

# Mencegah Krisis **Ketersediaan Prasarana**

## Permasalahan

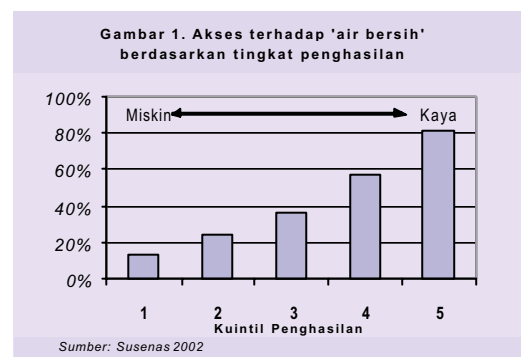
Buruknya kualitas prasarana mengancam pertumbuhan PDB. Investasi prasarana merupakan prasyarat agar Indonesia dapat mencapai tingkat pertumbuhan 6 persen, yang diperlukan untuk menciptakan lapangan kerja. Beberapa survei yang dilakukan terhadap dunia usaha, mengidentifikasi bahwa buruknya kualitas prasarana merupakan kendala bagi masuknya investasi. Berdasarkan beberapa indikator kinerja prasarana, Indonesia menempati posisi di bawah sebagian besar negara-negara ASEAN (Tabel 1). Global Competitiveness Report menunjukkan Indonesia terus mengalami penurunan selama satu dekade terakhir. Pada tahun 1996 kualitas prasarana Indonesia masih jauh lebih baik dibandingkan dengan di Thailand, Taiwan, China dan Sri Lanka. Namun, pada tahun 2002, negara-negara tersebut telah mampu menggantikan posisi Indonesia. Kekurangan pasokan listrik merupakan persoalan mendesak di pulau Jawa, sementara daerah lain telah lebih dulu mengalami pemadaman. Sementara itu, keterbatasan jaringan telekomunikasi membatasi kemampuan untuk mengakses data dan informasi, dan akhirnya menurunkan daya saing Indonesia. Kepadatan jalan menaikkan biaya bagi para eksportir. Pemeliharaan jalan pun diabaikan, sehingga hampir sebagian jalan berada dalam kondisi buruk, mengakibatkan kenaikan biaya transportasi.

**Tabel 1. Kinerja Prasarana**

Indikator	Indonesia	Rangking dalam ASEAN
Tingkat elektrifikasi (%)	53	11 dari 12
Sambungan tetap telepon (%)	4	12 dari 12
Pelanggan selular (%)	6	9 dari 12
Akses terhadap sanitasi (%)	55	7 dari 11
Akses terhadap air minum (%)	78	7 dari 11
Jaringan jalan (Km per 1,000 pop)	1.7	8 dari 12

**Kaum miskin memperoleh akses pelayanan yang paling buruk.** Masyarakat miskin hanya memiliki pilihan pelayanan secara terbatas, bahkan mereka sering harus membayar lebih mahal. Sebagai contoh, kaum miskin hanya

memiliki akses kepada air minum, seperempat dari akses golongan mampu (Gambar 1). Kaum miskin justru membayar penjaja air keliling lima kali lebih mahal dibandingkan dengan masyarakat berada, yang menggunakan air dari sambungan pipa. Jangkauan pelayanan umumnya lebih rendah di daerah pinggiran, dimana sebagian kaum miskin bertempat tinggal. Lebih dari 6,000 desa, sebagian besar merupakan daerah pinggiran di luar Jawa dan Bali, tidak memiliki akses terhadap listrik. Ini berarti 90 juta orang hidup tanpa pasokan



listrik. Rendahnya jangkauan telekomunikasi, listrik dan prasarana lainnya semakin meningkatkan isu kesenjangan wilayah.

**Buruknya kualitas prasarana mengurangi kualitas hidup dan lingkungan.** Keterbatasan fasilitas pembuangan mengakibatkan kontaminasi terhadap air tanah dan permukaan, dan juga berpotensi merusak ekosistem. Hanya 14 persen dari total populasi mempunyai akses terhadap jaringan utilitas air, dan hanya 1.3 persen memiliki akses ke fasilitas pembuangan. Kondisi ini menjelaskan mengapa Indonesia memiliki tingkat penyakit tipus tertinggi di Asia Timur. Kekurangan air dan sanitasi dapat berakibat sangat mahal. Biaya sosial dan ekonomi dari masalah kesehatan yang terkait dengan persoalan sanitasi diperkirakan mencapai \$4.7 billion (2.4 persen dari PDB), atau Rp. 100,000 per rumah tangga per bulan.

Tabel 2. Tantangan Sektoral

Air dan Sanitasi	Telekomunikasi
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rendahnya akses terhadap air - 22 persen dari total populasi tidak memiliki akses terhadap air bersih, dan hanya 14 persen terhubung ke jaringan PDAM.</li> <li>Keterbatasan pelayanan sanitasi- hanya 1.3 persen dari total populasi dapat dicapai oleh jaringan pembuangan.</li> <li>Kondisi kritis PDAM - hampir dua pertiga PDAM mengalami kerugian, tingkat kehilangan air mencapai hampir 40 persen, sementara tarif berada di bawah biaya produksi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Akses sambungan tetap merupakan yang terendah di wilayah Asia Pasifik - hanya 4 persen dari total populasi.</li> <li>Investasi dalam bidang ini diperlukan, tapi persoalan pendanaan menjadi kendala; tiap peningkatan teledensitas sebesar 1 persen membutuhkan biaya sebesar \$330 juta.</li> <li>Telekomunikasi selular terus berkembang, rata-rata pertumbuhan tahunan sebesar 77 persen sejak 1995.</li> </ul>
Listrik	Jalan dan Jalan Raya
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rendahnya akses - 43 persen dari populasi tidak memperoleh pasokan listrik, sekitar 90 juta orang, sebagian besar adalah masyarakat miskin.</li> <li>Biaya sambungan di daerah pedesaan lebih tinggi 33 persen dari daerah perkotaan.</li> <li>Tingginya kebutuhan investasi - diperkirakan sebesar \$15-17 miliar dibutuhkan sebelum 2012 untuk penambahan kapasitas 9.700 MW, memperluas jaringan transmisi, dan distribusi bagi 1,6 juta sambungan baru tiap tahun.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengeluaran anggaran yang terus menurun- dari 22 persen anggaran pembangunan pada tahun 1993, menjadi 11 persen pada tahun 2000.</li> <li>Kurangnya pemeliharaan- proporsi anggaran pemeliharaan jalan menurun dari 30 persen menjadi kurang dari 10 persen antara tahun 1985 - 2000.</li> <li>Kepadatan lalu lintas menjadi persoalan- perluasan kapasitas ruas jalan diperlukan, tapi hanya sedikit yang mampu disediakan. Urbanisasi semakin meningkatkan pentingnya persoalan tersebut.</li> </ul>

## Faktor Penyebab

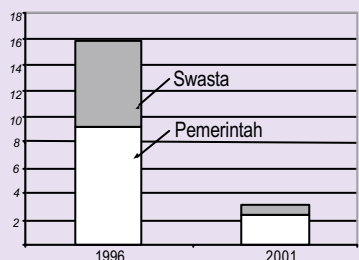
Krisis ekonomi berujung pada krisis prasarana. Krisis ekonomi mengakibatkan sejumlah proyek prasarana baik pemerintah maupun swasta tertunda, akibat jatuhnya nilai tukar Rupiah. Pada tahun 1996 Indonesia menginvestasikan 7 persen dari PDB untuk pengembangan prasarana. Angka ini menjadi 3 persen di tahun 2002 (Gambar 2). Pengeluaran pemerintah untuk pembangunan prasarana turun hingga 80 persen dari tingkat sebelum krisis. Pemerintah pusat menghabiskan hampir US\$ 14 miliar untuk dana pembangunan di tahun 1994, dimana 57 persen dialokasikan bagi pembangunan prasarana. Namun, pengeluaran pembangunan tahun 2002 menurun drastis hingga kurang dari US\$ 5 miliar; dan hanya 30 persen dari pengeluaran ini diperuntukkan bagi pembangunan prasarana (Gambar 3). Investasi swasta di bidang penyediaan prasarana, juga mengalami penurunan signifikan sebesar 90 persen selama 1996-2000.

Akan tetapi, buruknya penyediaan prasarana disebabkan banyak hal. Kesulitan ekonomi di akhir tahun 90-an bukan satu-satunya penjelasan terjadinya

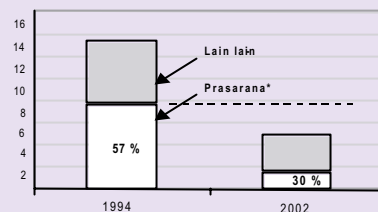
penurunan prasarana:

- Sebelum krisis, pelayanan penyediaan air bersih, listrik, jalan dan telekomunikasi merosot karena buruknya institusi kelembagaan, kerangka peraturan dan korupsi. Peningkatan ekonomi tidak memberikan rangsangan bagi pemerintah untuk melakukan tindakan perubahan yang diperlukan.
- Desentralisasi mempersulit keadaan. Meski pemerintah lokal diberikan kewenangan penuh terhadap prasarana lokal, mereka tidak memiliki dana cukup. Pemerintah pusat pun terkesan lambat untuk menggunakan sumber-sumber keuangan lain seperti Dana Alokasi Khusus (DAK) dan pinjaman daerah untuk membantu keuangan lokal. Perencanaan jaringan prasarana, bagaimanapun, memerlukan koordinasi di antara berbagai tingkat pemerintahan. Akibat desentralisasi pun, kewenangan pemerintah propinsi menjadi semakin kecil. Padahal, perencanaan penyediaan prasarana kerap menuntut koordinasi lintas batas administratif.

Gambar 2: Total pengeluaran pembangunan prasarana (\$ miliar)



Gambar 3: Pengeluaran pembangunan pemerintah pusat (\$ miliar)



\* a.) Pariwisata, pos & telekomunikasi b.) Perumahan, c.) Pengiran, d.) Transportasi, Meteorologi & Geofisika, e.) Pembangunan Daerah Sumber: Dept. Keuangan

## Pemecahan Masalah

Inisiatif yang telah diambil pemerintah. Dalam beberapa tahun belakangan, prasarana telah menjadi agenda utama perubahan pemerintah. Beberapa tindakan telah menghasilkan inisiatif berikut ini:

1. Pengesahan Undang-undang Migas yang mengatur kompetisi di daerah hulu dan penetapan harga pasar;
2. Di sektor air bersih pemerintah meluncurkan program penghapusan utang guna memperbaiki kondisi keuangan PDAM; dan
3. Penetapan Undang-undang di bidang telekomunikasi mulai membuka jalan bagi langkah progresif memasukkan unsur kompetisi di seluruh segmen pasar. Kenaikan pelanggan selular sejak 1997 juga diikuti oleh kenaikan jumlah sambungan tetap, WARTEL, dan WARNET.

Akan tetapi, strategi menyeluruh tetap diperlukan. Disamping kemajuan di atas, dampak dari perubahan ini dirasakan masih terbatas. Kendala utama adalah absennya strategi dan kebijakan yang bersifat menyeluruh dan memberikan kepastian. Oleh karena itu, investor asing cenderung melihat kebijakan-kebijakan ini tidak kredibel.

Tidak ada solusi sederhana, tapi agar strategi-strategi tersebut dapat efektif, mereka harus didasarkan pada tiga pilar:

1. Pertama, perbaikan manajemen, perencanaan dan kebijakan yang konsisten bagi pengembangan prasarana. Hal ini penting untuk membangun kembali kredibilitas dan peningkatan layanan kepada publik;
2. Kedua, meski sektor publik masih dominan, keterlibatan sektor swasta tetap diperlukan untuk mendorong persaingan, meningkatkan efisiensi dan mengatasi kendala keuangan;
3. Terakhir, agar diperoleh dampak maksimal, dituntut efisiensi dalam pelaksanaan proyek-proyek publik tersebut. Efisiensi tersebut mencakup peningkatan transparansi, proses tender yang kompetitif dan penghapusan praktik korupsi.

Perubahan-perubahan ini tentu akan memakan waktu. Selain itu, pembiayaan akan tetap menjadi persoalan. Oleh karena itu, proporsi pengeluaran pemerintah untuk pembangunan prasarana harus dinaikkan. Langkah-langkah untuk memobilisasi simpanan domestik bagi investasi prasarana, dan menetapkan target bagi kaum miskin menjadi prioritas berikutnya.

### PILAR I: MEMPERBAIKI MANAJEMEN PUBLIK PRASARANA

Sebagian besar prasarana di Indonesia masih dikelola oleh sektor pemerintah, dan ini akan tetap menjadi persoalan di masa depan. Peranan yang diambil pemerintah ini bagaimanapun memerlukan perubahan.

**Memikirkan kembali peranan kewenangan pusat.** Pemerintah pusat perlu menyesuaikan peranannya, dari semula penyedia layanan publik ke tugas sebagai fasilitator. Penekanan diperlukan sebatas pada pembuatan kebijakan dan dukungan kepada kewenangan lokal. Fungsi-fungsi baru ini harus dibedakan di setiap kementerian dengan peninjauan struktur organisasi dan kepegawaian.

### Tindakan yang Diperlukan - Perbaikan dalam Manajemen Publik

1. Bentuk organisasi dan kepegawaian, serta peranan dari kementerian yang mengurus sektor-sektor utama, harus mencerminkan tuntutan baru desentralisasi. Keseluruhan perencanaan kebijakan dan fungsi koordinasi perlu diperkuat, sementara melaksanakan fungsi pendelegasian kewenangan.
2. Pemerintah harus mulai beroperasi pada basis komersial. Perusahaan air minum lokal, khususnya, harus lebih transparan dan independen dari pemerintah daerah.
3. Pemerintah propinsi harus mulai diberdayakan untuk memperkuat koordinasi antar pemerintahan daerah.
4. Prosedur pinjaman luar negeri harus disederhanakan dengan mengubah KMK 35 (kebijakan yang mengatur pinjaman daerah). Proses pengambilan keputusan bottom-up saat ini sangat kompleks dan memiliki potensi untuk menghambat akses terhadap dana bagi pengembangan prasarana pada level sub-nasional.

Indonesia harus memperbaiki sistem koordinasi dan strategi dalam masalah pembangunan prasarana. Tanggung jawab penyediaan prasarana dan keputusan operasional saat ini tersebar di sejumlah komite koordinasi yang mengemban tujuan khusus. Beberapa bahkan dengan peranan yang saling tumpang tindih. Di masa lalu, Bappenas menyiapkan Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) dan, dengan Kementerian Koordinasi Bidang Ekonomi, mengarahkan kebijakan pembangunan dan inisiatif pembaruan. Saat ini, fungsi-fungsi Bappenas sebagai penasihat perencanaan bagi beberapa komite, dan Kementerian Koordinasi Bidang Ekonomi, lebih terpusat kepada persoalan implementasi jangka pendek. Koordinasi antar institusi dan kementerian terkait dalam pelaksanaan kebijakan merupakan suatu keharusan.

Mengusahakan Berjalannya Desentralisasi. Perangkat peraturan mengenai desentralisasi belum tersedia secara lengkap. Hal ini diperburuk dengan fakta bahwa peraturan pada tingkat lokal dan nasional kerap bertentangan. Pemerintah lokal tetap memerlukan bantuan dalam pelayanan publik yang efektif. Dan pemerintah propinsi menuntut kewenangan lebih besar dalam mengkoordinasikan 400 pemerintah daerah dan kabupaten/kota.

Pemerintah pusat juga harus memikirkan kembali pengalihan sumber-sumber keuangan atas kewenangan yang didesentralisasikan.

1. Pertama, distribusi sumber keuangan harus lebih merata. Memodifikasi alokasi sumber tersebut tentu sangatlah 'sensitif' secara politik, dan oleh karena itu sulit. Akan tetapi, saat ini alokasi di beberapa daerah miskin terbatas digunakan untuk membayar upah dan hampir tidak tersisa bagi pembangunan prasarana.
2. Kedua, pemerintah pusat harus mendorong pemerintah lokal menerima dan melaksanakan berbagai sasaran nasional. Pendanaan yang sesuai dengan skema bantuan perlu ditingkatkan. Sebaliknya, dua mekanisme skema dana perbantuan harus dapat dikonsolidasikan.
3. Kerangka peraturan yang memungkinkan pemerintah daerah melakukan pinjaman, menuntut perbaikan pengelolaan keuangan di tingkat lokal dan kelembagaan untuk menjamin kelayakan pinjaman pemerintah.

Mengatasi Korupsi. Pembangunan prasarana memberikan peluang bagi praktik korupsi di tiap tahapan, mulai dari identifikasi proyek hingga negosiasi

### Tindakan yang Diperlukan - Mengatasi Korupsi

1. Upaya signifikan telah ditempuh melalui penyempurnaan regulasi bagi pemerintah pusat dan daerah melalui penggantian Keppres 18/2000 dengan Keppres 80/2003. Peraturan perundangan yang baru mensyaratkan sertifikasi bagi komite penyelenggara tender, penghapusan pre-kualifikasi untuk kontrak di bawah \$6 juta, serta meningkatkan kesepakatan antara pemasok dan kontraktor. Keppres 80/2003 merupakan langkah positif. Tetapi pemerintah tetap perlu bekerja keras untuk memastikan agar pelaksanaan hukum dapat berjalan.
2. Revisi terhadap Keppres 7/1998 tentang kerjasama Pemerintah dan Swasta dalam penyediaan prasarana mengalami penundaan. Revisi ini diperlukan guna memberikan arahan bagi identifikasi proyek serta rekanan swasta yang lebih transparan dan kompetitif.

dan operasional. Dana publik hilang tiap tahunnya akibat maraknya praktik korupsi di Indonesia. Penghapusan korupsi menuntut perubahan kerangka pertanggungjawaban. Hal ini tentu membutuhkan waktu untuk merancang dan melaksanakannya. Akan tetapi, ada beberapa cara 'pintas' untuk mengurangi tingkat korupsi. Tindakan yang membatasi munculnya peluang, deteksi dini, serta adanya insentif bagi perilaku yang bersih, perlu diambil. Cara-cara demikian terbukti efektif. Dalam proyek Bank Dunia di Bali baru-baru ini, mekanisme untuk meningkatkan kompetisi, dan memperbaiki mekanisme pengaduan dan periklanan memangkas hampir 20 persen biaya keseluruhan proyek prasarana tersebut.

#### PILAR II: MENINGKATKAN PARTISIPASI SWASTA

Indonesia perlu memobilisasi investasi swasta untuk memperluas jangkauan pelayanan publik, mempertahankan daya saing dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Indonesia dapat membuat proyek-proyek prasarana menjadi lebih atraktif bagi industri swasta dengan menjamin penerapan prinsip-prinsip komersial di dalam pengelolaan prasarana publik. Pemerintah juga dapat menjamin keberlangsungan finansial, meningkatkan kompetisi di antara pengelola, menyeimbangkan motivasi publik dan swasta, serta mengoptimalkan alokasi resiko di antara berbagai pihak terkait.

**Komersialisasi, Korporatisasi dan Penswastaan.** Meningkatkan disiplin usaha komersial, melalui pengalihan lembaga pengelola prasarana menjadi Badan Usaha Milik Negara atau perusahaan terbatas, terbukti berhasil meningkatkan kinerja. Beberapa contoh antara lain Telkom dan Indosat (telekomunikasi), PLN dan PGN (listrik), dan Jasa Marga (jalan). Ditambah lagi, langkah-langkah seperti go-public, prosedur audit dan pembentukan komisi independen dapat memiliki dampak positif. Akan tetapi, prinsip komersial ini belum berlaku bagi seluruh pengelola prasarana. Sebagai contoh, fungsi sosial kerap menjadikan PDAM sebagai 'sapi perahan' pemerintah daerah. Sementara, tarif pelayanan, sebagai kewenangan pemerintah daerah, ditetapkan jauh di bawah tarif ekonomis PDAM. Prinsip komersial juga sangat minim ditemui pada sektor jalan raya. Studi menunjukkan terjadi penurunan standar, sementara praktik kolusi pun semakin meningkat.

**Memastikan Tersedianya Pembiayaan Dalam Penyediaan Layanan.** Tarif yang memenuhi nilai ekonomis, merupakan keharusan untuk menarik investasi sektor swasta dalam pembangunan prasarana. Kenaikan tarif memiliki konsekuensi politik, tapi menjadi keharusan bagi pemulihan investasi. Untuk

dapat diterima, kenaikan harus dapat dijelaskan melalui sosialisasi informasi kepada publik dan memberikan perlindungan bagi kaum miskin (lihat di bawah). Bagaimanapun, kenaikan tarif tidak dapat dihindarkan. Pemerintah menetapkan kenaikan tarif listrik dari level di bawah 2.5 sen per kWh di tahun 1997 hingga ke level 7 sen per kWh saat ini guna mencapai kelaikan finansial dalam sektor ketenagalistrikan, terutama bagi keberlangsungan PLN. Kelaikan ini dapat pula ditingkatkan melalui alternatif penggunaan gas pada sistem pembangkit dan efisiensi operasional PLN.

Di sisi lain, sektor air bersih berada di 'ujung tanduk', karena tarif yang rendah telah menghambat PDAM melakukan ekspansi, dan bahkan untuk menunjang biaya pemeliharaan. Sektor transportasi juga menuntut perbaikan kelaikan finansial. Penghapusan subsidi bensin dan restrukturisasi tarif penggunaan jalan yang mencerminkan penggunaan aktual, dapat ditempuh sebagai akumulasi dana untuk menutup pengeluaran di sektor tersebut. Tarif telepon lokal saat ini pun masih di bawah tingkat ekonomis dan perlu dinaikkan di masa depan.

Memaksimalkan Kompetisi. Tekanan kompetisi menstimulus peningkatan kinerja dari penyedia jasa layanan publik. Pasar telepon selular Indonesia merupakan contoh terbaik bagaimana kompetisi bekerja. Kompetisi memungkinkan konsumen memperoleh manfaat dari penggunaan teknologi, pilihan dan harga yang lebih baik. Tersedia tiga pilihan agar sektor prasarana lain dapat meniru keberhasilan di pasar selular:

1. **Ada peluang untuk menerapkan kompetisi di dalam pasar**, dimana konsumen dapat bebas menentukan penyedia layanan, dan penyedia layanan pun dapat saling berkompetisi dalam pelayanan konsumen. Namun, kondisi ini belum ditemui di berbagai sektor dimana kompetisi dimungkinkan, seperti yang terjadi pada sektor telekomunikasi dan sektor ketenagalistrikan. Indonesia Power dan PLN terus beroperasi layaknya sebagai mitra daripada sebagai pesaing. Akibatnya, tarif listrik lebih tinggi dari seharusnya. Akan tetapi, pada peraturan perundangan baru di bidang ketenagalistrikan, pemerintah telah mengenali potensi persaingan pada sistem pembangkit dan retail, dan mulai menerapkan secara progresif kompetisi berdasarkan basis kesiapan wilayah.
2. **Kompetisi bagi tersedianya pasar** (misalnya, tender dan kontrak) dapat digunakan untuk menseleksi pengelola. Beberapa peluang dalam skema pengenalan kompetisi ini telah hilang. Konsesi penyediaan air bersih diberikan melalui negosiasi langsung, sementara proyek-proyek IPP dinegosiasikan secara tidak transparan. Praktik serupa lainnya juga ditemukan pada sektor jalan tol dan Jakarta monorail. Akibatnya, dampak terhadap kesejahteraan konsumen, dan ekonomi Indonesia begitu besar. Ketika tender proyek-proyek IPP dilakukan secara kompetitif, tarif yang ditawarkan kemudian menjadi lebih rendah dari sebelumnya.
3. **Terakhir, penerapan standar kompetisi dapat menghasikan tekanan persaingan.** Pihak regulator dapat menggunakan perbandingan data untuk mengawasi kinerja industri-industri yang berbentuk monopoli. Instrumen ini digunakan secara efektif oleh beberapa negara, pada sektor-sektor dimana pengelola memegang hak monopoli di beberapa wilayah berbeda. Sejumlah usaha telah dimulai di Indonesia untuk mengenalkan standar kompetisi di sektor air bersih. Pendekatan yang lebih sistematis tentu menjanjikan peningkatan kinerja di sektor ini.

Penetapan dan Pengawasan Regulasi. Regulasi diperlukan bagi partisipasi swasta karena akan mendorong penciptaan efisiensi ekonomi, inovasi dan insentif bagi pengembangan sistem. Peraturan perundang-undangan dikeluarkan di sektor telekomunikasi dan energi untuk membentuk Badan Pengawasan. Selanjutnya diperlukan upaya untuk mengembangkan Badan Pengawas independen di Indonesia. Badan Pengawasan yang kredibel harus

#### Tindakan yang Diperlukan- Pemulihan Partisipasi Swasta

1. Perubahan Keppres 7/1998 (atau peraturan serupa) perlu dilengkapi dengan kerangka kebijakan untuk mendorong pelaksanaan proyek-proyek swasta, termasuk kerangka alokasi resiko antara sektor publik dan pemerintah.
2. Mengembangkan strategi komprehensif untuk memperoleh tingkat tarif pelayanan yang ekonomis dan meningkatkan sosialisasi kenaikan tarif kepada publik.
3. Mengembangkan strategi di tiap sektor untuk merestrukturisasi dan mendukung kompetisi- melalui pelaksanaan tender terbuka bagi seluruh proyek-proyek PPI dan penetapan standar pelayanan.

memiliki independensi dan kewenangan hukum agar dapat melaksanakan fungsinya. Badan Pengawas diangkat untuk masa tugas terbatas. Sementara, pendanaan operasionalisasi Badan Pengawas dapat dibebankan kepada industri bersangkutan. Dalam jangka pendek, peraturan berdasarkan kontrak mungkin dapat dijadikan aturan awal di sejumlah sektor.

**Alokasi dan Pengelolaan Resiko.** Keuntungan tentu sebanding dengan resiko. Tetapi buruknya reputasi birokrasi, lemahnya sistem peradilan serta maraknya praktek korupsi, membuat investor enggan untuk menanamkan modal di Indonesia. Keengganan ini juga bersumber dari ketidakpastian politik dan ekonomi yang berada di luar kontrol mereka. Namun, pemerintah dapat meminimalkan seluruh resiko tersebut dengan pengembangan prasarana. Oleh karena itu, pemerintah harus mengembangkan sebuah kerangka untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi resiko investasi, dan metode untuk menentukan tingkat akseptabilitas resiko. Melibatkan Departemen Keuangan dalam proses ini akan menjamin bahwa penilaian fiskal peraturan alokasi resiko telah dievaluasi dan laik secara finansial.

#### PILAR III: MOBILISASI FINANSIAL BAGI PEMBANGUNAN PRASARANA

**Kebutuhan Pembiayaan yang Begitu Besar.** Dibutuhkan investasi tiap tahun sebesar \$2-3 miliar hingga 2010 untuk memenuhi pertumbuhan permintaan listrik. Prasarana jalan raya dapat dengan mudah menyerap \$700-750 juta tiap tahunnya untuk keperluan pemeliharaan dan perluasan. Perkiraan investasi sebesar \$600 juta per tahun untuk memenuhi the Millenium Development Goals di sektor air bersih dan sanitasi, serta upaya peningkatan densitas telekomunikasi tiap satu persen memakan biaya sekitar \$300 juta.

Pada tingkat makro, pemerintah menargetkan tingkat pertumbuhan paling sedikit 6 persen pada tahun 2006 (GOI PJM 2005-09). Untuk mencapai pertumbuhan sebesar itu, diperlukan investasi prasarana setidaknya 5 persen dari PDB. Di tahun 2002, seluruh pengeluaran di bidang prasarana hanya berjumlah sebesar 3 persen dari PDB (Gambar 4). Proporsi ini lebih rendah dibandingkan tingkat pengeluaran prasarana pada tahun lalu. Dengan terbatasnya prospek bagi adanya investasi swasta dalam jangka pendek, kesenjangan ini tentu perlu diisi oleh kewenangan publik.

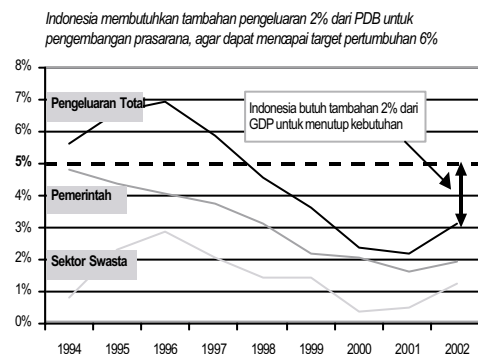
**Meningkatkan Pengeluaran Pemerintah.** Pengeluaran pemerintah daerah di prasarana meningkat secara signifikan beberapa tahun ini setelah pelaksanaan otonomi daerah. Saat ini pemerintah daerah hampir menghabiskan jumlah sebesar pengeluaran pemerintah pusat. Pos penerimaan paling menjanjikan bagi peningkatan kontribusi pemerintah daerah adalah melalui pinjaman. Namun, institusi finansial yang dapat memberi pinjaman langsung kepada pemerintah lokal saat ini belum berkembang di Indonesia. Sementara itu pinjaman dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah secara bertahap mulai berkurang.

Dalam jangka pendek, pengeluaran publik yang akan menjadi lebih besar, dapat datang dari pemerintah pusat. Mengacu pada anggaran pemerintah tahun 2002-2003, alokasi prasarana oleh pemerintah pusat meningkat sebesar \$0.75 miliar menjadi \$2.5 miliar. Angka ini masih rendah dibandingkan tingkat pengeluaran pada tahun 1994. Penggabungan cara-cara di bawah ini dapat memberikan solusi dalam jangka menengah.

1. Pertama, pemerintah pusat perlu meningkatkan pendapatan, terutama dari pembayaran pajak;
2. Kedua, realokasi dari pengeluaran subsidi, seperti subsidi BBM, kepada pendanaan pengembangan prasarana.
3. Terakhir, pemerintah dapat secara hati-hati 'melonggarkan' target defisitnya. Rencana pemerintah adalah untuk mencapai 'nol' defisit pada tahun 2006. Tetapi dengan tingkat utang lebih rendah dan akses ke pasar modal internasional, memungkinkan target yang lebih fleksibel. Untuk membiayai defisit, pemerintah harus memaksimalkan penggunaan dana pinjaman 'lunak' dari negara donor, membuka pasar modal domestik dan mempertahankan akses ke pasar internasional melalui prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan makroekonomi.

**Mobilisasi Pembiayaan Domestik.** Sumber dana domestik merupakan kunci bagi pembiayaan prasarana dalam jangka panjang. Akumulasi dana pensiun, jaminan sosial tenaga kerja dan asuransi kesehatan mampu menghimpun aset hingga sebesar Rp. 100 triliun. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa institusi penyimpanan dana masyarakat, terutama dana pensiun, merupakan instrumen penting untuk menjembatani simpanan domestik dengan pembiayaan prasarana. Dana pensiun dan perusahaan asuransi

Gambar 4: Mengisi Kesenjangan Pembiayaan - Pengeluaran (% of PDB)



memiliki liabilitas dalam nilai tukar Rupiah. Ini membuat kedua sumber dana tersebut sesuai untuk investasi jangka panjang proyek-proyek prasarana lokal. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia perlu mempertimbangkan untuk memodifikasi peraturan penanaman modal untuk dana pensiun dan asuransi. Hal ini penting dilakukan, agar pengelola dana lebih mendasarkan keputusan investasi berdasarkan basis komersial dan bukan pertimbangan politik.

Pemerintah pusat juga dapat mempertimbangkan penggunaan sumber-sumber pembiayaan di daerah guna memperkuat kapasitas pemerintah lokal. Pemerintah Columbia, sebagai contoh, membentuk institusi keuangan di tingkat daerah (Findeter) untuk memfasilitasi pinjaman jangka panjang dari bank komersial ke pemerintah daerah. Penilaian kelayakan proyek dilakukan oleh

#### Tindakan yang Diperlukan - Mobilisasi Pembiayaan bagi Pembangunan Prasarana

1. Indonesia harus meningkatkan investasi prasarana hingga sebesar 2 persen dari PDB. Dalam jangka pendek dan menengah pengeluaran pemerintah pusat dibutuhkan untuk memenuhi target tersebut. Ini hanya mungkin dicapai melalui kombinasi peningkatan rasio pajak, relokasi subsidi, dan prinsip 'kehatian-hatian' dalam pengambilan pinjaman.
2. Penggunaan simpanan domestik bagi investasi prasarana. Sebagai contoh memodifikasi peraturan investasi bagi dana pensiun dan asuransi untuk memperbolehkan investasi di dalam pembangunan prasarana.
3. Skema subsidi silang masih dianggap perlu dalam jangka pendek untuk menjamin akses kaum miskin terhadap layanan publik. Akan tetapi, subsidi ini harus bersifat sangat terbatas dan tepat sasaran.

bank bersangkutan. Bank pemberi pinjaman dapat menguangkan kembali pinjaman tersebut hingga sebesar 85 persen di Findeter. Di Amerika Serikat, pemerintah pusat mensubsidi pembangunan prasarana lokal melalui pengecualian pengenaan pajak atas suku bunga obligasi daerah. Skema pemerintah harus melibatkan sektor keuangan dalam pengalokasian kredit dan resiko. Selain itu, skema ini dapat dikategorikan 'layak', jika daerah memiliki pendapatan yang positif dan tetap melalui pengenaan pajak dan tarif pelayanan.

Pemerintah harus memberi perhatian bagi perbaikan prasarana pasar finansial. Pengembangan pasar obligasi pemerintah merupakan aspek yang penting. Berfungsinya pasar tersebut memungkinkan penetapan standarisasi bagi harga obligasi proyek pengembangan prasarana. Adanya lembaga pemeringkat yang kredibel dalam memberikan penilaian independen atas resiko dan tingkat pengembalian yang ditawarkan oleh obligasi, merupakan aspek penting dalam proses ini. Akhirnya, kerangka hukum dan mekanisme perselisihan kontrak merupakan kunci untuk menarik investasi jangka panjang dari sektor swasta.

**Melindungi Kaum Miskin.** Subsidi silang bagi pengguna layanan publik umum, biasa dilakukan di Indonesia. Akan tetapi, skema ini menimbulkan beberapa aspek negatif, antara lain:

1. Subsidi tidak sampai pada kaum miskin, yang justru kurang dan bahkan tidak memiliki akses sama sekali terhadap prasarana. Sebaliknya, subsidi diterima oleh para konsumen yang justru menikmati pelayanan dengan biaya rendah.
2. Alokasi subsidi cenderung distortif serta melestarikan praktek monopoli.

Subsidi berbasis output lebih baik pengguna kaum miskin. Skema pemberian subsidi berbasis output, menghubungkan subsidi dengan penyediaan layanan yang efektif. Karena penyedia layanan menerima subsidi sesudah distribusi, skema seperti ini dapat lebih meningkatkan insentif untuk peningkatan kinerja. Indonesia mulai mengkaji kemungkinan penerapan subsidi berbasis output ini di sektor ketenagalistrikan. Skema subsidi ini juga dapat dimanfaatkan untuk memaksimalkan kompetisi di antara pengelola. Ini dapat dilakukan melalui proses tender yang kompetitif, berdasarkan kebutuhan subsidi yang paling rendah, untuk mengidentifikasi pengelola yang paling efisien dalam menyediakan layanan subsidi. Pemerintah juga dapat mengembangkan sistem subsidi yang memungkinkan pengelola bersaing dalam memperebutkan pelanggan. Dalam sistem ini, pengelola dibayar berdasarkan subsidi yang telah ditentukan. Sehingga, efisiensi merupakan faktor penentu apakah pengelola dapat memperoleh keuntungan atau tidak.

#### Langkah Ke Depan

Indonesia telah mengambil beberapa langkah ambisius dalam mengembangkan prasarana. Sementara itu, agenda pembaruan yang harus dilakukan begitu besar dan tidak satu pun pemerintah dapat mengatasi seluruh persoalan tersebut secara simultan. Kenaikan tarif secara mendadak, sebagai contoh, dapat membebani anggaran rumah tangga. Oleh karena itu, pemerintah harus menetapkan prioritas dan strategi definitif untuk melaksanakan agenda tersebut.

Dalam jangka pendek dan menengah, tambahan pembiayaan sekitar 2-3 persen dari PDB diperlukan untuk mengembangkan prasarana pada level yang dapat mendorong pertumbuhan dan memperluas jangkauan pelayanan. Hal ini dapat dicapai dengan kebijakan yang tepat dan peningkatan efisiensi. Peningkatan pengeluaran publik menjadi kunci, terutama untuk menjangkau kaum miskin dan daerah pedesaan. Hal ini juga harus dilengkapi, bukan digantikan, dengan pembaruan kebijakan. Kebijakan tersebut harus memberikan pondasi bagi mobilisasi pendanaan jangka panjang dari sumber pembiayaan domestik. Tanpa mengesalkan tantangan ke depan, ada beberapa alasan untuk tetap optimis. Langkah ke arah tersebut telah dirintis dan pemerintah sadar akan apa yang harus dilakukan.

- |                               |                                  |  |
|-------------------------------|----------------------------------|--|
| 1. Kemiskinan                 | 7. Reformasi Sektor Hukum        | 13. Pangan Untuk Indonesia                 |
| 2. Menciptakan Lapangan Kerja | 8. Desentralisasi                | 14. Mengelola Lingkungan Hidup             |
| 3. Iklim Penanaman Modal      | 9. Sektor Keuangan               | 15. Kehutanan                              |
| 4. Memulihkan Daya Saing      | 10. Kredit Untuk Penduduk Miskin | 16. Pengembangan UKM                       |
| 5. Infrastruktur              | 11. Pendidikan                   | 17. Pertambangan                           |
| 6. Korupsi                    | 12. Kesehatan                    | 18. Reformasi di Bidang Kepegawaian Negeri |