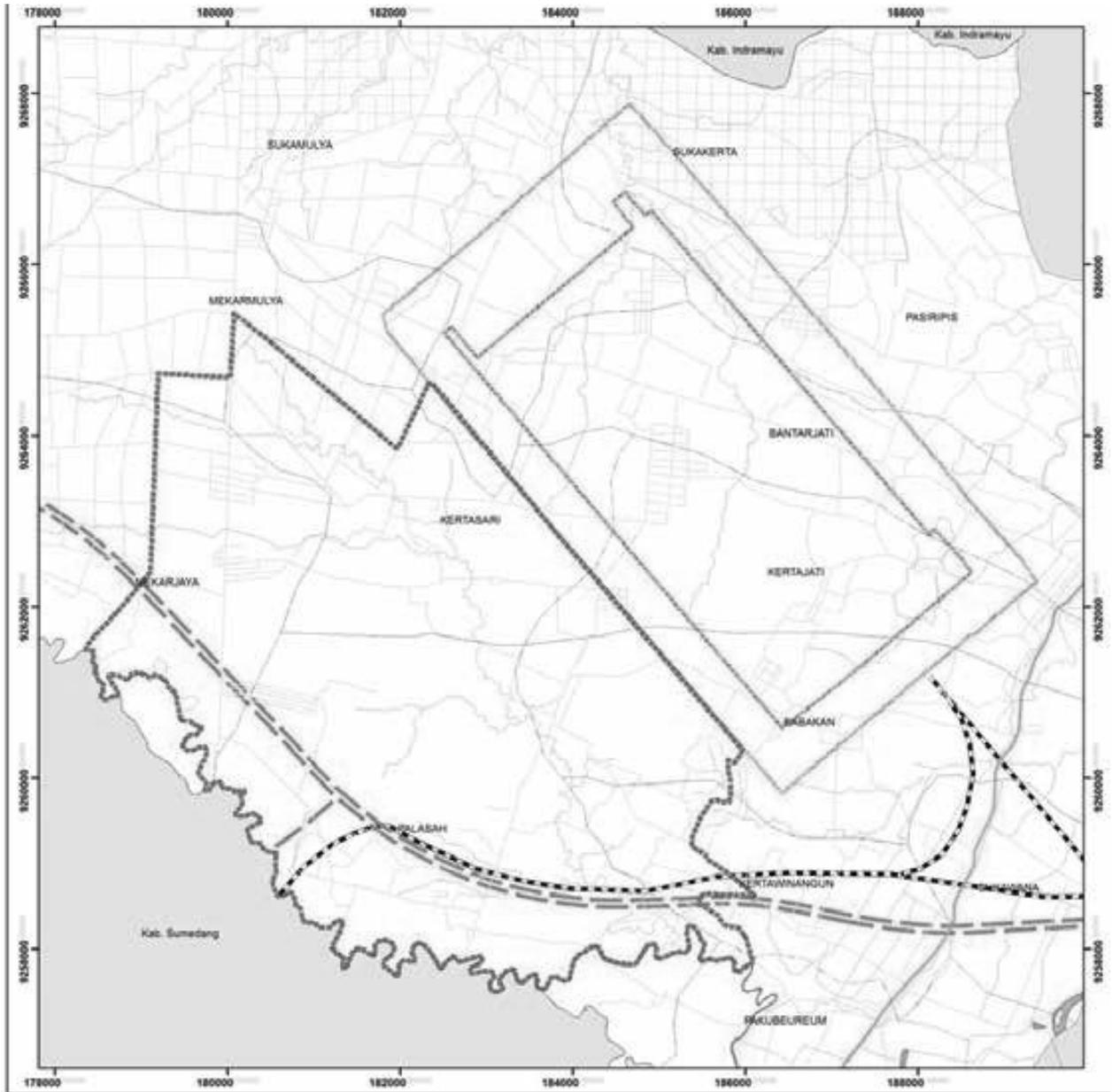
---

Pemerintah Provinsi Jawa Barat (PPJB). (2013). *Konsep pengembangan Aerocity Kertajati*. Dinas Permukiman dan Perumahan.

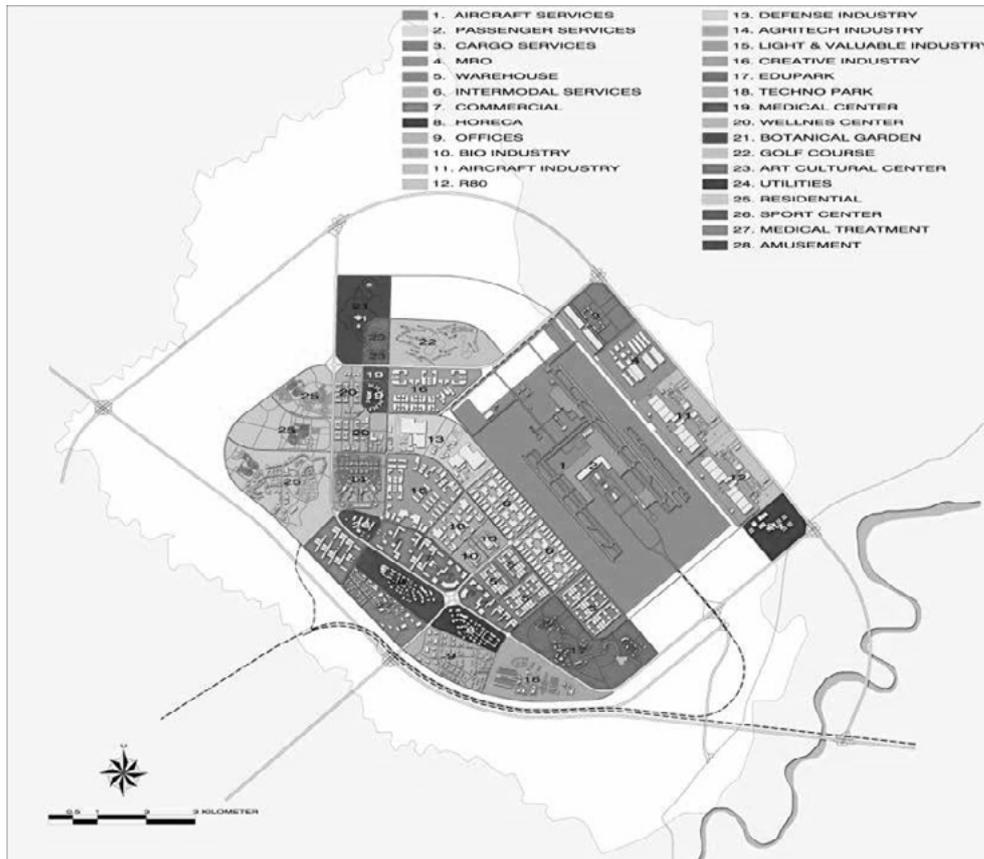
United States Government Accountability Office (USGAO). (2015). *Airport Finance*. [www.gao.gov/products/GAO-15-306](http://www.gao.gov/products/GAO-15-306).

**F. DATA PENDUKUNG**

Gambar 1. Bandara dan Aerocity Kertajati (PPJB, 2013)



Gambar 2. Rencana Aerocity Kertajati



## G. INFORMASI PENULIS

*Policy brief* ini merupakan ringkasan dari *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR)* bertajuk Aspek Pembiayaan pada Pembangunan Bandar Udara yang diselenggarakan pada tanggal 16 Desember 2015 atas kerja sama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada dengan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). Isi dari *policy brief* ini merupakan buah pikiran dari penulis dan tidak serta merta merefleksikan kebijakan resmi atau pandangan PT PII.

**Ir. Basauli Umar Lubis, M.S.A, Ph.D.** adalah pengajar senior di Sekolah Arsitektur Perencanaan dan Pengembangan Kebijakan Institut Teknologi Bandung dengan spesialisasi *Facility Programming, Placemaking*, dan arsitektur transportasi. Saat ini, Basauli menjadi staf ahli bidang arsitektur di Ditjen Perhubungan Udara. Di samping mengajar, Basauli juga terlibat dalam banyak kegiatan terkait kebandarudaraan, seperti menjadi tim penyusun Basic Design I dan II untuk Bandara Soekarno Hatta serta Penyusunan *Blue Print* Pengembangan Aerotropolis untuk Bandara Soekarno Hatta, Bandara Kualanamu, dan Bandara Kertajati. Basauli merupakan anggota Ikatan Arsitek Indonesia, anggota Ikatan Ahli Bandara Indonesia, dan anggota tim ahli bangunan gedung di DKI Jakarta sejak 2004. Alamat korespondensi: [basauli@ar.itb.ac.id](mailto:basauli@ar.itb.ac.id).





**PENJAMINAN &  
INFRASTRUKTUR**  
Guarantee & Infrastructure

