

**Divisi 44
Lingkungan dan Infrastruktur
Proyek Sektor: “Saran Kebijakan Transportasi”.**



Modul 1c

Partisipasi Sektor Swasta dalam Penyediaan Infrastruktur Transportasi

Transportasi Berkesinambungan:

Sebuah buku acuan bagi pembuat kebijakan di kota-kota yang sedang berkembang

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Ikhtisar buku acuan

Transportasi Berkesinambungan: Sebuah buku acuan bagi pembuat kebijakan di kota yang sedang berkembang

Apa itu buku acuan?

Buku Acuan Transportasi Perkotaan Yang Berkesinambungan ini membahas terutama tentang kerangka kerja kebijakan transportasi berkesinambungan bagi sebuah kota yang sedang berkembang. Buku acuan ini terdiri dari 20 modul.

Buku acuan ini untuk siapa?

Buku acuan ini diperuntukkan bagi para pembuat kebijakan di kota-kota yang sedang berkembang dan para penasehatnya. Pembaca yang menjadi sasaran ini tercermin dalam buku yang memberikan sarana kebijakan yang cukup dapat diterapkan di berbagai kota yang sedang berkembang.

Bagaimana cara menggunakannya?

Buku acuan ini dapat digunakan dengan beberapa cara. Sebaiknya Buku ini disimpan di satu tempat bersama dengan modul-modul yang lain tersedia bagi para pejabat resmi yang terlibat dalam transportasi perkotaan. Buku acuan ini dapat disesuaikan untuk pelaksanaan pelatihan atau kursus singkat yang resmi atau sebagai pedoman untuk mengembangkan kurikulum atau jenis pelatihan lain di bidang transportasi perkotaan: GTZ jalan raya sedang mencapai hal tersebut.

Apa saja fitur-fitur pokoknya?

Fitur-fitur pokok buku acuan ini mencakup:

- Orientasi praktis yang terpusat pada praktek terbaik dalam perencanaan dan regulasi dan bila memungkinkan, pengalaman yang berhasil di kota-kota yang sedang berkembang.
- Kontributor buku ini adalah para pakar dibidangnya masing-masing.
- Tampilan buku yang berwarna, menarik dan mudah dibaca.
- Bahasa tidak terlalu teknis (sampai tingkat tertentu) dengan istilah-istilah teknis yang telah dijelaskan dengan gamblang.
- Selalu diperbaharui melalui internet.

Bagaimana saya dapat memperoleh salinan buku ini?

Silakan kunjungi website www.sutp-asia.org atau www.gtz.de/transport untuk memperoleh informasi lengkap tentang cara memesan salinan buku ini. Buku acuan tidak untuk dijual demi mencari keuntungan. Biaya yang dikenakan hanya untuk menutupi ongkos cetak serta distribusi saja.

Komentar atau saran?

Kami akan menerima dengan senang hati semua komentar atau saran yang anda berikan atas setiap bagian yang ada dalam Buku Acuan ini melalui email ke sutp@sutp.org atau langsung melalui surat ke alamat:

Manfred Breithaupt
GTZ, Divisi 44
Posfach 5180
65726 Eschborn-Jerman

Modul dan kontributor

Ikhtisar Buku Acuan; dan Pembahasan Masalah Transportasi Perkotana (GTZ)

Orientasi Kelambagaan dan Kebijakan

- 1a. Peran Transportasi dalam Kebijakan Pengembangan Perkotaan (Enrique Penalosa)
- 1b. Lembaga Transportasi Perkotaan (Richard Meakin)
- 1c. Peran Serta Sektor Swasta dalam Penyediaan Infrastruktur Transportasi (Christopher Zegras, MIT).
- 1d. Instrumen Ekonomi (Manfred Breithaupt, GTZ).
- 1e. Meningkatkan Kesadaran Publik tentang Transportasi Perkotaan Yang Berkesinambungan (Karl Fjellstrom, GTZ).

Perencanaan Pemanfaatan Lahan dan Manajemen Permintaan

- 2a. Perencanaan Pemanfaatan Lahan dan Transportasi Perkotaan (Rudolf Petersen, Wuppertal Institute).
- 2b. Manajemen Mobilitas (Todd Litman, VTPI)

Transit, Pejalan kaki dan bersepeda

- 3a. Pilihan Transportasi Massal (Lloyd Wright, ITDP; Karl Fjellstrom, GTZ).
- 3b. Angkutan Bis Cepat (Lloyd Wright, ITDP).
- 3c. Peraturan dan Perencanaan Bis (Richard Meakin).
- 3d. Mempertahankan dan memperluas peran Transportasi tanpa mesin (Walter Hook, ITDP).

Kendaraan dan Bahan Bakar

- 4a. Bahan Bakar yang Lebih Bersih dan Teknologi Kendaraan (Michael Walsh; Reinhard Kolke, Umweltbundesamt-UBA).
- 4b. Pemeriksaan, Pemeliharaan dan Kelaikan Jalan (Reinhard Kolke, UBA).
- 4c. Kendaraan Roda Dua dan Roda Tiga (Jitendra Shah, Bank Dunia; N.V.Iyer, Bajaj Auto).
- 4d. Kendaraan yang berbahan bakar gas alam (MVV InnoTec).

Dampak lingkungan dan kesehatan

- 5a. Manajemen Kualitas Udara (Dietrich Schwela, Organisasi Kesehatan Dunia).

- 5b. Keamanan Jalan Perkotaan (Jacqueline Lacroix, DVR; David Silcock, GRSP)
- 5c. Kebisingan dan Usaha Mengurangnya (Civic Exchange Hong Kong; GTZ; UBA).

Sumberdaya:

- 6. Sumberd bagi Pembuat Kebijakan (GTZ)

Modul dan sumber lebih lanjut

Modul lanjutan akan difokuskan pada *Pelatihan Pengemudi; Pembiayaan Transportasi Perkotaan; Pembuatan Patokan dan Rencana Partisipatif*. Sumber lain sedang dikembangkan dan saat ini sudah tersedia CD Foto Transportasi Kota (GTZ 2002).

Modul 1c

Partisipasi Sektor Swasta dalam Penyediaan Infrastruktur Transportasi

Temuan, interpretasi dan kesimpulan yang tercakup dalam dokumen ini dibuat berdasarkan informasi yang dikumpulkan oleh pihak GTZ dengan para konsultan, rekanan dan kontributor dari sumber-sumber yang dapat dipercaya. Namun demikian, GTZ tidak menjamin keakuratan atau kelengkapan informasi dalam dokumen ini dan tidak bertanggungjawab atas setiap kesalahan, penghapusan atau kehilangan yang timbul dalam menggunakan dokumen ini.

Tentang Pengarang

Christopher Zegras telah berpengalaman puluhan tahun menangani masalah transportasi kota di kota-kota yang sedang berkembang. Ia pernah bekerja di Laboratorium Energi dan Lingkungan MIT dan Institut Internasional untuk Konservasi Energi. Ia menjadi konsultan di Pemerintah Peru, Bank Dunia, Dewan Bisnis Dunia untuk Pembangunan yang Berkelanjutan, USAID dan EPA diantara institusi lainnya dan telah menulis atau menjadi rekanan penulis sejumlah artikel jurnal dan buku dan sejumlah laporan dan kertas kerja. Tuan Zegras memiliki gelar sarjana di bidang ilmu Ekonomi dan Bahasa Spanyol dari Universitas Tufts dan gelar Master bidang Perencanaan Kota dan Master bidang Transportasi, keduanya dari MIT. Pada saat ini ia sedang mengejar gelar Ph.D di bidang Perencanaan Kota dan Wilayah di MIT (czegras@mit.edu).

Pengarang:

Christopher Zegras
(Institut Teknologi Massachusetts)

Editor:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
PO BOX 5180
65726 Eschborn Jerman
<http://www.gtz.de>
Divisi 44, Lingkungan dan Infrastruktur
Proyek Sektor: "Saran Kebijakan Transportasi".

Disusun oleh:

Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Jerman
<http://www.bmz.de>

Manajer:

Manfred Breithaupt

Dewan Editorial:

Manfred Breithaupt, Karl Fjellstrom, Stefan Opitz, Jan Schwaab.

Foto Sampul:

Karl Fjellstrom

Bilik jalan tol di Buenos Aires, Argentina

Maret 2002

Dicetak di:

TZ Verlagsgesellschaft mbH

Bruchwiesenweg 19, 64380 Robdorf, Jerman

Eschborn, 2002

1. PSP: apa dan mengapa ?	8
1.1 Tantangan infrastruktur kota.....	8
1.2 Pendekatan.....	12
1.3 Prinsip dasar keuangan proyek.....	19
1.4 Kecenderungan saat ini.....	21
2. Pengalaman dengan PSP dalam transportasi kota	25
2.1 Sektor jalan	26
2.1.1 Buenos Aires, Argentina.....	26
2.1.2 Bangkok.....	37
2.2 Sektor transportasi publik	47
2.2.1 Brasill.....	48
2.2.2 Buenos Aires1.....	50
3. Rekomendasi	59
3.1 Pendekatan strategis.....	63
3.2 Kerangka institusional, hukum dan peraturan.....	63
3.3 Proses evaluasi.....	66
3.4 Resiko dan jaminan.....	68
3.5 Konsesi untuk siapa dan apa tujuannya?.....	69
3.6 Implikasi untuk dampak yang utama.....	70
4. Peran organisasi internasional	78
5. Pandangan	80
Referensi	82
Kutipan.....	82
Referensi lanjutan.....	88

1. PSP: apa dan mengapa?

1.1 Tantangan infrastruktur kota.

Tantangan pembangunan infrastruktur transportasi di kota-kota yang sedang berkembang pesat telah diketahui. Tuntutan perjalanan umumnya meningkat dengan pertumbuhan populasi dan pendapatan per kapita, perluasan dalam kapasitas infrastruktur pada umumnya tidak menyesuaikan diri dengan tuntutan tersebut dan kondisi eksternal transportasi kota timbul dimana-mana (seperti kemacetan dan polusi udara). Diantara banyak hambatan—seperti dampak lingkungan dan komunitas—pada perluasan infrastruktur transportasi di daerah kota, ditemukan adanya sumber keuangan yang memadai sehingga dapat membentuk pengembangan dan dunia industri. Tantangan keuangan diperburuk dengan: banyak institusi yang secara khusus terlibat dalam pengembangan dan pengelolaan infrastruktur transportasi kota, berbagai jenis biaya langsung maupun tidak langsung yang dikenakan kepada pengguna dan kesalahan dalam bentuk investasi yang dapat dihasilkan.

Dalam sebuah dunia yang ideal, sistem keuangan transportasi kota akan dirancang sehingga harga bahan bakar dapat menutupi biaya pengadaan sumberdaya (seperti nilai batas) dan beban lingkungan yang disebabkan emisi gas karbondioksida yang secara langsung sama dengan konsumsi bahan bakar; pemeliharaan jalan dan beban kemacetan akan dikenakan langsung melalui tarif tol yang tinggi; biaya lingkungan akan dikenakan melalui biaya emisi dan setiap sasaran redistribusi akan dicapai melalui pajak yang tidak dikurangi (lihat Bank Dunia, 2001). Sistem tersebut tidak akan mengirim sinyal yang akurat pada pengguna sistem untuk memastikan penggunaan sistem yang efisien dan menyediakan sumber pembiayaan yang terus-menerus. Misalnya ditunjukkan bahwa pendapatan yang dihasilkan dari biaya kemacetan yang efisien akan menutupi biaya pengadaan infrastruktur, jika penyedia jalan dapat mengoptimalkan kapasitas jalan (dan juga tidak mengacu pada perekonomian atau non-perekonomian).

Kondisi keuangan infrastruktur transportasi kota sesungguhnya jauh dari ideal. Hanya sedikit biaya pengguna langsung yang timbul. Sebaliknya para pengguna membayar ruang jalan melalui berbagai cara yang tidak langsung, terutama pajak bahan bakar dan biaya lisensi kendaraan dan melalui real estat dan pajak lainnya. Selanjutnya, karena konsumsi bahan bakar relatif kaku terhadap harga, pajak bahan bakar sering digunakan sebagai sumber pendapatan yang penting bagi pemerintah. Di kota-kota yang sedang berkembang, dimana kepemilikan kendaraan dimiliki oleh golongan masyarakat yang lebih kaya, biaya kepemilikan kendaraan dan pajak bahan bakar juga terkadang digunakan untuk pendistribusian kembali pendapatan umum. Gambaran ini dipersulit dengan kenyataan bahwa agen pengadaan infrastruktur ternyata berjumlah banyak dan terpecah—tanggungjawab untuk konstruksi seringkali terpisah untuk pemeliharaan dan pengelolaan dan setiap area tanggungjawab sering gagal di tingkat pemerintah (nasional, wilayah dan/atau lokal). Jadi, di dunia yang sesungguhnya kondisi aktual dari pembiayaan infrastruktur transportasi kota menjadi tidak jelas. Seringkali

tidak ada anggaran infrastruktur transportasi kota yang transparan dan terbentuk dengan formal maupun biaya eksplisit yang ditandai jelas oleh para pengguna karena harga di berbagai tingkat pemerintah dibiarkan terkumpul untuk sumberdaya dari sumber manapun yang mungkin dibuang.

Dampak jangka pendek yang terbesar dari situasi ini adalah kemerosotan infrastruktur transportasi yang sudah ada. Bank Dunia (1996) misalnya, memperkirakan bahwa per tahun 1992, 45% dari seluruh jaringan jalan raya di Amerika Latin dan Karibia membutuhkan konstruksi atau rehabilitasi dengan perkiraan biaya sebesar 2,5 milyar dollar AS per tahun selama 10 tahun.

Diluar pemeliharaan, muncul banyak biaya perluasan infrastruktur.

Untuk daerah kota yang bertumbuh dengan pesat, tekanan keuangan selanjutnya menjadi bukti. Di Indonesia, dari tahun 1984 sampai 1989, 50% dari biaya infrastruktur kota sektor publik beralih ke transportasi kota; di Shanghai, 3% Produk Regional Bruto dihabiskan untuk infrastruktur transportasi kota; di Thailand, 25% dari anggaran pemerintah pada tahun 1990 berpindah ke pembiayaan modal transportasi di wilayah Bangkok Metro (Midgley, 1994). Per 1999, Bangkok memiliki proyek transportasi senilai 30 milyar dollar AS pada tahap perencanaan, meskipun hanya sekitar 1 milyar dollar AS dalam pembiayaan tersebut yang tersedia (Menckhoff & Zegras, 1999).

Namun demikian, bentuk kenyataan keuangan hanyalah satu dimensi dari pembangunan infrastruktur transportasi kota yang tidak dapat ditinjau kembali dalam pemisahan dari dampak sosial dan lingkungan. Infrastruktur yang terencana, terpelihara dan terlaksana dengan baik sangat penting untuk sistem transformasi yang menjalankan perannya dalam memastikan tingkat kemampuan akses yang memadai bagi warga kota dan transportasi barang yang efisien. Dampak bersih dari infrastruktur transportasi kota yang bertahan lama tidak dapat digeneralisir; namun ketentuan infrastruktur, dengan mempengaruhi pola pertumbuhan kota dan pola perjalanan memiliki peran penting dalam seluruh kelangsungan hidup kota. Makin banyak masalah yang berhubungan dengan kelangsungan hidup transportasi kota di kota-kota yang sedang berkembang, telah diperjelas dalam referensi lain (lihat misalnya Modul 1a dari buku acuan ini, Bank Dunia, 2001; WBCSD, 2001; WRI, 1996). Disini kami memusatkan dimensi keuangan dari ketahanan hidup kota dan khususnya peran sektor swasta dalam mempermudah ketahanan hidup finansial dalam penetapan infrastruktur transportasi kota. Sebagaimana digarisbawahi oleh PBB Komisi Ekonomi dan Sosial untuk wilayah Asia Pasifik (UN ESCAP, 2001b), kelanjutan finansial yang terus-menerus membutuhkan bahwa sebuah aktivitas:

1. menarik dana untuk membiayai investasi dan operasi yang diperlukan,
2. menghasilkan pendapatan untuk menutup biaya operasional dan modal, dan

3. menyediakan insentif keuangan yang diperlukan untuk menarik dan mempertahankan partisipasi yang lebih meluas dalam usaha tersebut.

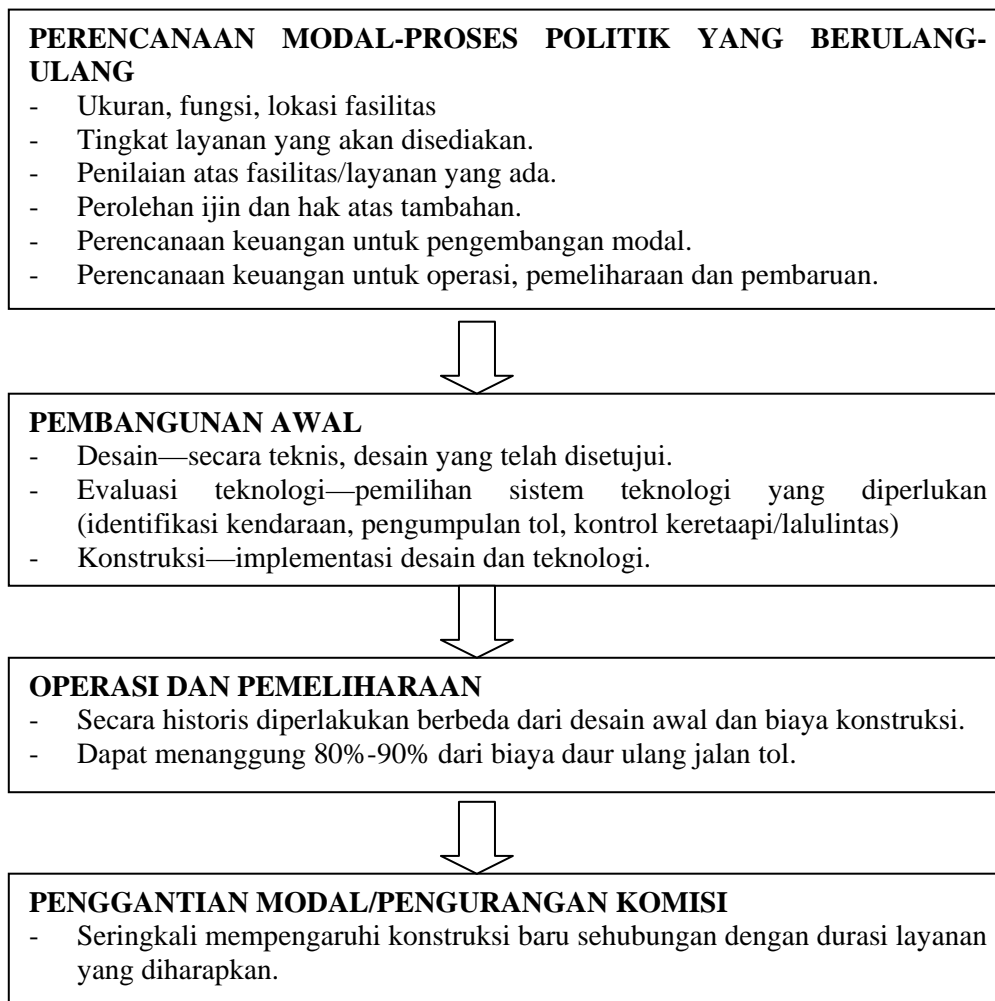
Penentuan infrastruktur swasta dapat memainkan peran yang mendasar dalam memastikan kelanjutan finansial tersebut secara terus-menerus.

1.2 Pendekatan.

Pendekatan pembangunan infrastruktur perlu ditinjau dalam konteks sistem dimana infrastruktur tersebut berfungsi. Bagian-bagian dari sistem ini digambarkan dalam Gambar 1.

Secara tradisional, infrastruktur transportasi telah dikembangkan dalam sebuah proses dimana pemerintah memberikan kontrak konstruksi kepada sebuah perusahaan untuk membangun infrastruktur sesuai dengan spesifikasi desain. Infrastruktur yang sudah selesai diserahkan kepada pemerintah untuk pengoperasian dan pemeliharaan. Pembiayaan proyek berasal dari para pembayar pajak dan/atau biaya pengguna.

Partisipasi pihak swasta dalam bidang infrastruktur bertujuan untuk mengambil keuntungan dari manfaat potensial sektor swasta dalam sejumlah aspek dari proses pembangunan infrastruktur publik—khususnya pembangunan infrastruktur dan pengoperasian dan pemeliharaan.



Gambar 1:

*Bagian-bagian yang saling bergantung dalam sistem infrastruktur publik.
Diambil dari Miller, 2000*

Ada empat (4) jenis proyek infrastruktur yang utama yang memiliki sejumlah potensi keikutsertaan pihak swasta dalam kepemilikan dan/atau manajemen (Silva, 2000):

- **Kontrak operasi dan manajemen**—dimana pihak swasta mengambil alih fasilitas yang dimiliki negara.
- **Pelepasan**—pihak swasta membeli ekuitas dalam bentuk fasilitas yang dimiliki negara.
- **Kontrak operasi dan manajemen dengan pengeluaran modal utama**—pihak swasta mengambil alih manajemen sebuah fasilitas untuk satu periode waktu yang terberi selama investasi yang signifikan juga dibuat.
- **Proyek jalurhijau**—pihak swasta atau perusahaan gabungan swasta-publik, membangun dan mengoperasikan satu fasilitas baru.

Dalam modul ini, kami menjelaskan tentang dua pendekatan yang secara umum mengacu sebagai konsesi. Konsesi infrastruktur seringkali mengacu sebagai Bangun-Operasi-Transfer (BOT), meskipun mekanisme pembangunan aktual mencakup Desain-Bangun-Operasi-Pelihara (DBOM), Bangun-Miliki-Operasi (BOO), Bangun-Miliki-Operasi-Transfer (BOOT), Desain-Bangun-Biayai-Operasi (DBFO), Rehabilitasi-Operasi-Transfer (ROT), Bangun-Sewa-Transfer (BLT). Tabel 1 menunjukkan sejumlah persamaan dan perbedaan diantara pendekatan yang umum.

Landasan pemikiran dibalik konsesi infrastruktur transportasi kota mirip dengan yang digunakan dalam menghasilkan konsesi swasta di sektor lain. Sejumlah pendukung menunjukkan kinerja kota yang buruk dalam aspek pembangunan infrastruktur atau menyoroti fakta bahwa sumberdaya pemerintah tidak pernah dapat menyesuaikan dengan kebutuhan investasi. Sejumlah manfaat tambahan juga sering disebutkan, termasuk: efisiensi pembangunan dalam hal penghematan waktu dan sumberdaya; setidaknya sebagian resiko berpindah ke pihak swasta (manajemen resiko yang membaik); melakukan banyak verifikasi yang independen atas proyek yang dapat dikerjakan dengan mudah (mengeluarkan “berbagai hambatan yang ada”); memperkenalkan inovasi teknologi dan pembangunan ke dalam proyek tersebut; peningkatan nilai dari kualitas dan harga yang berbeda dan kombinasi waktu pembangunan; pengurangan kebutuhan karyawan sektor swasta dan pengurangan tekanan politik atas tol atau tarif (lihat misalnya Miller 2000). Jadi, konsesi infrastruktur bukannya tanpa masalah dan hambatan. Sebagian tantangan utama konsesi berhubungan dengan kebutuhan dalam bentuk penjaminan pemerintah yang mengurangi insentif efisiensi sektor swasta. Permasalahan menumpuk dalam sektor transportasi kota karena biaya investasi yang tinggi dan tidak ada alternatif lainnya, dan perkiraan permintaan yang sering tidak pasti. Tantangan selanjutnya dalam sektor swasta berhubungan dengan pertanyaan seputar eksklusivitas jasa dan kebutuhan untuk sejumlah tingkat infrastruktur dan integrasi jasa dengan jaringan yang lebih luas. Tabel 2 menunjukkan sejumlah manfaat dan tantangan dari konsesi infrastruktur sektor swasta di bidang transportasi kota.

“Data empiris yang kurang mencukupi membuat kesimpulan umum yang mempertimbangkan dampak partisipasi sektor swasta atas biaya proyek dan khususnya biaya tersebut dapat terpenuhi”.

Meskipun konsesi dalam infrastruktur memberikan janji akan biaya yang rendah dan pembangunan proyek yang lebih efisien, terdapat data yang secara empiris kurang cukup untuk membuat kesimpulan umum dengan mempertimbangkan dampak partisipasi sektor swasta tentang biaya proyek tersebut dan secara khusus biaya yang terpenuhi.

Tabel 1: Strategi pembangunan proyek

Miller, 2000

Strategi pembangunan	Karakteristik utama
Desain-Bangun (DB)-bukan konsesi	Strategi pembangunan infrastruktur secara tradisional dan terpecah, dimana pemerintah memberikan perencanaan, desain, pembiayaan, pemeliharaan dan pengoperasian, dimana pihak swasta menyediakan desain terperinci dan konstruksi.
Desain-Tawar-Bangun (DBB)-bukan konsesi	Strategi pembangunan secara tradisional dan terpecah, dengan desain terpisah sepenuhnya dari konstruksi, keduanya terpisah dari pemeliharaan dan pengoperasian; seperti halnya model DB, pemerintah memberikan seluruh perencanaan dan pembiayaan.
Desain-Bangun-Operasi (DBO)—konsesi dengan subsidi.	Pemerintah mengadakan desain, konstruksi, pemeliharaan dan pengoperasian yang membentuk pemegang konsesi swasta. Pemerintah menyediakan perencanaan awal dan desain fungsional dan juga menyediakan sejumlah bagian dari arus kas yang diperlukan untuk membiayai proyek.
Bangun-Operasi-Transfer (BOT) dan Desain-Bangun-Biayai-Operasi (DBFO)—konsesi tanpa subsidi	Pemerintah memberikan desain, konstruksi, pembiayaan, pemeliharaan dan pengoperasian dari pemegang konsesi swasta. Pemerintah memberikan perencanaan awal dan desain fungsional, sementara pemegang konsesi menanggung semua resiko pembiayaan.

Tabel 2: Beberapa manfaat dan tantangan BOT di bidang infrastruktur transportasi

Engel et al, tanpa tanggal.

Manfaat	Tantangan
<ol style="list-style-type: none"> 1. Tidak perlu meningkatkan pengeluaran publik untuk infrastruktur. 2. Satu perusahaan bertanggungjawab untuk pekerjaan konstruksi dan pemeliharaan dan memberikan insentif untuk mutu konstruksi. 3. Perusahaan swasta lebih efisien daripada perusahaan milik negara. 4. Biaya pengguna lebih mudah untuk dibenarkan secara politis jika penyedia infrastruktur adalah pihak swasta. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Potensi tidak efisien sehubungan dengan biaya pengguna yang mungkin melebihi biaya marjinal (untuk menutupi biaya modal). 2. Membuat mekanisme pemberian kontrak yang sesuai dan kerangka peraturan dan kontraktual. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mengurangi rasa takut perusahaan akan pengambilalihan hak milik. ▪ Mengatur monopoli yang dihasilkan. ▪ Mengurangi kemungkinan perusahaan akan memberikan tekanan atas penjaminan dan negosiasi kembali.

<p>5. Dampak penyebaran yang positif (siapa yang menguntungkan, membayar). 6. Mekanisme pasar mengarahkan seleksi proyek.</p>	<p>3. Menyelaraskan alokasi resiko dan struktur insentif.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Perusahaan tidak menawar lebih rendah dari yang diharapkan untuk renegotiasi masa yang akan datang. ▪ Tidak mengurangi fungsi penyaring “berbagai hambatan yang ada”. ▪ Mengurangi resiko “privatising profit” pada saat “sosialisasi kerugian”.
---	--

Dalam tinjauan terbaru tentang 258 proyek infrastruktur transportasi di seluruh dunia (senilai 90 milyar dollar AS), Flyvberg et al.,(2002) menemukan secara sistematis adanya biaya proyek yang terlalu direndahkan—namun mereka mencatat bahwa data tidak cukup untuk menentukan apakah proyek swasta menunjukkan kinerja yang lebih baik atau buruk daripada proyek publik.

1.3 Prinsip dasar keuangan proyek.

Proyek infrastruktur transportasi kota, mirip dengan proyek infrastruktur besar lainnya, secara khusus membutuhkan biaya besar untuk menghasilkan aset yang bertahan lama. Memasukkan partisipasi pihak swasta ke dalam pembangunan dan pengoperasian proyek seperti itu membutuhkan pemahaman yang baik akan sebagian besar fitur keuangan proyek yang paling relevan. Khusus konsesi dalam infrastruktur, fitur dasar mencakup)Estache dan Strong, 2000):

- Pembentukan “kendaraan tujuan khusus” (SPV) oleh pemegang konsesi (umumnya sebuah konsorsium rekan bisnis). SPV secara khusus terpisah dari kegiatan bisnis lain yang dilakukan rekanan, dimana dana yang dipinjam berdasarkan arus kas dan ekuitas SPV (misalnya, “pembiayaan diluar neraca”).
- Hutang bank berperan sebagai sumber pendanaan yang utama, dengan aset proyek sebagai jaminan utama.
- Ekuitas pemegang konsesi menyatakan komitmen didepan, sebelum adanya hutang keuangan.
- Arus kas proyek membentuk dasar hutang dan pembayaran ekuitas, dengan pembayaran kepada pemegang ekuitas yang membawahi biaya pengoperasian dan kewajiban jasa hutang.
- Pihak peminjam telah membatasi sumberdaya, ketika proyek berjalan, kepada pemilik proyek (baik ekuitas pemegang konsesi maupun pemerintah).
- Seluruh proses yang membutuhkan komitmen kontraktual yang kuat.

Faktor-faktor utama yang mempengaruhi keuangan proyek termasuk: jangka waktu konsesi; lamanya periode konstruksi; adanya subsidi untuk modal dan biaya pengoperasian; usia konsesi; struktur hutang yang wajar; karakteristik pembiayaan (seperti kematangan pinjaman, periode pembayaran pinjaman

yang diperlonggar, profil pembayaran kembali pinjaman); dan suku bunga potongan yang relevan. Suatu hal yang berada diluar ruang lingkup modul ini jika ingin menjelaskan seluk-beluk keuangan proyek, struktur pembiayaan dan masalah sensitif yang terkait dengan keuangan ini. (Untuk informasi lebih lanjut, silakan baca Estache dan Strong, 2000).

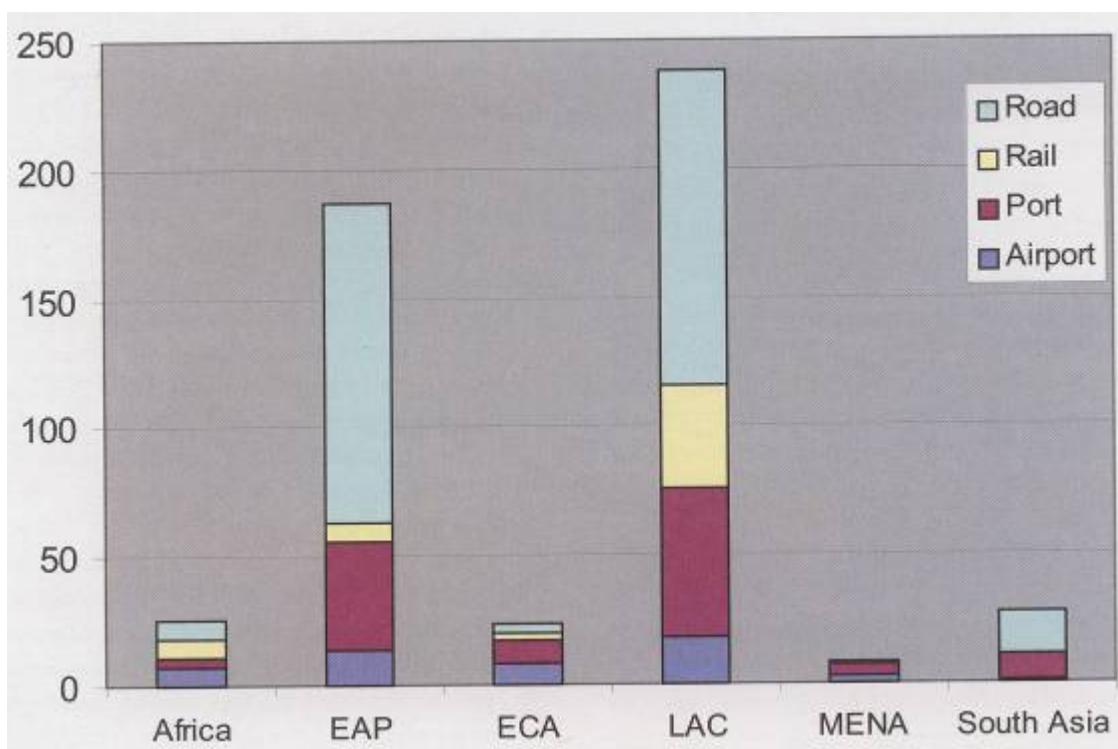
1.4 Kecenderungan saat ini

Kondisi tahun 1990-an menyaksikan sejumlah besar proyek transportasi dengan partisipasi pihak swasta di kota-kota yang sedang berkembang—sebanyak 509 proyek menurut basisdata PPI (Partisipasi pihak swasta di bidang infrastruktur) Bank Dunia (termasuk proyek-proyek bandara, pelabuhan, jalan raya dan jalan rel). Proyek ini sangat terpusat pada dua wilayah: hampir separuh berada di Amerika Latin dan Karibia (LAC) dan hampir 40% berada di Asia Timur dan Pasifik. Dari informasi yang ada, tidak jelas berapa banyak proyek ini yang merupakan proyek perkotaan. Di LAC dan Asia (termasuk Asia Selatan), infrastruktur jalan raya membentuk sebagian besar proyek tersebut. Jalan rel (Kereta api) juga memiliki peran penting di LAC (lihat Gambar 2).

Selama tahun 1990-an, untuk fasilitas jalan tol, kontrak pengoperasian dan pemeliharaan dengan biaya modal utama mencakup 80% dari investasi (48 milyar dollar AS untuk 231 buah proyek). Untuk proyek ini, rata-rata jangka waktu konsesi adalah 22 tahun, dimana pihak swasta menanggung semua resiko investasi sebesar hampir 2/3 dari jumlah proyek (Silva, 2000). 75% dari proyek ini ikut mengambil alih jalanan yang sudah ada (proyek “jalur coklat”); proyek “jalur hijau” kurang terbiasa apalagi dalam kondisi ekonomi terakhir ini. Di Amerika Latin, proyek “jalur coklat” telah menguasai sektor jalan raya dengan memperoleh dukungan pemerintah melalui penjaminan umum. Banyak proyek ini masih menjalani renegotiasi kontrak dan masalah lainnya. Di Asia Timur, proyek “jalur hijau” bertanggungjawab atas hampir 70% proyek dengan partisipasi pemerintah melalui kontribusi ekuitas, pinjaman, jaminan dan subsidi.

Sebagian besar jalan baru yang “sukses” yang dikembangkan dengan PSP telah berada di kota-kota besar atau kota-kota besar yang berhubungan karena dalam hal ini muncul ketidakpastian yang kurang menuntut (Silva, 2000). Namun dalam kasus jalan kota, kita perlu menyebutkan kembali bahwa proyek yang “sukses” tidak harus diukur dengan menandatangani kontrak, membangun fasilitas dan/atau kondisi awal keuangan proyek yang positif, penilaian lingkungan dan ekonomi sebagai bagian dari strategi yang komprehensif untuk kota tersebut, konsekuensi-konsekuensi negatif (seperti lingkungan, penggunaan lahan, gangguan masyarakat dan sebagainya) dari sebuah konsesi jalan kota yang “sukses” dapat melampaui manfaat swasta. Misalnya konflik terakhir di seputar proposal jalan kota di Chile, lihat: Engel et al., Jaringan internet diunduh dari bagian referensi modul ini, yaitu www.itdp.org dan www.ciudadviva.cl/cn.html.

Karena rincian khusus tentang lokasi proyek tidak tersedia semuanya, tampak jelas bahwa sebagian besar proyek infrastruktur transportasi yang sedang dikembangkan melalui partisipasi pihak swasta berada diluar area kota. Jadi, ada kegiatan yang signifikan di bagian depan kota. Pada pertengahan tahun 1999, Menckhoff dan Zegras (1999) mengidentifikasi sedikitnya 25 konsesi swasta di bidang infrastruktur transportasi kota yang sedang beroperasi di belahan dunia yang sedang berkembang: 9 di Asia dan 16 di Amerika Latin (termasuk Buenos Aires). Proyek operasional ini menghabiskan biaya sebesar 8 milyar dollar AS dalam bentuk investasi modal yang sebagian besar telah dibiayai oleh pihak swasta, dimana pemegang konsesi swasta juga memberikan bagian resiko pengoperasian yang signifikan.



Gambar 2: Proyek transportasi di negara-negara yang sedang berkembang dengan partisipasi pihak swasta.

Basisdata PPI Bank Dunia

Mereka mengidentifikasi sedikitnya 25 proyek sektor swasta lainnya yang sedang dalam pengerjaan (Menckhoff & Zegras, 1999).

“Dalam hal jalan kota, “suksesnya” proyek tidak hanya diukur melalui penandatanganan kontrak, pembangunan fasilitas atau kondisi awal keuangan yang positif”.

Pada tahun 2000, ADB mengidentifikasi 12 proyek jalan kota BOT yang sedang beroperasi di Asia (tidak termasuk Cina namun termasuk Hong Kong) dan tambahan 19 proyek masih dalam pengerjaan dan 21 proyek dalam tahap perencanaan. Baik Hong Kong dan Thailand masing-masing memiliki 4

proyek yang sedang beroperasi, sementara Malaysia memiliki rencana jangka dekat yang paling agresif dengan 7 buah proyek sedang dalam pengerjaan dan 8 proyek dalam tahap perencanaan atau pra perencanaan (lihat tabel 3).

Menjelang akhir tahun 1990-an, kegiatan konsesi dihambat oleh kemunduran kegiatan perekonomian dunia. Investasi swasta di bidang jalan tol memberikan sejumlah indikasi bahwa kecenderungan ini—proyek mencapai penutupan finansial yang mengalami penurunan dari 56 buah proyek (senilai 10 milyar dollar AS) pada tahun 1997 menjadi 12 proyek senilai 1,8 milyar dollar AS pada tahun 1999 (Silva, 2000). Asia Timur merupakan wilayah yang paling terkena dampaknya karena proyek jalan tol dengan pihak swasta turun dari 6,6 milyar dollar AS pada tahun 1996 menjadi 312 juta dollar AS pada tahun 1999.

Tabel 3: Proyek jalan kota dengan partisipasi pihak swasta di Asia
ADB,2000

	Dibuka	Konstruksi	Perencana-an	Sebelum perencanaan	Terbengkalai	Total
Bangladesh			1			1
Hong Kong	4	1				5
India			3			3
Indonesia	2	5	3	1		11
Malaysia	2	7	4	4		17
Philipina		2	7			9
Sri Langka			1			1
Thailand	4	4	2		2	12
Total	12	19	21	5	2	59

2. Pengalaman dengan PSP dalam transportasi kota

Banyak bahan dari bagian ini diambil dari Menckhoff & Zegras (1999) dengan sejumlah modifikasi dan pembaruan.

Sejarah partisipasi swasta dalam pembangunan infrastruktur transportasi kota bukanlah hal yang baru. Sebagian besar sistem transportasi publik awal di AS dibangun oleh pihak swasta, sesuai dengan berbagai bentuk penyewa kota atau waralaba, dengan pendapatan yang berasal dari tarif dan pembangunan tanah. Makin besar modal sistem transit cepat yang intensif dibangun dengan uang rakyat dengan hak konsesi panjang diberikan kepada operator swasta (lihat dibawah ini); hak monopoli ditukar untuk tarif tetap jangka panjang. Inflasi, manipulasi politik tarif meningkat dan kompetisi otomotif yang menegangkan dari sebagian besar sistem swasta, menimbulkan kondisi ketidakmampuan membayar dan selanjutnya bergerak ke arah kepemilikan kendaraan pada menjelang tahun 1940-an. (untuk lebih jelasnya silakan baca Menckhoff & Zegras, 1999).

Sejarah partisipasi swasta terbaru dalam bidang infrastruktur transportasi kota dapat ditelusuri kembali ke *Hong Kong's Central Harbour Crossing*, sebuah terowongan jalan tipe BOT yang dibuka pada tahun 1972 (lihat tabel

3). Hong Kong terus berada di garis depan dalam konsesi infrastruktur transportasi kota dengan menggunakan mekanisme untuk menyampaikan dua terowongan lain selama tahun 1980-an dan terowongan yang keempat pada tahun 1997. Hong Kong menggunakan DBO dan DBFO dalam situasi yang membutuhkan perpaduan inovatif dalam hal desain, konstruksi, keuangan dan operasi jangka panjang (Miller, 2000). Penggunaan konsesi dengan cepat menyebar ke Thailand, Malaysia dan Philipina. Menjelang awal tahun 1990-an, banyak wilayah di dunia memiliki sejumlah pengalaman dengan konsesi infrastruktur di bidang transportasi kota. Bagian berikut ini akan menjelaskan sebagian pengalaman khusus dari sektor jalan dan transportasi publik

2.1 Sektor jalan

2.1.1 Buenos Aires, Argentina

Argentina mengajukan hak konsesi jalan yang telah mengakar dalam undang-undang tahun 1967 sehingga dapat membiayai jembatan-jembatan baru, terowongan dan jalan tol yang dilaksanakan oleh Departemen Jalan Tol Nasional. Karena kuatnya pertentangan atas jalan tol ini oleh para pengguna, program menunjukkan satu kegagalan sehingga mendesak pemerintah untuk beralih ke rencana pembiayaan urusan masyarakat tradisional. Pada tahun 1976, dorongan untuk membuat jalan tol lainnya dilaksanakan, kali ini dengan usaha untuk memasukkan pihak swasta dengan tegas. Lima dari enam proyek yang diusulkan dalam inisiatif ini ditujukan untuk area metropolitan Buenos Aires namun akhirnya tidak satupun yang sukses menjadi bisnis di sektor swasta (Gambar 3). Dua dari hak konsesi ini dibeli oleh pemerintah karena lebih rendah daripada meramalkan volume lalu lintas, sedangkan yang ketiga—jalur motor 9 de Julio—telah dicabut dan sebagian dilengkapi oleh pihak kota; yang keempat dibangun sepenuhnya oleh pihak swasta dan yang kelima—jalur motor La Plata (BALP) Buenos Aires—ditunda selama bertahun-tahun karena kurangnya dana masyarakat. Pemerintah kota menandatangani satu kontrak baru untuk menyelesaikan 9 de Julio Motorway ini dengan pemegang konsesi yang baru pada tahun 1993.



Gambar 3:

Jalan yang ditinggikan di area pusat kota Buenos Aires, seperti jalur motor Ezeiza yang tergambar disini diatas stasiun bawah tanah San Juan, bukanlah usaha sector swasta yang sukses.

Proses pemberian konsesi

Menjelang akhir tahun 1980-an, krisis fiskal pemerintah dan memburuknya kondisi infrastruktur jalan telah menimbulkan inisiatif baru yang akan membolehkan konsesi atas infrastruktur jalan baru dan jalan yang sudah ada. Akibatnya sekelompok perusahaan konstruksi Argentina menyerahkan sebuah proposal kepada pemerintah tentang konstruksi, perluasan, rehabilitasi dan pemeliharaan sebuah jaringan akses jalur motor ke kota. (jalan motor BALP tidak termasuk karena masih di bawah konsesi tahun 1981, meskipun tidak lengkap). Pemerintah memberikan konsesi kepada kelompok tanpa penawaran yang kompetitif, namun pemberian tersebut ditunda karena adanya pertentangan masyarakat terhadap program jalan tol dan kurangnya alternatif bebas-tol. Menteri Perekonomian dan Urusan Pelayanan Masyarakat kemudian membentuk satu unit konsesi khusus dan meluncurkan proyek dalam proposal jaringan akses, menambah jalur motor BALP dan membuka proses penawaran lainnya. Kecuali untuk BALP, proyek akan diberikan hak konsesi—*Northern Access*, jalur motor Ricchieri dan *Western Access*—masing-masing dimasukkan ke jalan tol yang sudah ada.

Panggilan untuk mengikuti lelang berlangsung pada bulan Januari 1993 dan kontrak telah ditandatangani pada bulan Juli 1994. Pemenang lelang dipilih sesuai dengan penawaran tol yang terendah (kondisi yang menetapkan tol maksimum dalam undangan lelang tersebut berdasarkan neraca minimum antara manfaat rata-rata pengguna dan yang menyediakan pengembalian yang “wajar” kepada pemegang konsesi). Jangka waktu konsesi ditetapkan selama 22 tahun 8 bulan setelah waktu kondisi yang akan mengontrol fasilitas tersebut sesuai dengan standard yang telah ditentukan. (dimana pemegang konsesi diminta untuk menyisihkan dana jaminan guna memastikan bahwa standard tersebut terpenuhi). Jangka waktu konsesi ini kemudian diperbaiki dan ditetapkan menjadi 20 tahun dari saat mengawali pengumpulan tol. Kontrak awal menetapkan bahwa tol tidak dapat dikumpulkan hingga pekerjaan selesai dilakukan, yang pada gilirannya harus terjadi dalam waktu dua tahun pertama dari masa konsesi tersebut. Dalam banyak kasus, persyaratan ini diabaikan dalam perubahan kontrak berikutnya.

Pengalaman setelah memulai pengumpulan tol

Pada tahun 1999, *Northern Access* telah terbukti menjadi yang paling sukses dalam memenuhi harapan permintaan; sesungguhnya membayar lalulintas tol merupakan jalan tol operasional terbesar di negara tersebut dengan 334,000 kendaraan yang membayar tol per hari di bulan Desember 1998. Penggunaan teknologi kumpulan tol otomatis (ATC) saat ini diperkirakan mencapai 35%, namun—kecuali untuk hubungan *Camino del Buen Ayre Northern* ke *Western Access*—system ini tidak sesuai dengan sistem lain yang digunakan di kota metropolitan Buenos Aires. Pemegang konsesi juga melaksanakan berbagai sinyal pesan sebagai bagian dari program sistem informasi transportasi yang cerdas (ITS). Inovasi lainnya dari *Northern Access* ini terakhir menerima 40 juta dollar AS dalam bentuk royalti yang dibayarkan sebelumnya untuk

penggunaan bidang jasa komersial. Dari konsesi lain di bawah wewenang pemerintah nasional di Buenos Aires, pengalaman operasional menjadi kurang sukses. Volume lalu lintas di Akses Dunia Barat dan BALP lebih rendah daripada perkiraan penawaran yaitu 10% dan 40% secara berturut-turut. BALP terus terganggu oleh adanya penundaan dalam pembangunan infrastruktur, yang pada dasarnya berhubungan dengan ketidaksetujuan antara pemerintah nasional dan lokal mengenai pemerataan jalan tol sepanjang kota (Nicolini, 2001). Secara keseluruhan, pada tahun 2000, empat (4) akses pengoperasian penuh ke Buenos Aires telah mengumpulkan 290 juta dollar AS, separuh diantaranya dikumpulkan oleh Northern Access (Nicolini, 2001). Meskipun informasi keuangan yang terperinci tentang berbagai akses tidak tersedia, Northern Access telah melaporkan profit sampai dengan tahun 1999 (Ghisolfo, 2001). Ghisolfo juga memperkirakan bahwa proyek menyediakan manfaat sosial yang tinggi (tingkat pengembalian ekonomi sebesar 31%). Hanya sedikit informasi yang tersedia mengenai kinerja fasilitas ini dalam menghadapi krisis ekonomi terakhir yang sangat menarik perhatian negara.

Negosiasi dan perubahan kontrak

Negosiasi dan perubahan pada awal kontrak diperlukan sejak pekerjaan berkembang, baik untuk menambah pekerjaan baru maupun untuk mengubah jangka waktu asal. Perjanjian asal untuk Northern Access telah diubah sebanyak lima (5) kali sejak tahun 1996, khususnya yang mempengaruhi perubahan permintaan karena lalu lintas telah meningkat 30%, walaupun kondisi perekonomian melambat (Nicolini, 2001). Untuk *Western Access* dan *the Ricchieri Motorway*, proses negosiasi berasal dari penundaan yang terkait dengan pengambilalihan (dalam hal *Western Access*, kenaikan tarif tol juga diperbolehkan karena meningkatnya biaya yang terkait dengan penundaan). Meskipun tingkat fleksibilitas telah menimbulkan ketidakmampuan meramal kebutuhan tanah dan masalah transmigrasi, pemerintah telah memindahkan resiko bisnis yang dapat mengirim sinyal ke pemegang konsesi yang menyebabkan konsesi berada dibawah penawaran. Sesungguhnya kontrak konsesi yang diberikan terakhir untuk jalan raya lingkaran Presiden Peron yang secara eksplisit bertujuan mengadakan negosiasi ulang dan penyesuaian tarif tol. Hal ini jelas mengimbangi resiko yang dapat menyebabkan memenangkan hak konsesi yang menyerahkan satu tawaran tol senilai hampir 40% dibawah maksimum tawaran yang ditetapkan pemerintah.

Konteks peraturan dan hukum

Pada saat memberikan konsesi, pemerintah membentuk OCRABA

(*Organo de Control de la Red de Accesos a Buenos Aires* atau Badan Pengendalian Jaringan Akses Buenos Aires), sebagai unit pengaturan yang otomatis tergantung pada Sekretaris Urusan Masyarakat dari MEySOP. OCRABA dibiayai melalui "pembulatan" tol yang telah dikumpulkan. Anggaran operasional per tahun OCRABA berkisar 4.5 juta dollar AS (Ghisolfo, 2001). Kekuasaannya terbatas hanya untuk memonitor kepatuhan

terhadap perjanjian dan pengenaan sanksi; tanggungjawab atas perubahan kontrak yang penting, namun selebihnya diserahkan kepada Sekretaris Urusan Masyarakat. Selama tahun 2001, OCRABA direstrukturisasi untuk bertanggungjawab atas seluruh fasilitas jalan tol di negara ini dan dinamakan kembali dengan OCCV (*Organo de Control de la Concesiones Viales* atau Badan Pengendalian Konsesi Jalanraya).

Landasan hukum mendasar menetapkan bahwa rata-rata tol atas fasilitas tidak boleh melebihi rata-rata manfaat ekonomi atas jasa yang ditawarkan. Kenaikan tarif tol terbatas pada perubahan persentase dalam laju inflasi AS, seperti yang diukur dengan Indeks Harga Konsumen (IHK). Satu tantangan untuk memberlakukan peraturan tentang tarif tol berasal dari kesulitan dalam mengukur manfaat ekonomi yang sesungguhnya (metode tidak ditetapkan dalam kontrak)—meskipun sejumlah orang menyarankan agar perhitungan manfaat pengguna telah positif sejak 1994 (lihat Nicolini, 2001; Ghisolfo, 2001). Tantangan selanjutnya berasal dari fakta bahwa manfaat ekonomi tidak perlu dikaitkan secara langsung dengan kenaikan tarif tol berbasis IHK yang ditetapkan dalam kontrak (FIEL, 1999). Dalam hal Northern Access, meskipun inflasi AS telah melebihi inflasi di Argentina, pemegang konsesi tidak sepenuhnya meningkatkan tarif tol (Ghisolfo, 2001). Gambaran hukum penting lainnya adalah adanya persyaratan bahwa pendapatan tambahan dari tingkat lalu lintas melebihi pendapatan dalam tawaran yang akan diinvestasi kembali dalam bentuk fasilitas. Ketentuan ini menimbulkan insentif yang tidak menguntungkan bagi penawar untuk melebih-lebihkan proyeksi lalu lintas; selain itu, hal itu menimbulkan tantangan dalam aspek mengawasi operasi rutin dan biaya dan akhirnya memberlakukan rencana investasi. Satu hal penting yang dicatat bahwa Jaringan Akses Buenos Aires tidak hanya diatur secara terpisah dari sistem jalan rel, melainkan juga dari sisa hak konsesi jalan raya negara.

Menurut Nicolini (2000), konsesi jalan tol di Buenos Aires telah menimbulkan sejumlah masalah umum dalam konsesi. Kasus Northern Access memberikan contoh rendahnya harga oleh pemenang lelang—pemegang konsesi menaikkan tarif tol di atas tarif tol yang ditawarkan perusahaan pesaing setelah penawaran pertama. BALP berkaitan dengan konstruksi inflated, operasi, biaya administrasi dan pemeliharaan yang dilaporkan oleh pemegang saham digunakan untuk menegosiasikan kembali kondisi konsesi yang lebih mendukung. Nicolini (2000) menyatakan bahwa biaya inflating merupakan kejadian biasa—sesungguhnya dibangun ke dalam sistem—dari seluruh tawaran jalan tol dan renegotiasi kontrak di Argentina.

Komentar dan kesimpulan

Sehubungan dengan kebijakan pemerintah yang tegas dan konsisten, proses penawaran yang relatif sederhana dan transparan, sikap wiraswasta yang baik dan mata uang yang stabil, konsesi Buenos Aires menjadi sesuatu yang sangat penting untuk mempercepat pelaksanaannya. Sementara itu, hasil awal

ternyata positif, pengalaman Buenos Aires menyebabkan timbulnya pertanyaan tentang:

- Perubahan yang diperlukan dalam kontrak konsesi yang sudah ada dan transparansi proses renegotiasi;
- Peran badan pengaturan khususnya yang berhubungan dengan perubahan kontrak dan efektivitasnya sebagai pelindung kepentingan publik;
- Dampak konsesi terhadap pertumbuhan dan perkembangan kota.

Berdasarkan penilaian tentang pengalaman Argentina dengan pembangunan jalan tol swasta, Nicolini mengajukan sejumlah rekomendasi:

- Menggunakan tawaran yang kompetitif dengan dokumen penawaran yang sederhana dan jelas;
- Bertujuan mencegah terjadinya renegotiasi kontrak (misalnya mengidentifikasi ambang batas yang jelas untuk perluasan yang mendorong timbulnya volume permintaan).
- Mengalokasikan resiko dengan lebih seimbang dengan mengeliminir kenaikan tol berdasarkan CPI AS yang meminta pemegang saham menangani pendapatan, menggunakan pra kualifikasi yang memadai dan mensortir para penawar, renegotiasi pelaksanaan audit internasional independen, secara eksplisit melarang perpanjangan kontrak;
- Merancang landasan hukum dan kelembagaan yang stabil dengan bantuan teknis dan pembentukan kapasitas untuk badan peraturan;
- Mengembangkan kebijakan jaringan investasi dan tol terpadu;
- Menggunakan penawaran yang kompetitif secara terus-menerus untuk pekerjaan tambahan;
- Memasukkan teknologi telematika dan menggunakan penetapan nilai kepadatan lalu lintas;
- Mengembangkan orientasi pengguna (ketentuan informasi, partisipasi, pendapatan resmi untuk keluhan pengguna).

Kemungkinan paham kritis utama dari proses konsesi jalan raya adalah kenyataan bahwa hal itu terjadi dalam ketiadaan perencanaan kota. Menurut kolega Argentina, perencanaan infrastruktur transportasi (berdasarkan kriteria sosial, ekonomi, lingkungan dan pengembangan kota) sedang diganti dengan kekuatan pasar finansial dengan dampak kecelakaan pada perkembangan fisik. Ada pengakuan dampak negatif dari sejumlah konsesi jalan raya (seperti “dampak penghambat, lihat:

www.buenosaires2010.org.ar/biblioteca/docstrabajo/TallerForotrans.pdf)

seperti di banyak tempat di seluruh dunia—sepertinya tidak ada konsensus atas bentuk metropolitan masa depan yang diinginkan untuk Buenos Aires dan peran transportasi dalam mempengaruhi bentuk kota tersebut. Sama dengan kota-kota lain di negara yang sedang berkembang, Buenos Aires, menurut Koordinator Rencana Strategis kota, memiliki dua jalur penting untuk pembangunan: perluasan kota yang terus-menerus dan tidak terkoordinir, menumbuhkan dependensi otomatis dengan pemisahan sosial dan ruang yang tinggi; atau kota kompak dan lebih terpadu dengan multi- sub centre,

identitas masyarakat dan pembagian transportasi kota dan tempat pejalan kaki yang lebih besar (lihat:

www.buenosaires2010.org.ar/vision2010/visiontran.html).

Kemungkinan berbeda bahwa program konsesi jalanraya dapat menjadikan kota sebagai model lama yang dependen.

Jadi, dapatlah disebut bahwa sebagian besar “dilakukan dengan benar” di putaran awal konsesi. Banyak masalah yang sekarang muncul menjadi jelas dengan adanya kemampuan mengingat masalah tersebut dengan baik. Masalah lainnya (seperti ketiadaan seluruh rencana transportasi kota) dikenal pada saat itu namun solusinya ditunda—dan kemungkinan dihentikan sekaligus—proses pemberian konsesi tersebut. Usaha-usaha sekarang sedang membentuk proses perencanaan transportasi yang koheren untuk Metropolitan Buenos Aires. Proses ini dan kesehatan konsesi bagaimanapun sekarang menunjukkan batasan serius yang ditimbulkan oleh krisis ekonomi yang masih berlangsung yang telah menghasilkan kemunduran nyata dalam lalu lintas jalanraya kota (turun 20% lalu lintas jalan tol dalam kota tahun 2001-2002 dan turun 35% permintaan untuk tempat parkir swasta: GTZ, 2002).

2.1.2 Bangkok

Bangkok terkenal dengan kepadatan lalu lintas dan karena itu berusaha menyelesaikan masalah transportasi melalui konstruksi sejumlah “megaprojek”. Bangkok juga telah beralih ke sektor swasta sebagai sumber pembiayaan untuk proyek besar ini. Sesungguhnya pengarang SPURT (Rencana Ketujuh Negara untuk Transportasi Kota dan Regional yang diterbitkan pada tahun 1991, mempertimbangkan penggunaan konsesi untuk berkembang lebih lanjut di Thailand dan ternyata sektor transportasi Bangkok daripada di banyak tempat lainnya”.

Ketika Pemerintah Kerajaan Thailand mulai mempertimbangkan konsesi untuk meningkatkan infrastruktur transportasi kota yang bertujuan untuk mengurangi beban investasi Pemerintah dan meminta partisipasi sektor swasta dalam pembangunan sistem transportasi negara. Di awal tahun 1980-an, sektor swasta dipandang sebagai sumber pembiayaan yang potensial untuk investasi infrastruktur. Sebuah rencana transportasi 5-tahunan kota Bangkok yang terbit tahun 1985 mengantisipasi sekitar 2% dari investasi infrastruktur yang akan dibiayai oleh pihak swasta (inilah biaya konstruksi awal untuk jalur ekspres tahap dua).

Ketika SPURT diterbitkan, perampasan awal kedalam konsesi swasta yang terkandung dalam konsesi swasta telah menumbuhkan 6 proyek besar yang akan dibiayai melalui konsesi—senilai hampir 8 juta dollar AS pada tahun 1991 atau lebih dari 60% dari seluruh investasi infrastruktur transportasi yang direncanakan untuk kota selama periode tahun 1992-1996. Pada saat terdapat 4 badan pemerintah yang berbeda menimbulkan banyak konsesi: Departemen Jalan Tol (DOH), Administrasi Metropolitan Bangkok (BMA),

Penguasa Jalur Ekspres dan Transit Cepat (ETA) dan Keretaapi Negara Thailand (SRT).

Menjelang tahun 1999, hanya dua dari tiga proyek jalanraya dalam SPURT telah atau akan dibuka: Don Muang dan Jalur Ekspres Tahap Dua. Sebuah tambahan jalurmotor yang dikonsesikan, the Bang Pa In—jalur ekspres Pak Kret yang tidak diidentifikasi sebagai bagian dari laporan SPURT, juga dibuka menjelang akhir tahun 1998.

Sebagian besar konsesi yang semula direncanakan akan dibiayai sebagian dengan biaya pengguna yang memperoleh pendapatan tambahan dari pembangunan real estat dan/atau subsidi pemerintah dalam bentuk pendapatan tol dari jalur ekpress yang ada, permintaan dan persiapan tanah, pembebasan pajak dan jaminan. Berdasarkan rencana konsesi awal, SPURT mengusahakan penilaian awal tentang “kesuksesan” kebijakan konsesi berdasarkan sejumlah kriteria. Pada saat yang sama, pengarang tidak menarik kesimpulan menyeluruh tentang konsesi, namun pengamatan awal terbukti agak kelihatan. Sambil memperhatikan janji yang berpotensi menarik lebih banyak modal ke sektor ini, laporan SPURT mengajukan sejumlah masalah terkait yang mencakup: perkembangan proyek yang lambat; potensi konsesi untuk menetapkan anggaran investasi publik dan seluruh strategi transportasi; ketidakstabilan makroekonomi yang mungkin timbul dari tingginya tingkat investasi asing dan berbagai resiko potensial yang berasal dari masalah kontrak dan penjaminan pemerintah. SPURT lebih lanjut menunjukkan bahwa pemerintah kurang memiliki sistem pengembangan proyek yang efektif, menghasilkan proyek yang terkadang tidak dapat dibandingkan, sedikit penawaran (kurang kompetitif), ketidakpastian tentang kemampuan pemerintah untuk menyampaikan masalah permintaan tanah, biaya publik yang tidak diketahui sehubungan dengan adanya kebutuhan atas penyatuan proyek dan penjaminan pemerintah secara terus-menerus diantara yang lainnya.

Delapan (8) tahun setelah menerbitkan SPURT, kita melihat Bangkok ternyata berbeda dalam beberapa hal, namun juga banyak memiliki persamaan. Ketika krisis ekonomi selama 1997-1998 dapat membawa sedikitnya kelegaan sementara atas kemacetan yang parah, tantangan mendasar terhadap sistem transportasi kota yang menetap: koordinasi internasional dan permintaan dan pengadaan transportasi yang seimbang dan efektif. Semua strategi transportasi yang terus menguasai wilayah masih berputar disekitar proyek besar. Sesungguhnya program proyek besar telah makin diperluas, khususnya yang terkait dengan jalur ekspres. Penyelesaian seluruh proyek yang saat ini sedang dikerjakan akan menghasilkan jaringan transit jalan rel sepanjang 45 km dan jaringan jalur ekspres sejauh 355 km (Bank Dunia, 1999). Selanjutnya, tambahan 30 juta dollar AS atas proyek yang telah disetujui sedang berada dalam tahap perencanaan, meskipun hanya sekitar 1 juta dollar AS dalam mendanai proyek ini yang masih tersedia (Bank Dunia, 1999).

Hal yang menarik disini adalah ketika pihak penguasa terus melakukan pendekatan proyek besar di Bangkok, penggunaan konsesi telah menyusut. Tiga jalur ekspres konsesi (Don Muang, Tahap Dua dan Bang Pa In-Pak Kret) baik yang sudah selesai atau hampir selesai dan hanya satu tambahan konsesi jalan raya kota saat ini sedang direncanakan: Bagian selatan dari Jalan Lingkar Luar, termasuk sebuah jembatan diatas Sungai Chao Phraya (diperkirakan menelan biaya 1,04 juta dollar AS).

Mengapa, setelah memulai agresivitas dengan menggunakan konsesi di sektor transportasi kota, Bangkok tampaknya sulit untuk didekati?

Ada 5 masalah yang setidaknya dapat diidentifikasi:

- Campur tangan politik.
- Ketiadaan landasan kebijakan yang memadai untuk memperoleh konsesi;
- Masalah kelembagaan diantara badan yang bersaing;
- Kegagalan untuk menyatukan berbagai proyek satu dengan yang lain dan tidak adanya rencana transportasi yang menyeluruh;
- Krisis keuangan 1997-1998.

Dalam kasus Jalur Ekspres Tahap Dua misalnya, pemerintah mencegah pemegang konsesi (asing) untuk melaksanakan kenaikan tarif tol sesuai kontrak dan mengumpulkan saham dari pendapatan tol Jalur Ekspres Pertama; perusahaan pada akhirnya menjual sahamnya ke perusahaan lokal, setelah kenaikan tarif tol boleh dilakukan. Jalur ekspres Don Muang juga gagal menegakkan kewajiban kontrak dengan mempertimbangkan pembongkaran infrastruktur yang bertentangan. Akhir-akhir ini, pemegang konsesi Pak Kret-Bang Pa In menutup jalan tol selama terjadi perselisihan dengan pemerintah yang berusaha memberlakukan hal itu dalam usaha memberikan potongan tarif tol selama pesta olahraga negara-negara Asia (Asian Games) (Bank Dunia, 1999). Dalam konteks ini, politisasi proses tak pelak lagi menimbulkan masalah penting dalam alokasi resiko. Bukti menunjukkan bahwa sektor swasta tidak dapat mencegah timbulnya resiko pembiayaan akibat kehilangan pendapatan sehubungan dengan campur tangan politik (Bank Dunia, 1999).

Masalah-masalah ini berasal dari satu perhatian utama bahwa SPURT telah mengidentifikasi proses konsesi: kapasitas kelembagaan dan landasan kebijakan yang tidak memadai. Diluar masalah-masalah aktual yang terkait dengan penetapan tarif tol dan masalah kontrak lainnya, kurangnya kelembagaan dan konteks kebijakan yang memadai dapat menghasilkan—seperti dalam kasus Hopewell—komitmen yang kurang dewasa terhadap promotor proyek tertentu tanpa memastikan desain proyek dan kemungkinan dapat dikerjakan (Bank Dunia, 1999). Selain itu, masalah-masalah yang inheren atas proyek infrastruktur transportasi kota—seperti menjamin tanah dan berhubungan dengan dampak lingkungan—hanya bertambah tanpa adanya kapasitas lembaga yang memadai. Akhirnya, reaksi negatif politik yang terkait dengan jalan tol dan penetapan tarif dapat dihubungkan dengan proses persetujuan awal yang bersifat non-partisipatif.

Kerumitan lebih lanjut muncul dari kenyataan bahwa lima badan pemerintah yang berbeda sedang terlibat dalam konsesi transportasi kota di Bangkok. Badan-badan ini dapat mempengaruhi timbulnya proyek yang tumpang tindih, kompetisi dan integrasi yang kurang memadai. Kurangnya integrasi ini terlihat dalam tiga tingkatan:

1. konsistensi perencanaan strategis jangka panjang;
2. desain awal dari infrastruktur tertentu (hubungan/akses/ egresses) dan
3. kebijakan manajemen lalu lintas. Dengan mempertimbangkan kebijakan manajemen lalu lintas, ada kejadian (misalnya Don Muang) tentang rencana manajemen lalu lintas yang meningkatkan secara signifikan arus lalu lintas pada struktur non-jalan tol yang bersaing dengan dampak langsung yang negatif terhadap pendapatan tol.

Kurangnya integrasi proyek dan kebijakan bukanlah sebuah masalah, seperti konsesi tersebut, namun lebih pada contoh kebutuhan untuk semua strategi transportasi kota. Memungkinkan bahwa strategi seperti itu tidak mungkin tercapai, karena berbagai elemen pemerintah bersaing untuk membagi-bagi konsesi tersebut. Dengan kata lain, konsesi dapat menghambat perencanaan yang terpadu. Sesungguhnya laporan SPURT tahun 1991 sendiri bukanlah “rencana” yang sesungguhnya, melainkan lebih berupa penyusunan proyek yang sedang berlangsung yang dipromosikan oleh badan pemerintah yang berbeda. Bukan hanya rencana efektif yang terhambat, namun adanya perhatian bahwa keberadaan konsesi ini (dan kepentingan komersial dibaliknya), tanpa kebijakan transportasi kota yang kuat, dapat mempengaruhi pelaksanaan proyek transportasi lain dan kebijakan di Bangkok, seperti jalan bis khusus dan/atau penetapan harga kepadatan lalu lintas.

Tampaknya krisis keuangan negara-negara Asia pada tahun 1997-1998 telah memegang peran penting dalam memperlambat konsesi Bangkok. Pemegang konsesi telah terpengaruh oleh kondisi pasar hutang yang tidak mendukung dan pasar saham domestik yang tertekan (insentif sebelumnya ke perusahaan konsesi adalah kemungkinan memperoleh profit dari penawaran saham publik).

Kesimpulan

Pada tahun 1991, Bangkok termasuk salah satu kota modern di bidang konsesi infrastruktur transportasi. Selama satu dekade terakhir, konsesi telah mampu menarik dana sektor swasta terhadap infrastruktur transportasi di kota; dari seluruh proyek besar baik yang dibuka atau sedang dalam pengerjaan, konsesi telah menghasilkan 84 km jalan raya dan jalan rel (20% dari km-rute proyek besar) dan investasi sebesar 2,9 juta dollar AS (hampir 50% dari investasi total proyek besar saat ini). Sayangnya, pelaksanaan waktu dalam mengerjakan proyek ini termasuk lamban karena adanya masalah kontrak dan hukum serta sejumlah desain dasar proyek.

Pengalaman Bangkok ini menimbulkan pertanyaan penting seputar kemungkinan mekanisme pengerjaan infrastruktur kota ini di Thailand dan kemungkinan menyediakan indikasi mengapa penekanan awal pada konsesi swasta ini tampaknya makin berkurang dalam strategi proyek besar. Permasalahan yang dihadapi Bangkok berawal dari tidak adanya kebijakan transportasi kota dan program investasi yang menyeluruh dimana konsesi jalanraya/jalan rel dapat ditetapkan didalamnya. Keruwetan lebih lanjut berasal dari kenyataan bahwa terdapat banyak badan yang mengejar konsesi di area metropolitan,

“Pengalaman Bangkok mengambil hikmah tentang pengejaran kebijakan dan strategi transportasi kota yang memadai dan tidak hanya mengejar pembiayaan swasta, harus dapat membentuk konteks dimana konsesi itu terjadi.”

Diluar faktor-faktor tersebut diatas, dapatlah didebatkan bahwa kehilangan waktu yang berharga di Bangkok dengan mencari dukungan sektor swasta untuk angkutan massal jalan rel. Setelah seperempat abad perencanaan, jalur BTS terbatas pertama hanya dibuka pada akhir tahun 1999. Dalam tahun-tahun berselang yang bersamaan dengan meledaknya perekonomian Bangkok, pengembangan fisik kelihatan tidak direncanakan dengan baik di seluruh arah sehingga membuat kota untuk solusi transportasi masa depan menjadi sulit dilaksanakan. Proyek sektor swasta harus diletakkan dalam satu strategi yang menyeluruh dan kemudian dilaksanakan dalam satu proses yang transparan dan lebih jelas (SPURT, 1991; Bank Dunia, 1999).

Sehubungan dengan masalah ini, penggunaan konsesi sektor transportasi Bangkok di masa depan masih menimbulkan keraguan. Dengan gagalnya menegakkan kewajiban kontrak dalam kasus sejumlah proyek, kredibilitas pemerintah menimbulkan resiko. Keterlibatan banyak agensi akan terus menimbulkan tantangan yang serius karena memiliki struktur peraturan yang kurang jelas. (Untuk analisa masalah kelembagaan di Bangkok, silakan anda mengacu pada Modul 1b: Lembaga Transportasi Kota).

Kota tersebut telah menarik sejumlah 3 juta dollar AS dari sektor swasta untuk mendanai satu jalur transit kereta api dan tiga jalur ekspres. Dalam menghadapi sejumlah dana yang besar ini, ternyata bahwa sebgain besar proyek ditunda, sementara sejumlah proyek yang telah direncanakan juga telah dibatalkan atau mengalami nasib yang tidak pasti. Selanjutnya bukti menyarankan bahwa Bangkok, yang menekankan pada konsesi, kehilangan waktu yang berharga dalam mengembangkan angkutan jalan rel. Sementara itu, motorisasi yang sedang terjadi dan tidak adanya transit massal yang efektif dan ukuran manajemen permintaan dapat mempengaruhi perkembangan kota yang membuat solusi atas semua masalah transportasi lebih sulit. Saat ini, Bangkok tetap menjadi salah satu kota terpadat yang terkenal dengan adanya pembangunan jalanraya “mega proyek”—sebagian diantaranya melalui konsesi (Gambar 4).



Gambar 4:

Bangkok secara agresif membangun jalan-jalan layang, termasuk partisipasi sektor swasta, namun dalam jangka panjang, sesungguhnya Bangkok telah makin menambah masalah kepadatan, polusi dan kebisingan.”

Karl Fjellstrom, Juli 2002.

2.2 Sektor Angkutan Umum

Walau unggul dalam pengadaan kebutuhan perjalanan untuk sebagian besar warga di berbagai kota yang sedang berkembang, angkutan umum pada umumnya tidak dilihat sebagai penggunaan konsesi untuk menetapkan infrastruktur seperti jalan raya. Ketika sektor swasta memegang peran penting dalam mengadakan jasa transportasi publik (seperti melalui pengoperasian bis dan minibis), pengembangan infrastruktur tetap berada di tangan sektor swasta. Di Bangkok, Sistem Transit Massal Bangkok (dikenal sebagai BTS atau “Skytrain”) yang dibuka pada bulan Desember 1999 dengan biaya kira-kira 1.7 juta dollar AS. Dua jalur dengan sistem layang sepanjang 24 km dan dibangun berdasarkan kontrak konsesi 30-tahun ke sebuah konsorsium, termasuk penyedia teknologi (Siemens) dengan pendanaan dari Bank Pembangunan Jerman dan cabang peminjaman sektor swasta Bank Dunia (IFC). Meskipun fasilitas BTS meningkat dalam aspek waktu (sekitar 300,000 penumpang per hari), jumlah yang masih jauh dari standar finansial yang wajar dan pemegang konsesi sedang mengadakan renegotiasi masalah rekonstruksi hutang dengan para kreditor. Tantangan sekarang dalam sistem ini termasuk tiket yang relatif mahal dan jangkauan sistem yang terbatas. Juga di Asia seperti Kuala Lumpur, konsesi digunakan untuk mengembangkan berbagai sistem berbasis jalan rel, meskipun hal ini mengenai masalah keuangan. (Untuk pembahasan tentang sistem transit massal Bangkok dan Kuala Lumpur, silakan mengacu pada Modul 3c:Pilihan Transit Massal). Dalam bagian ini, kami menjelaskan tentang dua kasus yang relevan dari Amerika Latin: usaha menggunakan konsesi untuk pengembangan jalur bis di

Brasil dan penggunaan konsesi dalam sistem jalur rel kota dan daerah pinggiran kota.



2.2.1 Brasil

Usaha pertama Brasil untuk berpaling ke sektor swasta untuk membiayai infrastruktur Angkutan umum kota diawali oleh pemerintah kota Sao Paulo pada tahun 1995, yang bertujuan mengurangi subsidi yang diperlukan untuk mengoperasikan sistem bis berbasis umum dan menghasilkan jaringan yang berlebihan (241 km) berupa koridor bis khusus. Pemegang konsesi bertanggungjawab merancang, membangun dan mempertahankan infrastruktur dan untuk mengoperasikan sebanyak 1.056 buah bis dalam jangka waktu delapan (8) tahun. Penawaran dinilai menurut proposal harga dan teknik; karena perusahaan yang melalui evaluasi teknis; pemberian penawaran didasarkan pada Nilai Bersih Saat ini (NPV) dari biaya investasi yang diusulkan. Meskipun kontrak diberikan, tidak satupun konsesi mengalami kemajuan karena kurangnya biaya. Diantara pelajaran yang dapat diambil dari pengalaman ini adalah: untuk proposal yang inovatif seperti ini, pembiayaan dapat membuktikan kesulitan dan tingginya biaya yang tercapai (resiko tinggi yang diterima), jika jaminan yang memadai tidak terjadi (Rebelo dan Benvenuto, 1995; 1997).

Pada saat yang sama, Pemerintah Kota berusaha memperoleh konsesi atas jaringan jalur bis yang diusulkan, Pemerintah Negara Sao Paulo memutuskan

pemberian konsesi jalur bis Sao Mateus-Jabaquarra yang sebelumnya diperbaiki pada tahun 1987. Jalur bis negara telah dirancang sebagai koridor bis-listrik, namun biayanya mencakup pembangunan jalur bis listrik secara tuntas. Konsesi ini bertujuan mengurangi keterlibatan negara dalam pengoperasian transportasi umum, mengurangi biaya manajemen jasa dan menyelesaikan sistem listrik sepanjang 33 km koridor. Evaluasi penawaran tiga-tahapan dipakai; konsorsium yang telah melalui pra kualifikasi dan proposal teknik, kemudian dievaluasi sesuai dengan harga, dengan konsesi akan diberikan kepada penawar yang menawarkan pendapatan kotor tertinggi kepada negara atas konsesi 20-tahun. Operasi dimulai pada bulan Mei 1997. Konsesi ini memberikan manfaat dari adanya fakta bahwa banyak infrastruktur yang siap dikerjakan, yang memberikan penawar akses langsung ke pendapatan dan kemudian beban pinjaman yang berkurang; selain itu, periode konsesi cukup lama menimbulkan amortisasi sepenuhnya pada bus listrik (Rebelo dan Benvenuto, 1995; 1997).

Pengalaman akhir-akhir ini di Brasil telah terpusat di kota Rio de Janeiro, dimana krisis anggaran menghadapi kebutuhan untuk mengurangi subsidi negara kepada Metro (bawah tanah) dan jalan rel komuter (Flumitrens). Kebutuhan ini, digabung dengan adanya keinginan untuk meningkatkan layanan dan mengurangi hambatan investasi dan pemeliharaan yang menyebabkan Negara Bagian Rio de Janeiro mengambil keputusan atas kedua sistem konsesi tersebut. Sistem metro 41 km dibuat konsesi pada bulan Desember 1997 ke sebuah konsorsium, termasuk Cometrans, pemilik konsesi jalan rel Mitre dan Sarmiento di Buenos Aires (lihat bab selanjutnya). Dua langkah proses penawaran mengikuti pra kualifikasi (berdasarkan pengalaman) dan kemudian proposal biaya (NPV dari penawaran terbaik di atas minimum penawaran yang telah ditetapkan). Proposal akhirnya terbukti lebih tinggi dari yang diharapkan. Konsesi Flumitrens yang diikuti oleh proses penawaran sejenis, mengambil manfaat dari pengalaman Metro dan ditandatangani pada bulan Juli 1998. Pelajaran positif yang utama dari dua pengalaman termasuk kesederhanaan dan transparansi proses penawaran yang dikelola oleh Pasar Bursa Saham Rio. Diantara masalah ini yang tetap diselesaikan adalah masalah yang sedang terjadi secara berlebihan, tantangan perpaduan bentuk, resiko penetapan harga predatory oleh para pesaing dan efektivitas badan peraturan (Rebelo, 1999a; 1999b).

2.2.2 Buenos Aires

Bersama dengan konsesi infrastruktur jalan tol yang agresif yang telah dibahas di bagian sebelumnya, Buenos Aires menimbulkan proses konsesi infrastruktur angkutan umum yang mencakup peningkatan mutu jalan bawah tanah dan sekitar 840 km jalan rel daerah pinggiran di wilayah metropolitan, sebagai bagian dari paket yang mencakup investasi senilai 1.37 juta dollar AS.

Sejak tahun 1950-an, jalan rel daerah pinggiran telah dijalankan oleh Ferrocarriles Argentinos (FA), jalan rel nasional yang dimiliki negara yang

menjelang akhir tahun 1980-an merupakan satu-satunya pemborosan harta negara terbesar, yang menghabiskan sekitar 800 juta sampai 1,4 juta dollar AS per tahun. Hampir 20% dari jumlah ini digunakan untuk menutup defisit operasional untuk jasa jalan rel daerah pinggiran Buenos Aires. Selain itu, jalan bawah tanah membutuhkan sekitar 40 juta dollar per tahun dalam bentuk subsidi (FIEL, 1999). Krisis layanan dan keuangan ini menimbulkan penurunan yang tajam; baik dalam hal penggunaan jalan rel daerah pinggiran dan bawah tanah sepanjang tahun 1980-an dan awal tahun 1990-an yang akhirnya menyebabkan timbulnya privatisasi selama 1993-1994.

Proses pemberian konsesi

Sebagai jawabannya pemerintah memutuskan untuk memberikan konsesi jasa jalan rel kepada Buenos Aires selama periode 10-tahun yang diperbarui, kecuali untuk jalan bawah tanah dan jalur Urquiza yang diberikan jangka waktu 20-tahun. Untuk mempermudah pemberian konsesi ini, pemerintah mengelompokkan jasa jalan rel daerah pinggiran ke dalam tujuh jaringan terpadu yang berbeda secara vertikal, berdasarkan jaringan yang sudah ada sebelum penggabungan di tahun 1950-an. Meskipun area yang berhubungan langsung dengan operasi layanan (podium, bilik tiket, dsb) dialihkan ke pemegang konsesi, seluruh real estat lainnya—termasuk area terminal non-operasional—tetap berada di tangan pemerintah untuk melakukan penjualan secara terpisah atau konsesi.

Pemerintah menerima sejak awal bahwa pembiayaan publik dibutuhkan untuk melaksanakan layanan kereta penumpang dan mengadakan investasi yang diperlukan untuk merehabilitasi sistem tersebut. Untuk masing-masing koridor, pemerintah menetapkan tarif maksimum dan frekwensi jasa minimum. Kemudian ditetapkan mobil jalan rel per jam untuk masing-masing 24 jam daur layanan dan setiap hari dalam seminggu. Selain itu, standard mutu layanan ditetapkan untuk masing-masing koridor, termasuk persentase kereta api yang tepat waktu dan persentase kereta api yang dibatalkan. Dengan mencapai atau melebihi standard layanan ini, pemegang konsesi berhak atas kenaikan tarif diluar batas yang ditetapkan (sebuah tarif penyesuaian inflasi AS secara otomatis juga diperbolehkan), sebagai insentif kinerja. Dokumen penawaran juga mencakup harapan yang mempertimbangkan aspek-aspek pelayanan seperti kebersihan stasiun, perawatan dan perilaku personil.

Pemerintah berusaha mempertahankan kepemilikan putaran saham dan infrastruktur dimana semuanya akan diberikan kepada pemegang konsesi. Pemegang konsesi diberi tanggungjawab penuh untuk melakukan semua kegiatan operasional, mulai dari pemasaran sampai pengelolaan putaran saham dan infrastruktur. Satu gambaran desain utama dalam konsesi ini adalah pembayaran bulanan (untuk pemberian subsidi dan dana investasi infrastruktur) yang dilakukan masing-masing pemegang konsesi terhadap seluruh jangka waktu kontrak konsesi dimana pemegang konsesi harus mengemban seluruh resiko yang berhubungan dengan tingkat permintaan dan biaya konstruksi.

Proses yang sedang dibangun ini menggunakan pendekatan “dua amplop”: amplop pertama berisi informasi tentang pemegang konsesi (keuangan, bisnis dan kemampuan teknis); amplop kedua berisi tentang proposal bisnis dan proposal keuangan (jumlah subsidi yang diberikan/pembayaran dan biaya investasi). (Terdapat juga pilihan untuk menyerahkan dua amplop “penawaran pilihan” yang berisi rencana investasi alternatif yang diusulkan pemegang konsesi, meski tidak ada penawar yang memilih pilihan ini; FIEL, 1999). Meskipun investasi yang dijalankan telah ditentukan oleh negara, para penawar mengidentifikasi jadwal investasi yang dibuat (kecuali dalam kasus jalan bawah tanah dimana jadwal investasi juga telah dibuat), dengan batasan bahwa tidak lebih dari 12,5% dari total investasi yang diusulkan dapat dijalankan selama satu (1) tahun ke depan. Para penawar juga memasukkan ramalan permintaan mereka sendiri, proyeksi pendapatan (termasuk dari publisitas dan penyewaan lokal) dan biaya operasional. Si pemenang dipilih berdasarkan nilai hadiah terendah dari jumlah pembayaran bulanan yang diperlukan pemerintah.

Delapan (8) konsorsium yang berbeda memberikan penawaran. Tujuh diantaranya membuat tawaran untuk lebih dari satu jalan; dan empat konsorsium secara bertahap memenangkan tujuh konsesi. Hal yang menarik disini adalah perusahaan bis membentuk bagian dari setiap konsorsium jalan rel masing-masing. Pemerintah telah menetapkan sebelumnya bahwa tidak hanya ada satu operator untuk seluruh sistem dan bahwa konsorsium perlu memasukkan perusahaan operasional asing untuk melalui pra kualifikasi. Pada akhirnya pemegang konsesi terpilih mencakup perusahaan berikut sebagai rekanan minoritas: Burlington Northern (AS); Transurb Consult (Belgia); Japan Railways Technical Services; dan Daerah Transit Cepat Area Kota (San Fransisco AS). Kontrak yang tersisa membuka kesempatan untuk perubahan kecil guna mencapai kepuasan layanan dengan mempertimbangkan kondisi peralatan dan perubahan dalam hal permintaan.



Gambar 5:

Stasiun jalan bawah tanah San Juan di Buenos Aires. Pada bulan Desember 2001, pengumpulan tiket rata-rata pada lima jalur stasiun bawah tanah mencakup kurang dari 80% biaya operasional jalan bawah tanah, sebuah situasi yang mengalami kemunduran pada tahun 2002.

Karl Fjellstrom, 2002.

Volume Penumpang

Dari tingkat layanan dan perspektif kendaraan, konsesi jalan rel terbukti sukses sampai akhirnya krisis ekonomi terjadi. Penumpang pada awalnya meningkat selama 3-4 bulan pertama konsesi yang berkisar 12% (San Martin) sampai 102% (Belgrano Sur), yang sebagian disebabkan karena kontrol yang meningkat yang mengurangi jumlah penumpang gelap yang meningkat sekitar 35% dari seluruh perjalanan operasi. Peningkatan awal ini berlanjut dengan memberikan bukti nyata bahwa pengguna baru telah tertarik untuk menggunakan sistem tersebut. Menjelang akhir tahun 1998, penumpang meningkat pada tahun 1993, dari 52% (Urquiza) menjadi 802% (Belgrano Sur). Dalam lima dari delapan jalur yang ada, tingkat penumpang aktual ternyata lebih tinggi dari yang diramalkan dalam tawaran awal pemegang konsesi, dimana jalan bawah tanah menunjukkan perbedaan yang paling mencolok (FIEL, 1999).

Kilometer-penumpang meningkat 150%, sementara kilometer-kereta meningkat 50%. Untuk kereta daerah pinggiran, ketepatan waktu (kereta yang tepat waktu sebagai bagian dari jumlah kereta yang terjadwal) diperkirakan 96% pada tahun 1997 dibandingkan dengan 77% pada tahun 1993 dan 83% pada tahun 1986. Untuk jalan bawah tanah, jangka waktu tempuh rata-rata menurun dari 4 menit 18 detik pada tahun 1993 menjadi 3 menit 20 detik pada tahun 1997 (FIEL, 1999).

Dengan memburuknya krisis ekonomi di Argentina, situasi jalan rel mengalami kemunduran. Perhitungan penumpang telah menurun dengan drastis dan keselamatan penumpang juga terabaikan. Jalur rel daerah pinggiran telah mengalami kebangkrutan dan jalan bawah tanah berada dalam kondisi yang penuh resiko karena pemerintah tidak mampu mempertahankan komitmen untuk berinvestasi. Dalam waktu dua tahun, mulai Januari 2000, kendaraan yang melalui jalan bawah tanah berkurang sekitar 15% (GTZ,2002). Masa depan konsesi ini berada dalam keraguan yang serius.

Subsidi Pemerintah

Dengan mempertimbangkan tawaran pemerintah, menjelang akhir tahun 1990-an subsidi negara atas operasi menurun hingga sekitar 1/3 dari pencapaian tahun 1980-an. Dalam hal subsidi per penumpang resmi, tarif telah menurun dari 0.74 dollar AS (1993) menjadi 0.20 dollar AS (1997). Untuk jalan bawah tanah, perkiraan subsidi 40 juta dollar AS per tahun menurun terus hingga tahun pertama konsesi berlangsung. Sebagaimana ditetapkan dalam konsesi awal, pemegang konsesi telah membayar biaya operasional kepada pemerintah

menjelang tahun 1999. Jadi, per Desember 2001, total pendapatan sistem dari tiket hanya mencakup 77% dari biaya operasional (meskipun sebagian jalur tercakup oleh biaya tersebut)—sebuah situasi yang hanya diperburuk oleh adanya krisis yang sedang terjadi (Gambar 5). Seluruh tiket jalan rel daerah pinggiran rata-rata meningkat sekitar 9% sejak tahun 1993, yang sebagian karena adanya peningkatan mutu layanan dan sebagian lagi karena adanya koreksi inflasi. Untuk jalan bawah tanah, tarif mengalami peningkatan dari 0.45 dollar AS menjadi 0.70 dollar AS per perjalanan (per Desember 2001).

Peraturan dan renegosiasi

Untuk jalan rel, tugas membuat peraturan awalnya diberikan kepada Unit Restrukturisasi Keretaapi Nasional (UCPRF atau Unidad Coordinadora del Programa de Reestructuración Ferroviaria). Tugas-tugas UCPRF mencakup semua aspek peraturan dan pemberlakuan yang berhubungan dengan pemenuhan tingkat layanan dan standard keselamatan, memenuhi rencana investasi dan pemeliharaan, menetapkan tarif dan penyesuaian tarif, merespon keluhan masyarakat dan memastikan bahwa subsidi dan jadwal pembayaran telah terpenuhi (oleh negara dan pemegang konsesi) (FIEL, 1999). Pada bulan Nopember 1996, Komisi Nasional untuk Peraturan Transportasi (CNRT) didirikan dan melakukan tugas-tugas UCPRF. Peraturan saat ini relatif bersifat sementara dan sesuai dengan FIEL (1999), pemberlakuan terbukti sulit dilakukan dan bersifat birokratis.

Dengan mempertimbangkan kenaikan tarif, FIEL mengkritik mekanisme penyesuaian tarif sebagai mekanisme yang kurang terdefinisi dengan baik dan tidak transparan, meskipun tidak terjadi perselisihan yang signifikan.

Dalam hal jalan rel ini, negosiasi diberikan wewenang secara resmi melalui keputusan pemerintah yang telah dikeluarkan pada bulan Juni 1997. Pemberian wewenang untuk bernegosiasi tentang jalan rel ini tumbuh akibat adanya tekanan untuk perluasan layanan, perubahan dalam harapan masyarakat, kebutuhan untuk infrastruktur yang tidak dapat diduga dan investasi perputaran saham dan kebutuhan akan kenaikan tarif untuk mengakomodir volume penumpang yang lebih tinggi daripada yang diharapkan dan perpanjangan jangka waktu konsesi. Surat keputusan itu memberikan kuasa kepada Sekretariat Transportasi (dalam MEySOP) untuk melakukan negosiasi ulang; membuat rencana layanan; program investasi; jangka waktu konsesi; spesifikasi area operasional pemegang konsesi (untuk meningkatkan fungsi stasiun, jalan masuk dan jalan keluar); struktur tarif; jaminan dan pembayaran negara; rencana pembiayaan yang disetujui dan keanggotaan pemegang konsesi (FIEL, 1999). Dalamn banyak kasus, negosiasi ulang bertujuan untuk memperpanjang kontrak dari 10 menjadi 30 tahun (dengan pengecualian untuk konsesi jalan bawah tanah/konsesi Urquiza yang diperpanjang dari 20 menjadi 24 tahun) sehingga memperoleh pemegang konsesi yang akan melaksanakan rencana investasi yang lebih ambisius. Tujuan ini dipermudah dengan sebuah mekanisme yang membuat pemegang konsesi saat ini menggunakan perputaran saham (yang masih dimiliki

pemerintah) sebagai jaminan atas hutang yang makin meningkat. Perjanjian yang telah direvisi juga memasukkan ketentuan tentang kenaikan tarif sehingga pendapatan tambahan dapat diperoleh—bersama dengan biaya operasional—pada program investasi, melalui rekening dana yang dipercaya. (Konsep dana yang dipercaya ini diambil karena adanya pengalaman positif yang dialami melalui dana ini dalam pemberian konsesi jalan motor). Walau pentingnya tujuan dibalik negosiasi ulang ini, sejumlah kelompok mengkritik hal ini dan menunjukkan bahwa proses yang lebih transparan dan kompetitif harus diperbaiki baik melalui penawaran ulang atau membiarkan lima tahun konsesi yang tersisa ke konsesi yang pertama berakhir (FIEL,1999).

3. Rekomendasi

Konsesi menawarkan satu alat penting dalam meningkatkan dan memperluas infrastruktur transportasi kota dan juga layanan dalam infrastruktur tersebut. Konsesi dapat meningkatkan efisiensi infrastruktur jalan raya dan jalan rel, meningkatkan efisiensi operasional sistem rel, menarik modal swasta untuk investasi di bidang infrastruktur dan meminta pihak swasta untuk menyerap setidaknya sejumlah konstruksi dan resiko operasional. Meski demikian, pengalaman saat ini menunjukkan bahwa konsesi tersebut menghadapi kesulitan yang nyata. Secara umum, konsesi sektor transportasi menghadapi sejumlah tantangan, termasuk (UN ESCAP, 2001a):

- Kegagalan untuk memahami alokasi resiko oleh masyarakat/pihak swasta;
- Kebutuhan akan bentuk kolaborasi umum-swasta yang baru;
- Banyak lembaga dan hambatan peraturan (dan konflik kepentingan yang potensial);
- Hambatan hukum (termasuk kurangnya pengesahan dan sistem pengadilan yang kurang memadai);
- Kurang pengalaman dalam mengidentifikasi, mengevaluasi dan memasarkan secara komersial sejumlah proyek yang wajar dan dalam menegosiasikan kontrak; dan
- Kurangnya pengalaman pengaturan.

Selanjutnya konsesi transportasi kota, juga menghadapi masalah agak unik yang berhubungan dengan resiko politik dengan mempertimbangkan kenaikan tarif/jalan tol, lingkungan yang menantang, ekuitas, masalah pembangunan dan transmigrasi; banyak lembaga dengan sejumlah wilayah hukum di area kota; integrasi sistem (tarif, jasa, teknologi pengumpulan tol) dan kurangnya eksklusivitas (misalnya alternatif jalan non-tol yang kompetitif). Karena berperan penting dalam masa depan infrastruktur transportasi kota, konsesi tidaklah mudah diterapkan dan tentu saja tidak menjadi obat mujarab terhadap infrastruktur saat ini dan masa depan yang mengalami defisit di banyak daerah kota lainnya.

Kemungkinan pengalaman “modern” di sektor ini, Hong Kong membangun 4 terowongan pada tiga dekade terakhir, proyek yang umumnya dianggap sukses. Dalam tinjauan terakhir mengenai proyek di Hong Kong, Miller (2000) menjelaskan tiga kondisi umum yang menyebabkan sukses ini:

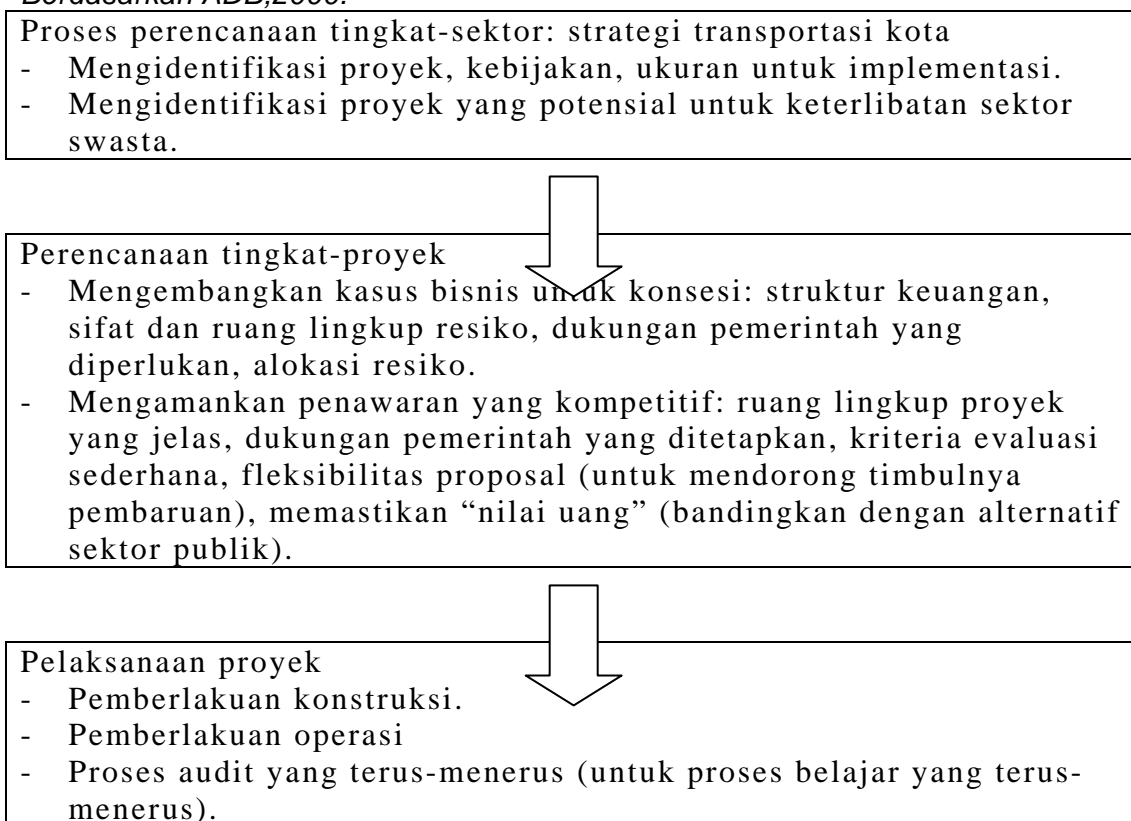
1. **Sponsor yang “baik”**—pemegang konsesi memiliki pengetahuan yang memadai dalam konteks lokal, mau menanggung resiko jumlah modal pengganti awal dalam proyek dan memiliki kekuatan finansial untuk mengatasi masalah yang diharapkan dan tidak diharapkan.
2. **Landasan pemikiran proyek tergolong “baik”**—proyek membuat strategi dan ekonomi, memiliki dukungan politik dan dukungan lembaga keuangan lokal.
3. **Pengembalian yang “baik”**—proyek menyediakan pengembalian keuangan kepada pemegang konsesi dan investor keuangan (pada tingkat yang lebih tinggi daripada investasi yang lebih tradisional).

Miller juga menekankan pada bentuk persaingan yang terjadi di Hong Kong—yang terjadi pada proyek yang telah ditentukan dalam rincian (misalnya tahap desain 10%)—yang penting dilakukan untuk mencapai kesuksesan proyek.

Bagian ini menyediakan satu ikhtisar kunci untuk menghasilkan partisipasi pihak swasta dalam infrastruktur transportasi kota secara sukses yang berasal dari pengalaman terbaru menerapkan mekanisme ini di negara yang sedang berkembang (lihat Gambar 6).

Gambar 6:

Merencanakan dan melaksanakan konsesi infrastruktur bidang transportasi. Berdasarkan ADB,2000.



3.1 Pendekatan strategis

Konsesi infrastruktur transportasi kota hanya dapat dicapai sebagai bagian dari rencana transportasi kota yang koheren. Konsesi harus menjadi alat satu-satunya untuk membangun infrastruktur yang terbukti menjadi “kepentingan publik” melalui analisa strategi dan evaluasi proyek. Jika keputusan investasi disesuaikan dengan kekuatan pasar, maka kita dapat memperoleh sejumlah infrastruktur utama (khususnya jalan motor), namun kita tidak dapat memperoleh program transportasi kota yang koheren. Keuangan proyek hanya diberikan setelah perencanaan strategi segala sektor berjalan efektif, termasuk partisipasi masyarakat, telah menunjukkan berbagai proyek yang paling dipertahankan. Rincian mengenai satu pendekatan seperti itu diperluas dibalik ruang lingkup dari bab ini, namun yang terdapat dalam bagian lain dari buku acuan ini.

3.2 Kerangka institusional, hukum dan peraturan.

Penggunaan konsesi sektor swasta bertujuan untuk mengurangi peran pemerintah dalam produksi fisik dan operasi aset infrastruktur; jadi, peran pemerintah masih lebih penting dari yang sebelumnya ketika pilihan untuk memberikan konsesi itu dibuat. Pemerintah haruslah sponsor yang dapat dipercaya dan secara profesional kompeten yang menetapkan dengan baik ruang lingkup proyek perorangan (termasuk landasan pemikiran teknis, politis, ekonomis dan sosial/lingkungan), menghasilkan kompetisi yang transparan dan individual; tetap terbuka atas pembaruan teknis; dan yang lebih penting mampu melakukannya.

Diantara tugas-tugas terpenting yang dilakukan pemerintah:

- Menentukan kebutuhan untuk proyek infrastruktur (dalam satu rencana strategi dan melalui penilaian proyek yang sesuai).
- Menentukan bahwa pembiayaan sektor swasta dapat dikerjakan dengan mudah dan memang diinginkan.
- Membentuk landasan hukum (hak properti, kewajiban kontrak, hak keamanan, dsb).
- Membentuk wilayah peraturan yang berlaku (otomatis dan independen).
- Membentuk mekanisme penawaran/proses (kompetitif).
- Memberikan ekuitas/jaminan.
- Memberlakukan jangka waktu konsesi selama konstruksi/operasi.
- Memastikan adanya solusi keluhan atas keterlibatan kelompok pengguna.

Landasan peraturan dan hukum yang memadai akan membantu meyakinkan semua pihak (pemerintah, pemegang konsesi, peminjam, pengguna) dari kelangsungan pendekatan konsesi. Peraturan diperlukan untuk memastikan bahwa mutu layanan tidak menyimpang (khususnya pada saat kompetisi kurang timbul atas jasa infrastruktur) dan memastikan bahwa infrastruktur tetap terawat dengan baik melalui masa kontrak (khususnya yang mengarah ke akhir masa konsesi). Badan peraturan independen yang terlepas dari kekuatan lobi industri yang kuat dan akses yang terdefinisi dengan baik ke

kebutuhan informasi, memang diperlukan. Transparansi juga penting dalam proses penawaran, proses pembuatan peraturan dan selama renegotiasi berlangsung.

Badan peraturan memiliki setidaknya dua peran: yaitu memberlakukan kontrak yang sudah ada atau mengubah isi kontrak. Dalam konteks kota, dimana banyak bentuk-konsesi (bis, jalan rel, jalan raya) yang memungkinkan, namun tidak jelas apakah bentuk konsesi ini harus diatur oleh badan yang sama dan apakah hal ini harus berlangsung di tingkat nasional, wilayah atau lokal. Pertanyaan sebagian tergantung pada apakah orang percaya bahwa kekuatan peraturan itu harus disatukan atau terpisah dengan tanggungjawab badan metropolitan dalam perencanaan banyak-bentuk transformasi.

Tantangan utama pada implementasi efektif konsesi yang terkait dengan hubungan antara pemegang konsesi dan pembuat peraturan. Tantangan ini terkait dengan proses penawaran yang digunakan, fleksibilitas kontrak dan kemungkinan untuk melakukan negosiasi ulang, sebagaimana ditetapkan dalam Engel et al (tanpa tanggal) dalam kajian tentang program konsesi infrastruktur transportasi Chili. Pengarang menyatakan bahwa proses penawaran harus dirancang untuk mengurangi kemungkinan terjadinya “renegosiasi yang oportunistis” (misalnya membiarkan pemegang konsesi mengambil manfaat dari kesulitan dalam mengganti penyalur), namun pada waktu yang sama juga membiarkan fleksibilitas terjadi (dalam hal adanya kebutuhan akan infrastruktur yang akan diperpanjang atau tarif/tol harus diubah demi alasan efisiensi, misalnya beban kemacetan). Ketika perubahan dalam jangka waktu kontrak diperlukan, renegotiasi atau pembatalan konsesi dengan kompensasi yang adil adalah pilihan yang mendasar. Engel et al menawarkan satu mekanisme penawaran yang dapat membantu mengatasi tantangan ini sebagaimana dijelaskan dalam bagian berikut.

3.3 Proses evaluasi.

Kesederhanaan dalam proses evaluasi, yang tidak mudah dicapai, dapat meniadakan pertentangan yang potensial dimasa yang akan datang dengan mempertimbangkan hasil penawaran dan desain serta operasi proyek. Meskipun sudah berusaha keras memperkenalkan banyak variabel ke dalam proses evaluasi, hal ini dapat menyebabkan proses mengalami bias pada sebagian penilai, mengurangi transparansi dan akhirnya membuat kontrak tersebut sulit dibuatkan peraturannya. Ada dua (2) pendekatan yang perlu mendapat perhatian. Pertama adalah *tol minimum* dimana pemerintah menetapkan jangka waktu konsesi dan pemegang konsesi yang menawarkan tarif tol terendah yang memenangkan penawaran—dalam hal adanya ikatan antara para penawar, kriteria kedua dipakai.

Pendekatan kedua yang kurang praktis saat ini namun lebih efektif karena berbagai alasan (untuk lebih rinci, lihat misalnya Engel et al) adalah tawaran *nilai pendapatan terkecil* saat ini (LPVR). Dengan adanya LPVR ini pembuat

peraturan menetapkan harga pengguna dan tingkat potongan harga dan konsesi diberikan ke perusahaan yang mengajukan nilai pendapatan terkecil saat ini. Konsesi berakhir ketika nilai sekarang dari pendapatan biaya pengguna sama dengan tawaran pemenang—dengan kata lain, jangka waktu konsesi bersifat variabel. Untuk konsesi jalan raya kota, LPVR menawarkan manfaat karena tarif tol dapat berbeda-beda (misalnya mempertimbangkan perubahan kepadatan lalu lintas saat ini), tanpa mempengaruhi nilai pendapatan biaya pengguna yang dimiliki pemegang konsesi saat ini (Engel, et al). Pendekatan LPVR masih memberikan beberapa tantangan seperti kebutuhan akan kontrol mutu yang ketat oleh pemerintah; selain itu, para penawar masih dapat menawar dibawah standar proyek, karena pembatalan kontrak masih membutuhkan perkiraan biaya yang akan datang sesuai dengan negosiasi dan tekanan melobi (Nicolini, 2001).

Di Chili, salah satu tempat pertama untuk melaksanakan penawaran berbasis LPVR, sebagian tantangan timbul dalam pendekatan ini, yaitu: penawar memperhatikan kerumitan penawaran yang dipersiapkan, reservasi investor tentang tingkat pengembalian tetap (tidak ada hadiah untuk pengoperasian yang terbukti lebih efisien) dan ketidaksesuaian lembaga finansial dengan menyediakan mekanisme pembiayaan untuk konsesi jangka waktu yang bervariasi (Cruz et al, tanpa tanggal).

3.4 Resiko dan Jaminan.

Proyek infrastruktur transportasi penuh dengan resiko selama masih berlangsung. Resiko ini termasuk perijinan dan resiko permintaan tanah, resiko biaya dan berakhirnya waktu selama konstruksi, resiko biaya selama pengoperasian dan pengelolaan, resiko permintaan dan pendapatan, inflasi dan resiko mata uang. Bagaimana resiko ini muncul antara pemegang konsesi dan pemerintah memiliki dampak yang besar terhadap pemilihan proyek dan kinerja proyek. Pemegang konsesi bertujuan untuk mengurangi resiko ini dengan meminta jaminan dari pemerintah. Masalah timbul jika banyak bentuk jaminan itu berakhir sehingga mengurangi manfaat merealisasikan penggunaan konsesi tersebut. Misalnya, pemerintah dapat menawarkan jaminan permintaan dengan memastikan tingkat pendapatan per tahun. Jaminan tersebut akan mengurangi tujuan penggunaan konsesi yang menyaring proyek “berbagai hambatan yang ada”. Proses negosiasi ulang (seperti pada contoh kasus Buenos Aires diatas) memberikan hasil akhir yang sejenis (pemegang konsesi dapat membahas kembali situasi yang hilang), namun menimbulkan masalah lain seperti perusahaan yang sengaja menawar di bawah standard dengan pengetahuan yang dapat dinegosiasikan kemudian. Karena pemerintah berusaha memadatkan program konsesi, maka tekanan untuk menerima negosiasi kembali (dan bukan resiko yang membuat penyedia infrastruktur utama bangkrut) dirasakan besar.

Sejumlah tingkat resiko, seperti resiko lingkungan kebijakan harus dipikirkan pemerintah. Selain itu, ada banyak argumen untuk menyediakan jaminan dalam tahap awal program konsesi sehubungan dengan pelajaran bahwa

pemegang konsesi awal akan memberikan kemajuan dalam keseluruhan program. Namun demikian, pendapatan umum (misalnya pembayar pajak yang dibiayai) menjamin resiko yang harus menjadi bagian dari proses pemberian konsesi akan mengalami kegagalan—tujuan penggunaan konsesi infrastruktur.

3.5 Konsesi untuk siapa dan apa tujuannya?

Ketika proyek infrastruktur transportasi kota menimbulkan hasil yang positif, sejumlah besar subsidi (yang sama dengan manfaat luar) dapat ditawarkan dalam konsesi tersebut. Besarnya subsidi harus cukup besar untuk membuat proyek itu menarik bagi pihak swasta, namun tidak pernah lebih besar dari nilai luar itu sendiri. Pemerintah juga dapat berperan penting dalam meningkatkan kesempatan proyek, misalnya yang ikut serta sebagai rekanan ekuitas untuk membantu memenuhi persyaratan peminjam untuk perbandingan hutang-ekuitas. Partisipasi seperti itu berarti bahwa pemerintah dapat mengikuti proyek secara “terbalik” (memperoleh pendapatan), resiko proyek dapat dikurangi (dengan pemerintah sebagai rekanan), biaya modal dapat diturunkan (premi resiko proyek dan peraturan yang lebih rendah) dan pembiayaan kembali dapat dibuat lebih mudah (Estache dan Strong, 1999).

“Konsesi tidak harus merampas kehidupan mereka sendiri”.

Kita perlu memastikan bahwa proyek yang berharga telah dijalankan, konsesi tidak harus merampas hidup mereka sendiri. Dengan kata lain, menutup urusan proyek dan mengembangkan lebih banyak proyek konsesi tidak harus menjadi akhir tujuan. Malah tujuan konsesi haruslah membantu, bila memungkinkan, pembangunan infrastruktur transportasi yang diperlukan. Hal ini terkadang kelihatan pada pembangkit konsesi.

3.6 Implikasi untuk dampak yang utama.

Ketika mempertimbangkan peran konsesi untuk pembangunan infrastruktur transportasi kota, harus diingat sejumlah dampak transportasi di daerah kota, seperti:

Ekternalitas—infrastruktur transportasi dan penggunaannya seringkali menimbulkan biaya dan manfaat eksternal terhadap penyedia dan pengguna langsung. Hal ini menambah proyek publik dan swasta, namun tetap dilihat bagaimana proyek ini dimasukkan secara efektif ke dalam rencana konsesi swasta. Misalnya dampak eksternal yang terkait dengan jalur motor termasuk: polusi udara dan air, keselamatan lalu lintas, dampak positif atau negatif bagi pemilik tanah yang berdekatan dan dampak potensial yang tidak diinginkan atas bentuk kota. Hal ini diakibatkan oleh ***munculnya lalu-lintas jangka panjang*** sebagai dampak dari meningkatnya penawaran infrastruktur. Di Buenos Aires, sebagai contoh, lalu lintas harian rata-rata 13% lebih tinggi pada koridor perjalanan yang terkena dampak pada Akses Utara – sebagian akibat meningkatnya pengembangan lahan yasan di daerah tersebut (Ghisolfo 2001). Memang ada indikasi kalau peningkatan infrastruktur jalan raya

(misalnya peningkatan rekayasa, dan lain-lain) bisa meningkatkan keamanan lalu lintas pada fasilitas yang terkena dampak secara langsung dan bagi kendaraan bermotor yang menggunakan jalan-jalan tersebut. (Dampak keseluruhan dari sistem motorisasi selanjutnya memang memerlukan analisis lebih jauh). Sekali lagi, dalam kasus Akses Utara Buenos Aires, tingkat kecelakaan (per KVT) selama tahun 2000 setengah dari jumlah pada tahun 1993, dengan tingkat kematian dan cedera turun sebesar 70% (Ghisolfo, 2001).

- ***Fasilitas yang bersaing dan kinerja jaringan***—di area kota, fasilitas yang bersaing dan layanan seringkali telah tersedia atau akan/harus disediakan di masa depan. Di banyak negara, fasilitas non-tol yang bersaing harus disediakan agar konsesi infrastruktur dapat diperbolehkan. Dalam hal lain, konsesi diberikan secara eksklusif terhadap koridor jalan. Bagaimana mengumpulkan kepentingan pemegang konsesi secara eksklusif dengan tanggungjawab pemerintah ke masyarakat lebih luas membutuhkan penjelasan lebih lanjut, khususnya karena banyak segmen jaringan kota diberikan konsesi ke sektor swasta. Engel (1999) menyarankan bahwa persaingan tarif tol dapat sesuai dengan cara mengatur jalan-jalan swasta.
- ***Dukungan politik***—dukungan politik dan pengaruh kelompok kepentingan terhadap infrastruktur transportasi kota kemungkinan seumur proyek pertama di sektor tersebut. Dampak konsesi tetap dapat terlihat. Di satu pihak, melalui proses pemberian konsesi, sektor tersebut dapat dikurangi dampak politiknya sehubungan dengan terbukanya persaingan untuk proyek, sektor swasta yang mensortir “berbagai hambatan yang ada” dan wilayah hukum yang memberlakukan kontrak tersebut. Di lain pihak, makin eksplisit kekuatan pasar dibalik pembangunan dan pengoperasian infrastruktur dapat menimbulkan urusan yang lebih tertutup, kurang transparan dan lebih banyak kepentingan kelompok yang mempengaruhi keputusan politik.
- ***Pembangunan sektor swasta***—ada sejumlah dampak menarik atas sektor swasta, termasuk potensi mengembangkan industri lokal dan ketrampilan, perusahaan patungan internasional dan konsorsium dapat mempercepat pengalihan teknologi dan untuk bentuk pembuahan-silang lainnya. Misalnya, kepentingan Inggris, yang telah memiliki banyak kereta api Argentina dalam paruh pertama abad ini, sekarang kembali sebagai investor potensial dan penasihat kepada pemegang konsesi Argentina. Ketika masa depan kerjasama yang lebih dekat mungkin dilakukan, demikian juga monopoli diantara pemegang konsesi. Karena terbatasnya pengalaman operasional saat ini, kelanjutan inisiatif ini menjadi tidak pasti. Misalnya, krisis ekonomi terakhir di Argentina menimbulkan keraguan atas masa depan konsesi kota. Untuk kereta api, jumlah penumpang telah menurun pesat dan keselamatan terabaikan. Keretaapi daerah pinggiran telah mengalami bangkrut dan jalan bawah tanah berada dalam kondisi yang membahayakan karena pemerintah tidak mampu mempertahankan komitmen investasi mereka. Jika pemerintah secara berangsur-angsur kembali ke para pengambil alih, apakah terjadi pengulangan daur generasi awal dari proyek tersebut?

- **Kelangsungan hidup angkutan umum**—jalur bis dan angkutan cepat bis (BRT) seringkali ditunjuk sebagai pilihan angkutan umum dengan biaya yang lebih efektif daripada angkutan jalan rel sehubungan dengan biaya konstruksi yang lebih rendah dan fleksibilitas pengoperasian yang lebih besar. Meskipun BRT menarik dari segi keuangan dan kinerja—dan telah terbukti efektif di sejumlah kota di Brasil dan tempat lainnya—pengalaman konsesi untuk infrastruktur bis terbatas dan tidak menarik banyak perhatian pihak swasta. Di Bogota, usaha memperoleh konsesi jalur bis mengalami kegagalan pada tahun 1996 karena ketidakmampuan menarik biaya dan kerjasama yang kurang memadai melalui penyedia transportasi yang sudah ada. Pemerintah mengalami kemajuan dengan adanya proyek “TransMilenio” yang sukses, namun tanpa menggunakan konsesi infrastruktur. Usaha-usaha yang dilakukan Pemerintah Kota Sao Paulo untuk memperoleh konsesi atas jaringan jalan bis mengalami kegagalan, karena kurangnya biaya (lihat bagian 2.2.1). Tidak ada alasan yang jelas mengapa jalan bis tidak menarik pembiayaan sektor swasta, tantangan menimbulkan sejumlah contoh yang sukses dimana pengalaman dan momentum dapat dibangun. Kelangsungan jalan bis di masa depan sebagai proyek konsesi dapat membuktikan pentingnya mengembangkan sistem transportasi kota yang seimbang.

“ Potensi dampak negatif yang mempengaruhi kaum miskin menjadi jelas, jika akhirnya pendanaan publik diperlukan, jadi mengubah sumberdaya untuk mengurangi beban kemiskinan ”

- **Angkutan Tidak Bermotor (NMT)**—Berjalan dan bersepeda masih dipertimbangkan menjadi pembagian utama dari seluruh perjalanan di banyak kota yang sedang berkembang. Keselamatan, keamanan, kenyamanan dan kemudahan bentuk transportasi tanpa mesin ini penting untuk mempertahankan keterlibatan NMT secara terus-menerus di perjalanan. Infrastruktur berperan dalam memperbaiki kondisi perjalanan NMT dan sejumlah kota modern lainnya, seperti Bogota, telah memulai rencana yang ambisius untuk memperluas jaringan jalan sepeda. Untuk melihat apakah peran konsesi dalam menghasilkan sumberdaya yang menanggung pembangunan infrastruktur NMT dapat terus dilihat, meskipun *sebuah preseden historis yang menarik benar-benar terjadi* (lihat kotak teks).
- **Kemiskinan**—Sangat sedikit pekerjaan yang dapat dilakukan sekarang untuk menilai dampak infrastruktur transportasi yang disediakan oleh pihak swasta terhadap kaum miskin (Houskamp dan Tynan,2000). Di kota-kota yang sedang berkembang, dimana kaum miskin menentukan besarnya pembagian populasi total, investasi infrastruktur yang dapat dibenarkan secara ekonomis yang meningkatkan kinerja sistem harus memiliki dampak yang menguntungkan bagi kaum miskin, namun hal ini jelas tergantung pada jenis dan lokasi infrastruktur yang tersedia. Kenyataannya, potensi untuk menimbulkan dampak yang negatif bagi kaum miskin tampak jelas, jika akhirnya dana masyarakat diperlukan, sehingga mengubah sumberdaya untuk mengurangi beban kemiskinan.

Selanjutnya, pekerjaan dan alokasi perumahan yang sering terjadi sehubungan dengan hak memperoleh infrastruktur transportasi kota hampir selalu mengganti kelompok yang lebih miskin secara lebih menonjol.

White (2000) menyarankan cara untuk memastikan bahwa strategi yang menguntungkan bagi kaum miskin dan badan peraturan dapat merespon secara adekuat dengan kebutuhan kaum miskin. Allport (2000) mengidentifikasi sejumlah konsesi infrastruktur transportasi “yang mendukung kaum miskin”—termasuk jalan bis, terminal angkutan umum dan stasiun pemindahan—dan menyorot bagian-bagian dari strategi yang “mendukung kaum miskin”: (i) tidak membiarkan proses konsesi dan kelangsungan hidup sektor swasta meniru investasi transportasi; (ii) bersikap imajinatif dalam menerapkan konsesi (termasuk menggunakan konsesi yang “negatif” untuk mencapai sasaran yang “mendukung kaum miskin”).

Infrastruktur NMT yang diberi hak konsesi...tempat mobil?

Pada bulan Agustus 1897, Horace Dobbins mendirikan perusahaan The California Cycleway untuk membangun jalan tol sepeda dari Green Hotel di pusat kota Pasadena (California) hingga pusat kota Los Angeles. Sebuah “jalan raya utama sepeda” kayu yang ditinggikan dibangun (lihat gambar 7 di atas) dengan pembiayaan yang berasal dari pengendara sepeda yang dikenakan biaya tol. Sayangnya, penetapan waktu ‘jalur sepeda’ yang bersamaan dengan pembuatan jalur sepeda dan mobil kemudian disalahgunakan. Ironisnya, jalur tol sepeda yang ditinggikan ini berperan sebagai awal pembangunan jalan tol berikutnya dan jalan layang—sementara jalur sepeda menjadi sia-sia. Akhir-akhir ini ada pernyataan untuk memperbaiki konsep jalur sepeda dengan cara yang benar menurut visi Horace Dobbins; rencananya adalah jalan melingkar yang beroperasi sebagai fasilitas jalan tol (lihat <http://www.pasonline.com/CCC/ASB.proposal.html>). Kemungkinan proyek ini atau salah satu dari kota lainnya akan memulai satu motivasi baru untuk memberikan konsesi yang sesuai dengan infrastruktur NMT.



Gambar 7:
Jalan melingkar The Horace Dobbins 1900.

4. Peran Organisasi Internasional

Badan-badan multilateral dan bilateral memiliki peran penting dalam menghasilkan dan meningkatkan konsesi infrastruktur transportasi kota. Sebagian besar badan tersebut telah siap menempatkan konsesi sebagai landasan yang penting dalam seluruh strategi pembangunan infrastruktur dan memiliki bantuan khusus yang disesuaikan dengan landasan ini (misalnya PPI Bank Dunia). Dibalik penguatan kegiatan terbaru (penyebaran informasi, peminjaman, pengadaan asuransi investasi sector swasta, dsb), organisasi internasional dapat memainkan peran penting dalam (ADB, 2000):

1. Mempersiapkan proses lingkungan dan pengadaan—hukum, peraturan/kelembagaan, kerangka kontraktual, audit negosiasi yang independen (Nicolini, 2001).
2. Memperluas pemahaman tentang berbagai pilihan untuk keterlibatan pihak swasta—mengidentifikasi program dan pilihan.
3. Membantu pembentukan strategi transportasi—strategi transportasi kota dan proyek prioritas.
4. Melakukan investasi dalam proyek tersebut—yang berfungsi sebagai katalisator pembiayaan.
5. Membangun kemampuan local—pusat ketrampilan, dana persiapan proyek, akses ke para ahli dan kemungkinan membentuk pusat PSP multi-sektor dengan bagian-bagian yang menyebar di badan-badan utama.

Khusus untuk agensi bilateral, Lindfield (1997) menawarkan rekomendasi yang bermanfaat, yaitu:

- Menjalin hubungan antar organisasi (misalnya antara organisasi di “utara” dengan pengalaman yang relevan).
- Memiliki staf badan pengembangan untuk jangka panjang di ‘negara’ ke pemahaman lembaga yang lebih baik.
- Memusatkan pada penguatan agen pusat dan meningkatkan rencana strategis.
- Mempermudah pengumpulan dana yang dipersiapkan untuk investasi infrastruktur di pasar modal yang sudah ada (seperti Perusahaan Pengembangan Infrastruktur ADB).
- Bekerjasama dengan perantara keuangan local untuk membantu masuk ke pasar infrastruktur.
- Membantu melaksanakan studi sektoral, memperinci pendekatan pembiayaan dalam konteks kelembagaan dan ekonomi yang jelas dan dapat dikerjakan.

Agen-agen internasional akan memusatkan sejumlah persoalan yang tersorot di bagian sebelumnya dan bekerja mengembangkan hak konsesi infrastruktur transportasi publik berbasis bis yang potensial, memahami struktur peraturan yang ideal bagi konsesi tersebut, mengaitkan kemungkinan konsesi ke persoalan kelangsungan hidup yang lebih luas (misalnya peran apa, jika ada, yang dapat diperankan oleh konsesi dalam strategi pengurangan perubahan

iklim untuk transportasi kota), menggali kesempatan untuk tempat bersepeda dan infrastruktur NMT lain untuk melakukan “permainan konsesi” dan mengidentifikasi kemungkinan mendukung kaum miskin.

5. Pandangan

Ketika mempertimbangkan konsesi infrastruktur untuk transportasi kota, pertama kali kita harus mengingat tujuan puncak, yaitu: untuk menciptakan

sebuah strategi infrastruktur yang stabil dan kompetitif yang menghasilkan layanan yang lebih baik, mutu yang lebih tinggi dan biaya yang lebih rendah bagi para pengguna dan pembayar pajak (Miller, 2000).

Meskipun hal itu dapat membantu mencapai tujuan ini, partisipasi pihak swasta tidak akan menjadi sejenis obat yang mujarab. Kenyataannya, sesuai dengan ADB (2000), BOT akan terus memainkan peran yang relatif kecil dalam ketentuan struktur dan pemeliharaan.

Jalan konsesi dibuka dengan perangkat dan resiko yang potensial. Jika sektor jalan tol adalah setiap indikasi atas tantangan yang menghadapi penggunaan konsesi, kemudian kita harus bersikap hati-hati atas:

- Tarif tol yang terlalu tinggi.
- Kemampuan untuk mengelola resiko secara efektif.
- Perencanaan jaringan strategis yang tidak memadai.
- Resiko renegotiasi kontrak, dan
- Ketidaksukaan politik secara umum untuk biaya-biaya tersebut (misalnya tol) (Silva, 2000).

“ Secara ironis privatisasi bertujuan mengeluarkan pemerintah dari sektor tersebut, namun sesungguhnya menunjukkan peran pemerintah yang terdefiniskan dengan lebih baik melalui penciptaan awal dari lembaga peraturan yang mandiri dan bertanggungjawab”.

Pandangan berikut (Estache dan Strong, 1999) tentang konsesi infrastruktur jalanraya memberikan pemahaman dalam arah dan kecenderungan di masa yang akan datang:

- Meningkatnya resiko.
- Biaya hutang pembiayaan lebih tinggi.
- Rentang waktu peminjaan makin pendek.
- Persyaratan saham ekuitas makin ketat.
- Struktur ekuitas berubah (ekuitas konstruksi tidak dapat menggantikan ekuitas portofolio yang sudah berkurang, berarti sebagian ekuitas pemerintah mungkin tidak dapat dihindari).
- Satu gerakan dari Jalurhijau untuk rehabilitasi/proyek perluasan.
- “Golongan atas” yang timbul dari para sponsor, bankir dan investor.

Kami tidak mengetahui apakah kota-kota yang sedang berkembang di dunia akan mengambil hikmah dari pengalaman saat ini. Namun mekanisme yang terus bertumbuh ini akan membutuhkan sektor swasta yang mampu berespon, stabilitas ekonomi, keinginan politik dan konsistensi. Mungkin yang terpenting adalah sarana peraturan dan proses kelembagaan harus diperbaiki. Ironisnya privatisasi bertujuan untuk melenyapkan peran swasta dari pemerintah, namun sesungguhnya hal itu menjadikan peran pemerintah semakin kuat dan makin terdefinisi dengan baik melalui pembentukan awal lembaga-lembaga peraturan yang mandiri dan bertanggungjawab yang dapat mengatur secara adil dan efektif. Sebagaimana selalu terlihat sebagai masalah dalam bidang transportasi kota, solusi akhir terletak di dalam lembaga dan bukan infrastruktur.

Referensi

Berbagai kutipan

- Allport, R. 2000. Jasa transportasi untuk Kaum Miskin Perkotaan. Makalah tentang “Infrastruktur bagi pembangunan: Solusi swasta dan kaum miskin”, 31 Mei-2 Juni, London (www.ppiaf.org/conference/presentations.html).
- Bank Pembangunan Asia (ADB), 2000. Membangun usaha terbaik untuk menghasilkan investasi sektor swasta dalam bidang infrastruktur: Jalanraya, Manila (www.adb.org/Documents/Books/Developing_Best_Practices/Roads)
- Cruz, C.M.E. Barrintos, S. Babbar. Tanpa tanggal Konsesi jalan tol: Pengalaman penduduk Chili, Seri makalah diskusi PFG No.124, Bank Dunia, Departemen Proyek Keuangan dan Penjaminan (www.worldbank.org/html/fpd/guarantees/assets/images/TollRoads_0514.pdf).
- Engel, E., R. Fischer, A. Galetovic, 1999. Persaingan tol diantara Jalan Macet. (www.dii.uchile.cl/~cea/documentos/pub54.pdf).
- Engel, E., R. Fischer, A. Galetovic, tanpa tahun. Program konsesi infrastruktur Chili: Evaluasi, Hikmah dan Prospek di Masa Depan. (http://cowles.econ.yale.edu/~engel/pubs/pub_060.pdf).
- Estache, A. dan J. Strong, 2000. Kebangkitan, kejatuhan dan....Timbulnya pemulihan keuangan proyek transportasi. Kertas kerja riset kebijakan No.2385, Bank Dunia, WashingtonDC Juli (www.worldbank.org/wbi/regulation/pubs/2385rise_fall.html).
- Estache, Antonio. Privatisasi dan regulasi infrastruktur transportasi di tahun 1990-an: Kesuksesan—dan hambatan yang diperbaiki untuk milenium berikut, Antonio Estache, Washington DC: Lembaga Bank Dunia, Pengaturan, Regulasi dan Keuangan (1999). Akses langsung: Bahan-bahan mencakup: Abstrak dan teks penuh; catatan akses; teks penuh tersedia dalam format pdf pada situs yang sama: www.worldbank.org/wbi/infrain/r_publications.html.
- Fundacion de Investigaciones Economicas Lationamericanas (FIEL), 1999. La Regulacion de la Competencia y de los Servicios Publicos: Teoria y Experiencia Argentina Reciente, Buenos Aires.

- Ghisolfo, F. 2001. “La evaluacion socioeconomica de concesiones de infraestructura de concesiones de infraestructura de transporte: analisis preliminar del caso Acceso Norte a la ciudad de Buenos Aires-Argentina. “Recursos Naturales e Infraestructura, Seri 314. Divisi Sumberdaya Alam dan Infrastruktur, Unit Transportasi, Komisi Ekonomi PBB untuk wilayah Amerika Latin dan Karibia.
- GTZ, Instrumen Ekonomi, Buenos Aires. K.J.L, Nicolini, 2000.
- GTZ, Laporan Misi (Karl Fjellstrom), Proyek Transportasi Kota yang terus-menerus di Buenos Aires, 2002.
- Houskamp, M dan N.Tynan. 2000. Tinjauan tentang Proyek PPI untuk mengidentifikasi ketentuan “Pro-Kaum Miskin” dan “Anti-Kaum Miskin”. Makalah dipresentasikan pada Infrastruktur untuk Pembangunan: Solusi swasta dan Kaum Miskin, 31 Mei-2 Juni, London. (www.ppiaf.org/conference/presentations.html).
- Menckhoff, G dan C.Zegras, 1999. Pengalaman dan masalah dalam konsesi infrastruktur transportasi kota. Makalah kerja Bank Dunia, TWU 38 (www.worldbank.org/transport/publicat/pub_tran.html).
- Midgley, P. 1994. Transportasi kota di Asia: Sebuah agenda operasional selama tahun 1990-an. Makalah teknis Bank Dunia No.224, Seri Departemen Teknik Asia, WashingtonDC. (www.lead.org/lead/training/international/okinawa/papers/midgley.doc).
- Miller, J.B. 2000. Prinsip pembangunan infrastruktur swasta dan publik. Penerbit Kluwer Academic Publishers, Norwell, MA.
- Nicolini, J.L, 2001. Konsesi jalan tol di Argentina. Dipersembahkan untuk pertemuan tahunan the Asociacion Argentina de Economia Politica, Juni. (www.aaep.org.ar/espa/anales/resumen_01/nicolini.html).
- Rebelo, J.M. 1999a. Mereformasi sektor transportasi kota di kota metropolitan Rio de Janeiro: sebuah studi kasus tentang konsesi, Bank Dunia, Kertas Kerja Riset Kebijakan 2096, April. (www.worldbank.org/html/dec/Publications/Worldpapers/wps2000series/wbs2096/wps2096.pdf)
- Rebelo, J.M. 1999b. “Konsesi jalan rel dan bawah tanah di Rio de Janeiro: Merancang kontrak dan proses penawaran”, sekilas pandang, Catatan No.183, Bank Dunia, April. (www.worldbank.org/html/fpd/notes/183/183rebel.pdf).
- Rebelo, J.M. dan P.P. Benvenuto, 1995. Konsesi jalan bis ke pihak swasta: Pengalaman kota metropolitan Sao Paulo, Bank Dunia, Kertas kerja riset kebijakan 1546, Nopember. (www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps1546-abstract.html).
- Rebelo, J.M dan P.P Benvenuto, 1997. “Mengambil hikmah dari program konsesi jalan bis kota metropolitan Sao Paulo”, Bank Dunia, Kertas kerja riset kebijakan 1859, Desember. (www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1800series/wps1859/wps1859-abstract.html).
- Silva, G. 2000. “Jalan tol: Kecenderungan saat ini tentang partisipasi swasta”. Kebijakan publik bagi pihak swasta. Catatan No.224, Pihak swasta dan jaringan infrastruktur Bank Dunia, Desember. (www.worldbank.org/html/fpd/notes/224/224summary.html).

- Small,K. Kondisi perekonomian transportasi kota. Penerbit Harwood Academic Publishers, Chur, 1992.
- Smith,W.2000. Mengatur infrastruktur bagi Kaum Miskin: Perspektif tentang desain sistem pengaturan. Makalah dipresentasikan pada saat konferensi tentang Infrastruktur untuk Pembangunan: Solusi swasta dan Kaum Miskin, 31 Mei-2 Juni, London. (www.ppiaf.org/conference/presentations.html).
- Komisi Ekonomi PBB untuk wilayah Amerika Latin dan Karibia (UN ECLAC).1999. *Un Analisis del Concesionamiento de Autopistas Urbanas con Referencia a los Casos de la Costanera Norte de Santiago de Chile y del Eje Javier Prado de Lima*, Maret 1999. (www.eclac.cl/analisis/TES69.html).
- Komisi Ekonomi dan Sosial PBB untuk Asia Pasifik (UN ESCAP).2001a. Timbulnya permasalahan di bidang pembangunan transportasi, komunikasi dan infrastruktur: Pembiayaan infrastruktur dan partisipasi sektor swasta. Catatan dibuat oleh Sekretariat Pertemuan Pejabat Pemerintah Senior dalam persiapan menuju Konferensi tingkat menteri yang membahas tentang masalah infrastruktur di Seoul. (www.unescap.org/tctd/seoul2001/files/SGOMCI_6.pdf).
- Komisi Ekonomi dan Sosial PBB untuk wilayah Asia Pasifik (UN ESCAP).2001b. Penetapan harga dan biaya transportasi yang dapat dipertahankan: Prinsip dan Permasalahan. Diterbitkan oleh UN ESCAP dan Institut Pembangunan Transportasi Asia (www.unescap.org/tctd/pubs/pricetoc.htm).
- Bank Dunia, 2001. Kota-kota yang sedang bergerak: Sebuah tinjauan ulang tentang strategi transportasi kota Bank Dunia. Washington DC, rancangan tanggal 17 Oktober. (www.worldbank.org/transport/publicat/pub_tran.htm).
- Bank Dunia, 1996. Transportasi Berkesinambungan : Prioritas untuk reformasi kebijakan. Washington DC. (www.worldbank.org/transport/publicat/twu-22/toc.htm).
- Bank Dunia,1999. Transportasi kota Bangkok: Pilihan untuk mempertahankan mobilitas (rancangan). Unit sektor transportasi, wilayah Asia Timur dan Pasifik.
- Dewan Bisnis Dunia untuk Pembangunan yang terus-menerus (WBCSD).2001. Mobilitas 2001. (www.wbcsdmobility.org).
- Zegras,C.2002. Membiayai infrastruktur transportasi di kota-kota yang sedang berkembang: Evaluasi dan pelajaran dari Penggunaan nascent biaya dampak di Santiago de Chile. Makalah diserahkan untuk dipresentasikan pada Pertemuan tahunan ke-82 Dewan Riset Transportasi (TRB), Washington, DC, Januari 2003.

Referensi lanjutan

- www.worldbank.org/transport/publicat/pub_tran.htm.
- www.unescap.org/tctd/gt/ppp.htm#activities
- Tas perkakas di jalan tol untuk kerjasama publik-swasta. www.ppiaf.org/toolkits/ppphighways/5_imple/54/54_hm.

- Michael Kerf, et al. (1998), “Konsesi bidang infrastruktur: Pedoman untuk desain dan pemberian kompensasi”, Makalah teknis Bank Dunia No.399, Bank Dunia, Washington DC. (<http://rru.worldbank.org/Toolkits/concessions/>).
- Dailami, M dan M.Klein. Dukungan pemerintah terhadap proyek infrastruktur swasta di pasar yang sedang bertumbuh. Makalah dipresentasikan pada konferensi, “Mengelola penyingkapan Pemerintah atas proyek infrastruktur swasta: Menghindari krisis hutang gaya baru” Cartagena, Kolumbia, 29-30 Mei 1997. (www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1800series/wps1868/wps1868-abstract.html).
- Basis data PPI Bank Dunia:
www.worldbank.org/html/fpd/privatesector/PPIDweb/intro.htm.
- Bank Pembangunan Asia, (2000). BOT Basisdata Proyek, www.adb.org/Documents/Books/Developing_Best_Practices/Roads

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
Postfach 51 80
65726 Eschborn
Telefon (0 61 96) 79-1357
Fax. (0 61 96) 79-7194
Internet : www.gtz.de

Dibuat oleh
Bundesministerium für
Wirtschaftliche Zusammenarbeit
Und Entwicklung