

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemenuhan kebutuhan Infrastruktur transportasi dalam era otonomi daerah tidak dapat lagi dilakukan berdasarkan pendekatan sektoral, tapi harus dengan pendekatan kewilayahan. Untuk itu perlu dibuat perencanaan transportasi wilayah yang mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah/ Rencana Umum Tata Ruang (RTRW/RUTR) masing-masing daerah dengan tetap mengacu kepada Sistranas (Bappenas 2001) dan Pembangunan jalur kereta api Padang-Solok telah diusulkan oleh Ditjen Perkeretaapian masuk kedalam program Pengembangan Perkeretaapian Sumbar tahun 2011.

Dilain pihak Pemerintahan Indonesia juga mengalami pergeseran paradigma yang cukup substansial. Desentralisasi dan otonomi daerah sebagai akibat pemberlakuan UU No.22 Tahun 1999, UU No. 23 Tahun 2007 dan UU No.25 Tahun 1999 serta Perpres 67 tahun 2005 telah menyebabkan reposisi peran pemerintah pusat dan daerah yang tentunya menyebabkan implikasi luas pada institusi, manajemen, pengaturan dan sumber daya manusianya. Dengan diberlakukannya semua Regulasi tersebut menyebabkan pemerintah daerah dan masyarakat semakin kritis meninjau manfaat dari semua Infrastruktur transportasi didaerahnya, khususnya peluang untuk mengembangkan jaringan dan pelayanan kereta api, dimana Gubernur Kepala Daerah Provinsi Sumatera Barat dapat mengajukan usul kepada Menteri Perhubungan untuk meninjau Rencana Umum Jaringan Jalur kereta api (Depertemen Perhubungan 2001). Keberadaan suatu jaringan transportasi seperti kereta api dipandang sebagai pemicu pengembangan ekonomi wilayah (*infrastructure driven economic growth*) (P3STPramita 2002). Dalam hal ini kepastian hukum dan kelembagaan, transparansi, akuntabilitas pendanaan dan partisipasi publik atau dengan kata lain yang populer saat ini *Good Public and Corporate Governance*, menjadi tuntutan dalam implementasi otonomi daerah dan perkembangan demokratisasi dalam pelaksanaan pengembangan pembangunan perkereta apian di Sumatera Barat akhir-akhir ini.

Pada tahun 2011, arus kendaraan yang melalui jalur Padang – Solok cukup padat sehingga menimbulkan kemacetan. Ditambah lagi, kondisi jalan Padang -

Solok pada beberapa ruas jalan juga mengalami kerusakan sehingga waktu tempuh dari Padang - Solok cukup lama dari biasanya. Kerusakan jalan tersebut sebagian besar disebabkan oleh semakin banyaknya truk angkutan barang melewati jalan Padang – Solok dengan muatan melebihi batas yang dipersyaratkan.

Untuk mengatasi hal ini, disamping membatasi muatan truk, juga dapat dilakukan melalui pengalihan moda transportasi angkutan barang. Salah satunya adalah dengan penggunaan moda transportasi kereta api. Dalam hal ini pemerintah perlu mempertimbangkan kembali penggunaan kereta api untuk mengangkut barang dari Padang ke Solok dan sebaliknya. Beberapa potensi angkutan kereta api ke Teluk Bayur, antara lain : batu bara, CPO, karet, *logging* dan biji besi (Bappeda, 2011).

Moda kereta api merupakan salah satu moda transportasi yang memiliki keunggulan terutama dilihat dari segi sifatnya sebagai angkutan massal yang efektif, keselamatan dan ketepatan waktu tinggi, ramah lingkungan dan adaptif terhadap perkembangan teknologi. Disisi lain pengembangan moda kereta api diharapkan dapat menekan kerusakan jalan, kepadatan lalu lintas jalan, minimalisasi biaya angkutan dan distribusi logistik. Namun perlu diperhatikan keunggulan moda kereta api dalam hal angkutan massal membutuhkan jumlah angkutan yang relatif besar dan mengakses dari produksi/pabrik menuju lokasi outlet (pelabuhan/bandara). Pengembangan jalur kereta api bisa dianggap layak secara ekonomi apabila jumlah angkutan barang minimal mencapai 10 juta ton/tahun (Kementerian Perhubungan, 2011).

Direktorat Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan pada tahun 2011 sedang menyusun Rencana Pengembangan Perkeretaapian Sumatera Barat dan dalam Jangka Pendek, akan dikembangkan jalur kereta api (*shortcut* Padang - Solok). Rencana pembangunan *shortcut* Padang – Solok saat ini dalam tahap penyusunan DED. Penyusunan DED *shortcut* Padang - Solok dilaksanakan 2 (dua) tahap yaitu tahap I tahun 2010 dan tahap II tahun 2011. Pembangunan fisik tahap I direncanakan pada tahun 2011 - 2015. Rencana pembangunan *shortcut* Padang – Solok telah masuk dalam Dokumen Rencana Pembangunan Jangka

Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), serta Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Sumatera Barat.

Untuk pelaksanaan pembangunan *shortcut* Padang–Solok dibutuhkan biaya yang sangat besar. Biaya pembangunannya diperkirakan mencapai US\$ 370 juta dan untuk biaya pembebasan lahan serta bangunan di atasnya sebesar Rp. 19 milyar, rencananya akan dituntaskan pada tahun 2013 (Bappeda, 2011). Salah satu alternatif pembiayaan yang ditawarkan adalah melalui bentuk Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS). Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) adalah perjanjian kontrak antara sektor publik (pemerintah) dengan pihak swasta dalam penyediaan pelayanan infrastruktur publik atau pelayanan dasar lainnya dimana pelayanan tersebut secara tradisional biasanya disediakan oleh pemerintah.

Jika dilihat, bentuk KPS ini berpeluang diterapkan pada pengembangan infrastruktur perkeretaapian. Pada Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur, memuat bahwa jenis infrastruktur yang dapat dikerjasamakan dengan Badan Usaha mencakup infrastruktur transportasi, meliputi jaringan rel dan stasiun kereta api. Kemudian sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, maka sistem penyelenggaraan perkeretaapian yang sebelumnya masih bersifat sentralistik dan monopolistik berubah menjadi bersifat multi operator yaitu dengan memberikan peningkatan peran swasta dan pemerintah daerah secara luas dalam penyelenggaraan perkeretaapian. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007, peran swasta dalam penyelenggaraan perkeretaapian lebih besar dan dominan, sehingga kerjasama antara pemerintah dengan swasta melalui KPS atau PPP (*Public Private Partnership*) dapat lebih diprioritaskan. Menyikapi hal ini, Direktorat Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan merencanakan ke depan akan melakukan promosi untuk pengembangan pembangunan kereta api Sumatera Barat dengan pola Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS)/ *Public Private Partnership* (PPP) atau swasta murni (Kementerian Perhubungan, 2011).

Perubahan lingkungan strategis tersebut sangat mempengaruhi pengembangan perkeretaapian termasuk dokumen-dokumen perencanaan yang ada. Pemerintah Daerah pun semakin tertarik untuk ikut serta/berpartisipasi dalam pengembangan perkeretaapian di wilayah masing-masing, begitu juga dengan pihak swasta yang berminat untuk mengembangkan angkutan barang melalui penyelenggaraan perkeretaapian khusus.

Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) merupakan konsep yang fleksibel dengan berbagai bentuk kontrak yang dapat dipilih. Pihak swasta dapat berperan serta dalam beberapa hal mulai dari keuangan, studi, konstruksi, operasi, perawatan, manajemen dan pelatihan. Dalam melaksanakan KPS sektor kereta api, banyak bentuk kerjasama yang ditawarkan antara lain adalah *service contract*, *management contract*, *lease contract*, *BOT contract* dan *concession contract*. Bentuk-bentuk kerjasama tersebut memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing, sehingga penggunaannya harus disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan dan kondisi dari negara yang akan menerapkannya.

Untuk memutuskan bentuk Kelembagaan KPS yang paling sesuai dengan kondisi perkeretaapian Sumbar saat ini terutama dalam dalam investasi pembangunan *shortcut* Padang–Solok, diperlukan suatu pengkajian dengan menggunakan teknik wawancara dengan menggunakan kuesioner kepada Stakeholder mewakili instansi yang relevan terkait pembangunan kereta api *shortcut* Padang-Solok ini. Salah satu prosedur pendekatan yang sering digunakan dalam pengambilan keputusan yaitu dengan menggunakan pendekatan dengan metode deskriptif dan *Analytic Hierarchy Process (AHP)*.

Analytic Hierarchy Process (AHP), yang mana merupakan salah satu metode MCDM (*Multi Criteria Decision Making*) yang paling banyak digunakan (Saaty, 1993). Dengan menggunakan *AHP*, dapat dilakukan proses pengambilan keputusan dengan kriteria majemuk dan juga memungkinkan untuk menyelesaikan permasalahan yang tidak terstruktur menjadi bagian-bagian komponen (variabel), menyusun variabel tersebut membentuk suatu jaringan, memberi nilai numerik sebagai hasil penilaian subyektif terhadap tiap variabel, dan mengkaji hasil penilaian tersebut untuk memperoleh urutan prioritas variabel,

sehingga diperoleh keputusan yang tepat dalam memilih bentuk kelembagaan yang dapat digunakan dalam pelaksanaan KPS sektor kereta api.

1.1.1. Permasalahan

Permasalahan utama perkeretaapian nasional dan Sumatera Barat adalah kurangnya kapasitas angkut yang efeknya telah menjalar ke berbagai hal, misalnya keselamatan dan pelayanan kereta api yang buruk. Meningkatkan kapasitas dan pelayanan serta pengembangan jaringan maupun sarana kereta api memerlukan banyak investasi, serta perlu didukung oleh kebijakan pemerintah yang konsisten (RJPP-PT.KA 2000-2004). Sehubungan dengan kemampuan finansial badan penyelenggara kereta api yang sangat terbatas dan alokasi dana yang cukup besar oleh pemerintah dalam upaya mengembangkan perkeretaapian, sementara di pihak swasta tidak tertarik dengan bisnis kereta api dikarenakan membutuhkan investasi yang besar (*sunk cost*) tetapi tingkat pengembaliannya rendah dan risikonya tinggi. Di samping itu, kendala yang dihadapi pemerintah adalah kondisi keuangan semakin menurun dengan pra krisis US \$20 milyar kemudian pasca krisis kemampuannya hanya US \$ 7,2-8,0 milyar saja maka jelas dibutuhkan sumber dana alternatif, Pada kesempatan inilah dana segar dari masyarakat perlu dihimpun melalui adanya peraturan yang kondusif melalui iklim usaha dan stabilitas negara/daerah serta kegiatan yang mendorong pertumbuhan *capital market* (Susantono 2001).

Pada saat ini, aturan yang mengatur kelembagaan bidang kereta api mengacu pada Surat Keputusan Bersama Menteri Perhubungan, Menteri Keuangan dan Menteri Bang.Nas/Kepala Bappenas Nomor KM.19/1999, Nomor 83/KMKO3/1999 dan Nomor KEP/024/K/031999 tentang pembagian peran PT. Kereta Api (Persero) sebagai badan penyelenggara (pelayanan) kereta api dan pemerintah sebagai pemilik prasarana kereta api, Hubungan kedua lembaga tersebut dirumuskan dalam skema PSO, IMO dan TAC. (PSO = *Public Service Obligation*, IMO - *Infrastructure Maittenance and Operation cost*, TAC = *Track Access Charge*) (Dephub 2001). Adapun kerjasama dengan pihak swasta belum diatur dengan peraturan yang lebih rinci dalam UU No. 13 Tahun 1992 tentang Pakeretaapian.

Di bidang pembangunan infrastruktur, pemerintah telah mencoba melakukan terobosan-terobosan untuk mempercepat pembangunan Infrastruktur dengan penekanan kebijakan antara lain sebagai berikut:

- Investasi lebih berdasarkan pada investasi swasta (*equity based investment*) sehingga sedapat mungkin mengurangi investasi berdasarkan hutang Pemerintah (*loan based investment*),
- Investasi dengan dana public akan lebih diarahkan kepada pembangunan infrastruktur yang dapat meningkatkan (*leverage*) atau mengundang investasi swasta bagi pembangunan yang lain (Team. KPS-2002).
- Tarif infrastruktur sedapat mungkin menggunakan mekanisme pasar dan memperhatikan kondisi daya beli masyarakat. Tarif subsidi dimungkinkan melalui mekanisme PSO (*public Service Obligation*) dalam hal pelayanan kereta api (Dephub 2001).

Dari perspektif investor, beberapa faktor penting yang menentukan keberhasilan upaya menarik investasi swasta dalam prasarana transportasi adalah :

- Informasi yang jelas mengenai *saleable* asset (aset yang laku).
- Kepastian besarnya *revenue stamp* (tarif dan penghasilan).
- Independensi dan komitmen dari pemerintah dalam proses privatisasi.
- Informasi yang dapat dipercaya (sumber maupun kualitasnya).
- Keterlibatan dari organisasi/serikat pekerja untuk menjelaskan apa yang akan terjadi pada perusahaan (terutama kalau berkaitan dengan status tenaga kerja dan PHK) (Susantono 2001)
- Faktor Pendanaan dan kejelasan pembagian kewenangan dan resiko. (Team.KPS 2002)
- Kebijakan dan peraturan pemerintah di bidang kereta api
- Mengenal karakteristik dari industri terutama investor yang prospektif , karena kereta api dengan sifat pembiayaan yang besar, jenis investasi yang spesifik pengembalian lama maka investornya lebih khusus dan tidak banyak. (RJP -PT.KA 2000-2004)

Untuk mendukung kebijakan pengembangan infrastruktur tersebut perlu

peninjauan regulasi/peraturan agar lebih menarik minat investasi, sehingga diharapkan diperoleh dana dari partisipasi aktif dunia usaha swasta dan masyarakat.

1.1.2. Identifikasi Masalah

Melihat penjelasan di atas, ada beberapa hal yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, antara lain :

➤ Dari Segi Peraturan dan Kelembagaan

Sampai dengan saat ini keterkaitan antara sistem jaringan lokal, provinsi dan nasional dengan kebijakan tata ruang dalam bidang perkeretaapian sebagaimana disebutkan dalam *UU No.22/1999 tentang kewenangan daerah dalam perkeretaapian masih belum jelas*. Hal ini akan terjadi tumpang tindih apabila tidak diatur lebih detail, antara kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat dan PT. Kereta Api (PT.KA Persero).

Pola hubungan kerjasama antara pemerintah sebagai pemilik maupun PT. KA (Persero) sebagai operator dengan pihak swasta dalam bidang perkeretaapian belum ada terobosan, sebatas kerjasama konvensional bidang pengadaan barang dan jasa antara owner dan pelaksana/ kontraktor.[Keppres 18,2000 #42]

1.2 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini khususnya ditinjau dari aspek kelembagaan adalah :

- 1) Mencari alternatif pilihan model kerjasama kelembagaan yang tepat dalam pengembangan kereta api di daerah sejak tahap perencanaan pembangunan pengelolaan dan operasional.
2. Untuk menentukan stakeholder yang berpengaruh dalam rumusan sistem kelembagaan efektif dalam kerjasama yang terbaik dalam pengembangan infrastruktur dan operasional kereta api di daerah sehingga dapat meningkatkan kinerja dan profit penyelenggara kereta api (PT.KA Persero dan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat/ Jalur Kereta Api *Shortcut* Padang - Solok)

1.3 Sistematika Penulisan

Pendekatan dalam melakukan penelitian ini dilakukan dengan cara pendekatan secara ilmiah atau dikenal dengan konsep sistem. Pendekatan ini memberikan dasar konseptual yang amat berguna dalam rangka melaksanakan suatu perencanaan dan implementasi kegiatan suatu organisasi atau manajemen terutama yang berskala besar dan kompleks serta bertujuan untuk mewujudkan suatu ide atau gagasan baru menjadi kenyataan.

Sistem ini menitik beratkan pada terselenggaranya koordinasi dan integrasi diantara komponen-komponennya baik dalam aspek perencanaan, implementasi maupun pengendalian agar terdapat sinkronisasi dalam usaha mencapai tujuan secara efektif.

Berdasarkan pendekatan penelitian tersebut, penelitian ini akan ditulis berdasarkan kerangka teori yang diuraikan pada bab 1 pendahuluan, bab 2 berisi studi literatur yang digunakan sebagai alat untuk menganalisis. diawali dengan meninjau tentang perkeretaapian dan permasalahannya kemudian dibahas konsep mengenai sistem dan pola kerjasama kelembagaan dan pendanaan serta aspek hukumnya yang digunakan sebagai teori pendukung penelitian ini.

Pada bab 3 dibahas metodologi penelitian yang digunakan dimulai dengan uraian umum tentang kerangka pemikiran dan hipotesa, berikutnya menjelaskan metode penelitian terpilih (pemilihan metode penelitian, identifikasi variabel penelitian dan metode pengumpulan data) serta metode analisis yang digunakan.

Pada bab 4, dijelaskan tentang Provinsi Sumatera Barat (Kota Padang dan Kabupaten Solok) sebagai studi kasus meliputi kondisi eksisting maupun rencana pengembangannya baik jangka panjang maupun jangka pendek serta rencana pengembangan yang berkaitan dengan kelembagaan perkeretaapian.

Proses penelitian pembentukan pola kelembagaan akan dibahas pada bab 5 yang dimulai dengan pengolahan data-data hasil penelitian lalu identifikasi faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pembentukan pola kelembagaan (terdiri dari data pakar yang telah dikumpulkan dan analisis prioritasnya), identifikasi tingkat pengaruh variabel kelembagaan terhadap profit (terdiri dari data *stakeholders* dan analisis

deskriptif) serta pembentukan pola kelembagaan. Selain itu pada bab 5 juga disajikan pembahasan pengolahan data pada masing-masing analisis serta pembahasan terhadap bentuk kelembagaan yang baru.

Terakhir pada bab 6 akan disajikan sekumpulan hasil penelitian dan saran-saran yang perlu untuk disampaikan.

1.4. Manfaat dan Kegunaan Penelitian

Selain dari maksud dan tujuan yang telah disebutkan di atas diharapkan penelitian ini bermanfaat dan berguna di kemudian hari untuk :

- 1) Menjadi kajian yang bisa dipertimbangkan dalam pengembangan infrastruktur kereta api secara komersial.
- 2) Menjadi salah satu acuan dalam pengembangan jaringan kereta api, khususnya di provinsi Sumatera Barat (*Shortcut Padang Solok*).
- 3) Dapat menjembatani kepentingan berbagai pihak antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah investor, maupun operator dalam hal ini PT KAI (Persero) dalam pengembangan infrastruktur kereta api di daerah.
- 4) Menjadi daya tarik bagi investor yang hendak menanamkan investasi khususnya dibidang transportasi KA di provinsi Sumatera Barat.
- 5) Menjadi alternatif pilihan model pendanaan pengelolaan dan tata hubungan kerja/ kelembagaan yang memungkinkan dalam pengembangan jaringan kereta api dan kawasan stasiun sesuai dengan kebutuhan pembangunan dalam Rencana Umum Tata Ruang (RUTR).
- 6) Menjadi bahan masukan dalam pengembangan serta pertumbuhan ekonomi dan bisnis wilayah berdasarkan konsep infrasturuktur yang mendorong pertumbuhan ekonomi (*infrasturkture driven econoic growth*).
- 7) Sebagai pengembangan bahan penelitian selanjutnya.