



KOMPENDIUM REKOMENDASI KEBIJAKAN INFRASTRUKTUR

Kajian Studi Kasus
Indonesia Infrastructure Roundtable 1 - 12
2012-2015



PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)
Indonesia Infrastructure Guarantee Fund

Penulis:

Tim IIGF

ISBN : 978 - 602 - 72227 - 1 - 7

Penerbit :

PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)
Sampoerna Strategic Square, North Tower, 14th Floor
Jl. Jenderal Sudirman Kav. 45 - 46,
Jakarta 12930 - Indonesia,
Tel : +62 21 5795 0550 (hunting), Fax : +62 21 5795 0040

Cetakan Pertama, Oktober 2013

Hak cipta dilindungi Undang-Undang

Dilarang memperbanyak tulisan ini dalam bentuk dan dengan cara apapun
tanpa ijin tertulis dari penerbit



KOMPENDIUM REKOMENDASI KEBIJAKAN INFRASTRUKTUR

**Kajian Studi Kasus
Indonesia Infrastructure Roundtable 1 - 12
2012 - 2015**



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. Dengan keterbatasan anggaran Pemerintah sementara kebutuhan infrastruktur yang semakin meningkat, Pemerintah terus mendorong partisipasi swasta dalam pengembangan proyek infrastruktur nasional melalui skema Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS).

PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)/(PT PII) sebagai BUMN di bawah Kementerian Keuangan telah menjalin kerjasama dengan tiga perguruan tinggi Indonesia yaitu Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada (Tripartit) untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan loka-karya dan kajian studi kasus sebagai bagian dari upaya strategis untuk meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan terkait.

Salah satu dari kegiatan dari PT PII bersama Tripartit tersebut adalah *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR)*, yang merupakan *case-based workshop* dengan mengundang pemangku kepentingan utama terkait (Pemerintah, swasta, akademik) untuk berdiskusi membahas pembelajaran dan isu-isu terkait kebijakan dalam bidang infrastruktur dari studi kasus yang disusun. Selama tahun 2013 - 2014, diskusi dan masukan dari IIR telah menghasilkan 8 (delapan) kajian studi kasus serta rekomendasi kebijakan dalam bidang infrastruktur, yang masing-masingnya fokus kepada berbagai aspek seperti alokasi risiko, kelembagaan, pendanaan, perencanaan, dan sebagainya. Berbagai kajian tersebut memperlihatkan secara jelas bahwa baik pembiayaan infrastruktur oleh Pemerintah, BUMN atau swasta melalui skema KPS, kesemuanya membutuhkan kebijakan Pemerintah yang tepat.

Studi-studi kasus yang dipelajari telah memberikan pengalaman baik dan buruk mengenai implementasi proyek-proyek infrastruktur di Indonesia, baik yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dari kajian dan studi kasus yang telah dilakukan diperoleh adanya dorongan untuk kembali ke 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 tersebut dituangkan dalam bentuk rekomendasi kebijakan (*Policy Brief*), yang diharapkan dapat menjadi referensi bagi Pemerintah baik pusat maupun daerah untuk mendorong adanya kebijakan-kebijakan yang bersifat nasional serta sub-nasional guna mendukung pembangunan infrastruktur Indonesia yang berkelanjutan.

Akhir kata pihak PT PII dan Tripartit mengucapkan terima kasih atas sumbangsih dan kerjasama dari berbagai pihak-pihak yang mendukung rangkaian acara IIR serta utamanya kepada narasumber yang terlibat langsung dalam implementasi proyek yang dengan besar hati telah bersedia meluangkan waktu dan secara terbuka berbagi informasi guna penyelesaian studi kasus dan juga berpartisipasi menyumbangkan pemikiran dalam diskusi intelektual yang bersifat netral dan independen.

Besar harapan kami agar *Policy Brief* ini dapat menjadi salah satu sumber acuan yang dipertimbangkan oleh Pemerintah dalam menyusun dan menyempurnakan kebijakan sektor publik serta dalam mengeksekusi pembangunan infrastruktur publik di Indonesia.

Policy Brief ini tentu saja tidak luput dari keterbatasan dalam melihat secara utuh perspektif yang ada, oleh karenanya kami sangat terbuka untuk mendapatkan masukan untuk penyempurnaan lebih lanjut.

Salam hormat kami,

Tripartit



Prof. Dr. Techn. Ir. Danang Parikesit, M.Sc. (Eng.)
Koordinator Tripartit Tahun 2014

PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)



Sinthya Roesly
Direktur Utama

DAFTAR ISI

Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 1 :	
• Alokasi Risiko dalam Proyek KPS	2
• Studi Kasus: Proyek Terminal Bus Antarkota di Giwangan Yogyakarta	14
Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 2 :	
• 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	40
Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 3 :	
• Pengadaan Tanah bagi Pengembangan Infrastruktur di Indonesia	56
• Studi Kasus: Jalan Tol Kanci – Pejagan	66
Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 4 :	
• Penugasan BUMN sebagai PJKP untuk Proyek KPS	76
• Studi Kasus: Pembangunan Terminal Peti Kemas Kalibaru oleh PT Pelabuhan Indonesia II (Persero)	86
Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 5 :	
• Mitigasi Risiko Pendanaan Swasta untuk Pembangunan Infrastruktur	100
• Studi Kasus: PT Jakarta Monorail	108
Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 6 :	
• Mitigasi Risiko Utang untuk Pembangunan Infrastruktur	120
• Studi Kasus: Pembangunan MRT Jakarta	130
Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 7 :	
• Peluang Investasi di Sektor Ketenagalistrikan Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan	144
• Studi Kasus: PLTU Batang di Jawa Tengah	156
Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 8 :	
• Reposisi BUMD Pengelola Sanitasi Menuju Kota Berketahanan (<i>Resilient City</i>)	164
• Studi Kasus: DKI Jakarta	176
Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 9 :	
• <i>Best Practice</i> Penerapan <i>Track Access Charge</i> (TAC) untuk Indonesia	184
Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 10 :	
• Risiko Investasi Pembangunan Jalan Tol dengan Perkiraan Lalu-Lintas Rendah	202
Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 11 :	
• Rekonstruksi Pungutan Negara atas Infrastruktur Telekomunikasi	216
Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 12 :	
• Aspek Pembiayaan pada Pembangunan Bandar Udara	228



INDONESIA INFRASTRUCTURE ROUNDTABLE

ALOKASI RISIKO DALAM PROYEK KPS

Studi Kasus: Proyek Terminal Bis Antarkota di Giwangan Yogyakarta

1



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 1



LOKASI RISIKO DALAM PROYEK KPS

RINGKASAN

Karena penyelenggaraan proyek infrastruktur memiliki risiko yang tinggi dan bisa memakan biaya yang sangat mahal, skema kerjasama Pemerintah - swasta sering menjadi pilihan sumber pendanaan proyek untuk menyebarkan beban risiko dan biaya. Akan tetapi alokasi risiko seringkali melenceng dari realitas.

Kami merekomendasikan Pemerintah untuk menyelaraskan kembali kebijakannya dengan semangat pelayanan publik dan untuk memiliki analisis risiko yang mantap di dalam kontrak kerjasama. Awareness, mindset, dan kapasitas pemangku kepentingan juga perlu untuk dibangun untuk meningkatkan mutu proses pengadaan/eksekusi proyek.

Kata kunci: KPS, alokasi risiko, PPP, capacity building, renegotiasi.

Kerjasama antara ketiga perguruan tinggi negeri Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) menyelenggarakan seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) dengan tujuan memberi masukan kepada Pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur yang tertuang dalam *Policy Brief* ini. IIR merupakan inisiatif tiga perguruan tinggi yaitu UI, ITB dan UGM sebagai salah satu kontribusi kalangan perguruan tinggi untuk turut meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

1. 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 1.430 triliun rupiah. Dari jumlah ini, 980 triliun — 639 triliun, menurut Badan Kebijakan Fiskal (2011) — diproyeksikan untuk digalang dari sektor swasta, baik dalam maupun luar negeri. Penggalangan dana swasta dilakukan melalui skema Kerjasama Pemerintah Swasta/KPS (*Public Private Partnership*), di mana Pemerintah menyediakan sarana bagi swasta untuk berperan serta dalam pembangunan infrastruktur.

Secara teknis, KPS sebenarnya adalah skema kerjasama di mana Pemerintah mentransfer risiko yang biasanya Pemerintah emban ke pihak swasta dengan janji kompensasi finansial atas risiko yang ditransfer ke swasta (Wibowo & Mohamed, 2008). Proyek infrastruktur banyak diintervensi oleh risiko yang kompleks (Ng & Loosemore, 2006) yang berpotensi berdampak negatif terhadap efektifitas proyek KPS. Oleh karena itu, efektifitas pelaksanaan KPS sangat tergantung kepada alokasi dan manajemen risiko yang baik antara pihak publik (Pemerintah) dan investor swasta (Murphy, 2008).

Di Indonesia, risiko dialokasikan kepada pihak yang paling mampu mengendalikan risiko dalam rangka menjamin efisiensi dan efektifitas dalam penyediaan infrastruktur (Ps. 16 Perpres 67¹). Alokasi risiko harus disepakati oleh para pihak dan dituangkan ke dalam perjanjian kerjasama (Ps. 23 Perpres 67).

Akan tetapi, dalam praktik, alokasi risiko seringkali tidak dapat diterjemahkan ke dalam naskah perjanjian kerjasama secara mulus (World Bank, 2012). Marques & Berg (2011) mengatakan bahwa alokasi risiko merupakan salah satu kendala utama dalam perancangan perjanjian kerjasama KPS dan sekaligus merupakan penyebab utama gagalnya pelaksanaan partisipasi swasta dalam proyek KPS. 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 ke pihak yang tidak mampu mengendalikan risiko², maka kemungkinannya adalah si investor akan menggelembungkan ongkos proyek untuk mengkompensasi beratnya risiko atau malah 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).

Ikhtisar kebijakan (*policy brief*) ini memberikan saran kebijakan yang dapat ditempuh Pemerintah dalam hal pengalokasian risiko di tahap prakontraktual proyek KPS tidak berjalan optimal. Pada saat ini, kebijakan Pemerintah yang terkait dengan tidak sempurnanya perencanaan alokasi risiko masih minim. Literatur, kebijakan, dan peraturan yang eksisting lebih terfokus pada memberikan panduan alokasi risiko, tetapi

¹ Di dalam *Policy Brief* ini, rujukan kepada "Perpres 67" adalah rujukan kepada Perpres 67 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dua kali oleh Perpres 13 Tahun 2010 dan Perpres 56 Tahun 2011.

² Ketidakjelasan alokasi risiko bukan hanya disebabkan oleh kesalahan pemerintah. Sektor swasta terkadang juga menggunakan metode kalkulasi risiko yang kelewat sederhana, Demirag et al. (2010)

tidak memberikan panduan kuratif. Oleh karenanya, muncul pertanyaan: **paket kebijakan seperti apa yang sebaiknya ditempuh untuk menjamin alokasi risiko para pihak dalam perjanjian KPS berjalan baik?**

Ikhtisar kebijakan ini dimulai dengan menganalisis studi kasus yang telah dibahas oleh peserta *Indonesia Infrastructure Roundtable workshop* bulan November yang lalu, untuk membantu kami mengkontekstualisasikan usulan kebijakan yang akan kami paparkan di bagian akhir ikhtisar kebijakan ini.

2. 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 risiko dialokasikan secara kurang mantap dan beberapa jenis risiko baru disadari saat proyek berjalan.

Menurut Tjahjo (2008) & Amirullah (2009), perjanjian KPS Giwangan tidak membagi risiko secara sepiantasnya ke para pihak. Manajemen risiko bukan merupakan fokus utama dalam perjanjian KPS Giwangan, terlihat dari adanya anggapan bahwa pihak swasta diharapkan mengemban semua risiko yang timbul selama pembangunan dan pengelolaan terminal. Padahal, ada banyak faktor yang mempengaruhi kinerja pengelolaan terminal dan berada di luar kendali swasta, misalnya faktor kesalahan perancangan sistem transportasi makro dan penegakan aturan lalu lintas yang lemah.

Pembangunan suatu terminal di daerah Selatan yang sepi di pinggiran kota tentu tidak *appealing* bagi investor swasta. Apakah keputusan pembangunan Giwangan 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? Diperlukan perhitungan dampak sosial yang akan ditimbulkan oleh pembangunan proyek infrastruktur sehingga produk dari proyek

BOKS 1.

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 semrawut (Amirullah, 2009). Pemerintah Kota membuka kesempatan bagi swasta untuk membangun terminal tipe A di Giwangan. PT Perwita Karya ("Perwita") memenangkan tender.

Setelah Perwita mulai mengoperasikan Giwangan, pengelolaan terminal dilaksanakan secara profesional. Kebersihan dan keadaan terminal terjaga baik (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2009).

Pada tahun 2006 Perwita komplain karena keberadaan terminal liar di sekitar Giwangan menyebabkan terminal 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 berakibat kepada perubahan *behaviour* 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 kerjasama. Proses transfer aset diliputi perselisihan metode *appraisal* aset. Perwita menggugat Pemerintah Kota untuk memperoleh kompensasi biaya investasi dan menang. Pemerintah Kota banding.

tersebut akan bernilai guna. Apabila Pemerintah nekat membangun sebuah terminal di tempat yang tidak memiliki potensi bisnis yang bagus, maka Pemerintah paling tidak harus berani menjamin keberlangsungan *demand*.

Dari sisi Pemerintah tidak terlihat adanya upaya serius untuk men-*secure demand* penggunaan terminal Giwangan. Penertiban terminal bayangan tidak berjalan konsisten dan rehabilitasi Terminal Jombor di bagian Utara kota Yogyakarta ditanggapi dingin oleh Pemerintah Kota. Dari sisi swasta pun terdapat keteledoran yang serupa. Perwita tidak memperhitungkan estimasi penumpang di terminal Giwangan ke dalam kalkulasi pendapatan karena mereka bergantung kepada penyewaan lahan komersial untuk membayar utang dan menutup biaya-biaya. Padahal, bukankah *market value* lahan komersial di suatu terminal tergantung kepada jumlah penumpang terminal?

Merupakan kewajiban dan kewenangan Pemerintah untuk mengatur trayek angkutan umum dan merencanakan pembangunan terminal sebagai bagian dari jejaring transportasi makro. Menurut Kepmenhub No. 31 Tahun 1995, pembangunan terminal merupakan bagian dari *perencanaan transportasi makro* yang melibatkan peran Menteri Perhubungan, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kota/kabupaten (Kepmenhub No. 31 Tahun 1995). Penetapan dan regulasi trayek angkutan umum adalah kewenangan Pemerintah daerah (Kepmenhub No. 35 Tahun 2003).

Melihat peraturan perundang-undangan tersebut, timbul pertanyaan: mengapa Pemerintah Kota pada saat itu membiarkan keberadaan terminal bayangan dan pembangunan terminal tandingan padahal kewenangan dan kewajiban pengawasan terminal dan transportasi umum pada prinsipnya terletak di Pemerintah? Memang, pembangunan Terminal Jombor bukan merupakan keputusan Pemerintah Kota. Akan tetapi, seyogyanya Pemerintah Kota 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 yang tidak memerhatikan kepentingan masyarakat.

BOKS 2.

Lesson from India

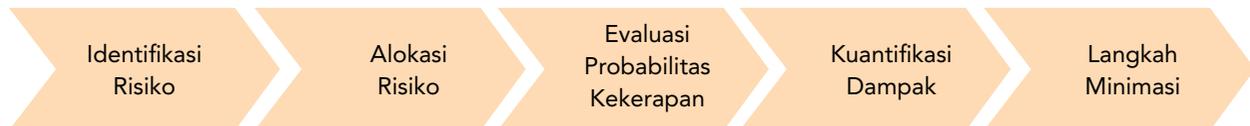
Di Amritsar, sedikitnya jumlah penumpang yang diakibatkan oleh keberadaan terminal tandingan dan sedikitnya bus yang masuk terminal Amritsar telah diantisipasi. Dalam proyek tersebut, walaupun risiko *revenue* pada prinsipnya dibebankan kepada pihak swasta, pihak Pemerintah terikat dengan janji untuk 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 kerjasama 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 praktik di India, Pemerintah harus dianggap sebagai pihak yang tepat dalam mengendalikan risiko yang ditimbulkan oleh *competing terminal* dan ketidaktertiban trayek transportasi umum.

Dalam proyek Giwangan, risiko yang sebenarnya berada di luar kendali swasta malah diemban oleh pihak swasta. Hal ini tidak sesuai dengan prinsip mengalokasikan risiko kepada pihak yang paling mampu menanganinya.³

Sebagaimana ditunjukkan dalam bagan di bawah ini, 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. Tidak benar apabila Pemerintah tidak mampu memperkirakan hal tersebut.



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). Dari matriks di bawah dapat terlihat 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 dan *fair* ini merupakan kunci keberhasilan proyek Amritsar.

BOKS 3.

Alokasi Risiko Proyek *Amritsar Intercity Bus Terminal*

Jenis Risiko	Penanggung	Jenis Risiko	Penanggung
<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/permits</i>	<i>Private</i>	<i>O & 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^a</i>	<i>Private</i>	<i>Default by public sector</i>	<i>Public</i>
<i>Policy risk</i>	<i>Public</i>		

4. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Setelah menelaah studi kasus di Terminal Giwangan dan membandingkannya dengan praktik di proyek Terminal Amritsar dan Dehradun di India, rekomendasi kebijakan yang dapat ditempuh baik oleh

³ Prinsip ini dikenal di India (Kementerian Keuangan Republik India, 2011); Australia (Pemerintah Persemakmuran Australia, 2008); World Bank (Irwin, 2007) dan UNCITRAL (2001).

Pemerintah maupun pihak swasta dalam rangka meningkatkan akurasi alokasi risiko adalah dengan menghayati kembali alasan utama di balik penyelenggaraan proyek KPS bidang infrastruktur, yakni **alasan pelayanan publik**. Karena proyek KPS ditempuh untuk membangun infrastruktur yang belum dapat disediakan oleh Pemerintah secara mandiri, maka kesuksesan proyek KPS seharusnya diukur dari apakah publik telah terlayani dengan baik.

Terdapat tiga rekomendasi kebijakan yang kami usulkan:

1. Proses alokasi dilaksanakan secara hati-hati dan Pemerintah memberikan *platform* legal yang kuat untuk menjamin bahwa proyek KPS yang dilakukan Pemerintah 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 di bidang perjanjian KPS (*capacity building*), khususnya alokasi risiko.

PEMANTAPAN PLATFORM LEGAL DALAM ALOKASI RISIKO

Perpres No. 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 dengan spesifikasi dan jadwal yang diperjanjikan (Marques & Berg, 2011) dan efisien dalam mengendalikan ongkos proyek (Bracey & Moldovan, 2006), maka risiko terkait dengan pembiayaan, rancangan, konstruksi, pengadaan, pengelolaan, dan perawatan biasanya dibebankan kepada swasta. Adapun 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).⁴

BOKS 4.

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 kontinuitas input, risiko kelayakan proyek, risiko cedera 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.

⁴ Pembagian risiko ini bersifat panduan belaka dan masih dipengaruhi oleh, misalnya, sifat dan kondisi proyek, kecakapan para pihak dalam mengendalikan risiko, kepentingan umum, dan perilaku pasar.

Kebijakan terkait dengan alokasi risiko pada proyek KPS infrastuktur yang pada saat ini berlaku adalah kewajiban mencantumkan alokasi risiko di dalam perjanjian kerjasama (Ps. 23 Perpres 67) dan penyusunan Acuan Kategori dan Distribusi Risiko Infrastruktur (PMK 260/2010). Acuan risiko ini dapat dijadikan rujukan utama bagi penanggung jawab proyek kerjasama 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 risiko dialokasikan secara akurat dan tepat** sebab terkendala oleh masalah rendahnya faktor sumber daya manusia yang melakukan alokasi risiko itu sendiri masih belum tersentuh. Selain itu, belum terlihat keselarasan antara penyelenggaraan proyek KPS dengan cita-cita awal Pemerintah dan semangat pelayanan publik.

Melihat pentingnya alokasi risiko dalam proyek KPS, maka mutu metode pengalokasian risiko harus dijamin. Bila alokasi risiko masih dilakukan secara 'sekedarnya' oleh Pemerintah dan diterima mentah-mentah oleh pihak swasta serta dilaksanakan secara serampangan tanpa memerhatikan kepentingan publik, maka proyek KPS berisiko gagal.

RENEGOSIASI SEBAGAI INSTRUMEN PENYEIMBANG HAK DAN KEWAJIBAN

Dalam praktik, 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 yang timbul akibat terjadinya evenemen, dan menentukan metode penanganan risiko (menghindari, mengurangi, mengalihkan, atau menerima risiko). Sepanjang proses ini akan terjadi negosiasi antara Pemerintah dengan calon investor swasta (PT PII, 2012; Bing et al., 2005; Purpura, 2008).

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

Usulan renegosiasi dapat dianggap sebagai salah satu mekanisme penyelesaian sengketa melalui metode musyawarah mufakat. Kami mengusulkan agar di setiap perjanjian KPS dicantumkan klausula yang secara terang memungkinkan para pihak mengajukan renegosiasi perjanjian KPS serta daftar keadaan yang

BOKS 5.

Renegosiasi dan Moral Hazard

Bracey & Moldovan (2006) menyebutkan bahwa klausula 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. Setelah memenangkan lelang penawaran, pihak swasta akan mendorong Pemerintah untuk melakukan renegosiasi harga dan alokasi risiko.

Akan tetapi menurut hemat kami selama pemerintah menelaah secara teliti dokumen *tender* yang diajukan peserta lelang, *moral hazard* ini dapat dengan mudah dihilangkan.

dapat dijadikan dasar pengajuan renegotiasi. Dengan begitu, maka 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 renegotiasi dan pihak lainnya wajib mendengarkan usulan tersebut apabila usulan tersebut dilandasi oleh dasar pengajuan renegotiasi sebagaimana disepakati.

Hal utama yang diproyeksikan untuk dicapai melalui usulan kebijakan ini adalah terkait dengan penghapusan hambatan untuk mengantarkan usulan renegotiasi 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 renegotiasi alokasi risiko dan cenderung untuk bersikap dingin terhadap tawaran renegotiasi. Di sinilah poin utama usulan kebijakan kami: bahwa setiap pihak harus diberi hak untuk mengajukan usulan renegotiasi dan untuk didengarkan. Dengan demikian, para pihak dapat paling tidak memperoleh kesempatan menyuarakan kepentingannya.

Apabila para pihak tidak memiliki hak agar usulan renegotiasi yang sahnya didengarkan, maka pihak yang merasa kepentingannya telah terganggu oleh suatu perkembangan keadaan akan merasa terpaksa. Rasa keterpaksaan ini dapat diikuti dengan penyangkalan tanggung jawab, konflik, dan akhirnya diakhiri dengan sengketa. Sebagaimana diungkapkan Ng & Loosemore (2006), pembagian risiko yang kacau dapat berujung kepada ruwetnya tanggung jawab pengawasan dan tanggung jawab mengendalikan risiko. Kita telah melihat betapa dalam kasus Terminal Giwangan, kerjasama Pemerintah dengan pihak swasta akhirnya harus disudahi puluhan tahun sebelum akhir masa konsesi. Baik Pemerintah, pihak swasta, maupun pembayar pajak merugi sebagai akibatnya.

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; dan 2) pemantapan budaya pelayanan publik.

Proyek KPS adalah proyek besar yang rumit yang kesuksesannya tergantung pada alokasi risiko yang tepat antara Pemerintah dan pihak swasta. Karena Pemerintah adalah pihak yang pertama kali menjabarkan alokasi risiko dalam suatu proyek untuk dipelajari oleh swasta, maka aparat Pemerintah wajib memiliki kompetensi yang memadai dalam menyusun alokasi risiko.

Sayangnya, kesiapan sumber daya Pemerintah dalam mengukur prioritas alokasi risiko masih rendah. Penelitian Pribadi & Pangeran (2010) di Indonesia menunjukkan bahwa pemangku kepentingan di 16 kantor dinas pekerjaan umum, badan perencanaan pembangunan daerah, dan perusahaan daerah air minum hanya memiliki indeks kemampuan alokasi risiko level 'perintis'.

Buruknya sumber daya ini harus dianggap serius. Banyak proyek infrastruktur yang gagal akibat buruknya manajemen risiko. Proyek *superhighway* Guangzhou-Shenzhen-Zhuhai di Cina, misalnya, tertunda cukup lama akibat lemahnya manajemen risiko (Ng & Loosemore, 2006). Selain itu, Abdul-Aziz (2001) melaporkan

bahwa 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. Di Indonesia sendiri, kasus pengadaan Terminal Bus Giwangan telah dikutip 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 walaupun lebih kecil dan kumuh, mampu menarik lebih banyak penumpang bus AKAP.

Untuk menghindari lemahnya perencanaan risiko, diperlukan peningkatan kualitas sumber daya. Usulan 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 yang ditargetkan kepada aparat Pemerintah yang berminat. Bahkan, Pemerintah dapat pula mensyaratkan pendidikan dan pelatihan KPS menjadi 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 lagi, yakni standarisasi dan pemetaan kompetensi penyusunan perjanjian KPS. Kami mengusulkan kebijakan ini digolkan 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 bisa pula Pemerintah mensyaratkan *disclosure* standar kompetensi menteri/kepala lembaga/kepala daerah dalam dokumen-dokumen pelelangan agar investor dapat membuat *informed choice* ketika memutuskan untuk bekerjasama dengan Pemerintah dalam suatu proyek.

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

5. PENUTUP

Di dalam pelaksanaan *Indonesia Infrastructure Roundtable*, kami mengambil studi 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 kepada keberhasilan proyek, di mana kegagalan proyek berpotensi membebani liabilitas Pemerintah, swasta, dan pembayar pajak.

Pemerintah harus sadar bahwa pelayanan publik harus diutamakan karena itulah tujuan asli penyelenggaraan proyek KPS. Dalam praktik di Giwangan, ketidakmampuan Pemerintah Kota untuk menertibkan terminal bayangan dan untuk berkoordinasi dengan Pemerintah Provinsi dalam hal pembangunan terminal Jombor menunjukkan bahwa Pemerintah Kota telah melupakan tujuan awal kerjasama KPS Giwangan dibentuk, yakni untuk mendorong pengembangan perekonomian bagian Selatan kota Yogyakarta dan untuk menata lalu lintas dan transportasi publik.

Para pihak harus berani mengakomodasi renegotiasi kontrak agar semua faktor baik yang berada dalam kendali maupun di luar kendali para pihak dapat diperhitungkan dengan sepiantasnya. Apabila kedua pihak sama-sama menyerah, proyek bisa berujung pada kegagalan finansial maupun kegagalan melayani *public interest*.

Klausula renegotiasi dapat melindungi kepentingan para pihak untuk menyeimbangkan kembali hak mereka yang mungkin telah berubah karena dipengaruhi perkembangan realita proyek. Selain itu, *capacity building* aparat Pemerintah juga diperlukan untuk menjamin alokasi dan manajemen risiko dalam proyek KPS berjalan dengan mulus.

Kontrak kerjasama 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 *corrupt* dan memengaruhi kinerja proyek di masa yang akan datang.

6. REFERENSI

- ABDUL-AZIZ, A. R. 2001. *Unraveling of BOT Scheme: Malaysia's Indah Water Konsortium*. Journal of Construction Engineering and Management, 127, 457-460.
- AMIRULLAH, I. 2009. *Penyediaan Infrastruktur Perkotaan Melalui Kerjasama Pemerintah dan Swasta pada Terminal Tipe A Giwangan Yogyakarta*. Tesis pada Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gadjah Mada.
- BADAN KEBIJAKAN FISKAL. 2011. *Pengembangan Model Perhitungan Contingent Liabilities dengan Menggunakan Simulasi Monte Carlo [Online]*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Available: <http://bit.ly/Y0WOzi> [Accessed 1 Januari 2013].
- BARRETT, P. 2003. *Public Private Partnerships - Are There Gaps in Public Sector Accountability?* 2002 Australasian Council of Public Accounts Committees. Melbourne.
- BETTIGNIES, J.-E. D. & ROSS, T. W. 2004. *The Economics of Public-Private Partnerships*. Canadian Public Policy / Analyse de Politiques, 30, 135-154.
- 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, 25-35.
- BRACEY, N. & MOLDOVAN, S. 2006. *Public-Private-Partnerships: Risks to the Public and Private Sector*. 6th Global Conference on Business and Economics. Boston.
- DEMIRAG, I., KHADAROO, I., STAPLETON, P. & STEVENSON, C. 2010. *Public Private Partnership Financiers' Perceptions of Risks*, Edinburgh, The Institute of Chartered Accountants of Scotland.
- IRWIN, T. C. 2007. *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure*, Washington, D.C., The 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 [Online]*. Available: <http://bit.ly/Ye9Lpw> [Accessed 4 January 2013].
- KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDIA. 2011. *National PPP Policy 2011 [Draft] [Online]*. Available: <http://bit.ly/WVAgEa> [Accessed 2 Januari 2013].
- KEMENTERIAN KOORDINATOR BIDANG PEREKONOMIAN 2010. *Public Private Partnership: Investor's Guide*, Jakarta, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia.
- KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA. 2009. *Background Paper Analisis Kebijakan Persaingan dalam Industri Angkutan Darat Indonesia [Online]*. Available: <http://bit.ly/Z1M1f6> [Accessed 20 Desember 2012].
- MARQUES, R. C. & BERG, S. 2011. *Risks, Contracts, and Private-Sector Participation in Infrastructure*. Journal of Construction Engineering and Management, 137, 925-932.
- MURPHY, T. J. 2008. *Structuring and Managing Construction Risks in Public Private Partnership [Online]*. Toronto: McMillan. Available: <http://bit.ly/YhmKre> [Accessed 1 Januari 2013].
- NG, A. & LOOSEMORE, M. 2006. *Risk Allocation in the Private Provision of Public Infrastructure*. International Journal of Project Management 25, 66-76.
- Pemerintah PERSEMAKMURAN AUSTRALIA. 2008. *National PPP Guidelines [Online]*. Infrastructure Australia. Available: <http://bit.ly/11Y3R3B> [Accessed 2 Januari 2013].
- 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. *Kerjasama Pemerintah Swasta di Indonesia: Acuan Alokasi Risiko*, Jakarta, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).
- PURPURA, P. 2008. *Security and Loss Prevention: An Introduction*, San Diego, Butterworth-Heinemann.
- TJAHJO, T. W. 2008. *Risk Allocation in Public-private Partnership: Case Study of Giwangan Bus Terminal in Yogyakarta City*. Tesis pada Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gadjah Mada.
- UNCITRAL 2001. *UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*, New York, United Nations.
- WIBOWO, A. & MOHAMED, S. A. M. *Perceived Risk Allocation in Public-Private-Partnered Water Supply Projects in Indonesia*. Proceeding of 1st International Conference on Engineering Management (ICEM-2008), 4-5 Maret 2008 2008 Mehran University of Engineering and Technology Pakistan. 350-356.
- WORLD BANK 2012. *Public-Private Partnerships Reference Guide Version 1.0*, Washington, DC, World Bank.

INFORMASI PENULIS

Policy Brief ini merupakan ringkasan dari seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) "Kerjasama Pemerintah Swasta dalam Pengembangan Infrastruktur Publik"* yang diselenggarakan pada tanggal 27 November 2012 atas kerjasama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).

PERNYATAAN PENAFIAN: Isi dari *Policy Brief* ini merupakan buah pikiran para penulis dan **tidak 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 beliau 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 menghasilkan *legal opinion* dan melakukan *legal consultancy*. Selain itu, Sulistyowati berkontribusi aktif kepada perkembangan khazanah ilmu hukum Indonesia dengan melakukan berbagai penelitian dan menulis buku.

Alamat korespondensi:

sulistyowatiugm@yahoo.co.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 Wirastomo menjabat sebagai anggota Dewan Editor pada Jurnal Mimbar Hukum.

Sejak tahun 2012, Rizky Wirastomo secara aktif menjadi pendamping dosen pada Bagian Hukum Dagang Fakultas Hukum UGM baik dalam kegiatan mengajar maupun penelitian.

Alamat korespondensi:

r.wirastomo@gmail.com

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

adalah seorang profesor dari Universitas Gadjah Mada, Fakultas Teknik, Jurusan Teknik Sipil. Saat ini menjabat sebagai Ketua Masyarakat Transportasi Indonesia, Ketua Forum Internasional untuk Transportasi Pedesaan dan Pembangunan, Dewan Direktur Studi Transportasi untuk Asia Timur, sebagai Peneliti Senior dan pernah menjabat sebagai ketua Pusat Studi Transportasi dan Logistik.

Sejak tahun 2012, Danang Parikesit 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

STUDI KASUS

ALOKASI RISIKO DALAM PROYEK KPS

Proyek Terminal Bus Antarkota di Giwangan, Yogyakarta

RINGKASAN

Proyek terminal bus antarkota di Giwangan Yogyakarta dengan melibatkan pihak swasta melalui skema BOT merupakan salah satu bentuk inisiatif investasi pembangunan oleh Pemerintah Daerah. Proyek ini merupakan salah satu pionir investasi KPS di Indonesia yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota di sektor transportasi. Sebagai proyek pertama yang sangat inovatif, banyak pelajaran yang bisa kita petik. 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 dan dibagi pada saat keputusan melakukan kemitraan. Dilema yang dihadapi walikota dalam pembuatan keputusan juga akan dibahas karena sering kali sebagai penandatanganan 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. Namun demikian, apabila nilai manfaat proyek KPS dipandang lebih besar daripada biaya dan risiko yang harus ditanggung Pemerintah, skema KPS merupakan salah satu pilihan kebijakan penyediaan infrastruktur publik.

Studi kasus ini disusun dan ditulis oleh Prof. Danang Parikesit, seorang profesor 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.

Herry Zudianto Walikota Yogyakarta duduk tenang di kursinya setelah pertemuan dengan para pejabat senior dari Pemerintah Kota Yogyakarta. Dia terlihat tenang dan dingin seperti biasa meskipun pembantu dekatnya tahu bahwa ia memiliki beberapa masalah yang kompleks yang perlu segera dipecahkan. Ini adalah tahun terakhir masa jabatan keduanya sebagai Walikota. Dia 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 Walikota, ia telah dianugerahi oleh organisasi domestik dan internasional untuk karya-karyanya pada tata kelola yang baik dan promosi lingkungan yang lebih baik. Ia dianugerahi sebagai juara Asia Pasifik lingkungan ukuran kota menengah oleh MAPES (*Mayor's Asia Pacific Environmental Summit*) pada tahun 2003 untuk karyanya pada program pengurangan energi dan memulai program kota yang bersih dan hijau.

Pada tahun 2002 ia memulai sebuah proyek untuk pembangunan terminal bus di bagian Selatan kota, memelopori kerjasama Pemerintah swasta di sektor transportasi perkotaan. Sebuah perjanjian kontrak diberikan kepada PT Perwita Karya, sebuah perusahaan konstruksi dan pengembang properti untuk membangun, mengoperasikan selama 30 tahun dan mentransfer aset terminal bus setelah beroperasi ke Pemerintah Kota.

Terminal bus dibuka pada tahun 2004 dan setelah 5 tahun beroperasi, kemitraan tersebut mulai mengalami goncangan. 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 menghindari adanya terminal bayangan dan mengerahkan semua bus antar kota dan provinsi untuk masuk terminal. Renegosiasi telah dicoba dan gagal. PT Perwita Karya mengirim surat kepada Walikota untuk menarik diri dari perjanjian kontrak.

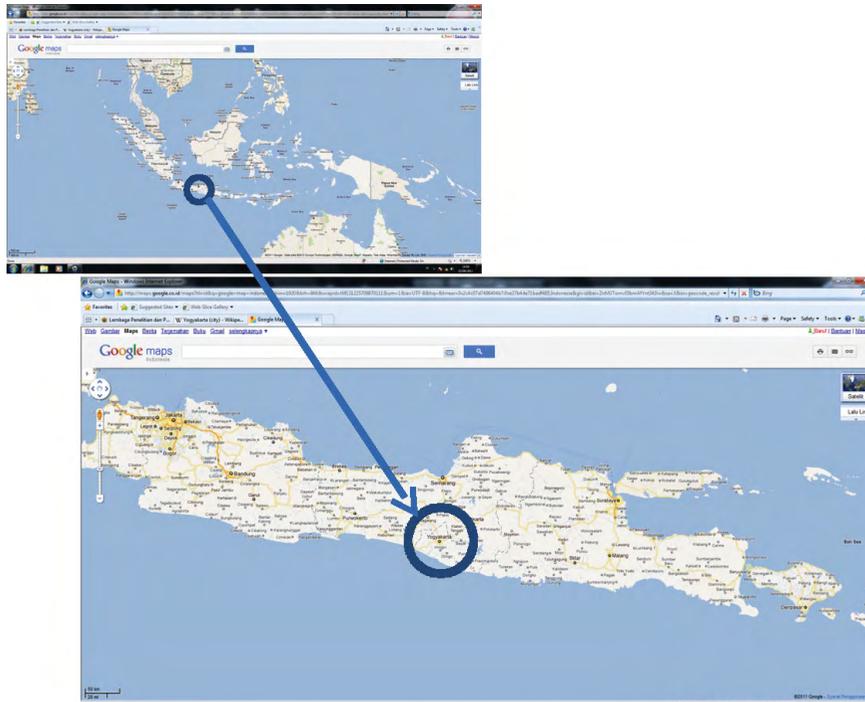
Sebagai salah satu proyek monumentalnya, Herry khawatir bahwa kasus ini akan membahayakan kredibilitas Pemerintah dan reputasi pro-investor pro-rakyat yang dibangun untuk kota dalam 9 tahun terakhir. Setelah mendengarkan dari staf seniornya tentang surat dari Perwita Karya, ia harus berpikir tentang apa langkah yang harus dilakukan.

KOTA YOGYAKARTA

Kota Yogyakarta atau Jogja dengan ukuran kota menengah terdiri dari kurang lebih 400.000 penduduk, yang tinggal di wilayah seluas 32,5 km², menjadikannya sebagai salah satu kota dengan kepadatan tertinggi di Indonesia. Keindahan kota Yogyakarta adalah sebagai pusat kebudayaan Jawa dan pernah satu kali menjadi ibu kota Indonesia selama perang kemerdekaan. Kota dan sekitarnya diberkahi dengan beragam warisan budaya dan agama seperti candi Budha terbesar di dunia dan candi Hindu Prambanan, yang membuat Yogyakarta menjadi pusat wisata yang penting di Indonesia. Kota ini adalah kota pendidikan di mana lebih dari 60 perguruan tinggi dan lembaga pendidikan tinggi berada, menarik mahasiswa dari seluruh Indonesia dan luar negeri. Sekitar 25% dari populasi adalah mahasiswa. Terletak di sepanjang cincin api Pasifik, wilayah ini rentan terhadap gempa bumi dan letusan gunung berapi. Gubernur Provinsi Yogyakarta memegang tahta Kesultanan Yogyakarta, kerajaan 250 tahun yang diberikan daerah khusus

karena perannya selama kemerdekaan Indonesia. Kota Yogyakarta merupakan ibukota provinsi dan dipimpin oleh Walikota 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 dimana pelabuhan laut Tanjung Emas berada. Kota ini juga terhubung dengan layanan udara dan kereta api. Bandara yang melayani baik domestik maupun rute internasional.





IDE BARU UNTUK MENINGKATKAN PELAYANAN ANGKUTAN UMUM

Dengan harapan meningkatnya permintaan untuk layanan bus regional, Pemerintah Kota dan Provinsi sepakat untuk membangun kelas terminal bus A di bagian Selatan kota, berdekatan dengan jalan lingkar. Terminal kelas A adalah kelas tertinggi di jaringan bus Indonesia dimana akan memenuhi permintaan lalu lintas bus antar provinsi 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. Pertama, penting untuk mengakomodasi pertumbuhan lalu lintas bus antar daerah. Kapasitas terminal bus yang ada di daerah Umbulharjo sudah terlampaui, hal itu tidak hanya menimbulkan penundaan waktu pada 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 sebelumnya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota memperkirakan bahwa terminal baru akan menangani 2.500 bus per hari. Alasan kedua adalah pembangunan daerah. Bagian Selatan Yogyakarta adalah daerah belum begitu berkembang. Dengan pertumbuhan yang cepat di bagian Utara kota yang dipicu oleh perkembangan kampus dari berbagai universitas, Pemerintah Kota perlu menyeimbangkan pertumbuhan ini dengan mempromosikan pusat pertumbuhan baru di bagian Selatan kota dengan memindahkan terminal bus regional ke daerah itu. Pemerintah Kota kemudian akan mengkonversi terminal bus lama ke pasar malam sebagai obyek wisata baru.

Pertimbangan untuk membangun terminal bus Giwangan diambil di awal tahun 90-an. Pada tahun 1997, setelah gejolak ekonomi-politik, Pemerintah baru telah dibentuk dengan sistem desentralisasi yang kuat. Pembiayaan terminal bus akan menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Namun hingga tahun 2004, terminal bus yang diusulkan tidak pernah dilaksanakan karena Pemerintah Provinsi dan Kota merasa bahwa anggaran yang dibutuhkan untuk membangun terminal tersebut berada di luar kapasitas fiskal dari kedua Pemerintah.

Herry Zudianto adalah seorang pelaku bisnis lokal dan pengusaha sukses. Pada tahun 2004 ia berkampanye untuk menjadi Walikota dengan janji meningkatkan kualitas hidup kota Yogya. Dia menang dengan hanya sedikit perbedaan dengan lawan-lawannya. 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 yang dihasilkan secara lokal, dalam bentuk pajak daerah dan retribusi (*fee-for-services revenue*), dan dividen dari perusahaan dalam kota, seperti perusahaan air lokal atau PDAM. Sumber pendapatan kemudian tidak dapat diandalkan, karena perusahaan tersebut sebagian besar tidak sehat secara finansial. Dari sisi pengeluaran, biasanya sekitar 70% dari anggaran yang dialokasikan untuk gaji staf administrasi kota dan biaya operasional, dan 20% merupakan biaya wajib untuk sektor pendidikan. Sisanya hanya 10% untuk sektor lain, dengan 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 berpaling kepada 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 proyek jika mereka dapat berinovasi, bebas untuk desain, dan menerima keuntungan finansial dari itu. Jadi dia 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. Untuk meningkatkan atensi dari sektor swasta dalam mengajukan tawaran untuk proyek tersebut, Pemerintah Kota memberi izin bagian yang cukup besar dari daerah terminal yang akan digunakan dan dapat digunakan untuk komersial. Dia berharap bahwa fasilitas komersial akan meningkatkan keuntungan finansial dari proyek, dan karenanya menarik sektor swasta untuk berinvestasi dalam fasilitas tersebut. Kebijakan ini juga akan melayani tujuan kedua dari pembangunan terminal bus, yang menciptakan pusat pertumbuhan baru menarik pedagang dan pekerja. Untuk lebih menambahkan kemampuan finansial Pemerintah Kota berkomitmen bahwa biaya pembebasan lahan 5,9 Ha. Karena itu, masalah bagi investor adalah konstruksi dan operasi. Perkiraan biaya awal proyek sebesar Rp 90 miliar atau sekitar USD 10 juta (USD 1 = menggunakan Rp 9.000, nilai tukar pada tahun 2011).

Penawaran untuk investasi swasta dalam proyek Terminal Bus Giwangan menarik minat 11 perusahaan. Awalnya panitia memilih 6 perusahaan dan selanjutnya dicituk menjadi 3 perusahaan, PT Delta Marga Adhyatama, PT Unggul Perdana Mulya dan PT Perwita Karya. Semuanya adalah perusahaan konstruksi. Setelah *beauty contest* di depan para anggota DPRD dan Walikota, diputuskan bahwa PT Perwita Karya (PTPK) adalah pemenang. Keputusan itu dibuat karena PTPK menjanjikan tingkat pelayanan yang lebih baik dengan menyediakan 13 jalur masuk untuk memungkinkan *headway* sebesar 5 menit. PTPK adalah perusahaan kontraktor yang sangat sukses, dan pada waktu itu PTPK merupakan perusahaan kepercayaan dari kreditor bank. Proyek ini didukung oleh Bank BNI, salah satu bank nasional terbesar. Sebagai pemenang, PTPK diberi waktu 6 bulan untuk bernegosiasi dengan pejabat kota pada syarat dan ketentuan kontrak. Jika gagal memenuhi jadwal waktu, maka pemenang kedua akan memiliki kesempatan untuk bernegosiasi dengan kota.

PERJANJIAN KONTRAK BOT DENGAN PT PERWITA KARYA

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. Mereka harus menyelesaikan konstruksi dalam 24 bulan, yang telah mereka selesaikan tepat waktu. Terminal ini secara resmi dibuka pada bulan September 2004.

Total biaya investasi adalah Rp 119,4 Milyar dengan Rp 29,4 Miliar adalah kontribusi ekuitas Pemerintah kota melalui penyediaan lahan. PTPK diminta untuk memberikan Rp 90 Miliar untuk pembangunan semua

fasilitas yang telah disetujui¹. Sebagian besar biaya konstruksi yang berasal dari pinjaman komersial 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 PTPK juga kedua belah pihak, PTPK dan Bank BNI memiliki sedikit pengalaman pada pembiayaan proyek untuk 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 Rp 774 Juta untuk membayar biaya manajemen dan operasi/pemeliharaan sarana fisik.

Satu tahun setelah operasi, proyek terminal bus memberikan kegembiraan kepada kedua belah pihak. Dibandingkan dengan terminal lama, pendapatan langsung ke Pemerintah Kota meningkat lebih dari 300% dari Rp 1,1 Miliar menjadi Rp 3,55 Miliar. Pendapatan berasal dari sewa tanah (Rp 75 Juta), bagi hasil (Rp 480 Juta) dan penyusutan aset (Rp 3 Miliar).



¹ Total investasi swasta Rp 90 Miliar. Hingga 2009, proyek ini menghabiskan Rp 73 Miliar untuk biaya konstruksi dengan Rp 20 Miliar berasal dari PTPK dan Rp 53 Miliar berasal dari kredit korporasi Bank BNI.



Tabel Pembagian Keuntungan (*Profit Share*)

Year	Total Revenue (IDR Million)	Profit Share City (IDR Million)	Profit Share PTPK (IDR Million)
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

Catatan:

1. *Profit share* untuk kota didasarkan formula yang mengkombinasikan pendapatan (dari sewa lahan) dan jumlah tarif progresif dari pendapatan total lalu lintas (dengan prosentase awal sebesar 70% untuk pemerintah kota).
2. Pada tahun 2006 terjadi sebuah gempa bumi yang besar di Yogyakarta, menyebabkan banyak perusahaan bus menutup operasinya.





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, *furniture*, *real estate*, pemasok aspal beton, sepeda motor dan perakitan dan penjualan mobil golf, penjualan ban sepeda motor.

Pemilik PTPK bergerak dengan semangat "Orang Yogya berinvestasi untuk pengembangan Yogya" menyetujui tawaran proyek tersebut. 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 9 tahun periode *payback*² dan suku bunga 14,5%. Tidak seperti proyek-proyek Pemerintah lain yang cenderung molor, proyek ini telah dibangun tepat waktu dalam 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. Diharapkan bahwa manajer baru akan mampu menarik PT Matahari sebagai *anchor tenant* dari pusat komersial dan bisnis lainnya juga didorong untuk membuka toko-toko dan kantor-kantor 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 operasi 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, pendapatan proyek melebihi biaya operasi. Mereka mulai membayar bunga bank serta sewa tanah dan pembagian keuntungan kepada Pemerintah Kota seperti yang dijanjikan.

Namun, pada tahun 2006 masalah dimulai.

PERMASALAHAN

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

² *Project cash flow* menunjukkan bahwa *payback period* seharusnya adalah 15 tahun.

Ada berbagai alasan untuk menunda pembangunan gedung.

Pemerintah Kota gagal untuk mencegah dampak dari terminal yang ilegal dan bersaing

PTPK mengeluh pada kenyataannya bahwa Pemerintah Kota tidak mampu mengendalikan pertumbuhan terminal ilegal di sekitar Yogyakarta. PTPK tidak senang dengan keputusan Walikota untuk membersihkan terminal ilegal 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. Pengurangan jumlah bus memasuki terminal berarti bahwa pembagian keuntungan berkurang. Mereka telah melaporkan masalah ini ke Pemerintah Kota namun tidak menerima tindakan yang menjanjikan.

Masalah lainnya berkaitan dengan terminal bus yang merupakan pesaing Terminal Giwangan. Terminal bus lainnya - dalam ukuran yang lebih kecil, dioperasikan oleh Pemerintah Provinsi³ di wilayah Jombor, merupakan pesaing utama dari Terminal Bus Giwangan. Lebih strategis terletak 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 menghubungkan ke arah Utara, ke Timur, dan ke arah barat, tetapi juga titik keberangkatan dan kedatangan untuk mahasiswa. Dengan perkembangan pesat dari Terminal Jombor, permintaan untuk layanan penumpang di Terminal Giwangan menurun⁴. Jumlah penumpang yang menggunakan terminal sedikit, dan apa yang tersisa adalah bus kosong memasuki terminal. Sebagai konsekuensinya, toko dan restoran penyewa yang kehilangan pelanggan mereka dan tidak mampu membayar pinjaman mereka. Akhirnya, mereka mengeluarkan bisnis mereka dari terminal.

Pertumbuhan Pesat pada Penerbangan dengan Biaya Rendah

Pada awal tahun 2000, industri penerbangan mulai tumbuh pesat. Perkembangan maskapai penerbangan biaya rendah atau “*no frill airlines*” telah secara dramatis mengubah permainan layanan transportasi regional. Dengan pertumbuhan penumpang 20% per tahun di pasar penerbangan, hampir semua industri transportasi menerima dampak dari tarif rendah yang ditawarkan oleh perusahaan penerbangan. Kereta api, bus, angkutan laut jasa memiliki 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 terhadap perkiraan lalu lintas yang diramalkan oleh PTPK.

³ Tidak ada klausul dalam kontrak yang ditangani dengan pengembangan Terminal Jombor. Pemenang kontrak konsesi telah mengasumsikan risiko kehadiran terminal saingan. Terminal Jombor terletak di sebuah distrik yang berbeda di Provinsi Yogyakarta yang membuat sulit bagi pemerintah kota untuk mengontrol perkembangannya.

⁴ 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.

Gempa bumi pada tahun 2006

Pada tanggal 27 Juli 2006, gempa bumi yang melanda Provinsi Yogyakarta dan Jawa Tengah telah merenggut nyawa lebih dari 5.000 orang, 100.000 penduduk di kedua provinsi luka-luka dan kehilangan rumah. Pemerintah Indonesia mengumumkan keadaan darurat dan pekerja penyelamat berpacu melawan waktu pada hari Senin dengan harapan 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 fajar di hari Sabtu. Gempa 57 detik memberikan dampak yang besar kepada masyarakat. Banyak dari operasi bisnis terhenti. Begitu pula layanan bus regional. Akibatnya, jumlah bus yang masuk terminal Giwangan juga berkurang.

Perubahan pola aktivitas terminal bus penumpang

Modernisasi terminal bus meningkatkan layanan penumpang. Penumpang 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 untuk waktu yang lama di gedung terminal. Perubahan ini juga memberikan dampak terhadap fasilitas pendukung, jumlah permintaan yang menurun jika dibandingkan dengan terminal lama untuk restoran dan toko-toko. PTPK mengalami kesulitan dalam menyewa ruang ritel komersial. Akomodasi fasilitas seperti hotel, yang merupakan keharusan untuk terminal lama karena layanan bus malam tidak dapat diandalkan, yang sekarang kurang diperlukan. Fasilitas komersial sekarang diandalkan untuk masyarakat umum, bukan penumpang bus. Perkiraan baru tidak menjanjikan. Konflik manajemen internal ditambah dengan kurangnya kepercayaan dari PT Matahari, yang merupakan *anchor retail tenant*. Mereka menarik diri dari kesepakatan bisnis dengan PTPK, meninggalkan PTPK dalam situasi sulit secara finansial.

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

KEPUTUSAN YANG HARUS DIAMBIL

Kembali ke kantor Walikota. Herry Zudianto harus berpikir, dan dia harus berpikir keras. Dia tahu bahwa operasi terminal bus telah dioperasikan dengan baik. *Headway* baik. Penumpang puas. Dia 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. Ini juga berarti bahwa ia harus kembali ke DPRD dan meminta persetujuan anggaran untuk mengambil alih aset. Dia tahu bahwa jika kontrak dilanggar, kemudian kota harus membayar investor/pemegang izin dengan "*business value*" terhadap aset tersebut. Langkah apa yang harus dia ambil?



INDONESIA INFRASTRUCTURE ROUNDTABLE

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

2



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 2



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

RINGKASAN

Air minum adalah kebutuhan primer manusia. Di dalam Millenium Development Goals, disepakati bahwa pada tahun 2015 jumlah masyarakat yang menikmati akses aman air minum harus telah mencapai 68,87%; suatu target yang akan menghabiskan dana sebesar 46 triliun rupiah, di mana lebih dari setengah jumlah tersebut akan ditutup melalui skema Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS). Terdapat indikasi bahwa lembaga-lembaga pengurus urusan air masih terbelit dengan kapasitas koordinasi yang rendah sehingga menimbulkan potensi kesulitan bagi para stakeholder KPS untuk mengevaluasi dan memitigasi risiko ketersediaan air baku. Ketidakpastian ketersediaan air baku dapat menjadi faktor disinsentif bagi swasta untuk berinvestasi di sektor air minum.

Kami merekomendasikan Pemerintah untuk 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 sehingga meningkatkan pamor KPS sektor air minum di mata investor dan lembaga-lembaga pembiayaan. Selain itu, PT PII perlu untuk mengevaluasi kepelikan masalah kelembagaan ini agar dapat menilai dengan baik dampak yang ditimbulkan dari miskoordinasi manajemen sumber daya air terhadap keberlangsungan proyek KPS dan cara memitigasinya.

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

Kerjasama antara ketiga perguruan tinggi negeri Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) menyelenggarakan seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) dengan tujuan memberi masukan kepada Pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur yang tertuang dalam *Policy Brief* ini. IIR merupakan inisiatif tiga perguruan tinggi yaitu UI, ITB dan UGM sebagai salah satu kontribusi kalangan perguruan tinggi untuk turut meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

1. PENYEDIAAN AIR MINUM DAN MASALAH YANG MEMBAYANGINYA

Risiko ketersediaan air baku merupakan risiko bisnis yang paling besar di KPS sektor air minum karena bisnis air minum sangat tergantung pada kontinuitas, kuantitas, dan kualitas air baku [1]. Jadi, isu pihak mana dalam suatu proyek KPS yang seharusnya bertanggung jawab atas ketersediaan air baku menjadi isu yang seringkali diperdebatkan. Perlu diperhatikan di sini adalah berdasarkan prinsip alokasi risiko, antara kedua pihak yang menandatangani Perjanjian KPS (PKS), isu ketersediaan air baku menjadi risiko dan tanggung jawab pihak sektor publik.

Beberapa pengalaman proyek pengadaan air minum menunjukkan bahwa ketidakpastian mendapatkan air baku (dan dampak-dampak negatif yang ditimbulkannya) berkaitan dengan dua hal utama: kontinuitas, kuantitas, dan kualitas air baku serta perilaku ‘penguasa’ air yang tidak kooperatif.

Kontinuitas, kuantitas, dan kualitas air baku dipengaruhi oleh banyak sekali faktor. Mulai dari kelestarian daerah hulu, perubahan musim, pencemaran, sampai dengan *over-eksploitasi* sumber air baku. Sebagai contoh, di Jakarta pasokan air baku menjadi keruh akibat tingginya lumpur dan limbah setiap musim penghujan dan menjadi terhambat setiap musim kering [2]. Saluran PDAM Kota Padang pernah tersumbat lumpur dan kerikil [3] dan pasokan Perum Jasa Tirta II pernah tercemar limbah solar yang memaksa operator pelayanan air bersih menghentikan produksi [4]. Tahun lalu 30 ribu pelanggan PDAM di Bandung mengalami gangguan akibat debit Sungai Cisangkuy yang fluktuatif [5]. Ada pula laporan

BOKS 1.

Peliknya Posisi Swasta

Contoh persoalan yang timbul tentang siapa 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) yang bertanggung-jawab, namun kenyataannya para ‘penguasa’ air hanya mau berurusan dengan PAM Jaya yang mewakili pihak Pemerintah. Hal ini tentu mempersulit tindak lanjutnya harus ditangani oleh siapa agar ketentuan dalam PKS mengenai ketersediaan air dapat berjalan lancar dengan ada dukungan biaya operasional (OPEX) yang memadai.

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

penelitian yang 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 [6].

Selain itu, perilaku 'penguasa air' merupakan bibit masalah yang tidak boleh diremehkan. Aliran sungai acap kali melintasi sejumlah yurisdiksi dan persebaran mata air di daerah-daerah biasanya tidak merata. Ada daerah yang kaya air, ada yang kering kerontang. Keadaan ini membawa pertanyaan: siapa yang lebih berhak memanfaatkan air? Perbedaan kewenangan lintas daerah dapat menimbulkan ketegangan antardaerah [6]. Di Cirebon, misalnya, dilaporkan bahwa Kota Cirebon yang telah menggunakan mata air Cipaniis sejak tahun 1830 pada tahun 2008 diminta untuk membayar kompensasi atas penggunaan mata air karena Kabupaten Kuningan berniat mengoptimalkan Cipaniis untuk kebutuhan sendiri [7]. Sedikit ke sebelah Barat, Sungai Citarum menjumpai masalah yang sama runyamnya. Sungai besar ini dinobatkan sebagai sungai terkotor di dunia oleh *Asian Development Bank* pada tahun 2008 [8]. Kotornya Citarum tidak lepas dari fakta bahwa Sungai Citarum membelah 8 kabupaten dan 3 kota yang masing-masing mempunyai ego pemanfaatan air sendiri sehingga baik program pelestarian maupun pemanfaatan air tidak terkoordinasi.

Menjamin ketersediaan air baku bukanlah hal yang enteng. 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 senantiasa tersedia.

Ketidakpastian ini sangat mengganggu, sebab apabila pasokan air baku terhenti atau memburuk kualitasnya, maka kinerja swasta dalam melaksanakan kewajibannya mengalirkan air minum terganggu dan mutu pelayanan publik juga ikut menurun. Bahkan mungkin juga swasta harus membayar denda atas keterlambatan menyediakan air bersih. Dengan berbagai ketidakpastian seperti ini, bagaimana mungkin ada investor swasta yang berminat menyediakan dan mengusahakan SPAM?

2. MASALAH KELEMBAGAAN DALAM MANAJEMEN SUMBER DAYA AIR

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

Saat ini di Indonesia terdapat masalah kelembagaan yang kronis dalam kegiatan pemanfaatan dan pelestarian SDA. Paling tidak, terdapat empat badan yang mengurus masalah SDA di Indonesia, yaitu Balai Pengelola Daerah Aliran Sungai (BPDAS, menangani urusan konservasi daerah aliran sungai); Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS, menangani urusan pemanfaatan air sungai secara holistik); Badan Pendukung Pengadaan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM, memfasilitasi operator-operator air minum); dan Perum Jasa Tirta. Ini belum menghitung dinas-dinas dan balai-balai urusan air yang bertanggungjawab kepada Pemerintah daerah setempat. Setiap badan memiliki tugas pokok dan fungsi yang berbeda-beda.

Upaya koordinasi antara badan-badan pengelola SDA telah diikhtikarkan melalui kebijakan pembentukan Dewan Sumber Daya Air Nasional, pembentukan Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air, serta kebijakan manajemen terpadu daerah aliran sungai [9] (*one river, one plan, one management* [10]) melalui pembentukan TKPSDA. Akan tetapi skeptisisme atas keberhasilan kebijakan manajemen terpadu ini masih sering terdengar. Pusat Kajian Strategis Kementerian Pekerjaan Umum [10] melaporkan bahwa koordinasi antar instansi urusan air belum optimal sehingga pengelolaan SDA di Indonesia menjadi tidak terintegrasi. Laporan lain dari Dewan Sumber Daya Air Nasional menunjukkan bahwa upaya konservasi SDA berjalan sendiri-sendiri sehingga "hasil kerja yang diharapkan kurang bisa bersinergi dan tidak optimal karena lemahnya koordinasi antar sektor serta ketiadaan rencana induk" [11]. Walaupun di atas kertas TKPSDA seharusnya merupakan forum yang baik untuk mengharmonisasikan kepentingan badan-badan pengelola SDA yang banyak jumlahnya ini, TKPSDA tidak memiliki wewenang menjalankan kebijakan operasional: fungsinya hanyalah sebagai wadah pertemuan.

Buruknya koordinasi antara para badan urusan air berbahaya sebab sebagaimana ditunjukkan oleh pengalaman di Cina, tidak terkoordinirnya instansi-instansi Pemerintah yang mengurus pengaturan SDA dapat mengakibatkan "terfragmentasinya tanggung jawab" [12] sehingga dapat berujung kepada vakum kebijakan (misalnya dalam hal pencemaran) atau dapat menyebabkan tumpang tindihnya kebijakan (misalnya dalam hal pemanfaatan SDA).

Dengan tidak matangnya koordinasi ini, bagaimanakah cara Pemerintah menjamin KPS sektor air minum tetap menarik bagi investor swasta?

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 pengintegrasian kebijakan	Perpres 12/2008
Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air ¹	Kementerian PU	Mengkoordinasikan kepentingan antar sektor, antar wilayah dan antar pemilik 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 46/2010; PP 7/2010
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

¹ TKPSDA adalah lembaga koordinasi yang terdiri dari beberapa *stakeholder* bidang air lintas-sektoral dan lintas-regional, misalnya BBWS, Dinas Pengairan, LSM, PDAM, Bapeda, Dinas Kehutanan, dan lain-lain.

3. 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. Peran PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia sebagai Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur (BUPI) menjadi relevan dalam hal ini, dimana ketersediaan air baku dapat menjadi cakupan penjaminan infrastruktur yang diberikan karena hal itu 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.

Terkait hal itu, PT PII 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 karena itu, kami mengusulkan **Pemerintah memberdayakan kapasitas kelembagaan BBWS dan BPPSPAM agar mampu mengelola SDA secara baik dan PT PII harus menjalankan langkah-langkah strategik untuk memperoleh gambaran menyeluruh mengenai risiko ketersediaan air.**

OPTIMALISASI KELEMBAGAAN BBWS DALAM MEMITIGASI RISIKO KONTINUITAS, KUALITAS, DAN KUANTITAS AIR

Ps. 16 Perpres No. 67² memandatkan agar risiko dialokasikan kepada pihak yang paling mampu mengendalikannya. Sektor publik nyata-nyata memiliki kewenangan dalam mengeluarkan regulasi terkait air (lihat misalnya Ps. 33 UUD 1945, Ps. 6 UU 7/2004, PP No. 82/2001, PP No. 16/2005, Perpres No. 29/2009, Perpres No. 12/2008, dan Perpres No. 42/2008). Lihat pula hasil penelitian Wibowo & Mohamed [13], pernyataan Ketua PERPAMSI [14], dan laporan Akuntano [15] yang jelas memperlihatkan kesatuan pandangan bahwa **risiko ketersediaan air baku harus ditanggung oleh Pemerintah Pusat** dan sebagai konsekuensinya Pemerintah harus mampu menjamin mutu air baku dan keberlangsungannya. Jadi, kerugian akibat ketidakpastian air baku semestinya ditanggung Pemerintah.

Oleh karenanya, kami mengusulkan agar **Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) diberdayakan sebagai lembaga yang dapat dijadikan 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

² Perpres No. 67 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dua kali oleh Perpres No. 13 Tahun 2010 dan Perpres No. 56 Tahun 2011

dan No. 9/PRT/M/2013. Secara rutin, TKPSDA juga menyusun Pola Operasi Waduk dan Alokasi Air (POWAA) yang menjadi pedoman alokasi air [16].

Dari sini terlihat bahwa BBWS **memiliki kemampuan untuk memberikan proyeksi potensi dan penggunaan air baku**. Dengan adanya mekanisme penghitungan dan pengalokasian air baku seperti ini, BBWS semestinya mampu memimpin dalam penjaminan ketersediaan air bagi proyek-proyek KPS air minum sehingga bila kuantitas atau kualitas air baku menurun, investor swasta dapat memperoleh jaminan kompensasi. **Kami mengusulkan pula agar jaminan BBWS diberikan atas dasar masukan atau saran dari TKPSDA³** (bila ada) di masing-masing BBWS, agar kepentingan-kepentingan pemangku kepentingan lain dapat terakomodasi sehingga penjaminan yang dilakukan BBWS dapat holistik dan tidak terfragmentasi.

Akan tetapi, usulan di atas disertai dengan beberapa *caveat*: Pertama, BBWS hanya menangani urusan SDA yang terkait dengan wilayah sungai. Padahal, KPS air minum dapat saja memperoleh air baku dari sumber non-sungai⁴ walaupun jumlahnya jauh lebih sedikit dibanding KPS yang air bakunya memanfaatkan air sungai. Dalam hal KPS air minum non-sungai seperti itu, peran BBWS menjadi irelevan dan perlu diadakan studi lebih lanjut mengenai lembaga manakah yang dapat menjalankan fungsi *leader* dalam menjamin ketersediaan air. Kedua, BBWS, tidak dapat menjamin mutu air baku yang menurun akibat pencemaran dari efluen industri. Ini adalah peran Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) yang sebenarnya bersifat reaktif dan memberikan sanksi. Tentu perlu diingat bahwa apabila di suatu wilayah sungai tidak terdapat industri, maka peran KLH tidak signifikan dan tidak relevan.

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

Penjaminan ketersediaan air oleh BBWS akan membawa konsekuensi ekonomis dan yuridis. Pertama, BBWS harus diberikan alokasi anggaran yang sesuai agar fungsi penjaminan dapat diselenggarakan dengan baik. Kedua, BBWS juga harus diberi *platform* atau alas hukum untuk bertindak dalam kapasitasnya sebagai penjamin kontinuitas, kualitas, dan kuantitas air sungai, misalnya kapasitas untuk memberi instruksi yang mengikat kepada lembaga-lembaga tertentu. Selanjutnya, BBWS dapat melakukan kontak dengan unsur yang mewakili Pemerintah dalam PKS, misalnya PDAM atau Pemerintah Daerah, karena pihak ini yang seharusnya resmi ditugaskan sesuai ketentuan dalam PKS untuk menjadi pihak yang bertanggung jawab atas ketersediaan air tersebut.

³ Beberapa pernyataan Ketua BPPSPAM dan pemberitaan di media massa mengindikasikan bahwa penyelenggara proyek KPS air minum dapat menerima jaminan kuantitas pasokan air baku dari BPPSPAM [17] atau dari Direktorat Sumber Daya Air Kementerian PU [18]. Akan tetapi perlu dipelajari lebih lanjut mengenai cakupan jaminan ini. Apakah jaminan yang dimaksud adalah jaminan dalam arti legal-formil — yakni pernyataan kesanggupan yang diikat sebagai sarana perlindungan bagi suatu pihak agar pihak tersebut memperoleh kepastian pelaksanaan suatu prestasi — mengingat BPPSPAM sebenarnya bertindak sebagai fasilitator/ advisor dan tidak bertugas menjamin pasokan air baku, masih menjadi pertanyaan.

⁴ Misalnya, sumber air tanah dalam, sumber air laut yang didesalinasi, atau sumber-sumber lain.

OPTIMALISASI KELEMBAGAAN BPPSPAM DALAM MEMITIGASI RISIKO NONTEKNIS

Problematika ketersediaan air tidak hanya dipicu oleh faktor teknis seperti debit air dan mutunya. Swasta juga menghadapi risiko keengganan kepala daerah setempat mengizinkan akses orang luar daerah ke sumber airnya. Ini yang terjadi pada kasus Aetra. Kasus yang dihadapi Aetra tidak dipicu oleh unsur teknis. Air Cisadane tetap mengalir dan mutunya tidak menjadi isu kontensius. Yang menjadi masalah adalah sikap kepala-kepala daerah setempat yang tidak kooperatif.

Problematika ini dapat dihindari apabila **investor swasta melaksanakan studi kelayakan dengan baik dan merujuk kepada Permen PU No. 18/2007** yang telah memberikan panduan yang rinci mengenai pengembangan SPAM, termasuk survei ketersediaan dan mutu air baku. Apabila panduan ini dilaksanakan dengan baik, 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 PJKP dan Aetra ke Kementerian Pekerjaan Umum, yang berujung kepada diamandemennya Perpres 67/2005. Kinerja ini sangat dipuji 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

BOKS 3.

Kesulitan Nonteknis

Pada tahun 2006, Kabupaten Tangerang menawarkan proyek pengadaan SPAM melalui skema KPS yang dimenangkan oleh PT Aetra Air Tangerang (PT AAT). Proyek ini terganggu oleh masalah air baku di mana di dalam perjanjian konsesi disepakati air baku diambil dari Sungai Ciujung di Kabupaten Serang dan dari Sungai Cisadane di Kota Tangerang. Akan tetapi ternyata air baku dari kedua sungai ini sulit untuk didapatkan.

Air baku di Sungai Ciujung ternyata sudah dikelola oleh pihak swasta dan Kabupaten Serang sehingga dikhawatirkan pasokan air baku sangat tergantung kepada pengelola Sungai Ciujung. Air baku tidak jadi diambil dari Ciujung dan diupayakan untuk diambil dari Cisadane.

Pembangunan fasilitas air baku di Cisadane dihambat oleh Kota Tangerang yang menolak mengizinkan 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 Cisadane.

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 mentah 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 Cisadane dan menghentikan pembangunan pipa PT AAT. Setelah perundingan, tercapai kesepakatan di mana PT AAT diperkenankan membangun fasilitas dengan syarat-syarat tambahan yang tidak diungkap ke publik.

badan koordinasi yang terdiri dari gabungan elemen organisasi non-Pemerintah dan Pemerintah sehingga forum ini sangat tepat untuk dijadikan sebagai forum musyawarah untuk mencapai mufakat.

Di sini, **PT PII sebagai penjamin risiko Pemerintah perlu untuk melakukan studi menyeluruh mengenai metode mitigasi risiko nonteknis ketersediaan air.** Penelitian mengenai kapasitas BPPSPAM dalam memfasilitasi dialog antara PJKP/swasta dengan di bawahnya harus dilakukan agar estimasi risiko dapat dilakukan dengan baik. Hal ini penting sebab kekerapan insiden buruknya kuantitas dan kualitas air baku tinggi sehingga eksposur klaim juga tinggi.

Hal lain yang sangat penting adalah bahwa **para pihak harus menyepakati alokasi risiko dan menuangkannya ke perjanjian kerjasama.** Perkara Aetra tidak boleh terulang lagi, di mana perjanjian konsesinya sama sekali tidak menyinggung perihal risiko ketersediaan air baku dan siapa yang harus menanggung risiko kerugian apabila di kemudian hari timbul masalah ketersediaan air baku.

4. 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 berprofit rendah. Saat ini, PT PII mengalami kesulitan dalam mengevaluasi risiko dan merancang mitigasi risiko ketersediaan air baku akibat adanya ketidakjelasan institusi/lembaga yang mampu menjamin atau memimpin mitigasi risiko ketidakterediaan 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.

Di sini diperlukan suatu kebijakan yang memadai untuk membenahi buruknya kapasitas lembaga-lembaga terkait SDA. Diusulkan untuk memperkuat kapasitas BBWS dan BPPSPAM agar PT PII maupun PJKP memiliki mitra yang jelas dalam proses penilaian aplikasi dan pemberian penjaminan infrastruktur. Bila penjaminan telah dilakukan, niscaya permasalahan risiko kelembagaan terkait ketersediaan air baku dapat tidak lagi menjadi disinsentif bagi investor swasta untuk terjun ke KPS sektor air. Swasta pun menjadi termotivasi untuk terjun ke bisnis KPS sektor air.

5. REFERENSI

1. Kementerian Pekerjaan Umum. *Swasta Tidak Mungkin Ambil Alih Aset PDAM*. 2008 [cited 2013 1 April]; Available from: <http://bit.ly/17FD1y5>.
2. Alexey, E.C. *Pasokan Air Baku ke Jakarta Keruh*. 2009 [cited 2013 10 April]; Available from: <http://bit.ly/11kP40g>.
3. *Intake Tersumbat, Pelayanan PDAM Terganggu*. 2013 [cited 2013 7 April]; Available from: <http://bit.ly/13m6BFp>.
4. *Pasokan Air Baku dari PJT II Menurun & Terkontaminasi Solar, Suplai Air Aetra kepada Pelanggan Terganggu Sementara*. 2013 [cited 2013 6 April]; Available from: <http://bit.ly/17L4qyG>.
5. Strya, Y. *30 Ribu Pelanggan PDAM Kota Bandung Terganggu Pasokan Air*. 2012 [cited 2013 10 April]; Available from: <http://bit.ly/17L6CpJ>.
6. Sabar, A., *Prospek Kontribusi DAS Cikapundung Memenuhi Laju Permintaan Sumber Air Baku Metropolitan Bandung*. Media Komunikasi Teknik Sipil, 2006. 14(2): p. 169-178.
7. *Menyikapi Potensi Perang Air, in Sustaining Partnership: Media Informasi Kerjasama Pemerintah dan Swasta* 2011, Infrastructure Reform Sector Development Program BAPPENAS: Jakarta. p. 7-9.
8. *Asian Development Bank. Clean Future for World's Dirtiest River*. 2008 [cited 2013 3 April]; Available from: <http://bit.ly/1111UdC>.
9. Nursiah, S. *Menteri Pekerjaan Umum Apresiasi Komitmen PDAM Bandarmasih*. 2012; Available from: <http://bit.ly/XQjTeN>.
10. Pusat Kajian Strategis Kementerian Pekerjaan Umum, *Kajian Keterpaduan Pengembangan Air Baku, Air Bersih, dan Sanitasi*, 2010, Kementerian Pekerjaan Umum: Jakarta.
11. Anshori, I., *Konsep Pengelolaan Sumber Daya Air Menyeluruh dan Terpadu*. Buletin Dewan Sumberdaya Air Nasional, 2009.
12. Lee, S., *Development of Public Private Partnership (PPP) Projects in the Chinese Water Sector*. Water Resource Management, 2010. 24: p. 1925-1945.
13. Wibowo, A. & S.A.M. Mohamed. *Perceived Risk Allocation in Public-Private-Partnered Water Supply Projects in Indonesia in Proceeding of 1st International Conference on Engineering Management (ICEM-2008)*. 2008. Mehran University of Engineering and Technology Pakistan.
14. *Dua SPAM Beroperasi 2013*. 2012 [cited 2013 1 April]; Available from: <http://bit.ly/11dreU8>.
15. Akuntono, I. *Pemerintah Dituntut Cukupi Ketersediaan Air Baku*. 2013 [cited 2013 1 April 2013]; Available from: <http://bit.ly/YTjTuk>.
16. Balai Besar Wilayah Sungai Brantas. *Pola Operasi Waduk dan Alokasi Air (POWAA) di Daerah Aliran Sungai (DAS) Kali Brantas Musim Hujan 2010/2011*. 2012 [cited 2013 7 April]; Available from: <http://bbwsbrantas.com/index.php?p=83>.
17. *Kementerian PU Jamin Air Baku Maros*. 2012 [cited 2013 5 April]; Available from: <http://bit.ly/13uLQLE>.
18. Dinisari, M.C. *SPAM Semarang Barat: Tender Proyek Dibuka Pertengahan* 2013. 2012 [cited 2013 7 April]; Available from: <http://bit.ly/13JYNRH>.

INFORMASI PENULIS

Policy Brief ini merupakan ringkasan dari seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) “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 kerjasama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).

PERNYATAAN PENAFIAN: Isi dari *Policy Brief* ini merupakan buah pikiran para penulis dan **tidak 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 dagang. Saat ini beliau menjabat sebagai ketua Bagian Hukum Dagang pada Fakultas Hukum UGM dan terdaftar sebagai anggota peneliti pada Pusat Studi Transportasi dan Logistik.

Di samping mengajar, Sulistyowati sering diminta untuk menghasilkan *legal opinion*. Selain itu, Sulistyowati berkontribusi aktif kepada perkembangan khazanah ilmu hukum dengan melakukan berbagai penelitian dan menulis buku.

Alamat korespondensi:

sulistyowatiugm@yahoo.co.id

Dr. Ir. Aries F. Firman M.Sc., MBA.

adalah pengajar senior pada *School of Business and Management*, Institut Teknologi Bandung dan praktisi di bidang sumber daya air. Minat riset beliau adalah *business leadership, operation management, dan qualitative research*. Kini, Aries Firman tergabung dalam Kelompok Keahlian Manajemen Operasi dengan kepakaran/spesialisasi di bidang *International Project Management*.

Alamat korespondensi:

aries.firman@gmail.com

Rizky Wirastomo, S.H.

adalah pengajar pada *International Undergraduate Program*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan bidang minat hukum dagang. Saat ini Rizky adalah kandidat *Master of Laws in Banking and Financial Law* (LL.M.) **Boston University School of Law**.

Sejak tahun 2012, Rizky secara aktif menjadi pendamping dosen pada Bagian Hukum Dagang Fakultas Hukum UGM baik dalam kegiatan mengajar maupun penelitian.

Alamat korespondensi:

r.wirastomo@gmail.com

Ananto Darudono Putro, S.T.

adalah lulusan Teknik Lingkungan Institut Teknologi Bandung dengan spesialisasi bidang air minum. Saat ini Ananto adalah kandidat Master Administrasi Bisnis (MBA) Institut Teknologi Bandung.

Sejak tahun 2011, Ananto secara aktif menjadi praktisi di bidang Air Minum, baik bidang Pengolahan, Perencanaan, dan Kerjasama di bidang Investasi Air Minum.

Alamat korespondensi:

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 *)

Yenny M. Zein menjabat sebagai Kepala Bidang Kerja Sama Daerah, Badan Penanaman Modal Daerah (BPMD) Kabupaten Tangerang dan juga sekretaris tim monitoring evaluasi yang dibentuk untuk memantau dan mengevaluasi kegiatan Kerjasama Pemerintah-Swasta (KPS). Pada bulan Februari 2013, dilakukan diskusi mengenai proyek KPS antara Pemerintah Kabupaten Tangerang dengan PT Aetra Air Tangerang (PT AAT). Di tempat dilakukannya diskusi tersebut Yenny dan stafnya saling bertukar pikiran mengenai sejarah dibentuknya proyek KPS air minum ini berikut permasalahan-permasalahan yang terjadi dari proses lelang hingga masa operasional, baik permasalahan teknis di lapangan hingga permasalahan kelembagaan dan peraturan yang membelit.

Proyek KPS air minum di Kabupaten Tangerang ini diwacanakan oleh PDAM pada tahun 2006 kepada Bupati Tangerang. Pada saat itu PDAM menghadapi kondisi di mana pasokan air baku dari Sungai Cisdane sudah tidak mencukupi untuk diolah oleh PDAM Kabupaten Tangerang, sehingga PDAM sulit untuk melakukan pengembangan pelayanan air minum kepada masyarakat. Selain itu juga 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 dan cepat. PT AAT selaku

* Studi kasus ini disusun dan ditulis oleh Dr. Sulistyowati, S.H., M.Hum. dan Dr. Ir. Aries F. Firman M.Sc, MBA. Dr. Sulistyowati adalah pengajar senior pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Saat ini beliau menjabat sebagai ketua Bagian Hukum Dagang pada Fakultas Hukum UGM dan terdaftar sebagai anggota peneliti pada Pusat Studi Transportasi dan Logistik. Dr. Aries Firman adalah pengajar senior pada *School of Business and Management* Institut Teknologi Bandung dan praktisi di bidang sumber daya air. Minat riset beliau adalah *business leadership*, *operation management*, dan *qualitative research*. Kini, Dr. Aries Firman tergabung dalam Kelompok Keahlian Manajemen Operasi dengan kepakaran/spesialisasi di bidang International Project Management.

investor pemenang juga banyak mengalami kendala baik teknis dan non teknis yang dihadapi selama proses lelang dan kegiatan proyek tersebut. Pada saat itu kendala terbesar yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang adalah benturan peraturan dan ego wilayah yang berada di sekitar Kabupaten Tangerang. Selain itu juga PT AAT tidak mendapat jaminan dari Pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah sehingga PT AAT dalam melakukan investasi menggunakan struktur modal penuh dari modal PT AAT itu sendiri karena dukungan bank pun nihil.

Sebagai proyek pionir KPS bidang air minum di Indonesia, Yenny banyak menceritakan proses dan dilema dalam pelaksanaan proyek KPS air minum ini. Apakah tindakan dan strategi yang diambil beliau saat mengawal proyek ini sudah tepat dan mampu meletakkan dasar untuk dapat menjadi contoh bagi proyek KPS serupa di tahun yang akan datang?

POSISI KASUS

Akhir tahun 2009. Yenny M. Zein, Kepala Bidang Kerjasama Daerah di Badan Penanaman Modal Daerah Kabupaten Tangerang, akhirnya bisa sedikit menarik napas lega. Sejak pertama kali dicetuskan pada tahun 2006, kerjasama Pemerintah-swasta di bidang air minum di Kabupaten Tangerang akhirnya mulai efektif berlaku bulan Oktober lalu. Setelah menemui berbagai rintangan, *pilot project* kerjasama Pemerintah-swasta ini akhirnya dapat memulai pembangunan instalasi pengolahan dan pengambilan air dan pemasangan pipa distribusi. Setelah masa konstruksi selesai, air bersih akan dapat mulai mengalir rumah-rumah warga di Kabupaten Tangerang.

Yenny mengingat-ingat upayanya merealisasikan proyek kerjasama Pemerintah-swasta ini selama tiga tahun terakhir. Selama tiga tahun, 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. Monumental karena proyek ini direkomendasikan pada *Indonesia Infrastructure Conference and Exhibition 2005 (IICE)*, ditawarkan pada *Indonesia Infrastructure Summit 2007* dan digadang-gadang sebagai proyek unggulan dalam *Masterplan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Bahkan, proyek pengadaan air minum ini termasuk ke dalam Inpres No. 5/2008 tentang Fokus Ekonomi 2008-2009, di mana ditargetkan KPS air minum di Kabupaten Tangerang sudah dapat berfungsi selambatnya akhir Desember 2009.

Pernyataan Penafian:

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.

Seakan-akan hendak menekankan arti penting proyek ini, pada tahun 2007 Kabupaten Tangerang dilanda kejadian luar biasa muntaber yang merenggut korban jiwa. Lorong-lorong puskesmas dipenuhi oleh pasien yang menderita penyakit yang disebabkan oleh penggunaan air yang tidak higienis ini. Pemerintah semakin terbenam di bawah desakan masyarakat untuk segera membangun fasilitas air bersih yang terjangkau bagi masyarakat.

Akan tetapi, sepanjang tahun 2007 sampai 2009, sepertinya selalu ada saja hal yang menghambat Yenny dalam menyukseskan proyek kerjasama air minum ini. Masalah yang dihadapi Yenny sebenarnya adalah masalah klasik. Ketidaksiapan peraturan 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 kerjasama Pemerintah-swasta belum teruji. Pemerintah Daerah masih euforia dengan berbagai kewenangan otonomi mereka dan cenderung mengangangi sumberdaya sendiri.

Menanggapi rumitnya keadaan, beberapa pilihan strategis telah diambil Yenny M. Zein. Tepatkah pilihan-pilihan tersebut?

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 959,6 km² atau 9,93% dari seluruh luas wilayah Provinsi Banten dengan batas wilayah sebelah Utara berbatasan dengan Laut Jawa, sebelah Timur berbatasan dengan Kota Tangerang Selatan dan Kota Tangerang, sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Bogor dan Kota Depok, sedangkan sebelah Barat berbatasan dengan 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 dan pada tahun 1993, Kota Tangerang dimekarkan dari Kabupaten Tangerang.

IDE PENINGKATAN PELAYANAN AIR MINUM MELALUI PENDEKATAN KPS

Pada tahun 2007 di Kabupaten Tangerang terjadi kejadian luar biasa (KLB) penyakit muntaber yang merenggut 3 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 disertai buruknya kualitas sumber air alternatif yang digunakan warga ditengarai merupakan penyebab terjadinya kejadian luar biasa (KLB) muntaber di Kabupaten Tangerang.

Yenny tahu bahwa pengembangan SPAM di daerah Kabupaten Tangerang mutlak diperlukan. Sebagai daerah satelit bagi daerah tetangganya yang memiliki laju pertumbuhan yang pesat, Kabupaten Tangerang merupakan wilayah potensial pertumbuhan pemukiman baru yang memerlukan akses air minum. Pada saat ini, sudah banyak permintaan tunggu layanan air minum kepada PDAM (*actual demand*). Bagi sektor non-domestik, pengadaan SPAM di wilayah tersebut diharapkan dapat menjadi pemicu pertumbuhan sektor industri yang pada gilirannya akan memicu pertumbuhan ekonomi. Juga, dengan adanya SPAM, pengambilan air tanah dalam oleh industri 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 maka Pemerintah Kabupaten Tangerang dibantu oleh Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum Kementerian Pekerjaan Umum (BPPSPAM PU) pada tahun 2007 mengadakan lelang terbuka untuk pihak swasta berinvestasi di bidang air minum di Kabupaten Tangerang. Alasan untuk melakukan kerjasama 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. Melalui proyek pengembangan SPAM ini tidak hanya masyarakat yang terlayani tetapi juga industri yang berada di Kabupaten Tangerang juga akan menikmati pelayanan air yang disediakan oleh pihak investor swasta.

Proyek di Kabupaten Tangerang ini adalah proyek berbasis KPS bidang air minum pertama kali di Indonesia yang berhasil dilaksanakan. Direncanakan, proyek KPS ini akan memiliki usia konsesi selama 25 tahun untuk melayani penyediaan dan pelayanan air minum di Kabupaten Tangerang, yang terdiri dari 5 kecamatan yaitu, Sepatan, Pasar Kemis, Balaraja, Cikupa, dan Jayanti. Air baku diproyeksikan diambil dari Sungai Cisadane dan Sungai Ciujung dengan dengan total kapasitas sebesar 900 liter/detik dan target pelayanan domestik sebanyak 72.000 sambungan rumah dan 300 industri di Kabupaten Tangerang.

Seperti biasa, proyek-proyek infrastruktur melibatkan banyak pertimbangan dan peran berbagai *stakeholder*. Yenny menemui dilema sebagai berikut:

1. Dilema bagi pihak swasta:

Bagaimanakah swasta bisa memberikan pelayanan air bersih yang optimal namun juga tidak mengalami kerugian?

2. Dilema yuridis dalam kerjasama Pemerintah-swasta:

Di satu sisi, swasta ingin mencari keuntungan sebesar-besarnya namun di sisi lain, Pemerintah wajib menjamin akses rakyat kepada air bersih dengan harga terjangkau.

3. Dilema regulasi:

Bagaimanakah sebaiknya Pemerintah Kabupaten Tangerang merespon peraturan perundang-undangan di sektor KPS yang kurang mampu mengikuti pesatnya perkembangan praktik dalam proyek kerjasama Pemerintah-swasta?

4. Dilema kelembagaan:

Pengambilan air baku diproyeksikan terletak di Ciujung, Kabupaten Serang dan di Cisadane, Kota

Tangerang. Ada potensi dilema kelembagaan di mana Pemerintah Kabupaten Serang dan Pemerintah Kota Tangerang merasa memiliki yurisdiksi wilayah atas sumber air baku di Sungai Ciujung dan Sungai Cisadane.

RIWAYAT PROYEK

Proyek kerjasama Pemerintah-swasta pengadaan air bersih di Kabupaten Tangerang meliputi lima wilayah 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 di Kabupaten Tangerang menggunakan Perpres No. 67 Tahun 2005 sebagai acuan hukum. Pasal 7 jo. Pasal 8 Perpres No. 67 mengharuskan usulan proyek KPS untuk disertai dengan pra-studi kelayakan dan konsultasi publik. Pra-studi kelayakan disusun oleh Pemerintah Kabupaten dibantu oleh BPPSPAM. Setelah melakukan pengkajian pra-studi kelayakan, dokumen tender disusun. Setelah itu, 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 lanjut ke tahap prakualifikasi. Prakualifikasi dilaksanakan pada tanggal 18 Desember 2006 sampai 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-Capitalink dan Konsorsium dan Asian Utilities, Pte. Ltd.

Pelelangan mulai dilaksanakan pada tanggal 9 Juli 2007. Acuatico menang 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 kerjasama. Perjanjian kerjasama ditandatangani pada tanggal 4 Agustus 2008 (Ref. No. 690/PK.2076-BPMD2008). Acuatico memiliki waktu 6 bulan untuk memenuhi persyaratan pendahuluan. Acuatico mendirikan pemenuhan Persyaratan Pendahuluan selesai pada tanggal 4 Oktober 2009. Kontrak efektif dimulai pada tanggal tersebut.

PT AETRA AIR TANGERANG

PT Aetra Air Tangerang (PT AAT) mayoritas dimiliki oleh Acuatico Pte. Ltd, *investment holding* yang berbasis di Singapore dan PT Capitalinc Tbk yang berinvestasi di infrastruktur air bersih dan saat ini sedang membangun 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 dan non teknis yang dihadapi selama proses lelang dan kegiatan proyek tersebut. Pada saat itu kendala terbesar yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Tangerang adalah benturan peraturan dan ego dari kepala daerah yang berada di sekitar Kabupaten Tangerang. Selain itu juga PT AAT selaku investor tidak mendapat jaminan dari Pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dan bahkan tidak memperoleh pinjaman bank sehingga PT AAT dalam melakukan investasi menggunakan struktur modal penuh dari PT AAT itu sendiri (*full equity*), yakni sebesar kurang lebih Rp 500 miliar.

PT AAT berkomitmen menyediakan akses air bersih dengan kualitas yang 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 rumahnya.

PERMASALAHAN

Dalam pelaksanaan proyek KPS air minum di Kabupaten Tangerang, Pemerintah Kabupaten Tangerang dan PT AAT menemui kendala teknis maupun kendala regulasi/institusional yang cukup mempengaruhi kebijakan yang diambil untuk menjamin proyek ini masih dapat dijalankan sehingga masyarakat Kabupaten Tangerang di wilayah konsesi mendapat pasokan air layak minum yang memadai.

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. Memang, pada perencanaan proyek kerjasama air minum Kabupaten Tangerang *intake* air baku yang akan dikelola oleh pihak investor 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 dalam wilayah administrasi Kabupaten Serang). Akan tetapi, PT AAT mengalami kesulitan dalam mengamankan *intake* air baku Sungai Ciujung. Di Sungai Ciujung sudah dilakukan pengelolaan *intake* air baku 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 dampaknya bagi PT AAT.

Ketidakpastian pasokan dan harga air baku ini menyebabkan tidak ada pihak bank yang mau memberikan dukungan finansial. Karena tenggat Persyaratan Pendahuluan sudah semakin dekat, PT AAT dan Pemerintah Kabupaten Tangerang sepakat untuk tidak mengambil air baku dari Sungai Ciujung dan kedua belah pihak pun 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. Saat ini PT AAT memiliki *intake* air baku di Sungai Cisadane sebesar 900 liter/detik. Hal ini memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap pihak PT AAT karena ia harus merevisi dokumen perencanaan dan anggaran investasi (CAPEX) yang sudah disusun sebelumnya dan harus melakukan amandemen kontrak perjanjian kerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Tangerang. Akibatnya, pemasangan pipa di wilayah konsesi yang dekat dengan lokasi *intake* Sungai Ciujung yaitu Kecamatan Jayanti akan molor karena PT AAT harus memperhitungkan perubahan investasi pipa distribusi yang akan melayani daerah tersebut.

Konflik Peraturan

Empat badan usaha lolos prakualifikasi. Dalam waktu yang sudah ditentukan, hanya 2 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 agar terdapat minimal tiga penawaran sebelum pelelangan umum dapat dilanjutkan. Di sini muncul pertanyaan: mengapa Lampiran Perpres 67 mensyaratkan terdapat minimal tiga peserta penawaran padahal panitia pengadaan diperbolehkan untuk memilih kurang dari tiga peserta yang lulus prakualifikasi.

Pada waktu itu, Yenny berkoordinasi dengan Kepala BPPSPAM PU, Rachmat Karnadi, dan mohon petunjuk apakah proses tender bisa dilanjutkan walaupun hanya ada dua badan usaha yang mengajukan penawaran. Dengan mempertimbangkan dana yang telah dikucurkan dan waktu yang telah terbuang, Kementerian Pekerjaan Umum memberikan lampu hijau untuk melanjutkan proses *tender*. Dengan adanya restu dari PU, Pemerintah Kabupaten melanjutkan mengevaluasi dokumen *tender*.

Tuntutan DPRD Kabupaten Tangerang

Selama masa konsultasi publik, Yenny ditegur oleh DPRD Kabupaten Tangerang karena belum kunjung mengajukan permohonan izin melakukan kerjasama Pemerintah-swasta. Alasan yang diajukan DPRD waktu itu adalah bahwa proyek ini berpotensi membebani masyarakat Kabupaten. Berdasarkan Pasal 42 jo. Pasal 195 UU Pemerintahan Daerah, DPRD memang berwenang untuk memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama “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, lalu diikuti dengan tanggapan fraksi, kemudian studi banding. Rachmat Karnadi juga ikut terlibat melakukan lobi bersama-sama 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 DPRD berpikir-pikir. Akhirnya, DPRD bersikap *silent* dengan tidak mengeluarkan persetujuan tetapi juga tidak menentang rencana kerjasama ini.

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 Kota Tangerang. Menurut Pemerintah Kota, PT AAT harus memiliki izin mendirikan bangunan dan izin galian. Selain itu, Pemerintah Kota menginginkan bagian keuntungan dari air yang mereka 'izinkan' untuk dialirkan ke Kabupaten. Setelah diadakan beberapa kali pertemuan, Pemerintah Kota Tangerang dikabarkan minta kompensasi untuk manfaat masyarakat Kota Tangerang dalam skala milyar rupiah pertahunnya.

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 ke hitungan milyaran 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 membangun fasilitas *intake*. Selain itu, PT AAT mengaku telah memproses izin mendirikan bangunan dan izin galian ke kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Tangerang dan tidak kunjung ditanggapi.

Skeptis dengan sikap tidak akomodatif Pemerintah Kota Tangerang di mana beberapa kali negosiasi telah dijalankan namun tanpa hasil, pada tahun 2010 PT AAT yang terhimpit jadwal dan tenggat waktu pembangunan akhirnya nekat memutuskan 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 merundingkan kembali penyegelan 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 tidak lagi menemui kesulitan dalam meneruskan pembangunan *intake facility* untuk air baku.

Perubahan Kesepakatan Jual Beli Air Curah dengan PDAM Kabupaten Tangerang

Dari kelima kecamatan yang termasuk ke dalam wilayah konsesi, ada satu kecamatan yang memiliki skema yang berbeda, yakni Kecamatan Sepatan. Di Kecamatan Sepatan, 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 nyata pemasangan pipa distribusi ke calon pelanggan di Sepatan. Padahal, dahulu ditekankan dalam *Infrastructure Summit* bahwa ikon proyek KPS di Kabupaten Tangerang adalah perbaikan kualitas air di daerah Sepatan yang telah dilanda KLB muntaber. Alasan PDAM adalah karena harga air yang dibanderol PT AAT terlalu tinggi.

PT AAT melakukan *survey* ke daerah Sepatan dan ternyata banyak pengembang perumahan yang berniat melanggan air PT AAT. Dengan terjadinya kejadian tersebut 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 karena dalam wilayah tersebut terdapat sebagian area Bandara Internasional Soekarno-Hatta yang merupakan pintu gerbang nasional. Kesempatan inilah yang diambil oleh pihak PT AAT untuk dapat masuk mensuplai Bandara Soekarno-Hatta, disamping melakukan pelayanan air minum kepada masyarakat dan industri di wilayah Kecamatan Sepatan.

Perubahan Rencana Pelayanan di Wilayah Kecamatan Balaraja

Di samping permasalahan yang telah diselesaikan Yenny dan PT AAT sebagaimana dijabarkan di atas, Yenny masih menghadapi permasalahan lain. 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 di lapangan, sebagian wilayah Balaraja sudah dilayani oleh PDAM Kabupaten Tangerang. Yenny kembali menemui kompleksitas pelaksanaan proyek. Ternyata data yang diperoleh selama studi kelayakan tidak akurat. Dengan adanya temuan tersebut PDAM, Pemerintah Kabupaten, dan PT AAT masih melakukan perundingan mengenai pelayanan air minum di wilayah tersebut.

Beberapa pilihan alternatif yang muncul adalah sebagai berikut: 1) Pihak PDAM menyerahkan asetnya berupa pipa distribusi yang terdapat pada wilayah Balaraja kepada PT AAT untuk dilayani secara keseluruhan oleh PT AAT. 2) Pihak 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 kontrak kerjasama.

Dalam memutuskan masalah tersebut dan memilih opsi mana yang akan dipilih tidaklah mudah, banyak permasalahan baik secara teknis dan non teknis yang ditemui di lapangan. Permasalahan ini timbul karena perpetaan PDAM di wilayah tersebut terpecah-pecah dan tidak terkonsentrasi pada lokasi tertentu. Hal

ini menyebabkan kesulitan pihak Pemerintah Kabupaten, PDAM, dan PT AAT untuk mengevaluasi nilai aset PDAM yang terdapat di wilayah tersebut.

Konflik dengan Kepala Desa

Di beberapa desa, PT AAT menghadapi kesulitan pemasangan pipa karena dihalang-halangi oleh kepala desa setempat di Kecamatan Pasar Kemis. Kepala desa tersebut meminta ganti rugi kepada PT AAT yang akan memasang pipa distribusi air bersih di jalan yang akan dibeton. Jalan tersebut sebenarnya bahkan bukanlah 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, maju sedikit demi sedikit setiap seratus meter.

Yenny 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.

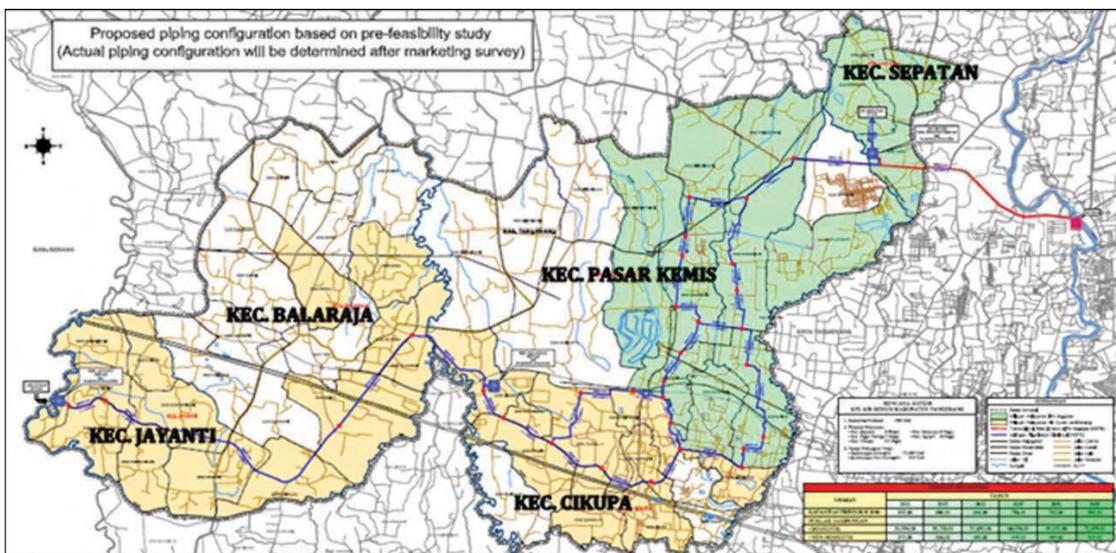
REFLEKSI

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 dan PT AAT telah dihujani 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 yang akan datang? Apakah fasilitasi dari Pemerintah Kabupaten dan BPPSPAM PU berpengaruh besar terhadap keberhasilan proyek KPS?

Ruang lingkup kegiatan proyek penyediaan SPAM di Kabupaten Tangerang ini meliputi:

1. Pembangunan *intake* (unit pengambilan air baku) kapasitas 350 l/detik pada Sungai Cisadane. Saat ini terjadi perubahan rencana jumlah pengambilan air baku yang akan diolah oleh PT Aetra Air Tangerang, yaitu air baku yang akan diambil di lokasi *intake* Cisadane ditingkatkan hingga 900 liter/detik;
2. Pembangunan pipa transmisi dari *intake* ke unit produksi;
3. Pembangunan unit produksi;
4. Pra-sedimentasi;
5. Unit Instalasi Pengolahan Air lengkap (IPA) di Pasar Kemis, dengan kapasitas 900 liter/detik;
6. Pembangunan unit jaringan distribusi;
7. *Reservoir* distribusi kapasitas 6.000 m³;
8. Jaringan perpipaan dan bangunan pendukungnya, pipa primer, sekunder dan tersier dengan panjang sekitar ± 370 km;
9. Pemasangan sambungan minimal 72.000 unit sambungan rumah tangga dan industri pada akhir masa konsesi (2032);

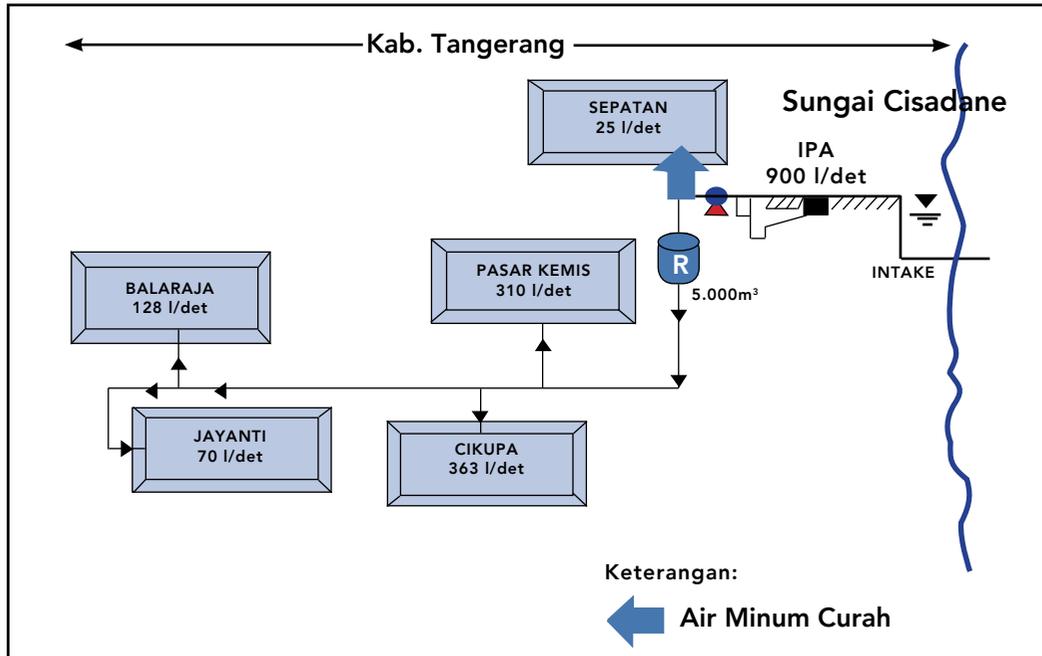
10. Pembelian air curah dari Pemegang Hak Konsesi di Kabupaten Serang sebesar 550 l/detik. Saat ini rencana tersebut diusulkan untuk dihapuskan. Tambahan air dari *intake* Ciujung yang rencana sebesar 550 liter/detik akan direlokasi di *intake* Cisadane;
11. Pengoperasian dan pemeliharaan prasarana dan 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;
12. Pembuatan Sistem Informasi Geografis (GIS) untuk sistem jaringan distribusi dan pembuatan sistem zonasi serta sistem informasi manajemen;
13. Pendistribusian, penjualan dan penarikan rekening pemakaian air minum dari pelanggan di wilayah konsesi;
14. 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. Skematik 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 a. Tangki Lumpur; b. Rumah Pompa Air Minum; c. Aerator; d. Reservoir; e. Bangunan Chlorine; f. Ruang Pengadukan; g. Anti *Water Hammer*; h. *Tube Settler*; i. Rumah Poma Pulsetube; j. Galeri Filtrasi; k. Bangunan Bahan Kimia; l. Gedung Operasional)



INDONESIA INFRASTRUCTURE ROUNDTABLE

PENGADAAN TANAH BAGI PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR DI INDONESIA

Studi Kasus: Jalan Tol Kanci – Pejagan

3



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 3



PENGADAAN TANAH BAGI PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR DI INDONESIA

RINGKASAN

Salah satu permasalahan utama di dalam pengembangan infrastruktur seperti jaringan jalan tol, pembangkit listrik dan lain sebagainya adalah bagaimana kemampuan Pemerintah di dalam penyediaan lahan (selanjutnya menggunakan nomenklatur perundangan, yaitu tanah). Sebuah pertanyaan besar apakah memang benar kendala utama adalah pengadaan tanah atau lebih pada permasalahan, yaitu penciptaan “good governance” di dalam penetapan ruang yang diketahui oleh publik untuk pengembangan infrastruktur. Logika dari penetapan ruang yang dijadikan perundangan memberikan kekuatan Pemerintah untuk menggunakan kekuatan untuk mendapatkan tanah (compulsory acquisition) secara berkeadilan.

Di dalam policy brief ini, kami merekomendasikan kepada Pemerintah upaya-upaya di dalam mempercepat baik di dalam konteks prinsip perubahan paradigma dikarenakan pola “business-as-usual” sudah terbukti tidak berjalan dengan baik. Di dalam policy brief ini, contoh cerita sukses seperti apa yang dilakukan pada saat PT Semesta Marga Raya di dalam membantu pembebasan tanah ruas tol Kanci Pejagan dijadikan pula landasan berpikir. Konsekuensi dari perubahan paradigma juga ditawarkan yaitu, perubahan kelembagaan dan mekanisme kerja antar lembaga yang mungkin juga berdampak penyesuaian perundangan.

Kata kunci: pengadaan lahan, rencana tata ruang wilayah (RTRW), penyelenggara pengadaan lahan, keikutsertaan swasta

Kerjasama antara ketiga perguruan tinggi negeri Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) menyelenggarakan seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR)* dengan tujuan memberi masukan kepada pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur yang tertuang dalam *Policy Brief* ini. IIR merupakan inisiatif tiga perguruan tinggi yaitu UI, ITB dan UGM sebagai salah satu kontribusi kalangan perguruan tinggi untuk turut meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

1. MEKANISME PEMBEBASAN LAHAN (TANAH) DALAM KERANGKA PERUNDANGAN TERKINI

Proses pembebasan lahan (selanjutnya menggunakan istilah tanah sesuai dengan nomenklatur perundangan) pasca-reformasi semakin tidak mudah karena warga masyarakat pemilik tanah cenderung membangun sebuah antitesis berkaitan dengan ganti kerugian. Di era Orde Baru, ada praktik untuk menekan warga masyarakat agar mereka mau menerima ganti kerugian yang ditawarkan oleh Pemerintah atau lembaga yang memerlukan tanah. Di era Reformasi, warga masyarakat berbalik membangun keinginan mereka terkait penetapan ganti kerugian (yang lebih berbasas memberikan keuntungan) atas tanah yang dibebaskan dan memperjuangkannya. Acapkali, harga tanah menjadi tidak terkendali dan beraroma spekulatif yang tentunya sesuatu hal yang tidak diharapkan.

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 :

1. Memasukkan sejumlah infrastruktur (*closed list*) sebagai salah satu pembangunan untuk kepentingan umum dengan memberi definisi yaitu kegiatan itu sudah ditentukan dalam RTRW atau Rencana Penggunaan Ruang Wilayah, meskipun demikian acapkali pembebasan tanah dalam Kemitraan Swasta dan Pemerintah (KPS) diwarnai kecurigaan seolah-olah swasta yang memanfaatkan tanah atas nama infrastruktur untuk kepentingan masyarakat, dan
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 yang baik.

Di dalam pembaruan perundangan, yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum keterlibatan langsung swasta ditutup, sehingga butir 2 di atas sudah tidak relevan lagi. Dengan 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 tahapan kegiatan Persiapan Pengadaan Tanah setelah menerima dokumen perencanaan Pengadaan Tanah dengan membentuk tim;
3. Tim yang terbentuk melakukan konsultasi publik, termasuk kepada warga yang terkena pembebasan tanah; dan
4. Kompensasi dapat diberikan dalam bentuk uang, ganti dengan lokasi tanah lainnya, relokasi, dan wujud lainnya sejauh disetujui seluruh pemangku kepentingan.

Kasus dalam pembebasan tanah untuk jalan tol yang menarik adalah adalah biaya pembebasan disediakan oleh kontraktor dan setelah dibebaskan otomatis menjadi milik Pemerintah sebelum dibangun dan

BOKS 1.

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

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 tetapi dalam kaitan pembebasan tanah seyogyanya dibebankan oleh Pemerintah. Di dalam *Tool Kit for Public and Private Partnership* dari Bank Dunia menggarisbawahi bahwa risiko di dalam pembebasan tanah merupakan beban dari Pemerintah.

Aspek Tata Ruang

Penetapan ruang sangat penting karena selain langkah awal menuju *good governance*, juga akan membantu rekayasa infrastruktur. Sebagai contoh, infrastruktur jalan rel hampir dikatakan tidak memiliki fleksibilitas untuk dilakukan upaya realinyemen apabila terhadang sebidang tanah yang tidak dapat dibebaskan. Tanpa upaya wajib menjual ke Pemerintah (*compulsory acquisition*) akan sangat sulit dapat direalisasi pembangunan jalan rel tersebut. Pemindahan alinyemen akan berdampak pula terhadap perubahan tata ruang.

Aspek Kompensasi

Dua hal yang sangat krusial adalah: Pertama, nilai dari harga jual tanah yang layak serta *appraisal* terhadap nilai tanah tersebut berikut nilai bangunan ataupun tanaman produksi di atasnya. Kedua, pola *appraisal* tidak mungkin dilakukan individu-individu pemilik tanah, tetapi merupakan pengelompokan (*grouping*) harga tanah maupun harga bangunan yang tentunya terjadi upaya perata nilai berdasarkan kesepakatan dengan konsekuensi tidak melihat detail kualitas objek yang dijual.

2. CERITA SUKSES PEMBEBASAN TANAH UNTUK JALAN TOL KANCI PEJAGAN

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

Dari awal terdapat optimisme PT Semesta Marga Raya, bahkan pada saat itu sebagai salah satu kelompok bisnis terkemuka di Indonesia memiliki ambisi untuk menjadi operator jalan tol utama di Indonesia dengan mengupayakan pembebasan tanah, membangun dan mengoperasikan secepatnya. Jalan tol ini diresmikan pengoperasian pada tanggal 26 Januari 2010. Jangka waktu dari perjanjian pengusahaan jalan tol, proses pembebasan hingga beroperasi merupakan salah satu pembangunan proyek jalan tol tercepat di Indonesia. Pengadaan tanah yang berkisar 1 (satu) hingga 2 (dua) tahun dari rencana 7 (tujuh) bulan juga merupakan proses pembebasan lahan yang relatif cepat.

Cerita sukses perolehan tanah khususnya keterlibatan PT Semesta Marga Raya dalam pengadaan tanah, sinergi dengan upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendorong kelancaran pengadaan tanah, menghasilkan warga masyarakat melepaskan hak atas tanah dengan baik dan relatif tanpa perselisihan yang berarti.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh PT Semesta Marga Raya, untuk mempercepat proses pembebasan tanah sebagai berikut:

- Survei sosial ekonomi masyarakat yang dilakukan 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.
- Memetakan pengembangan program kegiatan ekonomi masyarakat dan suatu pemikiran untuk program pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) di *Rest Area* Tol Kanci Pejagan (yang tidak pernah terwujud hingga saat ini).
- Perbedaan pola pendekatan berdasarkan hasil survei.
- Sikap responsif terhadap hambatan yang terjadi untuk penyelesaian secepatnya.

Survei dan pemetaan program kegiatan ekonomi dilakukan oleh Institut Teknologi Bandung untuk wilayah ruas jalan tol di wilayah Kabupaten Cirebon, Provinsi Jawa Barat dan Universitas Diponegoro untuk wilayah di Kabupaten Brebes, Jawa Tengah. Semua beban biaya yang ditanggung langsung oleh PT Semesta Marga Raya dan induk perusahaan. Upaya ini sebenarnya merupakan eksternalitas biaya ekonomi yang tidak terakomodasi di dalam peraturan yang ada. Khususnya, bagi masyarakat yang agraris, pengambilan tanah walaupun dilakukan upaya ganti rugi tentunya menghilangkan kesempatan (*opportunity*) mereka bekerja ke depannya karena mereka tidak dengan mudahnya dapat langsung bekerja (terjadi masa jeda dari mendapatkan ganti rugi serta mendapatkan tanah pengganti serta nilai dan kualitas tanah yang berbeda). Pemetaan upaya ekonomi masyarakat juga suatu 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 rencana ini belum terwujud di ruas Kanci-Pejagan.

Pembelajaran dari pengadaan tanah Tol Kanci-Pejagan, kami melihat terdapat dua hal yang dapat diangkat, yaitu :

1. Mampu merespon kondisi "psiko-sosial" masyarakat. Di Era Reformasi, warga masyarakat pemilik tanah berada dalam kondisi psiko-sosial tidak ingin dipaksa-paksa melepaskan hak atas tanah dengan ganti rugi yang rendah ketika terkena pengadaan tanah, Ujud dari tidak ingin dipaksa-paksa itu adalah tuntutan ganti rugi yang bersifat spekulatif yang intinya menuntut ganti rugi setinggi-tingginya.
2. Mampu menghilangkan kerisauan keberlangsungan kehidupan sosial ekonomi pasca pelepasan hak. Melepaskan hak atas tanah terutama orang desa dan petani bermakna berpisah dan hilangnya sumber nafkah atau tempat tinggal dan harmonisasi kehidupan sosial di antara warga masyarakat. Hilangnya sumber nafkah/tempat tinggal menimbulkan kerisauan keberlangsungan kehidupan ekonomi apalagi jika harus beralih profesi dan harus membangun harmonisasi sosial dengan lingkungan tempat tinggal baru.

Pola ini dapat dilaksanakan jika didukung oleh proses 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.

Penentuan Nilai Tanah/Bangunan/Tanaman di Atas NJOP

Upaya ini sebagai respon atas psiko-sosial masyarakat yang menuntut nilai tanah spekulatif dengan cara menunjuk *Independent Land Appraisal* agar diperoleh harga nyata di atas Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tetapi bukan Nilai Spekulatif, meski risiko pemilik tanah tetap ada. Persepsi di beberapa kalangan saat ini adalah NJOP merupakan harga jual yang ditetapkan oleh pemerintah yang tentunya tidak benar. Harga jual tetap berdasarkan kesepakatan bersama antara pembeli dan penjual.

Kesegeraan Pengurusan Penetapan Lokasi dan Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah

Upaya ini akan berpengaruh pada kecepatan waktu untuk memulai proses pengadaan tanah termasuk yang terkait dengan pencegahan spekulasi nilai tanah. Nilai dari *land appraisal* akan menjadi tidak *valid* apabila terjadi keterlambatan proses pembebasan lahan.

Pelaksanaan Pengadaan Tanah dengan Pola Sporadik

Upaya ini dilakukan untuk mempercepat perolehan dan penguasaan tanah dengan cara:

1. Di desa-desa yang masyarakatnya sudah siap untuk dibebaskan dilakukan musyawarah untuk menyetujui ganti rugi dan disertai dengan segera pembayaran dan pelepasan hak atas tanahnya;
2. Di desa-desa yang sudah dilakukan musyawarah yang sebagian warga ada yang sudah menyetujui namun ada juga yang belum menyetujui, maka Panitia segera memproses pembayaran ganti rugi kepada warga yang sudah setuju dan pelaksanaan pelepasan hak atas tanah terhadap kelompok yang belum setuju dilakukan pendekatan secara informal.

Perubahan mendasar dari Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 adalah keterlibatan langsung swasta ditutup. Sehingga *best practice* yang dilakukan PT Semesta Marga Raya di dalam membantu pembebasan tanah ruas jalan Tol Kanci-Pejagan tidak semudah dilakukan pada pembebasan tanah untuk jalan tol lainnya sejak diberlakukan undang-undang baru ini.

Studi Kasus Jalan Tol Kanci-Pejagan

Contoh sukses dari pembelajaran yang dilakukan oleh PT Semesta Marga Raya secara singkat adalah sebagai berikut :

Sukses 1: Secara waktu.

Relatif merupakan salah satu pembebasan lahan peruntukan jalan tol yang tercepat karena terdapat peran aktif PT Semesta Marga Raya.

Sukses 2: Mampu mengakomodasi biaya-biaya ekster malitas yang terjadi pada saat sebelum dan sewaktu pembebasan tanah dilakukan dengan menggunakan sumber dana internal PT Semesta Marga Raya.

Hal inilah yang tidak mungkin dilakukan oleh pemerintah, bahkan mungkin juga tidak mungkin dilakukan oleh Badan Hukum Milik Negara.

Sukses 3: Mampu menghentikan permintaan-permintaan spekulatif harga tanah karena tindakan cepat dan tepat, khususnya pembayaran yang tidak ditunda-tunda.

Berbagai pertanyaan timbul, yaitu:

1. Apa upaya PT Semesta Marga Raya yang mampu mempercepat pembebasan lahan dan pelepasan hak masyarakat atas tanahnya dengan biaya dan upaya tambahan di luar “norma” dapat dijadikan contoh mengingat UU No. 2 Tahun 2012 menutup peran swasta?
2. Akibat dari peran aktif ini apakah dapat dilihat masih terdapatnya kelemahan sistem perundangan ataupun birokrasi pemerintah?
3. Bagaimana konstruksi hubungan hukum yang ideal untuk percepatan proyek infrastruktur vs UU No. 2 Tahun 2012?
4. Biaya ekstra pembebasan tanah (eksternalities) apakah dapat dikompesansikan dalam struktur *financial arrangement* dalam wujud amandemen Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Ruas Kanci Pejagan? Hal ini penting untuk menciptakan insentif aktif peran swasta.

Tentunya ini menjadi tantangan dari perubahan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang intinya berupaya untuk mempercepat problematik dari 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 dari Pemerintah Daerah di dalam kepanitiaan pembebasan tanah dapat bersifat dua arah yang sangat berbeda. Di satu pihak, apabila Pemerintah Daerah cukup kuat dan berwibawa dapat menjadi katalisator percepatan pembebasan tanah dengan menyerap secara cepat permasalahan lapangan yang timbul. Tetapi dilain pihak dapat menjadikan situasi yang berlawanan. Diharapkan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang agraria hal-hal ini dapat lebih baik dengan peran lebih aktif dari Badan Pertanahan Nasional (BPN).

BOKS 3.

Pembebasan tanah untuk jalan tol dapat diperkirakan membutuhkan tanah seluas 10 Ha untuk setiap 1 kilometer panjang jalan tol. Masalah pembebasan tanah pada umumnya terjadi karena:

- Apabila membebaskan tanah yang dimiliki oleh negara (tanah negara) yang seharusnya jauh lebih mudah dilakukan;
- Apabila membebaskan tanah wakaf, mengingat prosedur melibatkan Kementerian Agama;
- Apabila terdapat ketidak-cocokan harga, walaupun perundangan dana dapat dikonsinyasi ke pengadilan negeri, dan dilakukan penyelesaian perkara; dan
- Apabila tanah yang akan dibebaskan merupakan tanah sengketa sehingga terjadi ketidak jelasan pemilik tanah.

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

Ruas	Panjang (km)	Progres (%)
Pejagan - Pernalang	58	29,00
Pernalang - 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

3. TAWARAN PERUBAHAN PARADIGMA

Dari pembahasan terlihat masalah yang mendasar adalah berbagai proyek-proyek infrastruktur terdapat kesan perencanaan yang tidak holistik. Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 sangat jelas bahwa semua infrastruktur untuk kepentingan masyarakat umum harus tertuang di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) baik di tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota dan terprogram dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Rencana Strategi (Renstra). Kenyataan yang ada pada umumnya program-program infrastruktur tidak terlihat eksplisit di dalam RTRW. Pengecualian hanya pada jaringan jalan tol. Makna dari RTRW adalah infrastruktur harus memiliki ruang untuk pengembangannya baik di permukaan, di bawah permukaan (katakan untuk jaringan pipa dan kereta api bawah tanah/MRT), di udara dan di perairan. Ruang ini apabila tidak diatur akan tumpang tindih dengan pemanfaatan lainnya. Ketaatan Asas RTRW menjadi penting sehingga masyarakat akan sadar peruntukannya sehingga memungkinkan Pemerintah melakukan peraturan *compulsory acquisition* sebagai jiwa dari Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Selain itu terdapat infrastruktur yang tidak memiliki fleksibilitas alinyemen seperti jalan rel. Kondisi ini harus diamankan oleh RTRW.

Praktek ini merupakan norma umum di beberapa negara, yaitu kekuasaan Pemerintah untuk membebaskan tanah hak milik pribadi untuk keperluan umum (publik) yang dikenal sebagai *compulsory acquisition*, *eminent domain* atau *expropriation* (lihat Keith, et al, 2008). Mekanisme ini adalah alat pembangunan yang kritikal untuk 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 temu. Di dalam penetapan kompensasi, nilai pasar merupakan dasar pertimbangan, tetapi aspek sosio-psikologis masyarakat sangat penting, khususnya jaminan hidup di dalam profesi mereka. Kasus Tol Kanci - Pejagan secara tidak langsung diperkirakan dan dilakukan oleh investor yang tentunya patut ditiru.

Good Governance melalui Kejelasan Ruang untuk Infrastruktur

Paradigma pasca reformasi sudah bukan hanya menciptakan *good government*, tetapi sudah melangkah ke norma *good governance* yang melibatkan semua pihak (Pemerintah, masyarakat dan mitra pengembang infrastruktur). Kejelasan RTRW mutlak untuk memperlihatkan kesungguhan Pemerintah di dalam pengembangan infrastruktur, sehingga di saat Pemerintah akan melakukan salah satu kekuatannya, yaitu *compulsory acquisition*.

Good Governance melalui Pemahaman Kelembagaan

Kelembagaan pengelolaan pertanahan menjadi hal yang paling penting, mengingat pada Undang-Undang No. 2 Tahun 2012/Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012, peranan Badan Pertanahan Nasional (BPN) semakin dominan. Minimal di dalam kelembagaan peran BPN harus memahami aspek ruang untuk infrastruktur. RTRW merupakan dokumen perundangan resmi dan harus didukung oleh semua pihak termasuk BPN. Di dalam BPN diperlukan struktur organisasi yang memahami tata ruang dan sekaligus menyiapkan diri untuk persiapan pembebasan tanah bagi proyek-proyek infrastruktur. Sebelum dibentuk panitia pembebasan tanah, seluruh dokumen yang diamankan dalam peraturan sudah dibuat. Dalam KPS, dokumen ini dapat dijadikan kewajiban mitra swasta. BPN bersama instansi teknis terkait wajib melakukan pemeriksaan dan memeriksa dokumen tersebut karena menjadi bahan masukan bagi panitia pembebasan

tanah. Di beberapa negara seperti di Jepang unit pertanahan ini melekat kepada Kementerian Teknis sehingga upaya-upaya *compulsory acquisition* yang berkeadilan dapat dilakukan dengan baik.

Good Governance melalui Tindakan yang Tepat dan Cepat

Menetapkan waktu sangat penting karena perubahan waktu berkonsekuensi besar terhadap *project cycle*. Demikian pula perencanaan bisnis akan berubah apabila terjadi penundaan akibat pembebasan tanah. Terdapat *rule of thumb* kemitraan Pemerintah dan swasta dengan waktu konsensi maksimum 50 Tahun. Akibat tundaan akibat masalah tanah sebagai contoh, waktu konsensi ruas Surabaya – Mojokerto yang semula hanya 30 tahun menjadi lebih dari 40 tahun dan semakin menjadi tidak prospektif. Perbedaan waktu penyelesaian menjadikan disparitas tarif tol yang signifikan. Sebagai contoh dua tol yang berdampingan, yaitu tol Palimanan-Kanci dan tol Kanci-Pejagan disparitas tarif per kilometer sekitar Rp. 600,- tentunya menjadi permasalahan tersendiri bagi pengguna jalan tol.

4. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Setelah melihat pengalaman pembebasan tanah ruas tol Panci-Pejagan yang dilakukan oleh PT Semesta Marga Raya dan pengalaman lainnya di beberapa proyek infrastruktur lainnya, terdapat 4 (empat) rekomendasi kebijakan yang kami usulkan, yaitu:

1. Perubahan paradigma adalah konsep penetapan ruang terlebih dahulu untuk proyek-proyek infrastruktur. Ini mencerminkan awal dari “*good governance*” dengan perencanaan yang baik serta terbuka seperti yang dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012. Kata kunci adalah semua pembangunan harus 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 di mana bersifat aspiratif untuk mempercepat pembebasan tanah dan mengevaluasi dokumen kajian untuk pembebasan tanah dengan seksama dan melakukanantisipasi mitigasi masalah yang mungkin akan dihadapi.
2. Norma Pembebasan tanah oleh Pemerintah berlandaskan pembagian yang jelas mengenai ruang yang dimiliki NKRI untuk semua sendi kehidupan bangsa secara berkeadilan. Bila ini jelas, maka NJOP juga mencerminkan keadilan dan dirumuskan berdasarkan RTRW yang ada sehingga penetapan biaya pembebasan akan mudah ditetapkan dan mengurangi spekulatif tanah. Spekulatif tanah terjadi karena paradigma saat ini adalah kecenderungan perubahan tata

BOKS 4.

- Risiko terhadap pembebasan tanah seyogyanya ditanggung sepenuhnya oleh Pemerintah. Untuk Infrastruktur yang fleksibilitasnya rendah bahkan peranan Pemerintah benar-benar harus mampu membebaskan tanah sebelum kontrak konsensi diberlakukan.
- Di dalam proses pembebasan tanah setidaknya-tidaknya terdapat 4 (empat) kegiatan, yaitu: penetapan harga, transaksi pembelian, administrasi kepemilikan tanah dan penyelesaian hambatan hukum. Berdasarkan tahapan ini pemerintah yang paling memungkinkan melakukan karena memiliki “hak paksa” berdasarkan perundang-undangan.
- Untuk menghindari arti negatif dari *compulsory acquisition* yang oleh rakyat dapat diartikan hak paksa pemerintah, maka ruang infrastruktur sudah ditetapkan dengan cermat dalam RTRW.

ruang karena keberadaan infrastruktur baru. Di beberapa negara Pemerintah dapat menekan nilai spekulatif dengan skema *land gain tax* atau *capturing value* sehingga baik Pemerintah dan warga yang terbebaskan ataupun warga yang mendapatkan nilai tambah tanah dalam posisi tidak mendapatkan keuntungan dari harga spekulatif.

3. Panitia yang dibentuk gubernur berlandaskan upaya menciptakan transparansi dan akuntabilitas di lapangan dan mendapatkan supevisi sepenuhnya dari BPN.
4. Infrastruktur bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat dan bukan memarginalisasi mereka yang membebaskan tanah (mereka jangan dijadikan korban). Pendampingan pasca pembebasan perlu dilakukan hingga posisi mereka mapan.

Secara perundangan, Indonesia telah memiliki kekuatan ini dari Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, di mana mekanisme ini hanya bisa dilakukan oleh pemerintah dengan secara jelas mendefinisikan apa yang dimaksud dengan kepentingan publik.

Walaupun demikian pemindahan orang harus diarahkan untuk 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 minimal sama dengan di tempat asal sebagai petani juga. Di sini bukan saja harga tanah yang ditetapkan pemerintah tetapi adalah kehilangan mata pencarian dan kontinuitasnya.

5. PENUTUP

Di dalam pelaksanaan *Indonesia Infrastructure Roundtable* keempat, kami mengambil studi kasus pembebasan lahan untuk ruas jalan Tol Kanci Pejagan, di Kabupaten Cirebon, Jawa Barat dan Kabupaten Brebes di Jawa Tengah dengan investor PT Semesta Marga Raya yang menunjukkan secara relatif sangat cepat dibandingkan ruas jalan tol lainnya. Walaupun disadari tidak semua keterlambatan program jalan tol disebabkan masalah pembebasan tanah saja. Permasalahan aspek finansial lainnya juga menjadi permasalahan. Tetapi, *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 yang berkepentingan untuk memahami karakteristik dan pemahaman tingkat permasalahan pembebasan tanah dapat dilakukan dengan melakukan kajian kultural-sosiologi tentunya akan sangat membantu. Reformasi BPN untuk paradigma ini harus dilakukan oleh Pemerintah.

6. REFERENSI

S. Keith, P. McAuslan, R. Knight, J. Lindsay, P. Munro-Faure and D. Palmer. *Compulsory acquisition of Land and Compensation*. (FAO Land Tenure Series, 2008)

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

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

INFORMASI PENULIS

Policy Brief ini merupakan ringkasan dari seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) "Pengadaan Pembangunan Tol Kanci Pejagan, Studi Kasus: Upaya Sukses Perolehan Tanah"* yang diselenggarakan pada tanggal 25 April 2013 atas kerjasama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).

PERNYATAAN PENAFIAN: Isi dari *Policy Brief* ini merupakan buah pikiran para penulis dan **tidak merefleksikan** kebijakan resmi atau pandangan PT PII.

Ir. Tri Tjahjono, MSc, PhD

adalah tenaga pengajar senior di Departemen Teknik Sipil, Fakultas Teknik Universitas Indonesia. Saat ini beliau aktif pada kegiatan penelitian di bidang transportasi dan aktif di beberapa studi tentang jalan tol di Indonesia. Saat ini 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). Pengajar mata kuliah Transpor Ekonomi sejak tahun 2008 termasuk pula di dalamnya tentang Kemitraan Pemerintah dan Swasta serta Manajemen Aset.

Alamat korespondensi:

tjahjono@eng.ui.ac.id dan
tri.tjahjono@yahoo.com

Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si,

terdaftar sebagai pengajar senior di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada bidang Hukum Agraria, Metodologi Penelitian Ilmu Hukum, Sosiologi Hukum. Saat ini beliau menjabat sebagai ketua Jurusan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan aktif sebagai peneliti utama dalam banyak kasus identifikasi hak atas tanah dan termasuk dalam anggota tim penyusun beberapa Rencana Undang-Undang, antara lain penyusun Rencana Undang-Undang Pokok Agraria (2003 - 2004).

Alamat korespondensi:

nurhasan@mail.ugm.ac.id

STUDI KASUS

PENGADAAN TANAH BAGI PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR DI INDONESIA

Jalan Tol Kanci – Pejagan

Pembangunan Tol Kanci Pejagan merupakan bagian dari pembangunan tol Lintas Jawa yang sudah direncanakan oleh Pemerintah. Tol Lintas Jawa dimaksudkan untuk mengatasi dan mengantisipasi peningkatan kepadatan lalu lintas sebagai konsekuensi peningkatan jumlah kendaraan bermotor di Indonesia yang telah menyebabkan terjadinya kemacetan lalu lintas. Lalu lintas di jalan-jalan Pantai Utara Pulau Jawa merupakan bagian dari jalur jalan yang kepadatan lalu lintas sangat tinggi karena merupakan jalur perekonomian. Namun keterbatasan infrastruktur jalan di jalur ini di tengah-tengah peningkatan jumlah kendaraan bermotor telah menjadikannya sebagai jalur yang mengalami 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 dari Tol Cikampek maupun dari arah timur sebagai pertemuan antara lalu lintas dari arah Surabaya – Semarang dan dari 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 selalu menjadi hambatan utama bagi pembangunan bagi kepentingan umum. Kesuksesan pengadaan tanah bagi pembangunan Tol Kanci Pejagan dapat menjadi pembelajaran bagi Pemerintah dan swasta yang terlibat dalam pembangunan tol maupun pembangunan kepentingan umum lainnya.

Studi kasus ini mengkaji cerita sukses perolehan tanah khususnya pelibatan PT Semesta Marga Raya dalam pembangunan tol dan pengadaan tanahnya, upaya yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mendorong kelancaran pengadaan tanah, dan upaya yang dilakukan PT Semesta Marga Raya untuk mendorong warga masyarakat melepaskan hak atas tanah bagi pembangunan Tol Kanci Pejagan. Data dalam kajian ini di samping diperoleh *Bakri Toll Development* serta internet berkenaan dengan pembangunan Tol Kanci Pejagan dan Pengadaan tanahnya.

Temuan kajian 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 sinergitas antara Pemerintah dan swasta.

PELIBATAN PT SEMESTA MARGA RAYA DALAM PEMBANGUNAN TOL KANCI PEJAGAN

Sesuai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 27/PRT/M/2006 yang kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 13/PRT/M/2010, pembangunan jalan tol dilaksanakan melalui kerjasama dengan swasta yang dituangkan dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol. Kerjasama pembangunan Tol Kanci Pejagan antara Ditjen Bina Marga dengan PT Semesta Marga Raya (PT SMR) semula dituangkan dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Ruas Kanci Pejagan Nomor 193/PPJT/V/Mn/2006 tanggal 29 Mei 2006, yang kemudian diamandemen dengan Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Ruas Kanci Pejagan No. KU.08.10-Sj/855 tanggal 4 Desember 2007.

Dalam Perjanjian dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum tersebut ditentukan yaitu:

1. Pemerintah cq. Ditjen Bina Marga akan memberikan dukungan 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.

Pernyataan Penafian:

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

- 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.
 - 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:
 - a. Menyediakan seluruh dana pembayaran ganti kerugian atas tanah, bangunan, dan/atau tanaman.
 - b. Mengajukan permohonan ANDAL berkenaan penilaian kelayakan pembangunan Tol Kanci Pejagan dan dampak fisik lingkungan serta dampak sosial dan ekonomi.
 - 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.

Meskipun seluruh pembiayaan pengadaan tanah dan pembangunan jalan tol ditanggung sepenuhnya oleh PT SMR namun seluruh aset jalan Tol Kanci Pejagan tetap dimiliki oleh negara. Hal ini menimbulkan :

1. Logika hukum yang tidak tepat karena bertentangan dengan asas hukum bahwa pembayar adalah pemilik atas benda yang diperoleh, kecuali diserahkan melalui hibah.
2. 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/>)

UPAYA PEMERINTAH MEMPERCEPAT PENGADAAN TANAH PEMBANGUNAN JALAN TOL

Penataan Dukungan Bidang Regulasi

Sesuai dengan UU Rencana Pembangunan Indonesia 2005 - 2025 dan Hasil Pertemuan Puncak Pembangunan Infrastruktur Tahun 2005 di Puncak, Pemerintah berupaya menghilangkan hambatan yuridis dengan menerbitkan Perpres No. 36 Tahun 2006 dan No. 65 Tahun 2006, yaitu:

1. Memasukkan jalan tol sebagai salah satu pembangunan untuk kepentingan umum dengan memberi definisi yang lebih longgar yaitu kegiatan itu sudah ditentukan dalam RTRW atau Rencana Penggunaan Ruang Wilayah, meskipun kemudian diubah menjadi ketat: kegiatan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah/pemda.
2. Memungkinkan pihak swasta terlibat dalam pembiayaan pengadaan tanah dan pembangunan tol, yaitu baik definisi yang longgar maupun ketat semuanya tetap membuka keterlibatan swasta secara langsung, meskipun skema ini tidak digunakan dalam pengadaan tanah Tol Kanci Pejagan. Hanya dengan UU No. 2/2012 keterlibatan langsung swasta ditutup.

Penentuan Nilai Tanah/Bangunan/Tanaman di atas NJOP

Upaya ini sebagai respon atas psiko-sosial masyarakat yang menuntut nilai tanah spekulatif dengan cara menunjuk *Independent Land Appraisal* agar diperoleh harga nyata (di atas NJOP + bukan Nilai Spekulatif, meski risiko pemilik tanah tetap ada). Nilai tanah untuk Tol Kanci Pejagan yang dihasilkan berkisar antara Rp 20 ribu - Rp 30 ribu/per m². Ini sudah di atas NJOP sebesar antara Rp 5 ribu - Rp 15 ribu/per m² dan di bawah Nilai Spekulatif yang dituntut masyarakat sekitar Rp 50 ribu/per m².



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

Kesegeraan Pengurusan Penetapan Lokasi dan Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah

Upaya ini akan berpengaruh pada kecepatan waktu untuk memulai proses pengadaan tanah termasuk yang terkait dengan pencegahan spekulasi nilai tanah.

1. 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.
2. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah dilakukan sebelum penerbitan keputusan penetapan lokasi. Bahkan untuk wilayah Kabupaten Cirebon sudah dibentuk tanggal 28 Maret 2006 sebelum diajukan permohonan penetapan lokasi.

Pelaksanaan Pengadaan Tanah dengan Pola Sporadik

Upaya ini dilakukan untuk mempercepat perolehan dan penguasaan tanah dengan cara :

1. Di desa-desa yang masyarakatnya sudah siap untuk dibebaskan, dilakukan musyawarah untuk menyetujui ganti rugi dan disertai dengan segera pembayaran dan pelepasan hak atas tanahnya;
2. Di desa-desa yang sudah dilakukan musyawarah yang sebagian warga ada yang sudah menyetujui namun ada juga yang belum menyetujui, maka panitia segera memproses pembayaran ganti rugi kepada warga yang sudah setuju dan pelaksanaan pelepasan hak atas tanah terhadap kelompok yang belum setuju dilakukan pendekatan secara informal.

Pola ini dapat dilaksanakan jika didukung oleh proses 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 dan kelompok sesuai dengan karakter sosial masyarakat di masing-masing desa jika ada sebagian yang menolak dalam musyawarah.

Membangun Sinergitas dengan PT SMR untuk Menjamin Ketersediaan Dana

Ditjen Bina Marga sebagai pihak yang memerlukan tanah harus mampu membangun sinergitas dengan PT SMR sebagai penyandang dana pengadaan tanah. Meskipun Pemerintah menyediakan dana pendukung, namun PT SMR tampaknya tidak ingin mengambil posisi yang pasif dengan kesiapan penuh menyediakan dana.

Wujud sinergitas itu adalah kesediaan PT SMR untuk menyerahkan dana dalam bentuk *Surety Payment Bond* yang akan digunakan untuk setiap terjadi kesepakatan ganti dalam musyawarah. Meskipun pernah terjadi hambatan dalam penyerahan *Surety Payment Bond* namun dengan semangat sinergitas itu, hambatan dapat diatasi sehingga ketersediaan dana selalu terjamin.

Penyerahan Segera Tanah Hasil Pengadaan kepada PT SMR

Upaya ini dilakukan di samping dimaksudkan sebagai bentuk pertanggungjawaban Ditjen Bina Marga kepada PT SMR sebagai pihak penyandang dana pembayaran ganti rugi sehingga terbangun rasa saling percaya, juga agar 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 2 (dua) tahap, yaitu : (1) 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; (2) tanah di ruas Kanci Losari Cirebon seluas 170,67 Ha dari rencana 196,6 Ha lebih lambat karena faktor luas diserahkan dari Ditjen Bina Marga kepada BPJT tanggal 11 Desember 2008 dan dari BPJT kepada PT SMR pada tanggal 12 Desember 2008. Namun proses pengadaan dan penyerahan masih dalam lingkup waktu pengadaan yang ditetapkan Keputusan Penetapan Lokasi selama 3 tahun.

UPAYA PT SMR MENDUKUNG PROSES FORMAL PENGADAAN TANAH PEMBANGUNAN JALAN TOL

Survey Sosial Ekonomi Masyarakat Lokasi Pembangunan Tol

Mengiringi proses formal yang dilakukan oleh Ditjen Bina Marga dan Panitia Pengadaan Tanah, PT SMR telah memprakarsai *survey* sosial ekonomi masyarakat yang nantinya terkena pengadaan tanah pembangunan tol. *Survey* ini dilakukan melalui kerjasama dengan 2 (dua) perguruan tinggi yaitu Universitas Diponegoro untuk wilayah Brebes Jawa Tengah dan Institut Teknologi Bandung untuk wilayah Cirebon Jawa Barat yang bertujuan:

- Mengetahui kondisi sosial budaya masyarakat terutama aspek keterikatan pada kelompok dan pimpinan informal atau aspek individual dan mulai melemahnya keterikatan pada pimpinan informal;
- Sumber kehidupan ekonomi warga masyarakat baik di bidang pertanian atau industri rumahan;
- Menyampaikan informasi akan dilaksanakan pembangunan jalan tol serta tanggapan mereka terhadap rencana tersebut dan harapan mereka tentang bantuan yang mereka perlukan agar kehidupan sosial ekonomi tetap berlangsung.

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

Pengembangan Program Kegiatan Ekonomi Masyarakat

Ada 2 (dua) program yang direncanakan dan dilaksanakan, yaitu:

1. Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pemilik Tanah
Pemberdayaan sudah dimulai sebelum proses formal pengadaan tanah dilaksanakan yang mencakup 3 (tiga) aspek, yaitu:

- a. Di sektor pertanian, pemberdayaan dilakukan melalui pembinaan dan pelaksanaan peternakan, perikanan kolam, dan sengonisasi atau penanaman Pohon Sengon.
- b. Di sektor industri, pemberdayaan dilakukan dalam bentuk pembinaan terhadap industri lokal terutama peningkatan produk dan kualitas serta memberikan jalan keluar bagi kesulitan yang dialami pelaku usaha industri lokal, yang diantaranya proses produksi dan pemasaran.
- c. Di sektor pemasaran yang merupakan kelemahan pelaku usaha pertanian dan industri lokal.

2. Program Pengembangan UMKM di *Rest Area* Tol Kanci Pejagan

Pengembangan UMKM merupakan bagian rencana yang ditawarkan kepada pelaku usaha mini, kecil, dan menengah di lingkungan masyarakat yang akan dilalui pembangunan jalan tol. Rencana pemberdayaan UMKM ditujukan pada semua UMKM yang sudah berlangsung dan dilaksanakan oleh masyarakat, seperti usaha di sektor industri lokal, makanan dan minuman, dan industri hasil pertanian, yang semuanya didukung oleh ketersediaan bahan baku yang ada dan dihasilkan masyarakat setempat.

Pengembangan UMKM nantinya akan ditempatkan di bagian dalam - dua *rest area* yang akan dibangun di kanan kiri jalan tol dengan pola bergiliran:

- a. Sebagian pelaku UMKM lokal secara berkelompok akan diberi akses untuk menempati bagian tertentu di *rest area* dari proses memproduksi sampai pemasarannya. Selama dalam proses pembinaan, mereka akan diberi bantuan cara memperoleh pembiayaan dari lembaga perbankan dengan cara pembayaran harian sesuai tingkat pendapatan yang diperolehnya.
- b. Jika kelompok UMKM yang pertama sudah sukses dan mampu, mereka harus keluar dari lingkungan *rest area* untuk mengembangkan usahanya di luar. Tujuannya agar kelompok pelaku UMKM lainnya dapat masuk ke *rest area* untuk mendapatkan akses tempat, pembinaan, dan kredit yang sama untuk mengembangkan usahanya.

Perbedaan Pola Pendekatan Berdasarkan Hasil Survey

Hasil *survey* mengenai kondisi sosial budaya masyarakat telah berkontribusi terhadap proses formal oleh Panitia Pengadaan Tanah baik tahapan sosialisasi dan pengumpulan data fisik dan yuridis tanah maupun musyawarah termasuk ketika terjadi kemacetan. Ada 2 pola pendekatan yaitu:

1. Pola pendekatan berkelompok melalui pimpinan informal
Pendekatan ini digunakan terhadap masyarakat di desa-desa yang masih mempunyai keterikatan pada kelompok relatif masih kuat dan pimpinan informal masih mempunyai pengaruh.
2. Pola pendekatan individual
Pola ini digunakan terhadap kelompok masyarakat yang sudah bersikap individual dan keterikatannya kepada pimpinan informal sudah mulai melemah.

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

PEMBELAJARAN YANG DAPAT DIPETIK

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

1. Pengadaan Tanah Tol Kanci - Pejagan mampu merespon kondisi “psiko-sosial” masyarakat. Di era reformasi, warga masyarakat pemilik tanah berada dalam kondisi psiko-sosial tidak ingin dipaksa-paksa melepaskan hak atas tanah dengan ganti rugi yang rendah ketika terkena pengadaan tanah. Pengalaman telah memberikan pelajaran bahwa rakyat disuruh berkorban untuk kepentingan umum namun negara tidak peduli terhadap keberlangsungan kehidupan sosial ekonomi mereka pasca pembebasan tanahnya. Ujud dari tidak ingin dipaksa-paksa itu adalah tuntutan ganti rugi yang bersifat spekulatif yang intinya menuntut ganti rugi setinggi-tingginya.

Sinergitas antara PT SMR - Ditjen Bina Marga - Panitia Pengadaan Tanah dalam pengadaan tanah Tol Kanci Pejagan mampu merespon dengan menyediakan ganti rugi menurut harga nyata yaitu bukan NJOP dan bukan nilai spekulatif, yang disertai dengan berbagai upaya dukungan dari PT SMR.

2. Mampu menghilangkan kerisauan keberlangsungan kehidupan sosial ekonomi pasca pelepasan hak. Melepaskan hak atas tanah terutama orang desa dan petani bermakna berpisan dan hilangnya sumber nafkah atau tempat tinggal dan harmonisasi kehidupan sosial di antara warga masyarakat. Hilangnya sumber nafkah/tempat tinggal menimbulkan kerisauan keberlangsungan kehidupan ekonomi apalagi jika harus beralih profesi dan harus membangun harmonisasi sosial dengan lingkungan tempat tinggal baru.

Pengadaan tanah untuk Tol Kanci Pejagan mampu meredam kerisauan tersebut dengan melakukan pemberdayaan ekonomi masyarakat, menjanjikan adanya akses dan pembinaan UMKM pasca pembangunan jalan tol, dan rencana pembangunan jalan *fly-over* sebagai sarana komunikasi sosial warga masyarakat yang terpisah oleh adanya jalan tol.

Pertanyaan yang muncul bagi pelaksanaan pengadaan tanah dan sekaligus hambatan adalah:

- Mampukah pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol untuk mengikuti jejak Kanci Pejagan?
- Mampukah pengelola/operator Jalan Tol Kanci Pejagan melaksanakan rencana-rencana untuk tidak menimbulkan kekecewaan kepada masyarakat bekas pemilik tanah?



INDONESIA INFRASTRUCTURE ROUNDTABLE

PENUGASAN BUMN SEBAGAI PJKP UNTUK PROYEK KPS

Studi Kasus: Pembangunan Terminal Peti Kemas Kalibaru

oleh PT Pelabuhan Indonesia II (Persero)

4



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 4



ENUGASAN BUMN SEBAGAI PJKK UNTUK PROYEK KPS

RINGKASAN

Pemerintah melalui berbagai Kementerian maupun Pemerintah Daerah telah melakukan berbagai inisiatif untuk proyek-proyek KPS. Menteri atau Kepala Daerah sebagai Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJKK atau Government Contracting Agency, GCA) telah dipayungi melalui Permen PPN No. 4 Tahun 2010. PJKK, karena tanggung jawab yang kompleks, kapasitas yang terbatas, dan hambatan birokrasi, seringkali tidak mampu menjalankan tugas secara fokus. Tulisan ini mengangkat kasus tatakelola penyelenggaraan tender Kalibaru sebagai dasar penyusunan proposal pendelegasian kewenangan sebagai PJKK kepada BUMN.

Kata kunci: PJKK, BUMN, Delegasi Kewenangan, KPS

Kerjasama antara ketiga perguruan tinggi negeri Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) menyelenggarakan seminar Indonesia *Infrastructure Roundtable* (IIR) dengan tujuan memberi masukan kepada Pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur yang tertuang dalam *Policy Brief* ini. IIR merupakan inisiatif tiga perguruan tinggi yaitu UI, ITB dan UGM sebagai salah satu kontribusi kalangan perguruan tinggi untuk turut meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

1. Peran BUMN sebagai Katalis bagi Pembangunan Infrastruktur

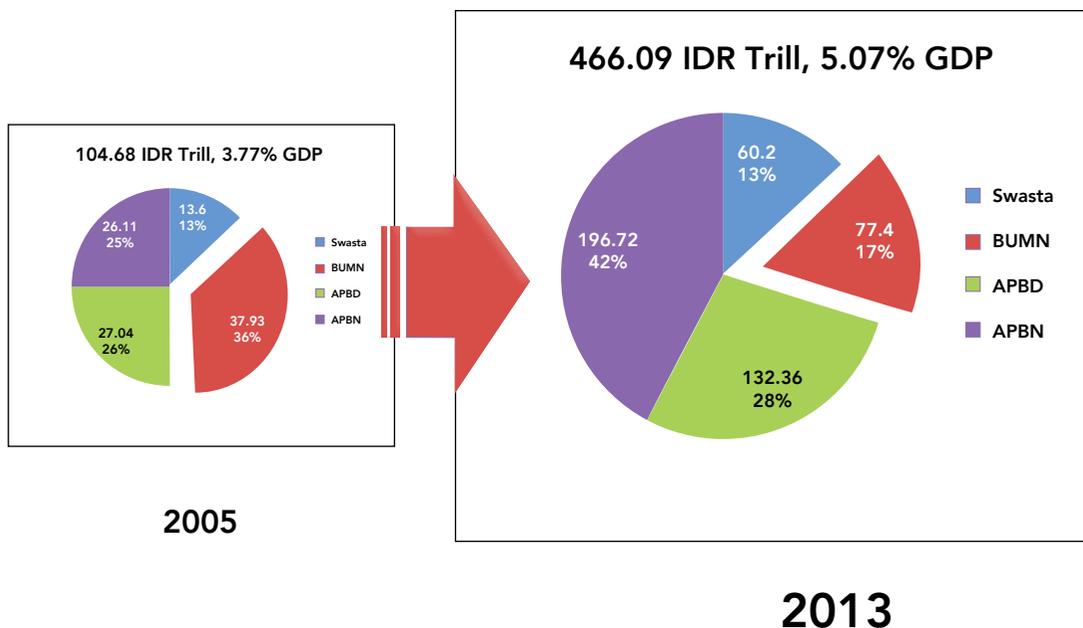
BUMN atau Badan Usaha Milik Negara merupakan korporasi yang dimiliki semuanya atau secara mayoritas oleh Pemerintah melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaannya yang dipisah, dan diatur dalam UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah (a) memberikan sumbangan 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. Proses nasionalisasi perusahaan-perusahaan besar yang didirikan korporasi Belanda dalam proses kemerdekaan Indonesia, menjadi momentum pembentukan BUMN¹. Selanjutnya proses reformasi BUMN dikembangkan mulai 1980-an melalui penerbitan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 1988 yang dijabarkan lebih lanjut dengan Surat Keputusan 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*), kerjasama 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 kerjasama 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 perusahaan. Pendapatan memperlihatkan kemampuan perusahaan untuk bersaing dalam era kompetisi, sedangkan aset menjadi indikasi dari kemampuan perusahaan dalam mempertahankan kapasitas usahanya. Disamping 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 praktek kebijakan publik. BUMN disertai tugas untuk mengoperasikan, atau membangun dan mengoperasikan infrastruktur jalan, pelabuhan, bandar udara, dan kereta api. Bahkan BUMN juga disertai tugas untuk mengelola infrastruktur waduk, bendungan sekaligus pemeliharaan daerah aliran sungai. Tingkat eksposur resiko yang tinggi dibebankan pada neraca perusahaan BUMN, seringkali mengakibatkan ekspektasi "*return*" yang tinggi tidak dapat

¹ Pada era 1940-an dan 50-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 mulailah pemerintah mengembangkan sektor korporasi (Badan Usaha Milik Negara-BUMN) yang berasal dari hasil nasionalisasi perusahaan-perusahaan eks Belanda. Sejak saat itu sampai dengan awal tahun 1970-an, peranan pemerintah mendominasi kegiatan ekonomi, sementara sektor swasta belum menunjukkan kemajuan yang berarti (Yasin, 2002).



Gambar 1
Pangsa investasi BUMN untuk pembangunan infrastruktur

terpenuhi. Oleh karena itu, direksi BUMN seringkali melakukan tindakan yang “aman” dalam menjalankan usahanya dengan menekan investasi, memanfaatkan arus kas yang ada dan melakukan praktek “*sub-lease*”, sub-kontrak, maupun menyewakan aset yang dimilikinya pada pihak ketiga.

Sementara itu 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 tahun 2013 seperti pada Gambar 1 memperlihatkan bahwa meskipun pertumbuhan besarnya investasi absolut dari BUMN mengalami peningkatan, namun demikian pangsa atau “*share*” BUMN tersebut mengalami penurunan. Sementara itu kapasitas pinjaman BUMN yang dimiliki sebenarnya memungkinkan untuk mereka melakukan investasi belanja modal.²

2. Antara 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 dalam masa konsesi dengan kontra prestasi Pemerintah membayar melalui anggaran pembangunan, mengizinkan mengutip biaya layanan dari pengguna, atau

² Analisis Bappenas/JICA (2014) memperlihatkan bahwa BUMN memiliki kapasitas pinjaman hingga mencapai Rp 100 Milyar. Apabila pemerintah memberikan jaminan, maka kapasitas pinjaman korporasi dari BUMN bisa mencapai Rp 350 Milyar. Angka yang sering dikutip media adalah hingga mencapai Rp 1.000 Milyar, yang sebenarnya agak sulit untuk diperoleh, meskipun dengan jaminan pemerintah.

memberikan ijin penguasaan dan pengoperasian aset lain yang ditetapkan.

Dalam sebuah pembiayaan dan pengadaan publik, sebuah proyek infrastruktur dibiayai oleh Pemerintah mulai dari perencanaan makro hingga kelayakan ekonomi dari proyek tersebut, perancangan enjiniring, analisis mengenai dampak lingkungan, pelaksanaan dan pengawasan proyek, operasi dan pemeliharaan, hingga evaluasi manfaat pasca konstruksi. Pada setiap tahapan kegiatan, semua rencana diserap oleh Pemerintah, khususnya menjadi bagian dari resiko K/L yang secara perundangan bertanggungjawab atas tercapainya sasaran kegiatan tersebut. Kontrak biasanya disusun berdasar sasaran aset yang akan dihasilkan. Pemerintah kemudian membagi resiko yang muncul pada setiap tahapan pada mitra-mitra yang menjalin kontrak dengannya yaitu konsultan dan kontraktor yang masing-masing memiliki tugas spesifik dalam memenuhi lingkup aset tersebut.

Konsultan dan kontraktor dapat saja kemudian membagi resiko tersebut kepada sub-kontraktor kegiatan spesifik tersebut, dan juga kepada lembaga pembiayaan yang turut serta memberikan bantuan pembiayaan proyek konstruksi. Sub-kontraktor akan sepenuhnya menyerap bagian resiko yang menjadi miliknya. Lembaga pembiayaan akan menyerap resiko 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 adanya SPK atau kontrak dengan pihak Pemerintah (dapat dibaca: kontrak penyediaan/peningkatan nilai aset milik Pemerintah atau K/L). Aset yang menjadi perhatian pihak pemberi pinjaman adalah aset perusahaan konstruksi, bukan aset Pemerintah yang menjadi kontra prestasi dari biaya kontraktor. Pembiayaan korporasi ini tentu saja 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 tinggi. Pada tahun 2005, pelabuhan ini memiliki lalu lintas sebesar 3,28 juta TEUs dan pada tahun 2011 mencapai 5,8 juta TEUs. Pertumbuhan ini sangat mengesankan dan berada di atas “*rule of thumb*” satu setengah pertumbuhan PDB nasional sebuah negara. Berbagai prediksi yang dilakukan pemerintah maupun berbagai 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, tetapi Tanjung Priok juga mengalami persoalan “*ship dwell time*” yang mengkhawatirkan karena berada jauh di atas Rotterdam (3-4 hari), Singapore (1 hari), dan berbagai pelabuhan di India (2-4 hari). Pada tahun 2012, “*ship dwell time*” Tanjung Priok adalah 6,2 hari.

Dalam penugasan kepada PT Pelindo II, perusahaan diijinkan bermitra dengan badan usaha lain (Pasal 3, Perpres No. 36/2012). Dengan dasar itu, maka 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. Sedangkan pembiayaan infrastruktur dan operasi terminal menjadi kewajiban PT Pelindo II. Sebagai bagian dari perjanjian antara Mitsui & Co Ltd dan PT Pelindo II, maka mitra diwajibkan membayar uang muka USD 100 juta dan USD 14 juta USD per 3 (tiga) bulan. Dana tersebut akan digunakan oleh PT Pelindo II dalam membiayai infrastruktur yang dijanjikan dalam konsesi dengan Pemerintah.

Satu tahapan yang lebih liberal dari pengadaan Pemerintah pada umumnya dilakukan melalui kontrak *design-build*³ dan seringkali dilengkapi dengan garansi yang diperpanjang/diperluas (*extended warranty*) maupun kontrak berbasis kinerja (*performance-based contract*). *Design-Build Contract* merupakan ekstensi dari *Build Contract* yang diharapkan bisa (a) mendorong inovasi kerja dari kontraktor yang menjalankan kontrak Pemerintah melalui teknologi baru dan kemampuan rancang bangun dari tenaga ahli di perusahaan konstruksi, (b) meningkatkan efisiensi belanja publik karena tingkat penyerapan resiko desain ada di tangan kontraktor serta kompetisi di penyediaan nilai tambah yang meningkat. Hambatan sistem ini utamanya ada di pejabat Pemerintah sendiri karena keraguan Pemerintah akan kemampuan kontraktor dalam melakukan inovasi, dan menghilangkan kesempatan manajemen untuk merancang dan mengimplementasikan paket proyek konsultasi desain.

Secara tradisional, infrastruktur juga sering diserahkan kepada BUMN untuk menyelenggarakannya. UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN telah memberikan kewenangan diskresi bagi Pemerintah untuk memberikan penugasan kepada BUMN tertentu untuk menjalankan tugas spesifik yang didefinisikan oleh K/L yang menjadi mitra BUMN tersebut. Pemerintah Daerah dapat membentuk BUMD untuk menjalankan kewenangan diskresi tertentu yang didefinisikan oleh Pemerintah Daerah maupun SKPD Pemerintah Daerah tersebut. Pembiayaan Pemerintah merupakan sumber utama bagi investasi BUMN infrastruktur, meskipun setelah beroperasi, BUMN/BUMD dapat menciptakan instrumen investasi yang sesuai⁴. Pasca krisis ekonomi tahun 1997/1998 dan dengan didorong oleh IMF, berbagai paket UU yang mengatur masalah infrastruktur telah diterbitkan oleh Pemerintah untuk membuka pasar infrastruktur bagi investasi swasta, baik untuk proyek yang bersifat "*greenfield*" maupun "*brownfield*"⁵.

Perubahan tersebut mengakibatkan munculnya permintaan untuk pembiayaan proyek infrastruktur setelah sebelumnya, pihak swasta yang akan menginvestasikan dananya harus bekerjasama dengan BUMN/BUMD sebagai mitra strategis atau dalam perusahaan "*joint venture*" sebagai SPV (*special purpose vehicle*).

Studi kasus yang dilakukan pada pembangunan terminal Kalibaru oleh PT Pelindo II (lihat Boks 1) telah memperlihatkan bahwa penugasan BUMN telah mampu menghasilkan inovasi penyelenggaraan infrastruktur, khususnya dalam penyediaan biaya investasi dan manajemen teknologi.

Terbitnya Perpres No. 36 Tahun 2012 telah menyebabkan preseden baru dalam proyek KPS/PPP di sektor perhubungan, dan khususnya di sub sektor perhubungan laut. Bagi Pemerintah, kondisi ini meninggalkan dilema kebijakan publik yang menjadi tantangan. Antara kebutuhan kecepatan pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan untuk mengatasi masalah yang sebenarnya telah mengakar secara kronis serta tidak tertangani segera, dan perlunya pengalaman Pemerintah dalam mendorong dan menyelenggarakan proyek KPS/PPP secara baik.

³ Kementerian Pekerjaan Umum telah melakukan beberapa *pilot project* untuk pengadaan dengan pola *Design-Build*. *Mega Project* yang menggunakan metode ini adalah pembangunan MRT Jakarta (Nilai aset Rp. 14-17 Triliun). Selanjutnya perlu dievaluasi hasil yang diperoleh dengan metode ini. Apabila diperoleh hasil yang lebih baik dari sisi biaya dan aset yang dihasilkan, perlu kira dipertimbangkan aplikasi yang lebih luas dari metode ini.

⁴ PT Jasa Marga menerbitkan obligasi korporasi untuk pertama kali pada tahun 1984, 6 tahun setelah didirikan dengan penyertaan modal pemerintah dan pinjaman luar negeri. Pada tahun 70-an, BUMD PDAM memperoleh dana pinjaman daerah dari Bank Dunia yang menjadi sumber berbagai masalah keuangan dan sebagian besar nyaris bangkrut atau secara teknis sebenarnya telah bangkrut.

⁵ Ada cukup banyak definisi mengenai proyek *greenfield* maupun *brownfield*. Secara sederhana, proyek *greenfield* adalah proyek untuk penciptaan aset/usaha yang sebelumnya tidak pernah ada, sedangkan *brownfield* adalah proyek untuk peningkatan/perbaikan dari aset/usaha yang telah ada. Dua-duanya bertujuan untuk meningkatkan nilai tambah bagi pemegang saham.

Kelemahan dalam perencanaan KPS Terminal Kalibaru, perubahan berulang kali Rencana Induk Pelabuhan Tanjung Priok merupakan refleksi dari perlunya peningkatan kapasitas PJKP 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 II⁶. Namun demikian berbagai implikasi kebijakan publik menjadi konsekuensi dari Perpres ini.

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

Timbulnya resiko korporasi bagi PT Pelindo II juga ditengarai apabila di masa depan terjadi perubahan pimpinan perusahaan dan Presiden yang akan datang memandang perlu untuk merubah Perpres No. 36 Tahun 2012. Apa yang akan terjadi pada PT Pelindo II bila terjadi "*default*" dan gagal menjalankan kewajiban pembangunan dan pengoperasian Terminal Kalibaru karena resiko perubahan Perpres ini.

3. BUMN Manakah yang Dapat Diandalkan?

Salah satu dilema yang dihadapi pemerintah Indonesia saat ini adalah di satu sisi keinginan mempercepat proses pembangunan infrastruktur yang didanai oleh sektor swasta dan di sisi lain adanya semangat kompetisi yang mendasari munculnya paket Undang-Undang dalam bidang infrastruktur dan Peraturan Presiden yang mengatur proses *tender* proyek PPP/KPS. Pemerintah sangat sadar bahwa pertumbuhan riil 8 – 9% per tahun atau lebih 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, terbangunnya *eco-port* dan *eco-airport*.

Semangat mempercepat proses "*delivery*" dari infrastruktur tersebut menghadapi kendala karena belum tuntasnya reformasi regulasi infrastruktur. Secara historis BUMN diberi tugas pemerintah menjadi regulator

⁶ Keputusan Dirjen Perhubungan Laut PP No. 72/2/20-99 mengatur tentang indikator kinerja pelayanan dan standar kerja pelayanan pelabuhan.

dan operator infrastruktur, termasuk menguasai aset dan mengoperasikannya. Pasca terbitnya berbagai paket UU infrastruktur yang didorong oleh IMF pasca krisis ekonomi 1997/1998, pemisahan regulator dan operator dilakukan dengan harapan bahwa akan terjadi multi operator di sektor ini. Proses ini sukses dijalankan di sektor telekomunikasi namun tidak begitu lancar di sektor energi dengan kelambatan berbagai proyek IPP (*Independent Power Provider*).

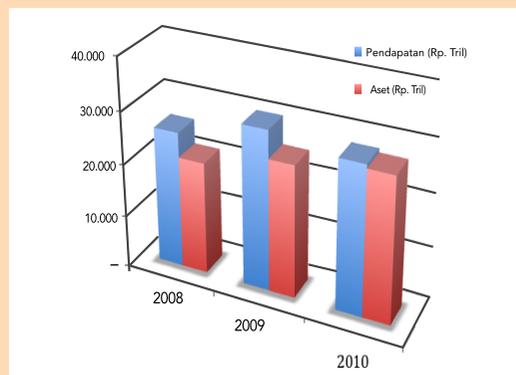
Pemisahan regulator dan operator di sektor infrastruktur harus diawali dengan penuntasan pemisahan aset antara milik Pemerintah dan milik BUMN. Pemisahan ini penting karena menentukan siapa yang akan menjadi "*contracting partner*" pada saat ada investasi yang memberikan nilai tambah pada aset yang ada, apakah Pemerintah ataukah 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 resiko penting dalam investasi infrastruktur, yaitu resiko 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 non-konstruksi kini menjadi tumpuan pertumbuhan, khususnya properti⁷. BUMN juga masuk dalam portofolio energi, khususnya pembangkit energi, setelah memiliki pengalaman melaksanakan kontrak EPC dengan perusahaan pengembang sektor energi.

BOKS 2.

Kinerja BUMN Karya Nasional

Secara umum, pertumbuhan industri konstruksi nasional belum diikuti dengan penjualan (*sales*) yang berkesinambungan dari BUMN Karya meskipun nilai aset yang dimiliki oleh BUMN tersebut 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. Ini berarti pertumbuhan antara 25% – 36% per tahun selama 3 (tiga) tahun terakhir. Pertanyaannya apakah ini berarti semua BUMN Karya memiliki kinerja yang baik?



⁷ PT Hutama Karya misalnya, melalui anak perusahaannya PT Hutama Karya Realty, telah membukukan keuntungan perusahaan jauh di atas "*core business*" dari perusahaan induk, sehingga definisi bisnis inti dari BUMN tersebut perlu mengalami perubahan.

4. BUMN sebagai PJKP: Pendelegasian Kewenangan Pemerintah, Tatakelola dan Kebijakan "Safeguard"

Bisakah BUMN ditunjuk sebagai PJKP? Usulan ini cukup menarik karena beberapa preseden yang telah terjadi. Penugasan PT Pelindo II sebagai pemegang konsesi untuk melaksanakan tender B2B untuk 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 yang dikelola 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.

Bisa dibenarkankah proses penunjukkan ini?

Pendelegasian kewenangan Pemerintah melalui pemberian konsesi kepada PT Pelindo II untuk pengembangan Terminal Kalibaru merupakan bentuk implementasi dari UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, di mana badan usaha pelabuhan diberikan ijin 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 akan mengendalikan dan memastikan adanya tingkat 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 Kerjasama Pengembangan SPAM. Dalam pedoman tersebut, pendelegasian kewenangan diberikan kepada BPSPAM sebagai PJKP. Namun demikian, hak dan kewajiban yang timbul dari perjanjian tetap berada pada Menteri PU.

Jelaslah bahwa dalam kedua kasus ini, meskipun telah terjadi preseden yang dilakukan Pemerintah, terdapat perbedaan yang mendasar dalam proses penyelenggaraannya. Oleh karena itu, kebijakan penetapan BUMN/BUMD sebagai PJKP haruslah melalui evaluasi berikut:

- a. Regulasi sektor terkait dan sejauh mana dimungkinkan Pemerintah membuka ruang pendelegasian kewenangan sebagai PJKP.
- b. Kapasitas BUMN yang ditetapkan sebagai PJKP, dengan berbagai perlindungan terhadap "*conflict of interest*" terutama pada saat pembentukan konsorsium pelaksana proyek apabila PJKP tidak melakukan tender pengadaan operator layanan infrastruktur.
- c. Diperlukan kontrol yang kuat dari Pemerintah atas layanan yang diberikan oleh operator infrastruktur mengingat Pemerintah tidak memiliki akses langsung pada penyedia layanan.
- d. Disarankan untuk membentuk komite tarif sehingga dapat dilakukan proses kepatantasan atas tarif layanan jasa infrastruktur, dan menghindarkan klaim atas aspek kebijakan publik.

5. Penutup

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

Ada sekurangnya dua masalah yang harus dipecahkan Pemerintah apabila kebijakan ini akan diterjemahkan dalam bentuk implementasi.

Pertama, masing-masing perusahaan memiliki akuntabilitas yang terpisah-pisah. Artinya masing-masing perusahaan dan direksi wajib meningkatkan kinerja usaha yang menjadi tanggung jawabnya. *Profit maximization* di sebuah perusahaan belum tentu akan menghasilkan peningkatan keuntungan di BUMN mitranya. Kecuali ada indikator keberhasilan yang lebih moderat untuk masing-masing perusahaan yang tergabung dalam skema sinergi BUMN, maka akan sangat sulit bagi perusahaan untuk bekerjasama. Disamping itu, perusahaan BUMN konstruksi dan pembiayaan juga sulit bahkan dilarang melakukan diskriminasi terhadap investor yang ingin mengajak kerjasama saling menguntungkan dalam proyek-proyek KPS.

Kedua, kapasitas sinergi BUMN tentu 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. Tentu saja ini tidak serta merta menjadikan BUMN melanggar prinsip keterbukaan akses pasar dan "*abuse of dominant position*" yang menjadi semangat UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tetapi kondisi ini akan menjadikan BUMN Inc. 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 Pemerintah.

Desain proyek-proyek KPS saat ini tidak dapat menjawab persoalan-persoalan tersebut. Oleh karena itu perlu disusun strategi jalur ganda (*dual track strategy*) yang memungkinkan proyek-proyek KPS didesain secara paket yang terdiri atas investasi yang diklasifikasikan dalam pasar BUMN dan pasar kompetisi penuh dimana BUMN tidak ikut menjadi pemain. Penetapan pasar BUMN merupakan salah satu pilihan regulasi yang melindungi kepentingan kecepatan pembangunan infrastruktur. Dengan demikian akan terbentuk 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 itu maka dikotomi antara "*deliverability*" dan "*contestability*" bisa dihindarkan.

INFORMASI PENULIS

Policy Brief ini merupakan ringkasan dari seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) “Merencanakan Proyek KPS: Pengalaman Pembangunan Terminal Kalibaru” yang diselenggarakan pada tanggal 27 Juli 2013 atas kerjasama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).

PERNYATAAN PENAFIAN: Isi dari *Policy Brief* ini merupakan buah pikiran para penulis dan **tidak 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, Dr. Kawik adalah konsultan senior yang memiliki pengalaman ekstensif dalam pengembangan wilayah dan pembangunan infrastruktur.

Dr. Kawik Sugiana merupakan konsultan Bappenas untuk berbagai proyek kerjasama Pemerintah dan swasta untuk pembangunan infrastruktur. Di samping itu, yang bersangkutan juga menjadi konsultan dan narasumber IndII pada proyek di Kementerian Pekerjaan Umum.

Alamat korespondensi:

kawik_s@yahoo.com

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

adalah seorang Profesor dari Universitas Gadjah Mada, Fakultas Teknik, Jurusan Teknik Sipil. Saat ini menjabat sebagai Ketua Masyarakat Transportasi Indonesia, Ketua Forum Internasional untuk Transportasi Pedesaan dan Pembangunan, Dewan Direktur Studi Transportasi untuk Asia Timur, sebagai Peneliti Senior dan pernah menjabat sebagai Ketua Pusat Studi Transportasi dan Logistik.

Sejak tahun 2010, Prof. Danang Parikesit adalah staf Khusus bagi Menteri Pekerjaan Umum dan anggota *Board Indonesia Infrastructure Initiative* (IndII).

Alamat korespondensi:

dparikesit@ugm.ac.id,
parikesit.danang@gmail.com

STUDI KASUS

PENUGASAN BUMN SEBAGAI PJKP UNTUK PROYEK KPS

Pembangunan Terminal Peti Kemas Kalibaru
oleh PT Pelabuhan Indonesia II (Persero)¹

RINGKASAN

Kebijakan infrastruktur memerlukan proses formulasi yang sangat seksama, tidak saja karena sifat infrastruktur yang “multi stakeholder”, melainkan juga 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 penetapan harga layanan yang harus dibayarkan 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.

¹ Studi kasus ini ditulis oleh Prof. Dr. Danang Parikesit, guru besar Fakultas Teknik UGM dan Dr. Kawik Sugiana, konsultan ahli Bappenas untuk *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR). Materi yang dituliskan dalam studi ini dimaksudkan untuk keperluan pembelajaran infrastruktur dan tidak dapat digunakan sebagai referensi untuk posisi legal dari masing-masing pihak.

Ribuan container menumpuk di Pelabuhan Tanjung Priok dan menyebabkan proses bongkar muat molor. Importir memanfaatkan pelabuhan sebagai tempat penyimpanan karena murah. Kerugian per tahun mencapai Rp. 8 Triliun. (Gatra, 11-17 Juli 2013)

Rencana ground breaking atau pemancangan tiang pertama sebagai peresmian proyek pembangunan terminal Pelabuhan Kalibaru New Priok oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono akhirnya dapat diwujudkan juga setelah hampir 1 tahun tertunda. "Pembangunan New Priok akan memberikan manfaat besar bagi Indonesia, karena New Priok nantinya dapat mengakomodasi kapal-kapal EEE class, 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 tidak ringan. Tidak saja bertanggungjawab mengenai berbagai kebijakan dan program nasional dalam bidang perhubungan laut pengembangan distribusi barang dan jasa melalui laut, Dirjen Perhubungan Laut merupakan pejabat kunci untuk mendorong peningkatan daya saing nasional melalui biaya logistik yang kompetitif.

Transportasi laut di Indonesia bertanggungjawab atas 543 juta ton (56%) pergerakan barang secara internasional dan 435 juta ton (54%) pergerakan barang domestik². 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 yang ada di pundak Dirjen Perhubungan Laut. Tidak saja karena Tanjung Priok mengelola 70% petikemas yang ada di Indonesia, melainkan juga karena pelabuhan ini berada di ibukota Jakarta. Produksi yang telah 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?"**.

PELABUHAN TANJUNG PRIOK DAN PT PELINDO II

Pelabuhan Tanjung Priok dibangun karena sejak pertengahan 1630-an lumpur yang mengendap di muara Ciliwung merupakan 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 dipilihlah Tanjung Priok yang lokasinya 9 km dari Sunda Kelapa. Pelebaran dan perluasan pertama dilakukan selama tujuh tahun (tahun 1910 - 1917).

² Academic Paper to Support National Port Master Plan Decree, IndII Technical Report, March 2012, pp. 6



Dalam periode setelah kemerdekaan, dalam periode 1960 – 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.

Pelabuhan Tanjung Priok merupakan pelabuhan terbesar di Indonesia dengan pertumbuhan yang tinggi. Pada tahun 2005, pelabuhan ini memiliki lalulintas sebesar 3,28 juta TEUs dan pada tahun 2011 mencapai 5,8 juta TEUs. Pertumbuhan ini sangat mengesankan dan berada di atas *"rule of thumb"* satu setengah pertumbuhan PDB nasional sebuah negara³. Berbagai prediksi yang dilakukan Pemerintah melalui Proyeksi *Master Plan* Pelabuhan Tanjung Priok (2007) maupun berbagai lembaga internasional seperti JICA (2010), David Wignall (2011), maupun IndII (2011) 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, tetapi Tanjung Priok juga mengalami persoalan *"ship dwell time"* yang mengkhawatirkan karena berada jauh di atas Rotterdam (3-4 hari), Singapore (1 hari), dan berbagai pelabuhan di India (2-4 hari)⁴. Pada tahun 2012, *"ship dwell time"* Tanjung Priok adalah 6,2 hari.

³ Pada tahun 2009, pertumbuhan kargo *container* di Pelabuhan Tanjung Priok hanyalah 5,8% dan hanya tumbuh sedikit di atas pertumbuhan ekonomi nasional. Inilah yang mendorong RJ Lino mulai menyatakan *"campaign"* terhadap produktifitas Tanjung Priok.

⁴ *Reducing Dwell Tim Cargo at Ports*, Govt. of India, 2007.

Keberadaan Tanjung Priok yang telah mencapai kapasitas besar dan skenario “*business asusual*” akan menyebabkan kongesti pelabuhan yang diperkirakan akan terjadi pada tahun 2014. Pemerintah demikian menyadari hal ini, dan menyebabkan 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 PT Pelindo II yang dipimpin oleh RJ Lino sejak Mei 2009⁵.

RJ Lino adalah seorang “*optimist*”. Dengan visi korporasi yang demikian kuat, kehadiran 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 2 kali selama 4 tahun terakhir dan laba bersih di tahun 2011 sebesar Rp. 1,48 Trilyun merupakan prestasi luar biasa bagi sebuah pelabuhan di Indonesia⁶. Selama 3 tahun memimpin PT Pelindo II, dengan apa yang disebutnya sebagai “*soft infrastructure*”, Lino menumbuhkan produktifitas Tanjung Priok 25% per tahun, sehingga menghasilkan lalulintas kargo container sebesar 6,3 juta TEUs di tahun 2012.

Tabel 1. Data Dasar Pelabuhan Tanjung Priok

Fasilitas		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 Petikemas	564.260 m ²	Non-container Terminal Size
Lapangan Petikemas	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

Sumber: Laporan Tahun PT Pelindo II, 2012

Bagi Lino yang terpilih sebagai CEO BUMN Inovatif Terbaik yang diselenggarakan oleh Kementerian BUMN, pertumbuhan signifikan dari Pelabuhan Tanjung Priok dan resiko kongesti 2014 merupakan tantangan yang harus juga ditangani melalui langkah yang progresif. Di samping mengamati secara seksama berbagai kebijakan yang diterbitkan oleh Kementerian Perhubungan, PT Pelindo II tidak tinggal diam

⁵ RJ Lino meninggalkan Pelindo pada tahun 1990 dan 19 tahun setelah itu dia kembali menjadi orang nomor satu di perusahaan yang pernah diikutinya tersebut (hasil wawancara).

⁶ PT Pelindo II Annual Report 2012.

dengan 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

PENGEMBANGAN PELABUHAN TANJUNG PRIOK DAN KPS

Setiap pelabuhan wajib memiliki Rencana Induk Pelabuhan (PP 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 Cilamaya⁷. Pertimbangan pengembangan pelabuhan baru di Pulau Jawa dan juga kebijakan Pemerintah untuk mengembangkan Kuala Tanjung sebagai "*international hub port*" merupakan upaya untuk menjadikan pelabuhan tidak saja sebagai kegiatan komersial, melainkan untuk memberi manfaat pembangunan wilayah yang lebih luas. Upaya 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 Kerjasama Pemerintah dan Swasta (PKPS), mendorong pengembangan Pelabuhan Tanjung Priok dengan menggunakan mekanisme Kerjasama 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 membiayai infrastruktur. Dorongan Bappenas disambut baik oleh Kementerian Perhubungan melalui pembentukan Tim Asistensi Percepatan Pengembangan Pelabuhan Tanjung Priok⁸ dan Panitia Pengadaan Badan Usaha Pengembangan Pelabuhan Tanjung Priok⁹. 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!

⁷ Pemerintah DKI Jakarta pada periode Gubernur Sutiyoso (2002 - 2007) mengusulkan pembuatan pelabuhan Jakarta *New Port* atau juga dikenal dengan Pelabuhan Ali Sadikin. Usulan ini disampaikan mengingat arti penting pengembangan pelabuhan bagi perekonomian DKI Jakarta dan juga sebagai bagian dari upaya mendapatkan manfaat finansial bagi pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Usulan ini tidak diterima oleh Kementerian Perhubungan dan PT Pelindo II.

⁸ SK Menteri Perhubungan No. KP. 398 Tahun 2011, tanggal 10 Mei 2011.

⁹ SK Menteri Perhubungan No. KP. 396 Tahun 2011, tanggal 10 Mei 2011.

Dengan 26 peminat yang masuk dalam "long list", dan 5 peserta masuk dalam pra kualifikasi, terdapat 5 konsorsium yang lolos pra kualifikasi, 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 diketahui bahwa proses pemasukan dokumen membutuhkan waktu 4 (empat) bulan dan pelaksanaan pembangunan diperkirakan akan dapat dimulai tahun 2013. Diperkirakan apabila semua pelaksanaan pembangunan berjalan lancar, maka pelabuhan *New Tanjung Priok* atau lebih dikenal dengan Terminal Kalibaru akan bisa dioperasikan pada akhir tahun 2015¹⁰.

Bagaimana dengan prakiraan kongesi di tahun 2014?

Pada tanggal 17 Oktober 2011¹¹, Menteri Perhubungan mengirimkan surat laporan hasil pembahasan pelelangan pembangunan Terminal Kalibaru kepada Menko Perekonomian. Setelah itu, Menteri Perhubungan juga mengirimkan permintaan dukungan Pemerintah dalam bentuk kontribusi fiskal yang dituangkan dalam APBN¹².

Di 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 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 pra-kualifikasi bahwa proses pelelangan KPS akan dihentikan oleh Menteri Perhubungan.

Dengan diterbitkannya Perpres No. 36 Tahun 2012 tanggal 5 April 2012 maka kontroversi pelelangan Terminal Kalibaru Tahap I, Pelabuhan Tanjung Priok telah berakhir. Pemerintah memberi penugasan kepada PT Pelindo II (Persero) untuk membangun dan mengoperasikan Terminal Kalibaru, Pelabuhan Tanjung Priok¹³.

¹⁰ Hasil pemetaan terhadap 258 proyek besar transportasi di dunia, hampir tidak ada proyek yang selesai tepat waktu (*Black, 2011*).

¹¹ Surat Menteri Perhubungan No. UM. 007/6/25. A Phb-2011 tanggal 17 Oktober 2011.

¹² Surat Menteri Perhubungan kepada Menteri Keuangan No. UM. AL.106/1/2 Phb-2012 tanggal 18 Januari 2012. Surat ini kemudian ditanggapi oleh Menteri Keuangan dengan surat No. S-57/MK. 02/2012 tanggal 30 Januari 2012.

¹³ Salah satu pasal penting dalam Perpres No. 36/2012 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."

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 2012¹⁴. Sebagai penerima tugas Pemerintah, perusahaan harus membangun dan mengoperasikan terminal tanpa dukungan APBN yang pada umumnya diberikan untuk pembangunan infrastruktur dasar yang diperlukan.

Memahami mengenai resiko pembiayaan yang muncul dari penugasan pembangunan infrastruktur tanpa dukungan Pemerintah, perusahaan mengusulkan 99 tahun masa konsesi yang berada jauh di atas periode 25 tahun *cost recovery*. Peningkatan kedalaman kolam pelabuhan dari saat ini -14 M menjadi akhirnya -20 M (dengan *initial dredging* -16M, setara dengan *Singapore Port*), dan membiayai berbagai infrastruktur dasar lain, maka salah satu persoalan yang harus diselesaikan Pemerintah adalah persetujuan mengenai masa konsesi.

Lino juga memahami bahwa peningkatan produktifitas dan kapasitas pelabuhan dan terminalnya harus dilakukan melalui transformasi dari pelabuhan nasional menjadi "*world class port*". 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 yang dilaksanakan adalah pembangunan jalan akses dan jembatan penghubung sepanjang 1,2 km dari pelabuhan menuju terminal petikemas, pengerukan kolam pelabuhan dan alur pelayaran, serta penyediaan *breakwater*¹⁵.

Dilema terbesar dari penugasan ini adalah: "Darimana pembiayaan infrastruktur ini diperoleh dan apakah pengguna jasa ke pelabuhanan harus membayar biaya yang pada umumnya dibebankan pada Pemerintah?"¹⁶.

Dalam penugasan kepada PT Pelindo II, perusahaan diijinkan bermitra dengan badan usaha lain (Pasal 3, Perpres No. 36 Tahun 2012). Dengan dasar itu, maka pelelangan mitra pengembangan Terminal Kalibaru tahap I dilakukan. *Tender* berlangsung sukses¹⁷ dengan menggandeng Mitsui & Co Ltd sebagai mitra investasi yang akan mengalokasikan dana bagi "*superstructure*", peralatan dan teknologi pengoperasian terminal. Sedangkan pembiayaan infrastruktur dan operasi terminal menjadi kewajiban PT Pelindo II. Sebagai bagian dari perjanjian antara Mitsui & Co Ltd dan PT Pelindo II, maka mitra diwajibkan membayar uang muka USD 100 juta dan USD 14 juta USD per 3 (tiga) bulan¹⁸. Dana tersebut akan digunakan oleh PT Pelindo II dalam membiayai infrastruktur yang dijanjikan dalam konsesi dengan Pemerintah.

¹⁴ Meskipun Perpres telah diterbitkan bulan April 2012, PT Pelindo II baru menerima perjanjian konsesi 70+25 tahun pada bulan Desember 2012 (wawancara Dirut PT Pelindo II, 10 Juli 2013).

¹⁵ Dalam desain awal dari KPS/PPP, tugas tambahan ini adalah kewajiban Pemerintah.

¹⁶ Hal ini menjadi isu karena biaya bongkar muat kapal di Tanjung Priok masih tertinggi di Asia (wawancara dengan Direktur Pelabuhan dan Pengerukan Pelabuhan, 18 Juli 2013). Ini juga yang dipertanyakan oleh INSA (wawancara dengan pimpinan INSA, 18 Juli 2013)

¹⁷ Klaim sukses PT Pelindo II dalam memilih mitra adalah karena pendampingan dari konsultan yang ditunjuk masing-masing pihak. PT Pelindo II menyewa Rothschild, Norton Rose and David Wignall Associates sebagai penasehat mereka. Sementara itu Herbert Smith Freehills, Ernst & Young adalah penasehat Mitsui & Co Ltd.

¹⁸ Persyaratan uang muka dan pembayaran tri-wulanan ini menjadi bagian dari *bid-criteria* yang ditetapkan PT Pelindo II untuk mencari mitra.

TERMINAL KALIBARU PASKA 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, dan khususnya di sub sektor perhubungan laut. Bagi Pemerintah, kondisi ini meninggalkan dilema kebijakan publik yang menjadi tantangan. Antara kebutuhan kecepatan pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan untuk mengatasi masalah yang sebenarnya telah mengakar secara kronis serta tidak tertangani segera, dan perlunya pengalaman Pemerintah dalam mendorong dan menyelenggarakan proyek KPS/PPP secara baik.

Kelemahan dalam perencanaan KPS Terminal Kalibaru, perubahan berulang kali Rencana Induk Pelabuhan Tanjung Priok merupakan refleksi dari perlunya peningkatan kapasitas PJKP 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 II¹⁹. Namun demikian berbagai implikasi kebijakan publik menjadi konsekuensi dari Perpres ini.

Kembali ke kantor Dirjen Perhubungan Laut.

Di ruang yang sejuk di lantai 4 Kementerian Perhubungan, Capt Bobby Mamahit masih berpikir keras mengenai beberapa kemungkinan kebijakan yang perlu diambil oleh Kementerian Perhubungan pasca terbitnya Perpres No. 36/2012 tersebut. Majalah GATRA masih tergeletak di meja kerjanya.

Dengan ditugaskannya PT Pelindo II untuk membangun dan mengoperasikan Terminal Kalibaru Tahap I, tentunya akan muncul kebijakan tarif bongkar muat, biaya penumpukan di "*marshaling yard*" maupun biaya-biaya lain yang harus ditetapkan oleh Menteri maupun Direktur Jenderal. Dia risau bahwa perusahaan pelayaran dan pemilik barang akan 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 praktek oligopoli atau kartel tidak terjadi, atau sebaliknya praktek banting harga yang menyebabkan pelayanan menjadi memburuk. Dia juga khawatir bahwa KPS/PPP pelabuhan akan mengalami kendala di masa-masa yang akan datang.

Persahabatan pribadinya dengan Lino juga membuat Bobby Mamahit menaruh perhatian pada PT Pelindo II apabila di masa depan terjadi perubahan pimpinan perusahaan dan Presiden yang akan datang memandang perlu untuk merubah Perpres No. 36 Tahun 2012. Apa yang akan terjadi pada PT Pelindo II bila terjadi "*default*" dan gagal menjalankan kewajiban pembangunan dan pengoperasian Terminal Kalibaru karena risiko perubahan Perpres ini.

Ternyata cerita belum berakhir.....

¹⁹ Keputusan Dirjen Perhubungan Laut No. PP 72/2/20-99 mengatur tentang indikator kinerja pelayanan dan standar kerja pelayanan pelabuhan.

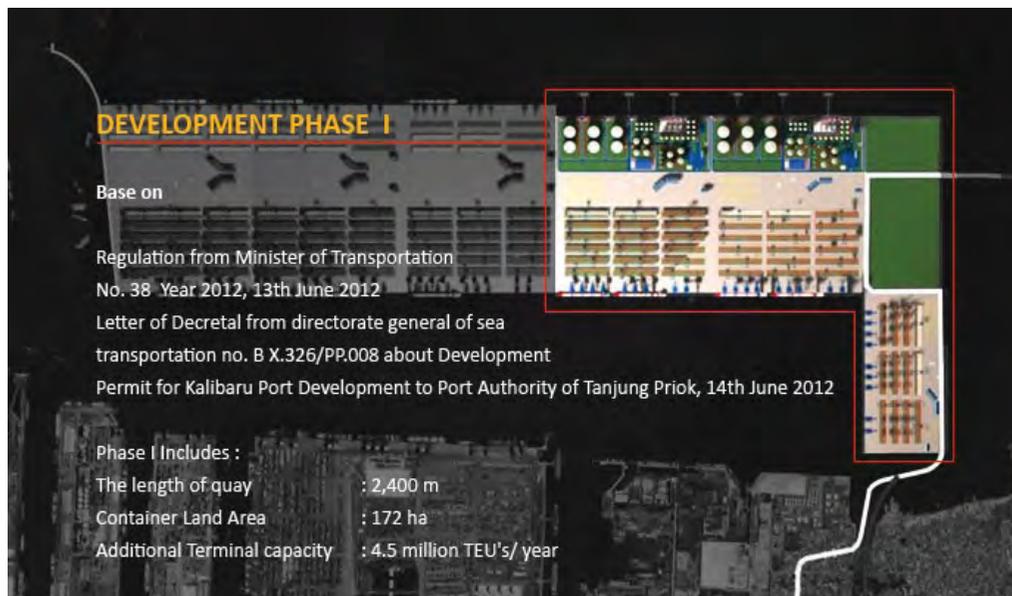
LAMPIRAN



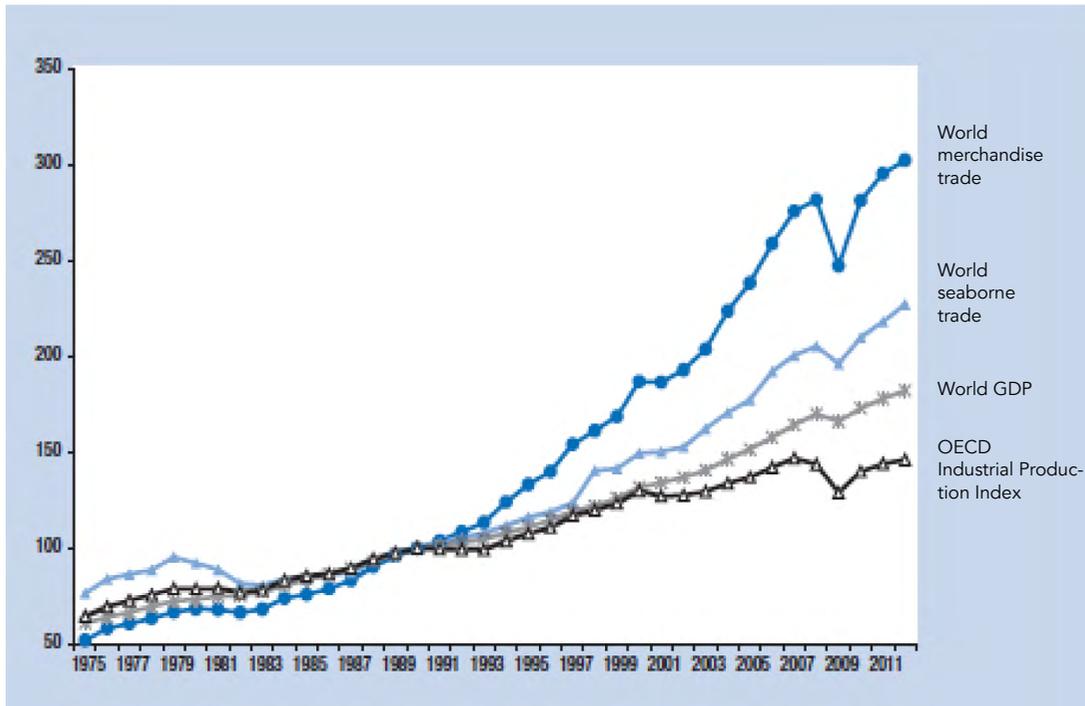
Gambar 1. Pelabuhan Tanjung Priok



Gambar 2. Layout Terminal Kalibaru, Pelabuhan Tanjung Priok

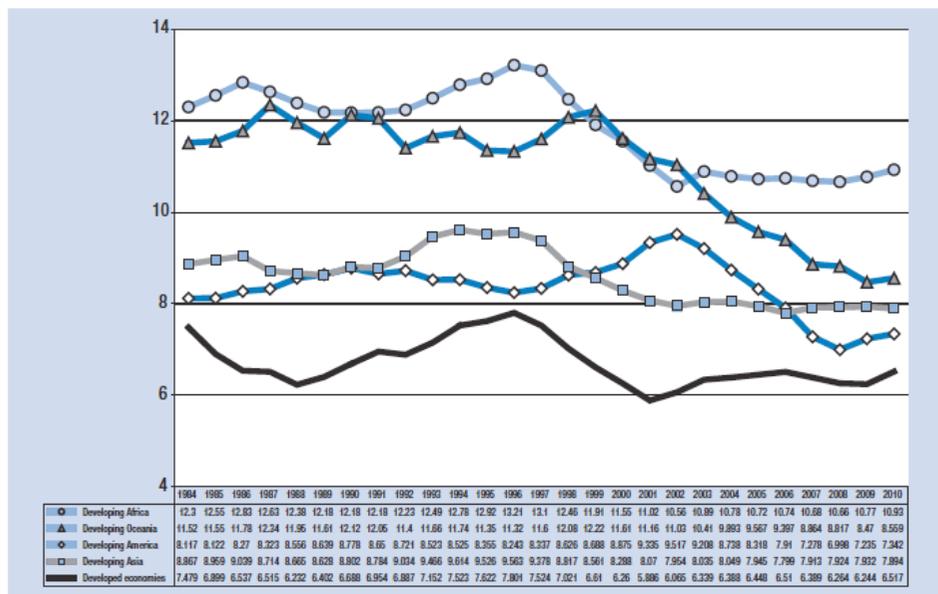


Gambar 3. Tahap I Pembangunan Terminal Kalibaru



Source: UNCTAD secretariat, on the basis of OECD Main Economic Indicators, May 2012; UNCTAD, *The Trade and Development Report 2012*; UNCTAD *Review of Maritime Transport, various issues*; World Trade Organization (WTO)(table A1a); the WTO press release 658, April 2012, *World Trade 2011, Prospects for 2012*. The 2012 index for seaborne trade is calculated on the basis of the growth rate forecast by Clarkson Research Services in *Shipping Review & Outlook, spring 2012*.

Gambar 4. Pertumbuhan Ekonomi Dunia dan Perdagangan Laut (1975 - 2012)



Source: UNCTAD.

Gambar 5. Biaya *Freight* terhadap Nilai Impor Barang

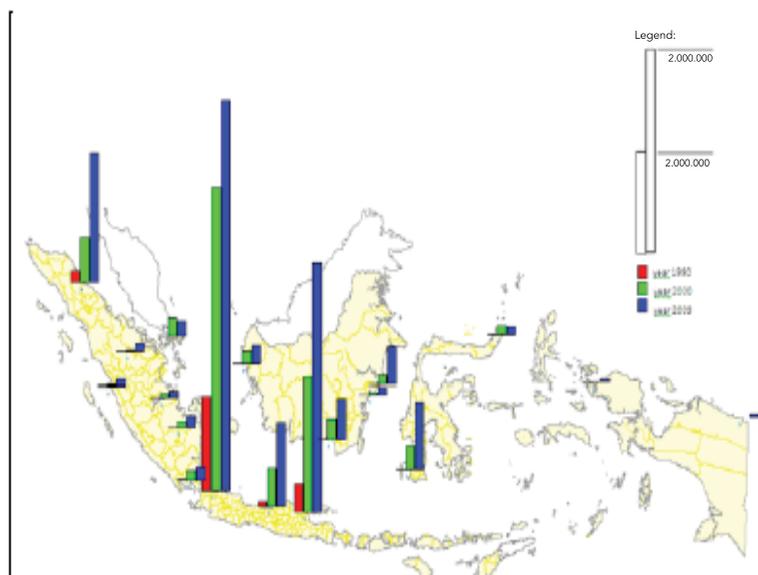
Tabel 2. Produksi *Container* di Berbagai Negara di Dunia (dalam TEUs 2009 - 2011)

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
Total reported	325 231 247	376 689 356	402 340 923	15.82	6.81
World total	472 273 661	540 693 119	572 834 421	14.49	5.94

Sumber: UNCTAD secretariat, derived from information contained in *Containerisation International Online* (May 2012), from various *Dynamar B.V.* publications and from information obtained by the UNCTAD secretariat directly from terminal and port authorities.

* In this 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 (these 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 give.



Sumber: IndII, 2011

Gambar 6. Pertumbuhan Pergerakan Kontainer di Pelabuhan Utama Indonesia (1990 - 2009)

Tabel 3. Pertumbuhan Perdagangan dan Kargo di Indonesia (1999 - 2009)

Trade Flow and Cargo Type	1999	2009	AAGR 1999 - 2009
IMPORTS			
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%
EXPORTS			
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%
DOMESTIC UNLOADING			
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%
DOMESTIC LOADING			
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%
TOTAL			
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%
Total	342,477	968,361	11.0%

Sumber: IndII, 2011



INDONESIA INFRASTRUCTURE ROUNDTABLE

MITIGASI RISIKO PENDANAAN SWASTA UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

Studi Kasus: PT Jakarta Monorail

5



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 5

MITIGASI RISIKO PENDANAAN SWASTA UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

RINGKASAN

Keputusan strategi untuk membangun dan mengoperasikan kereta listrik Monorail merupakan satu langkah maju dalam mengimplementasikan sistem transportasi massal perkotaan yang humanis dan bermartabat. Penyediaan sarana transportasi massal yang memadai (aman, handal, dan nyaman) merupakan kebutuhan mendesak untuk mengatasi problema kronis kemacetan lalu lintas khususnya di Ibukota Jakarta. Berbeda dengan pembangunan infrastruktur ekonomi pada umumnya, pembangunan kereta listrik Monorail di Jakarta memiliki keunikan tersendiri karena sumber pendanaan yang dipergunakan berasal dari pemodal swasta murni (private equity financing).

Tantangan terbesar dalam menerapkan model pendanaan infrastruktur dengan sumber yang berasal dari pemodal swasta murni (private equity financing) itu adalah bagaimana menyeimbangkan antara kepentingan pihak swasta yang menginginkan percepatan pengembalian investasi modal dan kemampuannya dalam memenuhi harapan publik terkait pelayanan yang handal dan harga tiket yang wajar. Kami merekomendasikan kepada pengambil kebijakan publik untuk melakukan mitigasi risiko terhadap implementasi skema pendanaan swasta murni agar kemanfaatan yang optimal bagi masyarakat dapat diperoleh.

Kata kunci: infrastruktur, pendanaan, private equity financing

Kerjasama antara ketiga perguruan tinggi negeri Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) menyelenggarakan seminar Indonesia *Infrastructure Roundtable* (IIR) dengan tujuan memberi masukan kepada Pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur yang tertuang dalam *Policy Brief* ini. IIR merupakan inisiatif tiga perguruan tinggi yaitu UI, ITB dan UGM sebagai salah satu kontribusi kalangan perguruan tinggi untuk turut meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

1. PENDAHULUAN: KONTROVERSI PENDANAAN INFRASTRUKTUR

Keputusan pihak swasta untuk berinvestasi dengan membangun dan mengoperasikan kereta listrik - *Monorail* di Ibukota Jakarta merupakan satu langkah maju dan sudah sepantasnya mendapat apresiasi di ranah kebijakan publik. Keterlibatan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur dalam satu segi memang dapat dipandang sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Namun, pada segi yang lain keterlibatan pihak swasta murni dalam konteks yang dimaksud 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 mengenai 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 bagi 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.¹

Kalau menilik target yang dicanangkan pemerintah pada tahun-tahun mendatang, sepertinya bukan hal yang mudah untuk mencapai target yang ditetapkan jika tidak diikuti dengan rekayasa ulang 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. Itu sebabnya, 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 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 dan Rosen, 2010). Itu artinya, peluang swasta untuk berkreasi dalam pembangunan infrastruktur tetap terbuka namun dengan tetap harus mempertimbangkan kepentingan publik. Pencermatan terhadap potensi risiko dan proses mitigasi terhadap risiko sistematis dan non-sistematis dalam skema pendanaan swasta menjadi hal penting bagi pengambil kebijakan publik terutama untuk mengurangi kompleksitas isu yang berkembang bagi pembangunan infrastruktur di Indonesia.

¹ Uraian lebih lanjut mengenai hal ini dapat dilihat di www.setkab.go.id. Investor dari kelompok Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mengupayakan dana investasi kira-kira Rp 100 triliun atau lebih dari separo kegiatan investasi di bidang infrastruktur. Sementara itu, partisipasi dari pihak swasta untuk kegiatan investasi infrastruktur baru sebesar 11%; dan dukungan dana pemerintah hanya sebesar 9%.

2. MODEL BISNIS UNTUK PEMBANGUNAN KERETA LISTRIK-MONORAIL

Dalam konteks pembangunan *Monorail* di Jakarta, keterlibatan pihak swasta mulai sejak tahap inisiasi hingga berlanjut ke tahap pembangunan fisik sebenarnya menggambarkan adanya kompromi kepentingan yang semuanya bermuara pada penciptaan nilai tambah melalui peningkatan kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat. Sudah barang tentu, keputusan investasi yang diambil oleh pihak swasta diambil tentu bukan semata-mata didasarkan atas pertimbangan finansial saja, tetapi juga *political investment* yang dikemas dalam bingkai pengembangan infrastruktur di Indonesia.

Penyediaan sarana transportasi massal yang handal 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 ibukota, namun juga mengurangi kerugian ekonomi karena kemacetan yang diperkirakan bernilai Rp 28,1 triliun per tahun (Mirlanda, 2011). Besaran kerugian ekonomi tersebut dihitung berdasar nilai waktu yang terbuang, ongkos bahan bakar, dan ongkos kesehatan yang dikeluarkan akibat polusi dan kemacetan lalu lintas.

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

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

Sebagai konsekuensi atas kompleksitas yang ada, maka langkah pemetaan dan mitigasi risiko pembangunan infrastruktur dengan sumber pendanaan swasta murni merupakan hal yang perlu juga mendapat pencerminan mulai dari tahap *pre-construction*, dilanjutkan tahap *construction*, dan tahap *implementation* serta *post implementation*. Bagi Pemerintah, adanya kepastian mengenai sumber pendanaan dan kejelasan mengenai rencana bisnis (*business plan*) yang disampaikan oleh pihak pemodal swasta merupakan elemen krusial untuk mitigasi risiko pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan publik. Itu sebabnya, 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 mendeskripsikan kompleksitas mitigasi risiko pendanaan swasta dalam pembangunan *monorail* di Jakarta.

Pendanaan Swasta Murni - Studi Kasus PT Jakarta Monorail

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

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 diperkirakan, *revenue stream* PT-JM kemungkinan tidak bisa hanya bersumber dan mengandalkan pendapatan dari harga tiket penumpang *monorail* saja. Pihak manajemen PT-JM tentu berharap pembangunan *monorail* akan mendorong pertumbuhan bisnis turunannya, terutama pengembangan bisnis properti dan real estate di kawasan yang terkoneksi dengan jalur *monorail*. 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 *monorail* dari pemegang konsesi sebelumnya.

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

Imbas berganda (*multiplier effect*) yang diharapkan muncul dari adanya fasilitas *monorail* bagi publik antara lain: 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 *monorail*. Kebutuhan untuk melakukan pertemuan-pertemuan bisnis dapat dipenuhi karena keterhubungan fasilitas *monorail* dengan moda transportasi massal lainnya yang selama ini menjadi perhatian bersama: bus *rapid transit*; *mass rapid transit*; dan kemungkinan pengembangan transportasi massal melalui sungai di Jakarta, itu artinya, perubahan perilaku masyarakat diharapkan juga akan terjadi dengan menyesuaikan terhadap perubahan lingkungan yang terjadi.

Kebutuhan pendanaan untuk pembangunan *monorail* 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 *monorail*. Bagi masyarakat umum, mungkin agak sulit bisa memahami mengapa sebuah perusahaan swasta murni yang justru bersedia melakukan investasi di bidang layanan infrastruktur publik yang notabene memiliki tingkat pengembalian investasi (*Internal Rate of Return*) yang tidak terlalu tinggi dibanding investasi lain di bidang keuangan serta durasi pengembalian investasi infrastruktur publik yang cukup lama.²

Tentu saja tidak semua pelaku bisnis memiliki keberanian yang sama dalam mendanai untuk keperluan investasi di bidang infrastruktur ekonomi seperti halnya *monorail*. 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, masalahnya tidak semua SBLC yang dikeluarkan oleh lembaga perbankan di Indonesia dapat diterima secara luas di pasar internasional.

Satu model bisnis umum dipergunakan di bidang infrastruktur adalah dengan menggunakan pola DBFOT (*design, build, fund, operate, dan transfer*) yang mensyaratkan adanya kepastian kendali terhadap risiko sistematis yang melekat dalam bisnis yang menjadi kelolaannya dalam jangka panjang. Terlebih lagi, investasi di bidang *monorail* 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 mencukupi untuk menjamin keberlanjutan bisnisnya. Dengan demikian, model bisnis semacam ini mengamanatkan kepada Pemerintah untuk menerapkan fungsi kendali agar monopoli Pemerintah terhadap hak publik dapat terjaga; namun pada saat yang sama Pemerintah menyiapkan perlindungan atau penjaminan bagi perusahaan swasta terhadap risiko terutama risiko politik karena 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 estate* dan properti yang menjadi obyek bisnis turunan dari investasi di *monorail* akan menentukan tingkat kecepatan pengembalian dalam berinvestasi. Ekspektasi terhadap pertumbuhan bisnis *real estate* dan properti tentu akan menjadi penentu dalam percepatan penyelesaian pembangunan konstruksi fisik *monorail*.

Oleh karena itu, daya tarik pihak swasta untuk berinvestasi di layanan transportasi publik seperti halnya *monorail*, tentu 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

² Sebagai ilustrasi, rata-rata *Return on Equity* (ROE) untuk investasi di bidang keuangan dan perbankan adalah 23%. Porsi terbesar untuk perolehan ROE pada umumnya masih berasal dari *Net Interest Margin*. Walaupun demikian, aktivitas yang mendorong *fee-based income* juga mulai menjadi fokus perolehan investasi di bidang keuangan dan perbankan.

pengembangan properti di kawasan stasiun-stasiun yang dilintasi kereta *monorail*. Upaya ini ditempuh untuk menggeser elastisitas harga atas permintaan terhadap fasilitas *monorail*. Itu artinya, fungsi permintaan terhadap *monorail* akan banyak ditentukan oleh pertumbuhan pasar properti yang diproyeksikan (*derived demand*). Dengan cara itu, sensitivitas harga tiket *monorail* akan terkompensasi dengan peningkatan harga sewa dan/atau kenaikan nilai properti yang menjadi lahan kelolaan dalam kelompok usaha Ortus Holding.

3. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasar pada paparan tersebut, beberapa hal yang dapat dirumuskan sebagai simpulan dan implikasi kebijakan yang dapat diambil adalah :

1. Keputusan untuk membangun infrastruktur ekonomi yang menjadi prioritas negara memerlukan dukungan keberanian dari pemangku kepentingan di Pemerintah Pusat, Daerah dan swasta. Keterbatasan peran dan dukungan lembaga keuangan yang berani memberi garansi untuk inisiasi dan pelaksanaan serta pengelolaan proyek pembangunan infrastruktur, menggambarkan bahwa negeri ini belum sepenuhnya memiliki kelembagaan yang kuat untuk mendanai dan menjamin pelaksanaan pembangunan infrastruktur yang bernilai *strategic* bagi kemajuan bangsa.
2. Pembangunan infrastruktur yang bersumber dari pendanaan swasta pada prinsipnya juga memerlukan mitigasi risiko secara memadai karena adanya faktor sensitivitas 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 ke 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. Problema klasik terkait dengan perolehan dan pembebasan lahan untuk pembangunan infrastruktur, khususnya transportasi massal, adakalanya membutuhkan greget atau *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 dirasa *urgent* untuk diterapkan mengingat rencana pembangunan infrastruktur ada kalanya menembus kawasan yang terproteksi yang mungkin saja memerlukan penanganan tersendiri. Penerapan pendekatan sistem dan tata-ruang yang terintegrasi dengan melibatkan para pemangku kebijakan terkait: 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 untuk pembangunan proyek-proyek infrastruktur fisik yang umumnya mempunyai tingkat pengembalian investasi yang panjang. Pemerintah pusat mungkin

saja memberi penugasan kepada bank Pemerintah untuk mendanai. Kemudian Pemerintah bisa juga menunjuk langsung pengembang infrastruktur untuk mengerjakan proses pembangunan serta pengelolaannya. Namun, kalau hal itu akan ditempuh, tentu saja harus dilakukan dengan hati-hati 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.

6. Keinginan publik untuk menikmati ketersediaan fasilitas transportasi, air minum, telekomunikasi, kelistrikan yang nyaman, aman, dan reliabel kini tidak lagi melihat apakah penyedia infrastruktur tersebut adalah lembaga pelat merah atau pelat hitam. Artinya, masyarakat kini lebih mengapresiasi rasionalitas ekonomis yang menempatkan *value for money* sebagai dasar keputusannya. Dengan demikian, kalau percepatan pembangunan infrastruktur akan dilakukan di negeri ini, maka gerakan massal menjadi pilihan strategik sehingga klaim terhadap dominasi peran, fungsi, dan tanggung jawab dalam pembangunan infrastruktur dapat dihindari. Hal yang lebih penting lagi adalah bahwa investor swasta mendapat kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam pembangunan sepanjang prinsip akuntabilitas dan transparansi dapat terus terjaga.

4. 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 situasi ketidakpastian yang ada. Adanya dukungan dari lembaga penjaminan yang dinilai memiliki kredibilitas tinggi memang memiliki urgensi tersendiri bagi investor yang berminat di bidang infrastruktur. Skema penjaminan yang mengakomodasi kebutuhan terhadap mitigasi seluruh risiko potensial merupakan hal yang menjadi harapan bersama. Hal itu tentu membutuhkan kreativitas, *skills*, 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 menjadi urgensi publik.

5. REFERENSI

- Boyer, D.K. (1998), *Principles of Transportation Economics*, Addison-Wesley Publishing, Longman, Massachusetts.
- Cangiano, M., Curristine, T., dan Lazare, M. (2013), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, IMF Publications, Washington D.C.
- Carson et.al (2006), “*Uncertainty, opportunism, and governance: The effect of volatility and ambiguity on formal and relational contracting*”, *Academy of Management Journal*, Vol. 49., No. 5.
- Gayer, T dan Rosen, S.H. (2010), *Public Finance*, McGraw-Hill, New York.
- Mirlanda, A.M. (2011), “*Kerugian Ekonomi Akibat Kemacetan Lalu Lintas di Ibukota*”, Tugas Karya Akhir, Universitas Indonesia (Tidak Dipublikasikan).
- Oner, A.M. dan 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*, Vol. 72., p. 886-911.

INFORMASI PENULIS

Policy Brief ini merupakan ringkasan dari seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) "Strategi Pendanaan untuk Pembangunan Infrastruktur di Indonesia: Studi Kasus PT Jakarta Monorail"* yang diselenggarakan pada tanggal 21 November 2013 atas kerjasama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).

PERNYATAAN PENAFIAN: Isi dari *Policy Brief* ini merupakan buah pikiran para penulis dan **tidak 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 menjabat sebagai Direktur Pengembangan Usaha dan Inkubasi UGM yang berperan dalam penghiliran produk-produk inovatif universitas ke industri. Sebelum itu, Hargo Utomo pernah menjabat sebagai Direktur UGM Kampus Jakarta dan Direktur PT UGM Samator Pendidikan di Jakarta.

Di samping kesibukannya mengajar dan memimpin unit kegiatan di Universitas, Hargo Utomo juga aktif menulis artikel ilmiah populer mengenai *General Business Environment*. Sedangkan di lingkungan komunitas bisnis praktis, Hargo Utomo juga secara aktif berkontribusi dalam kegiatan *business advisory*.

Alamat korespondensi:

hargo_utomo@ugm.ac.id

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

adalah seorang profesor dari Universitas Gadjah Mada, Fakultas Teknik, Jurusan Teknik Sipil. Saat ini menjabat sebagai Ketua Masyarakat Transportasi Indonesia, Ketua Forum Internasional untuk Transportasi Pedesaan dan Pembangunan, Dewan Direktur Studi Transportasi untuk Asia Timur, sebagai Peneliti Senior dan pernah menjabat sebagai Ketua Pusat Studi Transportasi dan Logistik.

Sejak tahun 2012, Prof. Danang Parikesit 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.

STUDI KASUS

MITIGASI RISIKO PENDANAAN SWASTA UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

PT Jakarta Monorail¹

Greget pemerintah Pusat dan Daerah untuk mendorong pembangunan infrastruktur dalam rangka *Masterplan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) sudah sewajarnya mendapat apresiasi, walau masih terbatas. Nilai investasi yang telah digulirkan untuk percepatan pembangunan di berbagai sektor sejak Mei 2011 hingga Juli 2013 sudah mencapai Rp 647 triliun. Sedangkan alokasi dana untuk pembangunan di bidang infrastruktur baru kira-kira Rp123 triliun atau 19% dari total realisasi investasi². Hanya saja, kalau menilik target yang dicanangkan dalam MP3EI pada tahun-tahun mendatang, sepertinya bukan hal yang mudah untuk dicapai oleh Pemerintah jika tidak diikuti dengan rekayasa ulang 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 Rp 4.000 triliun. Jika target itu memang serius ingin dicapai, maka ragam kendala percepatan pembangunan infrastruktur bakal menjadi “target bersama” untuk diselesaikan: 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. Itu sebabnya, elaborasi pendekatan sistem yang terintegrasi mungkin perlu ditengok kembali agar agenda

¹ Studi kasus ini ditulis oleh Dr. Hargo Utomo, M.B.A., M.Com, Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Gadjah Mada, beliau saat ini menjabat sebagai Direktur Utama Program Magister Manajemen Univeristas Gadjah Mada dan Prof. Dr. Ir. Techn. Danang Parikesit, M.Sc., (Eng.) guru besar Fakultas Teknik UGM dan merupakan Ketua Masyarakat Transportasi Indonesia. Materi yang dituliskan dalam studi ini dimaksudkan untuk keperluan pembelajaran infrastruktur dan tidak dapat digunakan sebagai referensi untuk posisi legal dari masing-masing pihak.

² Uraian lebih lanjut mengenai hal ini dapat dilihat di www.setkab.go.id. Investor dari kelompok Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mengupayakan dana investasi kira-kira Rp100 triliun atau lebih dari separo kegiatan investasi di bidang infrastruktur. Sementara itu, partisipasi dari pihak swasta untuk kegiatan investasi infrastruktur baru sebesar 11%; dan dukungan dana pemerintah hanya sebesar 9%.

strategik dalam bidang infrastruktur yang sudah menjadi komitmen bersama di negeri ini dapat dilaksanakan³. Pertanyaannya sekarang adalah siapa yang akan menjadi *“leading agent”* dan kemudian mengupayakan ragam sumber pendanaan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan infrastruktur serta bagaimana pula masyarakat harus membayarnya?



PENDANAAN UNTUK PEMBANGUNAN MONOREL

Keputusan Pemerintah Pusat⁴ dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta⁵ memberi izin resmi kepada PT Jakarta Monorail untuk melanjutkan kembali pembangunan monorel di Jakarta merupakan satu langkah maju dalam kebijakan infrastruktur di Indonesia. Ketersediaan monorel diharapkan tidak hanya membantu meringankan beban lalu lintas jalan raya di ibukota, namun juga mengurangi kerugian ekonomi karena kemacetan yang diperkirakan bernilai Rp 28,1 triliun per tahun (Mirlanda, 2011)⁶. Besaran kerugian ekonomi tersebut dihitung berdasar nilai waktu yang terbuang, ongkos bahan bakar, dan ongkos kesehatan yang dikeluarkan akibat polusi dan kemacetan lalu lintas.

Satu pemicu kemacetan lalu lintas di ibukota 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 menunjukkan bahwa di tahun 2013 di Jakarta 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% perjalanan⁷. Sebuah realitas sosial yang 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 angka kemiskinan terus menurun dari 17% pada 2004 menjadi 11,6% pada 2013⁸.

Dengan kondisi yang ada tersebut sebenarnya sudah mengisyaratkan bahwa fenomena transportasi di Jakarta memuat isu yang sangat kompleks dan bersifat multidimensi. Penyelesaian permasalahan yang terjadi sudah barang tentu memerlukan pendekatan yang terintegratif agar kebijakan publik dapat ter-

³ Lihat: Oner, A.M. dan 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, Vol. 72., p. 886-911.

⁴ Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 103 Tahun 2006 tentang Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Pembangunan Proyek Monorail Jakarta.

⁵ Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 44 Tahun 2013 tentang Pembentukan Tim Pendamping Perencanaan Pembangunan Proyek Monorail.

⁶ Pembahasan lebih rinci dapat dilihat di Mirlanda, A.M. (2011), *“Kerugian Ekonomi Akibat Kemacetan Lalu Lintas di Ibukota, Tugas Karya Akhir, Universitas Indonesia (Tidak Dipublikasikan)”*.

⁷ Diolah dari berbagai sumber antara lain: <http://www.depbumh.go.id> dan <http://www.dishub.jakarta.go.id>

⁸ Pencermatan didasarkan pada hasil evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014 (Sumber: <http://www.bappenas.go.id>).

laksana dan produktivitas para pekerja profesional yang bekerja di ibukota tetap terjaga. Ketersediaan sarana transportasi massal yang andal dan terjangkau masyarakat umum tentu menjadi dambaan setiap warga yang tinggal di daerah ibukota. Keputusan strategik yang diambil Pemerintah Provinsi DKI dengan mengizinkan perusahaan swasta pemegang konsesi untuk melanjutkan kembali pembangunan monorel memang patut diapresiasi; hal itu tidak hanya untuk mengatasi krisis transportasi darat di ibukota, melainkan juga untuk membantu kepentingan pembangunan infrastruktur sosial-ekonomi secara makro.

Dengan demikian, 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; 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: *bus rapid transit*; *mass rapid transit*; dan kemungkinan pengembangan transportasi massal melalui sungai di Jakarta, itu artinya, perubahan perilaku masyarakat diharapkan juga akan terjadi dengan menyesuaikan terhadap perubahan lingkungan yang terjadi.

Selain karena alasan produktivitas, pembangunan monorel juga dilakukan dengan pertimbangan untuk penataan kawasan dan tata ruang yang selama ini menjadi penopang kegiatan ekonomi masyarakat. Perubahan wajah ibukota adalah sebuah konsekuensi logis yang bakal terjadi dengan dibangunnya sejumlah stasiun penumpang intermoda yang menghubungkan kawasan padat penduduk dengan pusat bisnis dan kegiatan ekonomi lainnya. Dalam 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, Casablanca, Dukuh Atas, Karet, dan Pejompongan. Sedangkan lintasan kedua, *Blue-line* sepanjang 9,7 kilometer, mulai di bangun dari kawasan Kampung Melayu, Tebet, Casablanca, Karet, Tanah Abang, Cideng, dan Taman Angrek.

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. Empat tahun kemudian, sekitar awal 2004 yaitu pada masa Presiden Megawati Soekarno Puteri dengan Gubernur DKI Jakarta Sutiyoso, gagasan monorel kembali diperbarui dengan menggandeng konsultan Mott MacDonald International dan juga dibantu oleh sebuah konsultan dari dalam negeri. Transportasi monorel ini semula dirancang hendak menggunakan teknologi Jepang. Sistemnya meliputi kereta, listrik, sinyal, komunikasi, dan urusan tiket berbiaya US\$ 424 juta, plus biaya pegawai US\$ 235 juta. Sehingga total biaya mencapai US\$ 659 juta atau setara Rp 6,5 triliun.

Setelah rancangan desain lintasan disetujui Pemerintah DKI, kemudian ITC bekerja sama dengan Omnic Singapore Pte menghasilkan perusahaan patungan PT Jakarta Monorail (PT-JM). Kesepakatan keduanya, Omnic wajib mencari dana pembiayaan selama enam bulan. Hanya saja, dalam perjalanannya Omnic tidak sepenuhnya berhasil mendapat dukungan publik dalam hal pendanaan untuk pembangunan infrastruktur. Kegiatan proyek pembangunan kemudian berpindah tangan; namun akhirnya pekerjaan proyek

pembangunan juga terhenti total pada tahun 2011 dengan meninggalkan pilar-pilar beton yang berdiri tegak di sepanjang jalan utama yang menjadi jalur proyek pembangunan monorel. Pada masa itu, Pemerintah DKI dipimpin oleh Gubernur Fauzi Bowo.

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

Kunjungan kerja Gubernur Jokowi awal tahun 2013 ke Singapura untuk bertemu para pejabat dan keinginannya untuk belajar tentang pengalaman negara Singapura dalam perencanaan dan manajemen transportasi umum. Kunjungannya ke SMRT, yaitu operator utama MRT Singapore membawa spirit kebersamaan yang mengawali babak baru dalam penyelesaian problematika pembangunan monorel yang dilakukan oleh PT-JM. Gubernur DKI berharap upaya kolaborasi dalam mengatasi problema 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, pihak manajemen PT-JM pada akhirnya menyampaikan kepada publik bahwa ada investor baru yang bersedia mendukung pendanaan mereka, yakni Ortus Holding, sebuah kelompok usaha yang berkedudukan di Singapore milik pengusaha Edward Soeryadja. 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, antara lain kelompok usaha tersebut dinilai paling serius menyiapkan dan mengembangkan proyek monorel Jakarta. Pihak Ortus telah menyiapkan dana privat sekitar US\$ 300 juta dimuka, 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 Rp 15 -16 triliun. Setelah kesamaan persepsi para pihak terbentuk, maka pihak manajemen PT Jakarta Monorail 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; dan China Communications Construction Company Co Ltd –China; dan TUV Rheinland Group dari Jerman.

Untuk selanjutnya, PT-JM beserta seluruh konsorsium investornya berharap bisa segera menyelesaikan pekerjaan konstruksi fisik pembangunan monorel yang dijadwalkan selesai dalam jangka waktu 3 tahun atau pada akhir di 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 Rp 190 miliar. Dengan demikian, tidak ada keraguan lagi untuk bisa segera melaksanakan rencana bisnisnya 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 kemudian menjadikan fasilitas transportasi massal 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. Dengan demikian tidak akan terjadi perebutan areal dan jalur transportasi monorel yang kesemuanya untuk membangun kota Jakarta yang lebih nyaman dan humanis. Walau demikian, sampai saat paparan ini ditulis, konsorsium yang digagas oleh PT Adhi Karya, Tbk belum sepenuhnya memulai kegiatan pembangunan konstruksi fisik seperti yang diusulkannya.

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. Itu sebabnya, pertimbangan bisnis murni sepenuhnya dipergunakan oleh pihak manajemen PT-JM dalam pengambilan keputusan untuk berinvestasi di bidang infrastruktur sosial berupa monorel. Bagi masyarakat umum, mungkin agak sulit bisa memahami mengapa sebuah perusahaan swasta murni yang justru bersedia melakukan investasi di bidang layanan infrastruktur publik yang notabene memiliki tingkat pengembalian investasi (*Internal Rate of Return*) yang tidak terlalu tinggi dibanding investasi lain di bidang keuangan serta durasi pengembalian investasi infrastruktur publik yang cukup lama⁹.

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 tentu didukung dengan strategi khusus yang memungkinkan mengambil langkah antisipatif sehingga mitigasi risiko bisnis dapat dilakukan dengan seksama. Itu artinya, *revenue stream* yang diinginkan tentu 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 estate* di kawasan sepanjang jalur yang dikembangkan. Dalam konteks inilah pilihan terhadap *exit strategy* yang memadai menjadi pertimbangan

⁹ Sebagai ilustrasi, rata-rata *Return on Equity* (ROE) untuk investasi di bidang keuangan dan perbankan adalah 23%. Porsi terbesar untuk perolehan ROE pada umumnya masih berasal dari *Net Interest Margin*. Walaupun demikian, aktivitas yang mendorong *fee-based income* juga mulai menjadi fokus perolehan investasi di bidang keuangan dan perbankan.

tersendiri bagi manajemen PT-JM dalam memutuskan untuk melanjutkan pembangunan monorel. Tentu saja, portofolio bisnis dalam kelompok Ortus Holding adalah tumpuan utama dan menjadi pertimbangan dalam mengelola risiko investasi di monorel.

Dalam hal penyediaan sumber pendanaan, keterbatasan lembaga keuangan dan perbankan di Indonesia yang secara penuh berani mendanai untuk pembangunan infrastruktur sosial tentu 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, masalahnya 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 halnya monorel juga dapat terkendali.

Walau begitu, adanya keterbatasan sumber pendanaan tidak menghalangi investor swasta untuk membangun model bisnis yang mempertimbangkan seluruh risiko mulai desain dan konstruksi, operasi, dan risiko politik serta dan perubahan ekonomi makro. Satu model bisnis umum yang dipergunakan dalam berinvestasi di bidang infrastruktur adalah dengan pola DBFOT (*design, build, fund, operate, dan transfer*) yang mensyaratkan adanya kepastian kendali terhadap risiko sistematis yang melekat dalam 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. Itu sebabnya, model bisnis semacam ini mengamanatkan kepada pemerintah untuk menerapkan fungsi kendali agar monopoli pemerintah terhadap hak publik dapat terjaga; namun pada saat yang sama pemerintah menyiapkan perlindungan atau penjaminan bagi perusahaan swasta terhadap risiko terutama risiko politik karena 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 estate dan properti yang menjadi obyek bisnis turunan dari investasi di monorel akan menentukan tingkat kecepatan pengembalian dalam berinvestasi. Ekspektasi terhadap pertumbuhan bisnis real estate 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 halnya monorel, tentu 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. Itu 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.

Itu sebabnya, keputusan membangun dan kemudian mengembangkan infrastruktur sosial idealnya didukung dengan kapasitas pengelolaan organisasi yang mumpuni dalam mengantisipasi setiap perubahan lingkungan dan kemudian mengemasnya dengan ragam bentuk *gimmick* atau iming-iming untuk menjadikan obyek yang dibangunnya menarik sebagai tempat berkarya. Bentuk insentif yang ditawarkan merupakan paket yang mengkombinasi antara pemenuhan kebutuhan dasar dan aktualisasi diri. Secara teoritis, 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 (*ambiguity*) dibanding volatilitas (*volatility*). Sudah barang tentu, kedua pola hubungan masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan, dan dalam banyak hal tidak saling menggantikan. Dengan demikian, kecermatan dalam mengamati situasi akan menentukan tingkatan risiko ketidakpastian pola kerja yang dipilih¹⁰.

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 menjadi urgen untuk dicermati agar sedapat mungkin dialihkan kepada perusahaan asuransi atau bentuk lembaga penjaminan lainnya. Namun demikian, bentuk risiko lain yang terkait dengan kegiatan yang sifatnya situasional yang mengarah pada perubahan kondisi mental, sosial, dan politikal nampaknya masih membutuhkan upaya proteksi tersendiri sehingga investasi di bidang infrastruktur sosial tetap menarik untuk dijalankan karena ada jaminan kelayakan dan bentuk kemanfaatan lain yang juga bernilai tinggi.

Penutup: Reduksi Ego Sektoral dalam Pembangunan Infrastruktur

Satu hal yang mungkin kini dirasa urgen untuk dilakukan bersama adalah menengok kembali kebijakan umum mengenai pembangunan infrastruktur itu sendiri. Kebijakan yang sifatnya ego sektoral mungkin sudah saatnya untuk dikaji ulang agar kepentingan nasional kini menjadi prioritas. Problema klasik terkait dengan perolehan dan pembebasan lahan untuk pembangunan infrastruktur transportasi massal adakalanya tidak bisa diselesaikan oleh pemangku kebijakan di Kementerian Perhubungan saja. Pendekatan sistem yang terintegrasi dengan melibatkan para pemangku kebijakan di Kementerian Energi dan Sumberdaya 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 status penguasaan tanah adat yang memerlukan pembahasan tersendiri terkait dengan ganti untung lahan. Dalam konteks inilah, fungsi kementerian sebagai *champion* dalam menginisiasi dan mengawal proses implementasi kebijakan menjadi hal yang relevan untuk dipertimbangkan kembali sebagai bentuk pengendalian atas suatu kebijakan publik. Tentu saja, keberanian para pengambil kebijakan di kementerian dalam melangkah maju harus dilakukan dengan mempertimbangkan risiko terkecil atas kebijakan yang diambil.

¹⁰ Lihat Carson et.al (2006), "Uncertainty, opportunism, and governance: The effect of volatility and ambiguity on formal and relational contracting", *Academy of Management Journal*, Vol. 49., No. 5.

Dalam hal pemenuhan kebutuhan pendanaan untuk percepatan pembangunan misalnya, pertanyaan mendasar yang muncul adalah dari mana sumber pendanaan dan bagaimana memperolehnya serta bagaimana pula menjaga keberlanjutannya? Kemampuan sumber dana dari publik tentu saja sangat terbatas. Kalau toh dukungan dana dari lembaga perbankan tersedia dan mencukupi, apakah proyek-proyek infrastruktur yang bersifat sosial dengan tingkat pengembalian investasi yang panjang juga akan didanai? Memang, bisa saja Pemerintah memberi penugasan kepada bank Pemerintah untuk mendanai. Kemudian Pemerintah bisa juga menunjuk langsung pengembang infrastruktur untuk mengerjakan proses pembangunan serta pengelolaannya. Namun, kalau hal itu akan ditempuh, tentu saja harus dilakukan dengan hati-hati dan tidak terburu-buru 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 dengan “menghalalkan” segala cara demi sebuah ambisi atau bahkan reputasi sektoral.

Dukungan pendanaan dari pihak swasta untuk pembangunan infrastruktur selama ini seolah dikesampingkan bukan saja karena adanya mispersepsi publik yang menempatkan keikutsertaan pihak swasta murni atau privatisasi dalam pembangunan infrastruktur identik dengan komersialisasi yang cenderung eksploitatif. Inilah tugas dari semua pihak untuk mendudukan 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 Kerjasama antara Pemerintah dan Swasta (KPS) yang selama ini sudah digulirkan tentu harus terus didorong agar kesadaran publik mengenai skema yang dimaksud dapat segera terbentuk. Adanya perlindungan legal atas skema yang dimaksud sepertinya kini menjadi hal yang urgen untuk memberi kepastian terhadap kerjasama Pemerintah dan swasta. Lebih lanjut, perlindungan yang bentuk dimaksud bisa sebagai acuan dasar bagi para investor yang tertarik untuk berkontribusi bagi pembangunan negeri. Dengan cara itu, maka kegiatan usaha dalam bentuk kolaborasi strategik bukanlah sesuatu yang semestinya ditunda tanpa kejelasan batas waktunya.

Selama ini upaya untuk melibatkan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur didasari dengan Kepres No. 7 Tahun 1998 tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur yang kemudian direvisi menjadi Perpres No. 67 Tahun 2005. Dalam ketentuan yang dimaksud, secara jelas disebutkan bidang-bidang infrastruktur yang terbuka untuk diselenggarakan dengan pola kerjasama Pemerintah dengan pihak swasta adalah transportasi, pengairan, air minum, pengolahan air limbah, telekomunikasi, ketenagalistrikan serta minyak dan gas. Dengan dasar itu, sebenarnya klaim bahwa pembangunan dan pengelolaan infrastruktur menjadi domain perusahaan milik Pemerintah memang bisa dianulir. Pemerintah pusat dan daerah sebenarnya bisa saja menggunakan dalih berupa keterbatasan kapasitas fiskal sebagai bentuk pengalihan tanggung jawab pembangunan infrastruktur kepada pihak swasta untuk menyelenggarakan kegiatan yang bertujuan untuk memenuhi hajat hidup orang banyak. Opsi keterlibatan pihak swasta atau dalam bentuk kerjasama Pemerintah dan swasta (*public private partnerships*) dalam 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, kelistrikan yang nyaman, aman, dan reliabel kini tidak lagi melihat apakah penyedia infrastruktur tersebut adalah lembaga pelat merah atau pelat hitam. Artinya, masyarakat kini lebih mengapresiasi rasionalitas ekonomis yang menempatkan *value for money* sebagai dasar keputusannya. Dengan demikian, kalau percepatan pembangunan infrastruktur akan dilakukan, maka gerakan massal menjadi pilihan strategik sehingga klaim terhadap dominasi peran, fungsi, dan tanggung jawab dalam pembangunan dapat dihindari. Hal yang lebih penting lagi 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 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 situasi ketidakpastian yang ada. Adanya dukungan dari lembaga penjaminan yang dinilai memiliki kredibilitas tinggi memang memiliki urgensi tersendiri bagi investor yang berminat di bidang infrastruktur. Skema penjaminan yang mengakomodasi kebutuhan terhadap mitigasi seluruh risiko potensial merupakan hal yang menjadi harapan bersama. Hal itu tentu membutuhkan kreativitas, *skills*, 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 menjadi urgensi publik.



INDONESIA INFRASTRUCTURE ROUNDTABLE

MITIGASI RISIKO UTANG UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

Studi Kasus: Pembangunan MRT Jakarta

6



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 6



MITIGASI RISIKO UTANG UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

RINGKASAN

Tulisan ini mengungkap mitigasi risiko dan implikasi kebijakan terkait dengan 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 politikal) dan oleh karenanya memerlukan mitigasi agar terhindar dari jebakan pinjaman (debt trap) yang berkepanjangan. Elaborasi mengenai aspek kelembagaan mutlak diperlukan sebagai bentuk mitigasi risiko pengelolaan utang Pemerintah. Selain itu, "entrepreneurial spirit" di kalangan para pengambil keputusan di Pemerintah pusat utang jangka panjang untuk pembangunan infrastruktur dalam menopang pertumbuhan ekonomi dan penciptaan nilai tambah.

Kata kunci : pendanaan, infrastruktur, mitigasi risiko, debt financing

Kerjasama antara ketiga perguruan tinggi negeri Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) menyelenggarakan seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) dengan tujuan memberi masukan kepada Pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur yang tertuang dalam *Policy Brief* ini. IIR merupakan inisiatif tiga perguruan tinggi yaitu UI, ITB dan UGM sebagai salah satu kontribusi kalangan perguruan tinggi untuk turut meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

1. 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 kemudian memutuskan sumber pendanaan yang akan dipergunakan bagi pembangunan infrastruktur. Sudah barang tentu, kompromi dengan para pemangku kebijakan dibutuhkan untuk meminimalisasikan risiko atas keputusan yang diambil oleh Pemerintah.

Keputusan Pemerintah menggunakan sumber pendanaan berupa pinjaman lunak yang berasal dari luar negeri tentu saja telah menempuh proses yang panjang mulai dari formulasi gagasan hingga ke tahap implementasi. Dalam konteks pembangunan *mass rapid transit* (MRT)¹ di Jakarta, keputusan Pemerintah Republik Indonesia menerima tawaran pinjaman lunak dari *Japan International Cooperation Agency* (JICA) untuk membangun sistem jaringan transportasi massal tentu bukan hanya didasarkan atas pilihan kebijakan ekonomi dan kelayakan keuangan semata, tetapi lebih dari itu, yaitu *political investment* dalam merealisasi visi pembangunan kota dan strategi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dengan dasar pertimbangan bahwa pembangunan infrastruktur akan mendongkrak pertumbuhan ekonomi di daerah, maka keputusan mengenai penggunaan utang lunak jangka panjang sebagai sumber pembelanjaan infrastruktur tentu dipengaruhi oleh kemampuan Pemerintah dalam mengelola struktur anggaran dan beban utang yang masih memadai untuk keperluan operasional Pemerintahan. Tentu saja 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 atau sasaran pembangunan; dan mekanisme penggunaan dana publik. Perdebatan mengenai sumber dana yang efektif dipilih 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.

Untuk selanjutnya, walaupun dukungan pembelanjaan swasta untuk pembangunan infrastruktur (*equity financing*) mulai menunjukkan adanya pergerakan yang berarti, pemahaman menyeluruh yang menyentuh aspek kebijakan publik sudah semestinya juga dicermati secara seksama. Karakteristik jejaring dari ragam

¹ Sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI No.182 Tahun 2012 tentang Panduan Rancang Kota Pengembangan Koridor MRT Jakarta Tahap I (satu), 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. Dengan kata lain, pembangunan MRT mendukung pengembangan fungsi kawasan yang berorientasi transit (*Transit Oriented Development-TOD*) terutama sepanjang alur koridor yang menjadi prioritas.

tipologi infrastruktur yang akan dibangun ternyata dapat memunculkan faktor eksternalitas yang pada akhirnya berimplikasi pada pihak Pemerintah yang harus menanggung dan menjadi *bumper* dalam pembelanjaan infrastruktur (Helm, 2010). Itu artinya, kejelasan pola hubungan dan tanggung jawab antara Pemerintah dan swasta menjadi penentu keberhasilan implementasi kebijakan pembelanjaan infrastruktur. Kebijakan yang dimaksud akan 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. Itu maksudnya, 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, apabila terjadi perubahan situasi atau karena adanya desakan waktu, maka akan bisa menyebabkan munculnya inkonsistensi dalam menentukan prioritas kebijakan mengenai pembebanan jasa infrastruktur yang pada akhirnya mendesak pihak Pemerintah untuk menekan harga layanan mencapai ongkos marjinal agar kemakmuran masyarakat dapat terjangkau. Akibatnya, pihak swasta akan sangat berhati-hati dan sangat peduli dengan kontinuitas dan konsistensi kebijakan publik agar risiko berinvestasi di bidang infrastruktur dapat terjaga dengan baik bagi semua pihak.

Itu sebabnya, mitigasi risiko pembelanjaan infrastruktur menjadi hal yang urgen untuk dipahami bersama baik bagi pihak Pemerintah maupun para pelaku usaha yang memegang lisensi atau konsesi untuk mengelola proyek infrastruktur (Oner dan Saritas, 2005). Urgensi mengenai mitigasi risiko menjadi hal yang relevan bagi pembelanjaan infrastruktur terutama untuk proyek-proyek pembangunan yang menggantungkan sumber pendanaannya pada utang jangka panjang. Dalam rangka kebijakan publik, pihak Pemerintah sebagai pihak yang melakukan pinjaman pada akhirnya harus berpikir untuk kemudian mengalihkan sebagian risikonya kepada para pihak yang selama ini menjadi mitra dalam pengelolaan kegiatan operasional.

2. DANA PINJAMAN DAN PENGELOLAAN RISIKO

Proyek pembangunan infrastruktur pada dasarnya merupakan proyek yang dinilai memiliki potensi imbas berganda yang besar jika dibandingkan dengan bentuk investasi lainnya. Hal itu bukan saja karena pekerjaan yang membutuhkan dukungan pendanaan yang mungkin melebihi kapasitas individual organisasi, tetapi juga mempunyai imbas sosial yang besar. Itu sebabnya, adalah hal yang wajar jika proyek pembangunan infrastruktur membutuhkan dukungan publik yang kuat dan dilakukan secara masif. Dengan cara itu, klaim mengenai adanya 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 bisa 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, maka pada akhirnya pelaksanaan proyek-proyek pembangunan infrastruktur yang bernilai strategis bagi kemajuan bangsa Indonesia banyak dibelanjai dengan pinjaman lunak melalui pinjaman luar negeri dengan tenor yang sangat panjang.

Debat panjang mengenai keterlibatan pihak asing melalui skema pinjaman luar negeri untuk pembangunan infrastruktur sampai kini belum konklusif. Artinya, masih terbuka ruang pembahasan untuk mendapatkan bentuk alternatif penyelesaian yang mungkin bisa dipergunakan untuk mengakomodasi kekhawatiran masyarakat mengenai adanya eksploitasi dan bentuk intervensi atau “penjajahan asing” dalam bidang ekonomi publik. Sebagai ilustrasi, Boks 1 mendeskripsikan tentang penggunaan dana pinjaman luar negeri untuk keperluan pembangunan MRT di Jakarta.

BOKS 1.

Opsi Pinjaman Luar Negeri untuk Pembangunan MRT Jakarta

Proyek MRT tahap satu diperkirakan membutuhkan biaya Rp 20 Triliun yang merupakan pinjaman luar negeri Pemerintah Republik Indonesia dari *Japan International Cooperation Agency* (JICA) yang diangsur selama 40 tahun (*Loan Agreement* No. IP-536 dan *Loan Agreement* No. IP-554). Untuk selanjutnya, dana pinjaman luar negeri diterima Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dari Pemerintah Pusat diperlakukan sebagai hibah untuk kegiatan pembangunan MRT atas dasar Naskah Perjanjian Penerusan Hibah (NPPH) Nomor NPPH-001/PK/2009 tanggal 25 Maret 2009 dan NPPH Nomor NPPH-002/PK/2009 tanggal 24 Juli 2009.

Dana hibah seperti dimaksud 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, 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 tatacara yang disepakati dengan Gubernur sebagai kepala daerah. Tentu saja, dalam konteks ini Gubernur sebagai kepala daerah beserta perangkat terkait berperan dalam hal pengawasan dan pengendalian agar sistem yang dibangun agar dapat berfungsi seperti yang direncanakan.

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 menjadi kelolaannya. Pemunculan risiko finansial (*financial*

risk) dan risiko operasional (*operational risk*) diharapkan dapat direduksi dengan adanya kepastian jumlah keluaran yang ditetapkan dengan besaran tarif yang dianggap wajar. Dalam konteks infrastruktur bidang transportasi massal misalnya, publik 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.

Oleh karena itu, Pemerintah idealnya juga menyiapkan skema perlindungan atau penjaminan bagi perusahaan pengelola atau pemegang konsesi terhadap kemungkinan risiko yang timbul, antara lain kemungkinan munculnya risiko politik (*political risk*) karena adanya perubahan rezim yang berkuasa. Itu sebabnya, gagasan untuk membentuk lembaga pengelola utang di daerah kini memiliki urgensi tersendiri untuk dipikirkan bersama. Keberadaan lembaga pengelola utang di daerah menjadi hal relevan dalam konteks pembangunan infrastruktur publik terutama proyek-proyek pembangunan yang menggunakan sumber dana pinjaman lunak berjangka panjang dari pihak luar negeri. Rencana beberapa propinsi di Indonesia untuk menerbitkan surat utang (*Municipal Bonds*) untuk tujuan pembelanjaan bagi pembangunan infrastruktur yang spesifik memang bisa saja digulirkan untuk mendorong percepatan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi di daerah. Ide membangun kelembagaan formal yang bertugas mengelola utang di tingkat daerah mungkin bisa menjadi titik awal bagi alternatif sumber dan alokasi dana pembangunan yang lebih prudent di tingkat Pemerintah daerah. Hal ini untuk menghindari pengulangan mengenai kegagalan pengelolaan utang daerah yang terjadi di negara lain seperti diungkapkan di dalam Boks 2 berikut ini.

BOKS 2.

Kegagalan Pengelolaan Obligasi Daerah

Kegagalan pemerintah kota Detroit di Michigan, Amerika Serikat dalam mengelola surat utang daerah (*municipal bonds*) telah 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 mengenai obligasi daerah, fenomena yang terjadi di Detroit tidak sepenuhnya menghalangi pemerintah daerah memanfaatkan utang jangka panjang untuk pembelanjaan infrastruktur. Pembentukan tata pamong dan disiplin dalam aspek kelembagaan utang menjadi kunci penting dalam pengelolaan utang daerah.

Mitigasi risiko terkait dengan pengelolaan utang diusulkan untuk bisa dimunculkan agar pengelolaan dana pinjaman untuk pembangunan infrastruktur tidak dianggap sebagai dana bebas yang tidak memerlukan pengembalian. Sebagai ilustrasi, Boks 3 mendeskripsikan tentang bagaimana Bank Dunia melakukan program *rescue* untuk membantu menyelesaikan problema penyediaan sarana-prasarana air minum melalui PDAM di Indonesia yang pada akhirnya memerlukan penanganan khusus oleh Pemerintah Pusat.

Rescue Program dari World Bank untuk PDAM

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia di 1997-1998 berdampak serius terhadap lebih dari 300 perusahaan daerah air minum (PDAM). Biaya operasi yang meningkat tajam yang disebabkan karena: (a) pembelian bahan kimia yang diimpor meningkat sebanyak empat kali lipat karena penurunan nilai rupiah; (b) tarif listrik telah meningkat; (c) biaya bahan pemeliharaan; dan (d) biaya operasional lainnya yang mengalami kenaikan tajam. Sejumlah PDAM tidak dapat meningkatkan tarif karena kesulitan memperoleh persetujuan untuk melakukannya dari DPRD. Akibatnya, biaya operasional melebihi pendapatan sehingga mempengaruhi likuiditas perusahaan.

Sementara itu, sejumlah pemerintah daerah bersikeras menghendaki untuk memperoleh setoran uang tunai sebagai bentuk dividen dibayar dimuka, meskipun PDAM tidak lagi menguntungkan. Konsekuensinya, PDAM tidak mampu untuk mengambil langkah-langkah untuk meningkatkan pendapatan mereka karena tingkat kehilangan air yang besar, mengganti meter rusak, dan melakukan belanja modal untuk mendistribusikan air yang tersedia untuk pelanggan baru yang membutuhkan sambungan pipa air. Selain problema mengenai kualitas, ketersediaan air dan ketergantungan yang besar pada air tanah perkotaan yang notabene sudah tercemar menimbulkan bahaya kesehatan yang serius 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 mengajak partisipasi aktif dari semua lembaga kunci yang terlibat dalam penyediaan air perkotaan. Isu mengenai penyediaan air ini telah menjadi pembahasan serius pada sejumlah kementerian: Kementerian Dalam Negeri, Pekerjaan Umum, dan Keuangan, serta BAPPENAS, yang kesemuanya memiliki kepedulian terhadap peningkatan kuantitas dan kualitas air yang dilakukan melalui jaringan pipa yang disediakan oleh 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 mengenai 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 non-pembayaran dividen dan kenaikan tarif akan ditangani melalui komitmen yang ditandatangani dari Walikota atau Bupati dan DPRD. Sanksi akan dikenakan pada setiap PDAM yang dengan sengaja melanggar komitmennya untuk melaksanakan rencana aksi pemulihan keuangan. Pemerintah pada akhirnya mempertimbangkan untuk melembagakan proses pemantauan dan evaluasi rencana aksi pemulihan keuangan PDAM, di mana masing-masing kementerian yang terlibat harus memantau dan mengevaluasi secara serius.

Selain mengenai risiko finansial, penggunaan dana pinjaman juga langsung bersentuhan dengan risiko lain yang sifatnya lebih 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 tentu memerlukan cara pengelolaan dan pendekatan tersendiri agar resistensi dan dukungan publik diperoleh. Proses pembebasan lahan untuk kepentingan pembangunan infrastruktur memang menjadi tantangan tersendiri yang harus dihadapi oleh perusahaan pemegang konsesi untuk 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 bahkan mentalitas "spekulasi" yang berkembang di masyarakat dapat mendorong harga pembebasan lahan untuk pembangunan fisik beranjak naik dengan laju yang bersifat *non-linear*.

Kemampuan untuk pengembalian investasi untuk bisnis layanan infrastruktur untuk selanjutnya tentu tidak bisa hanya bertumpu pada jaminan jumlah *traffic* atau harga tiket yang sudah 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*). Dalam bidang transportasi misalnya, sensitivitas harga tiket akan terkompensasi dengan peningkatan harga sewa dan/atau kenaikan nilai properti yang menjadi lahan kelolaan. Dengan cara itu, risiko finansial akan terkendali sampai pada level optimal.

Secara teoritis, kemampuan mengelola ketidakpastian bisnis dapat dilakukan dengan memodifikasi pola kontraktual yang dibangun dalam suatu ikatan kelembagaan. Dugaan sementara 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 (*ambiguity*) dibanding volatilitas (*volatility*). Kedua pola hubungan itu masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan, dan dalam banyak hal tidak saling menggantikan. Dengan demikian, kecermatan dalam mengamati situasi akan menentukan tingkatan risiko ketidakpastian pola kerja yang dipilih (Carson et.al, 2006).

Pada lingkup yang lebih luas, mengelola risiko ketidakpastian dalam pengelolaan infrastruktur membutuhkan dukungan kelembagaan yang bisa diandalkan dan mampu menopang kemungkinan terjadinya hal-hal yang tidak diharapkan. Memang, mitigasi terhadap seluruh potensi risiko menjadi urgen untuk dicermati agar sedapat mungkin dialihkan kepada perusahaan asuransi atau bentuk lembaga penjaminan lainnya. Namun demikian, bentuk risiko lain yang terkait dengan kegiatan yang sifatnya situasional yang mengarah pada perubahan kondisi mental, sosial, dan politikal nampaknya masih membutuhkan upaya proteksi tersendiri sehingga investasi di bidang infrastruktur ekonomi tetap menarik untuk dijalankan karena ada jaminan kelayakan dan bentuk kemanfaatan lain yang juga bernilai tinggi. Sebagai ilustrasi, besaran kerugian ekonomi karena problema 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 akan menjadi sebuah konsekuensi logis yang bakal terjadi dengan dibangunnya sejumlah infrastruktur yang menghubungkan antar moda dan antar wilayah. Pengembangan sarana-prasarana fisik diharapkan dapat membangkitkan pergerakan kegiatan ekonomi serta menaikkan kebutuhan pengembangan lahan dan peningkatan daya dukung lahan. Hal ini bakal menjadi penentu dalam menjamin kesiapan untuk mengimplementasi kebijakan publik terkait antara lain: penguasaan dan pembebasan lahan; penyediaan ragam sumber pendanaan yang memadai; ketersediaan sumberdaya manusia yang andal dan kompeten; dan pengelolaan portofolio risiko investasi secara menyeluruh. Itu sebabnya, elaborasi pendekatan sistem yang terintegrasi mungkin perlu ditengok kembali agar agenda strategik dalam bidang infrastruktur yang sudah menjadi komitmen bersama di negeri ini dapat dilaksanakan.

3. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasar pada uraian tersebut di atas, beberapa kesimpulan dan rekomendasi kebijakan terkait dengan penggunaan utang Pemerintah untuk pembangunan infrastruktur adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah pada dasarnya memiliki kesempatan yang sangat terbuka untuk memanfaatkan dana pinjaman luar negeri untuk keperluan percepatan pembangunan infrastruktur ekonomi, khususnya pada bidang yang memiliki imbas langsung dalam proses penciptaan nilai tambah.
2. Ragam kendala yang dihadapi oleh Pemerintah untuk mendapatkan pendanaan yang bersumber pada utang jangka panjang yang memadai untuk percepatan infrastruktur tidak sepenuhnya karena faktor kelangkaan dana, tetapi justru terbentur adanya ego sektoral dari kebijakan pembangunan itu sendiri. Oleh karena itu, adanya "*entrepreneurial spirit*" dari Pemerintah melalui dukungan kementerian terkait merupakan faktor kunci dalam mengimplementasi gagasan dan mengeksekusi pembangunan infrastruktur ekonomi secara massif.
3. Pembangunan infrastruktur yang dibelanjai dengan utang Pemerintah memerlukan mitigasi risiko secara memadai. Hal ini karena ada faktor sensitifitas dalam setiap perubahan kebijakan publik terutama dalam mengakomodasi risiko terhadap keputusan investasi.
4. Model pengelolaan risiko, termasuk di dalamnya proses mitigasi dan pengalihan risiko yang dibutuhkan oleh Pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah, adalah dengan pembebanan tanggung jawab pendanaan kepada para pihak sesuai dengan porsinya. Pembentukan lembaga pengelola utang di tingkat daerah sudah semestinya mendapat prioritas yang tinggi untuk merealisasikannya.
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, maka Pemerintah dapat melakukan dua hal, yaitu mengambil risiko tersebut dan menempatkan Pemerintah sebagai "*project off-taker*" atau pembeli layanan, maupun memberikan hak pengelolaan pendapatan "*non-farebox*" dengan tingkat pengembalian investasi yang disepakati, yang sesuai dengan industri sejenis. Tanpa pemahaman Pemerintah atas alokasi dan proses mitigasi risiko tersebut, maka sangat sulit terjadi kemitraan yang setara antara Pemerintah dan swasta dalam penyelenggaraan infrastruktur.

4. PENUTUP

Policy Brief ini disusun berdasar dua studi kasus yaitu proyek MRT Jakarta dan proyek Jakarta Monorail. Dua proyek tersebut memberikan dua ujung dari spektrum pembiayaan infrastruktur transportasi. Satu proyek dibiayai dengan pinjaman Pemerintah Pusat yang diteruskan sebagian kepada Pemerintah Daerah, dan sebagian disertakan dalam bentuk penerushibahan Pemerintah Pusat. PT MRT Jakarta sampai saat ini masih memosisikan diri sebagai pengembang, dan bukan operator, sehingga fokus manajemen adalah pada penyelesaian proyek konstruksi. Proyek *monorail* dibiayai dengan 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 mengenai pengelolaan utang daerah dan pengelolaan resiko investasi. Pembentukan Badan Kebijakan Fiskal Daerah akan menjadi kebutuhan bagi Pemerintah Daerah di masa depan, sejalan dengan tumbuhnya inovasi pembiayaan pembangunan.

5. REFERENSI

- Carson et.al (2006), “*Uncertainty, opportunism, and governance: The effect of volatility and ambiguity on formal and relational contracting*”, *Academy of Management Journal*, Vol. 49., No. 5.
- 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*, Vol. 15., No. 1.
- Mirlanda, A.M. (2011), “*Kerugian Ekonomi Akibat Kemacetan Lalu Lintas di Ibukota*, Tugas Karya Akhir, Universitas Indonesia (Tidak Dipublikasikan).
- Oner, A.M. dan 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*, Vol. 72., p. 886-911.

INFORMASI PENULIS

Policy Brief ini merupakan ringkasan dari seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) "Strategi Pendanaan untuk Pembangunan Infrastruktur di Indonesia: Studi Kasus PT Jakarta Monorail"* yang diselenggarakan pada tanggal 21 November 2013 atas kerjasama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).

PERNYATAAN PENAFIAN: Isi dari *Policy Brief* ini merupakan buah pikiran para penulis dan **tidak 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 menjabat sebagai Direktur Pengembangan Usaha dan Inkubasi UGM yang berperan dalam penghiliran produk-produk inovatif universitas ke industri. Sebelum itu, Hargo Utomo pernah menjabat sebagai Direktur UGM Kampus Jakarta dan Direktur PT UGM Samator Pendidikan di Jakarta.

Di samping kesibukannya mengajar dan memimpin unit kegiatan di Universitas, Hargo Utomo juga aktif menulis artikel ilmiah populer mengenai *General Business Environment*. Sedangkan di lingkungan komunitas bisnis praktis, Hargo Utomo juga secara aktif berkontribusi dalam kegiatan *business advisory*.

Alamat korespondensi:
hargo_utomo@ugm.ac.id

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

adalah seorang profesor dari Universitas Gadjah Mada, Fakultas Teknik, Jurusan Teknik Sipil. Saat ini menjabat sebagai Ketua Masyarakat Transportasi Indonesia, Ketua Forum Internasional untuk Transportasi Pedesaan dan Pembangunan, Dewan Direktur Studi Transportasi untuk Asia Timur, sebagai Peneliti Senior dan pernah menjabat sebagai ketua Pusat Studi Transportasi dan Logistik.

Sejak tahun 2010, Danang Parikesit mengabdikan sebagai penasihat kebijakan untuk Menteri Pekerjaan Umum dan anggota *Board* dari *Indonesia Infrastructure Initiative*. Sebelumnya Prof. Danang merupakan Koordinator Tim Teknis nasional untuk pemantauan dan evaluasi kebijakan transportasi nasional.

Alamat korespondensi:
dparikesit@augm.ac.id,
parikest.danang@gmail.com

STUDI KASUS

MITIGASI RISIKO UTANG UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

Pembangunan MRT Jakarta

Sejarah baru dalam bidang transportasi massal di Indonesia telah dimulai dengan dilakukannya *ground-breaking* pembangunan megaprojek *Mass Rapid Transit* (MRT)¹ di Jakarta pada Kamis, 10 Oktober 2013. Tahap pertama proyek pembangunan MRT yang sudah direncanakan sejak lama itu kini mulai dilakukan pengerjaan fisiknya setahap demi setahap dengan mulai dibangunnya salah satu lokasi yang akan menjadi stasiun bawah tanah MRT yaitu, di daerah Dukuh Atas, Jakarta Pusat. Dalam tahap satu ini direncanakan dibangun 13 (tiga belas) stasiun layang dan stasiun bawah tanah.² Total panjang jalur MRT Jakarta Tahap satu ini nantinya sekitar 16 kilometer dengan jalur layang sekitar 10 kilometer, dan jalur bawah tanah sekitar 6 kilometer. Penyiapan prasarana fisik tersebut membutuhkan masa pembangunan selama 5 tahun atau diharapkan selesai pembangunannya pada tahun 2018.

Sesuai dengan perencanaan awal, pembangunan koridor MRT Jakarta Tahap I akan mulai 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. Kalau kegiatan proyek Tahap satu ini selesai dibangun, maka kawasan di sekitar Jalan Tanjung Karang dan Jalan Blora

¹ *Mass Rapid Transit* (MRT) per definisi adalah layanan transportasi umum (kereta) dalam jangkauan lokal dan beroperasi pada jalur khusus tetap atau jalur umum potensial yang terpisah yang digunakan secara eksklusif sesuai jadwal yang ditetapkan dengan rute/lini yang didesain dengan perhentian-perhentian tertentu, serta dirancang untuk memindahkan sejumlah besar orang dalam waktu yang bersamaan.

² Sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI No. 182 Tahun 2012 tentang Panduan Rancangan Kota Pengembangan Koridor MRT Jakarta Tahap I (satu), pengembangan koridor MRT diharapkan dapat membangkitkan pergerakan pejalan kaki, kebutuhan untuk kegiatan ekonomi, daya dukung lahan, dan intensitas pembangunan infrastruktur di sekitar stasiun MRT. Dengan kata lain, pembangunan MRT mendukung pengembangan fungsi kawasan yang berorientasi transit (*Transit Oriented Development-TOD*) terutama sepanjang alur koridor yang menjadi prioritas.

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 yang semula membutuhkan waktu 2 jam, kini hanya membutuhkan waktu sekitar 30 menit dengan menggunakan MRT. Lebih dari itu, volume orang yang terangkut dengan menggunakan MRT juga dapat melebihi jumlah orang yang menggunakan moda transportasi publik lainnya. Estimasi volume penumpang yang diangkut sebanyak 1.500 orang per lima menit. Itu artinya, dalam satu hari kerja efektif akan terangkut lebih kurang 160.000 penumpang. Jika faktor kenyamanan dan keamanan ditempatkan sebagai prioritas penting dalam pengelolaan MRT, maka diharapkan akan terjadi perubahan perilaku dalam berkendara (*switching behavior*) dari dan ke tempat tujuan. Dengan demikian, mobilitas masyarakat yang selama ini bergantung dengan kendaraan pribadi atau bus diharapkan beralih menggunakan sarana transportasi kereta cepat sehingga problema kemacetan yang berlangsung seperti hari-hari biasa dapat berkurang.

Memang, selama masa pembangunan fisik, hal yang tidak bisa dihindari adalah adanya tambahan tingkat kepadatan lalu lintas sepanjang alur pembangunan fisik. Penerimaan dan dukungan masyarakat terhadap proyek MRT akan menjadi model pembentukan perilaku sosial masyarakat dalam berkendara. Seperti halnya yang disampaikan oleh Gubernur DKI, Joko Widodo:

“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.”
(Sumber: <http://www.tempo.co.id>)

Tentu saja, keputusan strategik yang diambil Pemerintah Provinsi DKI dengan membangun Koridor MRT dilakukan mempertimbangkan ragam 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 juga menjadi pendukung utama sistem transportasi kota Jakarta. Keinginan masyarakat untuk mendapat layanan transportasi publik yang aman dan nyaman adalah hal yang wajar serta rasional.

Selain itu, pembangunan MRT merupakan proyek yang dinilai memiliki potensi imbas (sosial, ekonomi, politik, dan kultural) yang besar jika dibandingkan dengan bentuk transportasi publik lainnya. Hal itu bukan saja karena pekerjaan pembangunan sarana transportasi massal ini membutuhkan dukungan pendanaan yang mungkin melebihi kapasitas individual organisasi, tetapi juga mempunyai imbas sosial yang besar. Oleh karena itu, adalah hal yang wajar jika proyek pembangunan MRT yang pertama kali terjadi di Indonesia ini membutuhkan dukungan publik secara memadai sehingga klaim mengenai pemborosan dana publik dapat dihindari. Proyek MRT tahap satu diperkirakan membutuhkan biaya Rp 20 triliun yang merupakan pinjaman luar negeri Pemerintah Republik Indonesia dari *Japan International Cooperation Agency* (JICA) yang diangsur selama 40 tahun (*Loan Agreement* No. IP-536 dan *Loan Agreement* No. IP-554).

Untuk selanjutnya, dana pinjaman luar negeri diterima Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dari Pemerintah Pusat sebagai dana hibah untuk kegiatan pembangunan MRT atas dasar Naskah Perjanjian Penerusan Hibah (NPPH) Nomor NPPH-001/PK/2009 tanggal 25 Maret 2009 dan NPPH Nomor NPPH-002/PK/2009 tanggal 24 Juli 2009. Dana hibah seperti dimaksud 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, 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 2011.³ Ketentuan itu mengamatkan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam hal ini 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 tatacara yang disepakati dengan Gubernur sebagai kepala daerah. Tentu saja, dalam konteks ini Gubernur sebagai kepala daerah beserta perangkat terkait berperan dalam hal pengawasan dan pengendalian agar sistem yang dibangun agar dapat berfungsi seperti yang direncanakan.

Sementara itu, untuk pekerjaan pembangunan fisik dilakukan oleh sejumlah perusahaan kontraktor yang dinilai memiliki kapasitas, kredibilitas, dan kehandalan untuk melaksanakan pekerjaan proyek MRT. Dengan mempertimbangkan 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, ada pula konsorsium kontraktor jalur layang, yaitu Tokyu-Wijaya Karya dan Obayashi-Shimizu-Jaya Konstruksi yang bersepakat melakukan kontrak kerja sama dengan PT MRT Jakarta.³ Merujuk pada ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 113 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Prasarana Perkeretaapian Sistem MRT, maka telah dibentuk Badan Usaha Milik Daerah Perseroan Terbatas (PT) MRT Jakarta yang selanjutnya disebut PT MRT Jakarta.

KEPUTUSAN STRATEGIK 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 ibukota, namun juga

³ Merujuk pada ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 113 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Prasarana Perkeretaapian Sistem MRT, maka telah dibentuk Badan Usaha Milik Daerah Perseroan Terbatas (PT) MRT Jakarta yang selanjutnya disebut PT MRT Jakarta.

mengurangi kerugian ekonomi karena kemacetan yang diperkirakan bernilai Rp 28,1 triliun per tahun (Mirlanda, 2011).⁴ Besaran kerugian ekonomi tersebut dihitung berdasar nilai waktu yang terbuang, ongkos bahan bakar, dan ongkos kesehatan yang dikeluarkan akibat polusi dan kemacetan lalu lintas.

Satu pemicu kemacetan lalu lintas di ibukota 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 menunjukkan bahwa di tahun 2013 di Jakarta 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.⁵ Sebuah realitas sosial yang terjadi karena adanya pertumbuhan kelas menengah yang dalam satu dekade terakhir. Proporsi kelas menengah di Indonesia telah meningkat dari 36% pada tahun 2010 menjadi 56,5% pada tahun 2013. Sementara angka kemiskinan terus menurun dari 17% pada 2004 menjadi 11,6 % pada 2013.⁶

Dengan kondisi yang ada tersebut, maka sebenarnya sudah mengisyaratkan bahwa fenomena transportasi di Jakarta memuat isu yang sangat kompleks dan bersifat multidimensi. Penyelesaian permasalahan yang terjadi sudah barang tentu memerlukan pendekatan yang terintegratif agar kebijakan publik dapat terlaksana dan produktivitas para pekerja profesional yang melakukan aktivitas di Ibukota Jakarta tetap terjaga. Ketersediaan sarana transportasi massal yang andal dan terjangkau bagi masyarakat umum tentu menjadi dambaan setiap warga yang tinggal di daerah ibukota. Keputusan strategik yang diambil Pemerintah Provinsi DKI dengan membentuk Badan Usaha Milik Daerah untuk mengusahakan sistem perkeretaapian massal memang patut diapresiasi. Hal itu tidak hanya untuk mengatasi krisis transportasi darat di ibukota, melainkan juga untuk membantu kepentingan pembangunan infrastruktur sosial-ekonomi secara makro.⁷

Dengan demikian, imbas berganda (*multiplier effect*) yang diharapkan muncul dari adanya sarana MRT bagi publik antara lain: 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 kereta api. Kebutuhan untuk melakukan pertemuan-pertemuan bisnis dapat dipenuhi karena keterhubungan fasilitas MRT dengan moda transportasi massal lainnya yang selama ini menjadi perhatian bersama: bus *rapid transit*; monorel; dan kemungkinan pengembangan transportasi massal melalui sungai di Jakarta. Itu artinya, perubahan perilaku masyarakat diharapkan juga akan terjadi dengan menyesuaikan terhadap perubahan lingkungan yang terjadi.

Selain karena alasan produktivitas, pembangunan MRT di Ibukota Jakarta juga dilakukan dengan pertimbangan untuk penataan kawasan dan tata ruang yang selama ini menjadi penopang kegiatan ekonomi

⁴ Pembahasan lebih rinci dapat dilihat di Mirlanda, A.M. (2011), "Kerugian Ekonomi Akibat Kemacetan Lalu Lintas di Ibukota", Tugas Karya Akhir, Universitas Indonesia (Tidak Dipublikasikan).

⁵ Diolah dari berbagai sumber antara lain: <http://www.dephub.go.id> dan <http://www.dishub.jakarta.go.id>.

⁶ Pencermatan didasarkan pada hasil evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014 (Sumber: <http://www.bappenas.go.id>).

⁷ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemda DKI tahun 2014 sebesar Rp 64 Triliun sebagian besar dialokasikan untuk pembiayaan infrastruktur di bidang Perhubungan dan Pekerjaan Umum. Anggaran langsung Dinas Perhubungan DKI antara lain untuk belanja bus berukuran sedang sebanyak 3.000 unit dan 1.000 bus berukuran sedang (Sumber: Sinar Harapan, Sabtu-Minggu, 9-10 November 2013).

masyarakat perkotaan. Perubahan wajah ibukota memang akan menjadi sebuah 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 kegiatan ekonomi serta menaikkan kebutuhan pengembangan lahan dan peningkatan daya dukung lahan di sekitar stasiun MRT. Pengembangan dan penataan kawasan yang berada di sekitar stasiun transit (*Transit Oriented Development*) juga bakal menjadi penentu dalam menjamin kesiapan perangkat publik terkait mengimplementasi kebijakan publik di bidang transportasi di Jakarta ini.

Keputusan pembangunan MRT diharapkan juga sejalan dengan prioritas pembangunan infrastruktur dalam rangka *Masterplan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Nilai investasi yang telah digulirkan untuk percepatan pembangunan dalam kerangka MP3EI di berbagai sektor sejak Mei 2011 hingga Juli 2013 sudah mencapai Rp 647 triliun. Sedangkan alokasi dana untuk pembangunan di bidang infrastruktur baru kira-kira Rp 123 triliun atau 19% dari total realisasi investasi.⁸ Hanya saja, kalau menilik target yang dicanangkan dalam MP3EI pada tahun-tahun mendatang, sepertinya bukan hal yang mudah untuk dicapai oleh pemerintah jika tidak diikuti dengan rekayasa ulang proses bisnis dan kegiatan pembangunan yang selama ini dijalankan. Bisa dibayangkan, rencana untuk melaksanakan kegiatan percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi di tahun-tahun mendatang diperkirakan membutuhkan dana investasi sebesar Rp 4.000 triliun. Jika target itu memang serius ingin dicapai, maka ragam kendala percepatan pembangunan infrastruktur bakal menjadi “target bersama” untuk diselesaikan: 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. Itu sebabnya, 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.⁹ Pertanyaannya sekarang adalah siapa yang akan menjadi “*leading agent*” dan kemudian mengupayakan ragam sumber pendanaan infrastruktur termasuk di dalamnya bagaimana proses mitigasi risiko yang dilakukan untuk keperluan pembangunan infrastruktur serta bagaimana pula masyarakat harus membayarnya?

PERSPEKTIF HISTORIS PEMBANGUNAN MRT

Gagasan untuk membangun proyek MRT di Jakarta sebenarnya sudah dimulai sejak pertengahan tahun 1980-an. Secara historis, gagasan untuk mengembangkan MRT diawali dengan serangkaian studi tentang sistem transportasi massal di Jakarta yang mulai dilakukan sejak tahun 1986 – 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.

⁸ Uraian lebih lanjut mengenai hal ini dapat dilihat di www.setkab.go.id. Investor dari kelompok Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mengupayakan dana investasi kira-kira Rp 100 triliun atau lebih dari separo kegiatan investasi di bidang infrastruktur. Sementara itu, partisipasi dari pihak swasta untuk kegiatan investasi infrastruktur baru sebesar 11%; dan dukungan dana pemerintah hanya sebesar 9%.

⁹ Lihat: Oner, A.M. dan 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*, Vol. 72., p. 886-911.

13 Tahun 1992 tentang Sistem Perkeretaapian menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 yang memungkinkan pengelolaan dan administrasi kereta api dilakukan oleh Badan Usaha Miliki Daerah (BUMD).

PT Mass Rapid Transit Jakarta (PT MRT Jakarta) pada akhirnya secara resmi didirikan pada tanggal 17 Juni 2008 dengan persetujuan dari Dewan Perwakilan Daerah DKI (DPRD) 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. Perkembangan selanjutnya, pada tahun 2010 dilakukan pembahasan detail antara JICA dan Pemerintah Indonesia (Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Bappenas, Direktorat Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan) mengenai perpanjangan pentahapan dan modifikasi rute yang akan dibangun segera dari rute Lebak Bulus - Dukuh Atas, menjadi Lebak Bulus - Bundaran HI. Modifikasi atas rencana awal ini dilakukan untuk percepatan proses dan sekaligus meminimalkan dampak lalu lintas selama konstruksi dan mengakomodasi fasilitas yang pada gilirannya diperlukan untuk pembangunan MRT Tahap I dari koridor Selatan ke Utara.

Dengan lamanya proses legal-formal untuk mewujudkan gagasan pembangunan MRT, maka kebutuhan dana untuk pembangunan MRT diperkirakan hanya Rp 8 triliun kemudian meningkat menjadi sekitar Rp 20 triliun. Pemenuhan kebutuhan dana pembangunan MRT dilakukan dengan pinjaman lunak dari JICA dengan masa pinjaman yang panjang dengan bunga 0,5 persen. Seperti halnya dalam pinjaman lunak dari pihak donor pada umumnya, skema pendanaan dari pinjaman dari JICA dinilai juga sangat mengikat. Namun demikian, skema pendanaan yang diperoleh dari pinjaman lunak ini dipilih dengan pertimbangan daya dukung Pemerintah DKI dalam memenuhi kewajiban pembayaran kewajiban finansial ke pihak pemberi pinjaman. Itu artinya, pemerintah DKI berkewajiban untuk menjaga likuiditas dalam anggaran pembangunannya agar pelaksanaan dan pengoperasian MRT selama masa keterikatan dengan pemberi pinjaman dapat terjaga dengan baik.

Pembangunan sistem jaringan MRT tentu tidak hanya mempertimbangkan kelayakan ekonomi dan keuangan saja, melainkan juga gagasan mewujudkan visi pembangunan kota Jakarta. Kehidupan kota dan aktivitas ekonomi masyarakat Jakarta akan sangat ditentukan oleh tingkat mobilitas dan kemudahan akses dari dan ke tempat tujuan dengan aman, nyaman, terjangkau, dan lebih ekonomis dibanding moda transportasi lainnya. Dengan dasar pertimbangan itu, maka proses pembangunan MRT sebenarnya diawali dengan sejumlah kajian mendalam dari berbagai pihak dan berlangsung terus selama beberapa periode waktu seperti diurai dalam mini box berikut:

1986 – 1995

Studi 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).

1995 – 2000

MoU antara the Gubernur DKI Jakarta dengan *the European-Indonesia-Japanese Consortium* untuk melakukan studi tentang *the Basic Design for the construction of Blok M - Kota subway corridor* tahun 1995; Studi tentang *Revised Basic Design* tahun 1999; dan studi tentang *Transportation Master Plan for Jabotabek Phase-I* di danai oleh JICA tahun 2000.

2002 – 2005

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

2005 – 2006

Sebuah studi dilakukan oleh *the Special Assistance for Project Formation* (SAPROF) tim dari JBIC untuk memfasilitasi penetapan konsensus para pemangku kepentingan untuk pembangunan proyek di Indonesia. Kemudian sejak bulan Agustus 2005 – Sub komite MRT dibentuk di bawah pengawasan Komite Percepatan Pembangunan Infrastruktur untuk mengimplementasi pembentukan perusahaan penyelenggara *Mass Rapid Transit*. *Minutes of Discussion* (MoD) ditandatangani pada bulan November 2005 dan *Memorandum on Engineering Services* kemudian juga 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 1.869 milyar untuk pembiayaan Engineering Services, berdasarkan kesepakatan yang tercantum dalam *the Minutes of Discussion* (MoD) dan *Memorandum on Engineering Services* (MoES).

2007 – 2008

Ada revisi Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 tentang Sistem Perkeretaapian menjadi UU No. 23 Tahun 2007 dan oleh karena itu pengelolaan perkeretaapian sekarang 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 dilakukan Penandatanganan Berita *Acara Discussion* (MoD 2008) sebagai dasar penandatanganan perjanjian pinjaman untuk MRT memasuki tahap konstruksi.

5 Desember 2008 - Penandatanganan *Aide Memoir* antara JICA dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta 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 pra-kelayakan pada koridor Timur-Barat.

2009

25 Maret 2009 - Penandatanganan Dokumen Perjanjian Hibah dimulainya kembali (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 Rp 48,15 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. November 23, 2009 - Desain teknik dan desain awal mulai dikerjakan oleh Kementerian Perhubungan.

2010

Pada tanggal 8 Juli, 2010 berlangsung diskusi antara pihak JICA pihak Pemerintah Indonesia (Pemda Provinsi DKI Jakarta Provincial, Bappenas, Dirjen Perkeretaapian) yang menghasilkan kesepakatan mengenai prioritas pembangunan Koridor MRT tahap pertama dengan rute dari Lebak Bulus - Bundaran HI.

Sumber: disadur langsung dari <http://www.jakartamrt.com>

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 menjadi kelolaannya. Risiko finansial (*financial risk*) dan risiko operasional (*operational risk*) yang dihadapi tentu diharapkan 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 sebenarnya hanyalah merupakan syarat perlu, namun belum bisa mencukupi untuk menjamin keberlanjutan bisnisnya. Itu sebabnya, model bisnis yang mengandalkan utang jangka panjang 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. Walau begitu, pada saat yang sama, pemerintah juga mulai menyiapkan skema perlindungan atau penjaminan bagi perusahaan pengelola MRT terhadap kemungkinan risiko yang timbul, antara lain risiko politik (*political risk*) karena adanya perubahan rezim yang berkuasa di masa datang.

Risiko yang dihadapi oleh pengelola MRT di tahap awal adalah berkaitan dengan isu operasional. Kompleksitas isu operasional khususnya dalam hal penguasaan dan pemilikan lahan publik memerlukan cara pengelolaan dan pendekatan tersendiri agar resistensi dan dukungan publik diperoleh. Proses pembebasan lahan untuk kepentingan pembangunan infrastruktur memang 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 pada masa konstruksi dan pengembangan. Namun demikian, ekspektasi dan bahkan mentalitas “spekulasi” yang berkembang di masyarakat dapat mendorong harga pembebasan lahan untuk pembangunan fisik beranjak naik dengan laju yang bersifat non-linear.

Sebagai konsekuensinya, pengelola MRT tentu akan berhitung dengan cermat mengenai tingkat okupansi dari lahan kelolaan yang dikembangkan untuk sebagai pendukung penerimaan di luar tiket penumpang. Proyeksi permintaan terhadap bisnis *real estate* dan properti yang menjadi obyek bisnis turunan dari investasi di monorel akan menentukan tingkat kecepatan pengembalian dalam berinvestasi. Ekspektasi terhadap pertumbuhan bisnis *real estate* dan properti tentu akan menjadi penentu dalam percepatan penyelesaian pembangunan konstruksi fisik monorel.

Kemampuan untuk pengembalian investasi untuk bisnis layanan transportasi publik seperti halnya MRT, tentu tidak bisa 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 cepat ini termasuk juga pendapatan dari iklan di arena publik. Upaya ini ditempuh untuk menggeser elastisitas harga atas permintaan terhadap fasilitas MRT. Itu artinya, fungsi permintaan terhadap kereta akan banyak ditentukan oleh pertumbuhan pasar properti yang diproyeksikan (*derived demand*). Sensitivitas harga tiket MRT akan terkompensasi dengan peningkatan harga sewa dan/atau kenaikan nilai properti yang menjadi lahan kelolaan. Dengan cara itu, risiko finansial akan terkendali sampai pada level optimal.

Itu sebabnya, keputusan membangun dan kemudian mengembangkan infrastruktur sosial idealnya didukung dengan kapasitas pengelolaan organisasi yang mumpuni dalam mengantisipasi setiap perubahan lingkungan dan kemudian mengemasnya dengan ragam bentuk *gimmick* atau iming-iming untuk menjadikan obyek yang dibangunnya menarik sebagai tempat berkarya. Bentuk insentif yang ditawarkan merupakan paket yang mengkombinasi antara pemenuhan kebutuhan dasar dan aktualisasi diri. Secara teoritis, kemampuan mengelola ketidakpastian bisnis dapat dilakukan dengan memodifikasi pola kontraktual yang dibangun dalam suatu ikatan kelembagaan. Dugaan sementara 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 (*ambiguity*) dibanding volatilitas (*volatility*). Sudah barang tentu, kedua pola hubungan masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan, dan dalam banyak hal tidak saling menggantikan. Dengan demikian, kecermatan dalam mengamati situasi akan menentukan tingkatan risiko ketidakpastian pola kerja yang dipilih.¹⁰

¹⁰ Lihat Carson et.al (2006), “*Uncertainty, opportunism, and governance: The effect of volatility and ambiguity on formal and relational contracting*”, *Academy of Management Journal*, Vol. 49., No.5.

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 menjadi urgen untuk dicermati agar sedapat mungkin dialihkan kepada perusahaan asuransi atau bentuk lembaga penjaminan lainnya. Namun demikian, bentuk risiko lain yang terkait dengan kegiatan yang sifatnya situasional yang mengarah pada perubahan kondisi mental, sosial, dan politikal nampaknya masih membutuhkan upaya proteksi tersendiri sehingga investasi di bidang infrastruktur sosial tetap menarik untuk dijalankan karena ada jaminan kelayakan dan bentuk kemanfaatan lain yang juga bernilai tinggi.

PENUTUP

Seperti halnya proses pembangunan infrastruktur pada umumnya, proses panjang juga harus ditempuh untuk merealisasi gagasan dan kemudian masuk tahap implementasi kebijakan dalam mengatasi problema transportasi massal dengan *Moda Mass Rapid Transit* (MRT). Upaya untuk membangun sistem jaringan MRT pada dasarnya bukanlah semata-mata pilihan kebijakan ekonomi dan kelayakan keuangan, tetapi lebih dari itu, yaitu bahwa membangun MRT idealnya mencerminkan visi pembangunan sebuah kota. Kehidupan kota dan kegiatan ekonomi akan sangat bergantung pada seberapa mudah warga melakukan perjalanan atau dukungan mobilitas warga. Seberapa sering masyarakat dapat melakukan itu ke berbagai tujuan di kota akan membawa ritme kehidupan yang berbeda dengan pola yang selama ini terjadi. Tujuan utama dalam membangun sistem MRT kemudian adalah memberikan kesempatan kepada setiap warga untuk meningkatkan mobilitas dengan kualitas dan kuantitas yang dapat lebih diandalkan, aman, nyaman, dan terjangkau.

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

Keinginan publik untuk menikmati ketersediaan fasilitas transportasi, air minum, telekomunikasi, kelistrikan yang nyaman, aman, dan reliabel kini tidak lagi melihat apakah penyedia infrastruktur tersebut adalah lembaga pelat merah atau pelat hitam. Artinya, masyarakat kini lebih mengapresiasi rasionalitas ekonomis yang menempatkan kaidah kemanfaatan publik sebagai dasar keputusannya. Dengan demikian, kalau percepatan pembangunan infrastruktur akan dilakukan, maka gerakan massal menjadi pilihan sehingga klaim terhadap dominasi peran, fungsi, dan tanggung jawab dalam pembangunan dapat dihindari. Hal yang lebih penting lagi 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 bentuk keputusan yang akan diambil dalam pembangunan di bidang infrastruktur, rasionalitas terbatas pada akhirnya mengharuskan para pengambil kebijakan untuk memilih ragam opsi yang menawarkan solusi terbaik terhadap situasi ketidakpastian yang ada. Adanya dukungan dari lembaga penjaminan yang dinilai memiliki kredibilitas tinggi memang memiliki urgensi tersendiri bagi investor yang berminat di bidang infrastruktur. Skema penjaminan yang mengakomodasi kebutuhan terhadap mitigasi seluruh risiko potensial merupakan hal yang menjadi harapan bersama. Hal itu tentu membutuhkan kreativitas, *skills*, 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 menjadi urgensi publik.

PELAJARAN DARI KASUS MRT:

1. Perlu adanya kesadaran publik, terutama bagi pengambil kebijakan mengenai ragam sumber pendanaan yang mungkin ditempuh untuk pembangunan infrastruktur. Ragam alternatif sumber pendanaan yang tersedia dan dapat diakses oleh pemerintah pusat dan/atau Pemerintah Daerah selain dana yang bersumber dari APBN/APBD untuk keperluan percepatan pembangunan infrastruktur fisik di Indonesia.
2. Pembangunan infrastruktur memerlukan dukungan keberanian dari Pemerintah khususnya kementerian keuangan, Pemerintah Daerah, pengelola lembaga keuangan dan perbankan untuk memberi garansi terhadap inisiasi, pelaksanaan proyek pembangunan, dan pengelolaan infrastruktur yang menjadi prioritas bagi negara. Hal ini untuk menjawab pertanyaan: mengapa lembaga keuangan yang ada belum sepenuhnya bersedia untuk mendanai dan menjamin pelaksanaan proyek-proyek pembangunan infrastruktur yang bernilai strategis bagi kemajuan bangsa Indonesia?
3. Ragam kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah untuk mendapatkan sumber pendanaan yang memadai untuk mendukung percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia seringkali justru terbentur karena adanya ego sektoral kebijakan itu sendiri.
4. Dukungan pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian Perekonomian, Kementerian Keuangan, dan Kementerian Perhubungan serta "*entrepreneurial spirit*" kepala Pemerintah Daerah merupakan faktor kunci dalam mengimplementasi gagasan dan mengeksekusi pembangunan infrastruktur seperti halnya MRT di Jakarta.
5. Pembangunan infrastruktur memerlukan mitigasi risiko secara memadai karena adanya faktor sensitifitas dalam setiap perubahan kebijakan publik terutama dalam mengakomodasi risiko terhadap keputusan investasi yang diambil. Model pengelolaan risiko, termasuk di dalamnya proses mitigasi dan pengalihan risiko, yang dibutuhkan oleh pemerintah pusat dan daerah agar tanggung jawab pendanaan untuk pembangunan infrastruktur dapat dialokasikan sesuai dengan porsinya.



INDONESIA INFRASTRUCTURE ROUNDTABLE

PELUANG INVESTASI DI SEKTOR KETENAGALISTRIKAN BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Studi Kasus: PLTU Batang di Jawa Tengah

7



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 7



PELUANG INVESTASI DI SEKTOR KETENAGALISTRIKAN BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

RINGKASAN

Energi listrik merupakan kebutuhan vital pada era negara modern saat ini. Kebutuhan dirasakan meningkat dengan ditandai 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 (2008 - 2012), penjualan listrik meningkat dari 128 TWh pada tahun 2008 dan menjadi 172 TWh pada tahun 2012 dan rasio elektrifikasi meningkat dari 62,3% pada tahun 2008 menjadi 75,9% pada 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% pertahun. Hingga September 2013, kapasitas terpasang pembangkit PLN dan IPP (Independent Power Producer) sebesar 40.533 MW (IPP hanya sekitar 6.496 MW). Kapasitas tersebut tidaklah mampu memenuhi kebutuhan listrik masyarakat dan rentan deficit pasokan. Karena itu dalam rangka menghadapi ASEAN Economic Community pada tahun 2015 mendatang, tentunya Indonesia harus banyak berbenah dalam waktu singkat dengan memberi peluang dan peran bagi Swasta (investor) yang lebih besar dalam skema kerjasama Pemerintah Swasta (KPS).

Kami merekomendasikan Pemerintah agar lebih membuka peluang investasi di sektor ketenagalistrikan. Peluang tersebut sebenarnya sudah mendapat amanat sejak amandeman 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. Begitu pula pada regulasi berdasarkan UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, memberi peluang yang cukup besar bagi masuknya investor, walaupun masih terlihat dominasi BUMN dengan memberikan prioritas utama pada penyediaan tenaga listrik di Indonesia. Hal itu terimplementasi pada kegiatan usaha ketenagalistrikan terkait transmisi, distribusi dan penjualan tenaga listrik kepada konsumen.

Kata kunci: *kebutuhan listrik, rasio elektrifikasi, KPS, penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, investasi.*

Kerjasama antara ketiga perguruan tinggi negeri Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)/Indonesia Infrastructure Guarantee Fund (IIGF) menyelenggarakan seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR)* dengan tujuan memberi masukan kepada pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang *infrastructure* yang tertuang dalam *Policy Brief* ini. *Indonesia Infrastructure Roundtable* merupakan inisiatif tiga perguruan tinggi yaitu UI, ITB dan UGM sebagai salah satu kontribusi kalangan perguruan tinggi untuk turut meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

1. PENYEDIAAN DAN KRISIS TENAGA LISTRIK

Minimnya pasokan listrik sebagian besar dipicu stagnasi produksi PLN. PLN sebagai pemasok 90% kebutuhan listrik nasional sulit meningkatkan produksi karena minimnya keuangan perusahaan sehingga sulit diharapkan dapat melakukan ekspansi. Produksi PLN yang sudah ada juga 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 susut daya listrik yang besar, 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 membuat 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 menjadi semakin terpuruk apabila tidak dibenahi, karena permintaan listrik akan 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 dijelaskan bahwa 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 yang terkait dalam penerapan kompetisi di wilayah-wilayah tertentu. Sesungguhnya melalui UU No. 20 Tahun 2002 tersebut dimungkinkan 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. Sebagai contoh, di Amerika krisis energi telah melemahkan ekonomi dan menurunkan nilai produksi. Begitu juga di Perancis, krisis energi telah melemahkan ekonomi dan mematikan sektor industri dimana pemecatan hubungan kerja terjadi secara besar-besaran. (*Berlington dan Mark Moore, Public Value : Theory and Practice, (UK : Polygrave Macmillan, 2012, hal.43).*

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 sekarang muncul pemikiran untuk keterlibatan pihak swasta terhadap pengelolaan ketenagalistrikan di Indonesia yang selama ini dimonopoli oleh PLN.

Krisis listrik memuncak saat PT Perusahaan Listrik Negara (PT PLN) memberlakukan pemadaman listrik secara bergiliran 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. Dengan alasan klasik, PLN beralih pemadaman dilakukan akibat defisit daya listrik yang semakin 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 yang lalu, terjadi pemadaman listrik selama 10-12 jam yang tentunya sangat merugikan bagi masyarakat.

2. MASALAH KEWENANGAN DALAM MANAJEMEN KETENAGALISTRIKAN

Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 dikatakan bahwa, usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum meliputi (a) pembangkitan, (b) transmisi, (c) distribusi dan (d) penjualan tenaga listrik. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2012¹ dinyatakan 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/walikota sesuai dengan kewenangannya. Begitu juga **usaha distribusi** dapat membuka kesempatan pemanfaatan bersama jaringan distribusi melalui sewa juga. Yang pada dasarnya usaha transmisi dan distribusi telah dibangun oleh PT PLN.

Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 mengatur pula bahwa, penyediaan tenaga listrik yang dikatakan dikuasai oleh Negara, penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah berlandaskan **prinsip otonomi daerah** (Pasal 3 ayat 1 UU No. 30 Tahun 2009). Begitu pula dikatakan bahwa, dalam pembangunan ketenagalistrikan menganut asas Otonomi Daerah, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 30 Tahun 2009. Artinya bahwa untuk penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik, kewenangan berada di tangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai kewenangan masing-masing, dalam hal menetapkan kebijakan, pengaturan, pengawasan, dan pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik. Hal ini seharusnya terlaksana dengan adanya peluang terbuka bagi investor manapun, asalkan seizin dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sesuai kewenangan masing-masing (yang dirinci lebih lanjut kewenangan Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 30 Tahun 2009). Namun hal ini tidak mungkin terlaksana dengan masih diberikannya prioritas utama kepada BUMN.

Pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah. Namun di samping itu, Badan Usaha Swasta, Koperasi dan Swadaya masyarakat dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan ketenagalistrikan². Berdasarkan Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2009 dinyatakan bahwa, usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum dilakukan oleh satu badan usaha pada satu wilayah usaha. Selanjutnya dalam Pasal 11 ayat (1) dinyatakan 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 selanjutnya di dalam Pasal 11 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2009 dinyatakan bahwa, BUMN diberi prioritas pertama melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Dan selanjutnya untuk wilayah yang belum mendapat pelayanan tenaga listrik, Pemerintah atau Pemerintah 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 menugasi BUMN untuk menyediakan tenaga listrik.

¹ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2012 tentang “Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik”, Pasal 4 .

² Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2012 tentang “Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik”, Pasal 4 .

PT Perusahaan Listrik Negara Persero (PT PLN) merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang memiliki kewajiban untuk menyediakan kebutuhan listrik di Indonesia. Namun faktanya, masih banyak kasus di mana mereka malah justru merugikan masyarakat. Di satu sisi kegiatan monopoli mereka 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.

Beberapa dekade ini, 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 KPS (kerjasama pemerintah swasta). Sementara untuk **distribusi dan transmisi** tetap ditangani PT PLN (yang diasumsikan sebagai perwujudan konsep penguasaan Negara berdasarkan Pasal 33). Saat ini kerjasama Pemerintah Swasta telah ada 27 *Independent Power Producer* di Indonesia. Mereka termasuk Siemens, *General Electric*, *Enron*, *Mitsubishi*, *Californian Energy*, *Edison Mission Energy*, *Mitsui & Co*, *Black & Veath Internasional*, *Duke Energy*, *Hopwell Holding*, dan masih banyak lagi. **Tetapi dalam menentukan harga listrik yang harus dibayar masyarakat tetap ditentukan oleh PT PLN sendiri.**

Hingga September 2013, kapasitas terpasang pembangkit PLN dan IPP (*Independent Power Producer*) sebesar 40.533 MW. Kapasitas tersebut tidaklah mampu memenuhi kebutuhan listrik masyarakat saat ini dan masih rentan *deficit* pasokan. Terlihat di sini 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 mendatang, tentunya Indonesia harus memberi peluang dan peran bagi Swasta (investor) yang lebih besar dalam skema Kerjasama Pemerintah Swasta ("KPS"). Artinya bahwa 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, optimalisasi ekonomi dalam pemanfaatan sumber daya energi (Pasal 2 UU No. 30 Tahun 2009), dalam hal menetapkan tarif yang dapat dijangkau masyarakat sesuai dengan kemampuan ekonomi dan tingkat pendapatan masyarakat.

3. 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*). Namun eksplorasi sumber daya energi lebih banyak difokuskan pada energi fosil yang bersifat *unrenewable resources*, sedangkan sumber daya energi yang bersifat *renewable* relatif belum banyak dimanfaatkan. Penggunaan energi primer Indonesia selama ini 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 (dikenal sebagai energi terbarukan). Hal itu dimaksudkan untuk menjamin kemampuan akan 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, angin serta memaksimalkan penggunaan jenis energi tak terbarukan lainnya, seperti batu bara. Peningkatan konsumsi energi sangat berkaitan erat dengan pertumbuhan populasi di suatu negara. Hal ini sangat terkait dengan kondisi bangsa Indonesia, dimana penduduknya kelima terbesar di dunia, sehingga dapat dipastikan bahwa penggunaan dan pemanfaatan energi sangat signifikan jumlahnya. Khusus sektor ketenagalistrikan, di Indonesia saat ini ketergantungan pembangkit tenaga listrik terutama berasal dari sumber energi fosil yang berasal dari minyak bumi. Hal ini tentunya berdampak pada semakin tingginya biaya (*high cost*) dari penggunaan minyak bumi untuk kepentingan kelistrikan nasional. **(Berita dari Portal Kementerian ESDM Republik Indonesia, www.esdm.go.id).**

KEBIJAKAN OPTIMALISASI PEMANFAATAN ENERGI TERBARUKAN

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006, telah diterbitkan kebijakan energi nasional melalui Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 0983K/16/MEM/2004 yang kemudian ditindaklanjuti dengan penyusunan *Blueprint* Pengelolaan Energi Nasional (BPPEN) 2005 – 2025. Perpres tersebut menargetkan pada tahun 2025 tercapai elastisitas energi 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 negara Republik Indonesia yang tersebar di seluruh kepulauan.³ 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 kestabilan *reservoir*. Hal ini menjadikan sumber energi panas bumi sebagai energi alternatif yang *renewable*.

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, yaitu 9,2% pertahun. Untuk itu, telah diambil kebijakan sebagaimana dituangkan dalam **Peraturan Presiden No. 4 Tahun 2010 jo. Permen ESDM No. 01 Tahun 2012** tentang Kebijakan Energi Nasional menargetkan pembangkit listrik tenaga panas bumi pada tahun 2025 akan mencapai 9.500 MW. Kebijakan-kebijakan inilah yang perlu dilaksanakan dalam rangka energi alternatif, dalam rangka mengeliminir krisis penyediaan tenaga listrik yang selama ini tetap terjadi di Indonesia. *Political Will* Pemerintah diharapkan dapat mendukung implementasinya dalam kenyataan.

³ Nenny Miryani Saptadji, *Manager Program Teknik Panas Bumi, FTSM-ITB. Energi Panas Bumi : Status Saat Ini (2010). Diunduh dari: <http://majalahenergi.com/status/energi-panas-bumi-status-saat-ini>, 16 Desember 2010.*

MEMBERI PELUANG MASUKNYA INVESTOR DI SEKTOR KETENAGALISTRIKAN

Pada 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 mempunyai pilihan lain. Apapun kualitasnya, berapapun harganya, rakyat harus terima. Apabila kompetisi dibuka, konsumen bisa mempunyai pilihan. Jika ada perusahaan lain yang mampu memproduksi listrik dengan biaya dan kualitas yang 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 di tingkat *retail* dengan kualitas yang lebih baik, atau lebih murah mengapa tidak dibuka kesempatan tersebut.

Isu kompetisi di tingkat *retail* ini sejalan dengan kemandirian energi dan *regional pricing*. Pembangkit-pembangkit kecil lokal akan mengurangi kebutuhan beban puncak sehingga mengurangi biaya saluran transmisi. Pemain lokal juga diperlukan untuk memenuhi kebutuhan listrik di tempat-tempat yang PT PLN tidak mampu memenuhinya. Pemain lokal semacam ini hanya akan tumbuh jika sistem *regional pricing* dijalankan dan kualitas dimasukkan dalam aspek tarif. Adanya pemain lokal juga meningkatkan kemandirian energi suatu daerah.

Isu kompetisi pasti banyak ditentang terutama oleh PT PLN. Namun, hal ini dianggap wajar karena sistem yang sudah *established* yang dibangun oleh PLN dan juga berpayung pada “Hak Menguasai Negara” berdasarkan Pasal 33 UUD 1945, maka negaralah yang melaksanakannya yang dalam hal ini dimandatkan kepada PT PLN. Hal tersebut juga dianggap telah dilegalisasi kembali 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. Dan keberadaan peran swasta hanya sebagai pelengkap, yang disebutkan dengan kata-kata “dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik” (Pasal 4 UU No. 30 Tahun 2009). Lengkaplah sudah pembangunan konsep penyediaan tenaga listrik secara sentralistis, sehingga menyulitkan masuknya investasi untuk ikut dalam usaha penyediaan tenaga listrik di Indonesia.

Namun perlu dilihat konsep yang berseberangan dengan “sentralistis” tersebut, yaitu konsep “desentralisasi” dalam penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Dianutnya asas “otonomi daerah” (Pasal 2 UU No. 30 Tahun 2009) dalam pembangunan ketenagalistrikan, sebagai perwujudan dari konsep desentralisasi. Dengan demikian kewenangan pengelolaan ketenagalistrikan dilakukan sesuai kewenangan masing-masing berdasarkan prinsip pembagian kewenangan sebagaimana dirinci dalam pasal 5 Undang-Undang No. 30 Tahun 2009, yaitu:

- a. Kewenangan Pemerintah, antara lain:
 - 1) Penetapan kebijakan, peraturan perundang-undangan, pedoman standar, tarif, rencana umum ketenagalistrikan di tingkat NASIONAL;
 - 2) Penetapan wilayah usaha;
 - 3) Penetapan izin jual beli tenaga listrik lintas negara;
 - 4) Penetapan izin usaha untuk badan usaha: yang wilayahnya lintas Provinsi, dilakukan BUMN, menjual listrik yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah.

- b. Kewenangan Pemerintah Provinsi, antara lain:
- 1) Penetapan Perda Provinsi, rencana umum provinsi, izin usaha dan izin operasi yang wilayahnya lintas kabupaten;
 - 2) Penetapan tarif untuk konsumen yang izinnnya diterbitkan Provinsi;
 - 3) Penetapan persetujuan harga jual dan sewa jaringan yang izinnnya diterbitkan Provinsi;
 - 4) Pembinaan, pengawasan, pengangkatan inspektur ketenagalistrikan dan penetapan sanksi yang izinnnya diterbitkan Provinsi.
- c. Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota, antara lain:
- 1) Penetapan Perda Kabupaten/Kota;
 - 2) Penetapan Rencana Umum Kabupaten/Kota;
 - 3) Penetapan izin usaha, izin operasi, tarif listrik untuk konsumen di wilayah Kabupaten/Kota;
 - 4) Penetapan Persetujuan harga jual, izin pemanfaatan jaringan, penjualan kelebihan, pembinaan pengawasan, pengangkatan inspektur, 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 dengan saringannya adalah pemberian izinnnya sesuai pembagian kewenangan berdasarkan prinsip otonomi daerah (berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Dan hal tersebut dirinci lebih lanjut sebagaimana dipaparkan sebelumnya, yaitu dalam Pasal 5 UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Namun, sebagai implementasi “konsep penguasaan Negara” 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, adalah ternyata tidaklah bertentangan dengan makna Pasal 33 UUD 1945. Argumentasi hukumnya adalah, bahwa dengan dicabutnya 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, implementasinya “konsep penguasaan negara” diwujudkan dengan peran Pemerintah sebagai “Regulator dan juga sekaligus sebagai Operator” di satu tangan. Selanjutnya falsafah dasar pencabutan tersebut adalah, bahwa dalam rangka memasuki era globalisasi dan persaingan pasar yang 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). Namun, konsep penguasaan oleh Negara terhadap kedua kegiatan tersebut tetap dianut, dalam arti Pemerintah melaksanakan “penguasaan negara” dalam wujud “pengendalian” melalui pembuatan regulasi-regulasi (peran sebagai regulator).

Dengan demikian sudah saatnya Pemerintah membuat kebijakan lebih lanjut untuk membuka peluang investasi yang sekaligus membuka 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.

4. PENUTUP

Untuk menjalankan roda perekonomian yang kuat, dibutuhkan sokongan daya dan energi yang memadai dan berkesinambungan. Pemerintah harus memastikan bahwa energi selalu tersedia untuk dalam waktu dan jumlah yang sesuai agar perekonomian dapat terus berlangsung dan tumbuh 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. Tidak hanya itu, kekuatan ekonomi ini pun 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-agenda besar di masa mendatang. Salah satu agenda yang paling mendesak adalah *ASEAN Economic Community* (AEC) pada tahun 2015. Pada masa tersebut, Indonesia akan bersaing dengan negara-negara di ASEAN dalam segala hal dan membutuhkan persiapan yang matang. Selain itu, ada pula fenomena bonus demografi yang akan dialami oleh Indonesia 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 yang tinggi dapat tercapai. Masih banyak agenda-agenda lain yang akan dihadapi oleh Indonesia. Dalam menghadapi berbagai agenda tersebut, ketersediaan energi listrik menjadi komponen yang sangat vital agar kehidupan berbangsa dan bernegara dapat terus berkembang. Ketersediaan energi listrik yang memadai akan sangat menentukan nasib perekonomian Indonesia dalam melewati setiap agenda yang dijalankan.

Berbagai permasalahan yang terjadi dalam penyediaan listrik saat ini haruslah segera diselesaikan. Berbagai permasalahan kelistrikan yang terjadi saat ini haruslah menjadi pembelajaran bagi kita semua bahwa kebijakan penyediaan listrik harus menyesuaikan perkembangan situasi. 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 serius sekarang 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 ini. Pemerintah harus menyadari bahwa kondisi sudah sangat berubah dari sebelumnya. Pembukaan kesempatan yang seluas-luasnya dan masif kepada pihak swasta untuk ikut serta dalam menghasilkan energi listrik haruslah segera dilakukan. Pemerintah juga harus pandai meramu insentif yang menarik bagi swasta sehingga mau ambil bagian. Selain itu, usaha pemanfaatan energi yang bersifat baru dan terbarukan harus juga segera direalisasikan secara masif. Tercatat berbagai jenis sumber daya energi alternatif yang dapat dieksplorasi di Indonesia, sebagiannya bahkan disebut-sebut merupakan yang terbesar di dunia, seperti misalnya energi panas bumi.

Keberadaan 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. Kemudian, Indonesia pun harus belajar banyak dari negara-negara maju soal penyediaan listrik. Sebagai penutup, perlu ditekankan bahwa kebijakan-kebijakan yang bersifat menggebrak akan lebih diharapkan dalam upaya penyelesaian seluruh permasalahan yang ada dalam waktu yang relatif singkat yang dimiliki untuk menghadapi agenda-agenda penting bagi bangsa Indonesia yang sudah di depan mata.

5. REFERENSI

- Hadjon, Philipus dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, cetakan ke 7. Jogjakarta : Gadjah Mada University Press, 2001;
- Hayati, Tri, *Perizinan Pertambangan di Era Reformasi Pemerintahan Daerah, Studi tentang Perizinan Pertambangan Timah di Pulau Bangka*, cetakan 1. Jakarta : Badan penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012;
- Hoessein, Bhenyamin. *"Pelaksanaan Pengusahaan Pertambangan di Era Otonomi Daerah"*. Jakarta : Forum Diskusi Departemen Pertambangan dan Energi, 2000;
- *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah : Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*. Jakarta : Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2009;
- Indonesian Mining Association. *Dedikasi Industri Pertambangan Bagi Pertumbuhan Ekonomi Indonesia*. Jakarta : Maret 2006;
- I. Oigus Anthony, Regulation : *Legal Form and Economic Theory*. Portland, Oregon : Hart Publishing Ltd, 2004;
- Nenny Miryani Saptadji, Manager Program teknik Panas Bumi, *FTTM-ITB. Energi Panas Bumi: Status Saat Ini (2010)*. Diunduh dari: <http://majalahenergi.com/status/energi-panas-bumi-status-saat-ini>, 16 Desember 2010;
- Safri Nugraha, dkk., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Badan penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005;
- Republik Indonesia, Kementerian ESDM, Berita dari Portal Kementerian ESDM Republik Indonesia, www.esdm.go.id
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang ENERGI;
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang PANAS BUMI;
- Republik Indonesia, Undang-Undang No. 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan jo. Undang-undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan jo. Undang-undang No. 30 Tahun 2009 tentang *Ketenagalistrikan*.
- Republik Indonesia, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No. 125 dan Tambahan Lembaran Negara No. 4437;
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. PP No. 03 Tahun 2005 tentang Perubahan atas PP No. 10 Tahun 1989 tentang *Penyediaan dan pemanfaatan Tenaga Listrik*;
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1995 tentang *Usaha Jasa Penunjang Tenaga Listrik*;
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2012 tentang *Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik*;
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2007 jo Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2010 tentang *Kegiatan Usaha panas Bumi*;
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah 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;
- Republik Indonesia, Perpres 04 Tahun 2010 tentang *Penugasan PT PLN (Persero) untuk Melakukan Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang menggunakan Energi Terbarukan, Batubara dan Gas*;
- Republik Indonesia, Permen ESDM No. 35 Tahun 2013 tentang *Tata Cara Perizinan Usaha Ketenagalistrikan*;
- Republik Indonesia, Permen ESDM No. 12 Tahun 2014 tentang *Pembelian Tenaga Listrik dari Pembangkit Listrik tenaga Air oleh PT PLN (Persero)*.

INFORMASI PENULIS

Policy Brief ini merupakan ringkasan dari seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR)* Peluang Investasi di Sektor Ketenagalistrikan Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Studi Kasus: PLTU Batang yang diselenggarakan pada tanggal 19 Juni 2014 atas kerjasama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).

PERNYATAAN PENAFIAN: Isi dari *Policy Brief* ini merupakan buah pikiran para penulis dan **tidak merefleksikan** kebijakan resmi atau pandangan PT PII.

Dr. Tri Hayati, S.H., M.H.

Lahir di Jakarta tanggal 15 Mei 1960. Sejak tahun 1985 bekerja sebagai salah seorang staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan beberapa Universitas Swasta seperti Universitas Nasional, Universitas Tarumanegara, Universitas Al-Azhar, dan Universitas Jayabaya.

Selain mengajar, beliau juga aktif membuat tulisan berupa modul, artikel dan buku. Buku terakhir yang beliau tulis berjudul "Perizinan Pertambangan di Era Reformasi Pemerintahan Daerah, studi Perizinan Pertambangan Timah di Pulau Bangka" yang diterbitkan oleh Badan Penerbit FHUI pada November 2011.

Beliau juga banyak diundang sebagai Pembicara, Narasumber, Pemakalah dan *Trainer* dalam berbagai seminar. Serta dipercaya sebagai Saksi Ahli dalam banyak kasus salah satunya adalah sebagai Ahli pada PTUN Jakarta Senin 21 April 2014 (Keputusan Komisi Kedokteran DKI Jakarta terhadap Kasus Mal Praktek yang dilakukan oleh Seorang Dokter).

Alamat korespondensi:

tri_hariri@yahoo.com

Dr. Djoni Hartono, S.Si., M.E.

Lahir di Jakarta pada tanggal 3 Juni 1975. Djoni Hartono adalah salah satu staf pengajar dan peneliti di Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Aktivitas mengajar dimulai sejak tahun 2002 dan hingga saat ini mata kuliah yang diampuhnya meliputi matematika ekonomi, ekonometrika, ekonomi energi dan pemodelan ekonomi. Sedangkan bidang penelitian yang digelutinya hingga saat ini meliputi ekonomi regional, ekonomi energi, ekonomi pembangunan dan pemodelan ekonomi untuk analisis kebijakan. Saat ini tertarik dan tekun untuk terus mengembangkan pemodelan ekonomi yang terkait dengan model keseimbangan umum, baik analisis statis maupun dinamis.

Alamat korespondensi:

djoni.hartono@gmail.com
djoni.hartono@ui.ac.id

STUDI KASUS

PELUANG INVESTASI DI SEKTOR KETENAGALISTRIKAN BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

PLTU Batang di Jawa Tengah

Direktur Jenderal Ketenagalistrikan, Jarman sedang risau. Berita media yang memunculkan pendapat Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo, seakan menolak berbagai pernyataan yang telah disampaikannya di publik. Dia mengatakan tertundanya proyek PLTU Batang hingga 2019 karena kendala pembebasan lahan. Dari 226 Ha lahan tinggal 29 Ha yang bermasalah. Selanjutnya Dirjen Ketenagalistrikan menyatakan bahwa Pemerintah akan membantu membebaskan tanah. "Kita telah menjalankan proses dan pendekatan yang sudah tepat".

Pemikiran 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 telah masuk dalam rencana MP3EI, serta menjadi proyek "*fast track*" PPP/KPS oleh Bappenas. Dengan "*exposure*" seperti itu, proyek PLTU Batang seolah menjadi anak emas IPP (*Independent Power Producer*) pertama dengan skema PPP/KPS, dan menjadi salah satu cerita sukses partisipasi swasta di sektor kelistrikan.

Masalah mengemuka saat tidak terjadi kesepakatan pembelian tanah seluas 29 Ha, serta keberatan LSM Internasional *Greenpeace* yang menyatakan bahwa memperkirakan PLTU Batang ini 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 km² 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 Kep. Bup Batang No. 523/283/2005 dan Taman Wisata Alam Laut Daerah melalui PP No. 26 Tahun 2008. Oleh karena itu,

pembangunan PLTU Batang ini sedikit banyak menimbulkan kontroversi di tengah masyarakat. Akankah proyek ini dapat terwujud? Mungkinkah persoalan pengadaan tanah dan keberatan *Greenpeace* hanyalah merupakan puncak dari gunung es atau "*tip of the iceberg*" kebijakan investasi di sektor kelistrikan?

SEJARAH PROYEK PLTU BATANG

Proyek PLTU Batang Jawa Tengah ini merupakan proyek "*Showcase*" KPS skala besar pertama dengan nilai investasi lebih dari Rp 40 triliun, sekaligus proyek KPS pertama yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur. Pada tahun 2006, Pemerintah telah menetapkan proyek PLTU Jawa Tengah sebagai salah satu model proyek KPS. Disamping itu, proyek ini juga merupakan salah satu proyek yang turut dimasukkan di dalam *Masterplan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi (MP3EI) dan juga merupakan model showcase KPS yang telah dicanangkan oleh Pemerintah pada tahun 2010.

Penandatanganan dokumen proyek ini telah 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 bisa didapatkan layanan infrastruktur dengan kualitas yang lebih bagus, lebih andal dan lebih efisien sehingga bisa memberikan dampak yang baik untuk negara, khususnya terhadap APBN. Ke

depan, Pemerintah akan lebih mendorong peran lembaga pendukung KPS seperti PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero) dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) untuk mendukung dan mengawal proses pengadaan proyek KPS sehingga keberhasilan ini segera bisa dikembangkan di sektor dan proyek yang lain. Proyek ini mendapatkan Penjaminan Pemerintah dengan menggunakan skema penjaminan bersama antara Pemerintah dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) yang memperoleh mandat berdasarkan Peraturan Presiden No. 78 Tahun 2010 tentang Penjaminan Infrastruktur Dalam Proyek Kerjasama 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 *Independent Power Producer* (IPP). Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Proyek KPS PLTU Jawa Tengah merupakan langkah maju dalam proses

Inilah Kesalahan Proyek PLTU Batang

www.inilah.com on 54 0 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

pembangunan infrastruktur di Indonesia karena terdapat skema penjaminan baru yang lebih transparan dan akuntabel melalui PT PII sebagai salah satu instrumen kebijakan fiskal Pemerintah.

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 saat ini sehingga merupakan PLTU ramah lingkungan. Di samping itu PLTU Jawa Tengah nantinya akan memanfaatkan pasokan batu bara nasional berkalori rendah. Hal ini akan membantu PLN menurunkan biaya pokok produksi (BPP) dan menurunkan subsidi pemerintah kepada PLN. Selain itu, proyek ini akan membuka peluang lapangan kerja kepada minimum 5.000 penduduk setempat dan memberi peluang partisipasi komponen lokal dalam proses produksinya, dan selanjutnya hal ini akan 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 ini merupakan proyek yang dipersiapkan dengan pola Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS/PPP). 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 a.i, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, dan Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal, Gubernur Jawa Tengah, Bupati Batang dan 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 RI dan PT PII (Persero) sebagai penjamin, dengan pihak pengembang listrik swasta PT BPI;
3. Perjanjian Regres (*Recourse Agreement*) antara Menteri Keuangan RI sebagai penjamin dengan PT PLN (Persero);
4. Perjanjian Regres (*Recourse Agreement*) antara PT PII (Persero) sebagai penjamin dengan PT PLN (Persero);
5. *Sponsor Agreement* untuk pengembangan proyek antara J-Power, Itochu dan Adaro.

TENTANG PT BHIMASENA POWER

Proyek PLTU Batang ini 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.*, merupakan perusahaan yang terhubung dengan pemerintah Jepang, memiliki 34 persen saham, 3) Itochu Corp, memiliki sekitar 32 persen saham.

Dari segi pendanaan, *International Finance Corporation* (IFC) yang merupakan *commercial arm* dari IBRD, bertindak sebagai Penasihat Transaksi (*Transaction Advisor*) untuk proyek ini, dan di bawah nasehat tersebut 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 yang selanjutnya telah 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. Dikarenakan adanya penundaan pembelian lahan sebagai lokasi, dana pinjaman sebesar 3 miliar dolar AS dari JBIC dan perbankan swasta belum juga cair, dan tanpa dana tersebut, pembangunan PLTU Batang tidak dapat dimulai. Sejauh ini, dana untuk membebaskan 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 270 juta dolar yang terdiri dari 135 juta dolar dari Sumitomo Mitsui Trust, 62 juta dolar dari Tokyo-Mitsubishi UFJ, 18 juta dolar dari Mizuho, 18 juta dolar dari DBS, dan 18 juta dolar dari OCBC.

KEBIJAKAN DAN PERAN PEMERINTAH DALAM INVESTASI SWASTA DI SEKTOR KELISTRIKAN

Pemerintah sebenarnya secara jelas menyebutkan bahwa terdapat kesempatan bagi pihak swasta untuk melakukan investasi dalam penyediaan listrik. Melalui UU No. 30 Tahun 2009, pemerintah membuka peluang investasi swasta nasional dan asing membangun dan mengoperasikan pembangkit tenaga listrik. Pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah (Pasal 4 ayat 1 UU No. 30 Tahun 2009). Namun di samping itu, Badan Usaha Swasta, Koperasi dan Swadaya masyarakat dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan ketenagalistrikan (Pasal 4 ayat 2 UU No. 30 Tahun 2009).

PT Perusahaan Listrik Negara

PT PLN memperoleh mandat konstitusional sebagai pembeli tunggal atau "*sole offtaker*" untuk listrik yang terkoneksi/*on-grid system*, melalui UU No. 30 Tahun 2009. Beberapa dekade ini, fungsi PT PLN sebagai pembangkit, distribusi, dan transmisi listrik mulai dipecah. Swasta diizinkan berpartisipasi dalam upaya pembangkitan tenaga listrik. Sementara untuk distribusi dan transmisi tetap ditangani PT PLN. Saat ini telah ada 27 *Independent Power Producer* di Indonesia. Mereka termasuk *Siemens, General Electric, Enron, Mitsubishi, Californian Energy, Edison Mission Energy, Mitsui & Co, Black & Veath Internasional, Duke Energy, Hoppwell Holding*, dan masih banyak lagi. Tetapi dalam menentukan harga listrik yang harus dibayar masyarakat tetap ditentukan oleh PT PLN sendiri. Artinya bahwa 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 dapat dijangkau masyarakat sesuai dengan kemampuan ekonomi dan tingkat pendapatan masyarakat.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Secara umum, peran Pemerintah dalam penyediaan listrik, sesuai dengan UU No. 30 Tahun 2009 adalah pada tahap perencanaan, dan pemberian ijin 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 pada kebijakan energi nasional dan ditetapkan oleh Pemerintah dengan mengikutsertakan Pemerintah Daerah, setelah berkonsultasi dengan DPR RI. Sedangkan rencana umum ketenagalistrikan daerah disusun berdasarkan pada rencana umum ketenagalistrikan nasional dan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah setelah berkonsultasi dengan DPRD.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik disebutkan bahwa, izin usaha penyediaan tenaga listrik adalah izin untuk melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Sedangkan izin operasi adalah izin untuk melakukan penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan sendiri. Berdasarkan Pasal 10 PP No. 14 Tahun 2012 dinyatakan bahwa yang berwenang menetapkan Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik adalah Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota, sesuai dengan kewenangan geografis yang dimilikinya.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mengakui adanya dugaan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek 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 dengan prosedur lewat pemeriksaan selanjutnya. Kemungkinan pasal yang akan dikaji KPPU ialah Pasal 19d di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang mengatur masalah diskriminasi terkait penerapan tarif terhadap para pelaku industri.

PT PLN merupakan "*natural monopolist*", sehingga kebutuhan listrik masyarakat sangat bergantung pada PT PLN, tetapi mereka sendiri tidak mampu secara merata dan adil memenuhi kebutuhan listrik masyarakat. Banyak daerah-daerah yang kebutuhan listriknya belum terpenuhi dan juga sering terjadi pemadaman listrik secara sepihak. Kejadian ini menyebabkan kerugian yang tidak sedikit bagi masyarakat, dan investor menjadi enggan untuk berinvestasi.

GUNUNG ES YANG SIAP MENCAIR

Proyek pembangunan pembangkit listrik tenaga uap (PLTU) di Kabupaten Batang, Jawa Tengah, kini masih menyisakan sejumlah permasalahan yang cukup kompleks. Proyek ketenagalistrikan berkapasitas 2x1.000 MW yang digadang-gadang dapat dimulai dibangun pada Oktober 2013 hingga kini belum rampung dilakukan pembebasan lahan milik warga di tiga desa, yaitu Ujung Negro, Ponowareng, dan Karanggeneng, Kecamatan Kandeman. Akibat timbulnya pro-kontra pada warga setempat ini, akhirnya PT Bhismasena Power Indonesia selaku pengembang proyek PLTU Batang menunda kegiatan peletakan batu pertama proyek itu yang dijadwalkan Oktober 2014.

Beberapa permasalahan yang timbul pada pembangunan PLTU Batang terus berkembang, mulai dari penawaran harga lahan seharga Rp 50 ribu/meter hingga akhirnya ditetapkan sebesar Rp 100 ribu/meter persegi. Penetapan harga tanah sebesar Rp 100 ribu/meter persegi ini sempat memperlancar proses pembebasan lahan, sehingga PT BPI mampu membebaskan lahan 87 persen dari tanah yang dibutuhkan seluas 226 hektar.

Namun, kini proses pembangunan PLTU senilai Rp 40 triliun ini kembali menyisakan masalah yang semakin rumit dengan munculnya isu pembelian harga tanah sebesar Rp 400 ribu/meter persegi. Akibatnya, warga yang semula telah melepaskan tanah yang dibeli PT BPI sebesar Rp 100 ribu/meter kembali menuntut harga kesetaraan harga tanah sebesar Rp 400 ribu/meter persegi. Selain masalah harga pembebasan lahan, warga setempat juga menuntut hal yang lainnya, seperti pengadaan lahan pengganti.

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

DILEMA KEBIJAKAN PUBLIK DI SEKTOR KELISTRIKAN

Kembali ke meja Pak Jarman

Direktur Jenderal Kelistrikan adalah pihak yang paling bertanggungjawab untuk penyediaan listrik nasional, tidak saja dari sisi jangkauan jaringan distribusi listrik, melainkan juga mutu dari listrik yang dihasilkan. Kejadian terhambatnya investasi PLTU Batang menjadi pertanyaan besar mengenai peran berbagai lembaga yang berurusan dengan listrik nasional. Apakah PT PLN memiliki dilema peran yang harus diambil? Apakah ia merupakan PJK dan operator sekaligus? Ataukah sebaiknya dilakukan pemisahan peran PT PLN, apakah ia regulator yang mendapatkan mandat dari pemerintah, atau PT PLN akan menjadi operator pembangkit dan distribusi listrik.

Sebagai operator, dana PT PLN yang dimiliki saat mengalami penurunan daya ungkit (*leverage*), karena keberadaan kontrak IPP akan menjadi kewajiban (*liabilities*) perusahaan selama periode kontrak dan hal tersebut akan mengurangi secara drastis kemampuan pinjaman dari PLN.

Dalam kasus pengadaan tanah, proyek kelistrikan termasuk yang masih belum *comply* (patuh) terhadap UU No. 02 Tahun 2012 yang mengamanatkan proses pembebasan tanah untuk infrastruktur bagi kepentingan umum harus dilakukan oleh pemerintah.

Persoalan tanah ini merupakan satu masalah yang mungkin akan membuka kembali wacana pemisahan regulator dan operator, serta tuntutan atas kedudukan "*natural monopolist*" dari PT PLN.

Bagaimana Pak Jarman menyikapinya?



INDONESIA INFRASTRUCTURE ROUNDTABLE

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

Studi Kasus: DKI Jakarta

8



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable Ke – 8



EPOSISI BUMD PENGELOLA SANITASI MENUJU KOTA BERKETAHANAN (RESILIENT CITY)

RINGKASAN

Pada 2014, baru 4 (empat) persen penduduk Jakarta yang terlayani jaringan pengolah limbah terpusat dan 25 persen terlayani pengolah limbah komunal. Selebihnya, masih menggunakan tangki septik dan bahkan melakukan pembuangan langsung ke alam. Darurat sanitasi tersebut tidak dapat ditanggihkan lagi karena berpotensi besar mencemari lingkungan, menimbulkan penyakit, serta berdampak pada kerugian ekonomi. Sistem Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) terpusat sedang direncanakan dibangun dalam 3 (tiga) tahapan hingga selesai pada 2050 guna mewujudkan DKI Jakarta sebagai resilient city. Akan tetapi, Pemerintah perlu melakukan akselerasi pembangunan sehingga mencapai 75 persen pelayanan sanitasi karena dalam waktu bersamaan dibangun Pengembangan Terpadu Pesisir Ibu Kota Negara (PTPIN). Akselerasi pemerintah diupayakan melalui pembangunan jangka pendek sistem IPAL sesuai rencana, selesai pada 2020 untuk memenuhi 23 persen layanan. Sebanyak 25 persen layanan ditargetkan tercapai melalui pembangunan IPAL komunal, 10 persen ditargetkan melalui pengoptimalan tangki septik. Sisanya sebanyak 17 persen diupayakan melalui mekanisme Kerjasama 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 pun 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 persen target layanan perlu diakali agar terarah pula kepada pembiayaan pengoperasian dan pemeliharaan yang notabenenya kurang dilirik investor karena risikonya lebih besar dibandingkan dengan investasi untuk IPAL. Kebijakan tarif perlu dikaji 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 perlu 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 perlu dikendalikan keberlanjutannya demi terwujudnya resilient city.

Kata kunci: Instalasi Pengolahan air limbah, setempat, terpusat, komunal, government-demand, availability payment, kesehatan, kualitas air, pariwisata

Kerjasama antara ketiga perguruan tinggi negeri Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)/Indonesia Infrastructure Guarantee Fund (IIGF) menyelenggarakan seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) dengan tujuan memberi masukan kepada pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur yang tertuang dalam *Policy Brief* ini. *Indonesia Infrastructure Roundtable* merupakan inisiatif tiga perguruan tinggi yaitu UI, ITB dan UGM sebagai salah satu kontribusi kalangan perguruan tinggi untuk turut meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

1. GAWAT DARURAT SANITASI

Pelayanan sanitasi DKI Jakarta merupakan masalah serius yang tidak dapat ditangguhkan lagi. Pada tahun 2014, baru tercatat 4 persen penduduk terlayani oleh jaringan pengolah limbah dan 25 persen terlayani pengolah limbah individual. Sebanyak 64 persen penduduk masih menggunakan tangki septik dan 10 persen penduduk melakukan pembuangan langsung ke alam (JICA, 2012). Dampaknya jelas: 55 persen 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 persen, tercemar ringan 41 persen, tercemar sedang 19 persen, dan tercemar berat 17 persen. Kondisi ini lebih buruk jika dibandingkan dengan tahun 2007 - 2008 dimana kategori baik sebesar 25 persen, tercemar ringan 43 persen, tercemar sedang 20 persen dan tercemar berat 12 persen (BPLHD, 2010). Pencemaran air ini tentunya akan berdampak pada kesehatan masyarakat dan kenyamanan serta keberlanjutan kota. Studi *World Bank* tahun 2013 menemukan bahwa sanitasi buruk berdampak pada biaya ekonomi sebesar 6,3 Juta US\$. Resiko dampak sanitasi yang buruk terhadap kesejahteraan rakyat juga akan semakin meningkat dengan adanya faktor eksternal lain seperti perubahan iklim. Siklus hidrologi yang bergeser juga akan meningkatkan keberadaan vektor penyakit maupun menyebabkan banjir dan bencana air yang meluas. Sebuah kota yang berketahanan perlu meningkatkan infrastruktur sanitasi yang tepat guna mencegah terjadinya bencana dan penyakit.

Keuntungan dalam berinvestasi di bidang sanitasi sudah jelas, setiap satu USD yang diinvestasikan akan menghasilkan manfaat sekitar 8 - 15 USD dari perbaikan kesehatan hingga peningkatan jumlah wisatawan. Sayangnya, meskipun keuntungan ini sudah banyak dipublikasikan dan disadari oleh para pemangku kepentingan, namun kenyataannya, banyak kabupaten dan kota yang masih 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 dua (2) persen (World Bank dan 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* air limbah DKI Jakarta, Jakarta dibagi ke dalam zona nol (0) sampai empat belas (14). Pembangunan jangka pendek (2012 - 2020) akan dilaksanakan untuk zona 1 dan 6 sebagai penambahan terhadap pelayanan eksisting di zona 0, dengan perkiraan layanan total sebesar 23,16 persen dari keseluruhan penduduk DKI. Zona 4, 5, 8 dan 10 kemudian ditangani pada jangka menengah (2012 - 2030) dengan persentase layanan 30 persen. Terakhir, delapan (8) zona yang tersisa akan digarap pada jangka panjang (2031 - 2050) dengan penambahan persentase layanan sebesar 26,86 persen. Di akhir 2050 ini, diharapkan persentase layanan air limbah akan mencapai 80 persen dari penduduk DKI Jakarta dengan dana total yang dibutuhkan sekitar Rp 70 triliun. Langkah pertama perwujudan *master plan* ini dituangkan melalui kerjasama antara pemerintah Indonesia dan Jepang. Penandatanganan perjanjian telah dilakukan antara Kementerian PU dan JICA untuk pinjaman sebesar Rp 15 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 persen.

Namun, rencana induk tersebut perlu dirombak karena PD PAL Jaya diminta oleh Menteri Koordinator Perekonomian untuk segera meningkatkan pelayanan menjadi 75 persen pada tahun 2022. Desakan ini terkait sinergisasi proyek dengan Pengembangan Terpadu Pesisir Ibu Kota Negara (PTPIN). Skenario pemenuhan dipercepat melalui empat strategi mengingat pencapaian pelayanan 75 persen tidak mungkin terjadi dengan pemberlakuan *business-as-usual*. Strategi pertama yaitu pemenuhan pelayanan 23 persen 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 yang diharapkan dapat memenuhi target hingga 25 persen. Strategi ketiga adalah pengoptimalan tangki septik yang memang 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 ketiga ini diharapkan mampu menjangkau pelayanan hingga 10 persen.

2. PERAN PEMERINTAH DALAM MENINGKATKAN PERMINTAAN UNTUK SANITASI

Target pelayanan total yang akan dicapai tiga strategi di atas adalah 58 persen, sehingga masih ada 17 persen yang tersisa. Untuk mencapai target 75 persen 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 yang ada. Untuk itu, satu hal utama yang perlu dilakukan adalah meningkatkan permintaan pasar untuk sanitasi. Selain sebagai prasyarat untuk kehadiran swasta, permintaan dari pelanggan yang sebanding dengan ketersediaan pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah juga merupakan 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 karena itu, perlu adanya usaha untuk mendorong warga untuk menjadi pelanggan PD PAL.

Hal ini tentunya tidak mudah mengingat paradigma yang sudah ada di masyarakat, bahwa sanitasi merupakan tanggung jawab masing-masing dan merupakan sebuah fasilitas pilihan, bukan merupakan sebuah kewajiban dalam berkomunitas. 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*.

Pendekatan pertama yang dapat diambil adalah pendekatan persuasif untuk kawasan-kawasan tertentu seperti kawasan komersil, 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 ini 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 yang 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 yang akan depan.

Upaya ketiga yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah adalah menciptakan permintaan dengan mengaitkan kebutuhan pengolahan air limbah ini ke kebutuhan lain yang lebih makro ataupun ke masalah lain yang dipandang lebih mendesak. Hal ini yang akhirnya mendorong pembangunan pengolahan air limbah di Denpasar setelah kota tersebut dilanda wabah *water-borne disease*. Di Jakarta, adanya rencana untuk PTPIN juga 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.

3. 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 dicari solusinya 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* maupun Paris dengan Sungai

Seine. Sementara itu, kerugian dapat dirasakan apabila kesehatan kita terganggu akibat air sungai yang mencemari lingkungan kita. Oleh karena itu, sebenarnya membangun infrastruktur air limbah merupakan investasi yang penting karena berpengaruh secara signifikan terhadap kesejahteraan warganya. 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 terbanyak pun perlu disadarkan akan pentingnya berpartisipasi dalam perwujudan 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 diedukasi dengan pendekatan yang sesuai dengan budayanya mengenai dampak negatif dari pencemaran limbah domestik. Sebagai bagian dari masyarakat beretika, tentu seseorang memiliki rasa malu bila melakukan tindakan yang merugikan pihak lain. Oleh karena itu, rasa malu dalam konteks kesadaran bersanitasi perlu dibangun. Selain itu, masyarakat perlu disadarkan mengenai keuntungan yang didapatkan dalam mengolah air limbahnya, mulai dari keuntungan dari perbaikan 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 dari sisi pelanggan dari kategori komersil. Saat ini, banyak sekali daerah di Indonesia, termasuk DKI Jakarta yang menghadapi krisis air bersih. Keterbatasan ini sebenarnya merupakan kesempatan dalam wujud yang tersembunyi. Kuantitas dan kualitas air bersih yang terbatas artinya adalah sebuah peluang untuk mendaur ulang air limbah domestik untuk diolah kembali menjadi air baku untuk air bersih. Sehingga, 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 dengan kebutuhan air yang tinggi yang padat populasi seperti gedung kantor, penginapan, perumahan, hingga kampus yang selama ini harus mengelola dan membayar air limbah dan air bersih secara terpisah.

4. KOMBINASI PENGOLAHAN SETEMPAT DAN TERPUSAT SEBAGAI SOLUSI OPTIMAL

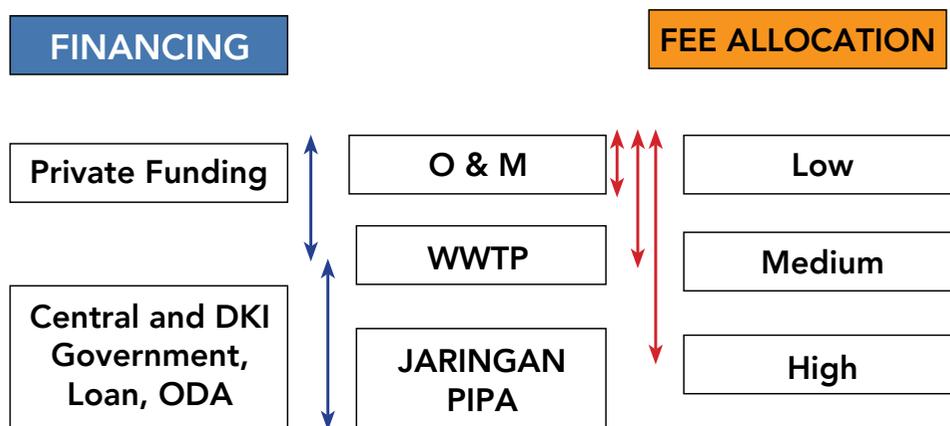
Apabila komponen permintaan sudah dapat dijamin, baik dari sisi pemerintah, masyarakat maupun pelanggan lainnya, maka aspek teknis juga harus menjadi perhatian khususnya bagi para pengambil keputusan. Indonesia sebagai negara berkembang dengan masyarakat yang tergolong ke berbagai kategori penghasilan, membutuhkan kombinasi pengolahan limbah secara setempat (*on-site*), komunal maupun terpusat (*off-site*) diperlukan dalam pemenuhan target pelayanan sanitasi supaya implementasinya 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 relatif cocok untuk kawasan yang dipadati bangunan.

Aspek teknis perlu diperhatikan dalam pengendalian akuntabilitas sistem IPAL. Dalam pengolahan limbah setempat, perlu dipastikan bahwa tangki septik sesuai dengan SNI dan penyedotan tinja dilakukan secara rutin antara 2-3 tahun sekali. IPLT pun perlu dijamin keberlangsungannya. Pemberian wewenang pengolahan limbah setempat kepada PD PAL menjadi peluang besar untuk mewujudkan akuntabilitas pengolahan limbah setempat secara terstandar. Adapun kerjasama penyedotan limbah dengan pihak privat perlu kehati-hatian terutama dalam standardisasi 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* perlu sosialisasi. Perbedaan antara kedua metode pengolahan tersebut perlu diketahui calon pelanggan agar calon pelanggan 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, solusi pengolahan setempat komunal dan terpusat yang tertuang di dalam masterplan dan termasuk ketiga strategi yang ditawarkan oleh PD PAL Jaya merupakan solusi yang sudah tepat.

5. SKEMA KPS YANG SESUAI DENGAN KEBUTUHAN

Pemenuhan 58% pelayanan melalui tiga di atas telah mendapatkan skema pendanaan dan institusi yang cukup jelas. Pertanyaan besarnya adalah bagaimana menyelesaikan 17% pelayanan sisa. Dorongan untuk memperluas jangkauan pelayanan air limbah terpadu DKI Jakarta memerlukan partisipasi aktif banyak pihak, termasuk pula pihak swasta. Oleh karenanya, skema kerjasama publik dan swasta perlu dikembangkan sebagai strategi keempat dengan memperhatikan resiko-resiko yang terkait dalam proyek (Inman, 2004). Peraturan perundangan-undangan yang ada telah memperbolehkan pemerintah daerah untuk bekerja sama dengan swasta dengan kepala daerah menjadi penanggung jawab proyek kerjasama (PJPK), Gambar 1 mengilustrasikan salah satu model KPS bagi pengembangan sistem IPAL DKI Jakarta.



Gambar 1. Model KPS untuk Pengembangan IPAL Terpusat

Dilihat dari segi konstruksinya, resiko dan *funding* terbesar dari sistem IPAL tidak lain adalah pengembangan jaringan pipa yang mencapai 40-60 persen dari nilai total proyek. Di samping itu, tingkat kesulitannya berada pada tingkat yang paling tinggi dari seluruh proses pembangunan sistem IPAL. Resiko 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 pusat, maupun dalam berbentuk *hybrid financing* yang menggabungkan berbagai sumber dana lain, meliputi *Viability Gap Funding (VGF)*, *Official Development Assistance (ODA)* maupun sebagian dari pajak pariwisata mengingat sektor ini mendapat keuntungan langsung dari membaiknya pengolahan air limbah DKI Jakarta. Bila *Hybrid financing* tidak mampu mengikat dana yang besar pada awal proyek, Pemerintah dapat mengajukan *availability payment*, dimana Pemerintah memposisikan diri sebagai pembeli layanan (Dochia, 2014). Dalam masa konsesi, Pemda dan Pemerintah Pusat akan membayar cicilan, baik untuk konstruksi dan juga untuk O&M. Skema ini bisa menutupi resiko permintaan (*demand risk*) dan menjamin *revenue stream* untuk swasta. Sedangkan untuk resiko *non-payment*, dapat ditanggung oleh PT PII sebagai penjamin proyek KPS. Namun, pada 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 IPAL dan 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 khusus yang merupakan kerjasama antara Pemda dan swasta. Sistem pemeliharaan dan perawatan pengolahan limbah bersinggungan dengan banyak aspek serta mengandung beberapa risiko terutama karena berhubungan erat dengan ketersediaan air bersih, jaringan utilitas, kesehatan lingkungan, dan sebagainya. Faktor-faktor inilah yang meningkatkan risiko selama pengoperasian sistem IPAL. Contohnya, kebocoran pipa pengumpul limbah dapat mencemari air tanah dan sulit terdeteksi kebocorannya. Contoh lainnya, pengoperasian sistem IPAL bisa terancam terganggu bila terdapat pekerjaan proyek lain yang harus membongkar jaringan utilitas. Beberapa risiko tersebut perlu dikendalikan supaya terwujud sistem IPAL yang berkelanjutan. Sistem IPAL tidak boleh hanya sampai pada tahapan selesai dibangun, namun juga perlu dapat dioperasikan dengan baik. Maka, strategi finansial menjadi penting untuk menjamin tersedianya dana cukup 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 wilayah lainnya.

Keterpeliharaan dan keterawatan dari fasilitas IPAL merupakan sebuah tantangan yang harus dijawab bersama-sama, salah satunya dijawab dengan sistem penarifan yang berkelanjutan. Untuk itu, 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, dimana tarif tidak hanya mampu memenuhi pengeluaran operasional dan pemeliharaan saja, tetapi mampu membayar sebagian biaya pembangunan WWTP. Dalam konteks ini, beban Pemerintah akan semakin menurun, dan bahkan pihak swasta mampu mengembalikan investasinya, meskipun dalam jangka waktu yang cukup

lama. Terakhir, adalah skenario optimis dengan tingkat tarif tinggi. Skenario ini memungkinkan sebagian investasi Pemerintah pada pengembangan pipa sebagian dapat dikembalikan. Hanya saja, skenario ini dirasa cukup menghadapi tantangan besar di tengah minimnya pemahaman masyarakat akan pentingnya instalasi air limbah.

Secara teori, 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%. Namun hal ini memungkinkan karena pelanggan yang sebagian besar adalah pihak komersil, dan pembayaran dilakukan secara debit otomatis setiap bulannya. Sebaliknya, hal ini akan sangat berbeda apabila pelayanan tidak hanya mencakup pihak komersil namun juga rumah tangga dengan berbagai jenis latar belakang. Untuk dapat menjamin terbayarnya tarif sesuai dengan layanan yang diterima, maka tingkat tarif dan cara pembayaran juga harus dipikirkan secara seksama.

Meskipun pada dasarnya pelayanan air limbah sama pentingnya dengan pelayanan air bersih dan listrik, perlu disadari bahwa 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 secara 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 dengan lebih rela akan membayar sejumlah uang yang ditagih berdasarkan pelayanan. Sebaliknya, masyarakat masih menganggap air limbah sebagai beban tambahan, meskipun manfaatnya sudah sangat jelas. Apabila tagihan air limbah dibuat secara terpisah, maka artinya pihak yang membuang air limbahnya untuk diolah secara terpusat, malah harus menerima beban yang besar dengan membayar lebih. Sedangkan, pihak yang justru tidak mengolah limbahnya dengan baik, dapat menghemat biaya dengan tidak membayar biaya pengolahan air limbah. Oleh karenanya, diperlukan strategi khusus supaya penarikan tarif air limbah 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 untuk setiap air bersih yang dipakai, dipastikan ada sejumlah air limbah yang terbuang. Sebagai contoh, pengolahan air limbah di Bandung, yang berada di bawah Pemkot Bandung, menggabungkan tagihannya dengan tagihan air minum. Proporsi penerimaan yang disepakati adalah 70 persen untuk air minum dan 30 persen 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. Namun, tantangannya adalah bagaimana meyakinkan PLN agar mau mengintegrasikan biaya tambahan dalam tagihan PLN yang pada umumnya sudah cukup mahal. Alternatif terakhir 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 persen yang mengakibatkan kenaikan penerimaan PBB yang 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* dari berbagai level konsumen potensial dari jasa pengolahan air limbah. Dengan *demand* yang masih terbatas dan kesadaran masyarakat yang rendah, diferensiasi harga perlu dipertimbangkan sehingga memungkinkan adanya subsidi silang antar kelompok konsumen. Tarif premium dapat dikenakan kepada kelompok niaga besar (misalkan 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, dimana 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 (septic tank)* sendiri.

6. REPOSISI BUMD PENGELOLA SANITASI

Skema KPS merupakan opsi yang berpotensi besar dalam mempercepat pelayanan pengelolaan air limbah perkotaan. Namun, banyak pihak meragukan kelancaran implementasi skema ini. Hal ini wajar mengingat banyaknya permasalahan dalam model bisnis pengolahan air limbah yang ada saat ini. Sebagian besar PD PAL di Indonesia masih memiliki neraca keuangan yang 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 memang pemerintah bersungguh-sungguh dalam menerapkan skema KPS untuk pengelolaan air limbah, maka pemerintah harus membenahi struktur pengelola air limbah di daerah.

Pembagian peran antar pemangku kepentingan bidang sanitasi perlu ditegaskan dan diefisienkan. 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 permasalahan air minum dan sanitasi mereka perlu dijawantahkan dalam sebuah kerangka institusional yang mendorong inisiatif dan kepemilikan daerah terhadap fasilitas sanitasi mereka. Asosiasi Kabupaten dan Kota Peduli Sanitasi (Akkopsi) sebagai badan dimana kota dan kabupaten 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 yang penting untuk mendorong daerah dalam menciptakan solusi yang tepat guna dalam meningkatkan pelayanan sanitasi perkotaan mereka.

Edukasi terhadap DPRD pun perlu dilakukan untuk merealisasikan pelayanan sanitasi layak daerah secara lebih terarah. Kebijakan pun 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 bekerjasama dengan investor sebagai pemenuh kebutuhan, dalam konteks ini sistem IPAL. Penggabungan perusahaan air minum dan limbah telah dilakukan di beberapa negara maupun 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, maka opsi ini sebenarnya menjadi prioritas. Bagaimanapun skemanya, pemerintah daerah tetap harus menjadi pemimpin utama dalam pengelolaan sanitasi. Perlu adanya penegasan tugas yang jelas antara Pemerintah daerah dengan BUMD, misalnya pemerintah daerah sebagai pengarah dan pengawas sedangkan BUMD sebagai pelaksana. Kesepakatan pembagian tugas tersebut perlu juga didasarkan pada fakta bahwa perusahaan daerah dapat bermitra dengan sektor privat sebagaimana dituliskan dalam Perpres No. 67 Tahun 2005.

Profesionalisme BUMD menjadi diskusi lanjutan setelah topik alternatif bentuk badan layanan sanitasi di atas. Setelah menjadi BUMD, sebuah badan layanan sanitasi perlu menjadi institusi profesional layaknya perusahaan berorientasi profit pada umumnya. 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 tahun 2014 - 2019 berada di bawah Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Direktorat Jenderal Cipta Karya yang berwenang mengawasi bidang keairan dan sanitasi. Pengawasan tersebut 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 diperlukan secara beriringan dengan profesionalisme BUMD. Salah satu kesungguhan pemerintah perlu diwujudkan dengan pengucuran dana investasi modal tepat sasaran. Bila pada 2014 penyertaan modal Pemerintah daerah untuk PD PAL JAYA senilai 140 miliar, dan 2015 sejumlah 540 miliar, maka investasi pada tahun-tahun berikutnya sudah sepatutnya meningkat. Hal ini juga harus menjadi langkah yang diambil Pemerintah Daerah lain. Pemerintah pun 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.

7. 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 peranan perlu kembali ditegaskan antara PD PAL Jaya dengan Pemerintah

supaya menghasilkan koordinasi yang efektif dan efisien. Tugas terdekat PD PAL Jaya bersama Pemerintah untuk mencapai target layanan sanitasi 75 persen di DKI Jakarta yakni memastikan biaya investasi tidak hanya cukup untuk memodali pembangunan, namun juga mampu membiayai pengoperasian dan pemeliharaan. Investasi tersebut berasal dari KPS, ditunjang dengan pungutan tarif dan pajak pelanggan. Syarat agar target pembiayaan tercapai adalah cukupnya permintaan pelanggan akan sanitasi. Oleh karena sanitasi bukan sektor yang dianggap diperlukan oleh masyarakat, maka peran persuasif Pemerintah dalam menggalang pelanggan sangat diperlukan baik melalui edukasi maupun kewajiban pengolahan limbah oleh pihak tertentu yang cukup berkapasitas. Misalnya, pengelola hotel, super blok, gedung, dan universitas. Kewajiban tersebut sekaligus menjadi kesempatan pengembangan bisnis, salah satunya bisnis daur ulang air. Sehingga, 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.

8. REFERENSI

- BPLHD (Badan Pengelola Lingkungan Hidup Daerah) DKI Jakarta. (2010). *Status Lingkungan Hidup Daerah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2010*. Jakarta: BPLHD.
- Bank Dunia dan Australian Agency for International Development (AusAID). (2013). *East Asia Pacific Region Urban Sanitation Review: Indonesia Country Study*.
- Dochia, Silviu, *Introduction to Public-Private Partnerships with Availability Payments*, http://www.pwfinance.net/document/research_reports/9%20intro%20availability.pdf, diunduh pada 9 Desember 2014.
- Inman, Robert P., "*Finances: Financing City Services*", dalam *Making Cities Work*, editor Robert P. Inman, Princeton: Princeton University Press, 2009.
- Japan International Cooperation Agency. (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.

INFORMASI PENULIS

Policy Brief ini merupakan ringkasan dari seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) 8 dengan judul Reposisi BUMD Pengelola Sanitasi Menuju Kota Berketahanan (*Resilient City*) yang diselenggarakan pada tanggal 4 Desember 2014 atas kerjasama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).

PERNYATAAN PENAFIAN: isi dari *Policy Brief* ini merupakan buah pikiran para penulis dan tidak merefleksikan kebijakan resmi atau pandangan PT PII.

Dr. Cindy Rianti Priadi, ST., MSc.

Staf pengajar di program studi Teknik Lingkungan, Departemen Teknik Sipil, Fakultas Teknik, Universitas Indonesia. Topik penelitian dan pengabdian masyarakat melingkupi perilaku pencemar, khususnya logam berat di badan air maupun di air limbah, serta penerapan teknologi tepat guna untuk permasalahan air dan sanitasi perkotaan.

Alamat korespondensi:

cindy.priadi@eng.ui.ac.id

Muhammad Halley Yudhistira, Ph.D.

Staf pengajar di Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (FEUI), sekaligus peneliti Lembaga Penyelidikan Ekonomi Masyarakat (LPEM) FEUI. Fokus penelitian meliputi ekonomi perkotaan dan transportasi.

Alamat korespondensi:

mhyudhistira@gmail.com

Dr. Ir. Setyo Sarwanto Moersidik, DEA.

Telah bekerja sebagai dosen di Universitas Indonesia sejak 31 tahun yang lalu. Lulusan ITB dan doktor di bidang ilmu lingkungan dan kesehatan masyarakat, *University of Montpellier I* Perancis tahun 1992. Menekuni riset di bidang limbah dan pernah diperbantukan sebagai Direktur Pengelolaan Limbah dan B3 di Bapedal/KLH tahun 1999. Jabatan yang pernah diemban adalah sebagai Sekretaris dan juga Ketua Program Studi Ilmu Lingkungan UI (1994-2010). Saat ini menjabat sebagai Ketua Program Studi Teknik Lingkungan, Departemen Teknik Sipil, Fakultas Teknik, Universitas Indonesia.

Alamat korespondensi:

smoersidik@yahoo.com

STUDI KASUS

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

DKI Jakarta

GAWAT DARURAT SANITASI

DKI Jakarta telah terindikasi memiliki masalah serius di bidang sanitasi. Sampai saat ini, pelayanan air limbah terpusat hanya mampu melayani 4 persen penduduk. Padahal, pelayanan atas air minum dan sanitasi merupakan hak asasi manusia dan telah 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. Ada manfaat lebih lanjut yang tidak langsung moneter yang memiliki dampak positif pada ekonomi dan pembangunan berkelanjutan, seperti diperolehnya pengakuan dunia untuk mewujudkan hak atas sanitasi, terutama pemenuhan akses sanitasi dan penghapusan kesenjangan bagi individu/masyarakat atau kelompok yang kurang mampu dan menghindari kekumuhan dan degradasi lingkungan.

PD PAL JAYA dibentuk oleh pemerintah daerah sebagai BUMD pengelola fasilitas pengolahan air limbah (PAL) di DKI, 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 yang telah dilayani IPAL dari lebih 500 kota/kabupaten di Indonesia yang cakupannya hanya 2 persen saja secara nasional. 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 pendistribusian sistem air minum yang diberikan pada masyarakat. Kedua pasangan infrastruktur ini merupakan sarana-prasarana standar sanitasi.

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* air limbah DKI Jakarta, Jakarta dibagi ke dalam zona nol (0) sampai empat belas (14). Pembangunan jangka pendek (2012 - 2020) akan dilaksanakan untuk zona 1 dan 6 sebagai penambahan terhadap pelayanan eksisting di zona 0, dengan perkiraan layanan total sebesar 23,16 persen dari keseluruhan penduduk DKI. Zona 4, 5, 8 dan 10 kemudian ditangani pada jangka menengah (2012 - 2030) dengan persentase layanan 30,03 persen. Terakhir, delapan (8) zona yang tersisa akan digarap pada jangka panjang (2031 - 2050) dengan penambahan persentase layanan sebesar 26,86 persen. Di akhir 2050 ini, diharapkan persentase layanan air limbah akan mencapai 80 persen dari penduduk DKI Jakarta dengan dana total yang dibutuhkan sekitar Rp 70 triliun. Langkah pertama perwujudan *master plan* ini dituangkan melalui kerjasama antara Pemerintah Indonesia dan Jepang. Penandatanganan perjanjian telah dilakukan antara Kementerian PU dan JICA untuk pinjaman sebesar Rp 15 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 persen.

Namun, *master plan* yang telah dibuat ternyata harus dirombak ulang. Menko Perekonomian telah melayangkan surat ke PD PAL Jaya dan meminta pelayanan segera ditingkatkan dari 4 persen menjadi 75 persen untuk 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 jelas menghadapi keterbatasan dalam mengembangkan infrastruktur pengolahan air limbah, di hadapan rencana skala nasional ini, Pemda DKI tidak memiliki pilihan. Untuk mencapai target yang ambisius ini, tentunya Pemda tidak bisa berjalan dengan *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 masih belum dapat memenuhi target. Maka dari itu, untuk mencapai target pelayanan 75 persen ini, pemikiran *out-of-the box* dan jiwa kewirausahaan dari Pemda DKI harus dikembangkan dengan sebesar-besarnya.

Target percepatan ini diterjemahkan oleh PD PAL menjadi tiga skenario yang meliputi empat strategi besar dengan mengarah pada diversifikasi jenis pelayanan. Dalam ketiga skenario tersebut, tentunya strategi pertama adalah pemenuhan 23 persen pelayanan yang memang sudah direncanakan bersama dengan Pemerintah Jepang untuk zona 0, 1 dan 6 seperti yang telah dijelaskan di atas.

Strategi kedua adalah pelayanan untuk wilayah komersil yang strategis akan ditangani dengan 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 dan 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 persen.

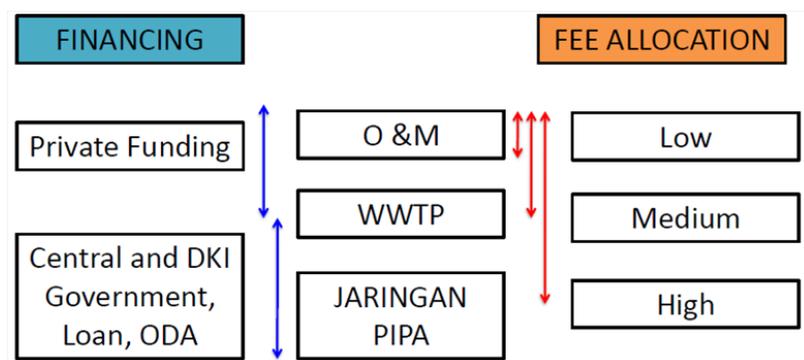
Strategi ketiga adalah pengembangan pelayanan bagi pengolahan setempat eksisting. Selama ini, pengolahan setempat berupa *septic tank* merupakan pilihan pertama bagi banyak rumah tangga. Masalahnya, *septic tank* ini merupakan fasilitas yang harus dirawat lewat penyedotan lumpur secara rutin setiap 2-3 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 ini, wewenang pengelolaan lumpur tinja ini telah diserahkan ke PD PAL. Penyerahan aset dari Dinas Kebersihan juga sedang dalam proses. Artinya, PD PAL dapat memperhitungkan rumah yang memiliki *septic tank* sebagai bagian dari pelayanan dan meningkatkan angka persentase pelayanannya. Diperkirakan bahwa strategi ini dapat menambah jangkauan pelayanan air limbah di DKI sebanyak 10 persen.

SKEMA KPS DALAM PENYEDIAAN PELAYANAN AIR LIMBAH

Pemenuhan 58 persen pelayanan lewat strategi satu sampai dengan tiga di atas merupakan sesuatu yang secara pendanaan dan institusional sudah lebih jelas. Pertanyaan besarnya adalah bagaimana menyelesaikan 17 persen pelayanan sisa. Dorongan untuk memperluas jangkauan pelayanan air limbah terpadu DKI Jakarta memerlukan partisipasi aktif banyak pihak, termasuk pula pihak swasta. Oleh karenanya, skema kerjasama publik dan swasta perlu dikembangkan sebagai strategi keempat dengan memperhatikan resiko-resiko yang terkait dalam proyek ini. Gambar 1 mengilustrasikan salah satu model KPS bagi pengembangan sistem IPAL DKI Jakarta.

Resiko dan pendanaan terbesar dari sistem IPAL tidak lain adalah pengembangan jaringan pipa yang mencapai 40 - 60 persen dari nilai total proyek. Di samping itu, tingkat kesulitannya berada pada tingkat yang paling tinggi dari seluruh proses pembangunan sistem IPAL. Resiko 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 pusat.

Bagian selanjutnya adalah IPAL dan operasi. Pada bagian ini, pendanaan swasta cenderung mau ambil bagian mengingat resiko yang relatif lebih rendah dari pembangunan jaringan pipa. Pihak swasta dapat masuk melalui penanaman modal via PD PAL Jaya maupun membentuk PT baru khusus yang merupakan kerjasama antara Pemda dan swasta.



Gambar 1. Skema KPS Pengembangan IPAL DKI Jakarta

Adapun untuk bagian 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, dimana tarif tidak hanya mampu memenuhi pengeluaran operasional dan pemeliharaan saja, tetapi mampu membayar sebagian biaya pembangunan WWTP. Dalam konteks ini, beban pemerintah akan semakin menurun, dan bahkan pihak swasta mampu mengembalikan investasinya, meskipun dalam jangka waktu yang cukup lama. Terakhir, adalah skenario optimis dengan tingkat tarif tinggi. Skenario ini memungkinkan sebagian investasi pemerintah pada pengembangan pipa sebagian dapat dikembalikan. Hanya saja, skenario ini dirasa cukup menghadapi tantangan besar di tengah minimnya pemahaman masyarakat akan pentingnya instalasi air limbah.

PEMBIAYAAN OPERASIONAL DAN PEMELIHARAAN

Keterpeliharaan dan keterawatan dari fasilitas IPAL merupakan sebuah tantangan yang harus dijawab bersama-sama. Secara teori, 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 persen. Namun hal ini memungkinkan karena pelanggan yang sebagian besar adalah pihak komersil, dan pembayaran dilakukan secara debit otomatis setiap bulannya. Sebaliknya, hal ini akan sangat berbeda apabila pelayanan tidak hanya mencakup pihak komersil namun juga rumah tangga dengan berbagai jenis latar belakang. Untuk dapat menjamin terbayarnya tarif sesuai dengan layanan yang diterima, maka tingkat tarif dan cara pembayaran juga harus dipikirkan secara seksama.

Meskipun pada dasarnya pelayanan air limbah sama pentingnya dengan pelayanan air bersih dan listrik, perlu disadari bahwa penarifan pelayanan air limbah tidaklah semudah penarifan utilitas lainnya. Besar pemakaian sumber daya dalam pelayanan air bersih dan listrik dapat diukur secara mudah. Sebaliknya, pengaliran air limbah dilakukan secara gravitasi dengan tekanan *atmosfir* 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 dengan lebih rela akan membayar sejumlah uang yang ditagih berdasarkan pelayanan. Sebaliknya, masyarakat masih menganggap air limbah sebagai beban tambahan, meskipun manfaatnya sudah sangat jelas. Apabila tagihan air limbah dibuat secara terpisah, maka artinya pihak yang taat aturan, yaitu yang air limbahnya disalurkan untuk diolah secara terpusat, malah harus menerima beban yang besar dengan membayar lebih. Sedangkan, pihak yang justru tidak mengolah limbahnya dengan baik, dapat menghemat biaya dengan tidak membayar biaya pengolahan air limbah. Oleh karenanya, diperlukan strategi khusus supaya penarikan tarif air limbah 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 untuk setiap air bersih yang dipakai, dipastikan ada sejumlah air limbah yang terbuang. Namun kendala bagi penagihan ini 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. Namun, tantangannya adalah bagaimana meyakinkan PLN agar mau mengintegrasikan biaya tambahan dalam tagihan PLN yang pada umumnya sudah cukup mahal. Alternatif terakhir adalah penggabungan biaya tarif air limbah dengan pajak bumi dan bangunan, dan pembayaran dilakukan setahun sekali. Per tahun 2013, Pemda DKI Jakarta menetapkan kenaikan Nilai Jual Objek Pajak untuk Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP-PBB) sebesar 120 – 240 persen yang mengakibatkan kenaikan penerimaan PBB yang 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.



INDONESIA INFRASTRUCTURE ROUNDTABLE

BEST PRACTICE PENERAPAN TRACK ACCESS CHARGE (TAC) UNTUK INDONESIA

9



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable Ke - 9

BEST PRACTICE PENERAPAN TRACK ACCESS CHARGE (TAC) UNTUK INDONESIA

RINGKASAN

Di balik harapan yang besar terhadap peranan moda transportasi KA, masih terdapat beberapa hal yang menjadi concern berbagai pihak, tidak hanya oleh operator KA itu sendiri tetapi juga oleh masyarakat sebagai konsumen atau pengguna, dan tentu saja concern dari Pemerintah. 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.

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 harus memperhatikan apakah angkutan KA itu bersifat komersial atau bukan komersial.

Kata kunci: TAC, Track Access Charge, Kereta Api

PENGANTAR MATERI PEMBAHASAN KEBIJAKAN: Konteks kebijakan dan pentingnya reformasi kebijakan

Perhatian terhadap moda transportasi kereta api (KA) semakin mendapat perhatian, baik oleh masyarakat maupun oleh Pemerintah. Meningkatnya pelayanan transportasi oleh perusahaan Kereta Api Indonesia

Kerjasama antara ketiga perguruan tinggi negeri Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)/Indonesia Infrastructure Guarantee Fund (IIGF) menyelenggarakan seminar Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) dengan tujuan memberi masukan kepada Pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur yang tertuang dalam Policy Brief ini. Indonesia Infrastructure Roundtable merupakan inisiatif tiga perguruan tinggi yaitu UI, ITB dan UGM sebagai salah satu kontribusi kalangan perguruan tinggi untuk turut meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

(PT KAI) khususnya untuk pelayanan di area Jabodetabek telah memberikan keyakinan yang semakin kuat bahwa moda kereta api merupakan salah satu alternatif potensial untuk mendukung sistem transportasi nasional yang efisien.

Di balik harapan yang besar terhadap peranan moda transportasi KA, masih terdapat beberapa hal yang menjadi *concern* berbagai pihak, tidak hanya oleh operator KA itu sendiri tetapi juga oleh masyarakat sebagai konsumen atau pengguna, dan tentu saja *concern* dari Pemerintah. 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, serta membangun infrastruktur baru dan pengembangan investasi lainnya.

Dari perspektif PT KAI, TAC yang dibebankan kepada operator tidak mempertimbangkan frekuensi penggunaannya. Artinya operator wajib membayar TAC seluruh rel yang tersedia, dipakai atau tidak. Pembebanan TAC tidak diperkenankan dengan cara *net-off* terhadap biaya pemeliharaan, perawatan, dan pengoperasian (IMO) dari prasarana kereta api yang dimiliki Pemerintah. Idealnya, TAC harus disusun berdasarkan prinsip *pricing theory*. Biaya TAC memasukkan komponen IMO dikalikan dengan koefisien f tertentu. Di sinilah letak persoalannya, koefisien f tidak memiliki argumentasi yang kuat, di mana bisa terjadi $TAC > IMO$ yang dianggap merugikan operator.

Kalau diperhatikan lebih seksama, dalam hal pembiayaan, masih perlu dipertegas mana yang menjadi tanggung jawab Pemerintah dan operator. Sebagai contoh, berdasarkan kajian oleh BKF (2011), 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).

Jika bersandar pada UU 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, di samping operator, dimungkinkan terbentuknya Badan Usaha untuk menyelenggarakan prasarana perkeretaapian. Namun hingga saat ini Badan Usaha dimaksud belum terbentuk sehingga batasan mana yang menjadi aset BMN dan aset PT KAI belum tegas dan penyelesaiannya berlarut. Permasalahan akan muncul bila biaya IMO untuk jalur (*track*) Kertapati – Muara Enim/Tanjung Enim disediakan dalam APBN tahun berikutnya.

1.1. Rumusan Masalah

Dalam rangka menyusun *policy brief* tentang perkeretaapian, idealnya studi kasus di Indonesia perlu dibandingkan dengan negara lain baik di negara maju maupun negara berkembang lainnya untuk memberikan gambaran yang lebih riil tentang 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 non perkotaan, angkutan barang dari Kawasan Industri ke pelabuhan dan dari dan ke Pusat Pertumbuhan

Ekonomi Baru lainnya. Mengingat sejauh ini Indonesia belum mempunyai semacam konsensus tentang pengertian TAC secara lebih komprehensif dilihat dari beberapa sudut pandang, *policy brief* ini mencoba untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan mendasar:

- a. Apakah infrastruktur KA dapat dianalogikan sebagai jalan tol atau jalan umum. Jika sama atau berbeda apa argumen di balik itu?
- b. Dalam kondisi bagaimana sektor swasta dapat berperan sebagai operator sebagaimana halnya dengan PT KAI. Secara lebih spesifik apakah sektor swasta hanya dapat masuk di angkutan barang sementara PT KAI diberikan preferensi untuk angkutan penumpang?
- c. Apa sebenarnya TAC dan faktor utama apa saja yang perlu diperhatikan dalam penentuan TAC?
- d. Apa *lesson learned* yang dapat dipetik?

1.2. Tujuan dan Rasional

Policy brief ini dimaksudkan untuk memberikan kerangka dasar dalam upaya untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang perlu diperhatikan dalam penentuan TAC karena berimplikasi terhadap daya tarik investasi dalam pengembangan KA nasional. *Policy brief* ini didasari oleh kenyataan bahwa pemahaman masyarakat tentang TAC masih terbatas sehingga diperlukan konsepsi dasar tentang TAC serta implikasinya.

INFRASTRUKTUR BERBASIS REL: ANALOGI JALAN RAYA DAN JALAN

Sehubungan dengan infrastruktur berbasis rel, pertanyaan yang paling mendasar dan menjadi isu pokok adalah apakah infrastruktur KA kurang lebih dapat dianalogikan dengan jalan raya atau jalan tol? Perbandingan jalan raya dan tol dengan jalan berbasis rel akan memberikan semacam pengertian bahwa jika penyediaan infrastruktur KA dianalogikan sebagai jalan raya maka diperlukan intervensi Pemerintah untuk penyediaannya. Isu ini menjadi sangat relevan mengingat aturan perundangan tentang perkeretaapian sudah ada yaitu UU No. 23/Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, namun implementasi UU tersebut belum sepenuhnya berjalan. Menurut UU Perkeretaapian, prasarana perkeretaapian adalah jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api agar kereta api dapat dioperasikan. Ada peluang separasi vertikal dan horizontal misalnya untuk pembangunan *track*, tapi sejauh ini peluang tersebut belum dimanfaatkan. Akibatnya dapat dirasakan, panjang efektif rel KA tidak bertambah secara signifikan dibandingkan sebelum UU Perkeretaapian disahkan.

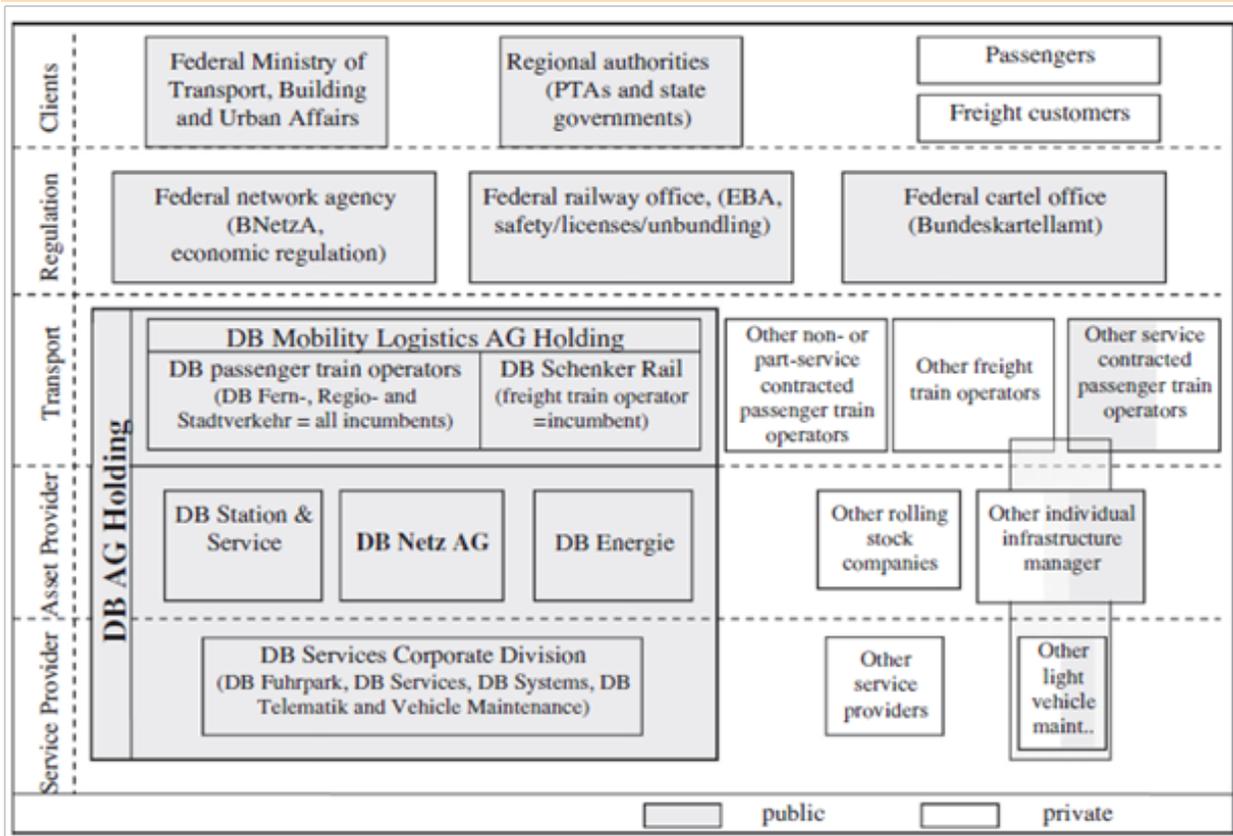
Isu lain tentang perbandingan antara jalan tol dan jalan KA adalah tentang eksternalitas. Dapat diperhatikan di sini bahwa pembiayaan yang menyangkut jalan KA semuanya dibebankan di muka, tidak demikian halnya dengan jalan tol. Sebenarnya penumpang KA hanya membayar ongkos transportasinya, bukan untuk membangun jalan itu sendiri. Analoginya sama dengan biaya untuk memanfaatkan bandara dalam bentuk *landing fee*, dan *charge* lainnya. Artinya kalau dilihat dari aspek peranan Pemerintah atau swasta dalam hal pembiayaan, posisi prasarana KA itu berada di tengah keduanya.

Sebagaimana tercantum dalam UU Perkeretaapian, pengembangan KA tidak terbatas hanya pada aspek *rolling stock* saja, yang umumnya dipahami oleh masyarakat tentang PT KAI. Ada sisi lain yang tidak kalah penting 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: ilustrasi separasi vertikal dalam sistem perkeretaapian Jerman). Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, UU Perkeretaapian secara tersirat membuka peluang separasi vertikal dan horizontal yang memungkinkan masuknya badan usaha atau operator KA selain PT KAI (lihat Boks 2: Kasus Privatisasi di Inggris: Separasi Vertikal dan Horizontal). 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?

BOKS 1.

Ilustrasi separasi vertikal dalam sistem perkeretaapian Jerman



Sumber: Link, Heike (2012)

BOKS 2.

Kasus Privatisasi di Inggris: Separasi Vertikal dan Horizontal

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

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

Pada dekade 1970 terjadi mekanisme tuntutan subsidi melalui skema *Public Service Obligation (PSO)* yang pertama kali dilakukan Inggris pada tahun 1974, kondisi ini setara dengan kondisi perkeretaapian di Indonesia saat ini di mana hanya terdapat satu entitas perusahaan perkeretaapian, yaitu PT Kereta Api Indonesia (Persero) dan Pemerintah memberikan subsidi melalui skema PSO.

Lebih lanjut, agenda European Community (EC) pada dekade 1980 mengarah untuk melakukan separasi vertikal dan memisahkan 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 adalah: Jaringan fisik jalan rel dibentuk perusahaan bernama *Railtrack* berupa badan usaha publik yang kurang lebih setara dengan Perusahaan Umum (Perum) yang kemudian juga terkena privatisasi bahkan menjadi perusahaan terbuka (Tbk). Pengoperasian kereta api dipecah menjadi 25 perusahaan dan secara terbatas "dijual" dengan terminologi "*franchise*" kepada perusahaan swasta.

- 1) Separasi horizontal berdasarkan regionalisasi (The Great Western Railway, London and North Eastern, London Midland and Scottish dan The Southern Railway Companies).
- 2) Arahan yang menjadi mandat pemisahan vertikal kemudian tidak menjadi keharusan pada pertengahan dekade 2000 dan menekankan upaya liberalisasi sektor perkeretaapian di negara-negara anggota EU lebih kepada sinkronisasi sistem sehingga berjalannya pengoperasian kereta api antar anggota.

Kembali pada pembahasan tentang TAC, langkah awal yang perlu dilakukan adalah menjawab pertanyaan apakah infrastruktur KA dapat dianalogikan atau kurang lebih sama dengan jalan tol atau jalan raya. Secara umum terdapat dua pandangan berbeda bahwa infrastruktur KA di satu pihak dapat dianalogikan sebagai jalan raya yang dibiayai Pemerintah, dan pihak lain yang berpendapat bahwa prasarana KA dapat dibiayai Badan Usaha Swasta seperti jalan tol yang pengembalian investasinya diperoleh melalui *user's charge*.

2.1. Penyediaan Rel KA menjadi Taggung Jawab Pemerintah

Terdapat pihak yang berpandangan bahwa jalan KA seharusnya dianggap sama dengan jalan raya yang dibiayai oleh Pemerintah, dan pengguna tidak perlu dikenakan *user's charge* sebagaimana jalan tol. Dengan demikian seharusnya operator yang menggunakan rel 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 mendorong pertumbuhan dan pembangunan ekonomi. Dengan demikian pembiayaan untuk pembangunan infrastruktur KA tidak ditujukan terutama karena pertimbangan *return of investment* secara langsung. Di sini Pemerintah harus hadir untuk pembangunan infrastruktur. Walaupun demikian, perlu ditambahkan satu catatan bahwa campur tangan Pemerintah khususnya 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 dan operator swasta dimungkinkan masuk serta dikenai TAC yang berkeadilan.

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

2.2. Kemitraan Pemerintah dan Swasta dalam Penyediaan

Tidak seperti pandangan terdahulu bahwa infrastruktur KA menjadi tanggung jawab Pemerintah, terdapat pandangan yang berbeda bahwa dalam rangka pengembangan sistem transportasi KA, pembiayaan infrastruktur KA dapat dilakukan oleh pihak swasta, antara lain melalui skema *Public Private Partnership* (PPP) seperti halnya dengan jalan tol. Pengembalian investasi pembangunan jalan kereta api dapat dilakukan melalui *user's charge*. Walaupun demikian, jika seandainya jalan KA dianggap sama dengan jalan tol maka akan ada persoalan lain yang muncul yaitu bahwa jalan KA berbayar tersebut harus mempunyai jalan KA alternatif yang tidak berbayar, sebagaimana halnya ketika ruas jalan tol dibangun.

Kalau berangkat dari argumen bahwa jalan KA itu sama dengan jalan tol maka pertanyaannya, apa kriteria untuk menentukan besarnya *charge*? Seberapa jauh bobot komersial dan bobot non komersialnya? Apakah dasar *charge* itu pada kriteria barang atau angkutan manusia? Jika Pemerintah bermaksud mendorong dan memajukan kegiatan dunia usaha maka seharusnya TAC dikenakan lebih rendah, demikian pula sebaliknya. Pihak yang mendukung kegiatan dunia usaha berpandangan bahwa jalan KA untuk angkutan barang pada dasarnya bersifat komersial, sementara pihak lain berpendapat bahwa justru angkutan penumpanglah yang termasuk angkutan komersial. Pilihan terhadap kategori komersial ataupun bukan komersial seyogyanya dilihat berdasarkan manfaat yang dapat diperoleh dari pengembangan infrastruktur KA.

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

Pemerintah sebagai regulator perlu memperhatikan struktur industri kereta api. Kalau diambil contoh struktur industri kelistrikan, ada monopoli di kawasan tertentu oleh PLN, tetapi bukan monopoli secara keseluruhan. Ada kawasan tertentu di mana sektor swasta bisa masuk. Jadi pembangunan *track* itu bisa dianalogikan jaringan kelistrikan. Struktur ini diadopsi oleh beberapa negara. Jadi bisa saja jasa jaringan transmisi dipegang PLN sebagai monopolis. Walaupun demikian tampaknya pembangunan *track* KA tidak dapat diperlakukan seperti pada industri kelistrikan. Untuk pembangunan transmisi, Pemerintah mampu mengeluarkan biaya Rp 100 triliun. Dalam rangka masuknya multi operator, seharusnya *track* KA bisa diperlakukan sebagaimana halnya dengan pembiayaan untuk jaringan transmisi. Terlebih lagi kalau dilihat dari aspek *uninterrupted services*, jaringan *track* perkeretaapian lebih dekat untuk dibandingkan dengan transmisi kelistrikan.

FILOSOFI TAC DAN PERANAN PEMERINTAH VS SWASTA

Dalam dunia perkeretaapian, multi operator harus diartikan sebagai operator yang berminat untuk ikut *tender PSO (Public Service Obligation)*. Hal ini terkait dengan persoalan efisiensi dan *level of services*. Dengan PSO yang wajar dan adil, beberapa operator dapat menawarkan *level of service* dan kualitas yang bagus. Dengan demikian, TAC itu sebenarnya sederhana, seberapa besar sebuah operator berkeinginan untuk membayar TAC.

Pemerintah perlu memperhatikan bahwa pembebanan TAC harus dilihat dari kemanfaatan yang diberikan, dalam konteks ini adalah keteraturan atau 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 hanya dilihat *Capital Expenditure (Capex)* atau *Operational Expenditure (Opex)* saja.

Perlu dicatat bahwa pembangunan rel KA di Indonesia awalnya dilakukan oleh Pemerintah Hindia Belanda, jadi tidak ada alasan kuat jika sebuah operator harus dikenai beban TAC yang tinggi. Seharusnya TAC itu berkeadilan karena ada unsur keteraturan dan eksternalitas positif yang ditimbulkannya, sehingga seyogyanya Pemerintah harus memberi semacam subsidi dalam bentuk penurunan TAC. Masuknya operator swasta akan ditentukan oleh seberapa besar keikhlasan Pemerintah untuk memberi insentif kepada badan usaha KA swasta karena ternyata tak mudah menjadi calon operator KA. Pengoperasian KA memerlukan biaya besar dengan ROI panjang sehingga banyak kalangan perbankan tidak berminat menawarkan pembiayaan.

Ada perbedaan mendasar antara pengoperasian KA dengan bus di jalan. Bus dapat berjalan dan parkir kemana dan di mana saja. Yang paling mendasar, bus bisa disetir, ada sebuah kemerdekaan. Sebaliknya KA tak bisa disetir; yang menyetir adalah rel, jadi hanya ada 1% derajat bebas dalam pengoperasian KA. Operator KA yang dibebani biaya karena roda besi melewati rel besi harus dibedakan cara pandangnya dengan bus yang melintasi sebuah jalan. KA tak bisa berhenti begitu direm dan dengan desain teknis yang berbeda sehingga dalam banyak hal harus diperlakukan berbeda.

Dalam hal kemanfaatannya untuk perekonomian, kota Chicago dapat diambil contoh karena menjadi menjadi *hub* logistik dari 25 kota AS, tanpa menimbulkan kemacetan di kota tersebut dan ini memberikan eksternalitas positif. Mengingat angkutan KA mengangkut orang banyak maka seharusnya angkutan KA mendapat insentif, bukan hanya jalan. Jika jalan raya yang dibangun kemudian terjadi kemacetan maka Pemerintah akan membangun lagi jalan raya lain. Hal ini menunjukkan adanya perlakuan yang berbeda antara pembangunan jalan raya dengan jalan KA.

Satu catatan lagi perlu dikemukakan bahwa sebenarnya angkutan KA bukanlah monopoli, karena KA harus bersaing dengan truk angkutan barang atau bus penumpang. KA Bandara misalnya harus membeli BBM non-subsidi dan harus bersaing dengan taksi yang *nota bene* membeli BBM dengan harga subsidi.

Kembali pada isu tentang TAC, sebenarnya apa filosofi dari TAC, dan 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 maka seyogyanya

Pemerintah membebankan TAC kepada operator secara minimal juga dengan pertimbangan bahwa rel KA adalah milik negara. Jika TAC tinggi maka operator akan membebankannya kepada pengguna (Lihat Boks 3, ilustrasi kriteria umum TAC) di Uni Eropa.

BOKS 3.

Kriteria Umum *Track Access Charge*

- *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 environmental costs which result in an increase in 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;*
- *In order 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 costeffectiveness and could not otherwise be undertaken.*

Sumber: Thomas J, et al. (2003)

Di dalam praktik, biaya perawatan (IMO) sebagian besar dikeluarkan oleh operator, khususnya jika diambil contoh kasus perbaikan rel yang anjlok dekat Stasiun Cilebut beberapa tahun lalu. Tim PT KAI bekerja siang malam tanpa ada 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 Rp 20 ribu per orang.

Ketika PT KAI menurunkan tarif angkutan KA dari Bekasi – Kota dari Rp 3.500 menjadi Rp 3.000, tidak sedikit pengguna kendaraan bermotor beralih ke KA sehingga memberikan eksternalitas positif dilihat dari upaya untuk mengurangi kemacetan, polusi dan penghematan BBM. Jika penumpang pindah dari motor dan mobil ke KA, dampak positifnya harus dipertimbangkan.

Jikapun kereta Bandara mengenakan tarif tinggi, hal tersebut perlu dilihat dari aspek lain bahwa penumpang mengejar waktu dan kenyamanan yang tidak dapat diberikan jika menggunakan mobil yang berisiko akan mengalami kemacetan.

Dari kacamata Pemerintah berdasarkan PP Nomor 11 Tahun 2005, TAC adalah PNBPN yang harus diserahkan kepada negara. Walaupun demikian, besarnya TAC perlu memperhatikan seberapa besar angkutan KA dapat meminimalkan eksternalitas negatif, yaitu mengalihkan penghematan biaya pemeliharaan untuk

jalan akibat dari beban angkutan barang melalui truk. Dengan TAC yang minimal maka Pemerintah dapat mendorong penggunaan KA untuk angkutan barang. Walaupun demikian, pada dasarnya TAC akan tergantung pada IMO. Dengan kondisi yang ada sekarang, TAC belum dimungkinkan untuk diminimalkan karena masih tingginya IMO.

Dari pandangan lain yang lebih makro (*helicopter view*), TAC akan tergantung pada pemilik infrastruktur, bisa Pemerintah atau swasta. Sementara yang ada sekarang TAC merupakan milik Pemerintah. Dana dari TAC tersebut idealnya dikembalikan untuk membangun infrastruktur KA di tempat lain yang menjadi tanggung jawab negara. Sehubungan dengan PP Nomor 11 Tahun 2005 akan muncul masalah jika pihak swasta yang membangun infrastruktur rel harus membayar TAC dalam bentuk PNBP.

Sejauh ini belum ada studi kasus tentang TAC di Indonesia, namun ada beberapa hal yang dapat dipelajari dari pengalaman Inggris dalam pengelolaan KA (Lihat Boks 4 Tentang TAC di Inggris). Di Inggris, TAC ditetapkan menurut jalur yang berbeda. Melalui pelelangan, Inggris memberi kesempatan pertama kepada *incumbent*. Pada dasarnya operator yang ikut lelang tidak memperoleh subsidi. Jika keberadaan jaringan KA di suatu kota dapat menumbuhkan perekonomian kota, maka Pemerintah akan memberikan subsidi, misalnya untuk kota Leeds, namun tidak demikian halnya untuk London.

Secara garis besar pengoperasian kereta api dibagi menurut: pertama, KA penumpang antarkota (*inter-cities*); kedua, KA regional/ lokal; dan ketiga KA barang. KA antarkota adalah KA cepat hingga 225 km/jam, 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 sebagai berikut:

- *Freight Facilities Grant* (FFG), dimaksudkan untuk mengganti biaya modal untuk penyediaan fasilitas *rail freight handling*, dan juga dimaksudkan agar perusahaan dapat *re-invest* fasilitas *rail freight* yang ada.
- *Company Neutral Revenue Support* (CNRS) dimaksudkan sebagai *revenue support grant* dalam rangka membantu menjaga keberlangsungan unit intermoda berbasis rel. *Track Access Grant* (TAG) dimaksudkan untuk membantu operator dapat memenuhi *charges* yang harus dibayarkan kepada operator jalan KA (*Network Rail*) untuk melewati *track* oleh angkutan yang tidak memenuhi persyaratan untuk memperoleh *Company Neutral Revenue Support*.

BOKS 4.

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, 1996, 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.

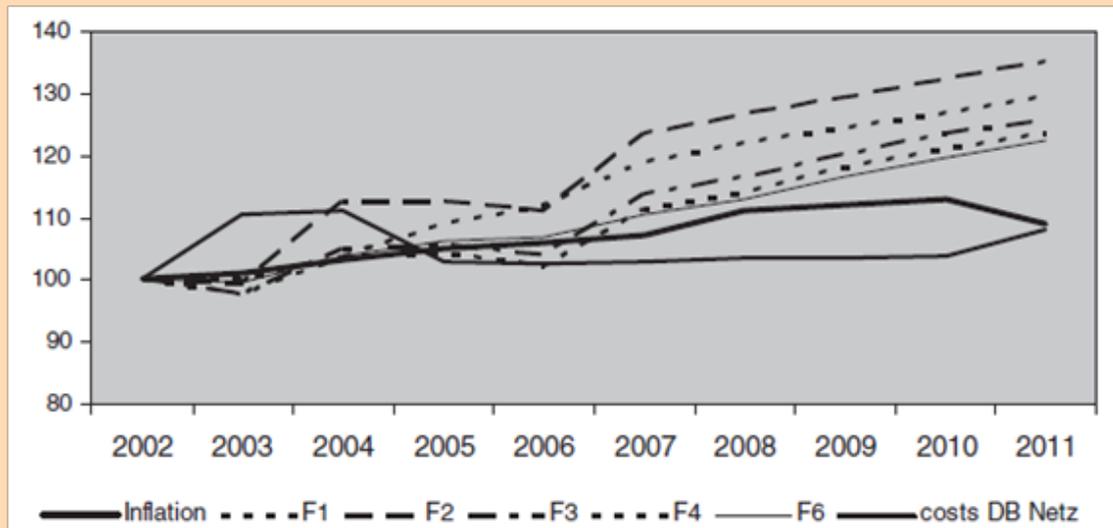
Akibatnya *Railtrack* sangat mengutamakan sisi komersialnya dan operator kereta api sangat takut tidak dapat memegang kendali kualitas infrastruktur yang dapat mengganggu kualitas pelayanannya. ORR kemudian menetapkan selain TAC juga menetapkan kinerja *Railtrack* yang mewajibkan membayar kompensasi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

Di samping Inggris, komparasi untuk TAC dapat diambil dari Jepang. Pihak swasta akan sulit untuk dapat mengembangkan usaha di bidang perkeretaapian jika gambaran tentang *Feasibility Study* (FS) yang terkait dengan TAC belum tersedia. Data dan analisis tentang TAC merupakan hal yang mendesak. Pada intinya, TAC akan terkait pula dengan visi dan misi dari pengembangan KA nasional, apakah pihak swasta dibuka pintu untuk masuk. Negara-negara lain seperti Prancis, Jepang, Inggris, Australia juga punya konsep berbeda tentang TAC karena menyangkut aspek konsep dan teknis (Lihat Boks 5 Regulasi TAC di Jerman). Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, operator KA di Indonesia masih dikuasai oleh PT KAI, sehingga

BOKS 5.

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, Heike (2012)

kompetisi antar-operator KA belum terlihat sebagaimana halnya dengan jalan tol. Menurut informasi, sekarang tengah dilakukan penelitian bersama LIPI tentang TAC, antara lain merumuskan formula untuk membedakan mana kegiatan komersial dan bukan komersial dalam rangka membuka kompetisi. Di sini, TAC perlu mempertimbangkan depresiasi yang disebabkan banyak faktor karena usia dan teknologi yang sudah ketinggalan (*obsolete technology*). Karena konsep TAC berbeda antarnegara maka Indonesia perlu mengembangkan konsepsi TAC yang khas Indonesia berangkat dari titik tolak, bahwa penyediaan infrastruktur KA berada di tengah antara peranan Pemerintah dan swasta.

Pertanyaan lain yang dapat dimunculkan adalah siapa sebenarnya yang mengelola *track*. Jika seandainya Pemerintah yang membangun maka PT KAI hanya mengelola. Namun karena Pemerintah harus mengeluarkan PSO, maka hitungannya adalah berapa PT KAI harus dibayar oleh Pemerintah, dan berapa biaya pemeliharannya. Di Eropa ada perjanjian *open access*, bahwa semua operator boleh menggunakan *track* yang ada.

Potensi pengembangan KA oleh swasta dan untuk kepentingan swasta secara umum sebenarnya terbuka, khususnya dalam konteks sektor industri yang terkait dengan industri kemaritiman seperti pengembangan tol laut yang menjadi salah satu bagian dari visi presiden Jokowi. Kementerian Perindustrian berencana akan membangun 14 kawasan industri baru yang hampir seluruhnya berlokasi di Kawasan Timur Indonesia. Menurut rencana ada 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 swasta yang membangun, maka operator lain yang melewatinya boleh dikenakan *charge*. Namun ada juga yang berpendapat bahwa operator lain tak perlu membayar TAC karena biaya investasi untuk membangun *track* diperoleh secara tidak langsung dari jasa lain.

Jika Pemerintah yang membiayai *track* di kawasan industri, maka dan jika industri di kawasan industri tumbuh, pendapatan pajak untuk negara akan naik. Jadi banyak pilihan untuk skema TAC, tergantung dari kondisi yang ada, mana yang kira-kira lebih sesuai.

TAC boleh dikatakan semacam *road pricing*, atau biaya transmisi di dalam sistem kelistrikan. Dengan demikian TAC terkait dengan *cost*, *asset value*, serta menjadi bagian Opex dan Capex sehingga nantinya akan diperoleh estimasi biaya angkut per km per ton. Satu *track* dapat saja dioperasikan oleh multi operator.

Lebih luas lagi, dari aspek 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 akan dapat mendorong *output* dan arus barang dan jasa yang lebih besar. Atas dasar ini maka seyogyanya Pemerintah tidak mencari untung atas dasar perhitungan bisnis. Sebagaimana telah disinggung terdahulu, usaha di sektor perkeretaapian memerlukan biaya besar sehingga sektor swasta akan sulit masuk. Harus pula diakui bahwa jika hanya mengandalkan pembiayaan *track* dari Pemerintah maka, kendala yang dihadapi adalah terbatasnya ruang fiskal.

Sejauh ini Pemerintah hanya *concern* pada IMO, namun kurang memberi perhatian terhadap pengembangan angkutan KA oleh pihak swasta. Pemerintah melalui Kementerian Perhubungan perlu mengidentifikasi trayek yang produktif dan yang tidak produktif. Dari sini, *pricing* TAC dapat dimulai dengan tetap memperhatikan bahwa struktur pasar industri angkutan KA adalah bersifat monopoli alamiah yang *highly regulated*. Untuk mengundang sektor swasta, maka perlu diidentifikasi lebih dahulu berbagai macam risiko dan *bottle neck* yang harus dihadapi. Langkah liberalisasi atau privatisasi industri perkeretaapian memerlukan identifikasi terhadap aspek *public goods* dan *private goods*. Di sini *policy* 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, *obsolete technology*. Jika diperhatikan lebih lanjut, TAC antar-negara berbeda-beda.

Peluang masuknya operator swasta melalui separasi vertikal dan horizontal menghadapi beberapa kendala, antara lain TAC yang dianggap masih tinggi sehingga biaya operasional yang tinggi akan berdampak terhadap *viability* dari usaha di bidang perkeretaapian. Mengingat infrastruktur KA dibangun oleh negara yang tidak dimaksudkan untuk tujuan komersial, maka seyogyanya TAC yang dibebankan kepada operator adalah minimal. Pemerintah perlu memberikan berbagai skema insentif atau subsidi untuk operator (lihat Boks 6: pelajaran yang dapat dipetik dari Inggris). Untuk Indonesia, perumusan TAC barangkali diambil jalan tengah dari beberapa contoh yang diambil dari kasus dua negara.

Lesson Learned dari Inggris

1. Pengusahaan infrastruktur perkeretaapian tidak boleh berorientasi mencari keuntungan tetapi lebih ditekankan pada fungsi pada keandalan dan menciptakan iklim pengusahaan pengoperasian kereta api yang sehat. Terbukti dengan gagalnya *Railtrack*, plc yang kemudian berubah menjadi *Network Rail*
2. Rumusan TAC dibuat berdasarkan fungsi: geografi (rute perjalanan, wilayah operasi), waktu perjalanan (jam sibuk atau jam bukan sibuk untuk keretaapi urban/konglomerasi), jenis pengoperasian (*inter city*, regional/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. Pihak perbankan sudah berpengalaman untuk membiayai bandara. Tarif angkutan KA termasuk murah, bahkan lebih murah dari 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.

Ada beberapa hal yang menjadi pertimbangan atau *concern* pihak perbankan melihat kondisi perkeretaapian nasional. Kondisi ini kurang lebih sama dengan apa yang terjadi di sektor lain. Misalnya saja Pemerintah membangun banyak pasar, tapi akhirnya banyak yang tak digunakan secara optimal. Kekhawatiran ini juga akan terjadi terhadap pembiayaan pembangunan KA yang belum jelas pengembaliannya. Pihak perbankan akan tertarik dan bersedia untuk 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, misalnya dalam hal tanah yang bisa dimanfaatkan secara bersama-sama dalam satu jalur. Apakah PT KAI bersedia jika *track*-nya digunakan oleh operator lain. Bagi perbankan yang penting untuk diperhatikan adalah kepastian bisnis.

Lebih luas lagi, dari aspek 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 akan dapat mendorong *output* dan *flow* barang dan jasa yang lebih besar. Atas dasar ini maka seyogyanya Pemerintah tidak mencari untung atas dasar perhitungan bisnis. Sebagaimana telah disinggung terdahulu, usaha di sektor perkeretaapian memerlukan biaya besar sehingga sektor swasta akan sulit masuk. Harus pula diakui bahwa jika hanya mengandalkan pembiayaan *track* dari Pemerintah, maka kendala yang dihadapi adalah terbatasnya ruang fiskal.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

- a) Pembangunan infrastruktur KA pada dasarnya menjadi tanggung jawab pemerintah sebagaimana halnya dengan jalan raya. Infrastruktur rel KA dimaksudkan untuk mendorong pergerakan barang dan jasa untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, dan tidak ditujukan atas pertimbangan *return of investment* secara langsung. Campur tangan Pemerintah terutama ditujukan kepada daerah yang belum terjangkau oleh akses infrastruktur KA.
- b) Jika infrastruktur dasar sudah tersedia di satu 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. 23/2007.
- c) 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 itu bersifat komersial atau bukan.
- d) Harus ada keberpihakan Pemerintah terhadap angkutan barang untuk KA dalam rangka 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 yang sejajar dengan jalan raya itu. Diperlukan regulasi untuk membatasi angkutan barang melalui jalan raya.

REFERENSI

- BKF (2011).
- Link, Heike (2012). Unbundling, public infrastructure financing and *access charge* regulation in the German rail sector. *Journal of Rail Transport Planning & Management* 2: 63–71
- Nash, C.A (1997) Rail privatisation – How is it going? Working Paper 497. Institute for Transport Studies, University of Leeds (unpublished)
- Gruening, G (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *Int. Public Manag. J.* 4, 1–25.
- Thomas, J; F. Dionori; dan A. Foster (2003). EU task force on rail infrastructure charging. Summary findings on best practice in *marginal cost pricing*. *EJTIR*, 3 (4): 415-431

INFORMASI PENULIS

Policy Brief ini merupakan ringkasan dari seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR)* **BEST PRACTICE PENERAPAN TRACK ACCESS CHARGE (TAC) UNTUK INDONESIA** yang diselenggarakan pada tanggal 09 April 2015 atas kerjasama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).

PERNYATAAN PENAFIAN: Isi dari *Policy Brief* ini merupakan buah pikiran para penulis dan **tidak merefleksikan** kebijakan resmi atau pandangan PT PII.



Nuzul Achjar

Nuzul Achjar lahir di Kepulauan Riau, 10 Mei 1955. Beliau mengambil gelar S1 nya di Fakultas MIPA UI di jurusan Geografi (1976-1984). Kemudian mengambil "master thesis" nya di Departemen Geografi dan Program Ilmu Wilayah di University of Illinois at Urbana-Champaign (UIUC), USA, pada Maret 1992.

Beberapa bidang keahlian yang dimiliki yaitu dalam hal analisa ekonomi perkotaan dan daerah, analisa dampak ekonomi regional, dan perubahan-perubahan struktural ekonomi.

Beliau pernah menjabat sebagai Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Maritim Raja Ali Haji di Provinsi Kepulauan Riau pada Maret – Juli 2009. saat ini beliau menjadi dosen di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, dan juga sebagai peneliti di LPEM-FEUI.

Beberapa pengalaman penelitian yang beliau lakukan adalah sebagai *project leader* pada *Series of Economic Impact and Updating of Economic Impact Study of PT Freeport Indonesia (2003-2008)*, *project leader* pada *Macroeconomic Impact Analysis of Ministry of Public Work Projects* (Mei - Oktober 2007)

Alamat Korepondensi:

achjar@gmail.com



Ir. Tri Tjahjono, MSc, PhD

merupakan tenaga pengajar senior di Departemen Teknik Sipil, Fakultas Teknik Universitas Indonesia. Saat ini beliau aktif pada kegiatan penelitian di bidang transportasi dan aktif di beberapa studi-studi tentang jalan tol di Indonesia. Saat ini 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). Pengajar mata kuliah Transpor Ekonomi sejak tahun 2008 termasuk pula di dalamnya tentang Kemitraan Pemerintah dan Swasta serta Manajemen Aset.

Alamat Korepondensi:

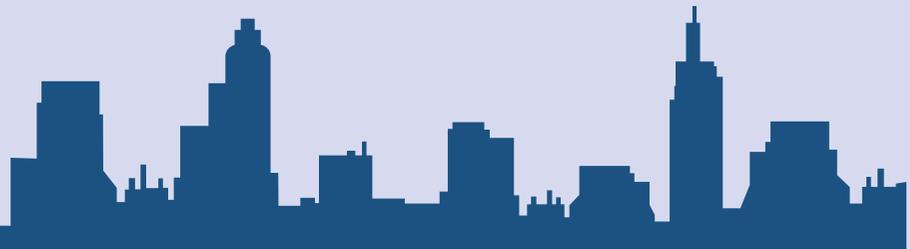
tjahjono@eng.ui.ac.id dan
tri.tjahjono@yahoo.com



INDONESIA INFRASTRUCTURE ROUNDTABLE

RISIKO INVESTASI PEMBANGUNAN JALAN TOL DENGAN PERKIRAAN LALU-LINTAS RENDAH

10



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable Ke - 10



ISIKO INVESTASI PEMBANGUNAN JALAN TOL DENGAN PERKIRAAN LALU-LINTAS RENDAH

RINGKASAN

Untuk meningkatkan perekonomian nasional dan kesejahteraan masyarakat, maka Pemerintah Republik Indonesia melakukan pembangunan jalan tol yang pembiayaannya ditanggung oleh pengguna (user pay principle). Selain potensi investasinya yang besar, maka ada risiko-risiko yang harus dihadapi oleh Pemerintah dan investor dan dimasukkan dalam perhitungan investasi serta dikelola secara baik. Manajemen risiko merupakan sistem pengelolaan risiko tersebut secara baik dan sistematis dari identifikasi, penyikapan dan pengelolaan risiko. Banyak risiko yang harus dihadapi di setiap tahap, mulai perencanaan, pembangunan, sampai tahap operasi dan pemeliharaan, dengan dampak dari sangat kecil sampai sangat besar dan frekuensi kemungkinan kejadiannya dari sangat jarang sampai dengan selalu terjadi serta pihak mana yang harus menanggungnya. Selanjutnya respon terhadap risiko itu yang bisa dilakukan adalah 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 mitigasinya dalam menghadapi perkiraan lalu lintas rendah.

Kata kunci : Alokasi Risiko, Investasi, Jalan Tol.

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN JALAN TOL

Pembangunan infrastruktur, diantaranya jalan, merupakan suatu hal yang sangat dibutuhkan dalam pengembangan perekonomian suatu negara, termasuk Indonesia, dengan tujuan akhir untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di negara tersebut. Sebagai pengejawantahan dari pandangan di atas dan mendukung laju perekonomian di Indonesia, maka terjadi peningkatan kebutuhan akan pembangunan infrastruktur jalan ini di Indonesia.

Di sisi lain, mengingat adanya keterbatasan pendanaan Pemerintah dalam masalah pembangunan jalan ini, maka kebutuhan pembangunan tersebut sebagian diarahkan untuk menjadi jalan tol yang dapat didanai oleh pihak swasta dan menggunakan prinsip pengguna yang membayar (*user pay principle*). Dengan pembangunan jalan tol ini, manfaat lain yang bisa diperoleh adalah :

- a. Membuka lapangan pekerjaan.
- b. Meningkatkan penggunaan sumber daya dalam negeri.
- c. Meningkatkan sektor riil dengan menciptakan efek multiplier perekonomian nasional.

Dalam pengembangannya berdasarkan pendekatan wilayah, maka :

- Daerah berkembang (Jawa dan Sumatera), pengembangan jalan tol bertumpu pada kemampuan investor swasta.
- Daerah yang sedang berkembang (Kalimantan, Sulawesi dan NTB), dengan kondisi kelayakan finansial yang relatif rendah memerlukan dukungan Pemerintah.
- Daerah yang baru berkembang (Maluku, Papua dan NTT), sangat bergantung pada sumber daya alam dan tingkat kelayakan finansial rendah, bertumpu pada dukungan Pemerintah.

Dengan demikian, Jalan tol diarahkan pada daerah berkembang dan sebagian daerah sedang berkembang, sementara untuk daerah yang baru berkembang, pembangunan jalan tol ini bertumpu pada kemampuan Pemerintah. Pada dasarnya pembangunan jalan tol ini dilakukan untuk mendukung pusat pertumbuhan ekonomi, menghubungkan antarkawasan dan mengatasi kemacetan di daerah perkotaan.

Ketentuan yang harus diikuti dalam pembangunan jalan tol adalah :

- Jalan tol harus merupakan satu kesatuan sistem dengan jaringan jalan non tol;
- Jalan tol merupakan alternatif dari lintas jalan yang sudah ada hingga tak ada unsur paksaan, dalam kondisi khusus dapat menjadi bukan lintas alternatif;
- 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;
- Perusahaan jalan tol memperhitungkan pengembalian biaya investasinya.

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)*.

MANAJEMEN RISIKO

Sebagaimana halnya dalam setiap proyek infrastruktur, maka dalam program pembangunan jaringan jalan tol ini pun terdapat berbagai macam risiko yang dapat menyebabkan kegagalan atau mengurangi kelancaran

dan kesuksesan dari suatu proyek jalan tol. Beberapa definisi mengenai risiko adalah : (i) Risiko merupakan variasi dalam hal-hal yang mungkin terjadi secara alami di dalam suatu situasi (Fisk, 1997), (ii) Risiko dikaitkan dengan kemungkinan (probabilitas) terjadinya peristiwa di luar yang diharapkan (Soeharto, 1995) dan (iii) Risiko adalah kejadian atau situasi ketidakpastian jika itu terjadi akan 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, dll. 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 external dan di luar jangkauan untuk dapat ditangani sendiri. Oleh karena itu semua pihak perlu untuk memberi prioritas pada risiko-risiko yang penting yang akan berpengaruh terhadap keuntungan proyek.

Secara garis besar, risiko tersebut kebanyakan mempunyai konsekuensi yang terkait dengan masalah keuangan dan antara lain meliputi misalnya perubahan kebijakan sosial politik (misalnya akibat pergantian pemerintahan atau pejabat berwenang, dll), hukum dan birokrasi (perubahan peraturan, prosedur perizinan, penyediaan lahan, dll), perbankan (misalnya perubahan tingkat suku bunga pinjaman, kurs valuta asing, dll), teknis (perubahan standar perencanaan, metoda dan jadwal konstruksi, perubahan volume lalu lintas, dll) sampai dengan bencana alam, huru-hara atau kondisi *force majeure* dsb.

Namun pada dasarnya, semua risiko tersebut seyogyanya dapat diperkirakan dan turut diperhitungkan dalam penyusunan program pembangunan jalan tol ini dan dikelola secara tepat sesuai dengan manajemen risiko yang akhir-akhir ini sedang dikembangkan. Atau pada saat penyusunan rencana bisnis, dilakukan juga analisis sensitivitas untuk mengetahui sejauh mana risiko perubahan yang terjadi akan turut mempengaruhi pelaksanaan proyek tersebut.

Menurut artinya, 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. Terkadang risiko ini diklasifikasikan sebagai risiko murni dan risiko spekulatif, sementara menurut sumbernya risiko ini dapat diklasifikasikan ke dalam risiko sosial, risiko fisik ataupun risiko ekonomi/finansial.

Manajemen risiko ini sendiri didefinisikan sebagai cara sistematis untuk meminimalkan risiko dengan memanfaatkan fungsi-fungsi manajemen dalam mengidentifikasi, mengukur dan menentukan tingkat risiko yang dihadapi serta menyusun strategi untuk menanggulunginya. Langkah-langkah yang dilakukan dalam manajemen risiko biasanya diawali dengan identifikasi risiko yang dihadapi (*risk identification*), yang kemudian dilanjutkan dengan analisis dan penyikapan terhadap risiko tersebut (*risk analysis and risk respons*) dan selanjutnya merumuskan tindakan dalam menghadapi risiko tersebut (*risk treatment*).

Manajemen risiko melibatkan proses dan teknik tertentu untuk membuat keputusan yang tepat dalam rangka memaksimalkan kemungkinan dan konsekuensi positif dan meminimalkan kemungkinan dan konsekuensi negatif dari suatu kejadian (Ningrum Ratna, 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 dicari cara untuk memaksimalkan peluang yang ada (Wideman, 1992) atau mengakomodasinya melalui sejumlah kegiatan yang berurutan (Darmawi, 2013). Lebih lanjut, manajemen risiko dilaksanakan melalui sejumlah kegiatan yang berurutan yaitu:

1. Identifikasi risiko, mengidentifikasi risiko apa saja yang mungkin terjadi, menerapkan *initial screening* terhadap *risk events* dan *potential risk* status dan mengembangkannya menjadi *preliminary risk* status.
2. Menganalisa atau mengukur risiko yang mungkin terjadi untuk menentukan prioritas risiko yang harus diselesaikan terlebih dahulu dan metode untuk menyelesaikan atau mengurangnya.
3. Pengendalian risiko, dengan dua pendekatan dasar yaitu menghindari risiko, mengendalikan kerugian, memisahkan kegiatan yang berisiko dan kombinasi dari ketiga cara di atas serta pembiayaan risiko (*risk financing*).

Identifikasi risiko berguna untuk mengetahui risiko mana saja yang mungkin mempengaruhi proyek serta mendokumentasikan karakteristiknya dan merupakan proses yang berlangsung terus menerus, karena ada risiko yang baru akan diketahui sepanjang proyek tersebut berlangsung. Jenis risiko yang terpenting bagi setiap pihak yang terlibat tergantung pada berbagai tahapan proyek dan peran serta tanggung jawab berbagai pihak. Menurut Smith (1999) risiko dapat juga diidentifikasi dari sumber dan dampak kerugiannya. Adapun pengelompokannya adalah sebagai berikut:

1. Risiko finansial adalah risiko yang berhubungan dengan masalah perekonomian dan keuangan baik dari keuangan perusahaan maupun dari perekonomian negara.
2. Risiko hukum adalah risiko yang menyangkut hukum dan perundang-undangan yang berhubungan dengan proyek termasuk kontrak kerja antara Pemerintah dan investor.
3. Risiko sosial adalah sosial masyarakat khususnya yang berada di sekitar lokasi proyek.
4. Risiko lingkungan dan geografis adalah 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 ialah risiko yang berhubungan dengan aspek manajemen dalam suatu proyek yaitu proses perencanaan, pengaturan, kepemimpinan, dan pengendalian proyek termasuk komunikasi baik dengan masyarakat yang berada dekat proyek maupun komunikasi antarpersonal dan institusi yang terkait dengan proyek.
6. Risiko konstruksi adalah 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, data-data yang menunjang proses pelaksanaan di lapangan.
8. Risiko logistik yang menyangkut logistik proyek yaitu bahan dan material.

2.1 Analisis Risiko

Faktor utama dalam memilih teknik analisis risiko adalah tergantung pada tipe dan besar kecilnya proyek, informasi yang tersedia, biaya analisis, waktu yang tersedia untuk menganalisis, serta pengalaman dan keahlian analis (Smith 1999). Secara garis besar ada dua macam cara untuk melakukan analisis risiko, yaitu secara kuantitatif dan kualitatif. Analisis secara kuantitatif digunakan pada hal-hal yang dapat dihitung

secara matematis misalnya kerugian materi yang disebabkan adanya proyek, sedangkan analisis secara kualitatif digunakan kepada hal-hal yang tidak dapat dihitung secara materi contohnya adalah gangguan kenyamanan pada masyarakat di sekitar proyek analisis risiko dapat dilakukan dengan dua cara yaitu, analisis secara kualitatif dan kuantitatif.

2.2 Rencana Respon Risiko (*Risk Respons Plan*)

Sandyavitri dan Saputra (2013) dalam penelitiannya yang berjudul Analisis Risiko Jalan Tol Tahap Pra Konstruksi (Studi Kasus Jalan Tol Pekanbaru-Dumai), menyimpulkan bahwa risiko yang teridentifikasi pada proyek jalan tol Pekanbaru-Dumai tahap prakonstruksi ada 5 parameter dan 13 sub-parameter yaitu: (i) Risiko perizinan, terdiri dari 2 faktor risiko yaitu: proses *tender* dan dokumen kontrak; (ii) Risiko studi kelayakan, terdiri dari 2 faktor risiko yaitu: data yang digunakan dan asumsi yang diambil; (iii) Risiko desain, terdiri dari 2 faktor risiko yaitu: standar rancangan dan misinterpretasi; (iv) Risiko pembebasan lahan, terdiri dari 4 faktor risiko yaitu: ketersediaan lahan, proses ganti rugi, penolakan masyarakat dan banyaknya calo tanah; dan (v) Risiko investasi, terdiri dari 3 faktor risiko yaitu: sumber dana, kontinuitas sumber dana dan panjangnya durasi pengembalian pinjaman.

Akhirini (2009) dalam tesisnya yang berjudul Analisis Risiko Pengembangan Infrastruktur Jalan Tol dengan Sistem BOT (*Build Operate Transfer*) menjelaskan diantaranya risiko-risiko dalam investasi jalan tol di Indonesia berdasarkan persepsi investor yaitu 16 faktor dikategorikan sebagai Risiko Tinggi, 11 faktor dikategorikan sebagai Risiko Signifikan, 7 faktor dikategorikan sebagai Risiko Moderat dan 20 faktor dikategorikan sebagai Risiko Rendah. Strategi pengelolaan risiko yang direkomendasikan pada penelitian ini difokuskan pada mitigasi atau pencegahan risiko untuk meminimalkan dampak atau bahkan mencegah terjadinya risiko-risiko tinggi yang telah teridentifikasi tersebut dengan memperhatikan/berdasarkan faktor penyebab utama risiko.

Ningrum (2008) dalam tesisnya yang berjudul Analisa Risiko Investasi Proyek Jalan Tol Depok-Antasari menganalisa 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 sampai di mana risiko tersebut membahayakan bagi investasi. Level risiko dibagi ke dalam empat kelas dari yang paling berbahaya (level ekstrim), sampai 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, mulai dari inisiasi proyek sampai pengoperasian dan pengakhiran konsesi yang bisa berdurasi puluhan tahun. Dalam Hermawan (2009), Sihombing mengidentifikasi 53 jenis risiko pembangunan jalan tol menurut siklus proyek (Konsep/Pra studi kelayakan, Studi Kelayakan dan Negosiasi, Perancangan, Pelaksanaan, Penyelesaian/*Final Hand Over* serta Pengoperasian). Dari identifikasi tersebut, diperoleh kesimpulan bahwa fase yang paling berisiko adalah pada masa pelaksanaan proyek, sehingga fase ini menjadi sangat kritis sifatnya dalam pelaksanaan investasi dan harus ditangani dengan sangat hati-hati. Sementara 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. Dari alokasi tersebut, diketahui 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, mungkin diperlukan negosiasi re-alokasi dan pengaturan kebijakan yang lebih adil.

Di kasus yang lain, Cariawan (2007) juga mengidentifikasi, mengevaluasi dan menganalisis risiko dalam bisnis jalan tol ini serta merumuskan alokasi pihak yang menanggung beserta tindakan yang dapat diambil [Boks 1] Dalam kasus ini, analisis risiko yang dilakukan relatif lebih sederhana, namun BUJT cenderung untuk banyak menghindari risiko yang dapat timbul atau meminta jaminan.

BOKS 1.

[Tabel Identifikasi dan Tingkat Risiko serta Sikap dan Tindakan yang Dilakukan]

Tahap	Risiko	Dampak	Kemungkinan	Tingkat	Pemerintah	BUJT	Sikap	Tindakan
Inisiasi Proyek	Biaya <i>tender</i>	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 Perubahan Nilai	Sedang	Mungkin	Sedang		V	Hindari	Minta Jaminan
	Biaya Pengadaan Lahan	Sedang	Sering	Besar	V		Hindari	Minta Jaminan
	Perubahan trase jalan	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

Dari berbagai analisis risiko yang disampaikan, terlihat bahwa untuk bisnis jalan tol ini risiko yang diidentifikasi adalah dapat relatif berbeda, demikian pula persepsi dampak dan sikap serta tindakan yang diusulkan untuk diambil. Hal ini sedikit banyak dipengaruhi pula oleh metodologi dan persepsi pihak yang membuat analisis risiko tersebut. Namun hasil akhir dan pengambilan keputusan dari penanganan risiko

ini biasanya dilakukan dalam proses yang iteratif melibatkan negosiasi semua pihak terkait sehingga dapat dicapai kesepakatan yang dirasakan paling optimum bagi semua pihak dan dituangkan dalam perjanjian kontrak yang jelas dan mengikat.

Dalam praktiknya, proses negosiasi itu terjadi dalam perumusan kontrak konsesi atau yang disebut Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT). Dalam kasus yang selama ini terjadi, tidak jarang dalam proses ini Pemerintah diminta untuk mengeluarkan kebijakan/peraturan baru agar klausul-klausul dalam kontrak bisa mengurangi risiko yang mungkin bisa timbul serta lebih seimbang dan adil alokasinya. Contohnya adalah, seperti misalnya risiko kelambatan pembebasan lahan (yang sangat ditakuti Badan Usaha dan sangat besar risikonya), yang sebelumnya ditanggung oleh Badan Usaha, dicoba untuk ditanggulangi dengan dikeluarkannya kebijakan penggunaan Dana Talangan dari Pemerintah untuk hal tersebut. Demikian pula dengan risiko lonjakan harga pembebasan lahan ini yang dapat menyebabkan investasi jalan tol ini menjadi tidak layak, dicoba ditanggulangi Pemerintah dengan penyediaan *Land Capping*, di mana kelebihan dana tanah yang diperlukan dapat ditanggung oleh Pemerintah dengan suatu pengaturan tertentu. Demikian pula halnya dengan risiko penyesuaian tarif, yang di masa lalu sangat tidak menentu kepastiannya, sekarang sudah lebih dijamin dengan adanya UU Nomor 34 Tahun 2004, tentang Jalan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005, tentang Jalan Tol.

MASALAH DAN USULAN SOLUSI TERHADAP RISIKO TOL SAAT INI

Dari hasil kajian tentang risiko investasi di perusahaan jalan tol ini, didapat beberapa risiko pembangunan infrastruktur jalan tol yang paling utama, yaitu : Risiko Pengadaan lahan, Risiko Pendanaan, Risiko Pelaksanaan Konstruksi, dan Risiko Volume Lalu lintas.

Risiko Pembebasan Lahan

Permasalahan yang umumnya muncul dari risiko pembebasan lahan adalah:

- Tidak adanya kepastian biaya pembebasan lahan di mana biaya awal yang telah ditetapkan oleh Pemerintah akan membengkak pada saat pembebasan lahan dilakukan.
- 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), sehingga menghambat proses pembebasan lahan.
- Keterbatasan dana dari Badan Usaha, serta adanya kesulitan teknis di lapangan, misalnya ada yang tidak mau dibebaskan lahannya, dll.

Risiko Masalah Pendanaan

Sementara dalam masalah pendanaan, kesulitan pendanaan meliputi keterbatasan *equity* dari Badan Usaha dan kesulitan mendapatkan pinjaman perbankan karena tidak terpenuhinya persyaratan atau karena kurangnya kepercayaan dari perbankan. Untuk mengatasi masalah pendanaan ini, maka dapat ditempuh dan diusulkan juga langkah-langkah sebagai berikut :

- Perubahan/Penyempurnaan Peraturan Perundang-undangan
- Penyediaan Dana (talangan) Pembangunan Infrastruktur

- Perubahan Sistem *Tender*, misalnya jalan tol dibangun terlebih dahulu oleh Pemerintah, dan kemudian baru “dijual” kepada BUJT.
- Pemberian Insentif Khusus, seperti misalnya keringanan pajak, dll .
- Perkuatan modal melalui *strategic partner*.
- Fasilitasi *equity financing* dari *multilateral agency*.
- Pembangunan oleh Pemerintah.

Risiko Konstruksi

Permasalahan risiko konstruksi adalah:

- Kepastian waktu pelaksanaan konstruksi akibat proses pembebasan lahan yang berlarut-larut, sehingga jadwal pelaksanaan konstruksi ikut mengalami keterlambatan.
- Permasalahan mengenai kepastian biaya konstruksi akibat perubahan harga material, dll.

Risiko Volume Lalu lintas

Permasalahan risiko volume lalu lintas adalah:

- Dalam pengoperasian jalan tol, pendapatan yang diperoleh oleh investor sangat tergantung dengan volume lalu lintas yang melalui tol yang dibangun tersebut, dan hal ini dipengaruhi oleh jaringan jalan tol lain yang terkait dengan jalan tol yang dibangun.
- Volume lalu lintas jalan tol juga dipengaruhi oleh jalan akses dan jalan alternatif yang dapat menjadi *feeder* jalan tol.
- Seringkali hasil prediksi volume lalu lintas pada studi kelayakan tidak sesuai dengan volume lalu lintas yang sebenarnya, hal ini mengakibatkan kerugian pada pihak investor.

Analisis Dukungan Pemerintah untuk Pembangunan Jalan Tol

Untuk mendukung terwujudnya rencana pembangunan jalan tol ini, terdapat 4 bentuk dukungan Pemerintah yang dapat diberikan pada pembangunan infrastruktur jalan tol, yaitu : dukungan pembebasan lahan, subsidi modal, *minimum revenue guarantee* dan pembebasan pajak.

• Dukungan Pembebasan Lahan

Untuk mengatasi kendala utama dalam hal pengadaan tanah, maka Pemerintah sedang mengusahakan beberapa solusi, yang diantaranya adalah :

- Penyediaan *Revolving Fund* (dana tanah bergulir) dalam APBN dan Penerapan *land capping/land freezing* atau pembebasan lahan oleh Pemerintah sebelum lelang.
- Penyempurnaan dan penyederhanaan peraturan perundangan.
- Percepatan pelaksanaan di lapangan.
- Meningkatkan kemampuan dan komitmen BUJT memenuhi PPJT.
- Kesungguhan dan kerja keras P2T sebagai Panitia Pembebasan Tanah.
- Kemampuan pengaturan jadwal, pembayaran dan koordinasi tugas-tugas pembebasan tanah oleh TPT dengan pihak terkait serta masyarakat/ instansi pemilik tanah).
- Kesadaran masyarakat/ instansi pemilik lahan akan tujuan pembangunan jalan tol untuk kepentingan publik.

- **Dukungan Subsidi Modal**

Proyek infrastruktur jalan tol adalah proyek yang membutuhkan dana yang cukup besar, sehingga modal investor terkadang tidak mencukupi untuk mengikuti lelang, sehingga Pemerintah dapat memberikan dukungan berupa subsidi modal. Alternatif kebijakan dukungan subsidi modal dari hasil survei adalah: *Upfront subsidy/cash money*, Pembangunan sebagian oleh Pemerintah dan Investasi Pemerintah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 1/2008.

- **Dukungan *Minimum Revenue Guarantee***

Dukungan Pemerintah yang berupa *minimum revenue guarantee*, diterapkan untuk memberikan kepastian pendapatan kepada investor, terkait dengan volume lalu lintas pada jalan tol yang akan dibangun. Alternatif Kebijakan dukungan *minimum revenue guarantee* adalah:

- Sesuai Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38 Tahun 2006/*clawback principle*.
- Dengan pemasangan alat deteksi lalu lintas di setiap gerbang tol.

- **Dukungan Berupa Pembebasan Pajak**

Salah satu kewajiban investor kepada negara adalah dengan membayar pajak, sehingga Pemerintah bisa memberikan dukungan kepada investor dalam proyek infrastruktur jalan tol dengan memberikan pembebasan pajak.

Analisis Tentang Pilihan Pembagian Pendapatan

Dari kajian, didapatkan hasil bahwa pendapatan tol adalah hak investor sepenuhnya selama masa konsesi, apabila tidak ada dukungan Pemerintah terhadap proyek jalan tol tersebut. Terkait dengan pelaksanaan PPP, apabila ternyata penerimaan yang diterima oleh investor melebihi penerimaan yang telah disepakati, maka akan dilakukan pembagian keuntungan antara Pemerintah – investor, dan hal ini 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 daripada yang telah dijamin oleh Pemerintah, maka Pemerintah akan mendapatkan manfaat finansial dari penerimaan tersebut.

Beberapa Kemungkinan Perkembangan di Masa Depan

Sejalan dengan perkembangan yang terjadi, yang diantaranya terkait dengan tingkat lalu lintas di beberapa ruas jalan tol tertentu yang masih sepi, maka perlu mulai dipikirkan untuk menerapkan pembangunan jalan tol yang bervariasi dan dikaitkan 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 tolnya sendiri dapat dilakukan. Contoh yang sederhana dari sistem pembangunan baru adalah dengan memberikan 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, perlu juga dipikirkan mengenai penerapan model pembangunan yang lain berupa tol bayangan (*shadow toll*) atau tol sewa, di mana biaya pemakaian tol tersebut dilakukan oleh Pemerintah. Jadi seolah-olah biaya pembangunan dari operator/badan usaha dibayar secara mencicil oleh Pemerintah, sesuai dengan jumlah lalu lintas yang menggunakan jalan tol tersebut ataupun dengan cicilan yang tetap.

REKOMENDASI KEBIJAKAN DAN TINDAKAN

Pembangunan jalan tol ini memberikan banyak manfaat dan perlu terus dilakukan karena masih terbatasnya kemampuan Pemerintah dalam membangun jalan. Namun pembangunan yang berlangsung selama ini masih relatif lambat. Hal ini dikarenakan oleh adanya beberapa permasalahan seperti misalnya penyediaan lahan, pendanaan, dll. Oleh karena itu perlu diupayakan terus pemecahan masalah dan percepatan pembangunannya.

Public Private Partnership (PPPs) adalah sistem pembiayaan melalui pembagian pendanaan antara Pemerintah dan swasta untuk menyediakan 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 memberikan subsidi konstruksi, *minimum revenue guarantee*, pembebasan pajak, dan kelonggaran penghentian pembayaran, jika terjadi *force majeure* dan bangkrut. Di India, Pemerintah bertanggung jawab terhadap pembebasan lahan, memberikan subsidi modal, pembebasan pajak, dan pembebasan bea import untuk peralatan dan material konstruksi. Bentuk dukungan Pemerintah dari negara lain yang dipilih sebagai bentuk dukungan yang dapat diterapkan di Indonesia adalah pembebasan lahan, subsidi modal dan pembebasan pajak.

Selanjutnya, perlu kajian yang lebih mendalam mengenai *shadow toll* atau *clawback principle*, mengingat hal tersebut memungkinkan Pemerintah untuk mendapatkan keuntungan finansial dari proyek jalan tol, dan belum diatur secara detail dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38 Tahun 2006. Juga perlu dikaji mengenai bentuk dukungan Pemerintah yang berupa pengurangan pajak dan pembebasan bea import untuk material konstruksi, mengingat bahwa bentuk dukungan tersebut belum diatur di dalam peraturan perundang – undangan serta relatif ringan untuk Pemerintah.

REFERENSI

- Akhirini (2009) *Identifikasi dan Analisis Risiko Pengembangan Infrastruktur Jalan Tol dengan Sistem BOT (Bulid Operate Transfer)*. Master Tesis Institut Teknologi Bandung.
- APM (1997) *Project Risk analysis and management*. Norwich Norfolk: The APM group ltd.
- Ari Sandyavitri dan Niko Saputra (2013) *Analisis Risiko Jalan Tol Tahap Pra Konstruksi (Studi Kasus Jalan Tol Pekanbaru-Dumai)*, Jurnal Teknik Sipil Vol. 9 No 1, April 2013, pp.1-83
- Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) (2015), *Peluang Investasi Jalan Tol di Indonesia*
- Bing, L. and Tiong R. L.K. (1999) *Risk Management in International Construction Joint Ventures*, *Journal of Construction Engineering and Management*, vol.125(4), pp.277-284.

- Cariawan, Unggul (2007), Risk Management Sistem Development in PT Jasa Marga (Persero), Joint Technical Conference, Penang, Malaysia.
- Charo E. and Yeh (1999) *Management of Project Risk*. London: Hmsco
- Dalijus, Beta Proton, (2007), Identifikasi Risiko Investor Dalam Investasi Jalan Tol, Thesis Program Studi Teknik Sipil, Universitas Indonesia
- Darmawi, H. (2013) *Manajemen Risiko.*, Jakarta: Penerbit Bumi Aksara
- Flanagan, E and Norman, G. (1993) *Risk Management and Construction*. London: Blackwell Science,
- Hall D.C., and Hulett, D.T. (2002) *Universal Risk Project—Final report Available from the PMI Risk SIG*. 15 Feb 2015, <http://www.risksig.com> or <http://www.techriskmgt.com/home2link.html>
- Hillson, D (2002) *Use a Risk Breakdown Structure (RBS) to Understand Your Risks, 15 Februari 2015*, <http://www.risk-doctor.com/pdf-files/rbs1002.pdf>, San Antonio, Texas, USA
- Harold, E. Marshall (1995) *Sensitivity Analysis*, The Engineering Handbook, Cleveland, United States: CRC press, Inc.
- Jasa Marga (2007), Manual Pengendalian Risiko
- Keputusan Menteri Keuangan No. 518/KMK.01/2005 tentang Pembentukan Komite Pengelolaan Risiko Atas Penyediaan Infrastruktur,
- Project Management Institute, Inc. (2013) *A Guide To The Project Management Body Of Knowledge (PMBOK)*, 5th edition, Pennsylvania, USA: Newtown Square,
- Peraturan Pemerintah (PP) no 15 (2005), Tentang Jalan Tol
- Peraturan Presiden No. 36/2005 jo No.65/2006 tentang Pembebasan Tanah Bagi Kepentingan Umum,
- Ningrum, Ratna (2008) *Analisa Risiko Investasi Proyek Jalan Tol Depok-Antasari*, Tesis, Program Magister Sekolah Bisnis dan Manajemen, Intitut Teknologi Bandung
- Sihombing, Bastian S. (2003) Konsep Manajemen Risiko pada PT Jasa Marga (Persero), Laporan internal (tidak dipublikasikan) untuk PT Jasa Marga.
- Sunito, Frans (2005), Kajian Risiko Bisnis Jalan Tol, Makalah Pada Seminar Manajemen Risiko, PT Jasa Marga.
- Susilo, Leo J., dan Kaho, V. Riwu (2010), *Panduan Manajemen Risiko Berbasis ISO 31000 untuk Industri Non-Perbankan Edisi 1*. Jakarta: PPM,.
- Undang-Undang (UU) no 38 (2004), tentang Jalan
- Wang, M.T. and H-Y. Chou (2003) *Risk Allocation and Risk Handling of Highway Projects in Taiwan. Journal of Management in Engineering, ASCE*. Vol. 8(4), pp 209-214
- Williams, T. M. (1993) *Risk Management Infrastructure. International Journal of Project Management*, Vol.11, pp. 5-10
- Zacharias, O., Panopoulos D. and Askounis, D. (2008) *Large Scale Program Risk Analysis Using a Risk Breakdown Structure*, European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences, Euro Journals, Inc. Vol.7(3) pp. 10-25

INFORMASI PENULIS

Policy Brief ini merupakan ringkasan dari seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) BEST PRACTICE PENERAPAN TRACK ACCESS CHARGE (TAC) UNTUK INDONESIA* yang diselenggarakan pada tanggal 09 April 2015 atas kerjasama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).

PERNYATAAN PENAFIAN: Isi dari *Policy Brief* ini merupakan buah pikiran para penulis dan **tidak merefleksikan** kebijakan resmi atau pandangan PT PII.



Ir Rudy Hermawan Karsaman MSc, PhD.

Staf pengajar di Teknik Sipil ITB dari Kelompok Keahlian Rekayasa Transportasi dan mantan anggota Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT).

Alamat Korepondensi:

ruherkar@yahoo.mail



Mirayanti Said ST, MT.

Staf Kemenpupera dan alumnus Program Studi Magister Sistem dan Teknik Jalan Raya, Institut Teknologi Bandung.

Alamat Korepondensi:

mirayanti.said@gmail.com



INDONESIA INFRASTRUCTURE ROUNDTABLE

REKONSTRUKSI PUNGUTAN NEGARA ATAS INFRASTRUKTUR TELEKOMUNIKASI

11



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable Ke - 11



EKONSTRUKSI PUNGUTAN NEGARA ATAS INFRASTRUKTUR TELEKOMUNIKASI

RINGKASAN

Infrastruktur telekomunikasi berperan sangat penting untuk membangun konektivitas seluruh nusantara, mendorong pertumbuhan ekonomi bahkan menjadi leading sektor dalam berbagai kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun upaya Pemerintah Kabinet Kerja untuk mengakselerasi pembangunannya dengan menawarkan berbagai insentif fiskal tidak akan berjalan mulus jika pada saat yang bersamaan bermunculan pungutan-pungutan negara yang mendistorsi produktivitas.

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 terkait (misalnya Kementerian Kehutanan) serta Badan Kebijakan Fiskal harus menjadi motor utama untuk melakukan sinkronisasi, simplifikasi dan harmonisasi.

Kata kunci: pungutan negara, pajak, retribusi, cost of taxation, daya saing.

Kerjasama antara ketiga perguruan tinggi negeri Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)/Indonesia Infrastructure Guarantee Fund (IIGF) menyelenggarakan seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) dengan tujuan memberi masukan kepada Pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur yang tertuang dalam Policy Brief ini. *Indonesia Infrastructure Roundtable* merupakan inisiatif tiga perguruan tinggi yaitu UI, ITB dan UGM sebagai salah satu kontribusi kalangan perguruan tinggi untuk turut meningkatkan kapasitas kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

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, dan budaya masyarakat, bahkan dalam pelaksanaan pemerintahan. Karena itu, dalam Rencana strategis (Renstra) Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemkominfo) Tahun 2015-2019, 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 industri.¹ Selanjutnya dalam Renstra disebutkan bahwa sebagai *leading* sektor di bidang komunikasi dan informatika, Kemkominfo dalam Renstra tahun 2015-2019 akan berfokus membangun sektor telekomunikasi, tata kelola internet, dan digitalisasi siaran televisi.

Upaya untuk mewujudkan Renstra tersebut 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 merupakan tolok ukur penting dalam menentukan daya saing nasional.

Produktivitas itu sendiri ditentukan oleh kualitas dan fitur dari produk sebagaimana tercermin dalam harga, dan hasil efisiensi. Bagi pelaku usaha, pungutan negara dapat menjadi salah satu beban.

BOKS 1.

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 *withholding 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 dari :

1. Pungutan Pemerintah Pusat:

- a) Pajak (PDRI, PPN, PPh Badan, PPh Potong/Pungut)
- b) Pajak Bumi & 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

1. Lampiran Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Rencana Strategis Kementerian Komunikasi dan Informatika Tahun 2015—2019

BOKS 2.

Insentif Fiskal vs Pungutan Baru

Ada 2 (dua) fenomena paradoksal yang terjadi dalam kebijakan Pemerintah atas sektor telekomunikasi, khususnya atas infrastruktur telekomunikasi. Di satu sisi, Pemerintah berupaya keras mendorong agar pembangunan infrastruktur telekomunikasi dapat diakselerasi. Berbagai insentif fiskal disiapkan dalam rangka percepatan pembangunan infrastruktur telekomunikasi. Namun sayangnya, di sisi lain, pungutan-pungutan baru justru terus bermunculan. Dengan diberlakukannya UU PDRD, mulai 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. Ketidakpastian ini terjadi karena penentuan besaran retribusi ditetapkan oleh masing-masing Pemda melalui Peraturan Daerah. Terlebih, UU PDRP tidak mengatur kebijakan batas atas – batas bawah.

Pada tahun 2015, Dirjen Pajak memperluas objek PBB P3 sektor lain, yaitu a) bumi berupa perairan lepas pantai yang digunakan untuk jaringan kabel telekomunikasi bawah laut, dan b) bangunan berupa konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada bumi tersebut. Selain itu, Kementerian Kehutanan juga memungut PNBP atas penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan jaringan telekomunikasi, repiter telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun relai televisi.

5. Penerimaan dari pemberian izin antena parabola penerima siaran televisi.
6. Penerimaan dari pemberian izin komunikasi radio antar penduduk (KRAP).
7. Penerimaan dari pemberian hak penyelenggaraan (BHP) frekuensi radio konsesi.
8. Penerimaan dari pemberian izin hak penyelenggaraan (BHP) jasa telekomunikasi.
9. Penerimaan dari jasa penyelenggaraan/pengawasan ujian amatir.

Dalam perkembangannya, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Komunikasi dan Informatika, juncto Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara

Satu beban yang a) menambah biaya produksi atau biaya operasional (misalnya PNBP), dan/atau b) mempersempit *cashflow* (misalnya *prepaid tax*), c) menambah harga jual (misalnya *consumption based taxation*) dan/atau mengurangi laba (misalnya *corporate income tax*).

PARADOKS KEBIJAKAN

Pungutan negara yang dikenakan terhadap sektor telekomunikasi justru semakin beragam sejak diberlakukannya undang-undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP), dan lebih variatif lagi sejak diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD).

Pada awalnya, dalam Lampiran IIA Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1997 Tanggal 7 Juli 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan bahwa Jenis-jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Pariwisata, Pos, dan Telekomunikasi adalah sebagai berikut :

1. Penerimaan dari penyelenggaraan jasa pendidikan pariwisata.
2. Penerimaan dari uang ujian perwira radio elektronika dan operator radio.
3. Penerimaan dari pemberian izin usaha jasa titipan.
4. Penerimaan dari pemberian izin amatir radio.

Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Komunikasi dan Informatika, menetapkan bahwa jenis PNBPN yang berlaku pada Departemen Komunikasi dan Informatika meliputi penerimaan yang berasal dari:

1. Penyelenggaraan Pos dan Telekomunikasi, terdiri dari :
 - 1.1. Pungutan Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, antara lain terdiri dari :
 - 1.1.1. Biaya Hak Penggunaan Spektrum untuk Izin Stasiun Radio; dan
 - 1.1.2. Biaya Hak Penggunaan Spektrum untuk Izin Pita Spektrum Frekuensi Radio
 - 1.2. Kontribusi Kewajiban Pelayanan Universal Telekomunikasi (*Universal Service Obligation*)
2. Penyelenggaraan Penyiaran;
3. Jasa Sewa Sarana dan Prasarana; dan
4. Jasa Pendidikan dan Pelatihan.

Pasal 2 ayat (2) UU PNBPN memberikan diskresi kepada Pemerintah untuk menetapkan objek PNBPN, dan Pasal 3 ayat (2) memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk menentukan tarif dan jenis PNBPN berdasarkan dengan Peraturan Pemerintah. Bagi Pemerintah, diskresi yang sangat besar yang diberikan kepada Lembaga/Kementerian untuk menentukan tarif dan dasar pengenaan PNBPN, sebenarnya dapat menyebabkan *policy cost*, karena Pemerintah berpotensi melunturkan *fiscal legitimacy*. Sebagai contoh, pemungutan PNBPN BHP Telekomunikasi seharusnya kembali sepenuhnya kepada Kementerian Informasi dan Informatika (Kemkominfo) dan penggunaan dananya harus dilakukan sesuai dengan konsep *earmarking* sehingga penerimaan PNBPN dapat berdampak positif dan dirasakan oleh rakyat dengan tersedianya akses telekomunikasi yang merata di seluruh NKRI. Seharusnya, PNBPN pada akhirnya menjadi instrumen *revenue productivity* untuk mencapai target MDGs / SDGs maupun WSIS agar pembangunan manusia di NKRI dapat meningkat menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

Ketidakpastian yang Memperbesar Biaya Kepatuhan

Akibat dari ketidakpastian, dan pelaku usaha (Wajib Bayar PNBPN) 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 PNBPN. 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 PNBPN 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 PNBPN, sebagaimana UU KUP serta Peraturan Pelaksanaannya, termasuk juga UU PPSP dan UU Pengadilan Pajak.

BOKS 4.

Menjaga Keseimbangan antara Penerimaan dan Menjamin Iklim Usaha yang Kondusif

Negara tentu membutuhkan dana untuk pembangunan infrastruktur. Hanya pajak yang menjadi 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, maka Pemerintah diharapkan juga akan 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, maka *financing gap* dapat diisi dengan mekanisme lainnya seperti *Public-Private Partnership*.

Dengan demikian, maka pemahaman bersama tentang esensi pajak dan PNBP menjadi mutlak harus dilakukan, bagi di kalangan Pemerintah maupun DPR. Pemahaman yang kurang tepat justru akan kontradiktif dengan upaya untuk menciptakan *condusive investment climate*. Pelurusan esensi ini menjadi penting, karena jika tidak, maka selalu akan ada tuntutan kepada Kementerian/Kementerian (di luar DJP & DJBC) untuk meningkatkan penerimaan PNBP. Hal ini dikhawatirkan justru akan mengaburkan tupoksi kementerian/lembaga tersebut, bahkan dapat akan mendorong diciptakan jenis-jenis PNBP baru sehingga malah menyebabkan iklim usaha.

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 harga jasa telekomunikasi (misalnya telepon, data, internet, dll) di Indonesia yang relatif masih mahal dibanding negara lainnya.

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, perlu dilakukan konstruksi ulang terhadap beban PNBP yang sebenarnya mirip *pseudo tax* ini bahkan melampaui "*real*" tax itu sendiri, karena 1) Pajak Penghasilan dibebankan berdasarkan *accretion concept* (sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat 1 UU PPh) yaitu hanya tambahan kemampuan ekonomis saja yang dijadikan sebagai dasar pengenaan pajak. Bahkan "*Real*" tax yang lain, yaitu 2) PPN juga dikenakan hanya sebatas nilai tambah. Sementara itu, PNBP dikenakan dengan dasar pengenaan yang bersifat bruto. Karena itu, evaluasi terhadap kebijakan PNBP multak diperlukan untuk menyusun ulang dasar dan tujuan pengenaan PNBP sehingga jelas maksud dan tujuannya, dan sesuai dengan peruntukkan/penggunaannya. Untuk itu, perbedaan atau klasifikasi PNBP jenis *natural resources*, dan PNBP yang bersifat *charges* menjadi sangat fundamental.

Terakhir dan yang paling penting adalah dalam implementasinya, harus dihindari terjadinya pemungutan PNBP menimbulkan dapat *Shadow state*. *Shadow state* ini dapat menimbulkan 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 lagi dengan UU Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (UU PPSP), dan UU Peradilan Pajak. Untuk itu harus dibangun asimetri antara hak dan kewajiban, dengan membangun mekanisme keadilan, bahkan hingga sistem peradilan yang paling tinggi (banding dan Peninjauan Kembali). Faktor

kekhilafan manusia juga harus diakomodir dengan membangun sistem azas adaptasi - sebagaimana diatur dalam pasal 16 dan Pasal 36 UU KUP. Kelemahan sistem pemungutan PNBPN yang belum secara komprehensif memiliki Hukum Material dan Hukum Formal, harus direformasi agar dalam praktiknya tidak menimbulkan ketidakpastian, serta tidak menimbulkan *cost of state levies* atau beban pungutan Negara menjadi lebih besar dibandingkan dengan yang seharusnya.

REKOMENDASI KEBIJAKAN YANG PERLU MENJADI DISKURSUS KEBIJAKAN ANTAR LEMBAGA

Upaya masyarakat dan pelaku usaha telekomunikasi untuk mencari keadilan dan kepastian dengan mengajukan Uji Materi UU PNBPN, kasus denda administrasi PNBPN 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 negara di Indonesia yang sarat dengan *conceptual/theoretical gap*, *policy gap* dan *implementation gap*. Yang jauh lebih penting dari segalanya adalah, kebijakan dan praktik pemungutan negara seharusnya menciptakan fiskal *legitimacy* dengan membangun *connecting* antara pungutan negara dan pelayanan publik. Keterkaitan/*connecting* antara keduanya merupakan yang utama dalam membangun *trust* antara rakyat dan negara agar NKRI dapat mencapai cita-cita dan tujuan sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945. Untuk itu, kertas kebijakan ini mengusulkan beberapa hal :

1. Dalam konteks PNBPN, disharmoni antara negara dan rakyat dapat diminimalkan apabila ketentuan Pasal 3 UU PNBPN dilaksanakan dengan baik. Dalam Pasal tersebut disebutkan bahwa tarif atas jenis PNBPN ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis PNBPN yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat. Janji Menkominfo untuk memperhatikan *sustainability ecosystem business* harus segera direalisasikan dengan segera membentuk tim rekonstruksi kebijakan pungutan negara atas sektor telekomunikasi.
2. *Shifting paradigm*, dengan mengubah mental model maupun cara pandang tentang Pajak dan PNBPN menjadi suatu keharusan. Sebagaimana Menkominfo yang memahami bahwa PNBPN 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 menjadikan sebagai objek PBB Sektor lainnya. Belajar dari pengalaman kasus PBB Migas atas masa eksplorasi, maka seharusnya Pemerintah mengevaluasi kembali Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor Per - 20/Pj/2015 tentang Tata Cara Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Lainnya,
4. PNBPN 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 nyata interkoneksi antara pungutan negara dan pelayanan publik yang diberikan Pemerintah.
5. RUU PNBPN harus dikawal dengan baik. Masukan untuk penyempurnaan RUU PNBPN harus segera dilakukan.

REFERENSI

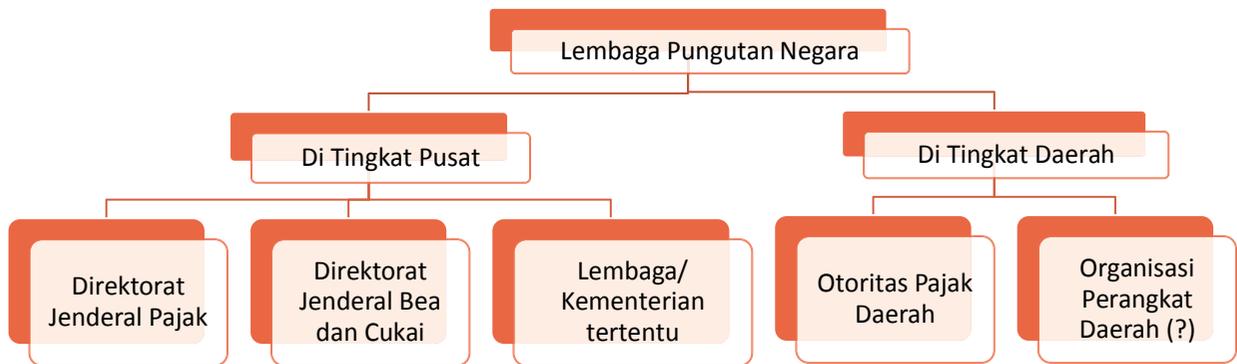
- Berger, Thomas, "Concepts of National Competitiveness", *Journal of International Business and Economy* (2008) 9(1): 91-111, diunduh dari <http://www.i-jibe.org/achive/2008spring/5-Berger.pdf>.
- Evans, Chris, *Studying the Studies: An Overview of Recent Research In Taxation Operating Costs*, The University of New South Wales, *Atax Journal Research* Volume 1 Number 1, 2003, ISSN 1448-2398.
- Jean, Sébastien, David Laborde, dan Will Martin, *The Political Costs of Policy Reform*, 15 January 2011, diunduh dari http://www.sc-eco.com/papers/ETSG_2010_Political_CostsofPolicyReform.pdf.
- Kidd, Maureen, *Revenue Administration: Functionally Organized Tax Administration*, Fiscal Affairs Department International Monetary Fund, June 2010, diunduh dari <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1010.pdf>.
- Lucas, Robert E. Jr., *Supply-Side Economics: An Analytical Review*, *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 42, No.2 (Apr., 1990), Oxford University Press, diunduh dari <http://www.jstor.org/stable/2663227>.
- Porter, Michael E., *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Simon and Schuster, Jun 30, 2008 - *Business & Economics*.
- _____, *Competitiveness of nations*, *Harvard Business Review*, March-April 1990
- Rosdiana, Haula, *Rekonstruksi Konsepsi Supply Side Tax Policy*, *Bisnis dan Birokrasi: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Vo. 15/ No.1/ Januari/2008, ISSN No. 0854-3844NO.2239/SK/DITEJENPPG/ STT/1996.
- _____, *How 'Pro Corporate Cash-Flow Tax' Design May Promote the Development of Telecommunication Industri*, *Jurnal Bisnis dan Birokrasi* Volume 17, Number 3, November 2010. Accredited by DIKTI Kemendiknas RI No: 64a/DIKTI/Kep/2010. ISSN 0854-3844.
- _____, *Reformulating Policy on Frequency Usage Fees as Non-Tax State Revenue: Urgency and Its Implications*, *Journal of Indonesian Economy and Business*, Volume 25, Number 2, May 2010, ISSN 2085-8272.
- _____, *Tax Cut PPnBM sebagai Stimulus Pertumbuhan Investasi Industri Elektronika*, *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, terakreditasi DIKTI Volume XII/Nomor 2/Mei/2004. ISSN No: 0854-3844.
- _____, *Evaluating State Levies for Higher Education*- *International Journal of Administrative Sciences & Organization "Bisnis & Birokrasi"* ISSN 0854-3844, Volume 18, Number 2, May 2011.
- _____, dan Edi Slamet Irianto, *Pengantar Ilmu Pajak: Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- _____, Titi M. Putranti, dan Edi Slamet Irianto, *Teori Pajak Pertambahan Nilai: Kebijakan dan Implementasinya di Indonesia*, Ghalia Indonesia, 2011.
- Sandford, Cedric *The Rise and Rise of Tax Compliance Costs*, New Zealand: The Chartered Institute of Taxation, <http://www.tax.org.uk/index.pl?section=133>">History of Tax.
- _____, M.R. Godwin dan P.J.W. Hardwick, *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Fiscal Publications, Bath, 1989
- Slamet Irianto, Edi, *Pajak, Negara dan Demokrasi: Konsep dan Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2009.
- _____, *Pengantar Politik Pajak, Ortax*, 2013.
- _____, "Komunikasi Politik Pajak Dalam Memperkuat Kelembagaan Perpajakan", *Pajak: Kepemimpinan & Masa Depan*, Kanwil Jateng 1, 2014.
- _____, *An Empirical Study of Tax as an Instrument of Democratization*, *Bisnis & Birokrasi*, *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi (International Journal of Administrative Science & Organization)*, September 2012 Volume 19, Number 3 (ISSN 0854 - 3844, Accredited by DIKTI Kemendiknas RI No : 64a/DIKTI/Kep/2010).

DATA PENDUKUNG



Gambar 1. Postur Pungutan Negara atas Sektor Telekomunikasi

Dilihat dari sisi otoritas pemungut pungutan negara, terdapat beberapa lembaga/otoritas pemungutan pungutan negara atas sektor telekomunikasi sebagaimana dapat dilihat berikut ini:



Gambar 2. Otoritas Pemungut Pungutan Negara

INFORMASI PENULIS

Policy Brief ini merupakan ringkasan dari seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) BEST PRACTICE PENERAPAN TRACK ACCESS CHARGE (TAC) UNTUK INDONESIA* yang diselenggarakan pada tanggal 09 April 2015 atas kerjasama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).

PERNYATAAN PENAFIAN: Isi dari *Policy Brief* ini merupakan buah pikiran para penulis dan **tidak merefleksikan** kebijakan resmi atau pandangan PT PII.



Prof. Dr. Dra. Haula Rosdiana, M.Si

adalah perempuan pertama di Indonesia yang menjadi Guru Besar bidang Ilmu Perpajakan.

Perempuan yang lahir di Bogor tanggal 5 Januari 1971 ini menyelesaikan program Sarjana Ilmu Administrasi Fiskal pada tahun 1993 di Program Sarjana (S1) Ilmu Administrasi - Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Indonesia (UI), Program Magister (S2) Administrasi dan Kebijakan Perpajakan di Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI pada tahun 1998, dan Program Doktor (S3) di Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI pada tahun 2007, dengan judul disertasi "Menuju Sistem Pajak Penghasilan Pro Corporate Cash-flow Tax untuk Mendorong Kemajuan Industri Telekomunikasi."

Memulai karirnya tahun 1992 sebagai asisten dosen mata kuliah Studi Kasus Perpajakan Internasional pada Program Studi Ilmu Administrasi Fiskal Jurusan Ilmu Administrasi FISIP UI, hingga saat ini aktif mengajar pada Program Pasacasarjana dan Program Sarjana Departemen Ilmu Administrasi UI. Pada tanggal 1 Maret 2013 diangkat menjadi Guru Besar Bidang Ilmu Kebijakan Pajak pada Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, dan dikukuhkan pada tanggal 12 Juni 2013 dengan judul pidato "Spektrum Teori Perpajakan Untuk Pembangunan Sistem Perpajakan Indonesia Menuju Persaingan Pajak Global"

Guru Besar menggagas rekonstruksi teori *supply side tax policy, cost of taxation* (khususnya *compliance costs, administrative costs* dan *policy costs*) serta konstruksi *cost of state levies*, aktif dalam berbagai kegiatan ilmiah khususnya penelitian yang terkait dengan kebijakan publik, kebijakan desentralisasi fiskal, dan kebijakan fiskal, kebijakan perpajakan baik Pajak Pusat maupun Pajak Daerah, serta kebijakan Pungutan Negara.



Dr. Drs. Edi Slamet Irianto, M.Si

adalah dosen Program Pascasarjana Ilmu Administrasi dan Kebijakan Perpajakan Universitas Indonesia, juga merupakan pakar politik perpajakan.

Lahir di Kuningan pada tanggal 3 Mei 1963 ini mendapat gelar Doktor pada tahun 2008 di Universitas Gadjah Mada. Edi Slamet menyelesaikan pendidikan S2 di Program Pascasarjana Ilmu Administrasi dan Kebijakan Perpajakan FISIP UI pada tahun 1999. Lulusan S1 Fakultas Ekonomi Universitas Padjadjaran tahun 1986 ini, juga merupakan alumni PPRA XLV - LEMHANNAS RI tahun 2010

Beberapa karya ilmiah yang pernah dipublikasikan antara lain :

1. Taxation and State : An Empirical Study of Tax As An Instrument of Democratization in Indonesia, International Journal of Administrative Sciencs & Organization : Bisnis & Birokrasi : A, Volume 19 No. 3, 2012. (Accredited by DIKTI Kemendiknas RI No. 64a/DIKTI/Kep/2010)
2. Pajak Memperkuat Politik Negara, Jurnal Badan Intelijen Negara, 2008.
3. Pajak sebagai Sumber Penerimaan Negara, pada seminar nasional Perpajakan, pada Universitas Trunojoyo, 2007.
4. Kebijakan Perpajakan dan Otonomi Daerah, pada seminar nasional pada pertemuan Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah se Indonesia, tahun 2005.
5. Pendekatan Sosiologis Terhadap Pajak: Kajian atas Tax Revenue Sharing, dalam Jurnal Sosiologi Reflektif. Vol. 1, Nomor 2, April 2007. Program

Dedikasi untuk kemajuan bangsa dan negara diwujudkan dalam kontribusinya sebagai staf Ahli DPR dalam pembahasan amandemen Undang-undang Perpajakan (tahun 2006 sd 2009), penyusunan naskah akademik kebijakan/regulasi perpajakan, maupun dalam penyusunan Rancangan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Raperda) di beberapa Pemerintah Daerah. Selain itu, Prof. Dr. Dra. Haula Rosdiana, M.Si sering menjadi tenaga ahli di beberapa kajian yang dilakukan oleh Kementerian, LSM, maupun organisasi profesi terkait dengan analisis, evaluasi dan atau disain kebijakan perpajakan.

Ketua Kluster Riset UI “Politik Perpajakan, Kesejahteraan dan Ketahanan Nasional” ini kerap kali menerima beberapa beasiswa, hibah riset, hibah penulisan buku, juga menerima penghargaan sebagai dosen terproduktif. Menjadi saksi ahli di Mahkamah Konstitusi, Pengadilan Pajak, Pengadilan Tata Usaha Negara maupun pengadilan lainnya terkait masalah perpajakan sering juga dilakukan untuk membantu menegakkan keadilan.

Prof. Dr. Dra. Haula Rosdiana, M.Si adalah Guru Besar termuda dalam struktur Dewan Guru Besar (DGB) Universitas Indonesia. Saat ini, beliau menjabat sebagai sekretaris DGB FISIP UI, dan juga sebagai sekretaris Komite 5 DGB UI.

Aktif dalam organisasi keilmuan, Sekretaris Umum “Indonesian Fiscal and Tax Administration Association” (IFTAA) ini juga menjadi *observer* dalam pertemuan tahunan United Nations -“Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters”, pada tahun 2008, 2009, 2010 dan 2011 yang diselenggarakan di Palais Des Nation, Geneva-Switzerland (markas besar Perserikan Bangsa-Bangsa (PBB) di Eropa). Pada tahun 2009, penulis juga menjadi *observer* pada forum *Study Group on Asian Tax Administration*.

Alamat Korepondensi:

h.rosdiana@ui.ac.

Studi Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta.

Dr. Drs. Edi Slamet Irianto juga telah menerbitkan beberapa buku, antara lain :

1. Pengantar Politik Pajak, Ortax, 2013.
2. Pengantar Ilmu Pajak : Kebijakan dan Implementasinya di Indonesia, Rajawali Press (ISBN 978-079-769-287-2), 2012 dan 2013 (telah tiga cetak)
3. Teori Pajak Pertambahan Nilai : Kebijakan dan Implementasinya di Indonesia, Ghalia Indonesia, 2011.
4. Panduan Lengkap Tata Cara Perpajakan di Indonesia, Visimedia, 2011.
5. Pajak, Negara dan Demokrasi, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2009.
6. Politik Perpajakan; Membangun Demokrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, 2005.

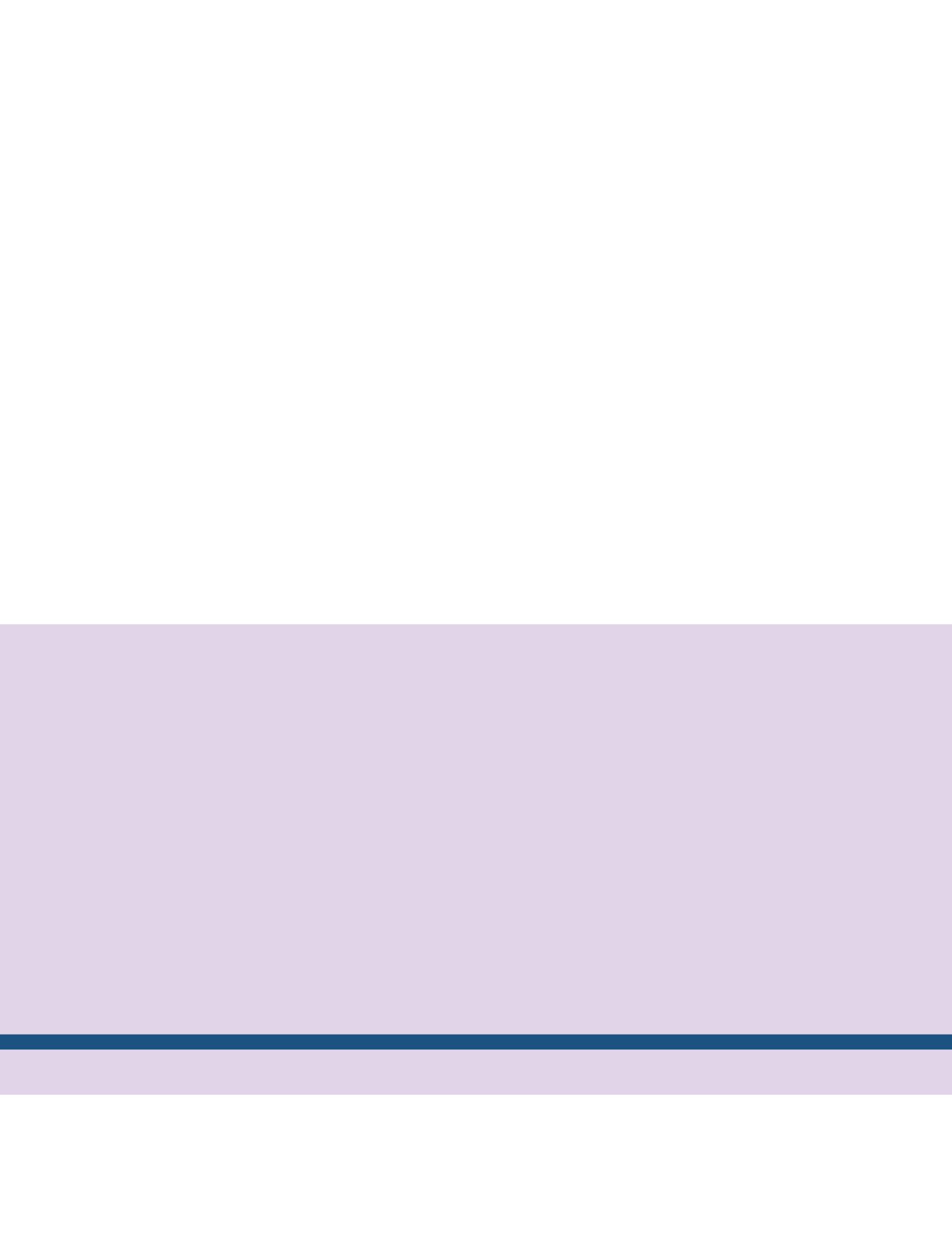
Selain menjadi dosen di Universitas Indonesia, Dr. Drs. Edi Slamet Irianto juga merupakan Narasumber Bidang Ekonomi Lemhannas RI, dosen Fakultas Ekonomi Universitas Padjadjaran Bandung, dan sering menjadi pembicara pada berbagai seminar baik tingkat nasional maupun lokal di berbagai Perguruan Tinggi dan lainnya.

Pengalaman Internasional diperoleh dengan mengikuti beberapa pendidikan non formal maupun *workshop/* seminar internasional, antara lain di Virginia University USA, Asian Tax Forum di Vietnam, SGATAR Cebu, Philipnes, dan SGATAR Bali, Indonesia.

Beberapa penghargaan yang pernah diperoleh, antara lain Satya Lencana Karya Satia dari Presiden Republik Indonesia, tahun 2005, Penegak Hukum Tindak Pidana Perpajakan Berprestasi, dari Direktur Jenderal Pajak, tahun 2004, Penulis Pemberi Usulan Terbaik, dari Direktur Jenderal Pajak dan JICA Japan, tahun 2001.

Alamat Korepondensi:

edish.nato@gmail.com



INDONESIA INFRASTRUCTURE ROUNDTABLE
ASPEK PEMBIAYAAN PADA PEMBANGUNAN BANDAR UDARA



POLICY BRIEF

Indonesia Infrastructure Roundtable Ke - 12



SPEK 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 selain dikarenakan keterbatasan dana Pemerintah, tetapi juga karena dibutuhkan kecepatan pembangunan yang tersebar ke seluruh pelosok Indonesia. Terlebih telah dimungkinkannya pihak swasta untuk melakukan pembangunan dan pengelolaan bandar udara.

Untuk itu perlu kebijakan terkait aspek pembiayaan pembangunan bandar udara dengan pola kerjasama antara Pemerintah dengan swasta ataupun swasta murni. Kebijakan yang diperlukan terutama terkait dengan sumber pendapatan yang akan diperoleh ketika bandar udara tersebut dioperasikan.

Kata kunci: pungutan negara, pajak, retribusi, cost of taxation, daya saing.

1. PENDAHULUAN: KEBIJAKAN TERKAIT YANG TELAH ADA

Selama ini aspek pembiayaan belum dijadikan pertimbangan utama dalam pembangunan bandar udara. Azas manfaat untuk pengembangan wilayah serta politik lebih dikedepankan. Pemerintah bermaksud untuk melibatkan swasta dan Pemerintah Daerah melalui BUMD untuk membangun dan mengelola bandar udara. Maksud ini sudah

Kerjasama antara ketiga perguruan tinggi negeri Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)/Indonesia Infrastructure Guarantee Fund (IIGF) menyelenggarakan seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR)* dengan tujuan memberi masukan kepada Pemerintah secara independen dalam pengambilan kebijakan bidang infrastruktur yang tertuang dalam *Policy Brief* ini. *Indonesia Infrastructure Roundtable* merupakan inisiatif tiga perguruan tinggi yaitu UI, ITB dan UGM sebagai salah satu kontribusi kalangan perguruan tinggi untuk turut meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

tampak dengan penawaran untuk pengelolaan beberapa bandar udara seperti Labuhan Bajo dan Lampung. Untuk itu Pemerintah dengan PM 56 Tahun 2015 memperjelas mengenai Badan Usaha bandar udara khususnya terkait kegiatan perusahaan di bandar udara. Kegiatan yang diatur dalam PM ini adalah perusahaan terkait jasa pelayanan kebandarudaraan serta jasa pelayanan terkait bandar udara. Meskipun kesempatan telah terbuka tetapi yang sifatnya lebih nyata seperti halnya PSC/PJP2U (Pelayanan Jasa Penumpang Pesawat Udara) belum diatur, sehingga rencana pendapatan belum didapatkan lebih pasti.

Hal di atas menyebabkan pihak swasta dan BUMD sulit untuk membuat *business plan*. Sumber pendapatan lain lebih banyak terkait bisnis properti dan jasa peluangnya memang sudah dibuka dengan adanya PM 129 Tahun 2015 mengenai 'service agreement' yang secara cukup jelas dengan mengkategorikan kegiatan-kegiatan perusahaan yang dimungkinkan.

2. PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN BANDAR UDARA

Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Perhubungan melalui dana APBN membangun bandar udara yang dianggap strategis untuk beberapa tujuan yakni pengembangan wilayah, kemudahan aksesibilitas serta alasan keamanan. Secara utuh baik sisi darat maupun sisi udara dibangun dengan APBN, dan nantinya dikelola oleh UPT. Beberapa diantaranya telah diserahkan pengelolaannya pada BUMN, 13 bandara pada AP1 dan 13 bandara pada AP2. Dengan keterbatasan dana yang ada serta kebutuhan yang cepat untuk membangun konektivitas yang baik maka dimunculkan alternatif sumber pembiayaan dengan melibatkan pihak swasta. Usaha untuk menawarkan pengelolaan beberapa bandar udara kepada pihak swasta masih mengalami hambatan karena terutama ketidakjelasan aspek keuangan.

Sejak tahun 2002, Pemerintah Provinsi Jawa Barat telah membuat *masterplan* Bandara Internasional Jawa Barat dengan konsep *aerocity*. Kebutuhan ruang untuk BIJB dan *Aerocity* total seluas 5.000 Ha di mana 1.800 Ha untuk diperuntukan BIJB dan 3.200 Ha diperuntukan *Aerocity*. Pembangunan infrastruktur ini diperkirakan akan menghabiskan Rp14,9 triliun.

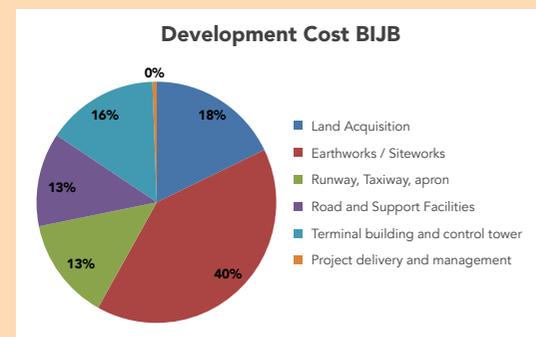
Dengan kebutuhan dana yang cukup besar tetapi memiliki *captive market* yang baik maka pembiayaan bandar udara menjadi menarik. Selain fasilitas komersial yang terdapat di terminal *building* seluas 12-17% dari total area terminal, maka dapat dikembangkan juga fasilitas komersial di luar gedung terminal. Apalagi jika dikaitkan dengan konsep *aerocity* di mana selain terminal penumpang dan penunjangnya dapat juga dikembangkan fasilitas komersial sekitar bandar udara

BOKS 1.

Studi Kasus Bandar Udara Kertajati Jawa Barat

Pembiayaan pada pembangunan dan pengembangan BIJB dan kertajati *aerocity* tertuang pada Perda Jawa Barat No. 13 2010 di mana pada pasal 25 secara jelas tertera bahwa sumber pembiayaan diperoleh dari APBN, APBD atau pihak ketiga dan atau sumber lain yang sah.

Dalam kaitan tersebut Pemda Jawa Barat membentuk badan usaha untuk pengembangan Bandara Kertajati dan *aerocity* yang diberi nama PT BIJB. Pemda Jawa Barat dengan APBD nya membiayai pembangunan melalui APBD yang disalurkan melalui PT BIJB, terutama untuk fasilitas sisi darat. Untuk sisi udara terutama *runway* didanai melalui APBN.



di mana kegiatannya masih sangat tergantung dengan kehadiran bandara (*airport driven*), seperti halnya pergudangan dan kargo.

Untuk pengembangannya masih dibutuhkan biaya baik untuk area bandara maupun *aerocity*. Sehingga dalam hal ini pihak BIJB telah menjajaki beberapa pihak yang akan dijadikan mitra strategis, diantaranya AP1 dan AP2 serta JABABEKA

Di sini terlihat ada 2 pihak yang diajak bekerjasama yakni satu pihak dalam pengelolaan bandara, sedangkan pihak lain adalah untuk pengembangan *aerocity*. Untuk kasus bandara Kertajati, PT. BIJB memiliki strategi pendanaan dengan bermitra dengan pihak lain dalam pengelolaan bandara maupun pengelolaan kawasan.

Pada pengembangan *airport* Argyle di Karibia, di mana pengembangannya ditangani oleh *International Airport Development Company Limited (IADCL)* yang merupakan perusahaan Pemerintah St.Vincent and Grenadines.

Terlihat bahwa komponen biaya terbesar adalah *Earthwoks* sebesar 42%, *Land acquisition* 24%, *Runway, taxiway* dan *apron* 9%. Dari sini terlihat bahwa sisi udara adalah penyerap dana terbesar. Sedangkan sisi darat *Road support facilities* 4%, *Terminal building* dan *control tower* 9%. Untuk *project delivery & management* 12%. Dengan demikian terlihat pembiayaan itu terutama adalah sisi udara dan persiapan pematangan tanah.

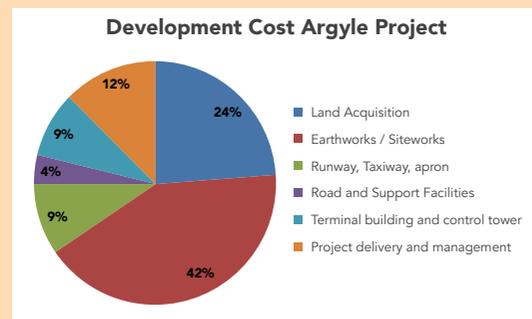
Dua komponen utama yaitu penguasaan lahan dan pekerjaan tanah sudah mencapai 66%, bagaimana strategi untuk mendapatkan pembiayaan lainnya? Untuk itu Pemerintah St. Vincent and Grenadines menjual tanah yang dikuasai di sekitar bandar udara untuk keperluan pengembangan properti. Dengan demikian akan mendapatkan keuntungan dengan kenaikan harga tanah akibat adanya bandara tersebut.

Dari ke lima sumber pendanaan yang ada di Amerika (tabel.1) maka yang terbesar 45,9% diperoleh dari *Airport-generated income*, sedangkan dari PSC hanyalah 20,9%. Dapat dikatakan kebijakan terkait bisnis di bandar udaralah yang terutama menghasilkan pendapatan.

BOKS 2.

Biaya Pengembangan Airport Argyle

Dari kajian yang dilakukan oleh konsultan dari Canada Marshall Macklin and Monaghan (MMM) (1998), didapatkan prosentase komponen pembiayaan. Adapun komponen pembiayaan tersebut adalah: penguasaan lahan, pekerjaan persiapan dan pekerjaan tanah, sisi udara berupa: *apron, runway* dan *taxiway*, Jalan dan fasilitas pendukung, bangunan terminal serta *tower*, dan manajemen proyek termasuk perencanaan.



Sumber: IADC, December 2007

BOKS 3.

Biaya Pengembangan Airport di Amerika

Jika mengacu pada Amerika maka dapat dipelajari sumber-sumber pendanaan yang ada, yang bersumber pada lima sumber yakni: *airport-generated net income, federal AIP grants, PFCs, capital contributions, and state grants*. (US Government Accountability Office Report April 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*: merupakan kebijakan terkait pajak, bahan bakar dan sebagainya.

PFC *collections*: lebih dikenal sebagai PSC yang besarnya ditetapkan oleh Pemerintah dalam hal ini FAA *Capital contributions*: merupakan pembiayaan yang diperoleh dari pemakai Bandar udara seperti halnya perusahaan penerbangan *State Grants*: Dana Pemerintah yang disertakan untuk pembangunan infrastruktur yang memberikan pelayanan pada masyarakat.

Dapat dikatakan bahwa kebijakan yang perlu lebih tajam adalah yang terkait untuk mendatangkan pendapatan lebih besar di kawasan bandar udara, agar investor swasta tertarik untuk membangun atau mengelola bandar udara.

3. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Agar aspek pembiayaan dapat menjadi faktor pendorong pertumbuhan bandar udara di Indonesia maka ada beberapa hal yang perlu dilakukan, antara lain:

1. Menetapkan sumber-sumber pendapatan yang dapat diatur misalnya, luasan komersial area pada bandara proporsional terhadap total luas bandara dan rentang lama penyewaan dan biaya sewanya.
2. Nilai PSC (*Passenger Service Charge*) telah ditetapkan pada awal perencanaan, sehingga sudah dapat diketahui salah satu sumber pemasukan pendapatan.
3. Pada *Masterplan* yang ditetapkan oleh DBU telah secara jelas area komersial yang terdapat pada kawasan bandara.
4. Mengingat pertumbuhan yang pesat maka dapat dijangkau kerja sama sinergi dari BUMN karya *-airlines- operator* bandar udara untuk membangun bandar udara 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 adanya *business plan* yang jelas untuk dapat ditawarkan pada pihak swasta, terutama kegiatan usaha di luar bangunan terminal.
6. Menggali dan mengembangkan potensi pendapatan yang masih belum maksimal dilakukan selama ini yakni kargo dan semua kegiatan yang mengandalkan angkutan udara. Konsentrasi tidak hanya untuk angkutan penumpang.
7. Menjadikan kawasan bandar udara tidak sekadar fasilitas untuk transit penumpang dan barang, tetapi menjadi *enabler* kegiatan ekonomi regional, secara nyata dalam bentuk *aerocity* ataupun *aerotropolis*.

4. PENUTUP

Pada saat ini kebijakan pembiayaan belum diturunkan pada aturan-aturan 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 sudah barang tentu perlu melibatkan Pemerintah Daerah baik Pemda Provinsi, maupun Pemda Kabupaten Kota. Karena sesungguhnya pendapatan yang lebih besar itu diperoleh dari pendapatan *non aero* dan pendapatan bisnis di sekitar bandar udara, di mana kegiatan tersebut sangat tergantung dengan kehadiran bandar udara tersebut. Aturan lain yang diperlukan lainnya adalah terkait untuk dapat memperkirakan sumber pendapatan dengan lebih akurat. Untuk itu perlu kiranya disusun keputusan terkait PSC yang dapat saja ditetapkan berdasarkan kelas bandar udara tersebut, ketika dalam proses pengesahan *masterplan*.

Untuk meningkatkan pendapatan lainnya, perlu didorong untuk memperbesar angkutan barang yang volumenya masih jauh dari yang dapat ditampung oleh bandar udara di Indonesia.

REFERENSI

BIJB. 2015 Airport Planning & Development.

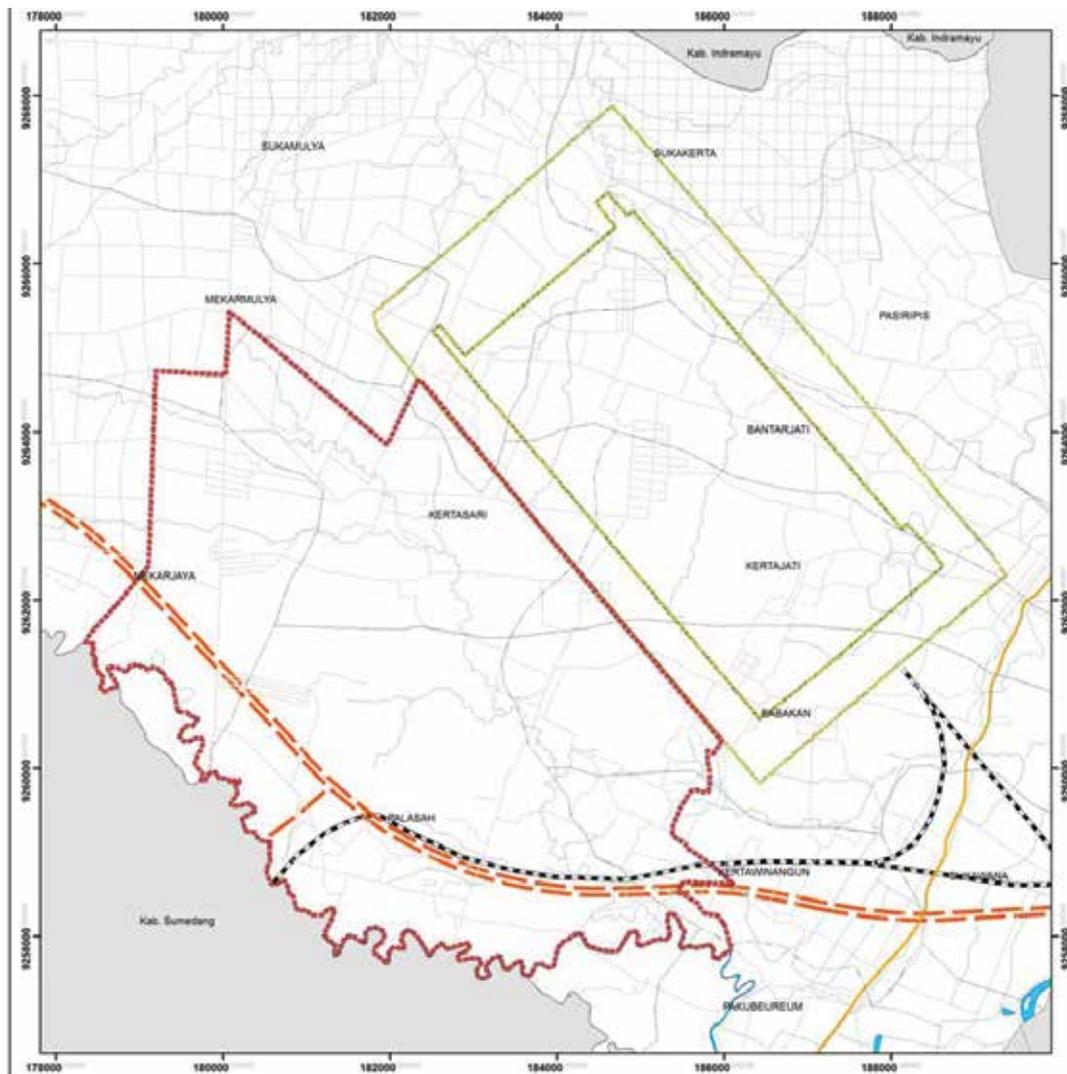
GONZALES R.E. 2005 The International Airport Project at Argyle.

HERRING A. 2010. How to Finance Airport Development. 19th ACI Africa Regional Conference.

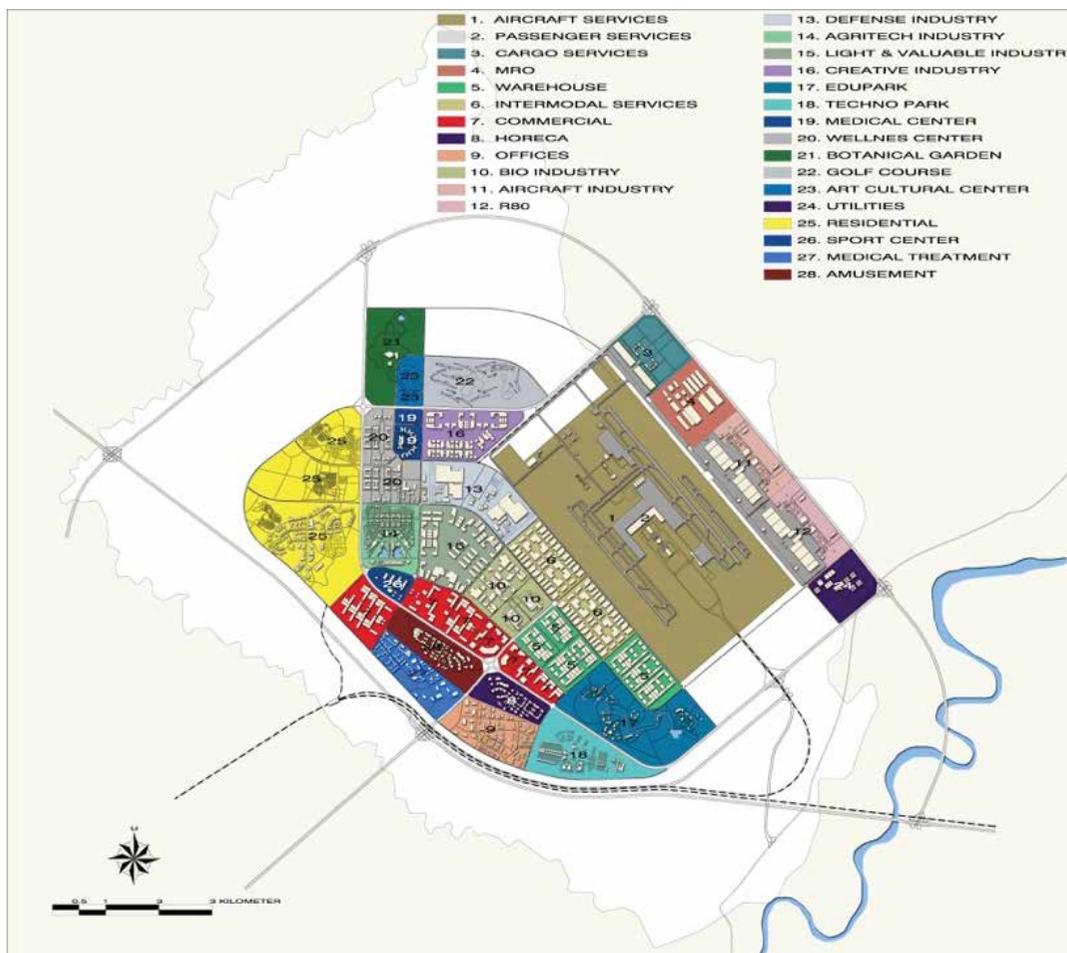
PEMERINTAH PROPINSI JAWA BARAT DINAS PERMUKIMAN DAN PERUMAHAN. 2013. Konsep Pengembangan Aerocity Kertajati

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. 2015. Airport Finance. Available: <http://www.gao.gov/products/GAO-15-306> (accessed 28 November 2015)

DATA PENDUKUNG



Gambar 1. Bandara dan Aerocity Kertajati
Sumber: Dinas Perkim Propinsi Jawa Barat



Gambar 2. Aerocity Kertjati
Sumber : PT. LAPI ITB 2014

Tabel 1. Komponen Pembiayaan Bandar Udara di Amerika (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
Total	\$13,251

Sumber: US Government Accountability Office Report 2015

INFORMASI PENULIS

Policy Brief ini merupakan ringkasan dari seminar *Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) Aspek Pembiayaan Pada Pembangunan Bandar Udara* yang diselenggarakan pada tanggal 16 Desember 2015 atas kerjasama antara Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada beserta PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).

PERNYATAAN PENAFIAN: Isi dari *Policy Brief* ini merupakan buah pikiran para penulis dan **tidak merefleksikan** kebijakan resmi atau pandangan PT PII.



Ir. Basauli Umar Lubis MSA Ph.D.

adalah pengajar senior pada Sekolah Arsitektur Perencanaan dan Pengembangan Kebijakan Institut Teknologi Bandung, dengan spesialisasi pada *Facility Programming, Placemaking* dan arsitektur transportasi. Saat ini beliau adalah staf ahli bidang arsitektur di Ditjen Perhubungan Udara.

Di samping mengajar beliau juga terlibat dalam banyak kegiatan terkait kebandarudaraan, antara lain dalam penyusunan *Basic Design I* dan *II* untuk Bandara Soekarno Hatta serta Penyusunan *Blue print* Pengembangan Aerotropolis untuk Bandara Soekarno Hatta, Bandara Kualanamu serta Bandara Kertajati.

Selain aktif sebagai anggota Ikatan Arsitek Indonesia dan Ikatan Ahli Bandara Indonesia, beliau juga aktif sebagai anggota tim ahli bangunan gedung di DKI sejak 2004.

Alamat korespondensi:

basauli@ar.itb.ac.id



PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)
Indonesia Infrastructure Guarantee Fund

Sampoerna Strategic Square, North Tower 14th Floor

Jl. Jenderal Sudirman Kav. 45-46

Jakarta 12930 - Indonesia

Phone +62 21 5795 0550 (hunting)

Fax. +62 21 5795 0040

www.iigf.co.id

ISBN 978-602-72227-1-7



9 786027 222717