

Akselerasi dan Improvisasi Proyek KPS pada Pembangunan Infrastruktur Transportasi di Indonesia¹

Berbicara arti penting infrastruktur dalam mendukung pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, perhatian kita akan langsung tertuju kepada pembangunan sektor infrastruktur transportasi. Ketersediaan sarana infrastruktur transportasi seperti akses jalan yang baik, sarana pelabuhan yang memadai, jembatan penghubung yang strategis, bandar udara yang berfasilitas lengkap, dan sarana pendukung lain seperti rel dan sistem jaringan kereta api yang terorganisasi dengan baik akan secara langsung mempengaruhi peningkatan daya saing perekonomian yang nantinya berujung pada pesatnya laju pertumbuhan ekonomi. Beberapa studi ilmiah dari dalam maupun luar negeri bisa menjadi referensi untuk mengetahui peran sektor transportasi ini di dalam mendukung pertumbuhan ekonomi suatu negara. Studi-studi tersebut antara lain dari Demurger (2000), seorang profesor ekonomi pembangunan dari Universitas Auvergne Perancis, mengemukakan dalam risetnya bahwa pembangunan transportasi yang terorganisasi diantara 24 provinsi di China adalah faktor utama yang menentukan pesatnya laju pertumbuhan ekonomi negara tersebut dalam kurun waktu sewindu terakhir. Studi dari Bank Indonesia yang tertuang di dalam Tinjauan Kebijakan Moneter BI (2012), juga menyebutkan bahwa sektor transportasi adalah sektor nomor dua yang paling berpengaruh terhadap laju pertumbuhan ekonomi Indonesia, setelah sektor industri. Bertolak dari peran penting inilah, sudah selayaknya pembangunan sektor transportasi mendapatkan porsi perhatian yang cukup dan direncanakan dengan komprehensif sehingga output fisik dari pembangunan dapat tercapai sesuai yang direncanakan.

Ketersediaan Anggaran : Tantangan Klasik yang Terus Mengusik

Karakteristik pembangunan infrastruktur yang bersifat padat modal dan keterbatasan anggaran pemerintah dalam membiayai pembangunan sarana dan prasarana infrastruktur seperti dua sisi mata uang yang selalu akan bertolak belakang satu sisi terhadap sisi lainnya. Problem klasik ini tidak hanya dialami oleh negara berkembang, tapi juga oleh negara maju seperti Australia. Pada tahun anggaran 2009-2010, Pemerintah Federal Australia sampai harus menggunakan instrumen fiskal yang tidak populis yaitu dengan cara menaikkan PPN untuk arus barang ekspor dan impor guna membiayai pembangunan infrastruktur transportasi berupa pembangunan jaringan rel kereta api, jalan dan pelabuhan sebesar 8.4 milyar dollar australia. Sebuah pilihan kebijakan fiskal yang logis, mengingat besarnya multiplier effect dari pembangunan infrastruktur itu sendiri untuk mendukung pertumbuhan ekonomi Australia ke depan. Problem serupa juga dialami oleh negara

berkembang seperti Indonesia dengan struktur permasalahan yang lebih kompleks. Studi Bappenas menyatakan Indonesia dalam kurun waktu 2010-2014 membutuhkan dana pembiayaan infrastruktur sebesar 5% dari PDB atau sekitar Rp 1924 triliun guna mencapai tingkat pertumbuhan 7% pada tahun 2014¹. Melihat rincian dari kebutuhan pembangunan infrastruktur diatas, kita akan menemukan data bahwa 75.8% dari total kebutuhan dana atau sekitar Rp 1458 Triliun (Rp 291.7 Triliun/tahun) didominasi kebutuhan pembiayaan untuk pembangunan infrastruktur transportasi². Hal ini berarti pembangunan infrastruktur sektor transportasi memegang porsi yang dominan dalam perencanaan pembangunan infrastruktur nasional. Dari kebutuhan sebesar itu, kemampuan pembiayaan pemerintah melalui APBN dan APBD diperkirakan berkisar Rp 914 Triliun atau berkisar 47% dari kebutuhan total pembiayaan, dimana dari porsi tersebut, sebagian besar diantaranya digunakan untuk pemeliharaan jalan nasional dalam rangka menjaga kondisi dan pelayanan, dan hanya sebagian kecil digunakan untuk membangun sarana jalan baru atau rel kereta api baru³. Selisih kebutuhan pembiayaan sebesar Rp 1009.4 Triliun (53% dari total kebutuhan) merupakan tantangan yang harus dicarikan solusinya bersama.

Sebuah langkah terobosan : KPS

Pemenuhan selisih kebutuhan pembiayaan infrastruktur yang mencapai 53% dari total kebutuhan bukan merupakan sesuatu yang mudah dilakukan. Salah satu solusi yang banyak didiskusikan adalah pembangunan proyek dengan skema KPS (Kerjasama Pemerintah Swasta), dimana pemerintah sebagai penanggung jawab proyek dan pihak swasta yang berperan sebagai penyedia layanan infrastruktur, bekerjasama dengan prinsip saling menguntungkan, untuk menyediakan sarana infrastruktur yang dibutuhkan publik. Pemerintah dalam hal ini bisa memberikan dukungan dan atau jaminan kepada pembangunan proyek infrastruktur, sebagai imbalan pihak swasta diberikan hak komersialisasi sarana infrastruktur selama masa konsesi yang diperjanjikan. Jadi, dengan skema KPS ini beban biaya investasi pemerintah berkurang, penggunaan aset lebih efisien, dan pengalokasian risiko dapat dilakukan dengan efisien dengan membagi risiko pada pihak-pihak yang secara natural dapat mengontrolnya.

Sesuai uraian diatas, di dalam tataran konseptual, sebenarnya skema KPS merupakan solusi yang tepat yang menjembatani kebutuhan pembiayaan bagi pembangunan proyek infrastruktur. Tetapi di dalam tataran teknis pelaksanaan, data Bappenas menunjukkan dari 58 proyek infrastruktur transportasi yang sudah listing didalam PPP Book 2012 (Public Private Partnership Book) yang menjadi acuan prioritas proyek KPS (Tabel 1. Proyek

¹ Seminar Sosialisasi Proyek KPS untuk Pemerintah Daerah 2012, Direktorat PKPS, Bappenas.

² Trans Media Kementerian Perhubungan, 2010

³ Prioritas Pembangunan Infrastruktur 2012-Bappenas, 2012

Infrastruktur Sektor Transportasi dalam PPP Book), sampai sekarang belum ada satupun dari proyek infrastruktur tersebut yang berjalan pembangunannya.

Termasuk di dalam list proyek tersebut antara lain, Proyek Pembangunan Pelabuhan Kalibaru (Tanjung Priok Extention) yang dibatalkan pelelangannya digantikan dengan penugasan khusus, Proyek Pelabuhan Tanah Ampo yang juga dimintakan pembatalan status proyek KPS-nya oleh Pemda setempat, Proyek KA Bandara Manggarai-Soetta, yang lelangnya diulang kembali lagi ke fase awal penyiapan proyek, Proyek KA Angkutan Batubara Kalimantan Tengah yang tengah digodok penyiapan proyeknya, serta yang paling fenomenal adalah Pembangunan Jembatan Selat Sunda yang juga tengah dibahas rencana penyiapan dan pelaksanaan proyeknya.

Tabel 1. Proyek Infrastruktur Sektor Transportasi dalam PPP Book 2012

Sektor	Jumlah	Nilai Proyek (juta US dollar)	Status
Transportasi laut	1	36	Ready to offer
	3	2,839.12	Potential project
Jalan Tol	1	628	Ready to offer
	13	32,519.53	Priority project
Transportasi Darat	3	136.00	Potential project
Transportasi Udara	1	214.00	Priority project
	3	1,140.00	Potential project
Kereta Api	3	4,783.00	Potential project

Sumber : PPP Book-Bappenas 2012

Pertanyaan besar dari uraian data dan fakta diatas, tentu saja adalah kenapa proyek-proyek KPS tersebut belum bisa berjalan sesuai dengan yang direncanakan. Bagian selanjutnya dari tulisan ini akan mencoba membahasnya dengan lebih jelas.

Critical Success Factors Proyek KPS : Evaluasi Proyek KPS di Indonesia sebagai upaya akselerasi dan improvisasi.

Dalam kajian-kajian ilmiah tentang proyek KPS sejauh ini, dapat dirangkum faktor penentu kesuksesan (*critical success factors*) dari proyek KPS sebagai berikut⁴ :

⁴ Hardcastle, C., Edwards P.J., Akintoye, A., and Li,B. "Critical Success Factors For PPP/PFI Projects In The UK Construction Industry: A Factor Analysis Approach.

No	Faktor penentu kesuksesan	Stakeholder
1.	Konsorsium privat/swasta yang kuat	Sektor Privat/Swasta
2.	Pembagian dan alokasi risiko yang tepat	Sektor Privat/Swasta dan Publik
3.	Proses Pengadaan Badan Usaha yang kompetitif	Sektor Publik sebagai output dari Penyiapan Proyek
4.	Komitmen dan konsistensi dari sektor privat dan publik	Sektor Privat/Swasta dan Publik
5.	Analisa Manfaat Biaya yang realistis dan detail	Sektor Publik sebagai bagian dari Penyiapan Proyek
6.	Analisa kelayakan proyek dalam aspek teknis	Sektor Publik sebagai bagian dari Penyiapan Proyek
7.	Proses pengadaan Badan Usaha yang transparan	Sektor Publik
8.	Dasar hukum yang jelas sehingga bisa mewujudkan tata kelola yang baik	Sektor Publik
9.	Ketersediaan pasar finansial/investor yang berminat untuk berinvestasi dalam proyek	Sektor Privat
10.	Komitmen dan support politik dari Pemerintah	Sektor Publik
11.	Tujuan manfaat yang berganda (<i>multi benefit</i>) dari proyek	Sektor Publik
12.	Penjaminan Pemerintah	Sektor Publik
13.	Kebijakan ekonomi makro pemerintah yang mendukung proyek KPS	Sektor Publik
14.	Kestabilan ekonomi makro	Sektor Publik
15.	<i>Public Agency</i> /PJPK sebagai penanggung jawab dan pemilik proyek yang <i>well organized</i>	Sektor Publik

Dari faktor penentu kesuksesan diatas, hampir 90% ditentukan oleh sektor publik/pemerintah. Hal ini berarti porsi dukungan sektor publik sangat dominan terhadap kesuksesan proyek KPS. Dalam *study case* pembangunan infrastruktur di Indonesia, hal pertama yang perlu dicermati terutama adalah proses penyiapan proyek, di mana fase ini akan sangat menentukan berjalannya proyek ke depannya sekaligus menggugah minat investor swasta untuk masuk dan berinvestasi pada proyek infrastruktur. Faktor *cost benefit analysis* yang realitis, analisa kelayakan teknis proyek, dan *multi benefit criteria* dari proyek merupakan bagian dari proses penyiapan proyek penyiapan proyek. Dengan

pengerjaan penyiapan proyek yang baik, maka *business case* proyek KPS akan terkemas dengan menarik sehingga bisa mengundang banyak investor dan kemudian akan menjadikan pelelangan badan usaha yang kompetitif. Proses penyiapan proyek ini merupakan salah satu kelemahan dalam struktur pengembangan proyek KPS di Indonesia. Hal ini disebabkan belum jelasnya konsep penyiapan proyek KPS, dimana belum ada sinkronisasi perencanaan (*planning*), pelaksanaan (*executing authority*) dan pembiayaan (*financing*) sehingga menyebabkan di satu sisi ada bagian proses yang tumpang tindih, dan di sisi lain ada bagian proses yang terbengkalai dan belum tersentuh sama sekali. Melihat struktur permasalahan diatas, maka gagasan pembentukan sebuah unit koordinator pengembangan proyek KPS (*PPP Center*) yang bekerja di bawah undang-undang sehingga mempunyai kewenangan yang cukup sebagai organisatoris perlu segera diwujudkan.

Faktor berikutnya adalah penjaminan pemerintah dan pembagian alokasi risiko yang tepat, dimana sudah diimplementasikan dengan pembentukan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia/PT PII (*Indonesia Infrastructure Guarantee Fund*) yang menjalankan *business process* penjaminan satu pintu (*single window policy*) berdasarkan Perpres 78 tahun 2010 mengenai Penjaminan Infrastruktur Dalam Proyek Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Yang Dilakukan Melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur. Saat ini terdapat satu proyek KPS transportasi yang sedang dalam proses pengajuan jaminan kepada PT PII yaitu Proyek KPS KA Batubara Kalimantan Tengah.

Komitmen pemerintah berupa *political will* merupakan faktor lain yang perlu mendapat perhatian. Komitmen pemerintah ini telah diwujudkan dalam bentuk penerbitan peraturan perundangan yang menjadi landasan pelaksanaan proyek KPS yaitu antara lain Perpres 67 Tahun 2005 yang telah diubah 2 kali dengan Perpres 13 Tahun 2010 dan Perpres 56 Tahun 2011 mengenai kerjasama pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur. Selain panduan kerjasama tersebut, pemerintah juga menerbitkan Perpres 78 Tahun 2010 mengenai penjaminan infrastruktur dalam proyek KPS dengan badan usaha yang dilakukan melalui badan usaha penjaminan infrastruktur. Kedepannya, komitmen pemerintah ini bisa diarahkan untuk diberikan kepada gagasan pendirian Bank Infrastruktur yang utamanya difungsikan sebagai *lender of the first resort*, yang akan membiayai pembebasan lahan sebelum proyek KPS dilelang. Dalam beberapa kasus proyek infrastruktur transportasi, masalah pembebasan lahan ini menjadi faktor utama yang menghambat pelaksanaan proyek KPS. Selama ini, gagasan pendirian Bank Infrastruktur ini memang masih dalam tataran konseptual semata. Akan tetapi, melihat *supply* likuiditas dan struktur permodalan perbankan di Indonesia yang berkembang pesat seperti sekarang dan dengan *demand* yang tinggi terhadap proyek infrastruktur strategis, ide ini bukan hanya pepesan kosong belaka asalkan ada niat dan kesungguhan untuk mewujudkannya.

Sinkronisasi perencanaan proyek KPS dengan kebijakan ekonomi jangka panjang juga diperlukan sehingga fokus proyek KPS menjadi jelas dalam mendukung pertumbuhan ekonomi. Usaha sinkronisasi perencanaan KPS dengan kebijakan ekonomi makro juga dituangkan dalam bentuk *master plan* MP3EI (Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia), dimana salah satu pilar pembangunan infrastruktur dalam MP3EI adalah Proyek KPS. Bahwa terdapat kritik terhadap konsep MP3EI yang dianggap terlalu utopis perlu dijawab dengan *streamlining* perencanaan dan menunjukkan kemampuan organisatoris yang mampu men-*deliver* konsep menjadi praktek nyata di lapangan.

Dengan langkah-langkah evaluasi atas *critical success factors* proyek KPS, diharapkan dapat dilakukan langkah akselerasi dan improvisasi yang tepat sasaran tersebut diharapkan akan dapat mengurai benang kusut proyek KPS sehingga bisa disulam untuk menghasilkan sulaman proyek infrastruktur yang sukses.

¹ Kajian ditulis oleh Eko Nur Surachman, Kepala Subbidang Risiko Infrastruktur Transportasi pada Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Badan Kebijakan Fiskal dan telah dimuat dalam Buletin Info Risiko Fiskal (IRF) Edisi IV Tahun 2012.