

Perencanaan Pembangunan 2015–2019

■ Sektor Transportasi ■ Air Minum dan Sanitasi ■ Isu Lintas Sektoral

ISI

■ Tema dan Prioritas Lintas Sektoral Untuk Rencana Pembangunan 2015–2019

Perencanaan infrastruktur untuk rencana pembangunan lima tahun umumnya dilakukan dengan pendekatan per sektor. Namun ada baiknya juga mempertimbangkan masalah lintas sektoral, seperti meningkatkan manajemen asset, secara efektif melaksanakan desentralisasi, mendorong partisipasi sektor swasta, dan memanfaatkan insentif berbasis hasil...**h.3**

■ Sektor Transportasi Indonesia: Tantangan dan Strategi

Kesenjangan infrastruktur transportasi Indonesia harus dibenahi apabila negara ini ingin mencapai target perkembangan ekonomi. Rencana Strategis 2015–2019 dapat mendukung hal ini melalui beberapa metode, termasuk membangun kerangka kerja keseluruhan yang kuat, mendorong keterlibatan sektor swasta, dan menggunakan insentif berbasis kinerja...**h.15**

■ Arah Baru untuk Sektor Air Minum dan Sanitasi Indonesia

Pemerintah Indonesia sedang berupaya untuk menyediakan layanan air minum dan sanitasi yang cukup bagi seluruh warganya. Kesuksesan yang diraih dalam upaya yang ambisius ini memerlukan pendekatan baru untuk memberikan insentif kepada Pemerintah Daerah, mengembangkan kapasitas institusi daerah, dan mendorong rasa memiliki Pemerintah Daerah pada asetnya...**h.32**

Uraian Kegiatan:

Disabilitas dan Transportasi...**h. 40**

Modernisasi Jalan Nasional...**h. 45**

Peraturan Presiden no. 29/2009... **h. 45**

■ Pesan Editor: **h. 2**

■ Infrastruktur dalam Angka: **h. 2**

■ Sebelum dan Sesudah: **h. 48**

■ Pandangan Para Ahli: **h. 50**

■ Hasil: **h. 52**

■ Prakarsa Edisi Mendatang: **h. 52**

Jurnal triwulanan ini diterbitkan oleh Prakarsa Infrastruktur Indonesia, sebuah proyek yang didanai Pemerintah Australia untuk mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia dengan meningkatkan relevansi, mutu, dan jumlah Investasi di bidang infrastruktur. Pandangan yang dikemukakan belum tentu mencerminkan pandangan Kemitraan Australia Indonesia maupun Pemerintah Australia. Apabila ada tanggapan atau pertanyaan mohon disampaikan kepada Tim Komunikasi IndII melalui telepon nomor +62 (21) 7278-0538, fax +62 (21) 7278-0539, atau e-mail enquiries@indii.co.id. Alamat situs web kami adalah www.indii.co.id.

Pesan Editor:

Tahun baru seringkali merupakan saat orang berdiam diri dan merenungkan sasaran mereka di masa depan. Oleh karena itu tepat jika tema edisi perdana **Prakarsa** tahun 2014 ini membahas rencana pembangunan infrastruktur Indonesia dalam konteks Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) untuk periode lima tahun 2015–2019.

Artikel-artikel pada edisi ini mengambil pendekatan terhadap RPJMN dari tiga perspektif: transportasi, air minum dan sanitasi, dan persoalan lintas sektoral. Rekomendasi yang dibuat didasarkan pada pelajaran yang diperoleh IndII melalui upaya mendukung Pemerintah Indonesia dalam memperkuat penyediaan layanan, meningkatkan tata kelola pemerintah, dan memaksimalkan dampak dari pembelanjaan. Meskipun gagasan-gagasan yang disajikan terlalu kompleks untuk dirangkum dalam satu kalimat, tema yang meliputi semua rekomendasi adalah perlunya untuk berpikir dari sudut pandang hasil yang terukur, baik yang terkait dengan menciptakan struktur insentif bagi Pemerintah Daerah, mendefinisikan hasil yang menjadi tolok ukur untuk menilai investor sektor swasta dalam melaksanakan proyek transportasi, maupun menetapkan ekspektasi yang jelas untuk pengoperasian dan pengelolaan aset.

Isi artikel-artikel tersebut mencerminkan perkembangan dan kematangan IndII, yang kini sudah cukup jauh memasuki tahap kedua. Sementara IndII menantikan selesainya Tahap 2 pada bulan Juni 2015, IndII mengalihkan perhatiannya dari pendekatan persiapan, dan mengajukan pertanyaan-pertanyaan seperti: *Bagaimana konteksnya? Apa yang dapat kita lakukan dalam menghadapi tantangan ini? hingga menjawab pertanyaan seperti: Apa yang telah kita pelajari dari upaya kita selama ini? Keberhasilan mana yang perlu kita bagikan? Apa yang masih perlu dilakukan?* Eksplorasi terhadap pertanyaan-pertanyaan yang disebut belakangan tersebut akan menjelaskan pekerjaan IndII di masa yang akan datang, dan akan ditunjukkan dalam kegiatan komunikasi kami sepanjang sisa proyek.

Terkait dengan hal tersebut, dalam edisi ini kami akan mempublikasikan beberapa Uraian Kegiatan (*Briefing Notes*) IndII. Uraian Kegiatan adalah dokumen ringkas yang disusun bagi mitra kerja tingkat tinggi IndII, yang dirancang untuk memberi pengambil keputusan di lingkungan Pemerintah Indonesia pesan yang dapat dibaca dengan cepat namun secara teknis dapat diandalkan, berlandaskan kegiatan dan temuan IndII, yang mengkaji berbagai pilihan kebijakan serta dampak penerapannya. Beberapa di antaranya berfokus pada penyediaan informasi untuk lebih memahami persoalan yang kompleks, sedangkan yang lainnya menawarkan rekomendasi spesifik. Dalam edisi ini, Anda bisa membaca catatan yang menangani tiga topik: Disabilitas dan Transportasi (h. 40), Modernisasi Jalan Nasional (h. 43), dan Peraturan Presiden no. 29/2009 (h. 38). Artikel-artikel tersebut merupakan bacaan menarik bagi siapa pun yang peduli pada hal-hal mendesak terkait dengan pembangunan infrastruktur di Indonesia, dan kami berharap bahwa para pembaca **Prakarsa** dapat menikmatinya sebagai bacaan yang memberi pencerahan. • CSW

Infrastruktur dalam Angka

USD 3.000

Pendapatan per kapita Indonesia pada tahun 2010. Indonesia bercita-cita mencapai pendapatan per kapita sebesar USD 14.250 pada tahun 2025, pada saat berakhirnya periode dua puluh tahun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.

61

Peringkat Indonesia di antara 148 negara dalam hal kualitas infrastruktur, berdasarkan Indeks Daya Saing Global Forum Ekonomi Dunia (World Economic Forum) tahun 2013–2014. Ini suatu peningkatan dari tahun sebelumnya, yakni peringkat ke-78 dari 144 negara.

6

Jumlah koridor ekonomi yang dibangun oleh Pemerintah Indonesia sebagai bagian dari strategi pertumbuhan ekonomi. Keberhasilan pembangunan dari koridor tersebut (Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Bali–Nusa Tenggara, dan Papua–Kepulauan Maluku) menuntut infrastruktur yang tepat seperti pelabuhan dan bandar udara, serta konektivitas antar pusat perekonomian.

2015

Pada tahun tersebut Kementerian Keuangan berencana untuk meresmikan Pusat Kerjasama Pemerintah Swasta, yang akan ditugaskan untuk mendukung penyusunan dan evaluasi proyek, serta menentukan dukungan yang akan diberikan melalui PT. Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Indonesia Infrastructure Guarantee Fund) atau dana pendamping proyek (*viability gap funding*).

1415km

Panjang jalan nasional yang ditargetkan akan dibangun selama RPJMN tahun 2010–2014. Pembangunan aktual melebihi target ini, dengan total pembangunan mencapai 2.834 km.

28.000m³

Jumlah sampah yang dihasilkan setiap hari di Jakarta.

55%

Persentase rata-rata tingkat cakupan pelayanan perusahaan daerah air minum (PDAM) di seluruh Indonesia. Sasaran Pembangunan Milenium tahun 2015 menetapkan target cakupan sebesar 68%.

TEMA DAN PRIORITAS LINTAS SEKTORAL UNTUK RENCANA PEMBANGUNAN 2015–2019

Perencanaan infrastruktur untuk rencana pembangunan lima tahun umumnya dilakukan dengan pendekatan per sektor. Namun ada baiknya juga mempertimbangkan masalah lintas sektoral, seperti meningkatkan manajemen aset, secara efektif melaksanakan desentralisasi, mendorong partisipasi sektor swasta, dan memanfaatkan insentif berbasis hasil. • Oleh David Ray



Jatuhnya jembatan Kutai Kartanegara di tahun 2011, yang terjadi hanya berjarak sepuluh tahun setelah jembatan itu dibangun, menunjukkan dengan jelas masalah kemunduran terus menerus asset infrastruktur yang ada.

Atas perkenan Arief Rahman Saan (Ezagren)

Rencana Pembangunan lima tahun Indonesia (RPJMN) untuk periode 2015–2019 saat ini sedang disusun dan akan memuat kerangka kebijakan Pemerintah Pusat untuk pemerintahan nasional mendatang, yang akan diterapkan setelah pemilihan presiden bulan Oktober 2014.

RPJMN mendatang ini merupakan segmen lima tahun ketiga dari rencana pembangunan jangka panjang 20 tahun (RPJPN). Pada tahun 2025, RPJPN menguraikan rencana ambisius untuk sebuah sektor infrastruktur yang mapan dan matang, yang mampu mendukung sepenuhnya kebutuhan sosial dan perekonomian nasional. Dengan batas waktu 10 tahun untuk mencapai tujuan tersebut, saat ini berkembang pandangan bahwa pendekatan “melakukan bisnis seperti biasa” (*business as usual*) tidak lagi menjadi pilihan. Defisit infrastruktur di Indonesia semakin tinggi dan diperlukan perubahan penting dalam kerangka kebijakan, perencanaan dan penyelenggaraan. RPJMN dapat memberikan visi dan alasan untuk perubahan tersebut.

Tulisan ini disusun tidak dengan maksud memberikan penilaian komprehensif terhadap dokumen-dokumen RPJMN sebelumnya maupun mengidentifikasi setiap kesenjangan dan langkah perbaikan terkait yang diperlukan. Namun demikian, tulisan ini akan menyoroti satu bidang dalam RPJMN sehingga topik infrastruktur dalam dokumen RPJMN dapat diperkuat: dengan menekankan sejumlah tema dan prioritas lintas sektoral utama.

Poin-Poin Utama:

Apabila Indonesia bermaksud mencapai tujuannya secara matang dalam sektor infrastruktur pada tahun 2025, maka Rencana Pembangunan Jangka Menengah Indonesia tahun 2015–2019 (RPJMN) harus melampaui pendekatan “melakukan bisnis seperti biasa” (*business as usual*). Struktur kelembagaan saat ini menggunakan pendekatan sektoral untuk mengatasi berbagai masalah. Tetapi penanganan empat tema lintas sektoral – manajemen aset, desentralisasi, partisipasi sektor swasta, dan insentif berbasis kinerja – dapat meningkatkan efektivitas RPJMN secara signifikan.

Manajemen aset memberikan pedoman perencanaan, akuisisi, pengoperasian dan pemeliharaan, pembaharuan dan penjualan aset, dengan tujuan untuk memaksimalkan penyelenggaraan layanan sekaligus mengelola risiko dan meminimalkan biaya selama umur manfaat aset. Secara umum, keputusan tentang penganggaran, perencanaan, dan investasi pada saat ini tidak mencakup strategi manajemen aset yang tepat, khususnya terkait dengan pemeliharaan dan pembaharuan. Akibatnya, upaya-upaya untuk meningkatkan aset infrastruktur yang produktif terkikis oleh depresiasi dan kegagalan prematur yang begitu cepat dari aset tersebut. Pemerintah dan khususnya para pengguna menanggung biaya yang tinggi. Di semua sektor, manajemen aset yang buruk sebagian besar disebabkan oleh dua hal, yaitu kurangnya struktur insentif yang memberi penghargaan kepada pengelolaan yang baik dan kurangnya akuntabilitas yang memberikan hukuman kepada pengelolaan yang buruk.

Desentralisasi pada umumnya dipandang sebagai tantangan yang harus diatasi daripada sebagai sebuah kesempatan – sebuah pandangan yang dapat dipahami mengingat kondisi jaringan jalan yang semakin buruk, tidak adanya peningkatan layanan air minum, dan fokus Pemerintah Daerah yang lebih kepada pengeluaran administrasi. Akan tetapi, model penyediaan aset dari Pemerintah Pusat tidak selalu efektif, khususnya apabila aset tersebut disediakan oleh Pemerintah Pusat tetapi diabaikan atau tidak digunakan oleh Pemerintah Daerah yang tidak memiliki aset tersebut. Hibah infrastruktur yang didanai oleh Australian Aid yang dilaksanakan oleh IndII dapat membantu mengubah persepsi tentang efektivitas instrumen pendanaan terdesentralisasi. Hibah tersebut menyelaraskan insentif di semua tingkat pemerintahan dan telah menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah memiliki keinginan kuat untuk memperoleh kepemilikan atas investasi daripada sekedar menerima aset dari Pemerintah Pusat yang cenderung dipaksakan.

Partisipasi sektor swasta Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) telah mendapat dorongan selama beberapa tahun terakhir, tetapi keterlibatan sektor swasta tidak menunjukkan kemajuan yang berarti dengan berbagai alasan. Tulisan ini memberi perhatian pada dua isu penting yang seringkali diabaikan, yaitu dinamika pengalihan risiko dan kebutuhan untuk menekankan prinsip sesuai dengan nilai uang ekonomis dan manfaat (*value-for-money*). Idealnya, risiko harus dialihkan kepada para pihak yang paling mampu menanganinya. Namun demikian, masalah umum yang dihadapi di Indonesia adalah bahwa instansi yang mengeluarkan kontrak cenderung memberikan terlalu banyak pembatasan, persyaratan dan harapan terhadap pengalihan risiko kepada sektor swasta sehingga menyulitkan pengaturan transaksi yang layak secara finansial. Hal ini berkaitan dengan isu kedua, yaitu bahwa fokus pemerintah terhadap sektor swasta hanya sebagai sumber pendanaan daripada sebagai alat untuk memberikan insentif kepada penyelenggaraan dan kinerja pelayanan yang lebih baik.

Insentif berbasis kinerja memiliki potensi yang sangat besar. Sistem perencanaan dan penyelenggaraan yang diterapkan saat ini berbasis masukan dan seringkali diwarnai oleh inefisiensi dan pemborosan. Persyaratan bahwa indikator kinerja atau keluaran harus dicapai terlebih dahulu sebelum pembayaran dilakukan merupakan perangkat yang sangat berguna untuk meminimalkan risiko dan meningkatkan transparansi. Insentif kinerja dapat diarus-utamakan ke dalam sebagian besar proses perencanaan dan penyelenggaraan infrastruktur, termasuk dalam hibah antar-lembaga pemerintah untuk meningkatkan efisiensi investasi publik. Kontrak-kontrak berbasis kinerja yang diberikan secara kompetitif dalam berbagai bidang penting seperti pengoperasian dan pemeliharaan menjanjikan sesuatu yang penting untuk meningkatkan penyelenggaraan layanan.

Ada berbagai masalah dan isu yang berdampak terhadap semua sektor infrastruktur di Indonesia, mulai dari akses lahan, ketidakpastian peraturan, dominasi BUMN yang terus berlangsung hingga hambatan kapasitas kelembagaan. Hal tersebut, dan juga berbagai isu lintas sektoral lainnya cenderung ditangani di tingkat sektoral oleh bagian terkait di dalam garis kementerian dan/atau divisi khusus di dalam garis kementerian koordinasi, seperti Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan Bappenas. Ini tidak berarti bahwa tidak ada keinginan untuk membahas isu-isu tersebut secara lebih terpadu dalam lingkungan lintas sektoral. Akan tetapi, struktur kelembagaan saat ini cenderung menerapkan penanganan vertikal daripada horisontal terhadap masalah-masalah infrastruktur.

Hal ini juga berlaku dalam proses RPJMN. Bab-bab terkait infrastruktur dalam dokumen RPJMN cenderung memiliki fokus sektoral yang kuat tanpa memberikan pembahasan yang memadai terhadap masalah dan isu dari sudut pandang lintas sektoral. Pada setiap bagian utama dokumen, ditampilkan berbagai pembahasan di tingkat sektoral, yang mencakup sumber daya air minum, transportasi, perumahan dan pemukiman, telekomunikasi dan energi.

Berdasarkan pembelajaran penting yang diperoleh dari pengalaman IndII, makalah ini mengusulkan empat tema lintas sektoral utama yang berpotensi meringkaskan sebagian besar pembahasan tentang topik infrastruktur dalam RPJMN, yaitu:

- Manajemen aset
- Desentralisasi
- Partisipasi sektor swasta
- Insentif berbasis kinerja

Pembahasan ini mencakup berbagai isu kebijakan dan merupakan tantangan yang akan dihadapi oleh Pemerintah Pusat yang akan datang. Walaupun bukan merupakan daftar lengkap, keempat tema tersebut harus mendapat prioritas karena keempatnya dapat dilaksanakan, dapat dicapai, dan secara signifikan meningkatkan efektivitas RPJMN. Lebih lanjut, sebagaimana akan dapat dilihat dalam pembahasan di bawah ini, tema-tema tersebut agak saling terkait dan saling menguatkan. Misalnya, penerapan sistem penyelenggaraan berbasis kinerja melalui keterlibatan sektor swasta dapat menjadi perangkat kebijakan penting untuk meningkatkan manajemen aset oleh instansi-instansi Pemerintah Daerah.

Manajemen Aset

Manajemen aset adalah suatu proses sistematis yang berfungsi sebagai pedoman perencanaan, pengadaan, pengoperasian dan pemeliharaan, pembaharuan dan penjualan aset. Tujuan utama manajemen aset adalah untuk memaksimalkan potensi penyediaan jasa dan mengelola risiko-risiko dan biaya-biaya terkait selama umur manfaat aset.¹

Manajemen aset, khususnya dimensi pemeliharaan dan pembaharuannya, dapat dikatakan sebagai materi penting yang hilang dalam berbagai wacana kebijakan dan publik mengenai infrastruktur Indonesia. Kurang ada kesadaran dan pemahaman yang memadai tentang manfaat ekonomi dari manajemen aset selama masa umur manfaatnya. Akibatnya, keputusan tentang penganggaran, perencanaan, dan investasi biasanya diambil tanpa memberikan perhatian yang memadai terhadap pemeliharaan yang akan dilakukan

atas aset yang diperoleh. Kerangka peraturan dasar untuk manajemen aset telah tersedia.² Selain kepatuhan terhadap kerangka ini, hanya ada sedikit komitmen nyata. Bila ada, hanya sedikit instansi, di setiap tingkat pemerintahan, yang memiliki kebijakan, rencana, dan strategi manajemen aset yang diuraikan dan/atau berfungsi dengan baik. Selain itu, kebanyakan pernyataan kebijakan penting dari Pemerintah Pusat tidak dilengkapi dengan prinsip-prinsip pedoman manajemen aset. Bagi banyak pejabat, baik di tingkat Pusat maupun Daerah, manajemen aset hanya memaparkan pengembangan daftar aset, dan banyak instansi pemerintah (mungkin sebagian besar) yang menghadapi kesulitan untuk mengidentifikasi daftar aset mereka.

Sebagian besar cerita umum tentang masalah infrastruktur di Indonesia terpusat pada kebutuhan akan investasi baru. Tetapi, upaya utama untuk meningkatkan persediaan infrastruktur produktif terkikis oleh depresiasi dan kegagalan prematur yang demikian cepat dari aset yang telah terpasang. Dengan meminjam istilah setempat, infrastruktur Indonesia sebagian besar jalan di tempat (tidak menunjukkan kemajuan): secepat infrastruktur baru terpasang, secepat itu pula kapasitas aset yang ada hilang entah kemana. Sebagaimana dicatat dalam tulisan tentang air minum dan sanitasi berikut ini, selama satu setengah dekade terakhir, walaupun terdapat peningkatan investasi yang substansial – khususnya di tingkat nasional – hanya terdapat sedikit perubahan dalam jumlah kapasitas produksi terpasang di sektor air minum (diukur dengan liter air per detik).

Keputusasaan masyarakat akibat standar penyediaan infrastruktur yang buruk seringkali lebih berkaitan dengan cepat rusaknya infrastruktur yang ada, daripada kebutuhan investasi baru. Contoh penting adalah protes yang terjadi setiap tahun terhadap buruknya standar jalan daerah dan nasional untuk mengakomodasi besarnya pergerakan manusia ke/dari berbagai kota selama Hari Raya Idul Fitri, serta kejadian bencana seperti runtuhnya jembatan Kutai Kartanegara pada tahun 2011, hanya 10 tahun setelah pembangunan awalnya.

Manajemen aset yang buruk berarti biaya tinggi bagi pemerintah dan para pengguna. Tidak adanya pemeliharaan aset yang efektif (biasanya ditambah dengan pekerjaan konstruksi awal yang buruk dan seringkali standar rancangan yang tidak tepat) mempersingkat usia ekonomis, sehingga mengakibatkan pengeluaran yang tidak efisien dan boros untuk konstruksi baru dan rehabilitasi. Dalam hal jalan di daerah, misalnya, perkerasan biasanya mulai rusak dalam jangka waktu dua hingga tiga tahun, bukan 10 tahun atau lebih sebagaimana asumsi normal apabila jalan tersebut dikelola dengan lebih baik. Selain itu, kurangnya investasi dalam pemeliharaan membuat konstruksi jalan pada akhirnya menjadi tiga hingga lima kali lipat lebih mahal. Tetapi biaya tersebut tidak seberapa dibandingkan dengan biaya yang ditanggung para pengguna jalan, khususnya apabila jalan dibiarkan terbengkalai selama jangka waktu panjang. Analisis IndII menunjukkan bahwa apabila waktu tanggap untuk memperbaiki jalan diperpanjang hingga 12 bulan, bukannya dua bulan, seluruh biaya tambahan yang ditanggung para pengguna jalan dapat meningkat 10 kali lipat dibandingkan biaya tambahan yang harus ditanggung oleh instansi pengelola jalan.

Temuan tersebut berlaku untuk sebagian besar sektor infrastruktur lainnya. Studi yang dilakukan pada tahun 2008 terhadap manajemen aset PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) di 15 lokasi menemukan kurangnya komitmen kelembagaan dan kapasitas organisasi terkait dengan manajemen aset. Studi tersebut menyimpulkan bahwa rata-rata setiap USD 100 yang diinvestasikan dalam peningkatan manajemen aset akan menghasilkan penghematan di masa yang akan datang sebesar kurang lebih USD 900 (bergantung pada

tingkat pelaksanaan manajemen aset dan persetujuan oleh manajemen PDAM dan badan lembaga pemerintah lainnya).

Berbagai faktor ikut memberikan andil dalam masalah manajemen aset infrastruktur di Indonesia, yang sebagian besar terkait secara spesifik terhadap sektor tersebut, misalnya dalam bidang jalan: beban berlebih dan standar rancangan yang tidak sesuai. Di bawah ini dibahas dua tema umum, yang diambil dari konteks teknik yang berbeda, yang berkaitan dengan insentif dan akuntabilitas.

Pertama, struktur insentif saat ini memainkan peran penting dalam menjelaskan mengapa aset infrastruktur cenderung tidak dikelola dengan baik. Konstruksi awal seringkali dilakukan oleh satu pihak, dan pemeliharaan dan pekerjaan pembaharuan lainnya di bagian hilir dilakukan oleh pihak lain. Hal ini memberikan potongan insentif selama masa konstruksi, karena risiko hilir akan ditanggung oleh pihak lain, sehingga menghasilkan apa yang disebut masalah “bahaya moral” (*moral hazard*). Selain itu, seringkali aset utama seperti jalan raya dipelihara oleh para manajer dan pekerja yang dipekerjakan secara swakelola oleh masyarakat yang secara keseluruhan tidak memiliki insentif produktivitas dan kinerja untuk menjamin praktik-praktik pemeliharaan yang efektif.

Suatu strategi untuk mewujudkan umur-manfaat ekonomis yang lebih baik dari investasi infrastruktur adalah dengan mempertimbangkan modalitas penyelenggaraan berbasis kinerja, termasuk menunjuk satu pihak tertentu yang bertanggung jawab terhadap perancangan, pembangunan, pengoperasian dan pemeliharaan aset, dan memberikan remunerasi berkala kepada pihak tersebut berdasarkan kinerja aset. Untuk aset yang sudah ada, pengaturan kontrak berbasis kinerja dapat dieksplorasi untuk tugas-tugas pengoperasian dan pemeliharaan. Selain itu, insentif kinerja dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan penyelenggaraan melalui pengadaan sektor publik yang lebih tradisional, misalnya memberikan remunerasi untuk unit jalan swakelola per unit keluaran, seperti panjang saluran yang dibersihkan atau jumlah lubang yang diperbaiki.

Selain itu, insentif untuk peningkatan kebijakan dan praktik manajemen aset dapat diarusutamakan menjadi persyaratan hibah antar-lembaga pemerintah. Secara khusus, DAK (Dana Alokasi Khusus, yang saat ini merupakan sumber utama pendanaan hibah infrastruktur yang dilaksanakan secara lokal dari Pemerintah Pusat) tidak mencakup investasi dalam pemeliharaan rutin dan berkala.

Kedua, kurangnya akuntabilitas dan tanggung jawab atas kondisi aset, pemanfaatan dan kinerja merupakan masalah penting lainnya yang memperlemah manajemen aset. Instansi terkait infrastruktur pada umumnya tidak dimintai pertanggungjawaban atas kinerja mereka terkait manajemen aset. Berbagai pilihan berbasis pengaturan dan insentif dapat digunakan untuk meningkatkan akuntabilitas, termasuk penalti bagi para manajer infrastruktur yang lalai mengambil tindakan yang masuk akal untuk memelihara kapasitas produktif aset yang berada di bawah pengawasan langsung mereka. Pengukuran berbasis transparansi yang melibatkan masyarakat dan kelompok pengguna mungkin dapat juga membantu prakarsa untuk mendorong akuntabilitas.

Kesimpangsiuran atau ketidakpastian terkait instansi mana yang bertanggungjawab terhadap sebuah aset tertentu turut mengurangi akuntabilitas. Hal ini berlaku baik secara horisontal antar instansi di lingkungan

lembaga pemerintah yang sama maupun secara vertikal antar tingkat lembaga pemerintah yang berbeda. Sebagaimana dapat dilihat dalam contoh sebelumnya, terdapat ketidakpastian mengenai instansi mana yang menguasai kepemilikan dan dengan demikian bertanggung jawab atas sebagian besar infrastruktur koridor Transjakarta, seperti halte, jembatan pejalan kaki dan trotoar. Hal ini dapat mengurangi insentif untuk pemeliharaan aset tersebut.

Secara vertikal, masalah umum terjadi apabila suatu aset infrastruktur disediakan oleh Pemerintah Pusat, tetapi dengan sejumlah kecil keterlibatan atau kepemilikan Pemerintah Daerah yang menerimanya. Selain itu, status pengalihan seringkali cukup jelas bahwa pada dasarnya aset tersebut tidak menjadi milik instansi manapun. Pemerintah Daerah seringkali mengeluhkan tentang adanya aset infrastruktur yang tidak diinginkan atau tidak sesuai, yang diberikan Pemerintah Pusat kepada mereka, dan cenderung tidak memberikan dukungan dari anggaran tahun berjalan untuk pemeliharaan dan perawatannya. Pendekatan umum yang digunakan adalah dengan membiarkan aset tersebut menjadi rusak dan kemudian memperoleh penggantian yang diberikan dari Pemerintah Pusat, mungkin hanya dalam waktu beberapa tahun. Sebagaimana akan dibahas pada bagian di bawah ini, penerusan hibah berbasis kinerja telah terbukti menjadi alat yang efektif untuk membangun kepemilikan dan keterlibatan Pemerintah Daerah dan memberikan alternatif terhadap model penyediaan “dari atas ke bawah” (*top-down*).

Desentralisasi

Di negara besar dan beragam seperti Indonesia, logika tentang desentralisasi cukup menarik. Instansi-instansi yang beroperasi di daerah harus lebih transparan dan tanggap terhadap kebutuhan masyarakat setempat. Hal ini terutama terjadi dalam penyelenggaraan layanan infrastruktur, yang tanggung jawab penyelenggaraan layanan air minum, sanitasi, jalan umum, dan transportasi serta layanan lainnya telah dialihkan ke daerah sebagai bagian dari upaya desentralisasi secara besar-besaran di Indonesia pada awal tahun 2000-an.

Namun demikian, dalam berbagai cerita seputar masalah infrastruktur di Indonesia, desentralisasi pada umumnya dipandang sebagai “tantangan” lain yang harus diatasi. Jarang sekali kita mendengar tentang peluang yang dihadirkan sebagai akibat penerapan desentralisasi dalam meningkatkan penyelenggaraan layanan infrastruktur. Hal ini cukup dapat dipahami, mengingat apa yang telah terjadi sejak desentralisasi diluncurkan. Jaringan jalan di daerah telah mengalami kerusakan yang cukup mengkhawatirkan, jumlah keluarga yang memiliki jaringan air minum menurun tajam, dan investasi dalam bidang sanitasi di daerah tetap rendah atau bahkan tidak ada sama sekali. Selain itu, walaupun sesungguhnya pengeluaran untuk layanan Pemerintah Daerah mengalami peningkatan, tidak cukup bukti adanya peningkatan yang sepadan dalam kualitas layanan yang diberikan. Belanja daerah tampak didominasi oleh pengeluaran administrasi.

Berbekal hasil observasi tersebut, mudah untuk menyimpulkan bahwa desentralisasi telah gagal dalam menyediakan infrastruktur dan lebih lanjut, argumentasinya adalah bahwa diperlukan resentralisasi di tingkat yang lebih tinggi (yaitu, penyediaan infrastruktur melalui pendekatan *top-down*). Semakin sering kita mendengar adanya keengganan dari Kementerian Pusat untuk meningkatkan pengalihan kepada Pemerintah Daerah. Bahkan dalam bidang-bidang yang biasanya Pemerintah Pusat lebih mendukung desentralisasi, timbul kekuatan yang pro- dan anti-desentralisasi. Kekuatan yang disebut terakhir ini didorong oleh kekecewaan terhadap Pemerintah Daerah yang telah gagal dalam penyelenggaraan infrastruktur meskipun pendanaan telah ditingkatkan.

Instansi lini utama yang menangani masalah infrastruktur biasanya mendukung sentralisasi yang lebih besar. Jelas terdapat insentif kelembagaan yang kuat untuk mempertahankan kekuasaan atas anggaran nasional yang besar untuk infrastruktur daerah, daripada mengalihkan tanggung jawab pelaksanaan kepada daerah. Biasanya hal ini dibenarkan dengan alasan bahwa Pemerintah Daerah tidak memiliki kapasitas yang diperlukan untuk melakukan penyelenggaraan infrastruktur. Namun demikian, model penyediaan oleh Pemerintah Pusat tidak selalu efektif, khususnya apabila aset disediakan oleh Pemerintah Pusat tetapi dengan sedikit atau tanpa kepemilikan atau keterlibatan dari pihak Pemerintah Daerah sebagai penerima, sehingga mengakibatkan depresiasi aset yang cepat atau – yang lebih buruk lagi – aset tersebut tidak digunakan.

Dalam hal ini, sektor air minum dan sanitasi merupakan kasus yang menarik. Walaupun sektor air minum dan sanitasi ditetapkan sebagai fungsi daerah, anggaran untuk pelaksanaan Pemerintah Pusat telah mengalami peningkatan tajam selama beberapa tahun terakhir dan hal ini tidak seimbang dengan pertumbuhan pengalihan dari Pemerintah Pusat untuk infrastruktur yang dilaksanakan secara lokal (yaitu, melalui DAK). Dalam sektor sanitasi, IndII memperkirakan bahwa rata-rata Pemerintah Pusat membelanjakan kurang lebih delapan sampai dengan sembilan kali jumlah yang dialihkan kepada Pemerintah Daerah untuk tujuan pelaksanaan di daerah. Kasus ini dan kasus-kasus yang menunjukkan fungsi “daerah” sebagian besar didanai di tingkat pusat, menimbulkan pertanyaan bagi para pembuat kebijakan tentang peran Pemerintah Daerah di masa yang akan datang dalam penyelenggaraan layanan infrastruktur daerah.

Pada situasi ini mungkin hibah untuk infrastruktur yang didanai oleh Pemerintah Australia yang dilaksanakan oleh IndII dapat memainkan peran penting: hibah tersebut dapat mengubah persepsi tentang efektivitas instrumen pendanaan terdesentralisasi serta mengubah sikap Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah terkait infrastruktur.

Pelajaran penting terkait kebijakan dari program Hibah infrastruktur yang didanai oleh Pemerintah Australia melalui IndII adalah bahwa Hibah tersebut dapat menyelaraskan insentif kelembagaan di seluruh tingkat pemerintahan untuk peningkatan investasi infrastruktur daerah. Hibah berbasis hasil (*output-based hibah*) telah menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah memiliki keinginan kuat untuk memperoleh kepemilikan atas investasi tersebut daripada menerima aset yang dipaksakan dari Pemerintah Pusat. Selain itu, analisis dampak awal menunjukkan bahwa hibah tersebut telah mendorong investasi modal Pemerintah Daerah dalam PDAM dan bahwa investasi yang dilakukan oleh penerima Hibah secara signifikan lebih efisien daripada investasi yang dilakukan oleh pihak non-penerima hibah.

Secara keseluruhan, hibah tersebut juga telah terbukti merupakan instrumen yang bermanfaat untuk meningkatkan komitmen Pemerintah Daerah terhadap penyelenggaraan layanan air minum daerah, dan mendorong kebijakan dan prioritas terkait air minum nasional di tingkat daerah. Namun demikian, temuan tersebut tidak perlu dibatasi pada sektor air minum. Hibah berbasis kinerja dapat juga digunakan untuk mencapai tujuan nasional dalam bidang jalan daerah (lihat boks). Tema-tema kebijakan lintas sektoral utama seperti peningkatan komitmen Pemerintah Daerah terhadap manajemen aset dapat juga dicapai melalui hibah berbasis kinerja.

Hibah Berbasis Kinerja untuk Pemeliharaan Jalan Daerah?

Sejak desentralisasi, kondisi jalan daerah semakin memburuk. Sebagian masalah timbul karena pengaturan tata kelola pemerintahan saat ini yang tidak menuntut pertanggungjawaban instansi-instansi Pemerintah Daerah atas kinerja mereka dalam pemeliharaan jaringan jalan daerah. Seringkali penilaian terhadap hasil cenderung dilakukan berdasarkan visibilitas proyek-proyek lepas, bukan kinerja jaringan jalan secara keseluruhan. Pada era pasca desentralisasi, keputusan perencanaan dan penganggaran cenderung diambil berdasarkan sejumlah kecil kriteria objektif tetapi dengan tekanan dan manipulasi politik yang besar. Akibatnya, kegiatan pemeliharaan rutin dan berkala yang relatif sederhana, tetapi sangat penting menjadi terabaikan. Instansi daerah bukan saja kurang memiliki kerangka pedoman, melainkan juga kemampuan untuk mengidentifikasi kebutuhan pemeliharaan, merencanakan dan menyusun program pekerjaan yang diperlukan secara objektif. Sebelum desentralisasi, kerangka pedoman untuk penganggaran dan perencanaan, termasuk kajian mitra (*peer review*) yang penting disediakan melalui proses yang dikenal dengan SK77 dari Pemerintah Pusat. Namun demikian, proses ini tidak lagi dipatuhi. Direktorat Jenderal Bina Marga (Ditjen Bina Marga) tetap mencantumkan peningkatan fasilitas dan dukungan untuk jalan daerah sebagai salah satu tujuan strategis utamanya, tetapi tidak memiliki kewenangan untuk melaksanakan tujuan ini. Lebih lanjut, Dirjen Bina Marga menegaskan rencana satuan kerja dan dana pemeliharaan jalan sebagai insentif bagi Pemerintah Daerah untuk mengupayakan praktik-praktik pemeliharaan yang efektif. Program seperti itu dapat dilaksanakan melalui Hibah berbasis kinerja yang mewajibkan penerima hibah untuk memenuhi standar penganggaran dan perencanaan.

Begitu banyak tulisan tentang insentif yang kurang terstruktur dalam transfer fiskal antar-lembaga pemerintah di Indonesia. Dominasi pengeluaran administrasi dan pegawai dalam belanja daerah, sebagaimana disebutkan di atas, sebagian besar terjadi akibat pengaturan pendanaan antar-lembaga pemerintah saat ini yang mendukung belanja modal yang berulang (yaitu, gaji untuk investasi dalam infrastruktur). Hibah menunjukkan bahwa insentif kinerja dalam pengalihan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah cukup efektif dalam meningkatkan hasil di tingkat daerah, yaitu menarik investasi dalam infrastruktur produktif. Langkah berikutnya adalah meningkatkan Hibah tersebut dari perangkat penyelenggaraan yang bermanfaat untuk para donor menjadi mekanisme pengalihan multi sektor yang baru yang menjadi arus utama dalam proses penganggaran nasional.

Partisipasi Sektor Swasta

Selain sejumlah kebijakan penting terkait Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) dan upaya-upaya pengembangan kelembagaan yang dilakukan beberapa tahun terakhir, keterlibatan sektor swasta dalam penyelenggaraan layanan infrastruktur di sektor-sektor utama, seperti transportasi, air minum dan sanitasi tidak menunjukkan kemajuan yang berarti. Banyak pendapat terkait faktor-faktor yang menghambat KPS, seperti isu-isu koordinasi kelembagaan dan kepemimpinan, masalah pembebasan lahan, identifikasi dan persiapan proyek yang buruk, dan ketidakpastian peraturan yang terus berlanjut.

Untuk memperluas diskusi lebih jauh, fokus kami dalam makalah ini terletak pada dua isu penting lainnya yang seringkali terabaikan dalam upaya berkelanjutan yang dilakukan oleh Indonesia untuk mendorong KPS.

Isu pertama berkaitan dengan pengalihan risiko. KPS memberikan manfaat penting untuk memungkinkan pengalihan sejumlah risiko utama kepada pihak swasta. Faktor utama yang membedakan berbagai model KPS adalah tingkat dan sifat risiko yang dialihkan kepada sektor swasta. Salah satu yang cukup ekstrim adalah kontrak-kontrak layanan dan pengelolaan yang hanya mengalihkan risiko secara terbatas. Hal ekstrim lainnya adalah konsesi Bangun-Milik-Kelola (*Build-Own-Operate*) dengan investor yang

memperoleh remunerasi secara keseluruhan melalui penagihan tarif atau retribusi. Situasi ini mengalihkan risiko yang substansial, khususnya risiko permintaan/pendapatan, dari pemerintah kepada sektor swasta.

Peraturan utama dalam KPS adalah bahwa risiko dialihkan kepada para pihak yang paling mampu menanganinya. Namun demikian, masalah umum yang terjadi di Indonesia (dan tentu saja di banyak negara berkembang lainnya) adalah bahwa instansi yang memberikan kontrak cenderung mengenakan terlalu banyak pembatasan, ketentuan dan harapan terhadap pengalihan risiko kepada sektor swasta sehingga menyulitkan pengaturan transaksi yang cukup layak secara finansial.

Faktor penting yang turut memberikan andil dalam masalah kelebihan risiko adalah persepsi umum di Indonesia bahwa KPS hanya merupakan instrumen pembiayaan. Peluang untuk investasi sektor swasta biasanya hanya dilihat sebatas konteks kesenjangan pendanaan, yaitu kesenjangan antara kebutuhan infrastruktur dan kapasitas pembiayaan pemerintah. Dengan demikian, apabila modalitas KPS dipertimbangkan, maka standar pengaturannya dirancang dengan mengasumsikan model konsesi penuh, dengan sebagian besar – jika tidak semua – permintaan dan risiko lainnya dialihkan kepada sektor swasta.

Hal ini membawa kita pada isu utama kedua – isu ini menitik-beratkan pada pendanaan kesenjangan yang selalu berarti kurangnya penekanan terhadap dimensi *value-for-money* (VfM atau nilai ekonomis dan manfaat) dari KPS. Pengalaman internasional telah menunjukkan bahwa KPS yang direncanakan, dirancang dan disusun dengan baik dapat memberikan insentif pada penyelenggaraan dan kinerja yang lebih efisien daripada dengan cara lain yang melalui modalitas pengadaan yang lebih tradisional. Potensi peningkatan VfM melalui KPS mencakup kesempatan yang lebih besar dari penyelenggaraan layanan tepat waktu dan sesuai anggaran dan tentu saja, peningkatan standar layanan. Selain itu, dengan mengalihkan risiko rancangan, konstruksi, operasional dan pemeliharaan (tetapi tidak semua risiko lainnya) kepada sektor swasta, KPS dapat bekerja untuk mengurangi seluruh biaya terkait umur manfaat aset. Dan pada akhirnya, umur manfaat yang ekonomis tersebut menjadi lebih penting daripada biaya tambahan keuangan pihak swasta.

Kunci keberhasilan untuk memberikan VfM melalui KPS adalah keselarasan insentif pada berbagai pihak. Sektor swasta menyelenggarakan layanan dengan standar yang disepakati dan memperoleh remunerasi berdasarkan kinerja, biasanya melalui beberapa jenis satuan biaya secara berkala. Kegagalan untuk memenuhi indikator kinerja utama dapat berakibat pada pengurangan pembayaran. Dengan demikian, tekanan hilir dari para pemilik modal dan pemberi pinjaman juga mendorong kinerja umur manfaat aset yang optimal. Di sektor hulu, persaingan dalam proses pengadaan memberikan insentif tambahan bagi peningkatan VfM.

Bagi pemerintah, risiko berkurang karena pekerjaan hanya dibayar apabila spesifikasi telah terpenuhi. Selain itu, tarif pekerjaan telah diketahui, sehingga mempermudah penganggaran dan perencanaan. KPS memungkinkan sektor publik untuk mendistribusikan biaya investasi infrastruktur publik selama umur manfaat aset, bukan mewajibkan pembayaran di muka dalam jumlah besar. Dengan demikian, proyek-proyek dapat dilaksanakan dengan lebih cepat, sehingga memungkinkan para pengguna untuk memperoleh manfaat lebih cepat. Yang terpenting adalah bahwa KPS memungkinkan pemerintah untuk memanfaatkan dinamika dan kapasitas inovatif sektor swasta untuk meningkatkan efisiensi dan mengurangi pemborosan.

Namun demikian, akibat tekanan untuk mendanai kesenjangan infrastruktur, pesan utama dari VfM ini sebagian besar telah hilang dalam pembahasan tentang KPS di Indonesia. Pandangan yang tetap berlaku adalah bahwa sektor swasta hanya berperan pada saat pemerintah tidak memiliki dana yang memadai dan kemitraan dengan sektor swasta terutama berkaitan dengan pendanaan dan bukan peningkatan penyelenggaraan.

Selanjutnya, pendekatan yang lebih realistis dan kurang ambisius terhadap pengalihan risiko ditambah dengan fokus yang lebih besar terhadap isu-isu VfM akan menawarkan sejumlah kesempatan bagi peningkatan partisipasi sektor swasta dalam infrastruktur di Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir, pengaturan standar dibuat dengan memberikan fokus pada proyek-proyek besar, yang secara politis dianggap kompleks, yang biasanya mencakup pengalihan risiko yang besar kepada sektor swasta. Walaupun hal ini mungkin akan berlanjut³, dalam jangka pendek hingga jangka menengah, pendekatan tersebut dapat juga didiversifikasikan menjadi fokus terhadap beberapa “pekerjaan yang paling sederhana” dengan pengalihan risiko diminimalkan dan terbuka kesempatan penting bagi sektor swasta untuk menunjukkan VfM melalui penyelenggaraan layanan superior. Hal ini mencakup pemberian kontrak-kontrak layanan dan pengelolaan untuk bandar udara/pelabuhan kecil, penyediaan layanan pemeliharaan jalan secara rutin dan berkala melalui pengaturan kontrak berbasis kinerja atau mungkin penyelenggaraan infrastruktur penting yang baru seperti jalan nasional atau bahkan jalan tol melalui skema ketersediaan atau anuitas (di Indonesia lebih dikenal dengan sebutan PBAS: *performance based annuity schemes* [skema anuitas berbasis kinerja]).

Insentif Berbasis Kinerja

Hingga saat ini, pelajaran terpenting yang dapat dipetik dari pengalaman IndII adalah potensi yang besar dari hibah berbasis kinerja, seperti Hibah Air Minum, untuk meningkatkan penyelenggaraan layanan infrastruktur di tingkat daerah. Dalam skema semacam ini, persyaratan pembayaran merupakan perangkat yang ampuh untuk menjamin terpenuhinya persyaratan/hasil kinerja yang diperlukan. Risiko-risiko diminimalkan dan pelaksanaan menjadi lebih transparan. Oleh karena itu, diberikan rekomendasi sebagaimana tersebut di atas, untuk mengarusutamakan insentif kinerja ke dalam pengalihan antar-lembaga pemerintah lainnya untuk infrastruktur.

Selain transfer fiskal, insentif kinerja dapat memainkan peran yang jauh lebih besar dalam peningkatan penyelenggaraan infrastruktur di Indonesia. Sistem perencanaan dan penyelenggaraan yang berlaku saat ini tetap berbasis masukan dan seringkali diwarnai dengan inefisiensi dan pemborosan. Bagian sebelumnya menekankan peran utama insentif kinerja dalam penyelenggaraan layanan sektor swasta. Dalam hal ini, remunerasi bergantung pada spesifikasi layanan atau standar yang dipenuhi, dan risiko dialihkan kepada para pihak yang paling mampu mengelolanya. Mengingat adanya kebutuhan mendesak untuk mengembangkan infrastruktur baru, muncul peluang penting untuk menggabungkan pembiayaan, rancangan, konstruksi, operasi, dan pemeliharaan berdasarkan kontrak-kontrak tahun jamak berbasis kinerja. Fokus terhadap peningkatan manajemen aset dan layanan yang diselenggarakan melalui kontrak-kontrak berbasis kinerja (*performance-based contracts*, PBC) untuk pengoperasian dan pemeliharaan merupakan hal yang sama pentingnya dan mungkin lebih dapat dicapai dalam jangka pendek hingga jangka menengah.

PBC adalah sebuah konsep yang relatif baru di Indonesia. Konsep ini dapat memberikan manfaat penting, khususnya bagi instansi-instansi terkait jalan raya. Manfaat tersebut mencakup kemampuan untuk memperoleh pendanaan dalam jangka lebih panjang untuk jaringan jalan tertentu, dengan pemahaman bahwa jaringan ini akan dipelihara dengan tingkat layanan yang telah ditentukan sebelumnya. Baru-baru ini, Direktorat Jenderal Bina Marga melakukan uji coba PBC sebagai modalitas pengadaan untuk dua segmen jalan arteri utama di pantai utara Jawa (Pantura). Hingga saat ini, kajian terhadap uji coba tersebut menunjukkan bahwa PBC bukanlah pilihan optimal dalam metode pengadaan, karena pekerjaan tersebut lebih menyerupai upaya rekonstruksi besar (dengan perpanjangan garansi). Dengan demikian, salah satu proyek dianggap berhasil karena profesionalisme berbagai pihak (para kontraktor, pengawas, dan pejabat pengadaan). Dirjen Bina Marga sedang mempertimbangkan untuk memperluas konsep PBC di lokasi-lokasi lainnya. Idealnya, untuk memperoleh manfaat kinerja dalam jangka waktu yang lebih panjang yang dapat dicapai oleh PBC, segmen jalan harus memenuhi persyaratan panjang minimum (sebaiknya merupakan jaringan, bukan koridor panjang); segmen tersebut sebagian besar harus cukup stabil (yaitu, rekonstruksi yang memerlukan tidak lebih dari 40 persen dari nilai kontrak); dan jangka waktu kontrak harus tidak kurang dari lima tahun.

Selain jalan, PBC yang diberikan secara kompetitif dapat digunakan dalam berbagai situasi untuk meningkatkan baik efisiensi maupun kualitas penyelenggaraan layanan infrastruktur. Misalnya, PBC tersebut dapat menjadi alat yang bermanfaat untuk melaksanakan subsidi angkutan (misalnya, untuk rute rintisan dan rute Kewajiban Layanan Publik, dengan permintaan pasar yang belum memadai secara ekonomis). Hal ini akan memungkinkan perubahan dari pendekatan berbasis masukan yang saat ini diterapkan, yang cenderung menguntungkan para penyedia layanan milik negara yang saat ini berkuasa dan sebagian besar tidak efisien, menjadi pengaturan berbasis keluaran. Misalnya, layanan rintisan dapat menerima remunerasi berdasarkan ketersediaan tempat duduk dan/atau ruang kargo untuk rute khusus, dan bukan berdasarkan subsidi masukan langsung seperti penyediaan feri.

Peluang lain untuk PBC dapat dieksplorasi untuk manajemen aset transportasi, seperti bandar udara, pelabuhan, dan terminal bis; penyediaan layanan transportasi kota; pasokan air minum hulu untuk PDAM; dan bahkan mungkin distribusi hilir atas nama PDAM. Secara singkat, PBC dapat digunakan dalam berbagai situasi. Konsep ini cocok untuk diterapkan pada saat pemerintah hendak menyediakan sebuah layanan (sebagai kebalikan dari aset); apabila terdapat kesempatan untuk meningkatkan penyelenggaraan melalui insentif berbasis kinerja, dan apabila ada kemauan politik (*political will*) untuk memungkinkan penyelenggaraan layanan infrastruktur garis depan yang lebih besar oleh sektor swasta.

Kesimpulan

Penyusunan RPJMN membuka kesempatan penting untuk menguraikan sejumlah tema dan prioritas Pemerintah Indonesia dalam sektor infrastruktur secara keseluruhan. Dengan memetik pelajaran dari pengalaman IndII, makalah ini mengusulkan empat pesan utama lintas sektoral, yaitu:

Penerapan upaya-upaya insentif dan akuntabilitas yang tepat dan komitmen yang lebih kuat terhadap manajemen aset di semua tingkat pemerintahan akan menghasilkan umur manfaat aset secara ekonomis yang lebih baik dalam investasi infrastruktur.

Penggunaan perangkat dan sistem desentralisasi yang berlaku saat ini secara lebih luas akan memungkinkan Pemerintah Daerah untuk lebih terlibat dan memperoleh insentif dalam penyelenggaraan layanan infrastruktur daerah.

Pendekatan yang lebih realistis terhadap pengalihan risiko, serta fokus terhadap nilai uang secara ekonomis dan dari segi value-for-money akan membuka kesempatan yang lebih besar bagi sektor swasta dalam penyelenggaraan layanan infrastruktur.

Pengarusutamaan insentif berbasis kinerja ke dalam sistem perencanaan dan penyelenggaraan, termasuk transfer fiskal antar-lembaga pemerintah akan semakin meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas investasi publik dalam infrastruktur. ■

CATATAN

1. *Sustaining Local Assets: Local Government Asset Management Policy Statement* (Melestarikan Aset Daerah: Pernyataan Kebijakan Manajemen Aset Pemerintah Daerah), Department for Victorian Communities, Desember 2003.
2. Misalnya: Peraturan Pemerintah No. 6/2006 dan No. 38/2008 tentang pengelolaan aset negara dan peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17/2007 tentang pengelolaan aset Pemerintah Daerah.
3. Perhatikan pengumuman baru-baru ini bahwa pemerintah akan menawarkan hingga 30 proyek infrastruktur besar berjumlah USD 33 miliar, (Sumber: "Govt set to roll out Rp 380t infrastructure project," Jakarta Post November 14, 2013 hal. 3.)

Tentang penulis:

Sebagai Direktur Program IndII, **David Ray** bertanggung jawab atas kepemimpinan teknis dan strategis secara keseluruhan. Ia adalah seorang ekonom dengan lebih dari 10 tahun pengalaman kerja dalam konteks pembangunan, terutama di Indonesia dan Vietnam. Sebelum bergabung dengan IndII pada bulan April 2009, David adalah Wakil Direktur proyek SENADA yang didanai oleh USAID, dengan fokus pada daya saing industri manufaktur Indonesia. Selama periode 2003–06, ia bekerja untuk The Asia Foundation di Vietnam tempat ia mengelola program tata kelola ekonomi dari USAID, untuk memperbaiki iklim investasi di tingkat lokal. Sebelumnya, ia merupakan seorang penasihat dengan dana USAID di Kementerian Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia, terutama di bidang perdagangan, investasi, dan isu-isu reformasi regulasi.

David memiliki keterampilan teknis dan latar belakang dengan cakupan bidang yang luas termasuk pengaturan dan reformasi ekonomi mikro, kebijakan infrastruktur (khususnya transportasi dan air minum/sanitasi), perdagangan internasional dan domestik, desentralisasi dan pemberian pelayanan pemerintah daerah, metode penelitian dan statistik, serta manajemen proyek.

David memiliki sejumlah gelar akademis, termasuk PhD yang berfokus pada pembangunan ekonomi dan kelembagaan di Indonesia. Ia merupakan penulis sejumlah artikel jurnal akademik dengan penilaian dari rekan sejawat dan sejumlah bab mengenai pembangunan Indonesia. Ia fasih membaca, menulis, dan berbicara dalam bahasa Indonesia, dan telah menulis dan menerbitkan banyak buku dalam bahasa Indonesia.

SEKTOR TRANSPORTASI INDONESIA: TANTANGAN DAN STRATEGI

Kesenjangan infrastruktur transportasi Indonesia harus dibenahi apabila negara ini ingin mencapai target perkembangan ekonomi. Rencana Strategis 2015–2019 dapat mendukung hal ini melalui beberapa metode, termasuk membangun kerangka kerja keseluruhan yang kuat, mendorong keterlibatan sektor swasta, dan menggunakan insentif berbasis kinerja. • Oleh John Lee dan Suyono Dikun



Beban biaya untuk pengguna jalan yang kurang terpelihara sangat tinggi. Jarak tempuh memakan waktu yang lebih lama, kerusakan pada kendaraan lebih besar, dan keamanan dipertaruhkan.

Atas perkenan IndII

Ada kesenjangan penyediaan infrastruktur yang signifikan dalam sektor transportasi di Indonesia: permintaan melebihi pasokan dalam margin yang besar, dan ini kemungkinan akan memburuk. Peningkatan kemacetan jalan raya, pelabuhan, dan bandara; inefisiensi layanan; dan pemburukan aset menaikkan biaya transportasi dan menurunkan daya saing (lihat Gambar 1), yang mungkin mengikis satu poin persentase dari tingkat pertumbuhan ekonomi. Indonesia tertinggal jauh dari pesaing regionalnya.

Investasi infrastruktur yang didorong sektor swasta dan penyediaan layanan yang kompetitif yang telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN 2005–2025) belum terwujud – faktanya, di sektor transportasi ini hampir belum mulai sama sekali. Beberapa kerangka hukum untuk perkeretaapian dan pelabuhan telah tersedia, tetapi implementasinya telah berjalan lambat. Insentif yang tidak memadai, alokasi risiko yang tidak terkelola, peraturan yang membatasi, ketidakpercayaan, serta kepentingan-kepentingan terselubung, semuanya membatasi minat investor dan kemauan pemerintah untuk melakukan reformasi. Pemerintah masih harus belajar bahwa penyediaan infrastruktur oleh sektor swasta, dengan insentif yang tepat, menawarkan *value-for-money* (VfM, nilai ekonomis dan manfaat) yang signifikan: itulah manfaat utamanya, bukan sekedar menyediakan dana tambahan.

Dengan tidak adanya sektor swasta, pemerintah belum mengisi kesenjangan infrastruktur. Tingkat investasi yang telah ada terlalu rendah (dibuktikan dengan kapasitas yang tidak memadai di sebagian besar sub-sektor) atau salah arah (dihabiskan untuk rekonstruksi atau rehabilitasi tambahan, misalnya, dan bukan untuk membangun fasilitas-fasilitas berkinerja tinggi, yang baru, yang akan menawarkan VfM yang lebih baik). Dampak-dampaknya termasuk produktivitas pelabuhan yang rendah (Lihat Gambar 2), penundaan di bandara, kemacetan jalan raya yang parah, siklus rehabilitasi dengan frekuensi tinggi dan mahal, serta harga-harga yang lebih tinggi bagi pengguna akhir baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

Poin-Poin Utama

Untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur di bidang transportasi, rencana Pemerintah Indonesia dalam lima tahun kedepan sebaiknya lebih mendorong investasi swasta dengan lebih efektif; memberikan insentif yang layak; dan menggunakan mekanisme berbasis kinerja untuk mendapatkan *value-for-money* (VfM, nilai ekonomis dan manfaat). Perlu panduan jelas untuk persaingan, peran masyarakat dan sektor swasta, dan organisasi fungsi sektor publik.

Pemerintah harus mempertimbangkan aturan yang dikenakan pada investasi swasta dan kriteria yang diberlakukan untuk investasi publik. Peraturan ini harus mengakui nilai peran investasi asing dalam mendorong layanan yang lebih baik untuk masyarakat, meningkatkan standar industri dalam negeri, dan menawarkan VfM yang lebih baik. Investasi publik juga harus didorong oleh VfM, termasuk keputusan mengenai bagaimana cara terbaik untuk menerapkan investasi non-ekonomis penting untuk alasan keamanan nasional.

Daripada mencoba untuk merebut kembali fungsi-fungsi yang telah disentralisasi, pemerintah pusat sebaiknya mencari cara untuk memberikan insentif untuk pengambilan keputusan dan kinerja daerah yang lebih baik.

Peraturan harus dirancang untuk memfasilitasi investasi swasta, mendorong persaingan yang sehat dan melindungi keselamatan dan lingkungan.

Harga yang dibayarkan oleh pengguna untuk infrastruktur dan layanan transportasi secara umum mencerminkan biaya yang dikeluarkan. Jika subsidi diperlukan, subsidi perlu dibatasi oleh kontrak berbasis kinerja yang dilelang secara kompetitif.

Hasil harus dapat diukur dalam hal hasil yang mengarah kepada pertumbuhan ekonomi (misalnya, meningkatnya akses dan berkurangnya waktu tempuh) dan bukan, seperti yang telah dilakukan di masa lalu, berdasarkan masukan (misalnya, berapa meter dermaga yang telah dibangun).

Insentif-insentif yang ada saat ini menyimpang, mengabaikan pemeliharaan, dan memotong biaya kualitas, dan memaksakan keterlambatan pada pengguna justru menguntungkan pihak penyedia layanan. Standar kinerja dan pemberian kontrak berbasis kinerja akan menawarkan insentif untuk meningkatkan kualitas infrastruktur.

Persaingan yang lebih besar, yang dapat digalakan dengan memberantas monopoli, menghapus hambatan untuk masuk pasar, akan mendukung efisiensi sehingga tercapainya perkembangan ekonomi. BUMN harus siap untuk bersaing dengan swasta.

Untuk mengatasi kemacetan perkotaan, memperkenalkan disinsentif untuk menggunakan kendaraan pribadi selama jam sibuk, meningkatkan efisiensi lalu lintas, menyediakan pilihan transportasi publik yang lebih menarik, dan mendorong kepemimpinan yang kuat di tingkat Pemerintah Daerah (Pemda).

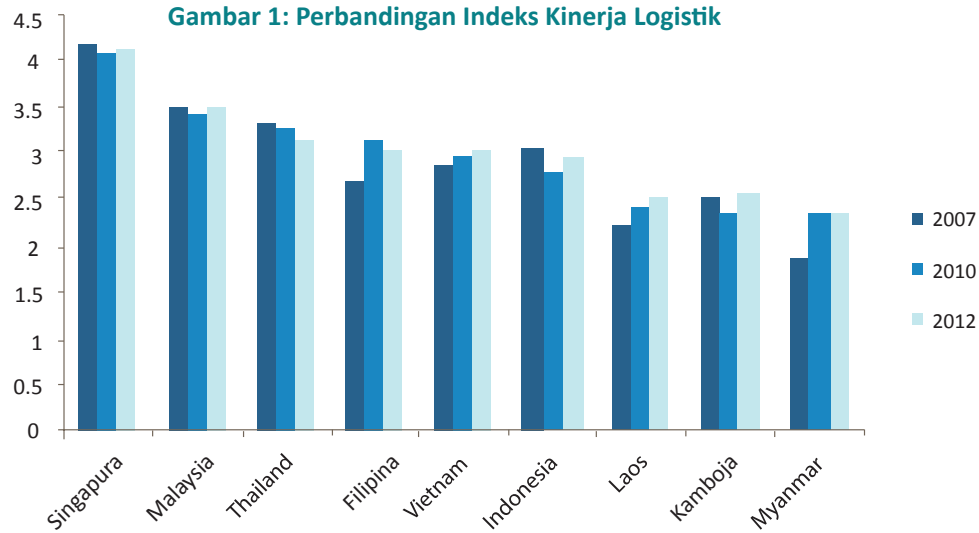
Meningkatkan infrastruktur dan layanan transportasi di daerah kurang berkembang biasanya akan berkaitan dengan subsidi, yang seharusnya diberikan apabila hasil yang ditargetkan dapat tercapai dengan biaya minimum melalui beberapa alternatif termasuk melakukan kontrak kerja dengan pihak swasta.

Untuk menarik investor terhadap peluang Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS), Indonesia harus menawarkan peluang yang dapat bersaing dengan apa yang ditawarkan negara lain. Ini dapat dilakukan melalui model penyelenggaraan yang transparan, dapat diprediksi, dan sesuai dengan praktik terbaik.

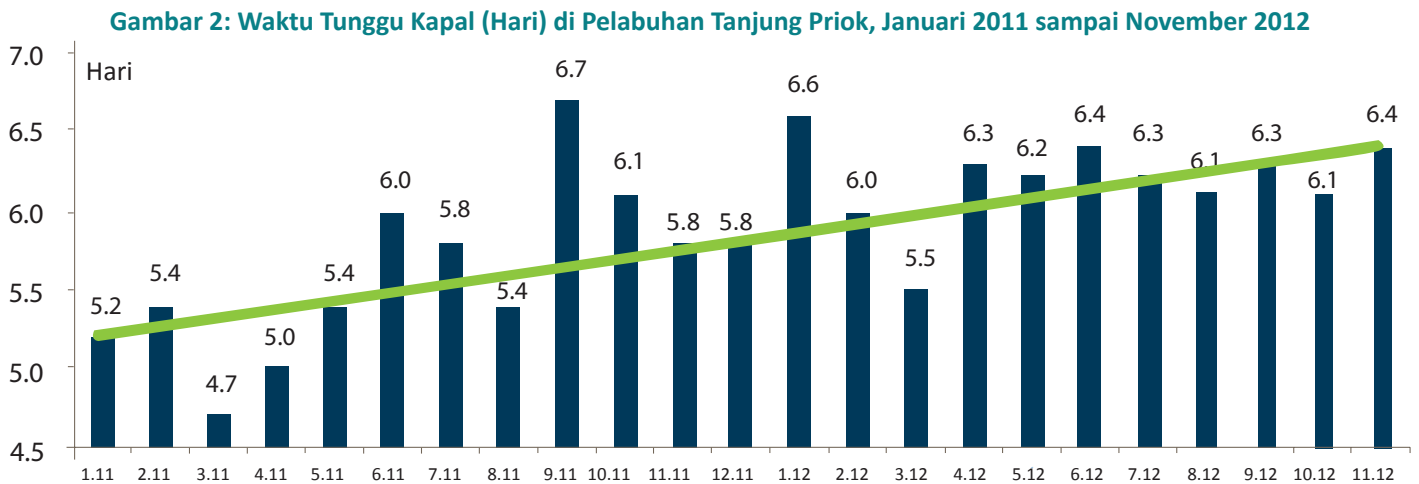
RPJMN harus mengakui adanya isu-isu keselamatan transportasi yang serius di Indonesia dan berkomitmen untuk meningkatkan jejak Indonesia, khususnya dalam hal keselamatan jalan raya. Lima pilar dari Rencana Umum Keselamatan (RUNK) Indonesia (manajemen keselamatan jalan raya yang lebih terpadu, jalan raya yang lebih aman, kendaraan yang lebih aman, keselamatan pengguna jalan raya yang lebih baik, dan respon pasca kecelakaan yang lebih baik) merupakan awal yang bagus. Apa yang dibutuhkan adalah tingkat pemahaman yang lebih tinggi mengenai urgensi permasalahannya, komitmen yang lebih kuat, dan profil yang lebih tinggi untuk kegiatan keselamatan jalan raya.

Sebagai lembaga yang bertanggung jawab untuk pengembangan dan perencanaan nasional, Bappenas (dengan dukungan dari seorang presiden yang memiliki visi dan keberanian) dapat memimpin kebijakan dan strategi reformasi untuk memenuhi kebutuhan Indonesia akan infrastruktur dan layanan transportasi.

Khusus untuk jalan raya, total biaya siklus-hidup (termasuk biaya pengguna) tinggi, namun ini belum mendorong pemerintah untuk mengambil pendekatan siklus-hidup untuk mengoptimalkan pembangunan dan pengelolaan infrastruktur. Pengawasan konstruksi dan perencanaan pemeliharaan juga lemah. Ketergantungan pada Lembaga Usaha Milik Negara (BUMN), yang seringkali diarahkan oleh pemerintah (model penyelesaian “tugas”), menghalangi keputusan-keputusan investasi penting dari sinyal pasar, menekan perkembangan dari alternatif sektor swasta yang kompetitif, dan biasanya menghasilkan fasilitas dan pelayanan berkualitas lebih rendah. Operasi BUMN (misalnya, kereta api, feri, dan pelabuhan) cenderung tidak efisien, tidak cukup memberikan tekanan pasar yang kompetitif.



Sumber: Bank Dunia, Status Logistik Indonesia, 2013



Sumber: Jakarta International Container Terminal, dikutip dalam Bank Dunia, Status Logistik Indonesia, 2013

Urbanisasi yang cepat, motorisasi yang tak terkendali, perencanaan tata guna lahan yang lemah, kontrol pembangunan yang tidak efektif, serta tidak memadainya transportasi publik membatasi mobilitas dan menurunkan kualitas hidup di kota-kota yang padat. Keputusan mendesak mengenai pengelolaan permintaan puncak dan meningkatkan transportasi umum ditunda, menjadikan kehidupan kota tidak menyenangkan dan solusi jangka panjang jauh lebih sulit untuk diterapkan.

Kesenjangan antardaerah dalam penghasilan dan aksesibilitas tidak adil dan merusak kebersatuan. Harga barang-barang kebutuhan dari pabrik atau yang diimpor di provinsi-provinsi terpencil bisa sampai sepuluh kali lebih mahal daripada di Jawa. Transportasi jalan raya disubsidi secara besar-besaran, lebih mengutamakan daerah-daerah pusat

yang berpenghasilan lebih tinggi, sementara transportasi laut, jalur kehidupan bagi Indonesia bagian timur, tidak demikian. Moda-moda lain – khususnya kereta api – juga menderita akibat tidak konsistennya penentuan harga antarmoda. Tanpa manajemen komersial, moda-moda tersebut gagal untuk menawarkan alternatif yang menarik dari angkutan darat untuk penumpang dan barang.

Pengguna transportasi tidak dapat banyak berperan dalam penentuan respon atas kekurangan dari infrastruktur: sementara transparansi dan konsultasi didorong pada tingkat kebijakan, itu belum efektif dalam mempengaruhi keputusan perencanaan, maupun dalam pemberian sanksi atas buruknya kinerja pelaksanaan.

Hal terakhir tetapi tidak kalah penting: tingkat keselamatan di moda-moda transportasi rendah dan di sektor jalan raya tingkat tersebut sangat mengagetkan, dengan 32.000 kematian di jalan raya setiap tahun. Keikutsertaan Indonesia dalam Dekade Aksi Keselamatan Jalan Raya PBB belum menghasilkan perubahan yang signifikan.

Apakah semua ini menyajikan sebuah gambar hitam yang tidak masuk akal? Dapat dikatakan memang ada beberapa titik terang, tetapi lebih baik untuk memenuhi kebutuhan dari 5, 10, atau 50 tahun mendatang dengan mengakui dan memperbaiki apa yang salah daripada berharap bahwa melakukan hal yang sama dengan lebih banyak sudah akan mencukupi.

Boks 1: Kekurangan RPJMN I dan RPJMN II

RPJMN I dan RPJMN II diarahkan untuk melihat terjadinya akselerasi pembangunan infrastruktur transportasi melalui partisipasi sektor swasta dan Kerjasama Pemerintah-Swasta (KPS). Kerangka kebijakan, hukum, pengaturan, dan kelembagaan yang terkait akan dibenahi dan direstrukturisasi. Pemerintah menjalankan beberapa reformasi hukum dan pengaturan serta menentukan pengaturan kelembagaan untuk KPS, namun tidak berhasil untuk mewujudkan transaksi proyek KPS secara signifikan.

Sumber: Dukungan IndII untuk RPJMN III, Draf Laporan Sementara, Oktober 2013

Kerangka Kebijakan yang Menyeluruh

Rencana pembangunan jangka menengah ketiga di Indonesia (RPJMN III) seharusnya tidak hanya menjadi strategi untuk memperbaiki kekurangan yang telah ada selama lima tahun ke depan, namun juga harus mulai menangani kebutuhan selama 30, 40, atau bahkan 50 tahun yang akan datang. RPJMN I dan RPJMN II gagal melakukan hal ini secara memadai (Lihat Boks 1). Oleh karena itu, RPJMN III mempunyai peran yang lebih besar dan lebih mendesak untuk dijalankan. Agar efektif, strateginya harus dipandu oleh satu set prinsip-prinsip kebijakan yang menyeluruh. Apabila prinsip-prinsip tersebut tidak memandu semua keputusan, inkonsistensi yang merusak di antara lembaga, moda, dan program akan tetap ada.

Prinsip-Prinsip Kelembagaan: Salah satu kebutuhan yang penting adalah pedoman yang jelas mengenai persaingan, peran masing-masing dari sektor publik dan swasta, serta pengaturan fungsi dari sektor publik. Sebagian besar dari permasalahan di atas dapat ditelusuri pada penataan kelembagaan dan pengambilan keputusan yang lemah, kurangnya kejelasan mengenai peran sektor swasta, dan ketidakpercayaan atas manfaat dari kompetisi. Untuk RPJMN III, para pengambil keputusan pemerintah perlu menjawab dua pertanyaan kelembagaan yang mendasar:

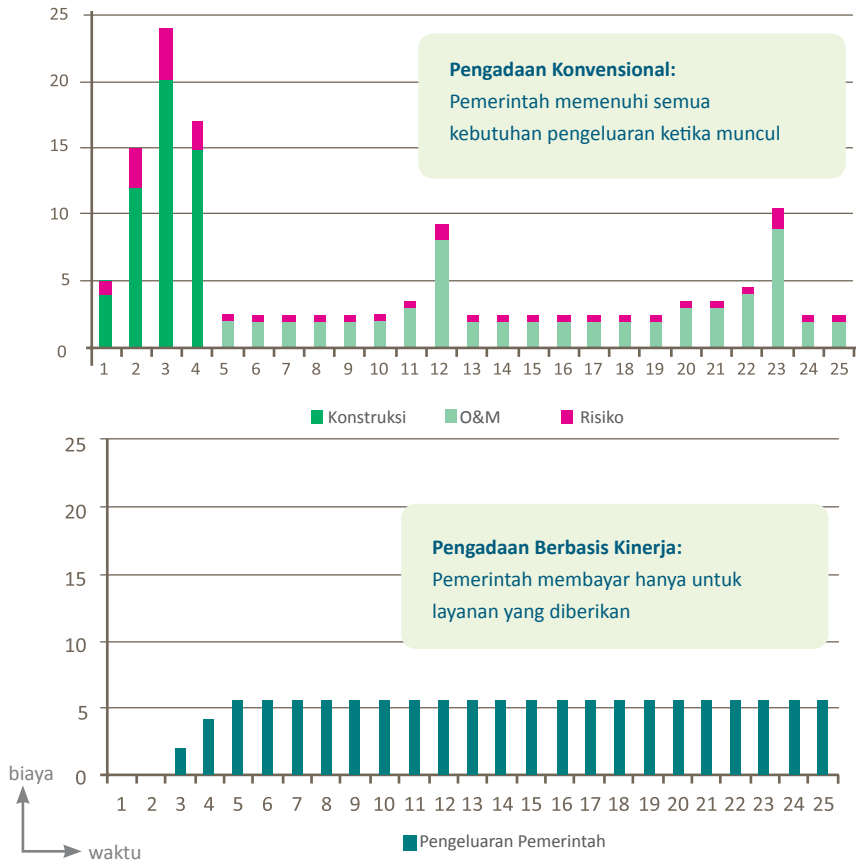
- Apa peranan masing-masing dari sektor publik dan swasta dalam menyediakan dan mengoperasikan infrastruktur dan layanan transportasi?
- Bagaimana cara terbaik agar fungsi-fungsi yang tetap berada pada pemerintah dapat diatur?

Negara sebanding yang sukses telah menemukan bahwa cara terbaik untuk memberikan kebanyakan infrastruktur dan layanan transportasi adalah melalui sektor swasta yang kom-petitif, dan terfokus secara komersial. Dengan persaingan yang efektif, tujuan mencari laba memberikan insentif atas kualitas, efisiensi, dan kinerja yang jauh lebih kuat daripada insentif yang terdapat di sektor publik. Pelajaran: fasilitasi persaingan sektor swasta; hindari atau hilangkan peraturan yang secara tidak per-lu menghambat investasi dan kegiatan operasional swasta; pertimbangkan secara sangat hati-hati

apakah berpihak pada BUMN menunjang efisiensi, fleksibilitas, dan tingkat responsif terhadap permintaan; serta jangan selalu berasumsi bahwa pemerintah telah mengetahui solusi yang terbaik.

Bagaimana dengan fasilitas dan layanan non-komersial? Tidak ada alasan mengapa seharusnya tidak juga disediakan oleh sektor swasta yang kompetitif di bawah model penyediaan berbasis kinerja (lihat Gambar 3). Daripada memberikan layanan seperti itu oleh mereka sendiri, pemerintah harus menetapkan standar kinerja dan memperbolehkan operator swasta mengajukan tawaran untuk menyediakannya. Ini dapat diharapkan akan menjamin bahwa target-target layanan dan kualitas akan terpenuhi dengan biaya terendah, dan memungkinkan untuk menilai apakah manfaat yang dirasakan melebihi subsidi eksplisit yang terlibat.

Gambar 3: Manfaat dari Model-Model Pelaksanaan Berbasis Kinerja



Pengadaan Konvensional:

- Pemerintah membayar untuk masukan, bukan keluaran
- Kontrak-kontrak D/C/O/M terpisah – tidak ada optimalisasi siklus-hidup
- Tidak ada standar kinerja sepanjang masa proyek
- Kontraktor mempunyai insentif untuk menambah beban kerja mereka
- Risiko perpanjangan waktu/pembengkakan biaya ditanggung oleh Pemerintah

Pengadaan Berbasis Kinerja:

- Pemegang konsesi menyediakan layanan sepanjang siklus hidup proyek
- Pemegang konsesi mengelola risiko D/C/O/M melalui sub-kontrak – perpanjangan/pembengkakan biaya tidak mempengaruhi Pemerintah
- Optimalisasi siklus-hidup
- Pemerintah membayar hanya untuk yang diterimanya
- Pemegang konsesi mendapat insentif melalui mekanisme pembayaran untuk menjaga standar kinerja tinggi
- Belanja Pemerintah yang dapat diprediksi menjangkau masa depan

Terakhir, Pemerintah Pusat harus mengadopsi posisi yang lebih jelas dalam perannya di bidang infrastruktur dibandingkan dengan system transportasi daerah. UU no. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang diterapkan pada tahun 2001, menyerahkan tanggung jawab atas infrastruktur daerah kepada administrasi pada tingkat yang lebih rendah. Ini merupakan hal yang baik – karena membawa keputusan mengenai persoalan lokal lebih dekat kepada rakyat – tetapi karena beberapa alasan, ini telah memunculkan infrastruktur yang berkualitas rendah (lihat Boks 2).

Pertimbangan-pertimbangan ini menyoroti peran pemerintah yang paling penting: perencanaan strategis, penetapan standar teknis dan kinerja, menjamin persaingan yang efektif, serta melindungi keselamatan masyarakat dan lingkungan. Di mana pemerintah terlibat dalam penyediaan pelayanan, pemisahan dengan jarak agak jauh harus dilakukan antara fungsi-fungsi kebijakan/perencanaan/regulasi, dan peran layanan-pemasok: dengan demikian pemerintah akan lebih dapat memastikan penyedia layanan bertanggung jawab atas kualitas dan kinerja dan akhirnya melakukan divestasi atas operasi komersialnya kepada sektor swasta, jika diperlukan.

Boks 2: Kondisi Jalan Raya pada Tingkat Nasional dan Daerah

Jalan menanggung 70 persen dari semua ton-km beban angkutan barang dan 82 persen dari km-angkutan penumpang

- Dari jaringan sepanjang 477.000 km pada tahun 2010, 49.000 km merupakan jalan raya provinsi dan 385.000 km jalan kabupaten
- Jalan provinsi menanggung 19 persen beban km-kendaraan dan menyediakan sambungan vital antara jaringan-jaringan kabupaten dan nasional
- 86 persen dari jalan nasional berada dalam kondisi baik/cukup baik (stabil) pada tahun 2010, tetapi proporsi untuk jalan raya provinsi hanya 63 persen. Kondisi jalan tersebut tidak membaik – dan memang, di banyak provinsi keadaannya memburuk setelah desentralisasi

Sumber: Dokumen Rancangan Program PRIM

Prinsip-prinsip Investasi: Dalam hal investasi, pertanyaan-pertanyaan utama terkait kebijakan adalah:

- Aturan apa yang harus diberlakukan pemerintah terhadap investasi sektor swasta?
- Kriteria apa yang harus diterapkan untuk investasi oleh pemerintah?

Di mana terdapat pasar yang kompetitif, investasi sektor swasta harus didorong. Bahkan mendorong investasi asing akan bermanfaat dalam jangka panjang, karena perubahan-perubahan terbaru dalam hukum mengakui: pengguna akan menikmati layanan yang lebih baik, dan standar industri dalam negeri akan meningkat melalui kompetisi serta ketersambungan dengan usaha patungan. Alasan utama untuk mendorong investasi sektor swasta adalah kualitas dan VfM. Penyedia swasta, bertindak dalam kompetisi, termotivasi untuk memberikan layanan efisien, yang terfokus pada pelanggan (lihat Boks 3). Investasi swasta tidak seharusnya dipandang sebagai cara untuk menjembatani kesenjangan pendanaan.

Boks 3: Persaingan dan Tingkat Responsivitas atas Permintaan

Kompetisi mendorong kinerja dan inovasi. Para penyedia jasa yang saling bersaing berupaya menarik pelanggan dengan meningkatkan kualitas dan mengikis biaya. Jika mereka tidak melakukan itu, mereka akan bangkrut. Tekanan seperti ini tidak terjadi pada kinerja para operator milik negara atau perusahaan yang memegang monopoli di pasar. Sebagai akibat, konsumen yang dirugikan.

Kompetisi dapat mendorong kinerja dan tingkat responsivitas atas permintaan, bahkan ketika layanan-layanan yang diberikan tidak bersifat komersial. Sebuah contoh yang baik adalah penyediaan layanan perintis – para penyedia yang berkompetisi dapat mengajukan tawaran berdasarkan harga pemberian jasa yang memenuhi Indikator Kinerja Utama (KPI, *Key Performance Indicators*) yang ditentukan oleh Pemerintah.

Jika, karena alasan apapun, investasi sektor publik dipandang perlu – katakanlah, untuk jalan raya, perluasan jaringan rel kereta api, infrastruktur dasar pelabuhan – semuanya juga harus didorong oleh VfM. Dana publik akan terbuang sia-sia jika manfaat tidak melebihi biaya, dan biaya siklus-hidupnya – termasuk biaya pengguna – tidak diminimalisir.

Bagaimana dengan investasi non-ekonomi yang dianggap sangat penting karena alasan strategis, ekuitas, politik, atau alasan lainnya? Ini tentu saja juga harus tunduk pada penilaian manfaat/biaya sehingga biaya yang diperlukan untuk memenuhi tujuan-tujuan non-ekonomi teridentifikasi dengan jelas.

Ada banyak pembicaraan baru-baru ini mengenai peran “penugasan” BUMN (perusahaan kontraktor besar milik negara, seperti PT Hutama Karya, PT KAI, PT Pelindo I dan II, serta Angkasa Pura I dan II). Proposal untuk membangun sistem jalan tol Trans-Sumatera, misalnya, melibatkan kontraktor BUMN untuk bertanggung jawab atas pengelolaan

struktur yang mirip Kerjasama Pemerintah-Swasta (KPS) dengan masukan sektor swasta, seperti halnya Pelindo II menggunakan operator swasta untuk mengembangkan pelabuhan Kalibaru melalui pengaturan KPS yang kompetitif.

Dapat dikatakan, BUMN-BUMN ini bertindak sebagai agen pemerintah dalam mendapatkan investasi swasta dan manajemen siklus-hidup yang efisien. Tapi pasar swasta akan memandang pendekatan ini sebagai penambah risiko terhadap suatu proposisi investasi yang sudah berisiko. Kejelasan yang lebih baik diperlukan pada pengaturan tata kelola pemerintahan dan transparansi, prosedur pengadaan, langkah-langkah anti-korupsi, dan tingkat kompetensi teknis, sebelum pasar dapat merasa yakin dalam mengelola risiko-risiko yang terkait.

Selain peran mereka dalam memberikan panduan teknis, lembaga-lembaga pusat harus mencari cara untuk memberikan insentif untuk pengambilan keputusan dan kinerja daerah yang lebih baik, daripada mencoba untuk merebut kembali kewenangan yang telah didesentralisasi. Salah satu cara yang jelas adalah menjadikan transfer dana hibah Pemerintah Pusat tergantung pada hasil kinerja dan pengawasan publik, seperti yang sedang diuji coba dalam proyek Peningkatan dan Pengelolaan Jalan Provinsi (PRIM, *Provincial Road Improvement and Maintenance*) IndII (lihat Boks 4).

Boks 4: Struktur Insentif PRIM

- Fokus terhadap pemeliharaan
- Menggunakan kontribusi hibah AIGG sebagai insentif untuk memperkuat tata kelola pemerintah dan pemberian layanan secara berkelanjutan
 - o Hibah berkontribusi hingga 40 persen dari pengeluaran untuk pemeliharaan, jika hasil kerjanya memenuhi indikator-indikator teknis dan PPB yang telah disetujui
 - o Tambahan hibah hingga 10 persen sebagai apresiasi atas peningkatan kelembagaan
- Meningkatkan dan memperkuat prosedur pemerintah yang telah ada
 - o Konsultan lokal untuk desain/supervisi, kontraktor lokal untuk penerapan
- Dengan dukungan, FLAJ dapat memberi dukungan untuk menjamin agar lembaga penyelenggara jalan raya bertanggung jawab atas kinerjanya
- Insentif anti-korupsi yang kuat
- Kontribusi hibah hanya diberikan apabila kinerja memuaskan
- Memakai Referensi Harga Satuan (RUC, *Reference Unit Costs*) untuk mengurangi kolusi harga

Prinsip-Prinsip Pengaturan: RPJPN 2005–2025 dengan bijaksana berpandangan bahwa perluasan investasi yang didorong sektor swasta merupakan kunci untuk mencapai pertumbuhan dan standar hidup yang tinggi. Jadi peraturan harus mendorong, bukan menghambat, ekspansi ini. Pemerintah cenderung mengatur secara berlebihan, dan Indonesia bukan pengecualian. Di sektor transportasi, tujuan dari peraturan seharusnya untuk memfasilitasi investasi swasta, mendorong persaingan yang sehat, serta melindungi keselamatan dan lingkungan. Oleh karena itu harus ada tinjauan kritis terhadap kerangka peraturan yang ada untuk:

- Menghapus hambatan pengaturan dan praktis untuk masuk pasar yang menekan keterlibatan sektor swasta dan persaingan, termasuk yang ditujukan untuk melindungi BUMN.
- Memungkinkan partisipasi sektor swasta dalam kegiatan non-komersial, seperti menyediakan layanan-layanan penting di mana tarif atau harga tiket tidak menutupi biaya, dengan memfasilitasi pendekatan berbasis kinerja dan pengadaan layanan-layanan tersebut melalui tender yang kompetitif.

Di sisi lain, tinjauan tersebut harus menentukan cara:

- Mempertegas dan menegakkan kontrol atas (a) operasional sektor swasta yang berdampak negatif pada masyarakat; dan (b) peraturan yang dirancang untuk melindungi lingkungan dan keselamatan publik, termasuk standar teknis.

Tinjauan pembatasan partisipasi swasta tidak boleh dibatasi pada peraturan yang mengatur cara masuk pasar dan persaingan. Ini juga harus mencakup aturan mengenai kontrak tahun-jamak (yang menghambat adopsi kontrak layanan siklus-hidup berjangka panjang, bahkan ketika mereka menawarkan manfaat VfM) dan praktik-praktik seperti pembatasan ukuran kontrak sedemikian rupa sehingga peserta yang lebih besar, serta lebih kompetitif menganggapnya tidak menarik dan potensial skala ekonomi pun terlewat.

Prinsip-Prinsip Penetapan Harga: Subsidi bahan bakar minyak (BBM) angkutan jalan harus dibayar pemerintah sebesar USD 20 miliar per tahun dan nilainya terus meningkat, bahkan setelah kenaikan harga baru-baru ini. Mengesampingkan subsidi tersebut, pengguna jalan berkontribusi, melalui pajak dan retribusi, hanya sebagian kecil dari biaya tahunan dari jaringan non-tol. Pengguna moda lainnya tidak begitu beruntung: dengan pengecualian layanan kereta api kelas ekonomi, mereka biasanya membayar seluruh biaya, termasuk biaya infrastruktur. Ini mendistorsi permintaan, menjadikan moda yang bersaing kurang menarik dan menyebabkan kemacetan yang tidak perlu di jalan. Ini juga mengurangi insentif untuk mengoperasikan kendaraan-kendaraan secara lebih efisien.

Sebagai aturan umum, demi kepentingan efisiensi, harga yang dibayarkan pengguna untuk infrastruktur dan layanan transportasi harus mencerminkan biaya yang dikeluarkan. Idealnya semua ini ditetapkan oleh persaingan daripada dikendalikan oleh regulasi. Apabila tidak ada persaingan pasar atau permintaan terlalu rendah untuk menjadikan pasokan menguntungkan, subsidi mungkin akan diperlukan, tetapi daripada membuat mereka tanpa batas (dengan menanggung biaya penyediaan layanan melalui BUMN), subsidi tersebut harus dibatasi oleh kontrak berbasis kinerja yang secara kompetitif dilelang. Pemerintah kemudian dapat menetapkan harga untuk mencerminkan tujuan-tujuan sosial dengan pengetahuan bahwa biaya dibatasi oleh persaingan dan standar kinerja yang ditetapkan.

Gambar 4: Ilustrasi Strategi Sektor Transportasi untuk Mendukung Pertumbuhan Ekonomi

Sub-Sektor	Strategi	Kinerja Keluaran			
		Konektivitas	Aksesibilitas	Ketersediaan	Kualitas
Jalan	Mengembangkan jaringan jalan tol bermutu tinggi dengan akses terbatas (lihat Gambar 5)	•			•
	Modernisasi jaringan arteri, dengan pengaspalan dan jembatan yang mampu menampung beban lebih berat	•			•
	Meningkatkan koneksi jalan ke pelabuhan	•	•	•	
	Mengembangkan rute angkutan barang melalui/sekitar daerah perkotaan	•	•	•	
	Memperkenalkan pendekatan berbasis kinerja terhadap penyediaan dan pengelolaan siklus hidup	•		•	•
Perkeretaapian	Mendorong pengembangan Perkeretaapian Khusus oleh swasta	•	•	•	•
	Meningkatkan koneksi jalur kereta api ke pelabuhan dan bandara	•	•	•	
	Melakukan restrukturisasi perusahaan kereta api milik negara PT KAI berikut unit-unit usahanya	•			•
	Memperbolehkan sektor swasta untuk menawarkan layanan perkeretaapian khusus (barang dan penumpang) pada rel publik	•	•	•	•
Feri	Menghapuskan monopoli dari perusahaan feri milik negara PT ASDP pada rute feri; mendorong partisipasi swasta dalam pelabuhan dan layanan feri	•	•	•	•
Pelabuhan	Mendorong persaingan sektor swasta dengan perusahaan-perusahaan pelabuhan milik negara (Pelindo 1 sampai 4), dan dalam operasional Pelindo; memfasilitasi pelabuhan-pelabuhan swasta di bawah kontrol Direktorat Jenderal Perhubungan Laut	•	•	•	•
Bandara	Mendorong pengelolaan bandara-bandara tertentu oleh sektor swasta	•			•
Antarmoda	Memfasilitasi keterlibatan operator angkutan multimoda	•	•	•	•
	Memfasilitasi perkembangan terminal multimoda/persimpangan/hub logistik oleh pihak swasta	•	•	•	•

Mendukung Pertumbuhan Ekonomi

Prinsip-prinsip kelembagaan, investasi, pengaturan, dan harga ini harus diterapkan secara konsisten untuk menangani pembangunan sektor dan tantangan operasional selama periode RPJMN III. Melakukan ini akan membantu untuk berpikir dari segi *hasil* (dampak) daripada *masukan* (proyek, atau kegiatan). Dapat dikatakan bahwa hasil diinginkan yang paling penting adalah pertumbuhan ekonomi yang cepat (dan merata, tapi ini akan dibahas secara terpisah di bawah ini).

Untuk memenuhi tantangan pertumbuhan yang cepat, lembaga-lembaga sektor transportasi harus membuat kerangka, dan mengukur efektivitas dari, rencana strategis mereka (RENSTRA) untuk tahun 2015–2019 dengan menggunakan ukuran kinerja terhadap hasil yang diharapkan. Di masa lalu, mereka telah membuat daftar target mereka dari segi masukan saja (berapa meter dari dermaga yang dibangun, jumlah gerbong yang diadakan, lebar jalan yang diperluas), tetapi itu tidak membantu dalam menilai apakah, sistem transportasi yang efisien, aman, dan responsif terhadap permintaan telah dihasilkan.

Ukuran utama terhadap kinerja sektor ini terkait dengan konektivitas (waktu perjalanan dan biaya), aksesibilitas (keterkaitan jaringan, kedekatan dengan tempat asal dan tujuan), ketersediaan (frekuensi layanan, keandalan), keselamatan dan kualitas (kenyamanan, keamanan, kesesuaian untuk tujuan). Sebagian besar merupakan bahan penting untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang cepat.¹ Gambar 1 mengilustrasikan ini, menyoroti beberapa komponen kunci yang akan diperlukan jika tujuan pertumbuhan RPJMN III harus dipenuhi. Perlu diingat juga bahwa pilihan-pilihan mengenai kualitas infrastruktur, efisiensi, kemacetan perkotaan, dan kesenjangan daerah – topik-topik yang dibahas secara terpisah di bawah ini – berperan pula dalam mendukung pertumbuhan; semua ini harus dibahas dalam strategi RENSTRA juga.

Meningkatkan Kualitas Infrastruktur

Meningkatkan kualitas infrastruktur terutama merupakan persoalan insentif. Jika pengguna diberdayakan untuk menuntut kualitas yang lebih baik atau bersedia membayar untuk itu, maka kualitas yang lebih baik kemungkinan akan dihasilkan; ini akan sesuai dengan kepentingan penyedia layanan. Tetapi insentif-insentif yang terbaru bersifat menyimpang: lembaga-lembaga pengelola jalan raya mendapatkan anggaran yang lebih besar untuk proyek-proyek rekonstruksi jika mereka mengabaikan pemeliharaan; konsultan dan kontraktor memperoleh lebih banyak keuntungan jika mereka memotong biaya untuk kualitas; operator pelabuhan merasa lebih mudah untuk memaksakan penundaan pada perusahaan pelayaran daripada berinvestasi untuk kapasitas baru; politisi lebih memilih untuk mengumumkan proyek-proyek modal baru yang mudah dilihat daripada mengalokasikan dana yang tak terlihat untuk memelihara fasilitas yang telah ada. Strategi yang harus diambil, oleh karena itu, adalah memberikan insentif bagi penyediaan dan pemeliharaan fasilitas dan layanan dengan kualitas yang lebih baik (dan dalam konteks ini “pemberian insentif” termasuk memaksakan disinsentif terhadap penyedia yang membiarkan kualitas standar merosot). Contoh insentif tersebut meliputi:

Boks 5: Memberdayakan Masyarakat melalui PRIM: Peran dari Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (FLAJ)

- Meningkatkan tata kelola dan transparansi
 - Menangani persoalan yang menyangkut kepentingan masyarakat
 - Menekan lembaga penyelenggara jalan raya untuk merencanakan dan melaksanakan program pemeliharaan yang efektif
- Dipimpin oleh Gubernur
 - Keanggotaan meliputi para kepala dinas pekerjaan umum provinsi, kepolisian, dan lembaga transportasi darat, wakil operator transportasi, seorang wakil universitas, beberapa ahli transportasi, seorang wakil organisasi non-pemerintah dengan fokus pada transportasi, dan seorang pengamat transportasi.
- PRIM akan memperkuat peran FLAJ dalam menangani pengaduan masyarakat dan mengawasi rencana dan program DPU
- Dukungan PRIM kepada FLAJ:
 - Memberi dukungan dalam meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai isu-isu terkait pemeliharaan jalan raya dan peran FLAJ
 - Pengiriman pesan SMS, pengembangan situs web, pertemuan-pertemuan masyarakat mengenai rencana dan proyek
 - Memberi dukungan dalam mengkaji prioritas kerja secara keseluruhan dan isu-isu lokal terkait proyek
 - Memberi dukungan dalam menangani isu-isu lintas sektoral
 - Misalnya: Akses bagi penyandang disabilitas
 - Melatih anggota FLAJ berdasarkan studi kebutuhan pelatihan yang dilaksanakan di bawah PRIM

- Skema berbasis kinerja untuk proyek-proyek modal dan O&M (*operations and maintenance*) di mana penghasilan pengembang berasal dari pembayaran reguler pemerintah (kadang-kadang disebut pembayaran “*availability/ketersediaan*” atau “*annuity/anuitas*”) yang akan dikenakan potongan bila gagal memenuhi standar kinerja.
- Menerapkan standar kualitas dan kinerja terhadap pemegang konsesi jalan tol, dan menegakkannya melalui penalti yang dikaitkan dengan kenaikan tarif tol atau perpanjangan jangka waktu konsesi.
- Menentukan standar kinerja untuk infrastruktur/layanan lain yang diperoleh melalui alih daya (misalnya, kontrak pemeliharaan suatu daerah atau jaringan, atau layanan non-komersial tetapi penting untuk daerah-daerah terpencil, termasuk jasa pengiriman, pelabuhan dan lapangan terbang kecil), dan menerapkan penalti seperti pemotongan pembayaran atas kegagalan dalam memenuhi standar.
- Memperkuat pengawasan pekerjaan, mempertegas tanggung jawab konsultan di bawah kontrak dan memberlakukan sanksi untuk kegagalan dalam menerapkan standar atau memenuhi persyaratan kontrak.
- Merevisi aturan pengadaan untuk memberikan bobot lebih bagi kualitas keluaran daripada biaya masukan.
- Pada tingkat daerah, memperkenalkan hibah bersyarat, berbasis kinerja dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah (Pemda) untuk infrastruktur dan layanan terpilih.
- Memberdayakan pengguna, media, dan anggota masyarakat yang tertarik untuk mengawasi dan mempengaruhi keputusan perencanaan dan kinerja pelaksanaan, seperti yang dilakukan di bawah program PRIM IndII (Boks 5).

Meningkatkan Efisiensi Layanan

Efisiensi – bahan utama lainnya dalam mendukung pertumbuhan – juga merupakan persoalan insentif: insentif untuk berkinerja lebih baik karena tekanan persaingan. Memang, alasan utama mengapa sektor swasta dipandang oleh RPJPN sebagai mesin utama pendorong pertumbuhan bukan karena perbedaan intrinsik antara perusahaan publik dan swasta tetapi karena perusahaan swasta (kecuali mempunyai monopoli) berusaha untuk menawarkan layanan yang lebih baik, lebih efisien, lebih responsif terhadap permintaan, dibandingkan dengan kompetitornya. Oleh karena itu, strategi sektor kunci yang berfokus pada peningkatan efisiensi harus:

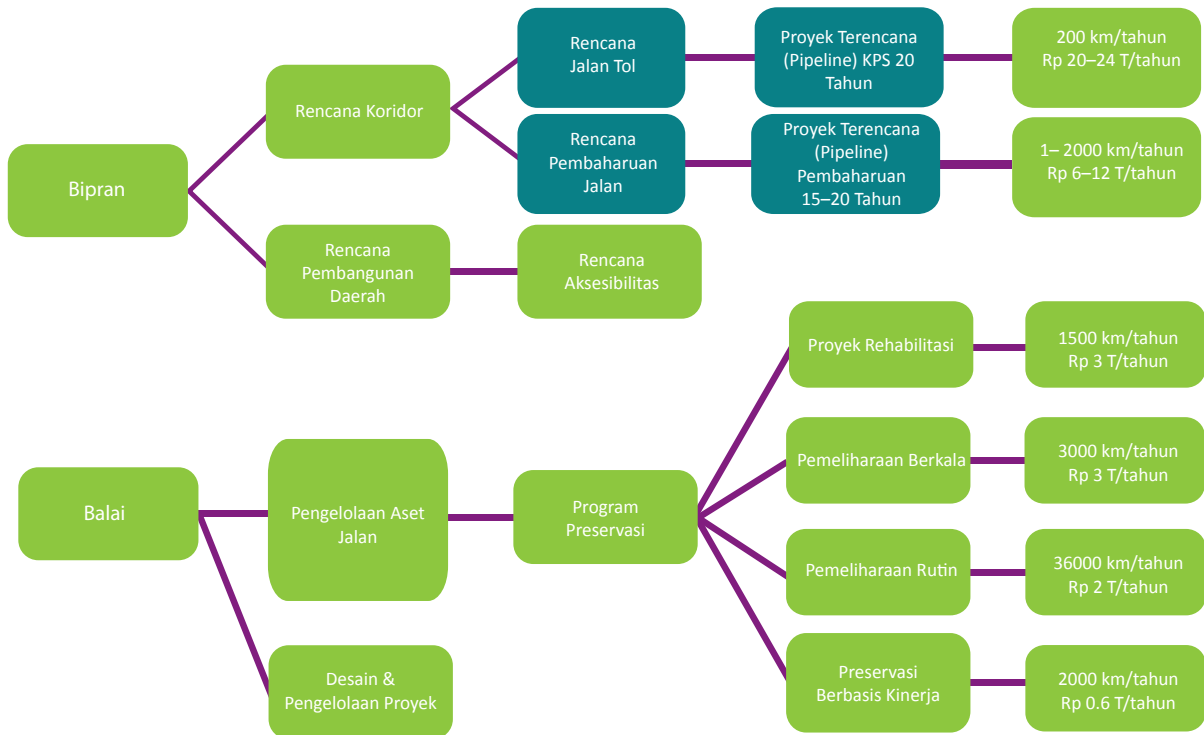
- Mencoba untuk membongkar monopoli, sektor publik maupun swasta, dan mempersiapkan BUMN untuk bersaing dengan sektor swasta, terutama di perkeretaapian, pelabuhan, feri, dan pengelolaan bandara.
- Mendorong persaingan sedapat mungkin dengan menghilangkan pembatasan yang tidak perlu pada saat masuk pasar dan operasi (termasuk, di mana dimungkinkan, pembatasan terhadap partisipasi asing).
- Menghapus pengaturan atau kendala lain yang menghambat respon yang efisien dari pesaing terhadap peluang komersial, seperti praktik perburuhan yang penuh batasan atau pembatasan yang tidak perlu terhadap inovasi (misalnya, dalam standar teknis).
- Merevisi perjanjian lisensi untuk mempromosikan kompetisi untuk memperoleh hak untuk menyediakan layanan (misalnya, pada rute bus) sambil memberikan fleksibilitas yang lebih besar untuk menyesuaikan layanan untuk memenuhi kebutuhan pengguna, dengan syarat standar kinerja minimum terpenuhi.
- Bagi kegiatan-kegiatan yang masih dikelola oleh sektor publik atau BUMN, fokus pada kinerja mereka, produktivitas dan profitabilitas, menetapkan target yang secara progresif semakin tinggi, memberikan lebih banyak otonomi bagi manajer dalam mengatur bagaimana mereka harus mencapai target tersebut, dan memberi penalti kepada mereka ketika mereka gagal untuk melakukannya. Dalam beberapa kasus, memperbolehkan ekuitas sektor swasta juga akan membantu menekan manajemen untuk berkinerja lebih baik.

Menangani Kemacetan Perkotaan

Kemacetan lalu lintas perkotaan membebani perekonomian, di kota Jakarta saja biaya mencapai sekitar USD 500 juta pada tahun 2002². Ini juga membatasi mobilitas, menjadikan orang sakit, mengurangi jangka hidup mereka, membatasi akses terhadap layanan-layanan dasar, fasilitas, dan kesempatan, serta memperburuk lingkungan perkotaan yang memang sudah buruk. Solusinya jelas; termasuk strategi-strategi berikut yang saling melengkapi:

- Daripada memberikan subsidi, menjadikan penggunaan mobil pribadi dan sepeda motor pada jam sibuk di jalan raya padat sulit dan mahal melalui jalan berbayar, pembatasan ruang jalan, mengurangi ketersediaan dan meningkatkan biaya parkir, dan secara fisik membatasi akses (sebaiknya bersamaan dengan langkah-langkah untuk meningkatkan kenyamanan dan mendorong orang masyarakat untuk berjalan kaki, bersepeda, dan menggunakan transportasi umum).
- Meningkatkan efisiensi lalu lintas dengan mengembangkan rute-rute alternatif, mengendalikan kegiatan bahu jalan, mengoptimalkan pengaturan sinyal, meningkatkan kualitas desain dan konstruksi jalan, menghapus penyempitan (misalnya, lajur yang terhenti kontinuitasnya), memperkenalkan sistem informasi rute/kemacetan, mendidik polisi lalu lintas mengenai cara mengatur lalu lintas (dan menggaji mereka dengan lebih baik) dan mengurangi jumlah kilometer kendaraan yang sangat berlebihan akibat perjalanan ekstra yang saat ini diperlukan akibat pengaturan rute tidak langsung yang tidak efisien, larangan berbelok dan berbalik (*U-turn*).
- Menyediakan alternatif angkutan umum yang lebih menarik dengan mengganti sektor informal dengan pelayanan bus formal yang beroperasi di bawah kontrak berbasis kinerja, meningkatkan tempat pemberhentian dan pergantian kendaraan (*interchange*) untuk meningkatkan kapasitas dan pengalaman penumpang serta, di mana kepadatan permintaan memungkinkan, mengembangkan *Bus Rapid Transit* (BRT) berkapasitas tinggi, *Light Rail Transit* (LRT), dan sistem rel berat.³

Gambar 5: Prioritas Jalan Raya Nasional dan Kebutuhan untuk Jaringan Jalan Raya Berkualitas Tinggi



Sumber: Saran IndII untuk Bina Marqa JAKSTRA, Agustus 2013

Sebagian besar dari prakarsa ini memerlukan kepemimpinan yang kuat di tingkat Pemda. Bagaimana lembaga-lembaga nasional dapat memberi dukungan? Dengan:

- Menegakkan persyaratan yang berlaku saat ini agar Pemda secara resmi mengadopsi rencana transportasi perkotaan (termasuk rencana untuk pengelolaan permintaan, pengelolaan lalu lintas, pengelolaan angkutan barang jalan raya, dan pengembangan transportasi umum) serta menetapkan semua ini sebagai prasyarat untuk mendapat dukungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), termasuk jalan baru yang berpotensi memberikan dukungan melalui transfer hibah bersyarat.

- Memfasilitasi alokasi pendapatan dari retribusi jalan (misalnya, biaya kemacetan) untuk transportasi umum.⁴
- Mengembangkan pendekatan model untuk melayani perizinan, termasuk model berbasis kinerja, bersama dengan standar kinerja minimum yang realistis dan spesifikasi teknis.
- Menyediakan layanan berbagi pengetahuan yang akan memungkinkan Pemda untuk bertukar informasi mengenai solusi mobilitas perkotaan yang sesuai.

Kurang tepat bagi lembaga-lembaga pemerintah pusat untuk mendikte solusi – misalnya, dengan menyediakan bus BRT ke kota-kota yang tidak siap untuk mengoperasikan dan memeliharanya – ketika jawaban lokal untuk kebutuhan lokal harus dikembangkan oleh masyarakat setempat, sebaiknya dengan pengawasan dan partisipasi publik.

Mengurangi Kesenjangan Antardaerah

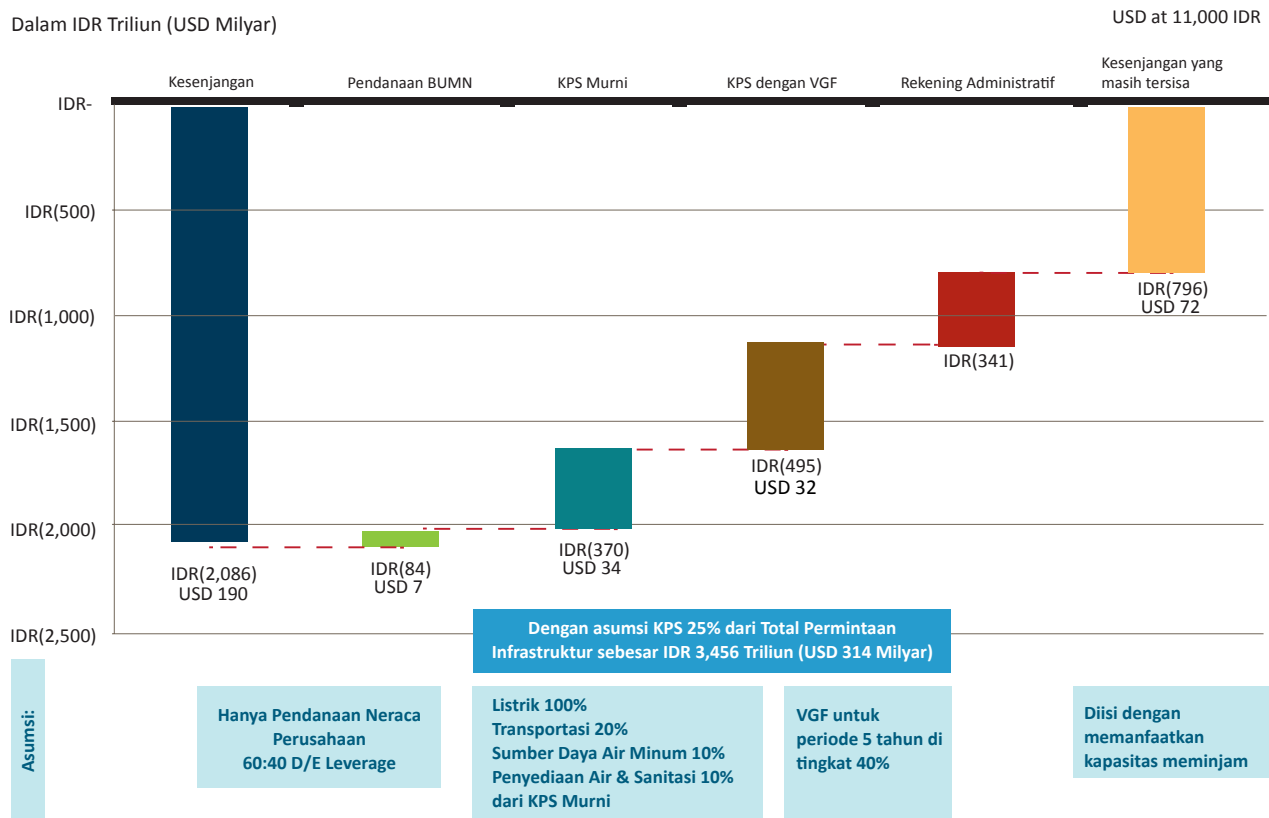
Alasan utama mengapa infrastruktur dan layanan transportasi buruk di daerah yang kurang berkembang adalah karena permintaan tidak mencukupi untuk menjustifikasi operasi komersial. Pengiriman berukuran lebih kecil, kurang sering, dan kurang dapat diprediksi; kemampuan untuk membayar lebih rendah. Namun ada alasan kuat mengapa pemerintah harus mencoba untuk mengurangi kesenjangan dengan daerah yang lebih maju. Biasanya ini akan melibatkan subsidi: konsesi kepada investor swasta, menerima tingkat keuntungan yang lebih rendah atas investasi publik, memberikan jaminan atas sebagian dari biaya layanan penting. Daripada menjadikannya tanpa batas, pemerintah harus lebih eksplisit mengenai apa yang ingin dicapai dan biaya untuk melakukannya.

Oleh karena itu, seperti halnya bagi perekonomian secara keseluruhan, strategi untuk mengurangi kesenjangan antardaerah harus didasarkan pada serangkaian *hasil* yang ditargetkan: tingkat minimum layanan atau aksesibilitas, misalnya, atau angka target pertumbuhan daerah. Kemudian harus ditentukan tindakan yang diperlukan untuk mencapai target tersebut dengan biaya minimum, berdasarkan perbandingan cara-cara alternatif untuk melakukannya. Alternatif-alternatif tersebut mungkin mencakup:

- Menaikkan ambang batas dukungan Dana Jaminan Infrastruktur Indonesia (Indonesia Infrastructure Guarantee Fund) atau dana pendamping proyek (VGF, *viability gap funding*)⁵ untuk investasi swasta di daerah-daerah seperti itu.
- Menetapkan target manfaat dan biaya dalam tingkat pengembalian ekonomi (*Economic Internal Rate of Return*) untuk investasi pemerintah yang lebih rendah dari ambang batas pengembalian yang diharapkan di Pulau Jawa atau Sumatera.
- Memperkenalkan kontrak berbasis kinerja yang ditenderkan secara kompetitif untuk layanan perintis (pionir) dan layanan non-komersial lainnya di bawah kontrak tahun-jamak.
- Menyediakan hibah berbasis kinerja yang ditargetkan dan bersyarat untuk Pemda-Pemda di wilayah tersebut.

Perlu diingat bahwa masing-masing alternatif di atas memungkinkan biaya subsidi untuk dimonitor dan dibandingkan dengan manfaat yang dirasakan dari strategi tersebut.

Meski demikian, sebelum memulai semua ini, pemerintah harus bertanya: mengapa layanan tersebut *belum* disediakan oleh sektor swasta? Seringkali peraturan yang tidak perlu atau pembatasan lainnya (misalnya, Pelindo mencegah akses ke pelabuhan) menghambat solusi yang tepat yang sebenarnya tidak justru memerlukan dukungan pemerintah.

Gambar 6: Kesenjangan Pendanaan Infrastruktur

Sumber: JICA, Presentasi RPJMN kepada Bappenas, September 2013

Catatan: Ini mencakup semua infrastruktur (kelistrikan, transportasi, sumber daya air minum, penyediaan air & sanitasi)

Mendanai Investasi yang Dibutuhkan

Analisis terbaru menunjuk kepada kesenjangan pendanaan sebesar USD 200 miliar selama periode 2015–2019 yang perlu diisi oleh bantuan sektor swasta (lihat Gambar 6). Dari mana semua ini akan datang? Mengapa upaya KPS di masa lalu gagal untuk menariknya? Untuk menjawab pertanyaan ini, pemerintah harus memahami apa yang memotivasi investor swasta. Mereka menginginkan imbalan yang wajar untuk melakukan investasi di bawah risiko yang dapat dikelola. Mereka tidak harus datang ke Indonesia untuk mendapatkan ini: ada banyak negara pesaing yang memiliki rezim pemerintahan yang transparan, pengaturan manajemen risiko yang dapat diterima, dan serangkaian proyek layak yang direncanakan untuk partisipasi sektor swasta. Mereka hanya akan berinvestasi dalam proyek di Indonesia jika imbalannya memadai dan dapat diandalkan, dan jika mereka sendiri dapat mengelolanya. Indonesia hanya bisa mendapatkan investasi ini – dalam persaingan dengan negara-negara lain – jika negara ini menawarkan (i) kesepakatan besi-tuang yang dijamin melalui persekongkolan dengan orang-orang yang berkuasa melalui proses pengadaan yang non-kompetitif, dan kemungkinan korup; atau (ii) model pelaksanaan yang transparan, dapat diprediksi, dapat diandalkan dan wajar, serta sesuai dengan praktik terbaik internasional. Indonesia masih jauh dari cara kedua ini, meskipun telah berupaya selama lebih dari 20 tahun.

Apa langkah-langkah pertama yang paling penting?

- Mengurangi jumlah proyek kandidat dalam rencana menjadi sejumlah terbatas dengan skema yang sederhana, dapat di-kelola, dan layak secara ekonomi yang pada dasarnya sudah dihilangkan risikonya (*de-risked*). De-risking berarti menghilangkan semua risiko yang tidak dapat dikelola sendiri oleh mitra sektor swasta, atau yang tidak bisa mendapatkan jaminan.
- Untuk proyek-proyek ini, melakukan sebuah analisis VfM secara berhati-hati untuk menunjukkan apakah ekonomi siklus-hidup penyediaan swasta melebihi biaya tambahan pembiayaan sektor swasta jika dibandingkan

dengan sebuah pembandingan realistis, yang disesuaikan dengan risiko sektor publik. Ekonomi siklus-hidup ini berasal dari penggabungan (*bundling*) desain, konstruksi/implementasi, dan tugas-tugas O&M sepanjang siklus-hidup proyek.

- Pertimbangkan dengan sangat hati-hati apakah risiko permintaan dan penghasilan (*demand and revenue risk*) harus dialihkan ke sektor swasta. Seperti halnya semua risiko yang dialihkan, risiko tersebut akan menarik harga kontingensi terburuk. Sampai sebuah model risiko yang lebih baik terbentuk, akan lebih baik bagi pemerintah untuk mempertahankan risiko penghasilan dan membuat agar pembayaran ketersediaan/kinerja dari penghasilan yang dikumpulkan secara independen.⁶
- Tetapkan standar keluaran yang jelas untuk menilai kinerja dan sebagai dasar dari setiap pengurangan pembayaran atau penalti lain. Jangan terlalu spesifik menentukan masukan, izinkan fleksibilitas penawar dalam memenuhi standar kinerja keluaran. Ini memungkinkan pendekatan inovatif untuk disampaikan.
- Mengadopsi, proses pengadaan yang transparan dan interaktif, yang dirancang untuk menguji tingkat risiko yang dapat diterima (*risk appetite*) dan untuk mengeksplorasi pilihan desain/pelaksanaan yang inovatif. Hal ini dapat mencakup prosedur untuk membuat penawar menetapkan harga risiko secara berangsur, sehingga pemerintah bisa menilai tingkat risiko seperti apa yang siap dipertahankan.
- Memelihara ketegangan kompetitif sampai ke tahap penawaran terbaik-dan-final dari sebuah daftar akhir dari dua peserta. Ini sangat penting untuk mengamankan VfM terbaik.

Sebagian besar dari saran-saran ini memerlukan perubahan terhadap cara proyek KPS dipersiapkan dan dilelang saat ini.⁷ Pendekatan tersebut memerlukan penasihat hukum, teknis, keuangan, pengadaan, perbankan, dan asuransi yang berpengalaman. Semua ini mahal, tapi biayanya akan jauh di bawah manfaat yang dihasilkan dari dokumentasi, pengelolaan risiko yang diterima pasar, transparansi pengadaan yang telah teruji dan, terutama, kepercayaan investor. Ini akan tercermin dalam penawaran harga. Diperlukan sebuah studi kelayakan solid yang membangun kepercayaan serta perbandingan VfM. Dibutuhkan sebuah pengenalan pasar (*market-sounding*) yang lebih dari sekedar *roadshow*: tujuannya harus untuk menilai selera dan harapan pasar dalam hal tata kelola pemerintahan, keuntungan finansial, pengalihan resiko dan kepastian pembayaran; kecuali harapan-harapan tersebut terpenuhi, proyek ini tidak akan berhasil. Diperlukan kerangka pengaturan yang dapat diandalkan dan tidak asing, yang memfasilitasi pengadaan dari model pelaksanaan yang dipilih dan memberikan keyakinan bahwa tidak akan ada perubahan-perubahan yang tak terduga. Dan semua itu membutuhkan peserta pendamping dari kalangan keuangan, konstruksi, konsultasi, dan operasional di Indonesia, yang memahami konsep-konsep terkait serta perubahan pola pikir yang diperlukan di dalam lingkungan yang lebih berbasis kinerja, termasuk kebutuhan untuk menyambut peserta asing dan mempelajari praktik-praktik terbaik dari mereka.⁸

Menyelamatkan Nyawa

Bagaimana kita bisa menghentikan sistem transportasi yang membunuh dan melukai orang, terutama di jalan? Sekitar 3 persen dari PDB musnah akibat kecelakaan di jalan. Biaya sosialnya sangat besar. Namun, kita secara fatal telah terbiasa dengan risiko-risiko tersebut. Untuk sektor jalan, jawaban sudah ada di depan kita. Lima pilar Rencana Umum Nasional Keselamatan (RUNK), dipersiapkan untuk memenuhi tujuan Dekade Aksi Keselamatan Jalan PBB, yang masuk akal dan sejalan dengan praktik yang baik:

- Manajemen Keselamatan Jalan (*Road Safety Management*), untuk mendorong koordinasi antar pemangku kepentingan dan membangun kemitraan sektoral
- Jalan yang Lebih Aman
- Kendaraan yang Lebih Aman
- Keselamatan yang Lebih Baik bagi Pengguna Jalan Raya
- Tindakan Pasca-Kecelakaan

Apa yang belum ada adalah realisasi dari keseriusan dan urgensi dari situasi dan komitmen untuk memperbaikinya: sebuah kemauan untuk menempatkan pertimbangan keselamatan di atas segalanya. Dengan Instruksi Presiden no. 4/2013 tentang Dekade Aksi Keselamatan Jalan, Presiden telah mengirimkan sinyal yang tepat. Fokus saat ini harus

pada tindakan terpadu oleh semua lembaga yang terlibat dalam RUNK untuk:

- Memperkuat komitmen untuk rencana aksi RUNK.
- Secara signifikan meningkatkan status kelembagaan fungsi-fungsi yang terkait dengan keselamatan dan membuat lembaga-lembaga bertanggung jawab atas kinerja keselamatan.
- Melibatkan masyarakat dan kelompok masyarakat dalam memberikan penekanan pada kinerja keselamatan dan memberi dukungan dalam proses pendidikannya.
- Meningkatkan standar teknis yang berkaitan dengan keselamatan, dan memandatkan program audit keselamatan independen.
- Memperkuat kemampuan konsultan dan operator melalui sertifikasi keselamatan.
- Mengambil tindakan atas titik-titik rawan kecelakaan (*blackspots*) dan risiko keamanan lainnya melalui program penanganan yang tepat.
- Memperkuat kualitas penegakan keamanan oleh polisi dan hukuman untuk pelanggaran yang terkait dengan keselamatan, juga menargetkan perusahaan transportasi dengan ancaman pencabutan izin.
- Memperkenalkan insentif bagi manajemen keselamatan daerah yang lebih baik melalui hibah bersyarat berbasis hasil bagi Pemda.

Untuk sub-sektor selain jalan raya, upaya-upaya yang dilakukan harus berfokus pada standar teknis, penguatan peran regulator keselamatan independen, dan hukuman berat, termasuk pencabutan izin atau pendapatan.

Kesimpulan

Jika target RPJPM 2025 dimungkinkan untuk mencapainya, RPJMN 2015–2019 sebaiknya memperkenalkan reformasi yang lebih radikal daripada sebelumnya. Sikap *business-as-usual* tidak akan cukup. Banyak saran dalam artikel ini telah dikenali sebelumnya – saran-saran tersebut bukan hal yang terlalu rumit untuk dimengerti – tetapi mereka akan mengubah sebuah *status quo* di mana banyak orang mempunyai kepentingan yang kuat. Hanya sedikit yang akan terjadi tanpa adanya kepemimpinan yang kuat dan ber-komit-men. Siapa yang akan memberikan ini? Mitra utama IndII, Bappenas (dengan dukungan seorang presiden yang memiliki visi dan keberanian). Bappenas bertanggung jawab atas perencanaan pembangunan nasional. Bappenas harus teguh dalam hal perlunya reformasi kebijakan dan strategi, dimulai dengan RPJMN 2015–2019. ■

NOTES:

1. Bahkan kualitas layanan mendukung pertumbuhan ekonomi. Beberapa perusahaan perkapalan dalam pasar yang sangat kompetitif dan yang tidak sensitif terhadap harga lebih menyukai layanan yang cepat, dapat diandalkan, dan aman, bahkan kalau layanan tersebut mempunyai harga yang lebih tinggi.
2. Sumber: UKP4, mengutip Studi Jabodetabek Urban Transport Policy Integration (JUTPI).
3. Sistem seperti ini jauh lebih efisien daripada alternatif bagi koridor yang padat, tetapi mereka hanya melayani perjalanan sepanjang koridor tersebut. Sistem transportasi umum yang lebih menyebar dan terkoneksi juga dibutuhkan, dengan bermacam-macam layanan, tergantung pada kondisi jalan raya dan pola permintaan.
4. Sesuai peraturan yang berlaku, pungutan seperti itu dianggap pajak, dan tidak dapat ditentukan alokasinya.
5. Dana pendamping proyek (*viability gap funding*) menyediakan dukungan finansial dalam bentuk hibah, sekali waktu atau ditanggungkan, kepada proyek infrastruktur yang dilakukan melalui KPS, dengan harapan untuk menjadikan proyek tersebut menjadi layak secara komersial.
6. Keuntungan penting dari ini adalah dimungkinkannya pemerintah untuk mempertahankan kendali atas pungutan tol/tarif/harga, dan menggunakan ini apabila diperlukan sebagai cara mengatasi persoalan penetapan harga antarmoda atau mencapai sasaran sosial-politik.
7. Perlu diingat, bahwa pendekatan ketersediaan/kinerja juga tidak memerlukan *viability gap financing*.
8. Hal ini juga akan memperkuat kemampuan para mitra Indonesia untuk berpartisipasi di pasar internasional.

Tentang para penulis:

John Lee, Direktur Teknis Transportasi IndII, adalah seorang ahli transportasi yang mempunyai pengalaman lebih dari 40 tahun, termasuk 15 tahun diantaranya bekerja di Indonesia. Ia telah menangani berbagai macam proyek kebijakan dan perencanaan yang menyangkut seluruh moda transportasi, di tingkat nasional dan regional di Asia, Afrika, Timur Tengah dan Pasifik. Ia menguasai persyaratan yang dibutuhkan oleh lembaga bantuan internasional yang berskala besar. Sebelum bergabung dengan IndII, John bekerja sebagai penasihat untuk Departemen Perhubungan di Abu Dhabi, dimana ia terlibat dalam pengerjaan jalan tol dan divisi transportasi publik dari tahap awal. John mempunyai keahlian dalam pengembangan institusi, studi kelayakan investasi, perencanaan transportasi multimoda, pelaksanaan proyek berbasis kinerja (termasuk PPP) dan pengelolaan aset.

Prof. Suyono Dikun Ph.D adalah Penasihat Utama – Lead Advisory Support Unit (LASU). Ia memiliki lebih dari 30 tahun pengalaman profesional. Ia memulai karirnya sebagai dosen di Universitas Indonesia dan sejak tahun 1993 berkecimpung di bidang infrastruktur dan pengembangan kebijakan dan perencanaan regional untuk Bappenas. Ia memainkan peran yang signifikan dalam formulasi Repelita VI di bidang sains dan teknologi, sumber daya manusia, transportasi, telekomunikasi, sumber daya air, dan strategi pengembangan regional. Selama tahun 1998–2000, Dr. Suyono menjabat sebagai Asisten Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan dan Industri (EKUIN), bertanggung jawab untuk industri dan jasa. Dr. Suyono ditunjuk sebagai Wakil untuk Infrastruktur di Bappenas pada tahun 2002, dan pada tahun 2005 ia dipindahkan ke Kementerian Koordinator Perekonomian sebagai Wakil Menteri, juga bertanggung jawab untuk infrastruktur dan pengembangan regional. Keterlibatannya ia di bidang infrastruktur meluas dalam kurun waktu 2002–2006, ketika ia menjalankan tugas sebagai Sekertaris untuk Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur (KKPPI). Ia memainkan peran yang signifikan dalam pembuatan kebijakan baru, regulasi, dan kerangka kerja institusi untuk penyediaan infrastruktur, termasuk Paket Kebijakan Infrastruktur 2006.

ARAH BARU UNTUK SEKTOR AIR MINUM DAN SANITASI INDONESIA

Pemerintah Indonesia sedang berupaya untuk menyediakan layanan air minum dan sanitasi yang cukup bagi seluruh warganya. Kesuksesan yang diraih dalam upaya yang ambisius ini memerlukan pendekatan baru untuk memberikan insentif kepada Pemerintah Daerah, mengembangkan kapasitas institusi daerah, dan mendorong rasa memiliki Pemerintah Daerah pada asetnya. • Oleh Jim Coucouvins dan Joel Friedman



Pemenuhan tujuan air minum dan sanitasi yang lebih baik akan membuat pemandangan seperti sungai di Surabaya ini menjadi bagian dari kisah di masa lalu.

Foto oleh Andre Susanto

Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk memenuhi Sasaran Pembangunan Milenium (MDG) untuk air minum dan sanitasi. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJMN) yang sekarang berlaku membidik sasaran yang ambisius, yaitu akses penuh terhadap pelayanan dasar pada 2019. Namun, terdapat indikasi bahwa hasil saat ini dan yang diproyeksikan dalam pembangunan infrastruktur air minum dan sanitasi tidak akan mampu mengejar pertumbuhan penduduk dan depresiasi aset. Contohnya, kapasitas aset produktif Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) pada tahun 2004 kira-kira 130.000 liter per detik dengan aset senilai USD 6,3 miliar. Pada tahun 2009, kapasitas itu hanya naik hingga 145.000 liter per detik, kenaikan 11 persen, dengan aset senilai USD 7 miliar, juga kenaikan 11 persen. Kenaikan ini tidak cukup untuk mengejar pertumbuhan penduduk perkotaan sebesar 18 persen dalam jangka waktu tersebut, apalagi meningkatkan cakupan pada taraf yang dapat meraih sasaran 2019. Hal yang memperburuk masalah tekanan penduduk ini adalah kenyataan, bahwa sebagian besar pertumbuhan perkotaan terjadi di daerah pinggiran kota dan kota-kota kecil, terutama di luar Jawa dan Sumatra, yang cenderung belum memiliki infrastruktur transportasi dan sarana pengolahan yang mahal. Oleh karenanya biaya untuk memperluas cakupan di daerah ini akan jauh melebihi biaya di kota-kota besar yang biasa.

Sudah jelas bahwa Indonesia harus lebih banyak berinvestasi di sektor infrastruktur air minum dan sanitasi di tingkat pusat, provinsi, dan terutama tingkat daerah (kota dan kabupaten). Hal ini terutama berlaku di sektor sanitasi, yang tertinggal dari sektor air minum dalam hal investasi dan cakupan. Pemerintah Daerah (Pemda) memiliki rekor komitmen paling rendah untuk investasi sanitasi. Meski ada sekitar 350 PDAM di seluruh Indonesia, hanya terdapat 11 skema saluran pembuangan air limbah perkotaan, dan ini dibangun oleh Pemerintah Pusat.

Poin-Poin Utama:

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Indonesia saat ini menargetkan akses penuh terhadap pelayanan dasar pada tahun 2019. Pemenuhan target ini tidak akan tercapai, terutama dalam bidang sanitasi, kecuali Pemerintah Daerah melakukan Investasi sebesar USD 1 Miliar untuk menambah rencana pengeluaran yang ditetapkan dari Pemerintah Pusat. Untuk mengelola Investasi tersebut guna memperluas cakupan layanan, diperlukan pendekatan baru untuk mendorong Pemerintah Daerah melalui pemberian insentif, kapasitas kelembagaan di tingkat daerah perlu dikembangkan, dan Pemerintah Daerah harus mengembangkan pendekatan baru untuk manajemen aset untuk menjaga pemanfaatan aset sebagai Investasi.

Menciptakan Pendorong Investasi Bagi Pemerintah Daerah: Pendekatan yang efektif termasuk penggunaan hibah berbasis hasil, yang pada fase I IndII membuktikan efektivitasnya untuk memperkuat komitmen Pemda dan mendorong pendanaan. Selain itu Dana Alokasi Khusus (DAK) telah menunjukkan kemampuan mendorong pendanaan dari Pemda dibandingkan Tugas Pembantuan (TP) dari Pemerintah Pusat.

Mekanisme penerusan hibah menawarkan potensi yang besar untuk pendanaan yang lebih besar. Undang-undang Kemenkeu yang telah diperbaiki memungkinkan dana hibah, pinjaman dan APBN ditransfer kepada Pemerintah Daerah sebagai hibah atau pinjaman. Jika kerangka kerja hukum dan prosedural untuk penerusan dana telah berjalan dengan baik, perubahan yang signifikan (mengurangi TP dan mendorong DAK) akan diperlukan untuk menggunakan mekanisme penerusan hibah.

Komitmen Pemda dapat ditingkatkan dengan mengkaitkan penerusan dana pada pencapaian standar layanan minimum dan perencanaan budget yang cukup untuk operasional dan pemeliharaan aset. Dengan memantau pencapaian tersebut akan memperkuat peran lembaga-lembaga teknis dan memberikan dasar pemikiran bagi pembiayaan hibah.

Memperkuat Kapasitas Kelembagaan Pemda: Fragmentasi dalam penyediaan layanan harus ditangani. Untuk menyediakan serangkaian layanan yang rumit diperlukan kerangka kerja kelembagaan yang berfungsi dengan baik di dalam Pemda dan diantara berbagai tingkatan pemerintahan, masyarakat, dan sektor swasta. Kunci agar dapat mendefinisikan peran dan tanggung jawab dengan baik adalah memastikan bahwa lembaga Pemda bertindak sebagai lembaga yang memimpin seluruh sektor sanitasi. Untuk mendorong koordinasi, kelompok kerja antar kelembagaan yang kuat (Pokja AMPL) baik di tingkat daerah, provinsi, maupun pusat dapat mengajak para pejabat dari seluruh lembaga yang berkepentingan untuk mengkoordinasikan program dan kebijakan.

Sebagai bagian dari program Pemerintah Pusat untuk mempercepat pembangunan sanitasi, Pemda diwajibkan untuk mempersiapkan dan melaksanakan Strategi Sanitasi Kota/Kabupaten (SSK) yang terpadu dan bersifat multi-tahun. Perlu diupayakan untuk memastikan bahwa SSK cukup relevan, realistis, dan ditargetkan sehingga bisa menjadi sarana yang efektif bagi Pemda untuk perencanaan dan penganggaran.

Kemampuan Pemda untuk memberikan layanan sangat beragam, namun mereka semua akan mendapatkan manfaat dari upaya mereka untuk membangun kapasitas kelembagaan dan meningkatkan keterampilan individu.

Meningkatkan Mekanisme Pembiayaan dan Manajemen Aset Pemerintah Daerah: Jika pendanaan dari Pemerintah Pusat untuk aset daerah diganti dengan hibah bagi Pemda, Pemda akan memiliki aset mereka sendiri dan memungkinkannya untuk melakukan perawatan dan penggantian. Hal ini nampaknya bisa meningkatkan keberlanjutan aset.

Dalam beberapa kasus, pendanaan Pemerintah Pusat bagi infrastruktur daerah dibenarkan. Jika diperlukan, komitmen Pemda untuk operasional dan pemeliharaan dapat dibangun jika Pemerintah Pusat segera mengalihkan aset ke lembaga daerah yang akan menggunakannya.

Baru-baru ini, Pemerintah mengumumkan kebijakan untuk mengejar investasi saluran pembuangan air limbah perkotaan secara lebih agresif. Kebijakan ini merupakan bagian dari program *Percepatan Pembangunan Sanitasi Permukiman (PPSP)*. Untuk itu, Pemerintah menaikkan anggaran Kementerian Pekerjaan Umum sekitar 100 persen untuk periode pembangunan lima tahun 2010–14. Anggaran ini sebesar kurang lebih Rp 4 triliun atau sekitar USD 360 juta per tahun. Dengan estimasi keseluruhan kebutuhan investasi sanitasi sebesar USD 1,4 miliar per tahun guna memenuhi sasaran PPSP, Pemda harus mengeluarkan investasi sekitar satu miliar dolar. Dana ini harus disediakan melalui pengalihan dana di tingkat daerah dan penyediaan dana tambahan dari sumber-sumber Pemerintah Pusat yang diteruskan ke Pemda.

Bahkan dengan peningkatan investasi pun, masih ada sejumlah tantangan yang harus dihadapi, dan peluang yang harus diambil, agar investasi ini bermanfaat untuk cakupan yang lebih luas:

- Pendekatan-pendekatan baru untuk menyemangati Pemda berinvestasi di infrastruktur harus dirangkul secara lebih luas.
- Masalah terkait kelemahan kapasitas kelembagaan di tingkat daerah untuk membangun, menjalankan, dan memelihara infrastruktur air minum dan sanitasi harus ditangani.
- Pemda harus memelihara aset air minum dan sanitasi secara lebih baik agar aset-aset tersebut tidak memburuk secepat sekarang, dan untuk itu diperlukan pendekatan baru terhadap pengelolaan aset.

Artikel ini akan menyajikan tiga tema lintas sektor dan rekomendasi untuk sektor air minum dan sanitasi Indonesia. Penulisannya didasarkan pada pemikiran bahwa peningkatan dana akan disediakan bagi sektor tersebut tetapi harus disertai dengan penguatan mekanisme pembangunan, tata kelola pemerintahan, dan kerangka kerja kebijakan, sesuai dengan maksud peningkatan dana tersebut. Rekomendasi yang harus dibuat untuk dimasukkan ke bagian sektor air minum dan sanitasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015–2019 akan membantu memastikan, bahwa manfaat investasi di sektor air minum dan sanitasi ini dimaksimalkan. Artikel ini bersumberkan pengalaman Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) dalam menerapkan program air minum dan sanitasi di Pemda.

Pemerintahan Daerah Harus Mendapat Lebih Vanyak Insentif untuk Berinvestasi di Infrastruktur Perluas mekanisme hibah berbasis hasil, seperti yang dirintis dalam program IndII, yang telah terbukti meningkatkan investasi Pemda di infrastruktur dan membangun komitmen: Tiga program IndII – Hibah Peningkatan Infrastruktur, Hibah Air Minum, dan Hibah Infrastruktur Australia Indonesia untuk Sanitasi (sAIIIG) – memanfaatkan mekanisme hibah berbasis hasil. Hibah-hibah ini disediakan langsung untuk Pemda melalui perjanjian hibah yang mengikat secara hukum antara kepala Pemda dan Menteri Keuangan. Perjanjian Hibah menentukan apa yang harus dilakukan Pemda dengan dana hibah tersebut, bagaimana pekerjaan mereka akan diverifikasi, dan bagaimana dana akan dicairkan. Mekanisme ini cocok untuk modalitas berbasis hasil atau kinerja yang memberikan lapisan akuntabilitas tambahan pada proses. Pemda hanya dibayar setelah mereka meraih standar kinerja tertentu (termasuk reformasi tata kelola), dan mendapatkan hasil yang disepakati. Pada Fase 1, program hibah IndII memanfaatkan sekitar 60 persen dari hibah tersebut sebagai sumbangan dari Pemda. Pemda menunjukkan komitmen mereka untuk menganggarkan pendanaan yang sedang berjalan untuk operasional dan pemeliharaan. Program-program ini oleh karenanya berhasil mengerahkan dana yang sangat dibutuhkan di tingkat daerah.

Pemerintah Pusat secara luas mengakui tingkat efisiensi ini. Peningkatan program hibah selama fase IndII saat ini mencakup target tata kelola dan ketertautan kinerja pada program pemerintah lainnya guna meningkatkan dampak dan penetrasi. Mekanisme semacam ini memberikan sarana untuk menyalurkan dana donor langsung kepada Pemda. Langkah logis selanjutnya adalah Pemerintah mengakomodasikan mekanisme hibah ke arus umum pembiayaan dan menaunkannya ke perbaikan kinerja Pemda.

Secara berangsur-angsur beralih dari pendanaan Pemerintah Pusat untuk infrastruktur daerah melalui Tugas Pembantuan menuju Dana Alokasi Khusus dan akhirnya menuju penerusan hibah karena hal ini akan menghasilkan pemanfaatan dana Pemda yang terbatas dengan lebih baik: Sebagaimana telah disebutkan, Pemerintah meningkatkan dana dalam Anggaran dan Pengeluaran Belanja Negara (APBN) menjadi USD 360 juta pada tahun 2013. Untuk sarana sanitasi Pemda, dana ini disalurkan melalui Tugas Pembantuan (TP). Pendanaan langsung dengan jumlah terbatas, USD 42 juta, dianggarkan dari Dana Alokasi Khusus (DAK). Analisis terbaru tentang pengeluaran untuk infrastruktur menunjukkan, bahwa meski terdapat kurangnya transparansi dan akuntabilitas, DAK memanfaatkan lebih banyak dana dari Pemda daripada TP. Sesungguhnya, TP menghasilkan efek substitusi: sudah terbukti bahwa untuk setiap unit pendanaan TP, Pemda mengurangi pendanaannya sendiri melalui Anggaran dan Pengeluaran Belanja Daerah (APBD) hingga setengah unit. Meski

tak sempurna, setidaknya DAK memanfaatkan sepuluh persen dari Pemda. Selain itu, hasil awal dari program Hibah Air Minum IndII menunjukkan bahwa program ini bahkan lebih efisien dalam menarik investasi di tingkat daerah.

Tidak ada alasan untuk berharap bahwa hasilnya akan berbeda untuk sanitasi. Sudah jelas bahwa mengingat kebutuhan besar mengerahkan dana tambahan untuk infrastruktur, terutama sanitasi di tingkat daerah, mekanisme penerusan hibah seperti Program Hibah IndII menawarkan potensi terbesar untuk peningkatan dana.

Pertimbangkan mengarusutamakan mekanisme penerusan hibah di dalam kerangka kerja fiskal keseluruhan untuk desentralisasi: Sebagaimana baru disebutkan, pendanaan langsung ke Pemda melalui program hibah diakui secara luas sebagai program yang lebih efektif untuk mengalihkan dana terikat ke Pemda, tapi pemerintah masih bimbang soal bagaimana meningkatkannya. Tidak diragukan bahwa dana hibah eksternal dapat diteruskan melalui program hibah tersebut. Masalahnya lebih rumit bila menyangkut soal mengalihkan pinjaman luar untuk infrastruktur perkotaan sebagai hibah. Revisi terbaru dari Peraturan Menteri Keuangan (Permenkeu) menyederhanakan proses penerusan hibah yang memungkinkan dana hibah, pinjaman, dan dana APBN dialihkan ke Pemda sebagai hibah atau pinjaman. Di dalam Pemerintah sendiri ada para pendukung yang melihat hal ini sebagai titik reformasi penting. Hingga kini, meski beberapa pinjaman terkadang disalurkan sebagai hibah ke Pemda, tidak semua pihak di Pemerintah Pusat mendukung penerusan hibah.

Prospek yang lebih sulit adalah, Pemerintah mengalihkan sebagian dana Kementerian yang ada, yang dimaksud untuk penyediaan infrastruktur perkotaan, ke dalam dana hibah. Namun, justru inilah proses perubahan yang diinginkan, dan proses tersebut memang harus dimulai. Program hibah IndII memberikan titik awal; masalahnya kini bagaimana menjaga momentum dan arah.

Kendati kerangka kerja hukum dan tata cara untuk mengarusutamakan penerusan hibah itu secara teori ada, kerangka kerja itu belum diterapkan di skala yang berarti. Tampaknya, diperlukan perubahan yang signifikan agar terjadi pengarusutamaan. Hal ini akan melibatkan pengurangan tekanan secara bertahap pada penggunaan saluran dana TP dan lebih banyak penggunaan pendekatan DAK untuk air minum dan sanitasi. Pada akhirnya, bisa saja penerusan hibah digunakan tidak hanya sebagai mekanisme untuk menyalurkan dana donor, tapi juga untuk menyalurkan dana Pemerintah Indonesia bagi sarana sanitasi dan air minum di tingkat daerah.

Diperlukan waktu untuk Pemerintah Pusat meresmikan dan memperluas pendekatan tersebut. Hal ini mungkin akan menimbulkan tantangan dari beberapa lembaga yang sudah sejak lama membangun infrastruktur daerah melalui anggaran Pemerintah Pusat. Bukti yang dikutip di atas menunjukkan bahwa ke arah inilah pembiayaan infrastruktur semestinya bergerak.

Memperluas penggunaan Standar Pelayanan Minimum (SPM) dan program pemantauan dan pengkajian Pemerintah untuk Pemda guna mendorong investasi Pemda: Meningkatkan ketersediaan pendanaan jelas memberikan insentif bagi investasi Pemda di infrastruktur air minum dan sanitasi. Pemda akan lebih berkomitmen untuk menganggarkan operasional dan pemeliharaan yang sedang berjalan, bila mereka memahami bahwa pendanaan tambahan akan tersedia jika mereka menyediakan anggarannya dan, sebagaimana disebutkan di bawah, jika mereka memiliki asetnya. Insentif jangka panjang selanjutnya dapat diciptakan dengan cara menautkan penerusan hibah dengan prestasi standar pelayanan minimum (SPM). Standar ini untuk Pemda ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 65 Tahun 2005. Kriteria penilaian dijabarkan di PP 6/2008, yang menjelaskan cara mengkaji kinerja Pemda dalam meraih SPM. Standar dan kriteria ini harus dipandang sebagai alat yang positif untuk mendorong penyampaian pelayanan Pemda, bukan sebagai mekanisme hukuman untuk penurunan kinerja.

Memperkuat Kapasitas Kelembagaan Pemda

Merasionalisasikan peran dan tanggung jawab lembaga-lembaga daerah yang menyediakan pelayanan sanitasi dan menunjuk satu lembaga sebagai badan tunggal yang memikul tanggung jawab akhir untuk penyediaan layanan: Penyediaan serangkaian layanan yang rumit dalam beragam keadaan memerlukan kerangka kerja kelembagaan yang berfungsi tepat di dalam setiap Pemda dan antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta. Pengalaman dari program-program sanitasi IndII di kalangan Pemda, dan program-program sanitasi lainnya, menunjukkan bahwa terdapat fragmentasi kelembagaan dalam jumlah yang signifikan. Pelayanan yang berbeda-beda seringkali diberikan oleh lembaga yang berbeda – pelayanan air limbah terpusat oleh Dinas Kebersihan, pengelolaan lahan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) oleh Dinas Pekerjaan Umum (PU), skema sanitasi berbasis masyarakat dilakukan melalui Dinas Pemberdayaan Masyarakat. Di dalam subsektor, tanggung jawab atas fungsi yang berbeda-beda seringkali berada pada lembaga yang berbeda. Untuk sampah padat, contohnya, sebagian besar pengumpulan di tingkat rumah tangga dilakukan melalui ketua RT/RW yang melapor pada *lurah*. Namun, tanggung jawab pengumpulan sampah padat di pasar milik kota, contohnya, ada pada *Dinas Pasar*. Tanggung jawab pengelolaan TPA umumnya ada pada dinas Pemda lainnya seperti Dinas Kebersihan atau PU.

Kegiatan yang berhubungan seringkali merupakan tanggung jawab lembaga terkait – rencana tata ruang dan pengeluaran izin oleh *Dinas Tata Ruang*, pemantauan lingkungan hidup oleh *Badan Lingkungan Hidup*, atau pendidikan masyarakat oleh *Dinas Kesehatan*. Masih ada lembaga-lembaga lain yang memberi pelayanan pendukung seperti perencanaan dan pemrograman jangka panjang, penganggaran, dan pengembangan organisasi. Terakhir, beberapa skema berbasis masyarakat, menggunakan pendanaan dari Pemerintah Pusat atau dari proyek donor, dilakukan dengan keterlibatan terbatas atau tanpa keterlibatan dari Pemda.

Pastinya, kegiatan untuk meningkatkan akses ke pelayanan sanitasi akan mendapat manfaat dari upaya merasionalisasikan kerangka kerja kelembagaan untuk sektor sanitasi di tingkat daerah, peran dan tanggung jawab yang lebih terdefiniskan, dan koordinasi antarlembaga yang kuat. Kuncinya adalah memastikan bahwa satu lembaga daerah menjadi lembaga “utama” untuk seluruh sektor sanitasi. Lembaga ini harus yang berfokus pada pemberian pelayanan yang terlibat dalam sektor sanitasi. Mungkin Dinas Kebersihan, Dinas Pertamanan, atau Dinas PU. Lembaga ini harus memikul tanggung jawab langsung untuk ketiga subsektor (atau setidaknya limbah cair dan limbah padat) dan ini harus dikodifikasikan di dalam tugas-tugas pokok dan fungsi (*tupoksi*) yang didefinisikan secara hukum. *Tupoksi* ini harus menentukan bahwa dinas tersebut bertanggung jawab secara kelembagaan atas pemberian seluruh pelayanan sanitasi – di segala bidang dan menggunakan berbagai pendekatan dan program. Dinas ini harus memiliki kuasa meningkatkan anggaran untuk operasi dan pemeliharaan jangka panjang dan mampu memiliki semua aset yang berkaitan dengan sanitasi. Indikator-indikator kinerja harus dikembangkan dan upaya menuju penganggaran yang berorientasi pada kinerja harus didukung. Pesan jelas yang harus disampaikan adalah bahwa sanitasi merupakan tanggung jawab pemerintah dan oleh karenanya penyediaan seluruh pelayanan sanitasi akan dilakukan melalui dinas yang ditunjuk. Diberikannya otonomi lebih besar kepada lembaga itu akan berujung pada akuntabilitas yang meningkat pada masyarakat yang dilayaninya dan, seiring dengan waktu, orientasi yang lebih besar pada kinerja.

Menunjuk lembaga sanitasi utama bukan berarti bahwa semua program sanitasi akan, atau harus, disampaikan langsung oleh lembaga tersebut. Tergantung pada kondisi yang ada – topografi, kepadatan penduduk, tingkat pendapatan, tingkat keterampilan, budaya – dan pilihan prioritas, kebijakan, dan pendekatan masing-masing Pemda, berbagai instansi lainnya boleh memberikan pelayanan sanitasi. Pengelolaan sistem air limbah terpusat Banjarmasin dilakukan oleh sebuah badan umum milik negara (BUMN). Program sanitasi masyarakat SANIMAS dilaksanakan oleh organisasi berbasis masyarakat. Di banyak Pemda, pengurusan tangki septik dilakukan oleh sektor swasta. Limbah padat Jakarta disetor ke tempat pembuangan sampah yang ada di wilayah Pemda tetangga dan dibayar melalui perjanjian kontrak. Pengaturan ini memungkinkan pemerintah menanggapi kebutuhan masyarakat, memberikan pelayanan secara efisien dan efektif, dan memanfaatkan sumber daya langka dengan lebih baik. Dan yang penting, sekali lagi, adalah bahwa

pada akhirnya tanggung jawab untuk menata pengaturan ini, memantau kinerja, dan menanggapi tuntutan dan masalah masyarakat ada pada Pemda sendiri.

Mendorong upaya pengembangan mekanisme koordinasi di dalam Pemda: Kendati satu lembaga harus bertanggung jawab atas penyampaian akhir seluruh pelayanan sanitasi, ada lembaga-lembaga tambahan yang bertanggung jawab atas kegiatan pendukung yang membantu terlaksananya beragam program sanitasi. Sebagaimana dibahas di atas, kegiatan ini termasuk kegiatan teknis – mengelola sampah pasar, memantau sampah berbahaya, melakukan kampanye pendidikan, mengembangkan standar kesehatan dan lingkungan hidup, menegakkan peraturan gedung, dsb. – dan pelayanan lintas sektor (yang melibatkan lebih dari sekadar sektor sanitasi) seperti badan perencanaan, lembaga keuangan, lembaga hukum, badan lingkungan hidup, dsb. Penting bahwasanya kebijakan, pendekatan, dan anggaran terkoordinasi dan tersinkronisasi agar saling melengkapi, dan bukan, sebagaimana seringkali terjadi, saling bertentangan atau tumpang tindih. Lagi-lagi, lembaga sanitasi utama harus memikul tanggung jawab keseluruhan. Namun, mengingat sifat hubungan birokrasi di tingkat daerah, diperlukan sebuah badan “yang lebih tinggi” yang dapat mendorong koordinasi dan mengambil keputusan sulit. Pemerintah telah mengembangkan pendekatan yang mengumpulkan para pejabat dari lembaga-lembaga terkait ke dalam kelompok-kelompok kerja (*pokja*) di tingkat daerah serta tingkat provinsi dan pusat dalam rangka mengoordinasikan kebijakan dan program, menyinkronisasikan anggaran, dan memastikan bahwa prioritas seluruh kota disadari. Pokja-pokja ini berfungsi, setidaknya sebagian, mengizinkan Pemda menghindari “mentalitas lubang birokrasi” yang bisa dilihat di tingkat daerah dan pusat. Awalnya dikembangkan untuk air bersih, Pokja AMPL kini ada di banyak Pemda, walaupun belum semua. Penting bahwasanya pokja ini dibentuk di tempat lain, operasinya diperkokoh, dan kuasanya ditingkatkan.

Melanjutkan dan memperkuat penggunaan Strategi Sanitasi Kota: Sebagaimana disebutkan di atas, komitmen terbaru Pemerintah untuk meningkatkan akses ke pelayanan sanitasi ditunjukkan oleh dukungannya terhadap program PPSP. Sebagai bagian dari program ini, Pemda diharuskan menyiapkan dan menerapkan Strategi Sanitasi Kota/Kabupaten (SSK) tahun jamak dan terpadu. Persiapan SSK dikoordinasikan oleh Pokja AMPL di dalam masing-masing Pemda. Setiap SSK memeriksa situasi sanitasi saat ini dan proyeksi kebutuhan, menyajikan pendekatan strategis pokok untuk diterapkan guna menangani kebutuhan, membahas program khas untuk dimanfaatkan, mengidentifikasi kebutuhan pendanaan, dan menentukan jangka waktu dan indikator. Sekitar 70 persen dari Pemerintahan Kota/Kabupaten (Pemkot/kab) dan Pemerintahan Provinsi (Pemprov) memiliki SSK dan selebihnya sedang menyiapkannya melalui PPSP. Kendati kualitas SSK bisa dimaklumi berbeda-beda, SSK adalah alat yang berharga untuk menuntun Pemda dalam menerapkan program sanitasi secara menyeluruh. Sementara Pemda mengembangkan dan merevisi SSK, bantuan harus terus diberikan guna memastikan bahwa SSK itu relevan, realistis, dapat diterapkan, dan mengatasi berbagai kebutuhan kelompok penduduk dan daerah geografis di dalam masing-masing lokalitas. SSK harus menjadi rujukan pokok lembaga daerah, terutama “lembaga sanitasi utama” yang dibahas di atas, karena SSK mengembangkan strategi jangka panjang, menengah, dan pendek, rencana kerja, dan anggaran. Yang penting, kemajuan menuju pencapaian indikator pokok harus dipantau dan strategi disesuaikan jika perlu.

Menerapkan upaya yang terpadu, terkoordinasi guna membangun kapasitas instansi pokok yang memberikan pelayanan air minum dan sanitasi dan para stafnya: Kapasitas Pemda memberikan pelayanan sangat berbeda-beda. Meski banyak yang memiliki lembaga yang relatif berfungsi lancar dan staf yang terampil, bisa dikatakan semua Pemda akan memperoleh keuntungan dari upaya membangun kapasitas kelembagaan dan keterampilan individu. Di tingkat kelembagaan, upaya harus difokuskan pada memperkuat sistem dan tata cara pokok pengelolaan dan operasional, seperti perencanaan strategis jangka panjang, perencanaan dan penganggaran tahunan, pengelolaan keuangan, sistem dan tata cara operasi teknis (seperti pengolahan endapan kotoran, sistem pengantar air, pengolahan air limbah, dsb.), dan pengelolaan sumber daya manusia. Masing-masing staf juga memerlukan dukungan untuk memperkuat keterampilan teknis dan meningkatkan kinerja mereka.

Pemerintah memiliki sejumlah program pengembangan kapasitas untuk Pemda. Program-program ini dilaksanakan oleh sejumlah lembaga yang berbeda-beda seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi, dan Kementerian Pekerjaan Umum. Penting bahwasanya program ini dikoordinasikan, pendanaan disediakan, dan bantuan pengembangan kapasitas diberikan secara teratur dan berulang-ulang.

Meningkatkan Mekanisme Pendanaan dan Pengelolaan Aset

Secara berangsur-angsur mengurangi praktik umum pendanaan Pemerintah Pusat untuk aset daerah, karena ini seringkali menghalangi Pemda untuk menganggarkan operasional dan pemeliharaan jangka panjang (dan oleh karenanya berujung pada depresiasi aset yang cepat): Karena dana hibah diberikan langsung ke Pemda dan dicatat di dalam APBD, aset yang terbentuk menjadi milik Pemda. Ini jauh lebih bagus daripada bentuk-bentuk pembiayaan infrastruktur daerah lainnya yang ada, yang asetnya dibangun (menggunakan dana APBN) dan dimiliki Pemerintah dan Pemda diizinkan menggunakannya. Berdasarkan pendekatan kedua ini (yang lebih disukai saat ini), Pemda tak memiliki insentif untuk menjaga aset. Memang aset-aset tersebut berkurang dengan cepat dan memerlukan penggantian lebih awal, biasanya dengan metode transfer yang sama dari Pemerintah Pusat. Sejarah panjang pembentukan aset oleh Pemerintah Pusat atas nama Pemda tanpa perlu penggantian inilah yang menyebabkan tarif rendah yang tak bisa dipertahankan. Berdasarkan program penerusan hibah, Pemda memiliki aset dan setidaknya secara hukum bertanggung jawab atas pemeliharaan dan penggantian. Kendati masih terlalu awal untuk dilihat bagaimana pengaruhnya pada kelestarian aset, bukti dari prakarsa investasi langsung yang dilakukan oleh Pemda progresif mengarah pada meningkatnya kelestarian aset.

Peraturan mengharuskan pemerintah yang memiliki aset untuk menjaga dan melindungi aset tersebut. Dalam praktiknya, ini artinya hanya pendaftaran dan pelaporan aset yang dapat diterima. Kelalaian pemeliharaan tidak disalahkan. Audit memberikan teguran untuk pendaftaran dan pelaporan yang tak memadai, tapi tidak untuk pemeliharaan dan perlindungan nilai produktif yang tak memadai.

Lebih jauh mengenai topik manajemen aset, baca artikel “Tema dan Prioritas Lintas Sektoral” pada hal. 4 edisi ini.

Ambil langkah untuk memastikan bahwa bila aset dikembangkan dengan pendanaan Pemerintah Pusat, aset tersebut dialihkan secara resmi ke Pemda: Pada kasus tertentu, pendanaan Pemerintah Pusat untuk infrastruktur daerah memang dibutuhkan dan, bagaimanapun, pendanaan semacam itu mungkin akan berlanjut selama beberapa waktu bahkan jika sudah diputuskan untuk mengarusutamakan penerusan hibah. Sebagaimana disebutkan di atas, penting bahwasanya lembaga daerah memiliki infrastruktur yang diperlukan untuk menyampaikan pelayanan sanitasi. Hal ini membangun komitmen lembaga untuk secara tepat menjalankan dan menjaga pelayanan. Yang penting lembaga daerah hanya dapat menaikkan anggaran untuk operasional dan pemeliharaan jika memiliki aset tersebut. Oleh karena itu, pada kasus infrastruktur didanai oleh pusat, Pemerintah Pusat harus mengambil langkah-langkah guna memastikan aset tersebut cepat dialihkan ke lembaga daerah yang akan menggunakan aset itu. Tata cara pengalihan itu ada, tapi berdasarkan pengalaman, pengalihan itu tidak selalu dijalankan.

Membuat inventarisasi dan penilaian yang tepat terhadap aset Pemda guna melengkapi transisi ke akuntansi tertanggung yang diperlukan: Pengalaman menunjukkan bahwa banyak Pemda tidak memiliki sistem pengelolaan aset yang berfungsi dengan benar. Sistem semacam itu penting agar Pemda mengetahui aset apa yang dimiliki, siapa yang bertanggung jawab memeliharanya, dan berapa nilainya. Tanpa sistem tersebut, Pemda seringkali gagal memelihara aset secara layak dan tidak mempertimbangkan depresiasi di dalam anggarannya. Yang penting, Indonesia sedang melangkah menuju penggunaan akuntansi tertanggung dan Pemda akan segera diharuskan menggunakannya. Akuntansi tertanggung mendukung pergeseran lebih besar dalam anggaran sektor umum dari basis masukan ke basis yang berfokus pada keluaran dan hasil. Agar sistem itu berjalan, Pemda harus memiliki pengetahuan yang jitu dan realistis terhadap nilai asetnya.

Pengalaman di banyak negara maju, seperti Amerika Serikat, menunjukkan bahwa pergerakan ke akuntansi tertangguh itu sulit dan perpanjangan masa revaluasi (penilaian ulang) diperlukan.

Kesimpulan

Artikel ini membuat rekomendasi untuk tiga bidang yang membutuhkan peningkatan perhatian kebijakan untuk masa perencanaan mendatang. Rekomendasi ini menyangkut penyediaan lebih banyak insentif bagi Pemerintahan Daerah untuk berinvestasi di infrastruktur, penguatan kerangka kerja kelembagaan Pemda, dan kepemilikan infrastruktur oleh Pemda. Penerapan rekomendasi ini akan berujung pada penyampaian pelayanan air minum dan sanitasi yang lebih baik dan kemajuan menuju pencapaian Sasaran Pembangunan Milenium. Diakui bahwa penerapan rekomendasi ini akan bersifat tambahan dan memerlukan koordinasi ketat antarlembaga yang berkaitan, baik di tingkat pusat dan antara pusat dan daerah. Secara inti, rekomendasi ini berfokus pada kebutuhan untuk lebih memberdayakan Pemda untuk memberikan pelayanan. Proses ini tentunya tidak bebas dari masalah, tapi imbalannya, dalam hal kemajuan yang lebih besar menuju penyediaan akses ke pelayanan dasar air minum dan sanitasi untuk semua warga negara, akan membuat upaya ini sepadan. ■

Tentang para penulis:

Jim Coucouvinis adalah Direktur Teknis Program Air Minum dan Sanitasi IndII. Sebelum bergabung dengan IndII, ia merupakan konsultan independen yang bekerja untuk Bank Dunia dan AusAID pada program sektor air minum dan air limbah. Sebelum menduduki jabatan tersebut, ia merupakan Wakil Presiden Louis Berger Group untuk layanan air minum dan lingkungan hidup di Asia Tenggara dan Republik Rakyat Cina. Dan sebelumnya, ia menjabat sebagai Manajer Residen di Montgomery Watson, Indonesia. Di Australia ia bekerja untuk Canberra Water and Power Authority (Otoritas Air Minum dan Listrik Canberra) di bagian desain dan konstruksi pekerjaan pembuangan air limbah berskala besar, dan dengan Australia Murray-Darling Basin Authority (Otoritas Limbah Murray-Darling Australia) pada pengelolaan kualitas air dalam sistem dan waduk Murray-Darling. Jim meraih Master dalam bidang Teknik dari University of New South Wales, dan gelar Sarjana di bidang Ilmu dan Teknik Sipil dari University of Queensland.

Joel Friedman adalah Penasihat Pengembangan Institusi – Air Minum dan Sanitasi. Ia memiliki pengalaman bekerja lebih dari 20 tahun di bidang pembangunan di Indonesia dengan berbagai institusi pemerintahan. Pekerjaannya di tingkat pusat sebagian besar berhubungan dengan Kementerian Dalam Negeri tetapi juga dengan lembaga pemerintah lain yaitu Bappenas, Kementerian Keuangan, dan Kementerian Pekerjaan Umum. Ia juga pernah bekerjasama dengan beberapa pemerintah daerah termasuk tinggal dan bekerja di Palembang. Sektor-sektor utama yang ditanganinya adalah pembangunan perkotaan, lingkungan, desentralisasi, dan penguatan institusi. Joel telah bekerja dengan bermacam lembaga bantuan bilateral dan multilateral. Tugasnya di IndII mencakup persiapan bantuan pengembangan institusi untuk program Air Minum dan Sanitasi. Joel akan ditempatkan di Kementerian Dalam Negeri. Sebelum pindah ke Indonesia, ia bekerja di Filipina dan Banglades serta untuk Departemen Perumahan dan Pengembangan Perkotaan di Amerika Serikat. Joel memiliki gelar sarjana dalam studi pemerintahan dan gelar pascasarjana dalam perencanaan tata kota.

Uraian Kegiatan:

KEBUTUHAN AKAN AKSES TRANSPORTASI

Mengapa Akses Transportasi Penting?

Dari pengalaman pribadi, kita mengetahui betapa pentingnya transportasi untuk menjalankan suatu pekerjaan, menikmati kedekatan antar keluarga dan teman, berbelanja dan menghadiri acara-acara istimewa seperti perkawinan atau acara keagamaan. Tetapi ketika muncul topik mengenai pengadaan akses transportasi untuk semua lapisan masyarakat, tanggapan yang seringkali dilontarkan adalah “Penyandang disabilitas atau orang dengan kemampuan fisik berbeda tidak akan menggunakan jasa transportasi, sehingga tidak perlu mempertimbangkan keperluan mereka”. Akan tetapi, pada kenyataannya para penyandang disabilitas ini sangat jarang dilibatkan dalam konsultasi mengenai harapan dan kesulitan yang mereka hadapi dalam hal transportasi. Bagi orang yang memiliki kekurangan fisik, indera (penglihatan/pendengaran), gangguan mental dan psikologis, tidak dapat mengakses angkutan umum berarti mereka bergantung terhadap orang lain untuk membawa mereka ketujuan yang mereka inginkan. Hal ini berdampak pada kualitas hidup dan seringkali berarti mereka jarang meninggalkan rumah. Akses yang mereka dapatkan untuk pendidikan, kesehatan dan layanan sosial lainnya terbatas. Mereka mempunyai kesempatan yang lebih sedikit untuk mencari nafkah, dan berpartisipasi secara penuh dalam keluarga, komunitas, dan kehidupan bermasyarakat.

Ketika transportasi publik tidak didesain dan dioperasikan untuk dapat diakses oleh orang-orang dengan kemampuan fisik yang berbeda, mereka menjadi lebih berketergantungan; terbatas dalam hal pendidikan, kesehatan dan layanan sosial lainnya, kesempatan untuk mencari nafkah terbatas, dan tidak dapat berpartisipasi sepenuhnya dalam keluarga, komunitas dan kehidupan berpolitik.

Ketika infrastruktur dan layanan transportasi dirancang dengan memikirkan aksesibilitas, tidak hanya penyandang disabilitas dapat menjadi lebih mandiri, tetapi ada manfaat yang lebih luas. Setiap orang yang memerlukan bantuan (seperti ibu hamil, anak-anak, orang lanjut usia, dan mereka yang mengalami cacat sementara) dapat merasakan manfaatnya.

Mengapa Penyandang Disabilitas Tidak Menggunakan Jasa Transportasi?

Ada beberapa alasan mengapa penyandang disabilitas tidak menggunakan jasa transportasi. Banyak diantara alasan-alasan ini dapat diatasi melalui tindakan pemerintah atau organisasi masyarakat sipil.

Hambatan struktural, seperti kurangnya akses infrastruktur, sosial/budaya, dan hambatan psikologis, membatasi penggunaan layanan transportasi oleh penyandang disabilitas.

Hambatan Struktural adalah permasalahan utama. Ini termasuk infrastruktur transportasi yang tidak dapat diakses karena permasalahan desain dan pemeliharaan, dan juga pemerintah setempat yang menghiraukan kebutuhan

penyandang disabilitas (contohnya, lingkungan seputar jalanan – tidak menunjang bagi orang berkursi roda yang ingin menaiki bus tetapi tidak bisa menyebrang jalan menuju halte bus). Ini juga mencakup cara beroperasi layanan transportasi (seperti bus yang berhenti kurang dekat dengan halte, atau penumpang terlalu ramai) dan minimnya penyediaan informasi (rambu yang tidak memadai, tulisan kecil, dan ada informasi visual tetapi tidak ada informasi audio).

Hambatan Sosial dan Budaya juga memainkan peran. Beberapa anggota dari komunitas memiliki pandangan negatif terhadap penyandang disabilitas, mereka berasumsi bahwa orang-orang ini tidak memiliki kemampuan untuk berkembang dan selayaknya mereka tinggal dirumah dan bergantung kepada pengasuhnya. Penyedia transportasi mungkin tidak menyadari adanya aspek-aspek kecacatan. Mungkin juga ada hambatan komunikasi antara penyandang disabilitas dan masyarakat lainnya. Para penyandang disabilitas ini mungkin tidak menyadari

hak mereka, atau adanya kesempatan untuk mendapatkan akses transportasi yang lebih luas. Keluarga penyandang disabilitas juga mungkin enggan untuk mengizinkan anggota keluarga dengan keterbatasan ini untuk berpergian di depan publik karena malu atau khawatir akan keselamatan mereka.

Hambatan Psikologis seperti kurang percaya diri dan takut akan keselamatan pribadi dapat juga membuat penyandang disabilitas enggan untuk menggunakan jasa transportasi. Penyandang disabilitas wanita juga biasanya lebih khawatir dengan keselamatan mereka.

Biaya Versus Manfaat

Biaya yang tinggi seringkali dikutip sebagai alasan untuk tidak membuat infrastruktur transportasi dan layanan yang dapat diakses oleh penyandang disabilitas. Akan tetapi, apabila akses dipertimbangkan pada fase perencanaan, desain, dan disertakan kedalam biaya konstruksi awal, ini menjadi lebih murah daripada membangunnya dikemudian hari. Selain dari itu, biaya aktual seringkali lebih rendah dari asumsi biaya. Beberapa upaya penanggulangan untuk meningkatkan aksesibilitas (seperti *tactile marking* atau marka jalan yang berprofil,

Biaya untuk meningkatkan akses untuk penyandang disabilitas seringkali diasumsikan lebih tinggi dari biaya aktual. Di sisi lain, biaya perorangan, keluarga dan masyarakat yang lebih luas menjadi lebih tinggi ketika penyandang disabilitas tidak diberikan akses transportasi.

huruf yang lebih besar pada tanda jalan, dan integrasi kesadaran akan kecacatan kedalam standard pelatihan) hanya memerlukan biaya rendah. Hampir semua orang dapat merasakan manfaatnya. Contohnya, teknologi *smart-card*, seperti yang digunakan oleh bus TransJakarta, mengeliminasi kebutuhan untuk antri tiket. Hal ini sangat membantu orang yang memiliki kesulitan untuk berdiri, diantara penumpang lainnya.

Sebaliknya, kurangnya akses transportasi mengakibatkan biaya tinggi dan bukan hanya berdampak bagi penyandang disabilitas tetapi untuk masyarakat secara luas. Ketika aspek ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial dan kesempatan lainnya untuk penyandang disabilitas dibatasi, mereka cenderung untuk bergantung kepada orang lain. Ini membatasi waktu pengasuh mereka, yang biasanya wanita, untuk mencari nafkah dan melakukan kegiatan lainnya. Seluruh keluarga menjadi lebih rentan terhadap tingkat kemiskinan dan ketidakberuntungan yang lebih tinggi, yang berdampak terhadap masyarakat secara keseluruhan.

Pengawas Lingkungan

Pemerintah Indonesia telah menandatangani dan meratifikasi Konvensi PBB tentang Hak Penyandang Disabilitas dan telah menyetujui *Biwako Millennium Framework for Action: Towards an Inclusive, Barrier-free and Rights-based Society for Persons with Disabilities in Asia and the Pacific*. Undang-undang dan peraturan, seperti UU no. 4/1997 tentang Penyandang Cacat dan Peraturan Pemerintah no. 43/1998, menegaskan bahwa setiap penyandang cacat memiliki hak yang sama dan kesempatan dalam semua aspek kehidupan mereka. Undang-undang transportasi yang terkait termasuk UU no. 23/2007 tentang Perkeretaapian, UU no. 17/2008 tentang Pelabuhan dan Operator Pelayaran, UU no. 1/2009 tentang Transportasi Udara dan UU no. 22/2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Namun demikian, studi yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Penyandang Cacat di Universitas Indonesia dan lembaga lainnya mengindikasikan kurangnya pemahaman tentang Undang-undang dan peraturan ini. Peraturan daerah, pedoman dan standar tidak tersedia. Dokumen perencanaan nasional dan daerah tidak cukup mempertimbangkan aksesibilitas, pemantauan dan kurangnya penegakan hukum.

Indonesia telah menandatangani konvensi tentang transportasi dan disabilitas dan telah memiliki sejumlah undang-undang terkait, tetapi belum terlihat hasil dari penegakkan standar aksesibilitas.

Rekomendasi

Konsultasikan dan Komunikasikan: Pada tingkat nasional dan daerah, berkonsultasilah penyandang disabilitas dan kelompok advokasi mereka seperti Persatuan Penyandang Cacat Indonesia (PPCI), mengenai kebutuhan transportasi mereka. Publikasikan layanan transportasi yang dapat diakses dan dorong mereka untuk menggunakannya. Pada tingkat daerah, pastikan penyandang disabilitas terwakilkan dalam komite atau forum, seperti Forum Lalu Lintas Angkutan Jalan, dan terapkan prosedur agar mereka dapat memberikan masukan. Tingkatkan kesadaran respon publik terhadap penyandang disabilitas.

Tingkatkan kesadaran dan kapasitas untuk mengoperasionalkan peraturan:

pastikan fitur aksesibilitas untuk memenuhi kebutuhan penyandang disabilitas secara jelas dibahas dalam

dokumen perencanaan utama seperti RENSTRA. Mengembangkan pedoman dan spesifikasi detail untuk meningkatkan aksesibilitas dan mengembangkan program sosialisasi untuk pemerintah daerah dan operator/kontraktor swasta yang terlibat dalam infrastruktur transportasi dan penyediaan layanan. Meningkatkan kesadaran akan kebutuhan penyandang disabilitas dan mengapa spesifikasi ini harus dipenuhi. Mengintegrasikan kesadaran disabilitas dan cara-cara khusus yang mendukung penyandang disabilitas untuk mengikuti pelatihan sebagai personil yang mengoperasikan layanan transportasi. Meminta penyedia transportasi swasta, seperti layanan taksi, untuk memasukan topik ini kedalam pelatihan sumber daya manusia mereka.

Tiga hal utama yang ditargetkan adalah: peningkatan konsultasi dan komunikasi; peningkatan kesadaran dan cara legislasi beroperasi; Pengawasan dan memastikan peraturan dan spesifikasi diimplementasikan.

Pantau dan tegakkan: Melalui pemantauan pemerintah nasional dan daerah, pastikan pejabat daerah sadar dan melaksanakan dengan baik undang-undang, regulasi dan spesifikasi untuk meningkatkan aksesibilitas; dan tidak melakukan pembayaran kepada kontraktor sampai semua spesifikasi terpenuhi dengan baik. Pastikan juga fitur desain aksesibilitas terpelihara dengan baik oleh pihak yang bertanggung jawab dan lingkungan jalan sekitar memungkinkan akses yang mudah untuk layanan transportasi. Konsultasi langsung dengan penyandang disabilitas dan perwakilan organisasi mereka sebagai bagian dari proses pemantauan, untuk menilai seberapa besar kebutuhan aksesibilitas mereka dapat terpenuhi.

—Gaynor Dawson, Spesialis Gender

Uraian Kegiatan:

MODERNISASI JALAN NASIONAL: FOKUS STRATEGIS UNTUK RENSTRA 2015–2019

Persoalan

Daya saing perdagangan dan prospek pertumbuhan Indonesia tergantung pada tindakan yang kuat untuk menangani konektivitas yang rendah antara pusat ekonomi dan mobilitas jaringan jalan. Perjalanan darat antar kota termasuk lambat, dengan waktu tempuh antara 2–4 jam/100km (hampir dua kali lipat negara tetangga ASEAN) dan tingkat kemacetan perkotaan tinggi. Konektivitas rendah mengakibatkan naiknya biaya transportasi dan logistik, menghambat redistribusi kegiatan ekonomi ke daerah kurang berkembang, serta menghambat pembangunan sosial dan ekonomi. Keselamatan jalan yang buruk juga mengakibatkan biaya sosial yang tinggi.

Saat ini, kapasitas dan kepadatan jaringan jalan nasional sudah kurang memadai untuk populasi dan ekonomi Indonesia, sedangkan permintaan akan lalu lintas tumbuh dengan cepat dan lebih pesat dari pertumbuhan ekonomi. Investasi untuk memperluas dan meningkatkan jaringan berjalan lambat selama beberapa dekade dan prioritas pembelanjaan akhir-akhir ini berfokus pada preservasi aset.

Konektivitas rendah menghambat daya saing perdagangan dan redistribusi pembangunan daerah. Prioritas sebelumnya dan kapasitas yang tidak memadai telah menyebabkan kurangnya investasi dalam pembangunan kapasitas jaringan.

Meski terjadi kenaikan pembiayaan sebanyak delapan kali sejak tahun 2005, perubahan terhadap kepadatan jalan bebas hambatan tetap rendah, peningkatan kapasitas jaringan jalan arteri mengalami fragmentasi dan berada 60–70 persen di bawah standar modern. Waktu tempuh dan mobilitas tidak dipantau atau dimasukkan sebagai hasil strategis dari rencana pembelanjaan jalan, dan oleh karenanya rencana tersebut hanya terhubung secara tidak langsung dengan sasaran pembangunan nasional. Juga ada tantangan yang signifikan dalam pelaksanaan dan penerapan program jalan.

Kesempatan dan Kemajuan

Masterplan Percepatan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) tahun 2011 merupakan sarana untuk meningkatkan konektivitas di enam koridor utama, dan membentuk kerangka kerja yang penting untuk berinvestasi di infrastruktur jalan di koridor tersebut. Kenaikan substansial dalam anggaran yang baru-baru ini dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Bina Marga memberikan dana yang cukup untuk investasi pembangunan jalan dan perlengkapan yang lebih dari memadai untuk preservasi aset. Sebuah studi IndII mengenai pembangunan jaringan jalan, “*Modernising the National Road Network*”, mengevaluasi semua persoalan ini dan mengembangkan sebuah kerangka kerja perencanaan yang dapat mendukung perubahan besar yang dibutuhkan dari preservasi aset sampai ke pembangunan jalan.

Tujuan pembangunan telah diidentifikasi dan berbagai sumber daya telah tersedia; sekarang fokus strategis harus ditujukan pada investasi.

Persiapan Renstra 2015–2019 bagi Kementerian Pekerjaan Umum memberikan peluang untuk mengubah fokus strategis untuk investasi dalam modernisasi jaringan.

Visi

Sebuah jaringan jalan nasional modern untuk mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia, pembangunan daerah, dan perdagangan internasional akan memberikan konektivitas dan kapasitas yang kuat untuk pelayanan transportasi jalan yang efisien, dapat diandalkan dan aman antara pusat ekonomi, kota, dan beberapa wilayah strategis lainnya. Bentuk dan standar jaringan nasional harus memiliki hirarki yang jelas:

- Jaringan jalan bebas hambatan sebagai tulang punggung – akses terbatas, kapasitas tinggi, dua jalur pada setiap arah (*dual carriageway*), pemisahan jalur, dan didesain untuk kecepatan 100km/jam
- Koneksi arteri antara pusat ekonomi dan kota-kota – kapasitas dan standar terkait dengan permintaan dan pembangunan lalu lintas jangka panjang, kesesuaian untuk efisiensi jangka panjang dan pembangunan spasial, didesain untuk kecepatan 80km/jam, bahu jalan yang diaspal dan lahan (*right-of-way*) yang terkendali
- Jalan-jalan penghubung yang strategis, menyediakan akses ke aringan jalan untuk masyarakat dan produsen – dengan didesain untuk kecepatan 60km/jam dan standar jalan ditingkatkan seiring dengan waktu untuk memenuhi permintaan dan perkembangan daerah

Sebuah jaringan yang telah dimodernisasi akan menyediakan perjalanan aman yang efisien dalam sebuah hirarki yang telah disesuaikan dengan tujuan.

Strategi

Untuk mencapai visi ini dibutuhkan perubahan yang besar dalam prosedur dan tanggung jawab untuk perencanaan dan pelaksanaan pembangunan jaringan. Studi IndII merekomendasikan kerangka kerja perencanaan dengan dua elemen utama sebagai berikut:

Perubahan akan menyatukan perencanaan dengan hasil pembangunan di dalam kerangka kerja yang transparan – melalui rencana proyek jangka panjang dan menengah.

- *Rencana pembangunan koridor* – Berdasarkan perkiraan dan evaluasi pembangunan daerah dan tuntutan transportasi, rencana ini akan menunjukkan konfigurasi jalan yang dibutuhkan oleh setiap koridor

dalam kurun waktu 25 tahun atau lebih – termasuk jalan bebas hambatan dan jalan arteri – dan juga tahapan dalam berinvestasi, rencana proyek tahun jamak, hasil waktu tempuh, serta persyaratan pendanaan.

- *Strategi pembaruan jalan* – Sebuah program yang menyelaraskan dan membangun kembali jalan arteri dengan standar kecepatan, keselamatan, dan kekuatan yang modern dengan dipandu strategi yang mencakup prosedur persiapan, penyusunan program, dan penentuan prioritas penerapan di antara koridor dan daerah (konsisten dengan rencana koridor), pendanaan, dan pengelolaan akuisisi dan penguasaan tanah.

Penerapan Strategi – Kebutuhan dan Biaya

Sumber dana yang dibutuhkan untuk melaksanakan program modernisasi secara penuh tergolong besar tetapi layak mengingat alokasi Ditjen Bina Marga sebesar Rp 30–43 triliun/tahun. Perkiraan kebutuhan secara garis besar, berdasarkan biaya kerja Ditjen Bina Marga, menunjukkan:

- Alokasi pembangunan jalan sebesar Rp 20 triliun/tahun cukup untuk membiayai program pembaruan jalan sepanjang 2.000km per tahun, modernisasi setengah jaringan dalam waktu 10 tahun, serta pembangunan jalan secara umum lainnya.
- Belanja publik sekitar Rp 30 triliun/tahun untuk melengkapi investasi swasta dapat menyelesaikan pekerjaan 3.700km jalan bebas hambatan dalam waktu 15 tahun dan mendorong partisipasi sektor swasta yang lebih besar.

- Alokasi sebesar Rp 12–15 triliun/tahun cukup untuk preservasi aset dengan pelaksanaan program yang efektif.

Strategi ini memungkinkan pembuatan perkiraan jangka menengah yang jelas atas biaya yang dibutuhkan.

Program pembangunan jalan ini akan meningkatkan konektivitas secara substansial di koridor-koridor utama, mengurangi waktu tempuh sampai 40 persen, dan jarak tempuh sebesar 10–25 persen. Ini akan mendorong dan mendukung pembangunan daerah, dan memfasilitasi kenaikan substansial dalam pelayanan transportasi intermoda.

Meski demikian, agar berhasil, program seperti ini membutuhkan perubahan yang substansial pada prosedur perencanaan dan pelaksanaan di Ditjen Bina Marga.

— William Paterson, Konsultan IndII

Uraian Kegiatan:

PEMBIAYAAN BANK KOMERSIAL MELALUI PERPRES 29: SEBUAH KUNCI UNTUK LAYANAN AIR PERPIPAAN YANG BERKELANJUTAN

Permasalahan Selama 50 Tahun

Meskipun terdapat investasi sekitar dua setengah miliar dolar untuk prasarana air perpipaan, kualitas layanan air minum perkotaan di Indonesia berada di bawah negara tetangga seperti Thailand, Vietnam, Malaysia, Kamboja, dan Filipina. Sistem politik Indonesia dan sejarah pengendalian terpusat yang kuat mengakibatkan disinsentif (hambatan) yang sangat berarti bagi PDAM untuk berkembang dari ketergantungan menjadi kemandirian.

Masalah yang timbul sejak lama ini dapat

ditelusuri berasal dari empat penyebab:

(1) penundaan kenaikan tarif yang mengharuskan PDAM untuk menggunakan modal mereka dan bergantung pada dana

investasi dari sumber Pemerintah Daerah atau Pusat; (2) Pemerintah Daerah (Pemda) melalaikan tanggung jawab mereka terhadap masyarakat yang membutuhkan air perpipaan; (3) Keengganan yang terus menerus untuk melibatkan pengguna layanan dalam pembuatan keputusan penetapan tarif; dan (4) Kurangnya dana investasi saat PDAM membutuhkan. Program yang disahkan melalui Peraturan Presiden no. 29/2009 (Perpres 29) tampaknya merupakan satu-satunya program sektor air perpipaan yang sedang berjalan yang dapat menjadi contoh program layanan air minum yang berkelanjutan dengan menangani keempat persoalan tersebut secara bersamaan.

Selama lima puluh tahun terakhir, Indonesia telah gagal mengupayakan penyelesaian masalah rendahnya layanan air minum.

Program Perpres 29

Menanggapi kebutuhan prasarana tambahan yang lebih berdasarkan insentif berbasis manfaat, Perpres 29 dan peraturan pelaksanaannya diundangkan untuk menyatukan bank-bank komersial dan pemulih biaya (cost-recovering) PDAM melalui mekanisme penjaminan yang mengurangi risiko bagi bank pemberi pinjaman dan memberikan subsidi suku bunga hingga 5 persen.

Program Perpres 29 merupakan program pemerintah pertama yang berhasil menyediakan sumber pembiayaan investasi terjangkau yang cukup bagi PDAM.

Dalam program insentif secara langsung ini, seluruh arus kas PDAM masuk ke dalam sebuah rekening di bank komersial pemberi pinjaman untuk menjamin bahwa bank tersebut menerima pengembalian pinjaman. Apabila terjadi kegagalan pembayaran (*default*), bank hanya bertanggung

jawab atas 30 persen dari saldo yang belum dibayarkan, dan Pemerintah Pusat akan mengembalikan 70 persen dari saldo yang belum dibayarkan kepada bank tersebut. Namun apabila Pemerintah Pusat harus membayar 70 persen dari saldo yang belum dibayarkan kepada bank, Pemerintah Pusat berhak untuk memperoleh pengembalian atas sebagian dari jumlah tersebut dari Pemda pemilik PDAM tersebut. Dengan demikian, Pemda harus berkomitmen untuk mengembalikan 30 persen dari jumlah tersebut atau dengan memotong jumlah tersebut dari transfer fiskal antarpemerintahnya untuk setiap periode PDAM tidak melakukan pembayaran. Pengaturan ini harus tertuang dalam payung perjanjian antara PDAM, Pemda (dengan persetujuan DPRD) dan Pemerintah Pusat, diwakili oleh Kementerian Keuangan (KemenKeu). Untuk pertama kalinya di Indonesia, Perpres 29 memungkinkan PDAM menjadi layak kredit, dengan membuka akses jangka panjang terhadap sumber daya bank komersial di bawah pengawasan yang disiplin dari pemberi pinjaman.

Upaya-Upaya Untuk Meningkatkan Manajemen

Selama jangka waktu 2010–2012, beberapa kegiatan Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) menangani persoalan tata kelola dan manajemen PDAM. Fase pertama Reformasi Keuangan dari 20 kegiatan PDAM menyediakan tenaga ahli kepada PDAM untuk mendukung dalam menyusun pedoman tata kelola yang baik, menyusun rencana pinjaman yang dinilai layak oleh bank (*bankable*), dan memperoleh persetujuan Kementerian Keuangan (Kemenkeu). Pada akhir tahun 2011, ketika kelompok pertama yang terdiri dari tiga PDAM menerima persetujuan, Perpres 29 menjadi program nasional pertama yang berhasil mengatur pembiayaan

Keberhasilan program Perpres 29 akan mengatasi semua faktor yang bertanggung jawab atas layanan air minum berkualitas rendah dan mengarah pada layanan yang berkelanjutan.

bank komersial jangka panjang yang berkelanjutan dan terjangkau bagi PDAM. Fase kedua dari kegiatan IndII adalah mendukung bagian dari kelompok PDAM pertama dengan memberikan dukungan bagi tata kelola dan rencana pinjaman yang dinilai layak oleh

bank kepada lima PDAM baru dan secara komparatif lebih kuat. Hingga akhir tahun 2013, melalui dukungan dari segala sumber, lima PDAM telah memperoleh persetujuan KemenKeu atas pinjaman yang disubsidi Perpres 29. Lima PDAM lainnya masih menunggu persetujuan dari komite teknis.

Perkembangan ini memberi gambaran proses untuk memenuhi persyaratan untuk mengakses pinjaman Perpres 29, dan membayarkan kembali dalam jangka waktu 10 tahun, sekaligus mengatasi keempat penyebab layanan air minum di bawah standar. Sebagai contoh, bank akan memeriksa arus kas dan apakah tarif yang diterapkan mencapai pemulihan biaya penuh. Sebagai tambahan, Pemda juga memiliki kepentingan keuangan yang kuat untuk melihat bahwa PDAM memiliki kinerja yang cukup baik untuk dapat mengembalikan pinjaman. Dengan tersedianya dana yang pada dasarnya tidak terbatas dari bank komersial ketika PDAM membutuhkannya, PDAM dapat berupaya mencapai kemandirian dan keberlanjutan. Perpres 29 benar-benar merupakan program insentif pemerintah berbasis manfaat.

Temuan-Temuan INDII Hingga Saat Ini

Sementara para konsultan IndII sedang mempersiapkan kerangka kerja tata kelola dan perangkat penunjang untuk lima pinjaman Perpres 29 lainnya, survei baseline pada bulan September 2013 menemukan bahwa sebagian besar hambatan yang terus menerus terhadap penyediaan layanan air minum jangka panjang yang mudah dan terjangkau adalah kurangnya pemahaman dan kepercayaan Pemda sebagaimana dapat dilihat dari seringnya penundaan dalam menaikkan tarif yang diperlukan. Namun, pada saat yang sama, sebagian besar PDAM melaporkan bahwa para pengguna layanan lebih peduli akan kualitas layanan air minum daripada tingkat tarif yang diterapkan. Di sebagian besar wilayah layanan, hanya sedikit atau tidak ada umpan balik dari pengguna layanan terkait manfaat dan tarif yang dikaitkan dengan program peningkatan, sehingga Pemda membuat keputusan penetapan tarif tanpa dasar yang pasti, dan biasanya mereka menunda keputusan penetapan tarif sampai pada situasi kritis.

Masyarakat pengguna layanan lebih peduli akan kualitas layanan air minum daripada besaran tarif, namun ketika mereka memutuskan kenaikan tarif, Pemerintah Daerah sangat jarang, walaupun pernah, meminta umpan balik dari konsumen.

IndII mengembangkan wawasan secara mendalam mengenai perlunya keterlibatan pengguna layanan pada fase kedua kegiatan Tata Kelola Air Minum NTT/NTB. Kegiatan ini, pada tahun 2010–2011, dirancang untuk berkontribusi terhadap tata kelola yang lebih baik dari sektor air minum di lima daerah dengan menerapkan prinsip-prinsip kontrak sosial terhadap Pemda, PDAM, dan masyarakat untuk mencapai peningkatan layanan air minum perkotaan yang berkelanjutan. Ketika konsultan bekerja bahu-membahu bersama petugas PDAM selama presentasi rencana usaha publik, terdapat simpati dan dukungan yang sangat besar dari kalangan pengguna layanan, yang membentuk kelompok konsumen untuk mendukung PDAM. Pengalaman tersebut menggambarkan bahwa para pengguna layanan memberikan tanggapan positif terhadap rencana pengembangan yang disusun dengan baik, namun sebagian besar PDAM dan Pemda masih memerlukan pihak ketiga untuk memberikan dukungan dalam mendekati dan berhubungan dengan masyarakat pengguna layanan.

Pada bulan November tahun 2013, IndII menyelenggarakan seminar informal yang diikuti PDAM terpilih yang patut dicontoh karena mampu menciptakan perubahan haluan dari kerugian tahunan menjadi keuntungan dan langkah yang diambil oleh para pemangku kepentingan PDAM yang secara antusias mendukung kenaikan tarif tepat waktu. Ciri-ciri umum mereka adalah: para direktur yang berdedikasi dan jujur, solidaritas internal, insentif pegawai, berorientasi pada konsumen, serta kepercayaan dan kesepahaman dengan para pengguna layanan yang mengarah pada kepercayaan dan kesepahaman dengan Pemda sebagai pemilik PDAM. Bukan merupakan kebetulan, tiga dari PDAM yang patut dicontoh ini telah menerima persetujuan atas pinjaman Perpres 29, dan satu di antaranya sedang menyusun permintaan pinjaman Perpres 29 dengan dukungan dari IndII. Hal ini memperkuat wawasan bahwa keberhasilan partisipasi dalam program Perpres 29 dapat mengarah pada layanan air minum yang patut dicontoh dan berkelanjutan.

Temuan-Temuan Baru yang Diperlukan

Persiapan pinjaman bank komersial besar memberikan peluang yang tidak biasa untuk mengatasi isu-isu tata kelola seperti kepercayaan dan kesepahaman dengan konsumen dan Pemda sebagai pemilik PDAM. Gagasan-gagasan baru untuk perubahan perilaku dan konsultasi antara PDAM dan masyarakat perlu diuji. Sumber dari gagasan-gagasan ini dapat mencakup Strategi Nasional Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat yang didanai oleh Australia tahun 2003 dan pembelajaran dari program SANIMAS dan PAMSIMAS¹ Pemerintah Indonesia. Praktik terbaik dari PDAM yang patut dicontoh dan layanan umum lainnya seperti jalan raya dan listrik dapat diadaptasi untuk Perpres 29. Kemungkinan lain yang bisa produktif mencakup kunjungan silang dan alokasi dana untuk memberikan pengakuan, pujian, dan penghargaan kepada PDAM dan Pemda yang responsif. Langkah-langkah tersebut dapat mengikat Pemda untuk lebih memperhatikan kinerja PDAM di mata publik.

Gagasan-gagasan baru harus diuji untuk mendukung Pemerintah Daerah dan PDAM berkonsultasi dengan masyarakat pengguna layanan, sehingga memungkinkan Perpres 29 menjadi pembuka jalan untuk mencapai layanan air minum dengan kualitas lebih baik yang berkelanjutan.

Setelah diuji, gagasan-gagasan ini harus dimasukkan ke dalam Perpres 29 yang telah diperkuat yang akan berlanjut setelah program nasional ini berakhir pada akhir tahun 2014. Kelanjutan program Perpres 29 bisa bergantung pada keberhasilan pelaksanaan prosedur tata kelola yang baru untuk memberi dukungan dalam mengatasi kurangnya kepercayaan dan kesepahaman yang telah terjadi selama bertahun-tahun dari para pengguna layanan dan Pemda sebagai pemilik PDAM. Untuk pertama kalinya dalam 50 tahun terakhir, dengan mengatasi semua aspek isu-isu tata kelola yang telah terjadi sejak lama, keberhasilan program Perpres 29 dapat memberikan perubahan haluan yang diperlukan untuk mempercepat munculnya Pemda sebagai pemilik PDAM dengan jumlah yang terus bertambah yang akan memelihara PDAM yang berkelanjutan, transparan, dan mandiri.

— Jim Woodcock, Konsultan IndII

CATATAN

1. SANIMAS merupakan program sanitasi berbasis masyarakat dan program PAMSIMAS menyediakan pasokan air minum dan sanitasi bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

KEHIDUPAN SEBELUM DAN SESUDAH IKUT PROGRAM HIBAH AIR MINUM

Pemasangan sambungan air leding mengubah kehidupan warga desa di Indonesia.

Pencapaian hasil pembangunan berskala besar biasanya diuraikan secara kuantitatif. Misalnya, di tahap 1 program Hibah Air Minum Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII), yang memberikan hibah kepada Pemerintah Daerah berdasarkan sambungan air minum baru yang sudah diverifikasi, berhasil menjangkau 78.000 rumah tangga. Sejumlah 300.000 rumah tangga lain ditargetkan untuk program Tahap 2.

Angka tersebut mengesankan namun bersifat umum. Tidak menjawab pertanyaan: Apa makna sambungan baru ini bagi kehidupan sehari-hari masyarakat yang tinggal di rumah tangga tersebut? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, pada bulan Oktober 2013, spesialis gender nasional dan internasional IndII mengunjungi dua lokasi di mana sambungan baru dipasang: desa-desa di kecamatan Satar Mese di kabupaten Manggarai, Nusa Tenggara Timur; dan desa Wonokromo di Malang, Jawa Timur.

Pada saat Hibah Air Minum dimulai, tidak satu pun dari kedua desa tersebut memiliki kemudahan akses terhadap air minum. Para penduduk desa, baik perempuan maupun laki-laki, sebagian besar adalah buruh tani berpenghasilan rendah atau memiliki lahan yang sangat kecil.

Kehidupan Sebelum Hibah

Di kedua desa tersebut, perempuan memiliki tanggung jawab utama untuk mengurus pengambilan dan penggunaan air minum untuk keperluan rumah tangga. Tanpa henti, perempuan harus menjamin bahwa air minum selalu tersedia di rumah untuk minum, memasak, dan kebutuhan keluarga lainnya. Para perempuan itu berkali-kali menyatakan kepada spesialis IndII bahwa sebelum ada sambungan air minum, rasanya “setengah mati.” Baik di Manggarai maupun di Malang, perempuan harus membawa air minum melalui sisi bukit yang curam menuju rumah mereka. Mereka menghabiskan waktu berjam-jam setiap hari untuk mengambil air minum, dalam beberapa kasus mengangkat jerigen air minum sepanjang lebih dari satu kilometer melewati lahan curam. Laki-laki dan anak-anak terkadang turut membantu, tetapi tanggung jawab terbesar ada di tangan perempuan. Di Manggarai, musim kering memperparah keadaan. Perempuan seringkali harus mengantri di sumur sampai air minum cukup banyak untuk ditimba lagi, suatu kegiatan yang cukup menimbulkan stres dan memakan waktu. Untuk memperoleh air minum, kadang mereka pergi ke sumber air minum dengan suami mereka di tengah malam.

Karena kerasnya upaya untuk mengangkut air minum, penduduk desa dan anak-anak mandi di kanal irigasi yang terletak di dekat rumah mereka, meskipun kondisi lingkungannya tidak sehat. Akibatnya, mereka seringkali menderita gatal-gatal. Di Malang, sungai terkadang dialihkan untuk keperluan irigasi selama dua minggu atau lebih, yang berarti penduduk tidak dapat mandi sebagaimana biasanya dan mereka juga harus mengeluarkan uang dari penghasilan mereka yang tidak seberapa untuk membeli air untuk minum dan memasak.

Kehidupan Dengan Air Leding

Penyediaan air PDAM di rumah telah memberikan dampak luar biasa dalam kehidupan perempuan, laki-laki, dan anak-anak. Laki-laki berbadan sehat memetik manfaatnya, namun dampak positif terbesar dirasakan oleh penduduk yang mengalami kesulitan atau menghadapi risiko ketika membawa beban berat melalui daerah yang curam. Mereka adalah perempuan hamil dan anak yang dikandungnya, perempuan yang menggendong bayi, orang tua, orang yang lemah, penyandang disabilitas, dan anak-anak. Sekarang perempuan mempunyai waktu dan energi lebih banyak untuk melakukan kegiatan yang menghasilkan pemasukan, menjalankan tanggung jawab rumah tangga, dan beristirahat. Kelelahan dan tekanan hidup pun berkurang.

Baik di Malang maupun di Manggarai, penduduk telah membangun toilet dan kamar mandi yang dilengkapi dengan sambungan air PDAM mereka yang baru, sehingga mendapat manfaat kesehatan sekaligus kenyamanan. Di Manggarai, beberapa penduduk melaporkan bahwa anak-anak sekarang mandi dua kali sehari, dan bukan sekali sehari, dan penduduk tidak menderita gatal-gatal lagi. Perempuan menanam lebih banyak sayuran di pekarangan rumah karena mereka dapat menggunakan air leding untuk menyiram tanaman selama musim kemarau. Sayuran tambahan itu dapat dikonsumsi oleh anggota keluarga sehingga menghemat pengeluaran untuk makan, atau dijual di pasar untuk menambah penghasilan keluarga, terutama selama musim kemarau ketika sayur dan buah segar lebih mahal. Beberapa perempuan berjiwa pengusaha telah mulai membuat es dengan menggunakan air minum yang bersih tersebut. Meskipun keluarga-keluarga tersebut harus membayar tagihan air minum secara teratur, setiap perempuan yang diwawancarai menegaskan bahwa biaya yang dikeluarkan memberi manfaat yang sepadan.

— *Gaynor Dawson, Spesialis Gender*

Apakah Anda masuk dalam daftar pengiriman IndII?

Jika Anda saat ini belum menerima terbitan jurnal triwulan **Prakarsa** dan ingin berlangganan, silakan mengirimkan e-mail ke: enquiries@indii.co.id. Nama Anda akan kami masukkan dalam daftar pengiriman **Prakarsa** versi elektronik dan e-blast IndII. Jika Anda ingin menerima kiriman jurnal **Prakarsa** versi cetak, silakan menyertakan alamat lengkap pada e-mail Anda.

Tim Redaksi Prakarsa

Carol Walker, Managing Editor

carol.walker@indii.co.id

Eleonora Bergita, Senior Program Officer

eleonora.bergita@indii.co.id

Pooja Punjabi, Communications Consultant

pooja.punjabi@indii.co.id

Annetly Ngabito, Communications Officer

annetly.ngabito@indii.co.id

David Ray, IndII Facility Director

david.ray@indii.co.id

Jeff Bost, Deputy Facility Director

Jeff.bost@indii.co.id

Jim Coucouvinis, Technical Director – Water and Sanitation

jim.coucouvinis@indii.co.id

John Lee, Technical Director – Transport

John.lee@indii.co.id

Lynton Ulrich, Technical Director – Policy & Regulation

lynton.ulrich@indii.co.id

PANDANGAN PARA AHLI

Pertanyaan:

Do you think Indonesia is on track to meet its goals for 2025? How will the next National Medium Term Development Plan (RPJMN) contribute to these goals?

► **Suyono Dikun PhD**

**Guru Besar Transportasi dan Kebijakan dan Perencanaan Infrastruktur, UI
Penasihat Utama, LASU, Kementerian Perhubungan**

“RPJMN 2015–2019 memproyeksikan Indonesia sebagai negara yang lebih maju, mandiri, dan sejahtera di tahun 2025. Beberapa lembaga internasional juga telah memprediksikan kemajuan Indonesia pada saat itu. Meski demikian, perekonomian Indonesia yang lebih baik tampaknya akan sulit dicapai tanpa membangun infrastruktur dengan skala penuh untuk menutup defisit dan kesenjangan yang ada saat ini. Oleh karena itu, pembangunan infrastruktur penting bagi Indonesia untuk mendukung mobilitas dan pertumbuhan ekonomi menjelang 2025. RPJMN 2015–2019 bukan saja harus berkontribusi untuk meraih tujuan tersebut, namun jauh lebih penting dari itu, harus memiliki rencana pembangunan yang non-linier, inovatif, dan kreatif (*“out of the box”*). Infrastruktur harus dibangun secara lebih radikal, dan perlu diingat bahwa sikap bekerja seperti biasanya (*“business as usual”*) tidak akan memecahkan permasalahan negara ini. Periode 2015–2019 penting bagi Indonesia; kegagalan dalam pembangunan infrastruktur akan berdampak fatal bagi daya saing global Indonesia, dan merugikan perekonomian bangsa di masa datang.”

► **Ir. Montty Girianna, M.Sc, MCP, PhD**

**Direktur Divisi Energi, Sumber Daya Mineral, dan Pertambangan
Bappenas**

“Ya, saya rasa Indonesia sudah berada di jalur yang tepat. Tujuan kita adalah negara yang kuat. Satu indikator yang ingin kita capai adalah pendapatan per kapita sekitar USD 14.000 di tahun 2025. Saat ini pendapatan per kapita kita sekitar USD 3.500. Oleh karena itu, dalam waktu sepuluh tahun kita harus melompat maju. Pekerjaan rumah kita banyak. Pertanyaannya adalah: karena kita memiliki banyak sektor, seperti industri, jasa, pertanian, dan lainnya, kita perlu memfokuskan perhatian pada sektor mana yang ingin kita kembangkan secara maksimal untuk menstimulasi pertumbuhan pendapatan secara efektif. Menurut saya, sektor industri memiliki potensi paling besar, terutama industri pengolahan.

Saat ini, industri memberikan kontribusi sekitar 20–25 persen pada pertumbuhan. Agar sektor ini mampu memberi kontribusi 30–40 persen dari GDP, kita membutuhkan strategi industri yang dapat diandalkan, baik ekspor maupun impor. Kita menginginkan pertumbuhan di atas 6–7 persen, kalau mungkin 8 persen.

Pertanyaan lebih lanjut terkait mencapai tingkat pertumbuhan yang diinginkan tersebut: berapa banyak energi yang harus kita siapkan untuk pasokan listrik, termasuk gas? Tentunya sangat besar.

Kalau kita ingin pertumbuhan per kapita 7–8 persen, berarti produksi energi kita harus tumbuh sekitar 8–10 persen per tahun. Ini bukan hal yang mudah untuk dilakukan. Sulit sekali mengalokasikan gas untuk keperluan dalam negeri, karena masalahnya adalah kebijakan harga, yang perlu diseimbangkan bukan hanya dari perspektif ekonomi, tetapi juga menyangkut pertimbangan politik. Jadi persoalan harga energi, BBM, gas, dan elpiji – hal tersebut akan menjadi

pekerjaan rumah bagi pemerintahan baru. Yang kita kerjakan saat ini adalah menyiapkan platform untuk pemerintahan baru, tidak hanya membiarkan mereka membereskan persoalan s tanpa dasar yang cukup untuk pembuatan keputusan.

Situasi lain yang sangat mendesak bagi pemerintahan baru adalah mendapatkan konsensus dari pemangku kepentingan utama dalam pemerintahan. Misalnya, di sektor energi ada beragam, seperti investor sebagai mitra kerja, peran pemerintah sebagai regulator, dan seterusnya. Usaha kita tidak ada gunanya tanpa *buy-in* (konsensus) dari semua orang. Menurut saya, kita sudah dalam jalur yang positif untuk mencapai tujuan nasional.

RPJMN sendiri merupakan sebuah tolok ukur (*benchmark*), mengenai arah yang kita ambil, sekaligus apa yang sudah kita capai selama lima tahun ini. RPJMN merupakan dokumen perencanaan dan pada saat yang sama juga merupakan dokumen politis, karena berfungsi sebagai referensi yang menyatukan semua pihak untuk bekerja meraih tujuan bersama di masa depan.”

ACARA & KEGIATAN MENDATANG	
Acara	Waktu dan Tempat*
Renstra Kementerian Perhubungan Diskusi Kelompok Terfokus	Maret 2014
Transportasi Multi Moda Diskusi Kelompok Terfokus	Februari 2014
Peningkatan Kapasitas untuk Kepe- labuhan Proyek Percontohan PPP lokakarya	12–13 Februari 2014
Kajian Rencana Induk Kepe- labuhan Makassar Rapat	Februari atau Maret 2014
Penandatanganan sAIIG Seremonial	Dalam perencanaan
* Tanggal dan tempat bersifat tentatif dan bisa berubah sewaktu-waktu. Untuk konfirmasi jadwal dan tempat silahkan menghubungi IndII di enquiries@indii.co.id atau di (21) 7278-0538	

Hasil:

SISTEM INFORMASI MANAJEMEN BARU MEMANTAU PEMROGRAMAN AIR MINUM DAN SANITASI

Berkat keberhasilan Program Hibah Air Minum dan Sanitasi IndII hingga saat ini, berbagai program tambahan yang didasarkan pada keberhasilan awal saat ini sedang dilaksanakan. Kegiatan yang harus diselesaikan tahun 2015, berskala cukup besar: A\$ 90 juta direncanakan untuk Program Hibah Air Minum bagi hingga 120 Pemerintah Daerah (Pemda); A\$ 5 juta untuk Program Hibah Sanitasi bagi sambungan rumah tangga dalam jumlah hingga 9.000 sambungan; dan A\$ 40 juta untuk Hibah Infrastruktur Australia-Indonesia untuk Sanitasi (sAIIG, Australia-Indonesia Infrastructure Grants for Sanitation) untuk menjangkau hingga 50 Pemda. Hasil yang diharapkan adalah peningkatan dalam pemakaian air leding dan layanan saluran pembuangan air limbah, dengan manfaat yang menyertainya bagi masyarakat yang ditargetkan, serta peningkatan investasi oleh Pemda dalam infrastruktur air minum dan sanitasi mereka. Sebagaimana diindikasikan sejumlah angka tersebut, memantau kegiatan dan kemajuan merupakan tugas tersendiri yang cukup berat. Oleh karena itu, Direktorat Jenderal Cipta Karya (DJCK) sedang mengembangkan sebuah Sistem Informasi Manajemen (MIS, Management Information System) yang akan memungkinkan semua pemangku kepentingan, termasuk pejabat Pemda, untuk memantau kemajuan, memperoleh informasi program terkini, serta mengunggah informasi baru mengenai kegiatan mereka. Sebuah situs web telah dirancang khusus untuk sistem informasi ini dan akan memungkinkan semua pemangku kepentingan untuk memantau kemajuan program serta perkembangan hasil dalam waktu nyata (real-time).



Untuk membaca lebih lanjut mengenai ini dan kegiatan IndII lainnya, silahkan baca Activity Updates di situs kami di: http://www.indii.co.id/publications.php?id_cat=57

PRAKARSA EDISI MENDATANG:

PERGERAKAN PENDUDUK DI JAKARTA

Mobilitas perkotaan merupakan masalah yang berkembang di banyak kota di Indonesia, namun tidak ada tempat lain yang lebih mendesak bagi masalah ini dibandingkan di ibukota negara. Berbagai perkiraan bervariasi mengenai emisi karbon dioksida, hilangnya produktivitas, dan merosotnya pertumbuhan ekonomi terkait dengan kemacetan di Jakarta yang semakin meningkat, namun besarnya krisis yang timbul cukup jelas. **Prakarsa** edisi April 2014 akan membahas masalah ini berikut solusinya, dengan melihat bagaimana moda transportasi yang berbeda (berbagai jenis bus, kereta api, ojek, bajaj, taksi, angkot, sepeda motor, dan mobil) sesuai untuk gambaran besar tersebut. Artikel-artikel di edisi berikutnya akan membahas peran sektor publik dan swasta, termasuk struktur industri, peraturan, dan penegakan. Yang terakhir, edisi ini mengakui pentingnya mobilitas kendaraan tidak bermotor dan pejalan kaki dan strategi-strategi yang diperlukan untuk membuat jalur pejalan kaki dan rute sepeda menjadi lebih aman dan nyaman.