

Transportasi dan Pembangunan: Perspektif Multi Dimensi

Oleh: Dr.Ir. Bambang Susantono, MCP, MSCE
Ketua Umum Masyarakat Transportasi Indonesia (MTI)



Transportasi memainkan peran penting dalam kehidupan sosial ekonomi suatu masyarakat. Integrasi dari berbagai level sistem transportasi, dimulai dari level kota, daerah dan nasional akan membentuk suatu jaringan pelayanan transportasi yang lebih luas untuk menyukseskan level yang lebih tinggi dan pada akhirnya menjadi tulang punggung pembangunan sosial ekonomi suatu bangsa. Pelayanan transportasi juga mampu untuk mempromosikan atau mengembangkan daerah-daerah yang terisolir dengan memberikan akses sehingga akan membuka kesempatan-kesempatan kepada daerah tersebut. Dalam skala yang lebih besar, transportasi merupakan salah satu pilar dari sistem pertahanan dan keamanan suatu negara.

Sistem transportasi merupakan sub-sistem dari sistem kota maupun sistem regional. Oleh sebab itu, sistem transportasi dapat dikategorikan sebagai sebuah sistem yang rumit dan saling terkait dengan sistem lainnya. Kegagalan pada sebuah sub-sistem akan mengganggu atau memberikan dampak pada sub-sistem - sub-sistem yang lain. Sebagai bagian dari sebuah sistem maka transportasi akan mampu berperan secara optimal apabila didukung oleh sub-sistem lain seperti tata guna lahan.

Transportasi berperan dalam memenuhi kebutuhan dasar manusia. Berbagai aktivitas terkait dengan pemenuhan kebutuhan dasar memerlukan ketersediaan akses dan mobilitas. Apabila tingkat

aksesibilitas terhadap lokasi kegiatan rendah maka masyarakat akan mengalami kesulitan dalam pemenuhan kebutuhan dasarnya. Sebagai akibatnya potensi ekonomi tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal. Transportasi juga berperan penting dalam mengkomodasi aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat melalui fasilitasi proses produksi dan distribusi.

Ketersediaan transportasi tidak dapat dipisahkan dari penciptaan iklim investasi yang kondusif dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. Iklim investasi yang kondusif akan dapat tercipta bilamana infrastruktur dan pelayanan transportasi dalam wilayah tersebut memungkinkan pergerakan arus penumpang dan barang berjalan lancar sehingga biaya investasi dapat diturunkan dan keuntungan dapat ditingkatkan. Sebaliknya, agar transportasi mampu memainkan perannya secara optimal untuk mengikuti pertumbuhan permintaan, maka transportasi harus bisa menyediakan kapasitas yang cukup untuk melayani pertumbuhan tersebut. Penyediaan kapasitas pelayanan transportasi hanya bisa dilakukan bila inovasi dan investasi di sektor tersebut berkelanjutan. Kondisi ini menuntut adanya iklim investasi yang kondusif.

Keterkaitan Transportasi dan Ekonomi

Sektor transportasi merupakan bagian penting dari ekonomi yang mempunyai pengaruh dalam pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Apabila sistem transportasi efisien, maka akan membuka peluang dan keuntungan secara ekonomi dan sosial. Sebaliknya ketika sistem transportasi tidak efisien, maka bisa berakibat pada biaya ekonomi tinggi dan berkurangnya atau hilangnya peluang-peluang yang ada. Pada sisi lain, sektor transportasi juga mempunyai dampak sosial dan lingkungan yang tidak bisa dihindarkan. Secara umum, dampak ekonomi dari sektor transportasi dapat dikategorikan kedalam *direct impacts* dan *indirect impacts*. *Direct impacts* berkaitan dengan perubahan aksesibilitas dimana transportasi memungkinkan terjadinya perkembangan pasar dan penghematan waktu dan biaya. *Indirect impacts* berkaitan dengan *multiplier effect* dimana harga komoditas atau pelayanan turun dan/atau variasinya meningkat. Untuk melihat proses *multiplier effect* dari transportasi lihat Gambar 1.

Gambar 1 dapat dijelaskan sebagai berikut:

- *Direct investment* akan membuka lapangan kerja untuk mendukung proyek atau kegiatan yang direncanakan;
- *Indirect investment*, atau belanja yang dilakukan oleh suppliers penyedia barang dan jasa untuk proyek, juga menciptakan lapangan kerja;
- *Direct* dan *indirect investment* berdampak pada *business revenue* dan

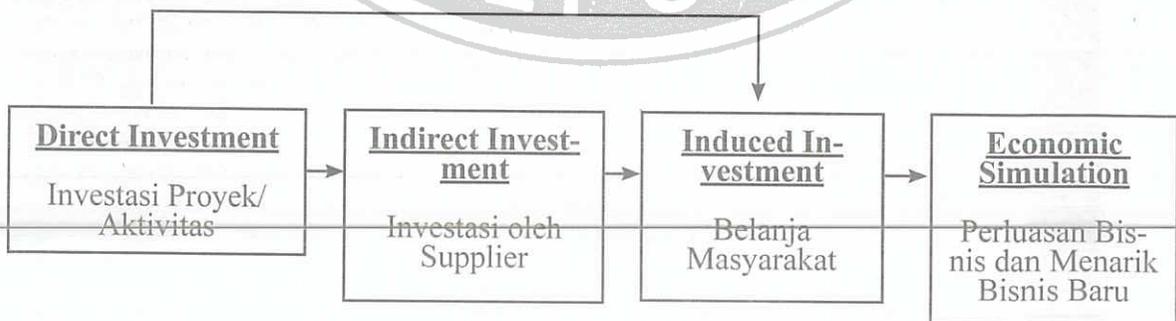
personal income;

- *Income* dibelanjakan oleh masyarakat (*Induced investment*) sehingga menghasilkan lapangan kerja;
- Akhirnya, *direct, indirect, dan induced investment (multiplier effect)* akan menstimulasi ekonomi yang mampu memperluas dunia usaha yang telah ada dan meningkatkan daya tarik untuk tumbuhnya dunia usaha yang baru.

Mobilitas merupakan salah satu bagian yang fundamental dan merupakan karakteristik utama aktifitas ekonomi. Mobilitas menjamin terpenuhinya kebutuhan untuk bergerak dari satu tempat ke tempat lain, baik bagi penumpang, barang, maupun informasi. Daerah dengan tingkat mobilitas tinggi umumnya mempunyai banyak peluang untuk membangun dibandingkan dengan daerah yang mempunyai mobilitas rendah. Sehingga mobilitas merupakan indikator pembangunan yang baik. Mengurangi mobilitas berarti menghambat pembangunan dan sebaliknya meningkatkan mobilitas akan mendukung pembangunan. Mobilitas manusia dan barang hanya bisa dicapai dengan sistem transportasi yang baik.

Mobilitas itu sendiri merupakan satu industri yang menawarkan pelayanan terhadap pelanggan, mempekerjakan orang dan membayar gaji, menginvestasikan modal, dan membangkitkan income. Oleh karena itu, manfaat transportasi dalam pembangunan ekonomi dapat dilihat dari perspektif makroekonomi dan mikroekonomi.:

Pada tataran makroekonomi (man-



Gambar 1.

faat transportasi terhadap keseluruhan ekonomi), transportasi dan mobilitas yang dihasilkan umumnya dikaitkan dengan tingkat keluaran, lapangan kerja, dan pendapatan secara nasional. Di Indonesia, untuk tahun 2005, sektor transportasi menyumbang 3.8% terhadap GDP (BPS, 2006). Pada tataran mikroekonomi (manfaat transportasi terhadap bagian tertentu dari ekonomi), transportasi dan mobilitas yang dihasilkan umumnya dikaitkan dengan produsen, konsumen, dan biaya produksi. Sehingga, manfaat aktifitas transportasi tertentu dan infrastruktur dapat ditentukan untuk tiap-tiap sektor ekonomi. Dari sebuah studi disimpulkan bahwa di Jakarta biaya transportasi perkotaan berkisar 30% dari pendapatan (Kompas, 2003).

Kebutuhan transportasi telah meningkat sangat signifikan dalam beberapa dasawarsa terakhir. Berdasarkan sebuah model, diketahui bahwa pertumbuhan kebutuhan ini sangat dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi nasional (PDB) (Tabel 1). Berdasarkan catatan 15 tahun terakhir, terdapat korelasi yang kuat antara pertumbuhan PDB dengan peningkatan kebutuhan transportasi. Dari setiap pertumbuhan 1% PDB akan menimbulkan peningkatan kebutuhan transportasi hingga sebesar 1.5% . Dan jika pertumbuhan

PDB tersebut meningkat hingga sebesar 5% maka peningkatan kebutuhan transportasi akan meningkat sebanyak 7.5%. Sementara itu dalam hubungan lain, diketahui juga bahwa pertumbuhan kebutuhan transportasi sangat terkait dengan berbagai elemen dari komponen pertumbuhan ekonomi. Sebagai contoh, jika pertumbuhan sektor konstruksi mencapai sebesar 1%, maka hal tersebut akan meningkatkan kebutuhan transportasi hingga 0.5%. Hal ini menunjukkan begitu eratnya kaitan antara berbagai elemen ekonomi dengan transportasi.

Tabel 1. Peranan Sektor Transportasi Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000 Terhadap PDB
(dlm milyar rupiah)

No.	Business Activities	2003		2004		2005*		2006**	
		value	percent	value	percent	value	percent	value	percent
1	Land Transport	25.771,5	1,6	27.056,6	1,6	28.388,8	1,6	29.824,3	1,6
2	Railway	608,9	0,0	603,3	0,0	585,3	0,0	620,3	0,0
3	Seatransport	7.857,6	0,5	7.857,6	0,5	8.855,8	0,5	9.497,2	0,5
4	Land & Waterways transport	2.165,0	0,1	2.254,0	0,1	2.350,8	0,1	2.444,3	0,1
5	Air transport	7.214,6	0,5	9.384,3	0,6	10.362,3	0,6	11.466,2	0,6
6	Supproting Service Transport	13.845,4	0,9	15.054,6	0,9	15.902,9	0,9	17.027,9	0,9

Sumber: Pendapatan Nasional Indonesia 2006. BPS

*) : Angka sementara

***) : Angka sangat sementara

Keterkaitan Transportasi dan Penanggulangan Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah utama yang dihadapi negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Pengurangan kemiskinan tidak bisa terselesaikan dengan pembangunan yang bersifat sektoral, tetapi harus merupakan suatu kesatuan program dan tujuan dari berbagai sektor untuk bersama-sama menyelesaikan masalah kemiskinan.

Kemiskinan sering diakibatkan oleh kurangnya kesempatan untuk melakukan aktifitas sosial ekonomi dan kesempatan untuk memperoleh pelayanan. Kesempatan melakukan aktifitas sosial ekonomi dan kesempatan untuk mem-

peroleh pelayanan dari suatu kawasan atau bahkan rumah tangga, bisa menjadi indikator yang cukup kuat untuk menilai tingkat kemampuan sosial ekonomi kawasan atau rumah tangga tersebut.

Kesempatan melakukan aktifitas dan kesempatan untuk memperoleh pelayanan harus didukung oleh tersedianya sistem transportasi dan fasilitas-fasilitas lain (yang akan dipergunakan untuk aktifitas dan pelayanan masyarakat). Secara umum sistem transportasi mampu meningkatkan kesempatan masyarakat desa untuk memperoleh



pendidikan, memperoleh pekerjaan, memasarkan hasil produksi, memperoleh pelayanan kesehatan, dan lain-lain.

Hubungan positif antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan transportasi secara logis dapat dirasakan dan diterima. Beberapa studi menyimpulkan bahwa pembangunan infrastruktur transportasi di negara berkembang mempunyai keterkaitan dengan pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, pembangunan infrastruktur transportasi dan pengoperasian sistem transportasi dapat dijadikan instrumen utama dalam program pengentasan kemiskinan. Melalui pembangunan berbagai sarana dan prasarana transportasi akan tercipta kesempatan kerja yang merupakan bagian penting dari upaya penganggulangan kemiskinan. Di sisi lain, pembangunan sarana dan prasarana transportasi dapat membuka aksesibilitas sehingga meningkatkan produksi masyarakat yang berujung pada peningkatan daya beli masyarakat. Pembenahan dan perbaikan pada sistem transportasi dan logistik guna mencapai efisiensi akan dapat mengurangi biaya ekonomi tinggi yang pada akhirnya meningkatkan daya saing penduduk dalam beraktivitas.

Keterkaitan Transportasi dan Ketahanan Nasional

Transportasi juga harus didisain untuk menjadi bagian dari sistem pertahanan dan keamanan negara. Secara langsung, sistem transportasi yang baik akan mampu dimanfaatkan untuk mendistribusikan kekuatan pertahanan dan keamanan negara secara cepat ke daerah-daerah yang membutuhkan.

Secara tidak langsung, pertumbuhan dan pemerataan ekonomi yang didukung sistem transportasi yang baik akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pada akhirnya akan menciptakan masyarakat yang tangguh dan situasi keamanan yang kondusif. Secara sirkular, situasi keamanan yang kondusif merupakan syarat utama terciptanya investasi dan pertumbuhan ekonomi.

Sistem transportasi juga merupakan perekat bangsa dan negara. Jaringan jalan dari Sabang sampai Merauke, dari Sangir Talaud hingga Kupang, merupakan perekat NKRI. Demikian juga jaringan angkutan laut dan udara kita merupakan jembatan nusantara. Dengan

Penanggulangan kemiskinan membutuhkan pertumbuhan ekonomi yang cukup, dengan mengupayakan kombinasi yang optimum antara pertumbuhan ekonomi dengan upah minimum pekerja. Penanggulangan kemiskinan memerlukan perkuatan koordinasi dalam pelaksanaan program-programnya yang didesain melalui partisipasi aktif masyarakat serta pemberdayaan secara langsung. Dengan pembangunan transportasi berbasis masyarakat akan dapat dipercepat perwujudan pembangunan yang berkelanjutan dimana masyarakat berperan sebagai pelaku utama dalam proses perencanaan hingga operasi dan pemeliharannya.

membuka daerah-daerah terisolir yang berada pada bagian terluar wilayah NKRI, maka rasa nasionalisme masyarakat pada daerah-daerah tersebut akan tumbuh. Tumbuhnya nasionalisme akan memperkuat ketahanan nasional.

Karenanya pembenahan sektor transportasi harus dilakukan secara sistematis dengan tahapan-tahapan yang pasti, termasuk di dalamnya pemberdayaan angkutan dalam negeri baik di darat, laut dan udara. Karena sifatnya sebagai perekat nusantara maka angkutan laut dan udara keperintisan harus tetap dipertahankan. Angkutan laut ke pulau-pulau terpencil dan daerah-daerah yang terisolir akan merupakan layanan yang sangat esensial bagi daerah tersebut, khususnya dalam membuka akses dan mengembangkan ekonomi lokal. Pelayanan transportasi keperintisan tersebut harus didukung kemampuan SDM dan manajerial yang baik, sehingga menghasilkan apa yang telah direncanakan.

Permasalahan Transportasi di Indonesia

Kondisi transportasi di Indonesia secara umum belum mencapai apa yang telah menjadi tujuan Undang Undang di bidang transportasi maupun Sistranas. Indikasi bahwa terdapat masalah pada pelayanan sektor transportasi mudah un-

tuk dirasakan, seperti angka kecelakaan yang tinggi dan cenderung meningkat terutama pada transportasi jalan (korban meninggal mencapai 30.000 per-tahun berdasarkan data Jasa Raharja), kemacetan baik pada jalan perkotaan

dan antar kota, waktu tunggu lama (contoh pada penyeberangan merak), reliabilitas rendah (waktu keberangkatan dan kedatangan yang tidak sesuai jadwal pada angkutan umum berjadwal seperti Kereta Api dan Angkutan Udara), dan dampak lingkungan tinggi (terutama polusi udara).

Pada transportasi jalan raya, selain permasalahan diatas, terdapat permasalahan yang cukup mendasar yaitu rendahnya kualitas SDM (terutama operator) dan pelanggaran peraturan. Pelanggaran peraturan merupakan titik awal terjadinya permasalahan lain pada transportasi jalan raya. Pelanggaran peraturan yang mudah kita lihat adalah jumlah muatan yang melebihi kapasitas baik pada angkutan penumpang maupun barang. Pada transportasi Kereta Api, laut, dan udara, selain masalah keselamatan juga terdapat permasalahan yang mendasar pada simpul-simpul transportasi seperti stasiun, pelabuhan laut, dan pelabuhan udara.

Masalah-masalah di stasiun KA, pelabuhan laut, dan pelabuhan udara tidak terlepas dari masalah manajemen dan kemampuan kita untuk mengelolanya secara profesional. Simpul-simpul transportasi yang seharusnya daerah steril kita lihat justru terlalu banyak aktor yang berperan.

Untuk membuat pelabuhan laut dan udara yang dapat bersaing dengan Singapura dan Malaysia maka harus dibangun kemampuan SDM, teknologi, dan sistem yang handal untuk operasional dan manajemen pelabuhan. Simpul-simpul transportasi harus dikelola dengan piranti lunak (*software*), peralatan (*hardware*) dan kemampuan daya pikir (*brainware*) yang memiliki standar kelas dunia (*world class*).

Terlepas dari permasalahan teknis, salah satu kunci utama dalam mengatasi permasalahan transportasi adalah membuat peraturan yang jelas dan penegakan aturan (*law enforcement*) yang tegas, adil, dan transparan.

Permasalahan lain adalah persaingan antar-moda dan intra-moda yang kurang sehat. Pada akhir-akhir ini persaingan antar-moda angkutan udara, darat, laut, dan kereta api pada beberapa rute menjadi isu yang menarik. Misalnya pada rute Jakarta – Surabaya telah terjadi persaingan antara angkutan udara, angkutan jalan, dan angkutan KA.

Persaingan tersebut di atas mempersulit posisi PT. KA untuk meningkatkan produktifitas angkutan KA pada beberapa rute, misalnya pada rute Jakarta-Surabaya terjadi perebutan penumpang antara kereta api eksekutif dengan angkutan udara. Kalau persaingan antar-moda dan intra-moda ini berlangsung terus akan dapat mengakibatkan salah satu diantara moda tersebut mengalami kerugian dalam jumlah yang signifikan. Kerugian yang paling nyata

disini adalah dalam hal infrastruktur yang merupakan nilai investasi besar baik dalam pengadaan maupun pemeliharaan (*maintenance*).

Persaingan antar-moda lain yang muncul adalah antara transportasi air/sungai dengan transportasi jalan, yang banyak terjadi di Kalimantan Barat dan Riau. Pada awalnya dominasi transportasi yang digunakan di kedua wilayah tersebut adalah transportasi sungai karena kondisi geografis yang lebih mendukung pengembangan transportasi air dibandingkan dengan transportasi jalan. Perkembangan teknologi dan kebutuhan masyarakat akan layanan yang sifatnya *door to door services* menyebabkan terjadi perpindahan dominasi penggunaan moda transportasi dari transportasi sungai ke transportasi jalan. Hal tersebut didukung pula oleh program pengembangan infrastruktur transportasi yang saat ini lebih diarahkan pada pengembangan infrastruktur jalan dibandingkan dengan pengembangan infrastruktur transportasi sungai seperti dermaga, alur pelayaran, fasilitas perambuan dan sebagainya. Hal ini menyebabkan tingkat kapasitas yang dapat didukung dermaga menurun, panjang pelayaran menjadi semakin berkurang karena efek pendangkalan (kurangnya perawatan alur pelayaran), tingkat keselamatan dan kenyamanan juga menurun karena banyak rambu yang tertutup semak dan enceng gondok.

Untuk menghindari persaingan antar-moda dan intra-moda maka perlu

Tabel 2. Kompetisi Antar Moda Trayek Jurusan Jakarta-Surabaya

Moda	Tarif	Waktu	Frekuensi per hari
Pesawat Garuda	Rp. 315.000,-	1 jam 5 menit	12 kali
Pesawat Lion Air	Rp. 200.000,-	1 jam 5 menit	11 kali
Pesawat Garuda City Link	Rp. 160.000,-	1 jam 5 menit	5 kali
KA Argo Bromo	Rp. 190.000,-	12 jam	4 kali
KA Non Argo	Rp. 170.000,-	12 jam	3 kali
Bus Patas AC	Rp. 150.000,-	15 jam	> 50 kali
Bus Non AC	Rp. 70.000,-	16 jam	> 50 kali

Sumber: www.kkppi.go.id, 2004



disusun jaringan pelayanan transportasi yang mampu memaksimalkan infrastruktur yang ada dan keunggulan tiap moda transportasi. Hasil studi Balitbang Perhubungan Darat tahun 2003 menunjukkan bahwa masing-masing moda mempunyai karakteristik, keunggulan dan kekurangan masing-masing. Secara teknis tidak ada satu moda yang unggul secara mutlak. Teknologi yang digunakan terkait erat dengan harga yang harus dibayarkan. Karakteristik masing-masing moda ditunjukkan dalam tabel berikut:

Tabel 3. Karakteristik Moda Transportasi

No	Variabel	Moda			
		Bus	Kereta Api	Kapal	Pesawat Udara
1	Biaya operasi (Rp./seat-km)	33	118	294	365-399
2	Kapasitas angkut (penumpang)	22	400	100-150	120-160
3	Kecepatan rata-rata (km/jam)	60-70, tergantung kondisi lalin	70-80, tergantung kepadatan lintas	35 (tergantung cuaca dan ukuran mesin kapal)	700 (B-737)
4	Kebutuhan prasarana/fasilitas untuk operasi sarana	Relatif tidak memerlukan prasarana khusus, kecuali jaringan jalan yang digunakan pengguna lainnya	Memerlukan prasarana khusus (jalan rel) yang didukung persinyalan dan komunikasi	Memerlukan prasarana khusus (pelabuhan) yang didukung fasilitas keselamatan pelayaran	Memerlukan prasarana khusus (bandara) yang didukung fasilitas keselamatan penerbangan
5	Sifat pelayanan	Lokal, relatif <i>door-to-door services</i>	Relatif lokal, <i>point to point services</i> (stasiun ke stasiun) memerlukan sarana pendukung untuk mencapai tujuan akhir perjalanan	<i>Regional scale, point to point only</i> (pelabuhan memerlukan sarana pendukung untuk mencapai tujuan akhir perjalanan)	<i>Regional scale, point to point only</i> (bandara ke bandara), memerlukan sarana pendukung untuk mencapai tujuan akhir
6	Polusi (udara) yang ditimbulkan	Tinggi, <i>single engine per vehicle</i> , sifat lokal, regional	Relatif rendah, <i>single engine per rangkaian</i> , sifat lokal, regional	Relatif rendah, <i>single engine per vehicle</i> tapi kapasitas angkut tinggi, sifat lokal, regional, nasional	Relatif tinggi, meskipun <i>single engine per vehicle</i> konsumsi BB tinggi, sifat lokal, regional, nasional, global
7	Keselamatan (operasi)	Relatif rendah, sangat tergantung pada kondisi lalin selama perjalanan dan perilaku pengemudi	Relatif tinggi, karena mempunyai lintasan sendiri dan menerapkan prosedur keselamatan yang baku	Relatif tinggi, menerapkan prosedur keselamatan yang baku	Tinggi, menerapkan prosedur keselamatan yang baku
8	Aksesibilitas ke prasarana/fasilitas	Angkutan pribadi, APU	Angkutan pribadi, APU	Angkutan pribadi, APU khusus (taksi/DAMRI)	Angkutan pribadi, APU khusus (taksi/DAMRI)
9	Kemudahan mendapatkan seat	Tinggi, via agen bus atau langsung terminal	Tinggi, via agen atau langsung stasiun	Relatif tinggi, via agen perjalanan/ PELNI	Tinggi, via agen perjalanan via telpon
10	Kenyamanan	Sangat tinggi, barang bawaan relatif banyak	Tinggi, barang bawaan relatif banyak	Tinggi, barang bawaan relatif banyak	Rata-rata, barang bawaan (kabin) terbatas
11	Frekuensi pelayanan	Harian (keberangkatan sore hari)	Harian (keberangkatan sore hari)	Mingguan	Harian (keberangkatan relatif tiap jam)
12	Nilai waktu	Cukup tinggi	Cukup tinggi	Rendah	Tinggi

Catatan: pengamatan pada kondisi normal, moda bis, KA, kapal laut pada kelas eksekutif, pesawat udara pada kelas ekonomi, Sumber: Balitbang Perhubungan, 2003

Untuk mengatasi persaingan yang ada maka perlu dilakukan integrasi antar-moda atau dikenal dengan *multimoda transport*. Integrasi merupakan kata kunci dimana semua jenis moda transportasi seharusnya saling berhubungan, menciptakan sistem jaringan transportasi yang efisien. Dalam hal logistik, berbagai layanan transportasi harus ditata sedemikian sehingga saling terintegrasi misalnya truk pengangkut kontainer, kereta api pengangkut barang, pelabuhan peti kemas, dan angkutan laut peti kemas, semuanya harus terintegrasi dan memungkinkan sistem transfer yang menerus (*seamless*). Kebutuhan angkutan bahan-bahan pokok dan komoditi harus dapat

dipenuhi oleh sistem jaringan jalan, KA, pelayanan pelabuhan dan bandara yang efisien. Angkutan udara, darat dan laut harus saling terintegrasi dalam satu sistem logistik dan manajemen yang mampu menunjang pembangunan nasional.

Kebijakan, Pembiayaan, Kerangka Peraturan dan Kelembagaan

Secara garis besar telah disebutkan diatas bahwa perlu disusun kebijakan yang memuat masalah pembangunan infrastruktur dan menetapkan peraturan perundangan. Perlu juga diperhatikan adalah mencari solusi masalah pembiayaan pembangunan transportasi, terutama infrastruktur, yang umumnya sangat besar.

A. VI.1. Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Transportasi

Arah kebijakan umum sektor transportasi adalah untuk menuju pelayanan jasa transportasi yang efektif dan efisien pada suatu wilayah, dan mewujudkan pelayanan secara intermoda. Upaya tersebut antara lain meliputi:

1. Tersedianya pelayanan jasa transportasi yang berkualitas
2. Mendorong keikutsertaan investasi swasta dan memperjelas hak dan kewajiban masing-masing pihak yang terkait.
3. Optimalisasi penggunaan dana pemerintah baik untuk operasional, pemeliharaan, rehabilitasi maupun investasi melalui penyusunan prioritas program yang diwujudkan dalam suatu kegiatan.
4. Melakukan restrukturisasi kelembagaan penyelenggaraan transportasi di tingkat pusat dan daerah.
5. Meningkatkan keselamatan operasional baik sarana dan prasarana transportasi.
6. Meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap pelayanan jasa transportasi.

Lebih lanjut arah kebijakan pembangunan subsektor prasarana jalan, adalah (a) mempertahankan dan meningkatkan daya dukung, kapasitas, dan kualitas

guna mendukung kelancaran distribusi barang dan jasa serta hasil produksi (b) mengembangkan jalan bebas hambatan pada koridor-koridor jalan berkepadatan tinggi yang menghubungkan kota-kota dan/atau pusat-pusat kegiatan (c) memprioritaskan penanganan sistem jaringan jalan yang masih belum terhubung dalam rangka membuka akses ke daerah terisolir dan belum berkembang, serta mendukung pengembangan wilayah dan kawasan tertinggal (d) melakukan koordinasi di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk memperjelas hak dan kewajiban dalam penanganan prasarana jalan serta mengharmonisasi keterpaduan sistem jaringan jalan dengan kebijakan tata ruang wilayah nasional yang merupakan acuan pengembangan wilayah dan meningkatkan keterpaduan dengan sistem jaringan dengan prasarana lainnya dalam konteks pelayanan intermoda dan sistem transportasi nasional (sistranas).

Arah kebijakan pengembangan angkutan jalan dan kereta api, antara lain (a) pemulihan kondisi pelayanan angkutan umum jalan raya (b) mengembalikan tingkat pelayanan sarana dan prasarana kereta api pada kondisi normal secara bertahap (c) melanjutkan kewajiban pemerintah dalam memberikan pelayanan angkutan perintis untuk wilayah terpencil. Sementara itu kebijakan pembangunan transportasi laut difokuskan untuk memperlancar kegiatan bongkar muat dan menghilangkan ekonomi biaya tinggi di pelabuhan. Sedangkan arah kebijakan pembangunan transportasi udara adalah memperketat pengecekan kelaikan mengudara, baik pesawat maupun peralatan navigasi,

dan memperbaiki fasilitas keselamatan penerbangan serta optimalisasi pengelolaan bandara.

B. Karakteristik Pembiayaan Infrastruktur Transportasi

Pembiayaan proyek transportasi pada dasarnya mengandung sejumlah resiko investasi. Hal ini dikarenakan karakteristik proyek itu sendiri yang antara lain bersifat :

1. *Capital-intensive* dengan jangka waktu pengembalian yang panjang antara 10 hingga 30 tahun;
2. Diperlukan investasi menerus pada aset tetap untuk menjaga kinerja pelayanannya;
3. Proyek infrastruktur transportasi merupakan proyek yang sangat high leverage di dalam intensitas permodalannya;
4. Pembangunan infrastruktur transportasi memerlukan investasi yang teramat besar di awal investasi (*high front-end capital outlays*); dan
5. Arus penerimaan dari pelayanan proyek transportasi pada umumnya hanya dapat menyediakan modal awal bagi pengembangan saja.

Berdasarkan karakteristik diatas, pada umumnya untuk pembiayaan proyek infrastruktur transportasi akan melibatkan sejumlah besar porsi pinjaman untuk melengkapi ekuitas baik dari proyek sponsor maupun dari pihak ketiga. Sumber-sumber pinjaman tersebut dapat berasal dari berbagai sumber seperti pasar modal domestik maupun internasional, lembaga multilateral, dan pinjaman komersial.

Bagi Indonesia, pembiayaan proyek-proyek transportasi masih terbatas akan kurangnya pengalaman mendapatkan dukungan pendanaan dari pasar keuangan internasional. Sementara dari pasar keuangan domestik, proyek-

proyek tersebut masih dihadapkan kenyataan akan sulitnya mendapatkan dana modal sesuai dengan jangka waktu pengembalian serta masih minimnya pemahaman pelaku investasi domestik akan resiko investasi di bidang ini.

Pada dasarnya berbagai pola pembiayaan dan penyediaan infrastruktur transportasi dapat dilakukan secara beragam. Pola penyediaan - pembiayaan ini dapat dikategorikan terhadap dimensi pelaku, baik sebagai penyedia investasi (*infrastructure financier*) maupun sebagai penyedia infrastruktur (pelaku pembangunan). Dalam kedua dimensi tersebut berbagi pola pembiayaan dapat dikembangkan tergantung dari setiap pelaku di kedua sisi dimensi tersebut, seperti *project finance* yang mungkin dilakukan pada proyek infrastruktur yang dibangun oleh swasta dan penyedia investasinya pun dilakukan oleh swasta. Bagi proyek infrastruktur yang didanai melalui anggaran pemerintah namun dilakukan oleh swasta dapat dilakukan melalui manajemen kontrak, dsb. (Gambar 2)

INFRASTRUCTURE FINANCIER

SWASTA

- Penerbitan Obligasi Pemerintah/BUMN (atau penyertaan modal umum dalam proyek)
- Penyedia *Credit enhancement*
- Sumber dana: Sebagian besar domestik
- BUMN dapat mencari modal dan sumber-sumber dari internasional

• *Corporate finance* atau *project finance*

• Dukungan atau tanpa dukungan pemerintah/*credit enhancement*

• Sumber dana: domestik dan internasional

PUBLIK

- *Budget resources* (pajak, *User charges*, pinjaman bilateral/multilateral
- Diselenggarakan dalam anggaran Departemen atau BUMN/BUMD
- Sumber dana: domestik dan internasional

• *Budgetary/resource*

• Ketersediaan swasta melalui kontak manajemen

PUBLIK

SWASTA

PENYEDIA INFRASTRUKTUR

Gambar 2. Penyedia – Pembiayaan Infrastruktur

Selama lebih dari satu dekade permasalahan terbesar dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur transportasi dari sumber keuangan luar negeri adalah terletak akan tingginya resiko nilai tukar mata uang. Pengalaman yang kurang baik dari krisis ekonomi tahun 90-an telah mendorong untuk menghindari penggunaan dana yang berasal dari pasar internasional. Melihat kenyataan seperti itu, sebagian besar negara kini lebih berkonsentrasi untuk dapat mengutamakan investasi dengan sumber rmata uang lokal. Penggunaan sumber dana dengan mata uang lokal diharapkan akan dapat memberikan perlindungan dari kerentanan pasar mata uang. Guna menggairahkan investasi dalam negeri dalam membiayai infrastruktur transportasi, sejumlah negara telah mengembangkan skema-skema pembiayaan yang tidak membebani anggaran pemerintah melalui pendekatan non-recourse financing. Beberapa skema pendanaan dengan pola efek beragun aset (*asset back securities*) ataupun jaminan terbatas dengan memakai fasilitas lembaga multilateral (*partial risk guarantee*) telah mereka diterapkan.

Investasi swasta dimungkinkan untuk memastikan terdapat efisiensi dalam penyediaan infrastruktur dan layanan transportasi darat. Namun konsep yang lebih penting adalah untuk memastikan bahwa pembiayaan publik diarahkan untuk memenuhi kewajiban Negara dalam memenuhi aksesibilitas dasar masyarakat terlebih dahulu. Bentuk operasional yang dapat ditempuh dalam melibatkan swasta antara lain:

- i. Vertical unbundling asset infrastruktur dan layanan transportasi.
- ii. Geographical/Horizontal unbundling dari monopoli;
- iii. Kontrak /jual unbundling service.
- iv. Wara laba (*franchising*)
- v. Menghilangkan hambatan masuk (*barriers to entry*) pada sebagian subsektor transportasi;
- vi. Membolehkan sindikasi antara swasta untuk menyelenggarakan pendanaan proyek infrastruktur dan layanan transportasi darat.
- vii. Land grant;
- viii. Privatisasi;
- ix. IPO (*Initial Public Offering*)

Dari pengalaman internasional tentang beberapa bentuk keterlibatan swasta yang telah dipraktekkan di beberapa negara, berikut ringkasan pengalaman internasional dalam praktek bentuk keterlibatan swasta:

Tabel 4. Tipe Keterlibatan Sektor Swasta Antar Negara Dalam Pembangunan dan Transisi Ekonomi (Jumlah Jenis Kontrak Proyek antara 1990 - 1997)

Jenis	Bandara				Total
	Udara	Pelabuhan	Kereta Api	Jalan	
Divestasi	20	18	10	18	66
Greenfield	31	107	19	175	332
P r o y e k O&M	14	23	7	12	56
Konsesi	53	151	62	271	537
Jumlah	118	299	98	476	991

Sumber: World Bank PPI database.

Kotak.I. Lembaga Keuangan Infrastruktur

- Lembaga yang dapat mengungkit ketersediaan dana pemerintah dengan memobilisasi sumber dana jangka panjang dari sektor swasta yang dapat dimanfaatkan bagi pembiayaan infrastruktur
- Menciptakan sumber dana pinjaman jangka panjang dengan mata uang rupiah kepada investor lokal maupun asing untuk pembiayaan infrastruktur domestik, sehingga sesuai dengan arus penerimaan serta profil resiko dari proyek tersebut
- Menciptakan mekanisme penggalangan dana yang sesuai bagi pembiayaan proyek infrastruktur dengan apatite batasan portofolio aset yang dimiliki oleh lembaga keuangan (asuransi dan dana pensiun) melalui penerbitan instrumen pembiayaan pinjaman jangka panjang bermata uang rupiah.
- Menyediakan alternatif investasi dengan pengembalian yang menarik bagi investasi lembaga keuangan;
- Membangun lembaga yang legitimate bagi pengelolaan dana pembiayaan infrastruktur dan sesuai dengan azas *good governance, profesional, by professional*, transparan, akuntabel dan memiliki kapasitas yang memadai dalam investasi proyek-proyek infrastruktur.



C. Reformasi Kerangka Pengaturan dan Kelembagaan

Untuk mengantisipasi perubahan lingkungan eksternal terutama globalisasi dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, yang menuntut efisiensi, daya saing, dan standar pelayanan yang tinggi, maka perlu dilakukan langkah-langkah reformasi dalam penyediaan jasa transportasi. reformasi menyeluruh yang meliputi seluruh aspek penyelenggaraan, baik pada tatanan kebijakan dan regulasi, tatanan industri, maupun tatanan iklim berusaha. Reformasi didalam bidang transportasi akan meliputi beberapa segi baik dari sisi kerangka pengaturan, kelembagaan, sumber daya manusia, teknologi, pendanaan investasi, serta pola operasi dan pemeliharaan.

Dalam segi regulasi, adanya pelaksanaan otonomi daerah (UU 32/2004 mengenai Pemerintahan Daerah, serta Peraturan-Peraturan turunannya) telah memberikan dampak terhadap pola dan tatanan dari penyediaan infrastruktur transportasi. Imbas otonomi ini mendorong adanya revisi terhadap beberapa undang-undang di sektor transportasi yang meliputi perkere-taapian, angkutan jalan, pelayaran dan penerbangan.

Dalam segi kelembagaan, masih banyak terjadi ketidakefisienan pengelolaan dan pembinaan infrastruktur yang diakibatkan oleh kurang efektifnya koordinasi dan pembagian peran dan fungsi antarlembaga, terutama dalam hal ketidakjelasan hubungan antara regulator, owner, dan operator. Reposisi peran pemerintah sebagai regulator sangat diperlukan. Sementara BUMN, BUMD, maupun swasta dapat menjadi operator yang akan mengutamakan efektivitas kelembagaan dan efisien-

si pelayanan.

Pemerintah juga perlu menegaskan kebijakan atas pola penyediaan infrastruktur transportasi. Dalam hal ini, peran Pemerintah perlu lebih jelas terutama dalam pembangunan infrastruktur dasar (*basic infrastructure*) yang menjadi kewajiban pemerintah untuk menyediakan, seperti pola pembangunan prasarana transportasi di pulau-pulau terpencil dan daerah-daerah terluar.

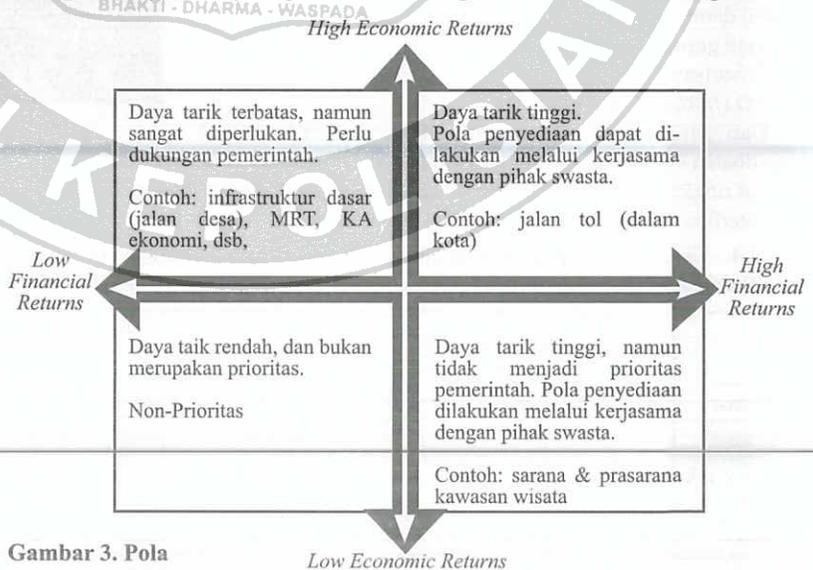
Pembangunan prasarana transportasi di daerah-daerah ini perlu diubah pendekatannya, yang semula menjadi "daerah belakang" Indonesia, menjadi "daerah terdepan". Karenanya sistem jaringan jalan nasional di pulau-pulau terpencil dan daerah-daerah terluar sebagai bagian dari sistem jaringan jalan nasional. Kegiatan ini tidak akan memberikan dampak anggaran yang besar namun memiliki arti politis sangat kuat bagi kesatuan dan persatuan Indonesia.

Beberapa pulau terluar di NTT / Maluku Tenggara misalnya, akan sangat strategis bila dapat dicanangkan jaringan jalannya sebagai bagian dari jaringan jalan nasional. Hal ini akan dapat memberikan sentimen positif bagi rasa nasionalisme rakyat di daerah tersebut.

Bagi infrastruktur transportasi yang memiliki baik kelayakan ekonomi maupun kelayakan finansial yang tinggi, maka pola penyediaannya dapat dilaku-

kan melalui kerjasama dengan pihak swasta. Namun bila infrastruktur tersebut memiliki kelayakan ekonomi yang tinggi dan merupakan prioritas namun kelayakan finansialnya rendah, maka pemerintah perlu memberikan dukungan baik secara fiskal maupun non fiskal untuk mewujudkan infrastruktur tersebut, seperti kewajiban pelayanan umum (KPU) bagi pelayanan dasar KA ekonomi, angkutan laut perintis, angkutan udara perintis bagi pulau-pulau dan daerah terpencil yang telah dijalankan. Namun demikian konsistensi dan transparansi dalam pelaksanaan dan penganggarannya masih belum terlihat.

Sejalan dengan agenda pemerintah untuk melakukan reformasi kebijakan dan pengaturan dalam bidang infrastruktur, di dalam pelaksanaan Infrastructure Summit I – Tahun 2005 telah dicanangkan proses reformasi kerangka peraturan/perundangan sektor-sektor infrastruktur, termasuk transportasi dan kerangka lintas sektor seperti : pengadaan lahan, kelembagaan, dan prosedur kerjasama antara Pemerintah dan Swasta. Khusus, untuk peraturan di sektor transportasi akan mencakup revisi pengaturan seperti : kewenangan, pemisahan fungsi operator – regulator, keikutsertaan badan usaha, penetapan tarif dan sebagainya. Hal ini dilakukan dengan melakukan revisi atas peraturan



Gambar 3. Pola Penyediaan Infrastruktur

perundang-undangan di sektor tersebut. Adapun Undang-Undang yang kini tengah direvisi meliputi :

1. Penyempurnaan Undang-Undang No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran
2. Penyempurnaan Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan
3. Penyempurnaan Undang-Undang No.14 Tahun 92 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Sedangkan Undang-Undang No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan telah disempurnakan menjadi UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, dan Undang-Undang No. 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian telah menjadi Undang-Undang NO. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian.

Reformasi pada segi kelembagaan mencakup redefinisi kelembagaan penyedia jasa dan perbaikan manajerial penyedia jasa sehingga dapat beroperasi secara profesional, efisien, dan bertanggungjawab (*accountable*). Dalam langkah ini penyedia jasa pelayanan infrastruktur berupa BUMN yang ada saat ini, perlu direposisi, direstrukturisasi ataupun di korporatisasi menuju ke arah entitas yang dapat menjalankan visi dan misi yang dimiliki, serta mampu bersaing dalam era perdagangan global. Disamping itu, instansi pemerintah yang akan menjadi dapur pembuat kebijakan juga akan ditingkatkan profesionalismenya melalui serangkaian program peningkatan kapasitas (*capacity building*).

Proses reformasi kebijakan di bidang penyediaan infrastruktur masih berjalan dan banyak tantangan yang masih harus dihadapi, termasuk menyelaraskan sektor publik dan swasta dalam setiap proses penyediaan infrastruktur sehingga dapat berkesinambungan dan saling mengisi. Disisi lain masih perlu penegasan kebijakan atas tarif, penyempurnaan proses implementasi dalam pembebasan lahan, penyusunan kerangka manajemen resiko, dan upaya-upaya memobilisasi dana-dana jangka panjang yang sesuai dengan karakteristik infrastruktur transportasi.

Kotak 2. Reformasi Kerangka Pengaturan Bidang Transportasi

Pokok-pokok reformasi kerangka pengaturan dalam bidang infrastruktur memuat penegasan atas pokok-pokok antara lain :

1. Penegasan atas komitmen pemerintah untuk melakukan penyediaan infrastruktur yang *commercially viable* melalui kerjasama dengan pihak swasta, sekaligus menegaskan komitmen pemerintah untuk lebih berkoncentrasi pada penyediaan infrastruktur dasar serta infrastruktur yang *non-commercially viable* tetapi *economically feasible*.
2. Memberikan peran lebih besar kepada daerah dalam hal penyediaan prasarana transportasi
3. Membuka pintu bagi semua pihak seperti BUMN/BUMD, Badan Usaha Swasta, Masyarakat, Koperasi, dan lembaga berbadan hukum untuk berperan serta dalam penyediaan infrastruktur
4. Melakukan pemisahan secara tegas atas fungsi operasi dan regulasi
5. Penetapan atas tarif pelayanan ditentukan berdasarkan azas pemulihan biaya, dimana kemudian komponen tarif tersebut ditetapkan dalam kontrak guna memberi kepastian atas arus penerimaan dan mengurangi resiko atas proyek
6. Memperkenankan prinsip pemisahan pelayanan (*unbundling*) dalam penyediaan infrastruktur

Kesimpulan

Penyediaan transportasi yang handal serta berkelanjutan merupakan salah satu faktor penentu bagi kemajuan ekonomi dan sosial masyarakat suatu daerah. Oleh karenanya para pengambil keputusan yang memiliki orientasi tercapainya kemakmuran, pemerataan, serta kemajuan ekonomi, seyogyanya menjadikan pengembangan transportasi sebagai agenda utama dalam keputusannya.

Agenda pokok yang harus dilakukan adalah membenahi fondasi dari penyediaan maupun pengelolaan sarana dan prasarana transportasi sehingga seluruh lapisan masyarakat dapat memiliki akses terhadap sarana dan prasarana

transportasi yang layak dan handal secara adil. Penetapan suatu rencana strategis yang efektif, efisien dan tepat sasaran hanya dapat dilakukan apabila kita mampu mengidentifikasi secara akurat mengenai kondisi dan permasalahan transportasi saat ini dan di masa mendatang, serta solusi yang tepat mengingat kendala-kendala yang ada.

Kebutuhan akan sarana dan prasarana transportasi merupakan kebutuhan turunan (*derived demand*) sebagai akibat dari aktivitas dalam kegiatan ekonomi, sosial, politik dan berbagai aspek kehidupan. Dengan kata lain, transportasi berperan sebagai tulang punggung perekonomian nasional, re-



gional dan lokal, baik di perkotaan maupun di perdesaan. Di sisi lain transportasi juga berperan sebagai perekat kesatuan bagi bangsa dan Negara. Dengan demikian layanan transportasi harus ditata ulang sehingga saling terintegrasi dan pada akhirnya mendukung pengembangan ekonomi baik di tingkat lokal, regional, maupun nasional.

Keberhasilan pembangunan di suatu negara sangat dipengaruhi kondisi transportasi di negara tersebut. Transportasi yang maju akan memberikan efisiensi pembangunan dan efektifitas dalam meratakan hasil pembangunan. Transportasi merupakan sistem yang menerus dan tidak terbatas oleh batasan administrasi. Sistem transportasi merupakan jaringan yang saling menghubungkan berbagai titik pertumbuhan ekonomi, dan oleh karenanya efisiensi dari sistem jaringan sangat menentukan pertumbuhan ekonomi wilayah tersebut. Guna mencapai efisiensi maka suatu sistem jaringan transportasi perlu mempertimbangkan aspek tata ruang dan skala maupun lingkup ekonomi pelayanannya yang bersandarkan pada 4 (empat) pilar misi, yaitu:

1. Menciptakan sistem pelayanan transportasi yang aman, selamat, dan mampu menjangkau masyarakat dan wilayah Indonesia.
2. Menciptakan dan mengorganisasi transportasi jalan, laut, udara, kereta api, sungai, danau dan penyeberangan serta perkotaan yang berkualitas, berdaya saing dan berkelanjutan
3. Mendorong berkembangnya tata niaga dan industri transportasi yang transparan dan akuntabel.
4. Membangun prasarana dan sarana transportasi yang terintegrasi

Mengingat keterbatasan kemampuan pendanaan bagi pengembangan sistem transportasi, maka perlu dilakukan upaya-upaya terobosan mencari alternatif sumber pendanaan bagi pembangunan infrastruktur transportasi. Berbagai ide dan inisiatif perlu digali untuk kemudian dikaji dan diadaptasi dengan iklim/lingkungan sekitar agar sesuai. Potensi pendanaan domestik perlu dimanfaatkan melalui berbagai ragam instrumen keuangan dan mekanisme pembiayaan (termasuk pembentukan lembaga keuangan infrastruktur) agar investor domestik tertarik membiayai pembangunan infrastruktur transportasi.

Untuk mencapai hal tersebut juga perlu dilakukan reformasi secara menyeluruh di berbagai tatanan, termasuk kerangka pengaturan, kelembagaan, kebijakan pola penyediaan, operasi dan pemeliharaannya. Dalam hal ini upaya pemerintah untuk melakukan reformasi dengan menyusun langkah-langkah yang strategis perlu didukung dalam merealisasikannya.