

254/FT.01/TESIS/07/2011



UNIVERSITAS INDONESIA

**OPTIMASI SKEMA KERJASAMA PEMERINTAH SWASTA
DALAM PEMBANGUNAN JALAN TOL
STUDY KASUS :
JALAN TOL BANDARA JUANDA-TANJUNG PERAK**

TESIS

**MUHAMMAD IMRAN ROSADIN
0906579960**

**FAKULTAS TEKNIK
PROGRAM PASCASARJANA
DEPOK
JULI 2011**

254/FT.01/TESIS/07/2011



UNIVERSITAS INDONESIA

**OPTIMASI SKEMA KERJASAMA PEMERINTAH SWASTA
DALAM PEMBANGUNAN JALAN TOL
STUDY KASUS :
JALAN TOL BANDARA JUANDA-TANJUNG PERAK**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Teknik
(M.T) dalam Bidang Teknik Sipil Kekhususan Manajemen Infrastruktur**

**MUHAMMAD IMRAN ROSADIN
0906579960**

**FAKULTAS TEKNIK
PROGRAM STUDI TEKNIK SIPIL
KEKHUSUSAN MANAJEMEN INFRASTRUKTUR
DEPOK
JULI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Muhammad Imran Rosadin

NPM : 0906579960

Tanda Tangan :



Tanggal : 15 Juli 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Muhammad Imran Rosadin
NPM : 0906579960
Program Studi : Teknik Sipil
Judul Tesis : Optimasi Skema Kerjasama Pemerintah Swasta
dalam Pembangunan Jalan Tol.
Studi Kasus : Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak.

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Teknik pada Program Studi Teknik Sipil, Fakultas Teknik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

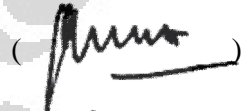
Pembimbing I : Prof. DR. Ir. Suyono Dikun, M.Sc.



Pembimbing II : Ir. Montty Girianna, M.Sc. Ph.D.



Penguji I : Ir. Suwandi Saputro, M.Sc.



Penguji II : Ir. Mauritz M. Sibarani, DESS, ME.



Penguji III : Iming Maknawan Tesalonika, SH. MM. MCL.



Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 15 Juli 2011

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa karena atas berkat rahmat dan hidayahNya, penulis dapat menyelesaikan Tesis ini. Penulisan ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan Program Magister Teknik, Kekhususan Manajemen Infrastruktur, Departemen Teknik Sipil, Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan tugas ini. Oleh karena itu, penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Prof. Ir. Suyono Dikun, M.Sc., Ph.D., selaku dosen pembimbing pertama yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam penyusunan tesis ini.
2. Ir. Montty Girianna, M.Sc., Ph.D., selaku pembimbing kedua yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam penyusunan tesis ini.
3. Bapak Ir. Suwandi Saputro, M.Sc., Bapak Ir. Mauritz M. Sibarani, DESS. ME., serta Bapak Iming Maknawan Tesalonika, SH. MM. MCL. selaku Dosen Penguji yang telah banyak memberikan perhatian, masukan dan kritikan terhadap tesis ini.
4. Bapak Prof. DR. Ir. Yusuf Latief, MT. selaku pengajar mata kuliah Metodologi Penelitian yang telah membantu penulis dalam berkonsultasi serta seluruh Dosen Pengajar di Kekhususan Manajemen Infrastruktur yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis selama perkuliahan.
5. Kepala Badan Pengatur Jalan Tol dan beserta staf yang telah memberikan izin kepada penulis dalam pencarian data untuk mendukung penyusunan tesis ini.
6. Bapak Edwin dan Mas Andri Irfan di Bidang Pengawasan dan Pengendalian Badan Pengatur Jalan Tol atas bantuan berupa referensi dan pemikirannya yang sangat membantu bagi penulis dalam penyusunan tesis ini.
7. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kementerian Perhubungan yang telah memberikan beasiswa kepada penulis sehingga bisa mendapatkan kesempatan untuk kuliah di Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

8. Bapak Drs. M. Sidabutar MM., selaku pimpinan di Kantor Otoritas Bandara Sultan Hasanuddin Makassar yang memberikan ijin bagi penulis mengikuti tugas belajar.
9. Pimpinan dan seluruh staf di Fakultas Teknik serta Departemen Teknik Sipil yang telah memberikan pelayanan yang baik selama penulis menyelesaikan administrasi perkuliahan di kampus.
10. Bapak dan Mama di Makassar, Bapak dan Ibu di Majalengka serta adik-adikku atas dukungan dan doanya serta bantuan material dan moril untuk dapat menyelesaikan tesis ini.
11. Istri Ku tercinta yang selalu memberikan dukungan, doa dan motivasinya untuk dapat menyelesaikan tesis ini.
12. Anak-anak Ku tercinta kalian menjadi motivasi untuk dapat menyelesaikan tesis ini.
13. Keluarga Muh. Siswanto terima kasih atas dukungan, doa dan bantuannya.
14. Sahabat seperjuangan Andria Dewi Shinta, Cahyo Eko Putranto, Rin N. Trismara, Ricka Widardoe, Sriyadi, dan Yunanda Raharjanto atas kebersamaannya dan bantuannya dalam penyusunan tesis ini.
15. Sahabat Manajemen Infrastruktural 2009 yang telah memberikan doa dan motivasi; dan
16. Semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu atas bantuan, pemikiran serta masukannya dalam penyusunan tesis ini.

Akhir kata, penulis berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu manajemen infrastruktur.

Depok, 15 Juli 2011

Penulis

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Imran Rosadin
NPM : 0906579960
Program Studi : Manajemen Infrastruktur
Departemen : Teknik
Fakultas : Teknik Sipil
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Optimasi Skema Kerjasama Pemerintah Swasta dalam Pembangunan Jalan Tol Study Kasus : Jalan Tol Bandara Juanda – Tanjung Perak

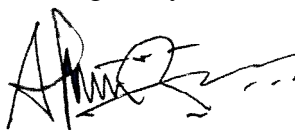
beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia atau formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada Tanggal : 15 Juli 2011

Yang menyatakan



(Muhammad Imran Rosadin)

ABSTRAK

Nama : Muhammad Imran Rosadin
Program Studi : Teknik Sipil
Kekhususan : Manajemen Infrastruktur
Judul : Optimasi Skema Kerjasama Pemerintah Swasta
dalam Pembangunan Jalan Tol
Study Kasus : Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak

Saat ini kondisi lalu lintas perkotaan di Surabaya menderita kronis dan kemacetan yang parah, pembangunan jaringan jalan tol khususnya di daerah timur Kota Surabaya sangat dibutuhkan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mencari Skema Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) yang paling optimum pada jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak. Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini bersifat analisis deskriptif kualitatif berdasarkan data yang diperoleh. Pengumpulan data dilakukan dengan metode dokumentasi atau studi kepustakaan yang bersumber dari catatan, jurnal, buku, laporan dan lain sebagainya guna mendukung dan memperkuat penelitian ini. Hasil penelitian ini didapatkan skema kerjasama pemerintah swasta yang optimum adalah BOT dengan dukungan pemerintah dalam hal pembiayaan untuk pengadaan tanah.

Kata Kunci: Jalan tol, Kota Surabaya, Kerjasama Pemerintah Swasta.

ABSTRACT

Name : Muhammad Imran Rosadin
Program : Civil Engineering
Title : Optimization Scheme of Public Private Partnerships in
Development Toll Roads
Case Study: Toll Roads Juanda Airport-Tanjung Perak

Currently urban traffic conditions in Surabaya suffering chronic and a severe jams, pembangunan toll road network especially in the eastern city of Surabaya is necessary. The purpose of this study was to search for Public Private partnership scheme (PPP) is the most optimum at toll road Juanda Airport-Tanjung Perak. Methods to be used in this study is the analysis descriptive of qualitative based on the data obtained. The data was collected by the method of documentation or the literature study are sourced from the records, journals, books, reports and others to support and strengthen this study. Results of this study found Public Private partnership scheme the is optimum BOT with government support in terms of financing for land acquisition.

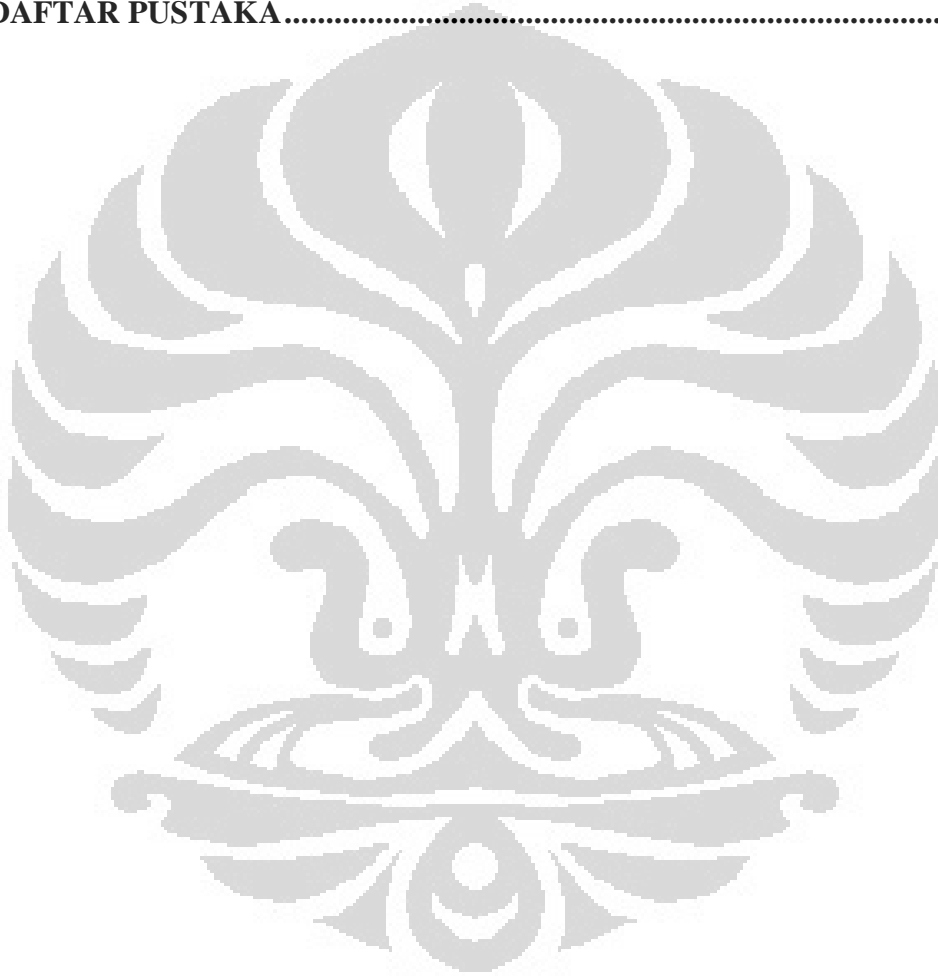
Keywords: Toll roads, Surabaya City, Public Private Partnership.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	vi
ABSTRAK / ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	5
1.2.1. Identifikasi Masalah	5
1.2.2. Signifikansi Masalah	5
1.2.3. Perumusan Masalah	6
1.3. Tujuan Penelitian	6
1.4. Manfaat Penelitian	7
1.5. Batasan Penelitian	7
1.6. Kerangka Konsep	8
2. REGULASI TERKAIT PENYELENGGARAAN JALAN TOL	9
2.1. Pendahuluan	9
2.2. Peranan Regulasi terhadap KPS dalam Penyelenggaraan Jalan Tol	9
2.2.1. Kerangka Kebijakan	10
2.2.2. Kerangka Hukum	10
2.2.3. Kerangka Kelembagaan	14
2.3. Dukungan Pemerintah dalam Peraturan Perundangan	15
3. KERJASAMA PEMERINTAH DENGAN SWASTA	19
3.1. Pendahuluan	19
3.2. Defenisi Kerjasama Pemerintah Swasta	19
3.3. Model Kerjasama Pemerintah Swasta	21
3.4. Tahapan Proyek Kerjasama Pemerintah Swasta	36
3.5. Faktor Penentu Keberhasilan Kerjasama Pemerintah Swasta	38
4. KAJIAN PUSTAKA	40
4.1. Pendahuluan	40
4.1.1. Kebijakan Investasi Bidang Jalan	40
4.1.2. Kondisi Jalan Tol Di Indonesia	42
4.2. Latar Belakang Penyelenggaraan Jalan Tol	44
4.2.1. Tujuan Ekonomi Jalan Tol	44
4.2.2. Permasalahan Jalan Tol	44
4.2.3. Pembiayaan Pembangunan Jalan Tol	48
4.2.4. Sumber Pembiayaan Pembangunan Jalan Tol	49

4.2.5. Pembiayaan Pembangunan Jalan Tol di Indonesia	51
4.2.5.1. Modus Pembiayaan Pembangunan Jalan Tol Sampai Saat Ini	51
4.2.5.2. Kebutuhan dan Potensi Pembiayaan Pembangunan Jalan Tol	52
4.3. Dukungan Pemerintah Dalam Pengusahaan Jalan Tol.....	52
4.4. Skema Kerjasama Pemerintah Swasta	57
4.5. Hipotesa	59
5. STUDI KASUS	60
5.1. Gambaran Umum Kota Surabaya	60
5.1.1. Kondisi Geografis	60
5.1.2. Kondisi Penduduk	61
5.1.3. Kondisi Ekonomi	62
5.1.3.1. Pertumbuhan PDB Perkapita.....	64
5.1.3.2. Kajian Ekonomi Regional Provinsi Jawa Timur.....	65
5.2. Data Kendaraan Kota Surabaya.....	65
5.3. Jaringan Jalan	67
5.3.1. Rencana Pembangunan <i>Greater Surabaya Metropolitan Area</i>	67
5.3.2. Rencana Pembangunan Jalan Kota Surabaya	68
5.4. Rencana Pembangunan Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak	69
6. DATA DAN ANALISA	73
6.1. Pendahuluan	73
6.2. Metodologi Penelitian	73
6.2.1. Strategi Penelitian	74
6.2.2. Proses Penelitian	74
6.2.2.1. Variabel Penelitian	76
6.2.2.2. Pengumpulan Data	77
6.2.2.3. Jenis dan Metode Pengumpulan Data	77
6.2.3. Metode Analisis	78
6.2.4. Metode Penilaian Investasi	79
6.2.4.1. <i>Net Present Value</i> (NVP)	79
6.2.4.2. <i>Internal Rate of Return</i> (IRR)	82
6.3. Kajian Proyek	84
6.3.1. Lokasi Proyek	84
6.3.2. Aspek Teknis Proyek	84
6.3.3. Aspek Geografis Proyek	85
6.3.3.1. Bagian Selatan	85
6.3.3.2. Bagian Utara	85
6.3.4. Prospek Lahan	85
6.3.5. Alasan Pemilihan Wilayah Proyek	88
6.4. Parameter Data yang Relevan	88
6.4.1. Biaya Proyek	89
6.4.2. Evaluasi Ekonomi dan Keuangan	89
6.4.3. Proyeksi Volume Kendaraan dan Tarif Awal	90
6.5. Dampak Pembangunan Jalan Tol	91
6.6. Kerjasama Pemerintah Swasta untuk Jalan Tol	93
6.7. Jenis Risiko Kerjasama Pemerintah Swasta	94
6.8. Analisa	97

6.8.1. KPS untuk Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak	97
6.8.2. Data Perhitungan	99
6.8.2.1. Data Relevan	99
6.8.2.2. Optimasi Tingkat Kelayakan dengan Skema BOT	101
6.9. Pembahasan	105
6.9.1. Optimal KPS untuk Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak	105
7. KESIMPULAN DAN SARAN	107
7.1. Kesimpulan	107
7.2. Saran	108
DAFTAR PUSTAKA.....	109



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Jumlah Penduduk Kota Surabaya	3
Tabel 3.1. Klasifikasi KPS / model PSP	24
Tabel 4.1. Daftar Jalan Tol yang Beroperasi	43
Tabel 4.2. Dukungan Pemerintah	53
Tabel 5.1. Penduduk GSMA dan Kawasan Sekitarnya Tahun 1999-2002	61
Tabel 5.2. Sensus Penduduk Tahun 2000	62
Tabel 5.3. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada tahun 2000 (2004) ..	63
Tabel 5.4. Pertumbuhan PDRB Indonesia, Jawa Timur dan Kota Surabaya ...	64
Tabel 5.5. Pertumbuhan PDRB Per Kapita	64
Tabel 5.6. Jumlah Kendaraan Bermotor di Kota Surabaya (2000-2004)	66
Tabel 5.7. Status Jalan Tol <i>Greater Surabaya Metropolitan Area</i>	72
Tabel 6.1. Biaya Keseluruhan Proyek	89
Tabel 6.2. Proyeksi Lalu Lintas (2009-2025 <i>vehicle/hari</i>)	91
Tabel 6.3. Tarif Awal	91
Tabel 6.4. Perbandingan Skema Pembiayaan KPS untuk Jalan Tol	93
Tabel 6.5. Jenis Risiko yang dihadapi dalam proyek KPS	95
Tabel 6.6. Alokasi Risiko untuk proyek KPS	97
Tabel 6.7. Uraian Tugas Sektor Publik dan Swasta di DBL dan DBO	98
Tabel 6.8. Analisa Keuangan Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak	100
Tabel 6.9. Volume Kendaraan dan Perkiraan Tarif.....	101
Tabel 6.10. Dukungan Pemerintah Pengadaan Tanah 70%	102
Tabel 6.11. Analisa Tarif terhadap Pendapatan.....	104

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1. Jaringan Tol Trans Jawa	2
Gambar 1.2. Jaringan Jalan Tol <i>Greater Surabaya Metropolitan Area</i>	4
Gambar 1.3. Kerangka Konsep	8
Gambar 3.1. Struktur Model KPS	22
Gambar 3.2. Fitur dasar model KPS	23
Gambar 3.3. Struktur Manajemen Kontrak	25
Gambar 3.4. Struktur Kontrak <i>Turnkey</i>	27
Gambar 3.5. Struktur Kontrak <i>Affermage / Sewa</i>	28
Gambar 3.6. Struktur Kontrak Konsesi	30
Gambar 3.7. Struktur Kontrak Kepemilikan Aset Swasta	33
Gambar 3.8. Tipe Utama KPS Transportasi	35
Gambar 3.9. Proses Pengadaan KPS	38
Gambar 4.1. <i>Role-sharing</i> Penyediaan Infrastruktur Jalans.....	42
Gambar 4.2. Sumber Dana Pembiayaan Infrastruktur Jalan Tol	49
Gambar 4.3. Skema Dasar Kerjasama Pemerintah Swasta	57
Gambar 4.4. Bentuk Skema Kerjasama Pemerintah Swasta	57
Gambar 5.1. Peta Kota-kota di Jawa Timur	60
Gambar 5.2. Komposisi PDB Industri Kota Surabaya Tahun 2004	63
Gambar 5.3. Komposisi Kendaraan (termasuk sepeda motor)	66
Gambar 5.4. Komposisi Kendaraan (tidak termasuk sepeda motor)	67
Gambar 5.5. Rencana Pembangunan Jaringan Jalan GSMA	68
Gambar 5.6. Rencana Jaringan Jalan Kota Surabaya	69
Gambar 5.7. Peta Wilayah Studi	70
Gambar 5.8. Peta Rencana Jalan Tol Bandar Juanda-Tanjung Perak	71
Gambar 6.1. Bagan Alir Proses Penelitian	76
Gambar 6.2. Potongan Tranversal pada tahap awal (2 jalan – 4 jalur)	84
Gambar 6.3. Potongan Tranversal pada tahap akhir (2 jalan – 6 jalur)	84
Gambar 6.4. Penggunaan Lahan Eksisting di Kota Surabaya	86
Gambar 6.5. Konsep Hubungan Kota Surabaya dengan Daerah Sekitarnya ...	87
Gambar 6.6. Arus Investasi, Pembayaran dan Jasa	98
Gambar 6.7. Uraian Tugas Sektor Publik dan Swasta di DBL dan DBO	100
Gambar 6.8. Analisa Keuangan Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak	101
Gambar 6.9. Volume Kendaraan dan Perkiraan Tarif	102
Gambar 6.10. NPV dan IRR dengan Dukungan Pemerintah	103
Gambar 6.11. Analisis Tarif terhadap Pendapatan	104

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perekonomian dunia yang masih serba tak pasti mempengaruhi kondisi ekonomi di Indonesia. Salah satu usaha yang dilakukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi adalah dengan membangun infrastruktur. Saat ini pembangunan proyek-proyek infrastruktur telah menjadi salah satu program yang diprioritaskan oleh pemerintah, sebagaimana tergambar dalam sejumlah kebijakan yang diambil pemerintah. Termasuk di dalamnya adalah pembentukan Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur (KKPPI) sebagai wadah untuk melakukan koordinasi dalam rangka percepatan penyediaan infrastruktur dengan mengurangi semaksimal mungkin hambatan-hambatan yang timbul. Adapun alasan yang menjadi dasar kebijakan-kebijakan pemerintah tersebut adalah tingkat kebutuhan masyarakat yang tinggi atas keberadaan infrastruktur sebagai salah satu faktor utama dalam mendukung pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan khususnya untuk negara-negara seperti Indonesia yang peningkatan jumlah penduduk dan arus urbanisasinya cukup tinggi. Di antara berbagai pembangunan proyek infrastruktur, penyediaan sarana jalan berupa jalan tol mendapat perhatian yang cukup besar bagi berbagai pihak, di samping infrastruktur lainnya seperti pengairan, ketenagalistrikan dan telematika. Hal tersebut tidak lepas dari manfaat keberadaan jalan-jalan tol yang dirasakan oleh warga masyarakat secara luas.

Pembangunan jalan tol dimaksudkan untuk memberikan alternatif pergerakan kendaraan dan barang intra dan antar kota secara lebih cepat dan aman. Keberadaan jalan tol tidak terlepas dari hukum *supply-demand*, yaitu munculnya kebutuhan sehingga penyediaan fasilitas umum jalan telah bernilai secara ekonomi. Jalan tol merupakan *direct charging* dari aktivitas transportasi perkotaan, di samping berbagai model dan bentuk *road charging* sebagai akibat tumbuhnya *demand* penggunaan fasilitas umum yang ada secara kompetitif.

Dengan dilakukannya *road charging* ini mengakibatkan tuntutan kualitas pelayanan dalam hal *supply*, yang seimbang dengan biaya konstruksi yang dikeluarkan. Biaya konstruksi untuk pembangunan jalan tol adalah berbeda-beda, menurut tempat/lokasi dan kondisi geomorfologinya. Untuk pembangunan jalan tol di dalam kota, tentunya membutuhkan biaya yang jauh lebih tinggi, mengingat tingginya nilai lahan di dalam kota serta kendala teknologi konstruksi yang digunakan. Walaupun demikian, pembangunan jalan tol tetap merupakan pilihan yang menarik dalam mengatasi berbagai permasalahan transportasi khususnya di daerah perkotaan. Dari sisi bisnis konstruksi, penyediaan layanan jalan tol telah menjadi sasaran bisnis yang menarik terutama dalam satu dekade dewasa ini.

Rencana jaringan jalan tol Trans Jawa akan membentang di empat provinsi dan dibagi dalam 15 ruas tol. Proyek itu bakal menyatu dengan ruas-ruas tol yang telah beroperasi saat ini, yaitu Jakarta-Anyer, Tol Dalam Kota Jakarta, Jakarta Outer Ring Road, Jakarta-Cikampek, Cirebon-Kanci, Semarang Ring Road, dan Surabaya-Gempol.

Sesuai kebijakan pembangunan infrastruktur yang mengedepankan peran swasta dengan dukungan pemerintah (*public-private partnerships*), ruas-ruas tol itu ditenderkan terbuka kepada investor dalam dan luar negeri. Ruas-ruas itu, antara lain, ditawarkan dalam *Infrastructure Summit I* dan *Infrastructure Summit II*. Saat ini Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) Departemen Pekerjaan Umum memperoleh investor untuk 14 ruas. Hingga kini, ruas tol Probolinggo-Banyuwangi sepanjang 156 kilometer belum diminati investor.



Sumber: BPJT, 2007

Gambar 1.1. Jaringan Tol Trans Jawa

Kota Surabaya merupakan kota terbesar kedua setelah Jakarta dan merupakan ibukota Propinsi Jawa Timur dengan jumlah populasi lebih dari 2,5 juta. Pada saat yang sama, *Greater Surabaya Metropolitan Area* (GSMA) adalah pusat kegiatan politik dan ekonomi tidak hanya di Propinsi Jawa Timur tetapi juga di daerah cakupannya yang lebih luas yaitu Kalimantan, Sulawesi dan pulau-pulau di Nusa Tenggara.

Tabel 1.1. Jumlah Penduduk Kota Surabaya

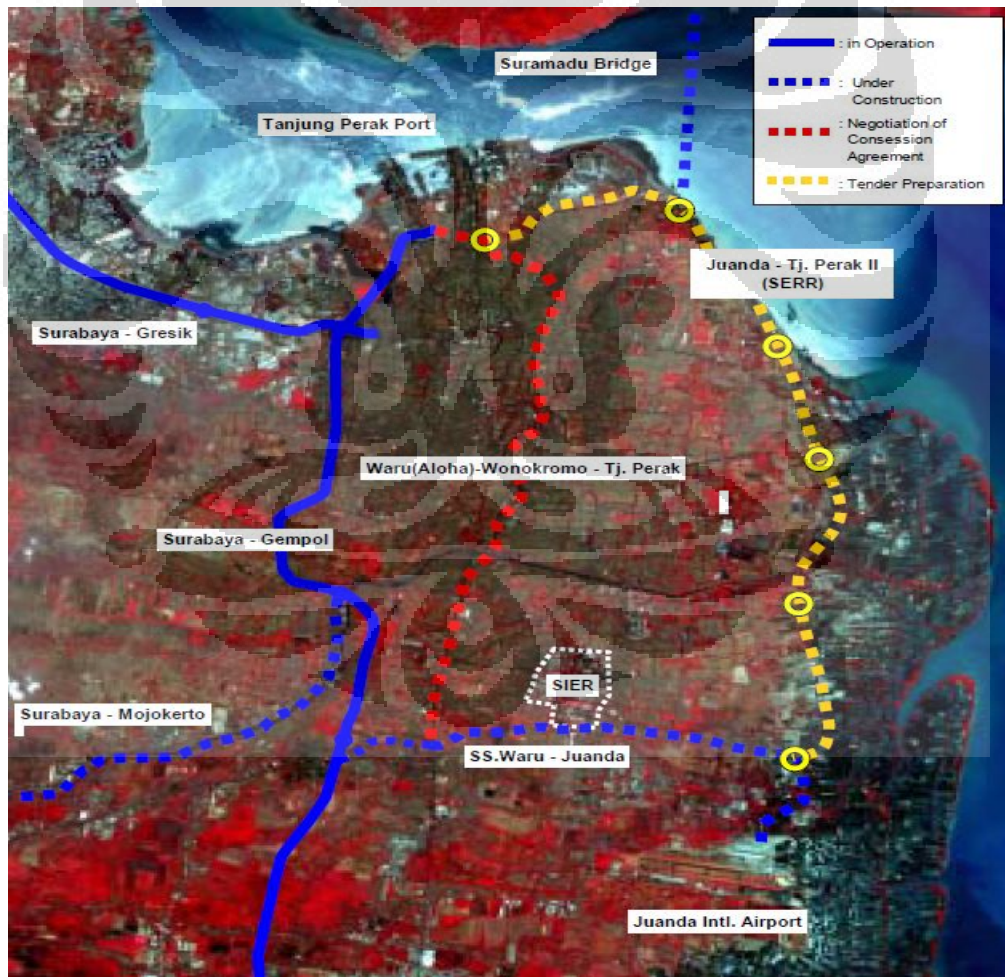
Year	Population (Surabaya)
1988	2,173,840
1989	2,189,925
1990	2,191,998
1991	2,234,333
1992	2,259,965
1993	2,286,413
1994	2,306,474
1995	2,339,335
1996	2,344,520
1997	2,356,486
1998	2,373,282
1999	2,405,946
2000	2,444,976
2001	2,568,352
2002	2,529,468
2003	2,659,566
2004	2,685,515
AAGR (%)	
1988-2000	0.98%
2000-2004	2.37%

Sumber: Surabaya in Focus, 2004

Pelabuhan Tanjung Perak, merupakan pelabuhan hub internasional, sebagai pintu gerbang ke GSMA dan salah satu 25 Pelabuhan Strategis di Indonesia yang menangani lebih dari 1 juta TEU peti kemas dan 6 juta ton kargo curah per tahun. Namun, fasilitas Tanjung Perak sebagai pelabuhan yang telah berusia tua dan kapasitas terminal tidak cukup untuk menangani permintaan kargo yang meningkat. Master Plan Study untuk pengembangan pelabuhan di Surabaya dilaksanakan dengan bantuan teknis dari *Japan International Cooperation Agency* (JICA). Sebagai Propinsi Jawa Timur yang memiliki potensi sumber daya alam berlimpah dan produk pertanian, banyak manufaktur/pabrik pengolahan yang tidak hanya dari perusahaan lokal namun juga dari negara-negara asing seperti Jepang, Taiwan, Korea dan negara ASEAN lainnya berada di GSMA. Ada Kawasan Industri SIER (*Surabaya Industrial Estate*, Rungkut) yang merupakan

kawasan industri terbesar di Indonesia, terletak di selatan kota Surabaya. Bandara Internasional Juanda juga terletak di selatan kota.

Saat ini kondisi lalu lintas perkotaan di Surabaya menderita kronis dan kemacetan yang parah, dengan alasan demi kelancaran transportasi penumpang dan barang/pengiriman ke/dari Pelabuhan Tanjung Perak, Kawasan Industri SIER (*Surabaya Industrial Eastate*, Rungkut) dan Bandara Internasional Juanda. Untuk mengatasi situasi ini, pembangunan jaringan jalan tol telah diterapkan di GSMA dan pada saat ini, jalan tol utara-selatan arteri (jalan tol Surabaya-Gempol dan jalan tol Surabaya-Gresik) yang beroperasi menyusul Ring Road bagian Barat. Namun, Ring Road bagian timur *Surabaya East Ring Road* (SERR) yaitu Bandara Juanda-Tanjung Perak belum diimplementasikan.



Sumber: BPJT, 2007

Gambar 1.2. Jaringan Jalan Tol *Greater Surabaya Metropolitan Area*

Dalam rangka memperbaiki kondisi lalu lintas perkotaan saat ini dan penyelesaian seluruh jaringan *Toll Ring Road* di GSMA karenanya pembangunan Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak secara mendesak diperlukan dan ditindak lanjuti. Oleh karenanya, maka peneliti memilih judul “*Optimasi Skema Kerjasama Pemerintah Swasta dalam Pembangunan Jalan Tol - Study Kasus : Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak*”, untuk penelitian ini agar para investor dapat tertarik untuk membangun jalan tol ini sehingga permasalahan yang ada dapat teratasi.

1.2. Perumusan Masalah

1.2.1. Identifikasi Masalah

Jalan tol merupakan salah satu fasilitas infrastruktur yang tidak bersifat monopolistik. Maksudnya, jalan tol bukan satu-satunya pilihan bagi terlaksananya kegiatan transportasi. Banyak moda transportasi lainnya yang saat ini mulai membenahi diri dan banyak dipilih oleh pengguna jasa transportasi.

Pengembangan rencana strategis seperti perluasan Pelabuhan Tanjung Perak, Bandara Internasional Juanda dan Kawasan Industri sangat penting untuk menarik dan terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan di GSMA dan Provinsi Jawa Timur. Selain itu, “Pengelompokan Proyek Pengembangan Terpadu” dikombinasikan dengan proyek inti dari pembangunan jembatan Suramadu juga diberikan prioritas tinggi, jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak adalah komponen dari grup ini.

1.2.2. Signifikansi Masalah

Dari aspek pembangunan perkotaan, jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak akan mendorong lokasi baru fasilitas perkotaan di sepanjang rute dan sebagai hasilnya diharapkan bahwa kegiatan perkotaan baru akan dikembangkan di daerah timur Kota. Seperti *ring road* memiliki fungsi untuk memberikan arus melalui lalu lintas dengan rute jalan memutar, melalui *ring road* arus lalu lintas dan volume lalu lintas di kawasan pusat akan dikurangi secara signifikan. Oleh karena itu, polusi

udara dan kebisingan di daerah perkotaan juga akan berkurang. Pada saat yang sama, ring road memiliki fungsi sebagai distributor dari lalu lintas dan mendistribusikan ulang lalu lintas dari jalan yang padat dengan volume kendaraan ke jalan yang tidak padat. Selanjutnya, ruas jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak akan memberikan akses mulus atau dapat diandalkan untuk proyek-proyek pembangunan strategis di GSMA dan tidak hanya akan mendukung pelaksanaan proyek-proyek di daerah ini tetapi juga meningkatkan efek kepada yang lain setelah implementasinya.

1.2.3. Perumusan Masalah

Sebagaimana telah dikemukakan diatas, kebutuhan akan jalan tol terasa sangat mendesak. Sementara itu sumber pembiayaan Pemerintah masih sangat terbatas, sehingga diperlukan pola Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) dalam pembangunan jalan tol. Untuk itu Perumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Apa manfaat dan kendala yang dihadapi dalam pembangunan jalan tol dengan skema kerjasama pemerintah swasta ?
2. Bagaimana bentuk skema kerjasama pemerintah swasta yang Optimum untuk pembangunan jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan gambaran latar belakang dan identifikasi permasalahan di atas maka dapat disusun rumusan masalah yang digunakan sebagai petunjuk dalam melaksanakan penelitian, yaitu:

1. Mengetahui manfaat dan kendala yang dihadapi dalam pembangunan jalan tol dengan skema kerjasama pemerintah swasta.
2. Mencari skema kerjasama pemerintah swasta yang optimum pada jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak sebagai bagian dari jaringan jalan tol di Kota Surabaya dan bagian dari jaringan jalan tol Trans Jawa, serta dapat merekomendasikan strategi ke depan dalam kerangka percepatan pembangunan di Kota Surabaya dan jalan tol di Indonesia.

Penelitian ini dibuat melalui kajian literatur, menggali kerangka peraturan, kebijakan dan isu-isu lain dalam pembangunan jalan tol, *review* kelayakan ekonomi dan keuangan termasuk subsidi serta membangun skema KPS.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif berupa masukan pemikiran kepada beberapa pihak, antara lain:

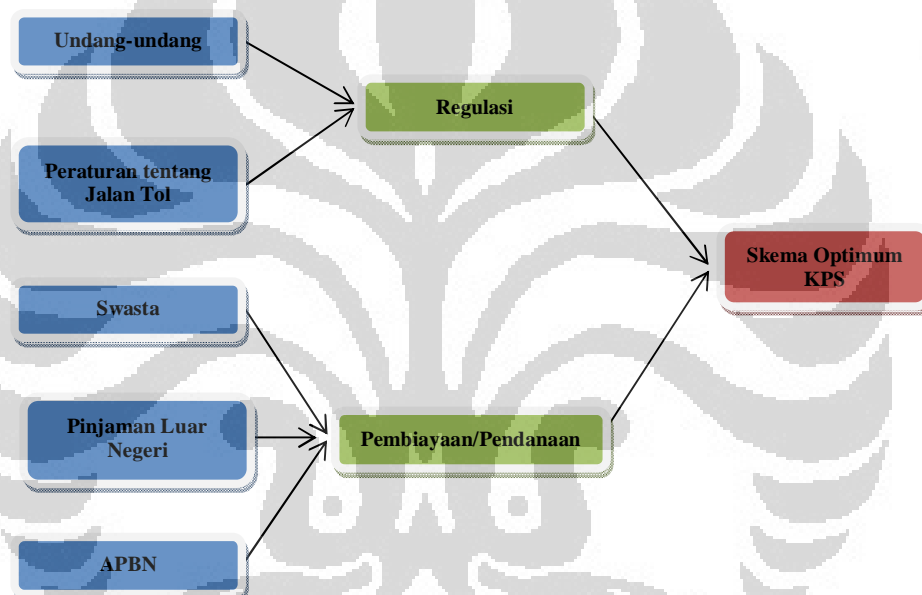
1. Bagi penulis, sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan pendidikan Pasca Sarjana bidang kekhususan Manajemen Infrastruktur Fakultas Teknik Sipil Universitas Indonesia dan menambah khasanah ilmu pengetahuan khususnya yang berhubungan dengan kerjasama pemerintah swasta.
2. Bidang ilmu manajemen Infrastruktur, khususnya PPSBIT (Program Pascasarjana Bidang Ilmu Teknik) Universitas Indonesia dan perguruan tinggi lainnya dengan harapan dapat menambah pengayaan pengetahuan mengenai kerjasama pemerintah swasta dalam penyediaan fasilitas infrastruktur.
3. Kementerian teknis dan instansi pemerintah yang terkait dalam usaha penyediaan fasilitas infrastruktur jalan tol ataupun fasilitas infrastruktur lainnya yang menggunakan konsep kerjasama pemerintah swasta.
4. Dan berperan serta meningkatkan pengembangan jaringan jalan tol di Indonesia secara umum dan Kota Surabaya secara khususnya.

1.5. Batasan Penelitian

Dalam melakukan penyusunan data Tugas Akhir, maka perlu adanya pembatasan masalah maka dari itu penelitian ini dititik beratkan pada ruas jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak yang merupakan dari bagian jaringan jalan tol di Surabaya. Dimana penelitian ini untuk menghasilkan skema KPS mana yang baik untuk digunakan pada proyek jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak sehingga nantinya dapat memberikan manfaat bagi perkembangan kota Surabaya dan kota-kota disekitarnya. Hal tersebut juga diupayakan agar memberikan penjelasan untuk tidak menyimpang dalam topik pembahasan dan lebih terarah, sehingga diperlukan batasan-batasan masalahnya sebagai berikut:

1. Objek yang akan dilakukan adalah pada jalan tol dengan ruas Bandara Juanda-Tanjung Perak dengan mencari bentuk skema pembiayaan yang akan digunakan sehingga proyek tersebut dapat terealisasi.
2. Analisis perhitungan dilakukan menggunakan Metode Penilaian Investasi untuk mengetahui tingkat pendapatan, NPV dan IRR finansial proyek jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak dengan skema BOT, sebagai alternatif sehingga dapat meningkatkan kelayakan finansial (FIRR) menjadi sebesar $\geq 15\%$.

1.6. Kerangka Konsep



Gambar 1.3. Kerangka Konsep

BAB 2

REGULASI TERKAIT PENYELENGGARAAN JALAN TOL

2.1. Pendahuluan

Payung hukum yang terkait dengan kerjasama pemerintah dan swasta sudah cukup memadai mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Menteri dan dari sisi substansi yang terkait. Setidaknya saat ini ada 4 payung hukum dalam kerjasama pemerintah dan swasta yaitu Perpres 67 tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur yang sekarang berubah menjadi Perpres No. 13 tahun 2010, Permen Keuangan No. 38 tahun 2008 tentang petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur, Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah dan Permenko Bidang Perekonomian No. 4 tahun 2006 tentang Tata Cara Evaluasi Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur yang Membutuhkan Dukungan Pemerintah (Adji, 2010).

Sementara itu di tingkat Pemerintah Daerah juga akan terkait dengan Perda yang mengatur Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Perda yang mengatur Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Perda yang mengatur tentang izin lokasi, maupun pengadaan lahan (Adji, 2010).

2.2. Peranan Regulasi terhadap KPS dalam Penyelenggaraan Jalan Tol

Secara umum masyarakat Indonesia telah terbiasa menikmati struktur tarif yang disubsidi oleh negara sehingga tingkat ketergantungan inilah yang menyebabkan terjadinya terjadinya keresahan di masyarakat saat pemerintah menaikkan harga BBM. Tidak adanya tingkat kompetisi dan struktur tarif yang tidak mencapai tingkat keekonomian menjadi salah satu penyebab pembangunan infrastruktur di Indonesia menjadi lambat kemajuannya. Akibatnya pertumbuhan infrastruktur tidak sejalan dengan tingkat permintaannya (*demand*) dan dinamika kegiatan dari masyarakat. Hal inilah yang mendorong adanya restrukturisasi pada industri

infrastruktur yang dimulai dengan mereformasi regulasi infrastruktur. Melalui berbagai reformasi di bidang infrastruktur, pemerintah tidak lagi berperan sebagai regulator melainkan juga berperan sebagai pemain. Artinya, pasar monopoli yang selama ini dijalankan oleh pemerintah pada pembangunan infrastruktur setahap demi setahap mulai membuka kran untuk melibatkan peran institusi swasta di dalam pembangunan infrastruktur.

Regulasi di Bidang Jalan. Undang-undang No. 38 tahun 2004 tentang Jalan memungkinkan keterlibatan pihak swasta dalam pengelolaan jalan tol. Di samping itu, UU ini memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk membina jalan sesuai dengan semangat otonomi daerahnya. Undang-undang ini diperkuat dengan peraturan pemerintah No. 15 tahun 2005 tentang jalan tol.

2.2.1. Kerangka Kebijakan

Banyak isu-isu KPS di sektor transportasi telah dibahas dalam RPJM. Salah satu isu adalah pada ambiguitas tentang peran regulator, kontraktor dan operator. Renstra PU menyatakan bahwa salah satu tujuan jangka menengah adalah untuk mencapai partisipasi swasta terbuka dan transparan dalam penyediaan infrastruktur jalan. Tujuan lain adalah untuk meningkatkan peran pemerintah daerah. Strategi dalam Renstra mempertimbangkan lebih lanjut mempromosikan partisipasi swasta di negara berkembang melalui pengembangan jaringan jalan. RPJM ini juga menyatakan bahwa pemerintah perlu melakukan intervensi sebagai regulator, karena industri jalan tol hampir monopoli. Masalah lainnya adalah pada sifat non-recovery biaya struktur tarif (Suyono Dikun, 2010).

2.2.2. Kerangka Hukum

Dalam pembangunan dan penyelenggaraan jalan tol di Indonesia dengan pola kerjasama pemerintah dan swasta, maka sejumlah peraturan yang dapat dijadikan sebagai payung hukum dapat diuraikan dalam kelompok peraturan sebagai berikut:

1. Peraturan Tentang Kerjasama

- a. Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
- b. Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2010 atas Perubahan Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
- c. Peraturan Menteri Keuangan No. 38 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Dan Pengelolaan Risiko Atas Penyediaan Infrastruktur.
- d. Peraturan Menteri Koordinator Bidang Ekonomi No. 4 Tahun 2006 tentang Metodologi Evaluasi Proyek Infrastruktur KPS yang Memerlukan Dukungan Pemerintah.
- e. Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2009 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Di bidang Penjaminan Infrastruktur.

Peraturan ini mengatur KPS untuk proyek-proyek infrastruktur tertentu. Dalam hal ini termasuk mengenai, bandara, pelabuhan, jalur kereta api, jalan, penyediaan air bersih /sistem pengairan, air minum, air limbah, limbah padat, informasi dan komunikasi teknologi, ketenagalistrikan, dan minyak & gas. Proyek-proyek ini dapat dilaksanakan baik berdasarkan yang dimohonkan ataupun tidak dimohonkan namun pada umumnya penyeleksian terhadap suatu Badan usaha harus dilakukan melalui proses tender terbuka. Proyek yang “*Solicited*” diidentifikasi dan disiapkan oleh Pemerintah, sedangkan untuk proyek yang “*Unsolicited*” diidentifikasi dan diajukan kepada Pemerintah oleh suatu Badan Usaha.

Lembaga Kontraktor Pemerintah dapat diadakan baik di tingkat regional ataupun nasional. Proyek KPS dapat dilaksanakan berdasarkan perijinan Pemerintah ataupun melalui Perjanjian Kerjasama (PK). Pemerintah dapat memberikan dukungan perpajakan dan atau non-pajak untuk meningkatkan kelayakan suatu proyek infrastruktur. Proyek ini harus terstruktur untuk dapat mengalokasikan risiko yang mampu dikelola secara maksimal oleh pihak pelaksana.

Peraturan Menteri Keuangan No. 38 Tahun 2006 menjabarkan kondisi-kondisi dan proses untuk mengusahakan adanya dukungan pemerintah, antara lain penjaminan-penjaminan. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan ini, pemerintah dapat memberikan jaminan terhadap tiga jenis risiko, yaitu: Risiko Politik, Risiko Kinerja Proyek, dan Risiko Permintaan. Risiko Kinerja Proyek termasuk risiko-risiko yang terjadi akibat keterlambatan dalam proses pembebasan lahan, peningkatan biaya perolehan tanah, perubahan dalam spesifikasi kontrak kerja, penundaan atau adanya penurunan kontrak penyesuaian atas tarif, keterlambatan memperoleh ijin untuk memulai kegiatan. Risiko Permintaan mengacu terhadap pendapatan riil yang berada di bawah pendapatan minimum yang dijamin karena adanya permintaan yang lebih rendah dari kontrak.

Peraturan Menteri Koordinator Bidang Ekonomi No. 4 Tahun 2006, mensyaratkan bahwa suatu permintaan atas dukungan kontingen setidaknya harus dimuat pada bagian studi kelayakan. Hal ini lebih tegas diatur dari pada pengaturan awal studi kelayakan sebagaimana dimuat dalam Peraturan Menteri Keuangan No.38 tahun 2006. Kedua peraturan tersebut menentukan bahwa dokumen lain harus diajukan untuk meminta dukungan, termasuk format kerjasama, rencana anggaran, hasil dari konsultasi publik dan lainnya.

Pemerintah telah mendirikan PT. Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT. PII) untuk mengelola jaminan-jaminan tersebut. Dengan upaya ini maka diharapkan dapat mengurangi pengeluaran biaya pembangunan proyek infrastruktur KPS dengan meningkatkan kualitas proyek KPS dan kredibilitas, serta membantu Pemerintah untuk mengelola risiko pajak dengan lebih baik dengan adanya penjaminan ini. PT. PII akan membuat kerangka kerja yang komprehensif dan konsisten untuk dapat menilai suatu proyek dan membuat keputusan sehubungan dengan pemberian jaminan dari pemerintah untuk proyek-proyek KPS.

2. Peraturan Sektoral tentang Jalan dan Jalan Tol
 - a. Undang-undang No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan.
 - b. Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2009 atas Perubahan Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2005.
 - c. Undang-undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan.

3. Peraturan Lintas Sektoral
 - a. Tentang Pembebasan Lahan
 - 1) Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - 2) Undang-undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Tanah dan Benda-benda yang ada Diatasnya.
 - 3) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
 - 4) Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005.
 - 5) Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Perpres No. 65 Tahun 2005.

 - b. Tentang Kawasan Hutan Untuk Infrastruktur
 - 1) Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
 - 2) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.
 - 3) Peraturan Menteri Kehutanan No. P.43/Menhut -II/2008 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.

Kawasan hutan dapat dimanfaatkan untuk kegiatan yang bukan kegiatan kehutanan berdasarkan ketentuan-ketentuan tertentu sebagaimana diatur oleh Menteri Kehutanan.

c. Tentang Tata Ruang dan Wilayah

- 1) Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang dan wilayah.
- 2) Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 tentang Tata Ruang dan Wilayah Nasional.

Pemerintah pusat akan mempersiapkan Tata Ruang dan Wilayah Nasional, pemerintah provinsi akan mempersiapkan Tata Ruang dan Wilayah Provinsi, dan pemerintah kabupaten akan mempersiapkan Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten. Penggunaan lahan akan disesuaikan dengan rencana tata Ruang dan Wilayah. Pemerintah akan mengendalikan penggunaannya melalui perijinan, zonasi, insentif, dis-insentif dan penalti.

2.2.3. Kerangka Kelembagaan

Disahkannya UU Jalan Nomor 38 Tahun 2004 dan PP Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, merupakan langkah pemerintah untuk melakukan pemisahan fungsi regulator dan operator di bidang jalan tol yang sebelumnya keduanya dipegang PT. Jasa Marga kini telah dipisah. Keberadaan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) yang disahkan melalui Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia Nomor 295/PRT/M/2005 tanggal 28 Juni 2005 berfungsi sebagai regulator di bidang jalan tol. BPJT mempunyai wewenang melakukan sebagian pengaturan, pengusahaan, dan pengawasan badan usaha jalan tol untuk memberikan manfaat yang maksimal bagi negara dan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. (PP No.15/2005 pasal 74).

Badan ini mempunyai tugas pokok dan fungsi;

- a. Merekomendasikan tarif awal dan penyesuaiannya kepada Menteri.
- b. Melakukan pengambilalihan hak pengusahaan jalan tol yang telah selesai masa konsesinya dan merekomendasikan pengoperasian selanjutnya kepada Menteri.
- c. Melakukan pengambil alihan hak sementara pengusahaan jalan tol yang gagal dalam pelaksanaan konsesi untuk kemudian dilelangkan kembali pengusahaannya.

- d. Melakukan persiapan pengusahaan jalan tol yang meliputi analisa kelayakan finansial, studi kelayakan dan persiapan amdal.
- e. Melakukan pengadaan investasi jalan tol melalui pelelangan secara transparan dan terbuka.
- f. Membantu proses pelaksanaan pembebasan tanah dalam hal kepastian tersedianya dana yang berasal dari badan usaha dan membuat mekanisme penggunaannya.
- g. Memonitor pelaksanaan perencanaan dan pelaksanaan konstruksi serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol yang dilakukan badan usaha.
- h. Melakukan pengawasan terhadap badan usaha atas pelaksanaan seluruh kewajiban perjanjian pengusahaan jalan tol dan melaporkannya secara periodik kepada Menteri. (PP No.15/2005 tentang jalan tol pasal 75).

2.3. Dukungan Pemerintah dalam Peraturan Perundangan

Peran serta pemerintah dengan memberikan dukungan kepada penyediaan dan penyelenggaraan fasilitas infrastruktur adalah dengan mengalokasikan sejumlah anggaran pemerintah. Penggunaan anggaran ini harus mengedepankan prinsip efisiensi dan efektifitas mengingat keterbatasan sumber anggaran pemerintah sedangkan alokasi atau peruntukannya yang hampir tak terbatas. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23 dinyatakan bahwa:

- a. APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, (ayat 3).
- b. Rancangan Undang-Undang APBN diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan DPD, (ayat 2).
- c. Apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan oleh presiden, pemerintah menjalankan APBN tahun lalu, (ayat 3).

Dari pernyataan dalam Undang-undang Dasar tahun 1945 tersebut, jelas terlihat bahwa APBN sebagai alat pemerintah dalam membangun negara melalui proses yang tidak mudah sebelum dapat digunakan. Karena APBN adalah amanat dari rakyat untuk digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Mengacu kepada Undang-undang Dasar tahun 1945 pasal 23 maka pemerintah telah menetapkan Undang-undang No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47 tentang Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, terdapat asas-asas umum pengelolaan keuangan negara yang berisi: Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.

Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain :

1. Akuntabilitas berorientasi pada hasil;
2. Profesionalitas;
3. Proporsionalitas;
4. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
5. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan diadopsinya asas-asas umum tersebut di dalam Undang-undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan Undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran pemerintah atau anggaran negara diletakkan dalam suatu sarana yang disebut sebagai Perbendaharaan Negara. Dalam Undang-undang nomor 1 Tahun 2004, dijelaskan bahwa ruang lingkup dari Perbendaharaan Negara, meliputi:

1. Pelaksanaan pendapatan dan belanja negara;
2. Pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
3. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara;
4. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah;
5. Pengelolaan kas;
6. Pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;
7. Pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah;
8. Penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah;
9. Penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;
10. Penyelesaian kerugian negara/daerah;
11. Pengelolaan badan layanan umum;
12. Perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

Berdasarkan peraturan perundangan tersebut di atas guna menjamin terlaksananya pemberian dukungan pemerintah yang efektif, efisien, transparan, dan mampu dipertanggungjawabkan maka dalam Pasal 17 Perpres 67 tahun 2005, pemerintah menyatakan kesanggupannya untuk menyediakan dukungan fiskal terhadap proyek PPP atau KPS dengan menegaskan bahwa dukungan tersebut harus mengikuti prinsip-prinsip manajemen risiko beserta mitigasinya dan dalam kerangka APBN maupun APBD. Pemberian dukungan fiskal terhadap proyek infrastruktur dimaksudkan untuk menarik pihak swasta agar mau berinvestasi mengingat banyak proyek infrastruktur yang memiliki nilai profitabilitas rendah dan/atau risiko yang besar. Dengan pemberian dukungan tersebut dapat dijadikan alat oleh pemerintah untuk menjamin pelaksanaan dan operasional selama masa konsesi.

Berdasarkan Manual Pedoman Pelaksanaan (MPP) Untuk Perpres nomor 67 tahun 2005 Volume 1, secara umum dukungan hendaknya diminimalkan dalam setiap lingkup Proyek KPS dan pada prinsipnya proyek-proyek dari jenis BOOT (*Build-Own-Operate-Transfer*) sebaiknya tidak menerima dukungan fiskal karena salah satu alasan utama penyediaan infrastruktur dengan KPS adalah untuk mengurangi beban investasi pemerintah. Dengan dasar tersebut maka konsentrasi pendanaan oleh pemerintah dapat lebih dikonsentrasikan kepada proyek-proyek sosial dan regional penting yang layak dari segi ekonomis tetapi tidak layak dari segi komersial. Dengan demikian, pemberian dukungan fiskal sebaiknya diarahkan kepada proyek-proyek yang memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Kelayakan keuangannya bersifat marginal dan memerlukan subsidi tetap.
2. Layak dari sisi keuangan akan tetapi memiliki risiko yang besar. Risiko-risiko tersebut dapat dimitigasi melalui bantuan keuangan seperti jaminan pemerintah yang bersifat kontinjen; dan kelayakannya marginal dan mempunyai risiko-risiko yang dapat dimitigasi melalui berbagai bentuk dukungan pemerintah.

Sedangkan dari sudut pengaruh keuangan, dukungan dapat diklasifikasikan ke dalam dua bentuk, yaitu:

1. Dukungan keuangan tetap, diperhitungkan di awal. Dukungan bentuk ini disebut sebagai dukungan non kontinjen (*non contingent liabilities*).
2. Dukungan kontinjen (*contigent liabilities*), misalnya berbagai jenis jaminan yang mutlak karena sifatnya dan merupakan pembayaran-pembayaran yang kontinjen karena kejadian-kejadian tidak terwujud sebagaimana ditetapkan dalam kontrak KPS. Biaya keuangan bagi pemerintah tidak dapat diketahui di muka walaupun dapat dibatasi pada tingkat maksimal.

BAB 3

KERJASAMA PEMERINTAH SWASTA

3.1. Pendahuluan

Keterlibatan sektor swasta bukan hal baru yang mulai dibicarakan dalam suatu penyelenggaraan negara karena beberapa negara seperti halnya Inggris, Kanada, Amerika, Perancis, dan beberapa negara lainnya telah menerapkan penyertaan modal swasta dalam penyelenggaraan beberapa infrastruktur yang mereka bangun. Penyertaan kerjasama pihak swasta biasa dikenal sebagai bentuk Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) atau *Public Private Partnership* (PPP). Tidak ada definisi yang pasti mengenai KPS. Salah satu definisi KPS adalah kemitraan antara sektor publik (negara) dan sektor swasta (*private*) dalam perencanaan, pembiayaan, pembangunan, desain proyek-proyek bagi penyediaan kebutuhan publik.

3.2. Definisi Kerjasama Pemerintah Swasta

Kerjasama pemerintah dan swasta atau yang lebih dikenal saat ini adalah *Public Private Partnership*, menurut Willam J. Parente(2006) dan Praptono Djunedi (2007) adalah suatu kesepakatan atau kontrak antara negara dan pihak swasta dimana pihak swasta memegang sebagian fungsi pemerintah dalam periode waktu tertentu, pihak swasta memiliki bagian dalam resiko dan tanggung jawab selain juga mendapatkan kompensasi keuntungan secara langsung maupun tak langsung, dan fasilitas publik, tanah dan beberapa sumberdaya milik negara dapat digunakan dalam penyelenggaraan kerjasama antara pihak swasta dan pemerintah dalam rangka penyediaan fasilitas publik. Dalam publikasi skema kerjasama pemerintah British Columbia (2003), disampaikan bahwa *Public Private Partnership* merupakan bentuk kesepakatan resmi antara pemerintah dan pelaku bisnis (swasta) dengan beberapa ketentuan dan syarat atas aset dan penyediaan pelayanan publik yang mencakup tentang tanggung jawab, keuntungan, resiko bagi masing-masing pihak. Dalam Buku *Public Private Partnership Handbook* yang diterbitkan oleh Asian

Development Bank (2007), dikatakan bahwa KPS adalah suatu bentuk hubungan kerjasama antara publik dalam hal ini pemerintah dan swasta dalam konteks Infrastruktur dan Pelayanan lainnya.

Sedangkan Dalam buku yang berjudul *Public -Private Partnerships Principles of Policy and Finance*, E.R. Yescombe mendefinisikan *Public-Private Partnerships* adalah bentuk kerjasama antara pemerintah sebagai pihak publik dan swasta sebagai pihak *private* dengan elemen kunci sebagai berikut:

- a. Kontrak jangka panjang yang terjadi antara pemerintah (*public*) dan swasta (*private*).
- b. Untuk desain, konstruksi, pembiayaan, dan operasional dilaksanakan oleh pihak swasta.
- c. Pembayaran selama jangka waktu kontrak KPS kepada pihak swasta dilaksanakan oleh pemerintah maupun pengguna secara langsung sebagai kompensasi terhadap penggunaan fasilitas infrastruktur.
- d. Adanya alih kepemilikan dari pihak swasta kepada pemerintah di akhir kontrak KPS.

Di Indonesia, jenis proyek infrastruktur yang akan dan dapat dikerjasamakan dengan investor swasta meliputi : transportasi (pelabuhan laut, sungai atau danau, pelabuhan udara, jaringan rel dan stasiun kereta api), jalan (jalan tol dan jembatan tol) pengairan (saluran pembawa air baku), air minum (bangunan pengambilan air baku, jaringan transmisi, jaringan distribusi, instalasi pengolahan air minum), air limbah (instalasi pengolah air limbah, jaringan pengumpul dan jaringan utama) serta sarana persampahan (pengangkut dan tempat pembuangan), telekomunikasi (jaringan telekomunikasi), ketenagalistrikan (pembangkit, transmisi, dan distribusi tenaga listrik), minyak dan gas bumi (pengolahan, penyimpanan, pengangkutan, transmisi atau distribusi migas).

Privatisasi dapat dimodelkan dengan mengurangi keterlibatan pemerintah dalam menjalankan operasional infrastruktur atau dengan model menciptakan kemitraan antara pemerintah dan penyedia layanan swasta di mana pemerintah masih merupakan pemain utama. *Public Private Partnership* merupakan suatu

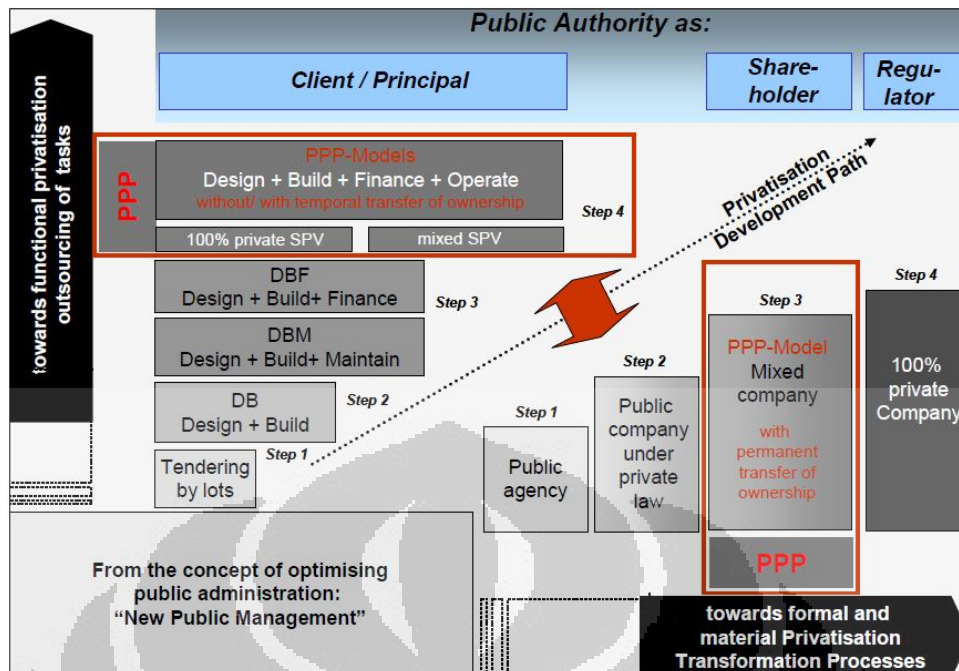
model pemindahan sebagian atau seluruh tanggung jawab kepada pihak-pihak yang berkepentingan yang mempunyai tujuan-tujuan tertentu untuk mengatasi permasalahan-permasalahan terutama masalah pendanaan yang dialami oleh pemerintah agar mengalami percepatan dalam pembangunan proyek vital. KPS ini dianggap penting karena mengatasi permasalahan dasar dalam perekonomian dan mengurangi beban pemerintah dalam percepatan pembangunan.

Dengan KPS diharapkan akan mampu memanfaatkan pendanaan yang ada dengan efektif dan efisien. *Partnership* mempunyai arti penting terhadap dua sektor yang dapat mentransfer resiko-resiko yang akan dihadapi dari proyek yang dihadapi. Dengan alokasi resiko tersebut diharapkan akan dapat suatu manajemen resiko yang efektif dan efisien.

Ada dua teori dasar yang mendasari terhadap *Public Private Partnership* yaitu: *Agency theory* yang berprinsip kepada pemindahan hak-hak kepemilikan dan informasi-informasi yang dijelaskan dalam kontrak organisasi. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam *Agency theory* ini adalah pemilihan agen yang benar yang sesuai dengan kriteria yang sesuai dengan tugas dan fungsi serta pengawasan terhadap agen yang berperan agar sesuai dengan tugas pokok dan fungsi. Teori berikutnya adalah *Transaction cost theory* yang berfokus kepada kontrak yang jelas terutama dalam hal pengaturan keuangan baik struktur, monitor, bonding dan *residual cost*. PPP dapat menurunkan ongkos produksi karena tekanan-tekanan dari pesaing dapat membatasi proses manajerial yang tidak efisien.

3.3. Model Kerjasama Pemerintah Swasta

Dalam menjalankan KPS dapat dilakukan dengan berbagai macam tipe. Penggunaan metode dapat berbeda antara satu tipe proyek dengan proyek yang lainnya tergantung dari pada kesepakatan yang saling menguntungkan antara pemerintah dan operator (swasta).



Sumber : Alfen, 2009.

Gambar 3.1. Struktur Model KPS

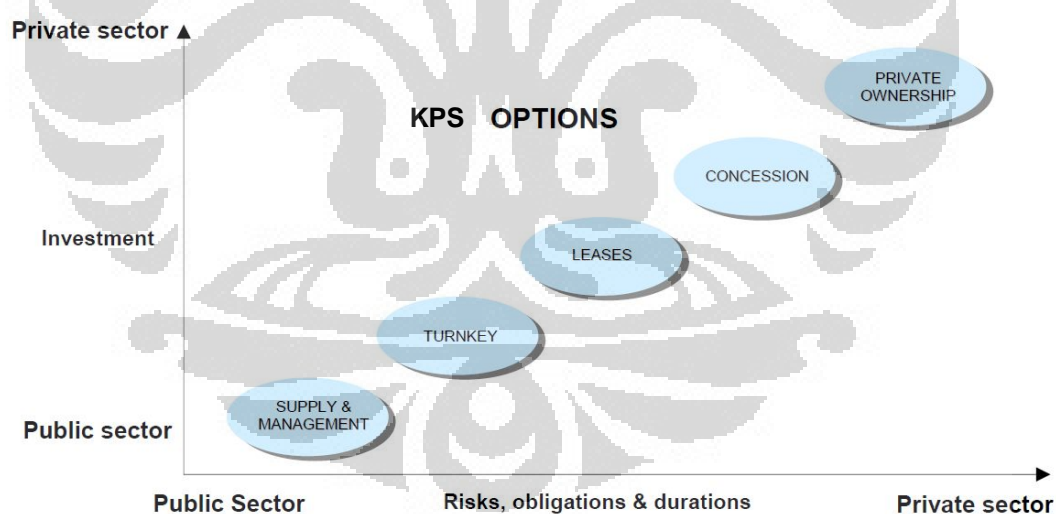
Sebuah model spektrum yang luas telah muncul untuk memungkinkan partisipasi sektor swasta dalam penyediaan fasilitas infrastruktur dan pelayanan. Model KPS bervariasi dari kontrak manajemen jangka pendek sederhana (dengan atau tanpa kebutuhan investasi) sampai membentuk BOT jangka panjang dan sangat kompleks, untuk divestasi. Model ini bervariasi terutama oleh (UNESCAP, 2007):

1. Kepemilikan aset modal.
2. Tanggung jawab untuk investasi.
3. Asumsi risiko, dan
4. Jangka waktu kontrak.

Model KPS dapat diklasifikasikan ke dalam lima kategori global yang pada umumnya (tetapi tidak selalu) meningkatkan keterlibatan dan asumsi risiko oleh sektor swasta. Keempat kategorisasi yang global dari partisipasi swasta adalah:

1. Penyediaan dan kontrak manajemen
2. *Turnkey* proyek
3. *Affermage* / Sewa
4. Konsesi
5. Kepemilikan aset swasta

Fitur dasar dari lima kategori global dari model KPS ditunjukkan pada Gambar 3.2. Setiap model memiliki pro dan kontra dan bisa cocok untuk mencapai beberapa tujuan partisipasi swasta. Karakteristik khusus dari beberapa sektor dan perkembangan teknologi mereka, rezim hukum dan peraturan, dan persepsi publik dan politik tentang layanan di sektor juga dapat menjadi faktor dalam menentukan kesesuaian bentuk khusus dari partisipasi swasta. Sebagai contoh, kontrak manajemen biasa digunakan untuk aset yang ada dalam sektor air dan transportasi, *affermage*/sewa di sektor transportasi, konsesi di sektor transportasi dan telekomunikasi, dan *turnkey* dan kepemilikan aset swasta di sektor listrik.



Sumber : UNESCAP, 2007.

Gambar 3.2. Fitur dasar model KPS

Pada tabel berikut ini dapat dilihat kategori dan klasifikasi model KPS secara global.

Tabel 3.1. Klasifikasi KPS / model PSP

Kategori	Tipe	Kepemilikan Aset	Tanggung Jawab Investasi	Asumsi Risiko	Jangka Waktu Kontrak (Tahun)
Supply dan manajemen kontrak	Outsourcing	Public	Public	Public	1-3
	Manajemen pemeliharaan	Public	Public/Private	Private/Public	3-5
	Management Operasional	Public	Public	Public	3-5
<i>Turnkey</i>		Public	Public	Private/Public	1-3
Affermage/Sewa	<i>Affermage</i>	Public	Public	Private/Public	3-20
	Sewa*	Public	Public	Private/Public	3-20
Konsesi	<i>Franchise</i>	Public/Private	Private/Public	Private/Public	3-7
	BOT**	Public/Public	Public/Public	Public/Public	15-30
Kepemilikan Aset Swasta (tipe PFI)	BOO/DBFO	Private	Private	Private	Indefinite
	PFI***	Private/Public	Private	Private/Public	10-30
	Divestiture	Private	Private	Private	Indefinite

Sumber : UNESCAP, 2007.

* Build-Lease-Transfer (BLT).

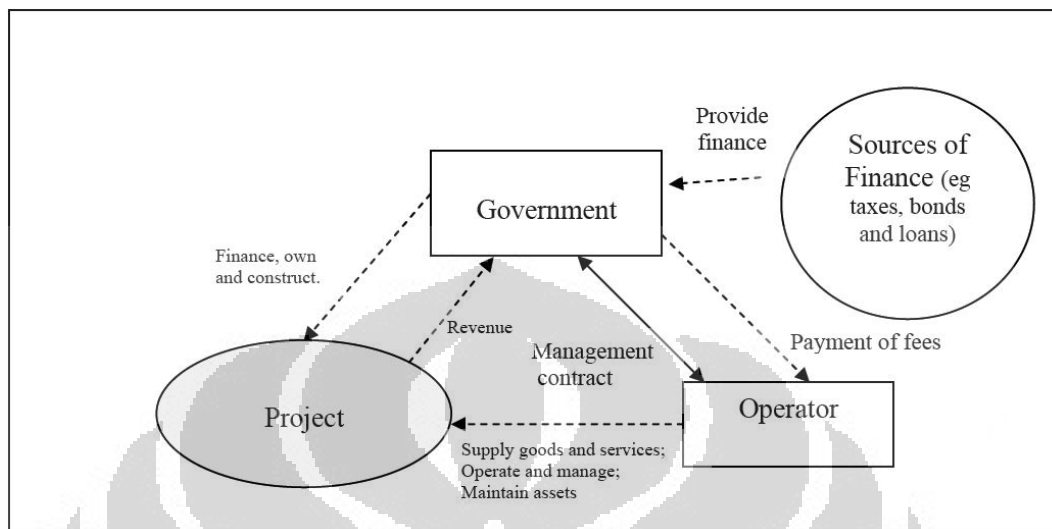
** Build-Operate-Transfer (BOT) memiliki banyak tipe lainnya seperti Build-Transfer-Operate (BTO), Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) dan Build-Rehabilitate-Operate-Transfer (BROT).

*** Model Private Finance Initiative (PFI) memiliki nama lain. Dalam beberapa kasus kepemilikan aset dapat dialihkan ke sektor publik.

1. Manajemen Kontrak

Manajemen kontrak adalah perjanjian kontraktual untuk pengelolaan sebagian atau keseluruhan dari sebuah perusahaan publik (misalnya, terminal pelabuhan khusus untuk bongkar muat kontainer di pelabuhan) oleh sektor swasta. Manajemen kontrak memungkinkan kemampuan sektor swasta untuk dibawa ke dalam desain layanan dan pengiriman, pengendalian operasional, manajemen tenaga kerja dan pengadaan peralatan. Namun, sektor publik mempertahankan kepemilikan fasilitas dan peralatan. Sektor swasta ini diberikan tanggung jawab tertentu tentang layanan dan biasanya tidak diminta untuk menanggung risiko komersial. Kontraktor swasta adalah membayar biaya untuk mengelola dan mengoperasikan layanan. Biasanya, pembayaran biaya tersebut berbasis kinerja. Biasanya, masa kontrak pendek, biasanya dua sampai periode lima tahun. Tetapi

untuk masa kontrak yang panjang digunakan untuk fasilitas operasional yang besar dan kompleks seperti pelabuhan atau bandara. Gambar 3.3, menunjukkan struktur khas manajemen kontrak.



Sumber : UNESCAP, 2007.

Gambar 3.3. Struktur Manajemen Kontrak

Pro dan kontra dari model ini meliputi:

Pro :

- Dapat diterapkan dalam waktu singkat;
- Sedikitnya kompleks dari semua kategori KPS;
- Di beberapa negara, politik dan sosial lebih dapat diterima untuk proyek-proyek tertentu (seperti air dan proyek-proyek strategis seperti pelabuhan dan bandara).

Kontra :

- Keuntungan efisiensi mungkin terbatas dan sedikit insentif untuk sektor swasta untuk berinvestasi;
- Hampir semua risiko ditanggung oleh sektor publik;
- Terutama berlaku untuk aset-aset infrastruktur yang ada.

Ada beberapa tipe yang termasuk dalam manajemen kontrak, berikut ini dapat dilihat :

a. *Supply* atau kontrak jasa

Pengadaan peralatan, bahan baku, energi dan listrik, dan tenaga kerja adalah contoh khas dari penawaran atau kontrak layanan. Pemegang konsesi swasta dapat masuk sendiri ke dalam sejumlah kontrak penjualan atau layanan badan usaha

lain/ provider untuk penyediaan peralatan, bahan, daya dan energi, dan tenaga kerja. Keutamaannya bukan kegiatan organisasi (publik atau swasta) seperti catering, kebersihan, kesehatan, penanganan bagasi, keamanan, dan jasa transportasi untuk staf dapat dilakukan oleh penyedia layanan sektor swasta. Pengaturan semacam ini juga dikenal sebagai outsourcing.

Beberapa bentuk perjanjian lisensi atau operasi digunakan jika sektor swasta adalah untuk memberikan layanan langsung kepada pengguna fasilitas infrastruktur. Contoh pengaturan tersebut meliputi, perizinan perusahaan bongkar muat untuk kargo penanganan tenaga kerja di pelabuhan dan jasa catering untuk penumpang pada sistem kereta api (Perkeretaapian India, misalnya). Tujuan utama dari lisensi tersebut adalah untuk menjamin penyediaan layanan yang relevan pada tingkat yang diinginkan kuantitas dan kualitas.

b. Manajemen Pemeliharaan

Aset kontrak pemeliharaan sangat populer dengan operator transportasi. Kadang-kadang peralatan vendor/ pemasok juga dapat bergerak untuk pemeliharaan aset diperoleh dari mereka. Sebagai contoh, sebagian besar bis-bis Bangkok Metropolitan Transport Authority di Bangkok, Thailand diselenggarakan oleh perusahaan pemasok.

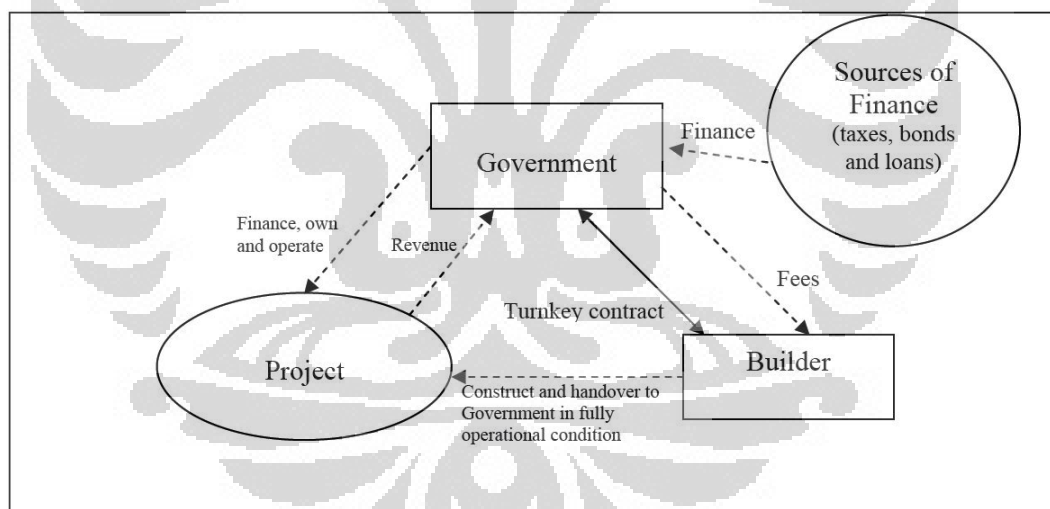
c. Manajemen Operasional

Manajemen kontrak dari fasilitas utama transportasi seperti pelabuhan atau bandara mungkin berguna saat tenaga kerja lokal atau keahlian dalam menjalankan fasilitas terbatas atau ketika meresmikan sebuah pekerjaan baru. Banyak bandara dan fasilitas pelabuhan di kawasan ini (misalnya, Terminal Cargo Bandara Delhi; Terminal Bandara Vientiane; Terminal Baru Peti Kemas di Chittagong, Bangladesh) dikelola dan dioperasikan oleh operator sektor swasta. Manajemen kontrak juga cukup umum di sektor transportasi untuk menyediakan beberapa unsur-unsur non-transportasi dari kegiatan transportasi seperti sistem tiket angkutan umum dan sistem reservasi. Manajemen operasional dari pelayanan angkutan perkotaan juga dapat dikontrakkan kepada sektor swasta.

Dalam tipe kontrak yang paling sederhana, operator swasta membayar biaya tetap untuk melaksanakan tugas-tugas manajerial. Kontrak lebih kompleks dapat menawarkan insentif yang lebih besar untuk peningkatan efisiensi dengan menentukan kinerja target dan biaya tersebut sebagian dibuat berdasarkan kepuasan mereka.

2. *Turnkey*

Turnkey adalah model tradisional pengadaan sektor publik untuk fasilitas infrastruktur. Umumnya, kontraktor swasta yang dipilih melalui proses penawaran. Desain kontraktor swasta dan membangun fasilitas untuk biaya tetap, bunga atau total biaya, yang merupakan salah satu kriteria utama dalam memilih tawaran yang menang. Kontraktor mengasumsikan risiko pada tahap desain dan konstruksi. Skala investasi oleh sektor swasta umumnya rendah dan untuk jangka pendek. Biasanya, dalam jenis pengaturan tidak ada insentif yang kuat untuk penyelesaian awal proyek. Jenis partisipasi sektor swasta juga dikenal sebagai *Design-Build*. Gambar 3.4, memperlihatkan struktur khas kontrak *turnkey*.



Sumber : UNESCAP, 2007.

Gambar 3.4. Struktur Kontrak *Turnkey*

Pro dan kontra dari model ini meliputi:

Pro :

- Dipahami dengan baik model tradisional;
- Kontrak perjanjian tersebut tidak kompleks;
- Umumnya penegakan kontrak bukan merupakan isu utama.

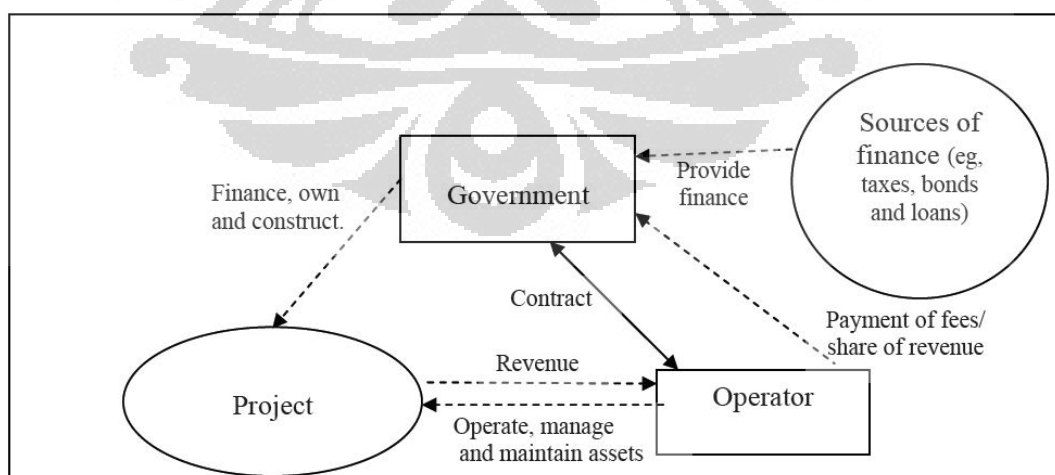
Kontra :

- Sektor swasta tidak memiliki insentif yang kuat untuk penyelesaian awal;
- Semua risiko kecuali yang berada di fase konstruksi dan instalasi ditanggung oleh sektor publik;
- Rendahnya investasi swasta untuk jangka waktu terbatas, hanya inovasi yang terbatas dapat dilakukan.

3. *Affermage* / Sewa

Dalam kategori pengaturan operator (penyewa) bertanggung jawab untuk mengoperasikan dan memelihara fasilitas infrastruktur dan pelayanan, tetapi umumnya operator tidak diperlukan untuk melakukan investasi besar. Namun, seringkali model ini diterapkan dalam kombinasi dengan model-model lain seperti build-rehabilitate-operate-transfer. Dalam kasus seperti itu, masa kontrak umumnya lebih lama dan sektor swasta diperlukan untuk membuat tingkat investasi yang signifikan.

Pengaturan dalam sebuah *affermage* dan sewa sangat mirip. Perbedaan antara mereka adalah teknis. Dalam sewa, operator mempertahankan pendapatan yang dikumpulkan dari pelanggan/pengguna fasilitas dan membuat pembayaran biaya sewa yang ditetapkan kepada otoritas kontrak. Dalam *affermage*, operator dan otoritas kontrak berbagi pendapatan dari pelanggan/pengguna. Gambar 3.5, menunjukkan struktur khas suatu *affermage*/kontrak sewa.



Sumber : UNESCAP, 2007.

Gambar 3.5. Struktur Kontrak *Affermage* / Sewa

Dalam tipe *affermage*/sewa untuk kesepakatan, operator mengambil sewa baik infrastruktur dan peralatan dari pemerintah untuk periode waktu yang disepakati. Secara umum, pemerintah menjaga tanggung jawab untuk investasi dan dengan demikian menanggung risiko investasi. Risiko operasional akan ditransfer ke operator. Namun, sebagai bagian dari sewa, beberapa aset dapat ditransfer secara permanen untuk jangka waktu yang panjang selama masih dalam umur ekonomis dari aset. Fasilitas tetap dan tanah disewakan untuk jangka waktu lebih lama daripada untuk aset bergerak. Tanah yang akan dikembangkan oleh penyewa biasanya ditransfer untuk jangka waktu 15-30 tahun.

Pro dan kontra dari model ini meliputi:

Pro :

- Dapat diterapkan dalam waktu singkat;
- Signifikan investasi swasta mungkin berdasarkan perjanjian jangka panjang;
- Di beberapa negara, hukum dan politik lebih dapat diterima untuk proyek-proyek strategis seperti pelabuhan dan bandara.

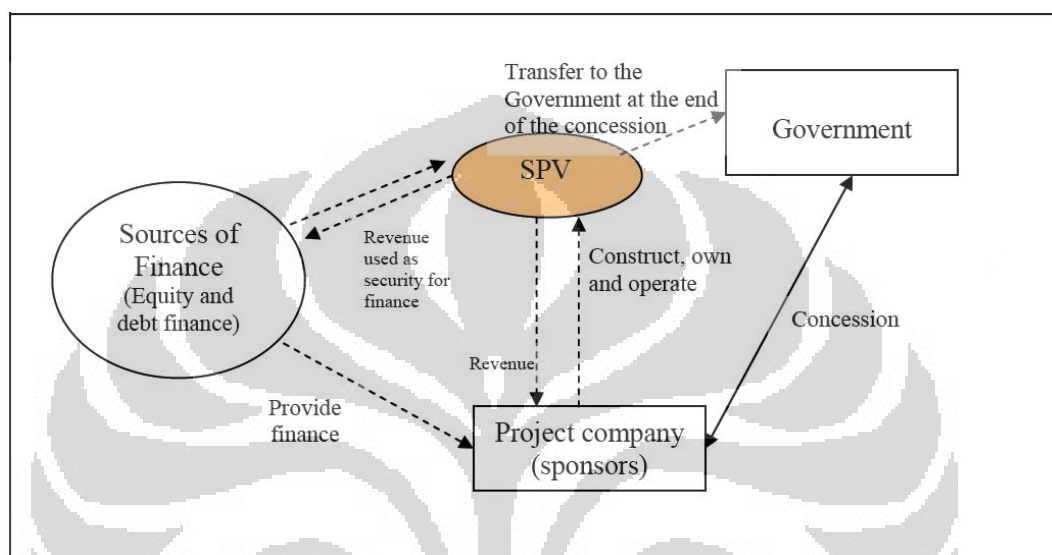
Kontra :

- Memiliki sedikit insentif bagi sektor swasta untuk berinvestasi;
- Hampir semua risiko ditanggung oleh sektor publik;
- Umumnya digunakan untuk aset-aset infrastruktur yang ada;
- Pengawasan regulasi yang cukup mungkin diperlukan.

4. Konsesi

Dalam bentuk KPS, Pemerintah mendefinisikan dan memberikan hak khusus untuk suatu perusahaan (biasanya sebuah perusahaan swasta) untuk membangun dan mengoperasikan fasilitas untuk jangka waktu yang tetap. Pemerintah dapat mempertahankan kepemilikan fasilitas utama dan atau yang tepat untuk menyediakan layanan. Dalam konsesi, pembayaran dapat dilakukan dua cara: Pemegang konsesi membayar kepada pemerintah untuk hak-hak konsesi dan pemerintah juga dapat membayar konsesi, yang tersedia berdasarkan perjanjian untuk memenuhi kondisi khusus tertentu. Biasanya pembayaran tersebut oleh pemerintah mungkin diperlukan untuk membuat proyek komersial dan/atau mengurangi tingkat risiko komersial yang

diambil oleh sektor swasta, terutama pada tahun-tahun awal program KPS di suatu negara ketika sektor swasta mungkin tidak memiliki kepercayaan yang cukup dalam menjalankan seperti sebuah usaha komersial. Periode konsesi umumnya berkisar antara 5 sampai 50 tahun. Gambar 3.6, menunjukkan struktur tipikal kontrak konsesi. Bisa dicatat bahwa dalam model konsesi dari KPS, sebuah SPV tidak selalu diperlukan. Sebuah SPV mungkin diperlukan untuk tipe BOT namun konsesi.



Sumber : UNESCAP, 2007.

Gambar 3.6. Struktur Kontrak Konsesi

Pro dan kontra dari model ini meliputi:

Pro :

- Sektor swasta menanggung bagian yang signifikan atas risiko;
- Tingginya tingkat investasi swasta;
- Potensi keuntungan yang efisien dalam semua tahap pengembangan dan implementasi proyek dan inovasi teknologi tinggi.

Kontra :

- Sangat kompleks untuk mengimplementasikan dan mengelola;
- Mungkin memiliki dasar biaya fiskal kepada pemerintah;
- Negosiasi antara pihak dan akhirnya membuat kesepakatan proyek mungkin membutuhkan waktu yang lama;
- Mungkin memerlukan pengawasan regulasi yang erat;
- Kontinjensi kewajiban kepada pemerintah dalam jangka menengah dan panjang.

Konsesi dapat diberikan untuk pemegang konsesi di bawah dua tipe kesepakatan kontrak, Tipe konsesi tersebut dijelaskan di bawah ini :

a. *Franchise*

Di bawah perjanjian *franchise* Pemegang konsesi menyediakan layanan yang sepenuhnya ditentukan oleh kewenangan *franchise*. Sektor swasta membawa risiko komersial dan mungkin diperlukan untuk melakukan investasi. Bentuk partisipasi sektor swasta secara historis yang populer seperti dalam menyediakan bus kota atau jasa kereta api.

b. *Build-Operate-Transfer*

Dalam *Build-Operate-Transfer* atau BOT (dan tipe lainnya yaitu *Build-Transfer-Operate* (BTO), *Build-Rehabilitate-Operate-Transfer* (BROT), *Build-Lease-Transfer* (BLT)) sejenis perjanjian, Pemegang konsesi yang melakukan investasi dan mengoperasikan fasilitas untuk jangka waktu tertentu setelah kepemilikan beralih kembali ke sektor publik. Dalam tipe ini pengaturan, operasional dan investasi risiko dapat substansial ditransfer ke pemegang konsesi tersebut. Namun, dalam tipe BOT model pemerintah mempunyai kewajiban bersyarat secara eksplisit dan implisit yang mungkin timbul karena jaminan pinjaman yang diberikan dan standar dari pemerintah dan perusahaan publik atau swasta terhadap kredit yang tanpa jaminan. Dengan mempertahankan kepemilikan utama, pemerintah mengendalikan kebijakan dan dapat mengalokasikan risiko kepada pihak-pihak paling cocok untuk menanggung itu atau menghapusnya.

Dalam konsesi BOT, sering pemegang konsesi yang mungkin diperlukan untuk mendirikan sebuah *special purpose vehicle* (SPV) untuk pelaksanaan dan pengoperasian proyek tersebut. SPV dapat dibentuk sebagai perusahaan patungan dengan penyertaan saham dari berbagai pihak sektor swasta dan sektor publik. Selain penyertaan modal, pemerintah juga dapat memberikan hibah modal atau insentif keuangan lainnya untuk sebuah proyek BOT. BOT adalah bentuk umum dari KPS di semua sektor di negara-negara Asia. *Bangkok Mass Transit System Public* (BTS), sistem kereta api *elevated* di Bangkok, adalah sebuah contoh proyek BOT. Proyek ini dilaksanakan di bawah perjanjian konsesi BOT 30-tahun

antara pemegang konsesi dan *Bangkok Metropolitan Administration* (Pemerintah kota). Sejumlah besar pelabuhan dengan BOT dan proyek jalan telah dilaksanakan di wilayah tersebut.

Berdasarkan perjanjian *Build-Rehabilitate-Operate-Transfer* (BROT), seorang pengembang swasta membangun fasilitas tambahan dengan fasilitas yang ada atau sebagian selesai dibangun dan merehabilitasi aset yang ada, kemudian mengoperasikan dan memelihara fasilitas dengan risiko sendiri untuk masa kontrak. BROT adalah bentuk yang populer dari KPS di sektor air. Banyak proyek sektor air dengan BROT telah dilaksanakan di Cina, Indonesia dan Thailand.

Perbedaan utama antara tipe konsesi *franchise* dan BOT adalah bahwa, dalam *franchise* kewenangan adalah dalam memimpin dalam menetapkan tingkat pelayanan dan siap untuk melakukan pembayaran untuk melakukannya, sementara dalam tipe BOT kewenangan mengenakan beberapa dasar persyaratan dan mungkin tidak memiliki tanggung jawab keuangan langsung.

5. Kepemilikan Aset Swasta

Dalam hal ini bentuk partisipasi sektor swasta tetap bertanggung jawab untuk desain, konstruksi dan operasi dari fasilitas infrastruktur dan dalam beberapa kasus sektor publik dapat melepaskan hak kepemilikan aset kepada sektor swasta.

Dalam hal ini telah dikelompokkan desain, konstruksi dan pengoperasian layanan infrastruktur menjadi satu kontrak, manfaat penting yang dapat dicapai melalui terciptanya sinergi. Sebagai perusahaan yang sama membangun dan mengoperasikan jasa, dan hanya dibayarkan untuk penyediaan keberhasilan pelayanan pada standar yang telah ditentukan, tidak memiliki insentif untuk mengurangi kualitas atau kuantitas pelayanan. Dibandingkan model tradisional pengadaan sektor publik, dimana desain, konstruksi dan operasi aspek biasanya dipisahkan, bentuk perjanjian kontrak mengurangi risiko terjadinya *cost overruns* selama tahap desain dan konstruksi atau memilih teknologi yang tidak efisien, karena pendapatan masa depan dari operator tergantung pengendalian biaya.

Keunggulan utama dari sektor publik tersebut yaitu dukungan biaya desain dan konstruksi, dari pengalihan risiko tertentu kepada sektor swasta dan memberikan desain proyek yang lebih baik, konstruksi dan pengoperasian.

Pro dan kontra dari model ini meliputi:

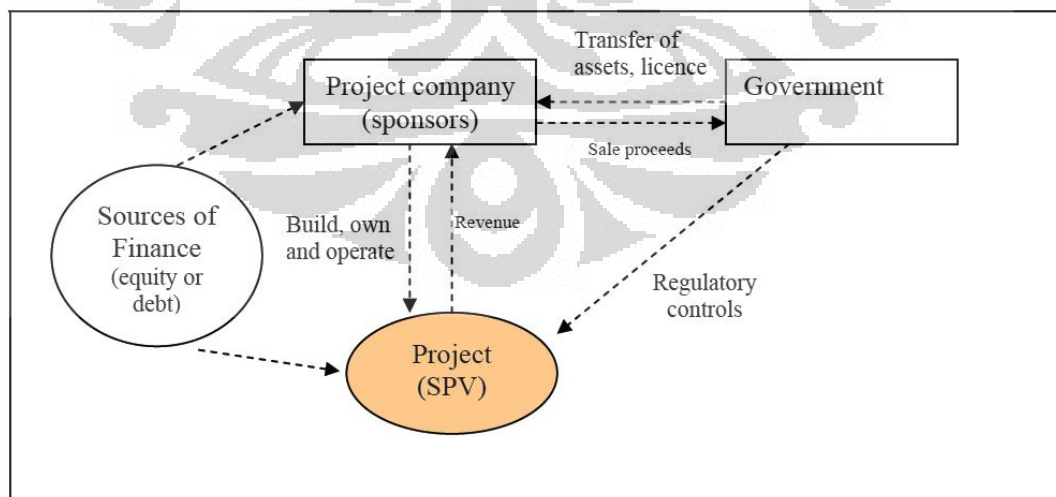
Pro :

- Sektor swasta mungkin menanggung bagian yang signifikan atas risiko;
- Tingginya tingkat investasi swasta;
- Potensi peningkatan efisiensi dan inovasi sangat tinggi.

Kontra :

- Kompleks untuk menerapkan dan mengelola rezim kontrak;
- Mungkin memiliki dasar biaya fiskal kepada pemerintah;
- Negosiasi antara pihak yang mempunyai hubungan dan akhirnya membuat kesepakatan proyek mungkin membutuhkan waktu yang lama;
- Regulasi efisiensi sangat penting;
- Mungkin ada kewajiban bersyarat kepada pemerintah dalam jangka menengah dan jangka panjang.

Gambar 3.7, memperlihatkan struktur tipikal dari tipe model KPS. Ada tiga tipe utama dalam kepemilikan aset swasta. Ketiga tipe tersebut dibahas di bawah ini.



Sumber : UNESCAP (2007)

Gambar 3.7. Struktur Kontrak Kepemilikan Aset Swasta

a. *Build-Own-Operate*

Pada tipe *Build-Own-Operate* (BOO) dan tipe lainnya seperti *Design-Build-Finance-Operate* (DBFO), sektor swasta membangun, memiliki dan mengoperasikan fasilitas, dan menjual produk/jasa kepada pengguna atau penerima manfaat. Ini adalah bentuk paling umum dari partisipasi swasta dalam sektor tenaga listrik di banyak negara. Untuk proyek listrik BOO, Pemerintah (atau perusahaan listrik) mungkin atau tidak mungkin memiliki perjanjian pembelian tenaga listrik jangka panjang (umumnya dikenal sebagai *off-take agreement*) dengan harga yang disepakati dari operator proyek.

Banyak proyek BOO juga telah dilaksanakan di sektor transportasi. Contohnya termasuk, Kutch dan Pipavav Kereta Api di India (proyek *joint venture* BOO); Terminal Kargo Bandara Xiamen di Cina dan Bandara Sukhothai di Thailand, dan di sektor pelabuhan, Pelabuhan petikemas Wuhan Yangluo di Cina dan Terminal Batubara Balikpapan di Indonesia.

b. *Private Finance Initiative*

Dalam model *Private Finance Initiative* (PFI), sektor swasta mirip dengan bentuk model BOO, memiliki dan mengoperasikan fasilitas. Namun, sektor publik (tidak seperti pengguna dalam model BOO) pembelian layanan dari sektor swasta dengan kesepakatan jangka panjang. Sehingga proyek PFI, dikenakan kewajiban keuangan langsung kepada pemerintah dalam hal apapun. Selain itu, kewajiban bersyarat secara eksplisit dan implisit juga dapat timbul karena jaminan pinjaman yang diberikan kepada kreditur dan standar dari badan publik atau swasta terhadap kredit yang tanpa jaminan. Dalam model PFI, kepemilikan aset pada akhir periode kontrak mungkin atau tidak dapat dialihkan ke sektor publik. Model PFI juga memiliki banyak tipe.

Model *annuity* untuk pembiayaan jalan raya nasional di India adalah contoh dari model PFI. Dalam perjanjian ini dipilih penawar pribadi diberikan kontrak untuk mengembangkan bagian dari jalan raya dan untuk memeliharanya sepanjang periode kontrak keseluruhan. Penawar pribadi dikompensasikan dengan pembayaran tetap setengah tahun untuk investasi dalam proyek tersebut. Dalam

pendekatan ini Pemegang konsesi tidak perlu menanggung resiko komersial yang terlibat dengan operasi proyek. Pembangunan infrastruktur swasta di Jepang di wilayahnya ini dilakukan terutama melalui model PFI.

Selain membangun infrastruktur perekonomian, model PFI telah digunakan juga untuk mengembangkan infrastruktur sosial seperti gedung sekolah dan rumah sakit, yang tidak menghasilkan pendapatan secara langsung.

c. *Divestiture*

Tipe ketiga dari privatisasi ini sudah jelas jika dilihat dari namanya. Dalam bentuk badan swasta ini membeli kepemilikan saham di sebuah perusahaan milik negara. Namun, saham swasta mungkin atau mungkin tidak mengimplikasikan manajemen swasta perusahaan tersebut. Privatisasi yang benar, bagaimanapun, meliputi pengalihan akta hak dari sektor publik untuk diusahakan oleh sektor swasta. Hal ini dapat dilakukan salah satunya dengan penjualan langsung atau dengan pengapungan saham umum dari BUMN corporatized sebelumnya.



Sumber : AECOM, 2007.

Gambar 3.8. Tipe Utama KPS Transportasi

Agar konsep KPS manajemen proyek infrastruktur bisa berjalan maka harus berlaku prinsip *cost-recovery*, yaitu investasi yang ditanamkan bisa kembali (*pay back*). Hal ini harus disosialisasikan dan idealnya menjadi kesepakatan segenap Stakeholders, karena sifat swadana sebagaimana diuraikan didepan. Kondisi *cost-recovery* harus dipandang secara proporsional dengan manfaat ganda yang ditimbulkan dari langkah *Public-Private Partnership* ini yaitu :

1. Tidak membebani bukan pengguna infrastruktur yang bersangkutan, misalnya seperti sumber dana berasal dari *general taxes*.
2. Tidak membebani sumberdaya (keuangan maupun manajemen) Pemerintah yang makin terbatas, sehingga bisa lebih berkonsentrasi ke sektor lainnya.
3. Memberdayakan asset (swasta) nasional dalam bidang pembangunan infrastruktur yang juga bisa berkarya di tingkat regional dan internasional.

Tujuan partisipasi sektor swasta dibidang infrastruktur adalah Mencari modal swasta untuk menjembatani modal pembiayaan yang besar dibutuhkan investasi infrastruktur pelayanan umum, Memperbaiki pengelolaan sumber daya alam dan sarana pelayanan, Mengimpor alih teknologi, Memerluas dan mengembangkan layanan bagi pelanggan, Meningkatkan efisiensi operasi.

3.4. Tahapan Proyek Kerjasama Pemerintah Swasta

Tahapan proyek-proyek KPS dapat bervariasi dengan berbagai kategori KPS yang dijelaskan sejauh ini, tetapi KPS umumnya berevolusi dengan serangkaian tahapan berikut dan Gambar 3.9, menggambarkan garis besar-nya. Berikut uraian proses pengadaan merujuk pada bentuk vertikal dan horizontal daripada sebuah kerjasama.

1. Tahap I: Penilaian Kebutuhan & Penilaian Opsi

Pada tahap awal pembentukan proyek, kebutuhan akan fasilitas infrastruktur tertentu diidentifikasi, biasanya oleh pemerintah atau lebih sering oleh organisasi pelaksana proyek. Penilaian kebutuhan ini biasanya dilakukan dalam bentuk analisis biaya-manfaat. Kemudian akan mempertimbangkan apa yang dibutuhkan agar pembiayaan fasilitas tersebut dapat terjangkau. Juga bagian dari Tahap 1 merupakan pertimbangan pertama tentang metode pengadaan yang akan

diterapkan dengan melakukan uji kualitatif awal KPS. Ini menganalisa, apakah proyek itu sama sekali cocok untuk dilaksanakan pada basis KPS dengan menyelidiki kualitatif “*no-go criteria*” dari karakter hukum, politik, organisasi atau teknis.

2. Tahap II: Persiapan & Konsepsi

Setelah proyek ini terbukti tingkat kelayakan tinggi dengan menggunakan opsi KPS, persiapan bekerja dilanjutkan oleh perkembangan rinci dari opsi KPS untuk memungkinkan perbandingan dengan yang tradisional. Pada tahap ini, pemerintah akan menggambar keputusan mereka untuk KPS berdasarkan efisiensi yang lebih besar di sektor swasta akan memberikan dibandingkan dengan pengadaan publik tradisional. Di beberapa negara, proyek KPS dibandingkan untuk membiayai sektor publik tradisional oleh perhitungan komparator sektor publik kuantitatif (PSC).

3. Tahap III: Proses Tender & Kontrak Penghargaan

Setelah pemerintah telah bertekad untuk melanjutkan dengan KPS, itu akan menentukan apa prosedur pengadaan berikutnya, dengan mengingat hukum yang berlaku. Umumnya pemerintah akan menerapkan persaingan tender. Ini akan mencakup rincian spesifikasi output mengenai fasilitas infrastruktur serta panjang dan jangka waktu kontrak KPS dalam undangan untuk tender. Dengan demikian, calon sponsor, biasanya bertindak sebagai konsorsium, akan melaksanakan studi kelayakan mereka sendiri dan mempersiapkan untuk mengajukan tawaran. Pemerintah akan mengevaluasi tawaran dan pilih sejumlah penawar yang lebih disukai untuk negosiasi, di mana persyaratan proyek tersebut akan dibahas dan digambar ulang. Pada akhir kontrak tersebut diberikan kepada penawar yang paling sesuai dengan kriteria pemberian yang ditetapkan.

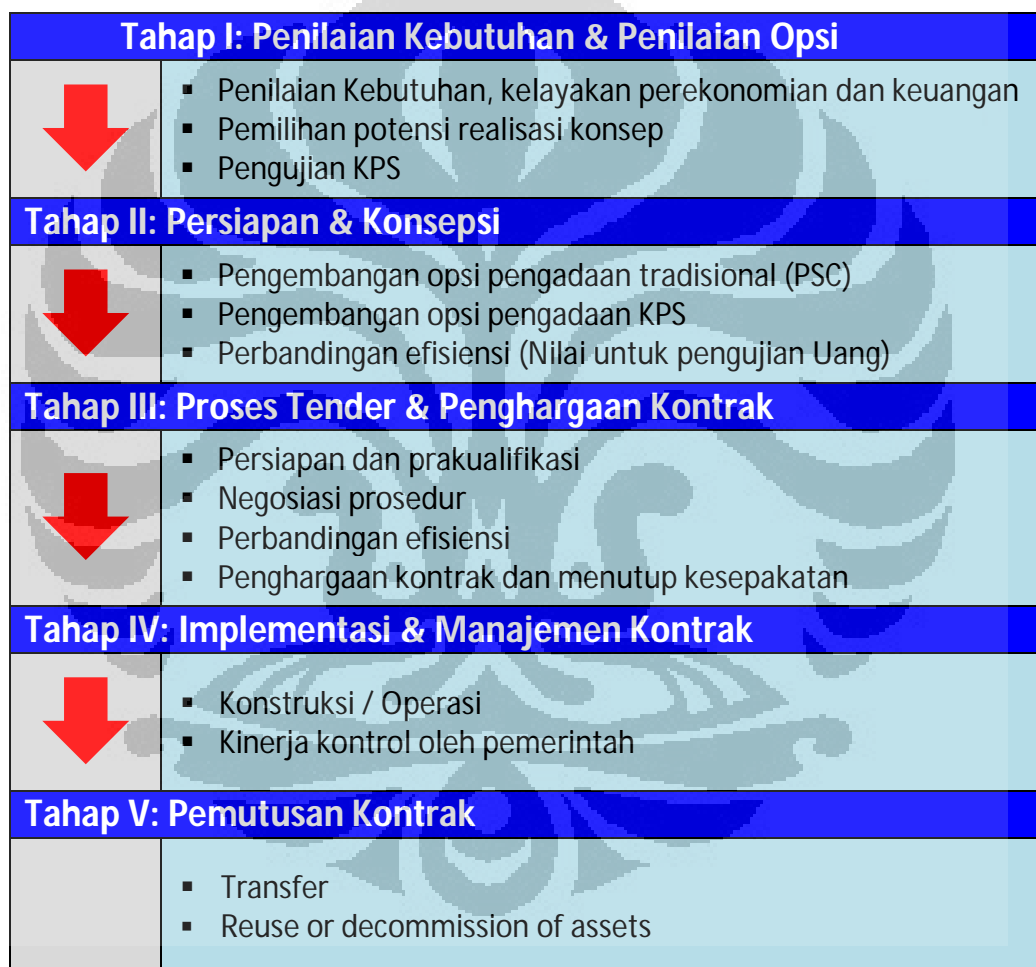
4. Tahap IV: Implementasi & Manajemen Kontrak

Implementasi dimulai dengan pembangunan fasilitas proyek. Setelah melewati pemeriksaan selesai disepakati, fasilitas yang akan diterima oleh pemerintah dan dapat mulai beroperasi. Dalam hal penggunaan skema pembiayaan, SPV akan menggunakan pendapatan yang dihasilkan oleh proyek untuk mengoperasikan dan memelihara fasilitas, untuk membayar membiayai dan membayar tingkat

pengembalian yang wajar kepada investor. Jika tidak, dalam skema anggaran pembiayaan, SPV akan menerima uang muka berkala misalnya berdasarkan ketersediaan aset tersebut.

5. Tahap V: Kontrak pemutusan

Setelah pemutusan kontrak, fasilitas proyek di bawah model-model KPS fungsional akan dialihkan kepada pemerintah, biasanya untuk pertimbangan yang nihil atau nilai nominal hingga standar serta kondisi yang telah ditetapkan dalam kontrak KPS.



Sumber : Alfen, 2009.

Gambar 3.9. Proses Pengadaan KPS

3.5. Faktor Penentu Keberhasilan Kerjasama Pemerintah Swasta

Metodologi dari faktor penentu keberhasilan adalah sebuah prosedur yang mencoba untuk membuat beberapa kunci daerah-daerah eksplisit yang

menentukan keberhasilan manajerial (Akitonye et al, sebagaimana dikutip dari Boyton dan Zmud, 1984). Metode ini telah digunakan sebagai ukuran manajemen sejak tahun 1970 dibidang jasa keuangan (Akitonye et al, sebagaimana dikutip dari Boyton dan Zmud, 1984), sistem informasi (Akitonye et al, sebagaimana dikutip dari Rockart, 1982) dan industri pengolahan (Akitonye et al, sebagaimana dikutip dari Mohr dan Spekman, 1994). Ada juga yang telah mencoba menerapkan dalam konstruksi manajemen (Akitonye et al, sebagaimana dikutip dari Sanvido et al, 1984). Tiong, (1996), telah mengeksplorasi faktor penentu keberhasilan untuk kontraktor swasta pada tender yang kompetitif dan proses negosiasi proyek *Build-Operate-Transfer*. Sementara Jefferies et al, (2002), meneliti bagaimana klien pemerintah berhasil mengelola pengadaan BOOT.

Qiao et al, (2001), pada penelitiannya teridentifikasi 27 faktor penentu keberhasilan yang kemudian dibedakan menjadi 6 tahap yaitu :

1. *Preliminary qualification evaluation phase* - identifikasi proyek yang tepat, ekonomi dan politik yang stabil, sesuai dengan undang-undang yang berlaku, kemampuan promotor proyek, pengalaman promotor pada proyek BOT, kurangnya dana untuk membiayai proyek infrastruktur.
2. *Tendering phase* - sistem tender yang kompetitif, sistem keuangan yang menarik, tarif yang sesuai, adanya solusi teknis yang lebih canggih, memilih agen proyek yang sesuai.
3. *Consession award phase* - perjanjian konsesi yang konkrit dan tepat, alokasi resiko yang sesuai dengan perhitungan, adanya jaminan pemerintah yang khusus, adanya jaminan dari agen asuransi untuk investasi multilateral.
4. *Construction phase* – kualitas pengontrolan, pemilihan kontraktor yang baik, standarisasi kontrak konstruksi, tim yang terdiri dari bermacam-macam ahli, hubungan baik dengan pemerintah.
5. *Operation phase* - kontrol manajemen, pelatihan sumber daya manusia, sosialisasi pengaruh terhadap lingkungan, keamanan masyarakat.
6. *Transfer phase* - transfer teknologi, kondisi aset yang masih baik, jaminan perubahan.

BAB 4

KAJIAN PUSTAKA

4.1. Pendahuluan

Penelitian ini dilaksanakan untuk melaksanakan analisis skema kerjasama pemerintah swasta dalam pembangunan jalan tol di kota Surabaya. Studi kasus yang diambil adalah jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak. Dalam bab ini akan dibahas tinjauan pustaka yang berkaitan dengan jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak untuk dapat mencari skema yang optimum agar dapat digunakan untuk merealisasikan pembangunannya.

4.1.1. Kebijakan Investasi Bidang Jalan

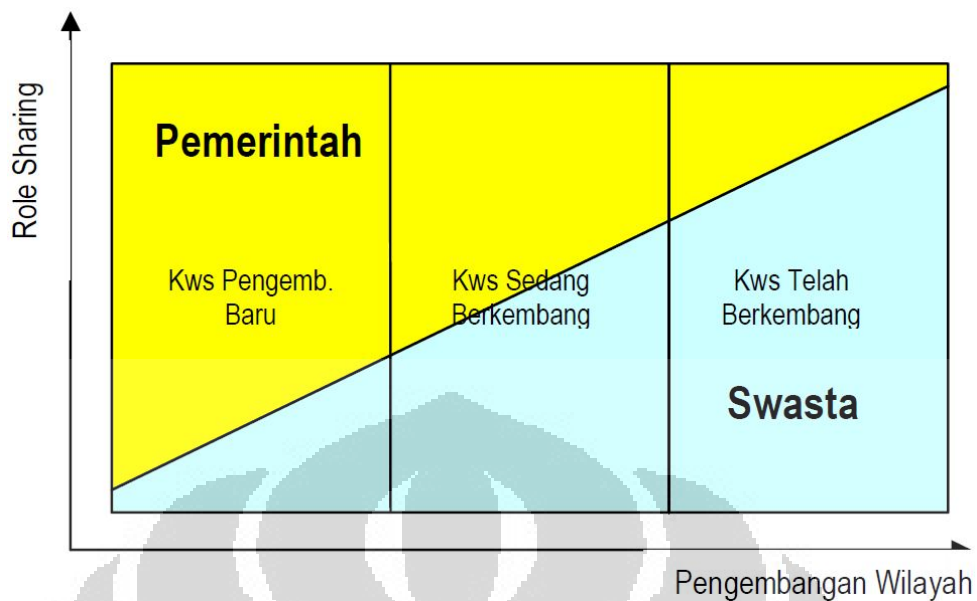
Investasi bidang jalan sangat ditentukan oleh tingkat kelayakan dari investasi tersebut. Secara umum kelayakan investasi bidang jalan dapat ditinjau dari 3 (tiga) aspek pokok, yaitu: aspek teknis, aspek ekonomi/ finansial dan aspek lingkungan (Imam S. Ernawi, 2007). Dari aspek teknis perlu dipastikan apakah koridor yang akan dilalui memungkinkan untuk dibangun infrastruktur jalan secara mudah dan murah, serta memenuhi standar teknis yang dipersyaratkan. Aspek yang terkait dengan tata ruang dalam hal ini adalah mengenai informasi tentang kondisi geologi lingkungan maupun penggunaan lahan. Kondisi tataguna lahan di sepanjang koridor perlu dilihat apakah memang merupakan lahan yang secara fisik dapat dibangun untuk infrastruktur jalan.

Diperlukan keterpaduan perencanaan jaringan jalan (*road network*) dengan perencanaan tata ruang atau pengembangan wilayah kota (*city planning*), mengingat adanya prinsip "*accessibility shape land use*" yaitu adanya jaringan jalan berarti adanya aksesibilitas (kemudahan pencapaian suatu tempat). Adanya aksesibilitas berarti adanya pengaruh terhadap tata guna lahan dan timbulnya aktivitas pergerakan. Program penanganan dan pembangunan jaringan jalan perkotaan harus terpadu dengan rencana kota (*Masterplan*). Alternatif pemecahan permasalahan kemacetan lalu lintas jalan perkotaan memang tidak hanya dengan

penambahan kapasitas jalan (berupa pelebaran jalan lama atau pembangunan jaringan jalan baru), karena hal tersebut hanyalah salah satu alternatif penanganan aspek “*supply*” sedangkan aspek “*demand*” juga perlu dikaji dan bisa ditangani. Hanya melakukan pelebaran jalan tanpa mengkaji aspek lainnya bisa berarti menunda kemacetan kemasa kemudian dalam kondisi yang lebih parah.

Analisis dari aspek ekonomi/finansial umumnya terkait dengan perhitungan biaya dan manfaat investasi bidang jalan yang akan dilakukan. Umumnya investasi bidang jalan dilakukan dengan prinsip “*ship follows trade*”, yaitu pembangunan jalan dibangun apabila ada kepastian *demand* terhadap infrastruktur jalan tersebut. Kepastian *demand* ini ditunjukkan oleh volume lalu lintas atau aktivitas perekonomian wilayah yang ada atau diperkirakan akan ada di sekitar koridor jalan tersebut. Hal ini penting untuk menghindari adanya unsur spekulasi dan terjadinya risiko kerugian akibat penyediaan infrastruktur jalan yang tidak tepat, baik dari segi lokasi maupun waktu pelaksanaan. Khusus bagi rencana investasi bidang jalan yang diarahkan untuk dikerjasamakan dengan swasta (jalan tol), juga dibutuhkan tingkat kelayakan yang tinggi. Umumnya investor swasta hanya akan tertarik dengan proyek-proyek yang memang layak baik secara ekonomi maupun finansial (*bankable*). Sedangkan proyek-proyek yang kurang layak secara finansial cenderung kurang diminati.

Pada kawasan-kawasan yang relatif baru berkembang, umumnya kelayakan ekonomi maupun finansial masih sulit dipenuhi, karena penyediaan infrastruktur lebih bersifat perintis (*to initiate development*). Pada kasus seperti ini peran pemerintah akan lebih dominan, terutama untuk memenuhi kewajiban pelayanan publik (*public service obligation*). Sebaliknya pada kawasan-kawasan perkotaan yang sudah lebih berkembang, pembangunan infrastruktur umumnya dapat lebih layak baik secara ekonomi maupun finansial. Dengan demikian tingkat keterlibatan swasta dalam pengembangan infrastruktur dapat lebih diharapkan. Secara diagramatik peran pemerintah dan swasta dalam investasi pembangunan jalan tersebut seperti pada gambar 4.1.



Sumber : Ernawi, 2007.

Gambar 4.1. *Role-sharing* Penyediaan Infrastruktur Jalan

Dari aspek lingkungan, tentu perlu pula dilihat apakah ruas jalan yang akan dibangun melalui kawasan-kawasan sensitif, seperti hutan lindung, sawah irigasi teknis, wilayah adat, dan kawasan-kawasan yang diperuntukkan bagi konservasi budaya, cagar alam atau kawasan pertahanan keamanan. Kawasan-kawasan tersebut secara prinsip harus dihindari agar tidak menimbulkan kerusakan lingkungan dan risiko keterlambatan akibat adanya penolakan dari aspek lingkungan hidup.

4.1.2. Kondisi Jalan Tol Di Indonesia

Jalan tol di Indonesia telah dibangun sejak tahun 1978 di mana yang pertama kali adalah tol jagorawi yang telah dilaksanakan. Saat ini 20 seksi jalan tol telah beroperasi dan ini tidak hanya di Jakarta tetapi juga di kota-kota besar, seperti Surabaya dan Semarang. Rincian daftar jalan tol yang telah beroperasi ditampilkan pada table 4.1.

Tabel 4.1. Daftar Jalan Tol yang Beroperasi

	No	Toll Road Link	TOLL ROAD LENGTH (KM)	OPEN TO TRAFFIC	INVESTOR
Toll Road Managed by Jasa Marga	1	Jagorawi	59.00	1978	PT Jasa Marga
	2	Semarang	24.75	1983-1998	PT Jasa Marga
	3	Jakarta - Tangerang	33.00	1984	PT Jasa Marga
	4	Prof. Dr. Sedyatmo	14.30	1985	PT Jasa Marga
	5	Surabaya - Gempol	49.00	1986	PT Jasa Marga
	6	Belmera	42.70	1986	PT Jasa Marga
	7	Jakarta - Cikampek	83.00	1988	PT Jasa Marga
	8	Dalam Kota Jakarta	23.55	1989-1996	PT Jasa Marga
	9	JORR	16.77	1990-2005	PT Jasa Marga
	10	Padalarang - Cileunyi	64.40	1991	PT Jasa Marga
	11	Palimanan - Plumbon - Kanci	26.30	1998	PT Jasa Marga
	12	Pondok Aren - Bintaro Viaduct - Ulujami	5.55	2001-2003	PT Jasa Marga
	13	Cikampek - Padalarang	58.50	2003-2005	PT Jasa Marga
		Sub Total	500.82		
Toll Road Managed by Private Company	1	Tangerang - Merak	73.00	1983-1996	PT Marga Mandalasakti
	2	Ir. Wiyoto Wiyono, MSc (Cawang - Tj. Priok)	15.50	1990	PT CMNP
	3	Surabaya - Gresik	20.70	1993-1996	PT Margabumi Matraraya
	4	JORR S (Pd. Pinang - Taman Mini)	14.25	1995-1996	PT Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta
	5	Harbour Road (Pluit-Ancol-Jmbt Tiga)	11.55	1995-1996	PT CMNP
	6	Ujung Pandang Stage I	6.05	1998	Bosowa Marga Nusantara
	7	Serpong - Pondok Aren	7.25	1999	PT Bintaro Serpong Damai
		148.30			

Sumber: Surabaya Toll Ring Road Construction Project, 2007.

Selama periode awal, proyek jalan tol telah sepenuhnya dibiayai oleh pemerintah dengan aplikasi pinjaman luar negeri. Dan pada saat yang sama PT. Jasa Marga dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4 tahun 1978 sebagai Badan Usaha Milik Negara yang bisnisnya meliputi pembangunan, pengelolaan dan pemeliharaan jalan tol.

Pada tahun 1980-an, proses pembangunan jalan tol dilakukan dengan dua langkah pinjaman dari pemerintah, kemudian perjanjian pinjaman diserahkan kepada PT. Jasa Marga. Dengan demikian, hal ini mencerminkan pertumbuhan ekonomi pada tahun 1980-an, strategi untuk pembangunan jalan tol dialihkan dengan mempertimbangan partisipasi sektor publik. Pada tahun-tahun menjelang 1997, perusahaan swasta sangat aktif dalam pembangunan jalan tol di Indonesia. Pada tahun 1995 dan tahun 1996, misalnya, perusahaan swasta memenangkan konsesi *Build-Operate-Transfer* (BOT) sebanyak 19 proyek jalan tol yang akan dibangun sekitar 800 kilometer. Namun krisis ekonomi Asia Timur menghentikan pengembangan sektor transportasi Indonesia (*Surabaya Toll Ring Road Construction Project*, 2007). Banyak proyek oleh partisipasi sektor swasta dibatalkan atau ditangguhkan karena kesulitan keuangan.

Saat ini karena ekonomi telah pulih dari krisis tersebut dan arus investasi berkembang lagi, sehingga sektor jalan tol menarik minat kalangan investor asing dan domestik pada tahun-tahun ini. Dan pemerintah Indonesia juga mengharapkan untuk peningkatan pelaksanaan pembangunan jalan tol.

4.2. Latar Belakang Penyelenggaraan Jalan Tol

4.2.1. Tujuan Ekonomi Jalan Tol

Pembiayaan infrastruktur dengan melibatkan pendanaan oleh sektor swasta telah lama digunakan di banyak negara sehingga sudah mengaiami perkembangan global. Hal ini terutama karena keterbatasan anggaran publik. Pertimbangan utama penyelenggaraan jalan tol adalah anggaran untuk investasi publik yang tidak memadai, disamping itu diperlukan pembiayaan untuk memenuhi efisiensi dan kriteria pasar dalam operasi dan pemeliharaan infrastruktur. Prinsip utama penyelenggaraan jalan tol berdasarkan tujuan ekonomi antara lain adalah untuk mencapai *economic optimum*, mendanai infrastruktur tanpa menggunakan anggaran publik, memberikan kontribusi dalam kesetaraan antar generasi dan antar wilayah dan memperbaiki sistem pengelolaan infrastruktur melalui kriteria efektivitas dan efisiensi.

Dalam kaitan dengan tujuan ekonomi jalan tol, beberapa hal yang terkait dengan hal tersebut adalah tol sebagai pajak transisi, Tol sebagai instrumen efisiensi ekonomi atau instrumen pendanaan, Tol sebagai alat internalisasi efek eksternal, Tol sebagai instrumen pengelolaan demand dan Tol sebagai pemacu industri.

4.2.2. Permasalahan Jalan Tol

Dampak tol yang relevan, baik positif maupun negatif, merupakan faktor yang menentukan kelayakan dalam pembiayaan infrastruktur transportasi. Efek-efek tersebut antara lain; (i) oposisi publik terhadap tol, (ii) isu kesetaraan dan ketidaksetaraan akibat aplikasi tol, (iii) tol sebagai pajak atau bea, dan (iv) efek ekonomi dan teknis tol lainnya (Nurdin Manurung, 2006).

1. Oposisi

Oposisi publik terhadap tol terutama didasarkan pendapat bahwa infrastruktur jalan merupakan milik publik yang dibiayai oleh pajak dan bebas digunakan oleh publik, sehingga di berbagai negara pembangunan jalan tol dilakukan ketika alternatif jalan non-tol telah tersedia.

Pertimbangan ini juga diadopsi dalam penyelenggaraan jalan tol di Indonesia, dimana Undang-Undang No. 13 Tahun 1980 Tentang Jalan mengatur secara tegas bahwa jalan tol adalah jalan alternatif. Dalam Undang-Undang No. 38 Tahun 2004 Tentang Jalan diatur ketentuan yang memungkinkan pembangunan jalan tol yang bukan jalan alternatif.

2. Aspek Kesetaraan

Selain berdasarkan prinsip efisiensi ekonomi, pencapaian kesetaraan harus menjadi perhatian Pemerintah dalam pembangunan infrastruktur. Kesetaraan yang dimaksud antara lain adalah kesetaraan antar generasi, kesetaraan antar wilayah dan kesetaraan antar status sosial.

a) Kesetaraan Antar Generasi

Salah satu dampak tol, yang merupakan juga salah satu tujuannya, adalah untuk mencapai kesetaraan antargenerasi. Infrastruktur transportasi memerlukan investasi besar dengan resiko yang besar. Pula selama masa konstruksi, tetapi ketika pekerjaan selesai, pengeluaran tahunan untuk operasi dan pemeliharaan memerlukan biaya yang lebih sedikit. Dan segi kesetaraan antargenerasi, dengan adanya tol maka terjadi kesetaraan pembebanan pembiayaan antargenerasi terhadap biaya awal yang besar.

b) Kesetaraan Antar Wilayah

Pendapat bahwa tol tidak menunjang kesetaraan antar wilayah dilatarbelakangi pada banyak kasus tol yang digunakan dalam pembangunan infrastruktur di daerah-daerah yang telah berkembang, di mana lalu lintas yang tinggi akan

mendatangkan pengembalian finansial yang menguntungkan, berbeda dengan daerah yang kurang berkembang dengan volume lalu lintas yang rendah.

Bantahan terhadap pendapat di atas dapat diajukan. Partisipasi sektor swasta dan penerapan sistem tol dalam pembangunan infrastruktur di daerah yang maju akan memungkinkan pemerintah untuk mengalokasikan anggaran pada pembangunan infrastruktur di daerah yang kurang berkembang. Kedua, tol berarti bahwa infrastruktur dapat dibangun lebih awal sehingga dapat mendatangkan keuntungan lebih awal yang kemudian dapat diarahkan secara langsung maupun tidak langsung pada daerah-daerah tersebut. Yang terakhir, apabila negara telah bersedia untuk menjamin kelayakan jalan dengan, volume lalu lintas yang cukup, maka tol tidak akan mengganggu kesetaraan antar wilayah.

c) Kesetaraan Antar-Strata Sosial

Dengan adanya jalan tol, maka kemacetan dapat dihindari, dan kendaraan umum dapat berjalan lebih lancar. Efek ini dapat ditemukan pada jalan kota yang umumnya mengalami kepadatan lalu lintas.

3. Tol Sebagai Bea atau Pajak

Aspek lain dalam permasalahan tol adalah apakah tol secara hukum dipandang sebagai bea (diatur oleh hukum komersial) ataukah sebagai pajak. Kesulitan menempatkan tol dalam klasifikasi tersebut terletak pada kompleksitas intrinsik kerangka peraturan untuk penyelenggaraan jalan.

Pajak didefinisikan sebagai kontribusi wajib kepada negara untuk penggunaan properti publik, jasa publik atau untuk pelayanan yang dilaksanakan pemerintah dalam aktivitas yang mempengaruhi, menguntungkan dan berkaitan dengan pembayar pajak.

Bea didefinisikan sebagai harga yang dibayar untuk jasa, baik swasta maupun publik, dengan tujuan utama untuk memastikan keseimbangan finansial, terlepas dari bantuan ataupun subsidi yang didapat negara. Bea harus diatur oleh negara agar tetap berada dalam batas yang diijinkan.

4. Efek Ekonomi dan Teknis Lainnya

Analisis biaya untuk jalan antar kota biasanya termasuk *running cost*, biaya konstruksi, biaya pemeliharaan (dapat ditarik melalui tol), biaya eksternal dan biaya pengumpulan tol (tol konvensional, termasuk biaya amortisasi fasilitas tol, operasi dan pemeliharaan dan untuk gaji pegawai.) yang relatif tinggi. Dari sudut pandang ini, selain *opportunity cost* dari ketidaktersediaan pendanaan publik, biaya jalan tol yang dibayarkan para pengguna jalan menjadi lebih besar daripada biaya jalan yang dibiayai anggaran publik.

Permasalahan terletak pada biaya tol yang tinggi (untuk sistem pengkoleksian tol konvensional) sehingga jumlah *access point* terbatas dan sebagai konsekuensinya terdapat sedikit hubungan dengan jaringan jalan yang ada. Hal ini sering menjadikan akses menuju jalan menjadi rumit dan sejumlah arus lalu lintas memilih rute alternatif dan menyebabkan kepadatan pada rute tersebut.

Perkembangan teknologi yaitu sistem koleksi elektronik dapat memberikan solusi terhadap masalah tersebut. Pertama, sistem baru ini akan mengurangi biaya gaji pegawai, dan mengurangi biaya secara signifikan. Kedua, harga yang turun berarti koneksi jalan yang lebih banyak menuju jaringan jalan biasa dan menarik lebih banyak lalu lintas ke jalan tol. Terakhir, keuntungan sistem ini adalah dapat memfasilitasi perubahan-perubahan variabel sejalan dengan parameter-parameter tertentu, misalnya kemacetan, memungkinkan penarikan biaya yang lebih tinggi pada saat *peak time* dan lebih rendah pada saat *off-peak time*.

Masalah ekonomi teknis lainnya yaitu biaya pendanaan untuk penyelenggaraan jalan (peminjaman pada tahap awal operasi untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur). Alhasil, jalan tol akan menjadi lebih mahal daripada jalan yang dibiayai anggaran publik.

Untuk menghindari kesalahpahaman, pendapat di atas didasari oleh asumsi dana publik yang tidak terbatas yang ketersediaannya tidak berpengaruh pada kebijakan makro ekonomi negara. Analisis terhadap metode pembiayaan jalan oleh tol atau

anggaran publik harus memperhitungkan biaya instalasi yang tinggi dan pembiayaan tol, *opportunity cost* dari tidak tersedia, dan efek negatif yang mungkin timbul dari defisit pembelanjaan publik. Lebih jauh lagi, paling tidak di Eropa, filosofi bahwa harus selalu tersedia jalan tol alternatif, yang menyebabkan timbulnya masalah ini. Seperti distribusi sub-optimal dari lalu lintas yang dimaksud, biaya perbaikan dan pemeliharaan akan meningkat, karena dari sudut pandang sosial biaya-biaya tersebut harus dibayar untuk jalan tol maupun jalan eksisting. Akibatnya, sejalan dengan penyelenggaraan jalan tol, pemerintah harus terus menerus membiayai pemeliharaan jalan secara paralel dan mengurangi alokasi untuk komponen sosial lain.

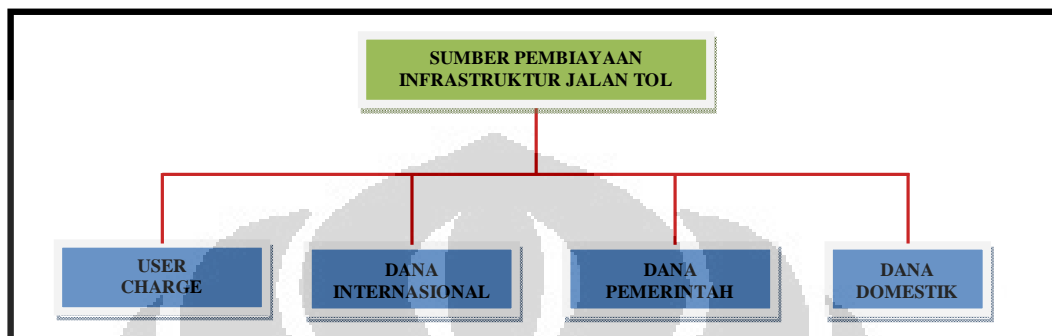
4.2.3. Pembiayaan Pembangunan Jalan Tol

Transportasi merupakan bagian yang penting dalam kehidupan manusia, dimana aktivitas (ekonomi dan sosial) manusia sangat bergantung kepada ketersediaan sarana dan prasarana transportasi. Transportasi juga merupakan wahana bagi peningkatan kemakmuran dan kualitas hidup. Untuk itu, kebijakan penyediaan prasarana transportasi jalan secara benar menjadi sangat penting, karena kebijakan tersebut akan mempengaruhi performansi ekonomi (dan pendapatan), bentuk/struktur ruang tanah dan tempat tinggal manusia (*land use system*) serta pengaruhnya pada struktur ekonomi dan pembangunan, distribusi pendapatan, dan perubahan lingkungan.

Selanjutnya dalam penerapan kebijakan dan strategi pembangunan jalan yang tepat dan benar dalam kerangka konsep pembangunan yang berkelanjutan (ekonomi, sosial, dan lingkungan) membutuhkan dana yang sangat besar. Keberlanjutan sistem pendanaan menjadi faktor yang penting dan krusial, dimana di banyak negara termasuk Indonesia keterbatasan anggaran pemerintah untuk infrastruktur ekonomi (termasuk jalan) harus mempertimbangkan alokasi anggaran untuk infrastruktur sosial. Pendanaan pembangunan infrastruktur jalan dengan mengandalkan anggaran pemerintah (*public funding*) pada gilirannya tidak akan mencukupi lagi, sehingga penggunaan metode *user charge*, seperti jalan tol menjadi sangat diperlukan.

4.2.4. Sumber Pembiayaan Pembangunan Jalan Tol

Pembangunan jalan tol memerlukan dana investasi awal yang sangat besar. Menurut Bank Dunia (*World Bank*, 2004) ada empat sumber utama dana pembiayaan infrastruktur termasuk jalan tol yang dapat berasal dari berbagai sumber pembiayaan seperti terlihat pada Gambar 4.2.



Sumber: *World Bank*, 2004.

Gambar 4.2. Sumber Dana Pembiayaan Infrastruktur Jalan Tol

Menurut Nurdin Manurung (2006) ada empat sumber utama dana pembiayaan infrastruktur jalan tol yang dapat didefinisikan sebagai berikut :

a. *User Charge*

Lewis (1993) dan Vuchic & Musso (1999) membagi *user charge* menjadi 2 (dua) yaitu : *indirect user charge* dan *direct user charge*. *Indirect user charge* berupa pembebanan biaya sehubungan dengan kepemilikan kendaraan dan penggunaannya, seperti pajak pada kendaraan, *spare part*, bahan bakar kendaraan dan sebagainya. Hasil dari *indirect user charge* dapat dikumpulkan dalam bentuk *Road Fund* dan didedikasikan khusus untuk pembangunan jalan termasuk jalan tol. Sedangkan *direct user charge* dapat berupa *point pricing*, *cordon pricing*, dan *time varying pricing*, termasuk didalamnya adalah dalam bentuk jalan tol. Penghasilan dari jalan tol yang sudah beroperasi dapat diinvestasikan ulang untuk pembangunan ruas jalan tol lainnya. Penggunaan dana dari *user charge* sangat tergantung dari besarnya pajak (*tax, levy*) dan tarif yang dikenakan kepada pengguna, yang tentunya tergantung kepada kemampuan membayar masyarakat dan kapasitas dari pengguna.

b. Dana Internasional (*International Capital Markets*)

Dana internasional ini dapat berupa dana yang berasal dari investor swasta dan lender internasional, ECA (*Export Credit Agency*) serta lembaga keuangan multilateral atau bilateral seperti IBRD, IFC, ADB, dan JBIC yang bentuknya dapat berupa pinjaman, jaminan, atau asuransi. Mobilisasi dana internasional juga belum sepenuhnya dapat diandalkan. Dana dalam bentuk pinjaman (*loan*) hanya akan menambah beban negara dan bila diperlukan pun lebih cocok untuk pembiayaan infrastruktur sosial yang menghasilkan keuntungan tidak langsung (*indirect benefit*) seperti pembiayaan infrastruktur pendidikan dan kesehatan. Disamping jumlahnya yang semakin terbatas, *currency risks* yang tidak lagi di-*hedge* oleh pemerintah menjadikan opsi *loan* menjadi tidak menarik. Sementara dana dari investor dan lender internasional akan sangat tergantung juga kepada kondisi dan iklim investasi baik mikro maupun makro yang tercermin dalam *international credit rating*.

c. Pembiayaan Public (*Public Financing*)

Dana publik dapat berasal dari anggaran pemerintah (dan/atau pemerintah daerah) termasuk *inter-regional governmental fund* yang jumlahnya tentu terbatas dan dibatasi. Pemerintah perlu melakukan *re-engineering* pembiayaan publik misal dengan meningkatkan pendapatan (pajak) atau dengan mengalihkan pembiayaan nonperforming sektor (pengurangan subsidi) untuk pembiayaan infrastruktur jalan tol. penggunaan dana pemerintah (*public funding*) sulit untuk diharapkan karena pemerintah harus mempertimbangkan perhaikan dan pengembangan infrastruktur sosial. Penggunaan dana dad anggaran pemerintah daerah juga belum dapat digunakan sebagai sumber tunggal pembiayaan untuk pembangunan jalan tol, meskipun sumber ini dapat digunakan sebagai *supporting fund* (misal untuk pembebasan lahan). Selanjutnya masih diperiukan dana untuk konstruksi dan sebagainya. *Inter-regional government fund* yang dapat berupa dana kolektif dan beberapa dana pemerintah daerah kemungkinan dapat digerakkan, tetapi akan sulit, resiko konflik akan pembagian alokasi pendanaan proyek tinggi, dan belum ada pengaturan mekanismenya.

d. Dana Dalam Negeri (*Domestic Capital Market*)

Menurut Srinivas (2004), penggunaan dana domestik untuk pembiayaan infrastruktur menjadi lebih menarik karena dapat mengurangi *foreign exchange risk*; mengurangi ketergantungan penggunaan dana dari luar negeri; penggunaan dana domestik oleh investor luar negeri akan menguntungkan mereka juga karena bila terjadi masalah, pihak investor dalam negeri juga ikut menanggung; dan dapat meningkatkan mobilisasi dana masyarakat serta pengembangan investor institusi domestik sehingga akan memperkuat sektor keuangan secara keseluruhan. Sumber dana ini dapat berupa dana bank komersial, reksadana, dana asuransi, dan dana pensiun.

Penerbitan obligasi oleh perusahaan ataupun oleh negara merupakan instrumen yang paling menarik, namun membutuhkan kredibilitas perusahaan/negara yang tinggi dan terpercaya agar masyarakat percaya akan penerbitan obligasi yang bersangkutan, karena jenis produk ini tidak dijamin. Obligasi negara akan lebih memberikan rasa aman bagi masyarakat.

Sumber dana domestik dari investor institusi (*institutional investors*) dalam bentuk dana asuransi dan dana asw-ansi lebih memberikan banyak keuntungan karena sifat dananya yang jangka panjang dan jumlahnya cukup besar. Cile dan Malaysia adalah dua negara yang telah memanfaatkan dana pensiun untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.

4.2.5. Pembiayaan Pembangunan Jalan Tol di Indonesia

Pada bagian ini akan, diuraikan modus pembiayaan pembangunan jalan tol sampai saat ini serta kebutuhan dan potensi pembiayaan pembangunan jalan tol.

4.2.5.1. Modus Pembiayaan Pembangunan Jalan Tol Sampai Saat Ini

Berbagai instrumen keuangan telah dimanfaatkan guna membiayai pembangunan jalan tol, seperti pembiayaan pemerintah, bantuan luar negeri (BLN), obligasi, investasi swasta, pinjaman ke Bank Komersil, dan pengalihan utang menjadi saham.

Pembangunan tol Jagorawi (1978), misalnya, dibiayai oleh pemerintah melalui APBN, dan aset yang terbangun diserahkan kepada PT Jasa Marga sebagai pengelola tunggal jalan tol. Selama kurun waktu 1978 dan 1990, ruas-ruas baru jalan tol dibangun dengan memanfaatkan Bantuan Luar Negeri (BLN). Melalui mekanisme *Subsidiary Loan Agreement* (SLA), pemerintah meneruskan-pinjamkan (*onlending*) BLN tersebut ke PT. Jasa Marga. Ruas-ruas jalan tol yang dibangun dengan mekanisme ini antara lain adalah ruas jalan tol Jakarta-Tangerang Barat, Jembatan Citarum, Jakarta-Cikampek, Tomang-Cengkareng, dan Jatingaleh-Krapyak.

4.2.5.2. Kebutuhan dan Potensi Pembiayaan Pembangunan Jalan Tol

Kondisi dana domestik yang tersedia kebanyakan dalam bentuk dana bank, akan menjadi sangat riskan bila diinvestasikan untuk pembiayaan infrastruktur. Penggunaan, dana jangka panjang (asuransi, pensiun) sangat memberikan harapan, walaupun nilainya lebih kecil tetapi masih dapat ditingkatkan di masa mendatang. Sementara itu, aliran dana internasional sangat bergantung kepada kondisi dan iklim investasi di Indonesia yang sampai saat masih memiliki international credit rating B+, yang mengindikasikan bahwa iklim yang masih menarik bagi investor asing.

4.3. Dukungan Pemerintah Dalam Pengusahaan Jalan Tol

Dukungan pemerintah terdiri dari dua jenis, yaitu dukungan non kontinjen dan dukungan kontinjen. Dukungan non kontinjen bisa juga dikatakan sebagai bentuk partisipasi pemerintah dalam penyediaan infrastruktur dan bersifat untuk meningkatkan atraktivitas suatu proyek agar mampu memiliki daya tarik untuk memikat investor. Sedangkan untuk dukungan kontinjen adalah dukungan yang bersifat untuk memberikan jaminan bagi pihak swasta atas keberlangsungan proyek. Untuk melihat dukungan pemerintah dalam pengusahaan jalan tol yang mungkin terjadi agar dapat memperoleh skema yang optimum maka dukungan pemerintah ini adalah dukungan kontinjen. Berikut adalah penjabaran singkat tentang dukungan kontinjen dalam penyediaan infrastruktur:

Tabel 4.2 Dukungan Pemerintah

Instrumen	Valuasi	Komentar
1. Subsidi berdasarkan <i>output</i>	Nilai subsidi tertentu yang didiskon selama jangka waktu	Mudah untuk diperkirakan pada tahun-tahun awal akan tetapi akan semakin sulit seiring dengan bergulirnya wak tu.
2. Hibah dalam bentuk barang	Biaya kesempatan atau sesuai dengan biaya Sebenarnya	Paling mudah untuk dikalkulasi. Misalnya, biaya-biaya tanah berdasarkan nilai pasar
3. Kemudahan perpajakan	Biaya kesempatan atau rugi bersih dalam pendapatan pajak	Mengingat bahwa pajak termasuk dalam model keuangan adalah mungkin untuk membuat model dengan dan tanpa kemudahan pajak dan selisihnya kemudian member nilai kemudahan pajak
4. Sumbangan terhadap modal	Biaya kesempatan modal	Sumbangan modal diklasifikasi sebagai subsidi atau dukungan berfokus komersial tergantung pada biaya dukungan
a. Hutang	Pendapatan dari tempat lain dibandingkan dengan pendapatan proyek	$(\text{nilai sumbanganpinjaman}) = (\text{jumlah pinjaman}) - (\text{nilai bunga sekarang dan jumlah pokok yang didiskon dengan tarif diskon yang disepakati (kemungkinan tarif-tarif komersial)})$
b. Modal	Pendapatan dari tempat lain dibandingkan dengan pendapatan proyek	Seperti dalam hal hutang tetapi menggunakan premi risiko. Premi risiko dan turunannya telah diuraikan dalam laporan Bank Dunia
5. Risiko-risiko yang dijamin (Tidak di bawah pengendalian Pemerintah)	PV dari pembayaran-pembayaran yang diharapkan	Pembayaran-pembayaran harus diberi batas akhir. Didasarkan atas apa yang diharapkan akan dibayar secara rata rata.
6. Risiko-risiko yang dijamin (Di bawah kendali Pemerintah)	Sama seperti no.5	Oleh karena kesulitan-kesulitan dengan jaminan-jaminan tersebut seperti kegagalan menaikkan tarif seperti ditentukan dalam kontrak, Bank Dunia tidak mendukung valuasi seperti itu.

Sumber: PPITA, 2006.

Sesuai kondisi lalu lintas dan jenis konstruksi, rencana ruas jalan tol mempunyai tingkat pengembalian investasi yang berbeda-beda dan tidak semuanya layak menurut kacamata investor. Walaupun dari sisi rencana jaringan jalan dan ekonomi makro, ruas tersebut sangat dibutuhkan. Salah satu upaya mempercepat pembangunan jalan tol adalah dengan pemberian subsidi sebagaimana diterapkan dalam pembangunan infrastruktur di negara maju, baik secara terang-terangan maupun terselubung dengan kemasan lain seperti : *grant, financial support/backing, funding, viability gap funding, tax relief, credit enhancement, risk mitigation, guarantee, revenue insurance*, dan lain-lain.

Dalam upaya meminimalkan kebutuhan bantuan finansial Pemerintah kepada pemegang konsesi jalan tol agar dapat memaksimalkan manfaat program konsesi relatif terhadap biayanya. Bantuan finansial pemerintah akan tepat jika hal ini dapat membantu memobilisasi modal swasta dalam jumlah besar. Pemerintah yang terlibat dalam proyek jalan tol harus bisa membatasi kewajiban-kewajiban bersyarat (*contigent liabilities*), dalam hal ini pemberian jaminan minimum lalu lintas dan pendapatan, dan juga pemberian finansial secara langsung. Jika bantuan finansial pemerintah sudah tepat, berbagai bentuk mekanisme bisa digunakan untuk mendukung pendanaan tol swasta. Fisbein (1996) menguraikan beberapa opsi yang bisa dilakukan pemerintah untuk membantu swasta dalam masalah pendanaan jalan tol oleh swasta, yaitu jaminan kepemilikan, jaminan hutang, jaminan nilai tukar, bantuan dan pinjaman sub ordinasi, tol bayangan, jaringan lalu lintas dan pendapatan minimum, serta perpanjangan masa konsesi, seperti yang diuraikan oleh Nurdin Manurung pada Master Tesisnya tahun 2006 dibawah ini :

a. Jaminan Kepemilikan

Dari berbagai mekanisme yang tersedia bagi pemerintah, resiko paling besar yang dihadapi adalah jaminan kepemilikan, hutang, dan nilai tukar. Dengan jaminan kepemilikan, pemegang konsesi dijamin dengan opsi bahwa sahamnya akan dibeli oleh pemerintah pada tingkat hasil saham minimum yang telah dijamin. Meskipun tidak ada biaya yang ditanggung pemerintah dibawah skema ini, sepanjang proyek bisa menghasilkan *return on equity* minimum, pemerintah pada dasarnya menanggung seluruh resiko proyek, sehingga insentif kinerja bagi swasta menjadi menurun.

b. Jaminan Pinjaman

Dalam skema jaminan pinjaman, pemerintah menyediakan jaminan penuh atau jaminan kekurangan *cash-flow* untuk pembayaran pinjaman. Sama seperti jaminan kepemilikan, jaminan pinjaman tidak menimbulkan biaya publik sepanjang proyek dapat menghasilkan *cash flow* yang cukup untuk membayar hutang. Walaupun demikian, konsesi ini berpotensi menciptakan pengeluaran pemerintah yang besar dan menurunkan insentif bagi swasta.

c. Jaminan Nilai Tukar

Dalam jaminan nilai tukar, pemerintah memberi ganti rugi ke pemegang konsesi bila terjadi peningkatan biaya hutang (*debt service*) akibat pergerakan nilai tukar. Karena fluktuasi mata uang dapat menimbulkan risiko proyek yang sangat tinggi ketika modal asing digunakan sebagai modal perusahaan, jaminan pemerintah dapat menimbulkan dampak signifikan terhadap kemampuan proyek untuk menaikkan pendanaan. Meskipun tidak semahal jaminan hutang dan jaminan saham, jaminan nilai tukar masih dapat menyebabkan pemerintah menanggung risiko yang cukup substansial. Jaminan nilai tukar juga cenderung menyebabkan insentif semu untuk meningkatkan modal asing karena premi risiko nilai tukar terhadap modal asing dieliminasi oleh jaminan pemerintah.

d. Bantuan dan Pinjaman Sub-Ordinasi

Jaminan saham, hutang, dan nilai tukar semuanya menyebabkan pengeluaran tidak terduga yang besarnya tergantung pada kinerja operasi yang diharapkan dari proyek jalan tol. Alternatif lainnya, Pemerintah dapat menyediakan bantuan dan pinjaman subordinasi (sebagian) pada awal proyek dalam bentuk tunai maupun bentuk in-kind. Hal ini dapat mendongkrak nilai ekonomi dari proyek. Dengan menyediakan pinjaman subordinasi, Pemerintah dapat mengisi selisih (*gap*) dalam struktur finansial antara pinjaman pokok dan saham dan dapat dibayar jika proyek berhasil. Pinjaman sub-ordinasi dibayar kembali setelah *debt service* dari pinjaman pokok tetapi sebelum pembayaran saham. Bisa juga dibuat fasilitas pinjaman lunak untuk mendukung tingkat lalu lintas minimum dan fluktuasi nilai tukar.

e. Tol Bayangan

Salah satu alternatif bantuan pemerintah adalah "tol bayangan", yaitu pemerintah memberi bantuan pembayaran tahunan pada periode tertentu per kendaraan yang terekam di jalan tol. Keuntungan tol bayangan adalah bahwa pembayaran dilakukan sepanjang waktu sehingga beban pemerintah menjadi lebih ringan daripada bantuan di muka (*up-front grant*). Skema ini memberikan insentif bagi pemegang konsesi untuk menarik pengendara kendaraan bermotor agar menggunakan jalan tol. Tol bayangan mempunyai kelemahan tidak bisa menggunakan dana pemerintah secara efisien untuk melindungi investor dari risiko pendapatan. Kontribusi pemerintah di bawah skema tol bayangan lebih tinggi ketika volume lalu lintas meningkat dan lebih rendah ketika lalu lintas rendah. Dukungan pemerintah mungkin tidak secara tepat melindungi investor ketika volume lalu lintas turun di bawah ekspektasi.

f. Jaminan Lalu Lintas dan Pendapatan Minimum

Dibawah skema jaminan lalu lintas dan pendapatan minimum, pemerintah memberi kompensasi kepada pemegang konsesi secara tunai apabila lalu lintas atau pendapatan berada di bawah tingkat minimum yang telah ditentukan. Skema ini merupakan bentuk yang umum dari bantuan pemerintah. Secara khusus, tingkat minimum lalu lintas dan pendapatan ditentukan di bawah (misalnya, 10 - 30 persen) dari tingkat yang diharapkan. Tujuannya adalah meminimalkan pengeluaran pemerintah dan pada saat yang sama menyediakan cukup dana untuk mendukung komponen hutang swasta dari struktur pemodal. Di bawah skema ini, pemerintah dapat mendukung pendanaan swasta yang seharusnya mereka danai sendiri, sambil membatasi besarnya pengeluaran untuk menjamin pendapatan swasta yang turun di bawah angka minimum yang dijamin. Jaminan lalu lintas dan pendapatan bisa menjadi insentif finansial bagi sponsor dalam proyek tersebut, tetapi dengan menyediakan aliran pendapatan minimum justru tidak memberikan daya tarik pengembalian modal (*return on equity*).

4.4. Skema Kerjasama Pemerintah Swasta

Skema kerjasama pemerintah swasta pada dasarnya dilihat dari kelayakan proyek yang akan dikerjakan, ada 2 aspek yang mempengaruhi yaitu kelayakan ekonomi

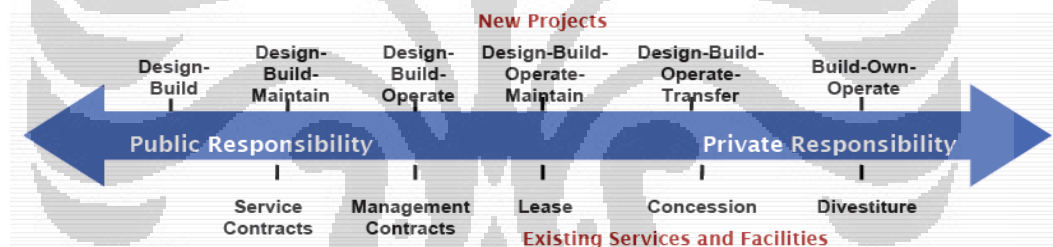
dan kelayakan finansial. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Gambar 4.3. berikut untuk pembagian kerjanya.



Sumber: Bappenas, 2010.

Gambar 4.3. Skema Dasar Kerjasama Pemerintah Swasta

Dari sumber hasil penelitian dan referensi-referensi mengenai bentuk KPS didapat beberapa bentuk-bentuk kerjasama pemerintah dan swasta yang umum digunakan untuk proyek kerjasama pembangunan jalan tol.



Sumber : Dikun, 2010.

Gambar 4.4. Bentuk Skema Kerjasama Pemerintah Swasta

berikut ini dapat diuraikan macam-macam bentuk kerjasama pemerintah swasta:

a. Kontrak Servis

Yaitu Kontrak antara pemerintah dan pihak swasta untuk melaksanakan tugas tertentu, misalnya jasa perbaikan, pemeliharaan atau jasa lainnya, umumnya dalam jangka pendek (1-3 tahun), dengan pemberian kompensasi/fee.

b. Kontrak Manajemen

Pemerintah menyerahkan seluruh pengelolaan (*operation & maintenance*) suatu infrastruktur atau jasa pelayanan umum kepada pihak swasta, dalam masa yang lebih panjang (umumnya 3-8 tahun), biasanya dengan kompensasi tetap/*fixed fee*.

c. Kontrak Sewa (*lease*)

Kontrak dimana pihak swasta membayar uang sewa (*fixed fee*) untuk penggunaan sementara suatu fasilitas umum, dan mengelola, mengoperasikan, serta memelihara, dengan menerima pembayaran dari para pengguna fasilitas (*user fees*). Penyewa/pihak swasta menanggung resiko komersial. Masa kontrak umumnya antara 5-15 tahun.

d. Kontrak *Build-Operate-Transfer/BOT*

BOT adalah kontrak antara instansi pemerintah dan badan usaha/swasta (*special purpose company*), dimana badan usaha bertanggung jawab atas desain akhir, pembiayaan, konstruksi, operasi dan pemeliharaan (*O&M*) sebuah proyek investasi bidang infrastruktur selama beberapa tahun; biasanya dengan transfer aset pada akhir masa kontrak. Umumnya, masa kontrak berlaku antara 10 sampai 30 tahun.

Beberapa variasi dengan “tema” sama

1. *BT (Build and Transfer)*
2. *BLT (Build-Lease-Transfer)*
3. *BOO (Build-Own-Operate)*
4. *BOT (Build -Operate-Transfer)*
5. *CAO (Contract-Add-Operate)*
6. *DOT (Develop-Operate-Transfer)*
7. *ROT (Rehab-Operate-Transfer)*
8. *ROO (Rehab-Operate-Own)*

e. Kontrak Konsesi

Struktur kontrak, dimana pemerintah menyerahkan tanggung jawab penuh kepada pihak swasta (termasuk pembiayaan) untuk mengoperasikan, memelihara, dan membangun suatu aset infrastruktur, dan memberikan hak untuk mengembangkan, membangun, dan mengoperasikan fasilitas baru untuk mengakomodasi pertumbuhan usaha. Umumnya, masa konsesi berlaku antara 20 sampai 35 tahun.

Untuk melihat pembagian kerja dan tanggung jawab dapat dilihat pada gambar berikut mengenai pembagian kerja struktur skema KPS.

4.5. Hipotesa

Sebagaimana telah sedikit disinggung dalam latar belakang bahwa Investasi bidang jalan sangat ditentukan oleh tingkat kelayakan dari investasi tersebut. Secara umum kelayakan investasi bidang jalan dapat ditinjau dari 3 (tiga) aspek pokok, yaitu: aspek teknis, aspek ekonomi/ finansial dan aspek lingkungan. Sampai saat ini perkembangan pembangunan jalan tol di Indonesia tergolong lambat. Sejak pengoperasian jalan tol pertama hingga saat ini, total jalan tol yang berhasil dibangun hanya mencapai \pm 700 km. Berdasarkan kenyataan tersebut, dapat dirumuskan sebuah dugaan bahwa lambatnya pembangunan jalan tol bisa disebabkan oleh tidak diberikannya dukungan pemerintah, dimana salah satu dukungannya adalah terhadap bentuk skema yang akan diterapkan pada proyek jalan tol, sehingga investor berkeinginan untuk bekerjasama dengan pemerintah pada pembangunan jalan tol. Dari keseluruhan pembahasan tinjauan pustaka maka dapat ditarik hipotesa tentang skema kerjasama pemerintah swasta yang optimum untuk pembangunan jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak, yaitu:

1. Skema kerjasama pemerintah swasta yang tepat sehingga dapat diterapkan pada proyek jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak ini adalah skema konsesi dengan BOT ditambah dengan dukungan pemerintah.
2. Dengan dukungan pemerintah yang diberikan mampu untuk mengatasi terjadinya penurunan pendapatan pada masa operasional jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak akibat terjadinya penurunan volume lalu lintas.
3. Adapun manfaat dari jalan tol ini sebagai penghubung antara Tanjung Perak, Kawasan Industri SIER (*Surabaya Industrial Estate*, Rungkut) dan Bandara Juanda serta daerah-daerah sekitarnya yang akan meningkatkan perekonomian pada kawasan tersebut.

BAB 5

STUDI KASUS

5.1. Gambaran Umum Kota Surabaya

5.1.1. Kondisi Geografis

Kota Surabaya merupakan Ibukota Provinsi Jawa Timur, terletak antara 07° 21' Lintang Selatan dan 112° 36' - 112° 54' Bujur Timur. Dengan luas wilayah sebesar 326.36 Km². Terdiri dari 31 kecamatan dan 163 kelurahan. Adapun batas-batas administrasi Kota Surabaya adalah sebagai berikut :

- Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Gresik
- Sebelah utara berbatasan dengan Selat Madura
- Sebelah timur berbatasan dengan Selat Madura
- Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Sidoarjo



Sumber: Bappeda Kota Surabaya, 2005.

Gambar 5.1. Peta Kota-kota di Jawa Timur

Surabaya dan sekitarnya juga disebut *Greater Surabaya Metropolitan Area* (GSMA), atau dikenal sebagai GERBANG KERTOSUSILA, akronim dari Kabupaten di sekitar Surabaya (Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo dan Lamongan).

Ketinggian rata-rata Kota Surabaya adalah 3-6 meter di atas permukaan laut (dataran rendah), kecuali di bagian selatan terdapat dua bukit landai di daerah Lidah & Gayungan dengan ketinggian 25-50 meter di atas permukaan laut. Dengan kondisi topografi 80% dataran rendah, ketinggian 3-6 m, kemiringan <3%- 20% perbukitan dengan gelombang rendah, ketinggian < 30 m dan kemiringan 5-15%. Struktur tanah di Kota Surabaya adalah terdiri atas tanah aluvial, hasil endapan sungai dan pantai, di bagian barat terdapat perbukitan yang mengandung kapur tinggi.

5.1.2. Kondisi Penduduk

Penduduk Jawa Timur terkonsentrasi di wilayah GSMA (10,2 juta penduduk pada tahun 2002) dan kawasan sekitarnya (7,4 juta penduduk pada tahun 2002), atau merupakan 50% penduduk provinsi Jawa Timur. Penduduk wilayah GSMA bertumbuh relatif paling cepat dengan 1,34% per tahun, di atas rata-rata provinsi Jawa Timur (0,61%) pada periode 1990-2002.

Tabel 5.1. Penduduk GSMA dan Kawasan Sekitarnya
Tahun 1999-2002

Wilayah	Penduduk (1000)			Distribusi (%)			Pertumbuhan (%/tahun)
	1990	2000	2003	1990	2000	2002	1990-2002
GSMA ¹⁾	9.041	10.049	10.225	27,82	29,16	29,23	1,03
Kawasan Sekitarnya ²⁾	5.955	6.506	7.362	18,32	18,88	21,05	1,78
GSMA ¹⁾ dan Kawasan Sekitarnya ²⁾	14.996	16.555	17.587	46,14	48,03	50,28	1,34
Jawa Timur	32.504	34.466	34.979	100	100	100	0,61

Sumber: BPS Jawa Timur, 2003.

Keterangan:

GSMA¹⁾ : meliputi Kabupaten-kabupaten Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Sidoarjo, Jombang, Lamongan, Sampang, dan Kota Surabaya, serta Mojokerto.

Kawasan Sekitarnya²⁾ : meliputi Kabupaten-kabupaten Pasuruan, Malang, Tuban, Sumenep, dan Pamekasan.

Berdasarkan data dari Dinas Kependudukan dan Transmigrasi Kota Surabaya, sampai Desember 2007, jumlah penduduk kota Surabaya sampai Desember 2007 adalah 2.861.928 jiwa. Hasil dari Sensus penduduk pada tahun 2000 menunjukkan bahwa populasi GSMA adalah 8,2 juta di kotamadya Surabaya (kota Surabaya 2,6 Juta). Jawa Timur menyumbang 17% dari populasi total Indonesia dan 24% dari

populasi Jawa Timur terkonsentrasi pada GSMA dan Surabaya sendiri mempunyai populasi 31,8% dari GSMA.

Tabel 5.2. Sensus Penduduk Tahun 2000

	Area	Population	Share (%)	
1)	Indonesia (**)	208,600,000		
2)	East Java Province	34,765,998	16.7%	2)/1)
3)	Greater Surabaya (GSMA)	8,171,906	23.5%	3)/2)
4)	Kotamadya Surabaya	2,599,796	31.8%	4)/3)
5)	Kabupaten Gresik	1,005,445		
6)	Kabupaten Sidoarjo	1,563,015		
7)	Kabupaten Mojokerto	908,004		
8)	Kotamadya Mojokerto	108,938		
9)	Kabupaten Lamongan	1,181,660		
10)	Kabupaten Bangkalan	805,048		

Sumber: BPS Jawa Timur, Hasil sensus penduduk tahun 2000.

Note (**): Penduduk tahun 2001, Asian Development Bank (ADB)

5.1.3. Kondisi Ekonomi

Kota Surabaya adalah pusat kegiatan ekonomi di Jawa Timur, terdapat banyak perusahaan di daerah tersebut seperti perusahaan pembuatan kapal elektronik alat berat dan pertanian dan kerajinan. Berdasarkan data dari BPS Kota Surabaya, Kota Surabaya pada periode pembangunan ekonomi (2002-2004), menunjukkan tingkat pertumbuhan yang sangat positif, masing-masing sebesar 3,80% (2002), 4,22% (2003) dan 5,45% (2004).

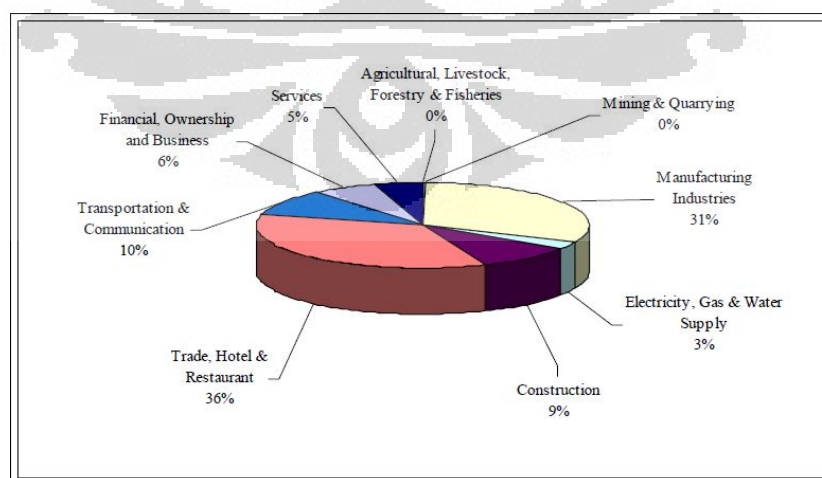
Pengembangan sektor-sektor ekonomi secara langsung mempengaruhi peningkatan PDB dan PDB per kapita adalah nilai yang menunjukkan kemampuan daya beli masyarakat. Sekilas dari PDB dan PDB per kapita nilai di Surabaya selama tiga periode terakhir (2002-2004) dapat dilihat pada tabel di bawah ini. Ini mungkin bahwa GRDP Jawa Timur pada tahun 2004 adalah 242.227.000.000 rupiah (14,6% secara keseluruhan di Indonesia) dan GRDP Surabaya 48.794.000.000 rupiah (2,9% kontribusi GDRP kontribusi Indonesia dan 20,1% adalah propinsi Jawa). Manufaktur dan perdagangan (perdagangan, hotel dan restoran) dan saham industri persentase tinggi (31,4% dan 35%).

Berdasarkan data BPS Kota Surabaya, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Propinsi Jawa Timur pada tahun 2004 adalah 242.227 miliar rupiah harga tetap konstan dari tahun 2000 dan PDRB Kota Surabaya adalah 48.794 miliar Rupiah. Saham PDRB Propinsi Jawa Timur dan Kota Surabaya di Indonesia total masing-masing sebesar 14,6% dan 2,9%. Pangsa PDRB Kota Surabaya Jawa Timur mencapai 20% pada tahun 2004. Kota Surabaya adalah sebagai ibukota provinsi dan pusat kegiatan politik dan ekonomi Propinsi Jawa Timur, industri manufaktur dan perdagangan dan sektor usaha dengan persentase saham tinggi dalam pembentukan PDRB.

Tabel 5.3. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada tahun 2000 (2004)

Industrial Origin	Indonesia	%	East Java	%	Surabaya	%
Pertanian, Kehutanan dan Perikanan	252,953	15.2	43,331	17.9	87	0.2
Pertambangan dan Penggalian	160,655	9.7	4,596	1.9	2	0.0
Perindustrian / Pabrik	469,118	28.3	67,520	27.9	15,345	31.4
Pasokan listrik, Gas dan Air	11,066	0.7	4,172	1.7	1,386	2.8
Konstruksi	97,467	5.9	8,604	3.6	4,575	9.4
Perdagangan, Hotel dan Restoran	271,177	16.3	68,296	28.2	17,098	35.0
Transportasi dan Komunikasi	95,772	5.8	13,830	5.7	4,933	10.1
Keuangan dan Bisnis	150,936	9.1	11,783	4.9	3,099	6.4
Pelayanan / Servis	151,435	9.1	20,095	8.3	2,269	4.7
GRDP	1,660,579	100.0	242,227	100.0	48,794	100.0
Peran Indonesia			14.6%		2.9%	
Peran Jawa Timur					20.1%	

Sumber : Statistik BPS Jawa Timur, 2006.



Sumber : Statistik BPS Jawa Timur, 2006.

Gambar 5.2. Komposisi PDB Industri Kota Surabaya Tahun 2004

5.1.3.1. Pertumbuhan PDB Per Kapita

PDRB Propinsi Jawa Timur tumbuh sebesar 5,1% per tahun dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005. Angka ini sedikit lebih tinggi dari seluruh Indonesia. Laju pertumbuhan PDRB Kota Surabaya pada tahun 2004 adalah 5,7% yang hampir sama dengan tingkat Propinsi Jawa Timur pada periode yang sama.

Di sisi lain, PDRB Per Kapita Provinsi Jawa Timur dan Kota Surabaya tumbuh dengan tingkat 12,8% dan 12,2% per tahun masing-masing untuk periode 2001 sampai 2004. Tingkat pertumbuhan ini lebih tinggi daripada tingkat pertumbuhan PDRB dan lebih tinggi dari seluruh Indonesia. Selain itu, nilai-nilai absolut PDRB per kapita Kota Surabaya lebih tinggi dengan 2,2-2,4 kali dari seluruh Indonesia dan sekitar 3,2 kali lebih tinggi dari rata-rata Propinsi Jawa Timur seperti yang ditunjukkan pada tabel 5.4. dan table 5.5.

Tabel 5.4. Pertumbuhan PDRB Indonesia, Jawa Timur dan Kota Surabaya
Dalam Rp. Milliar, pada tahun 2000

Tahun	(1) Indonesia	(2) Provinsi Jawa Timur	(3) Kota Surabaya
2001	1,442,985	210,449	N.A
2002	1,506,124	218,452	N.A
2003	1,577,171	228,884	46,181
2004	1,660,579	242,229 (*)	48,794
2005	1,749,547	256,375 (**)	N.A
AAGR (%)	2001-05 (4.9% p.a.)	2001-05 (5.1 % p.a.) 2003-04 (5.8% p.a.)	2003-04 (5.7% p.a.)

Sumber: BPS, 2006.

Tabel 5.5. Pertumbuhan PDRB Per Kapita (Harga Berlaku: Rp.1000)

Year	(1) Indonesia	(2) Jawa Timur	(3) Kota Surabaya	(3)/(1)	(3)/(2)
2001	8,073	5,494	17,756	2.20	3.23
2002	8,812	6,317	20,038	2.27	3.17
2003	9,505	7,026	22,378	2.35	3.19
2004	10,472	7,880	25,103	2.40	3.19
AAGR (%)	9.1% p.a.	12.8% p.a.	12.2% p.a.		

Sumber: Bappeda Kota Surabaya, 2004.

5.1.3.2. Kajian Ekonomi Regional Povinsi Jawa Timur

Berikut ini adalah kajian ekonomi regional Povinsi Jawa Timur yang dilakukan Bank Indonesia dapat dilihat bahwa:

1. Pada triwulan III-2010, ekonomi Jawa Timur tumbuh sebesar 7,14%, lebih tinggi dibanding triwulan II-2010 dan pertumbuhan nasional. Pendorong pertumbuhan ekonomi Jawa Timur adalah konsumsi dan perdagangan luar negeri (ekspor-impor). Sedangkan konsumsi pemerintah tetap meningkat namun masih di bawah target. Tiga sektor utama masih menjadi penyumbang terbesar pertumbuhan ekonomi Jawa Timur. Sektor industri pengolahan dan PHR mengalami peningkatan, sedangkan sektor pertanian mengalami perlambatan.
2. Di sisi lain, inflasi Jawa Timur pada triwulan ini mengalami peningkatan menjadi sebesar 6,31% terutama disebabkan oleh pengaruh musiman, yaitu bulan puasa, lebaran dan penawaran. Berdasarkan komponennya inflasi *volatile food*, inflasi inti dan *administered price* banyak mempengaruhi inflasi selama triwulan III-2010. Pengaruh keterbatasan pasokan dan kebijakan pemerintah menjadi faktor pendorong peningkatan inflasi pada triwulan ini. Dari sisi *administered price*, pemicu inflasi berasal dari pemberlakuan kenaikan TDL per 1 Juli 2010 dan tarif jasa perpanjangan STNK. Kinerja perbankan menunjukkan perbaikan, tercermin pada pertumbuhan kredit meningkat yang diimbangi dengan kualitas kredit yang membaik.
3. Perbaikan ekonomi Jawa Timur diperkirakan terus berlanjut pada triwulan IV-2010 dan diproyeksikan berada di kisaran 6,20-6,70%. Sementara, inflasi Jawa Timur pada triwulan III-2010 diperkirakan sedikit meningkat dan berada di kisaran 5,9%-6,4%.

5.2. Data Kendaraan Kota Surabaya

Laju kendaraan di Kota Surabaya telah mengalami perkembangan yang cukup pesat selama 5 tahun terakhir 2000-2004 dengan tingkat peningkatan rata-rata sebesar 0,7% termasuk sepeda motor (2,1% tidak termasuk sepeda motor). Jumlah kendaraan bermotor dari Kota Surabaya sekitar 924.500 dan 34,4

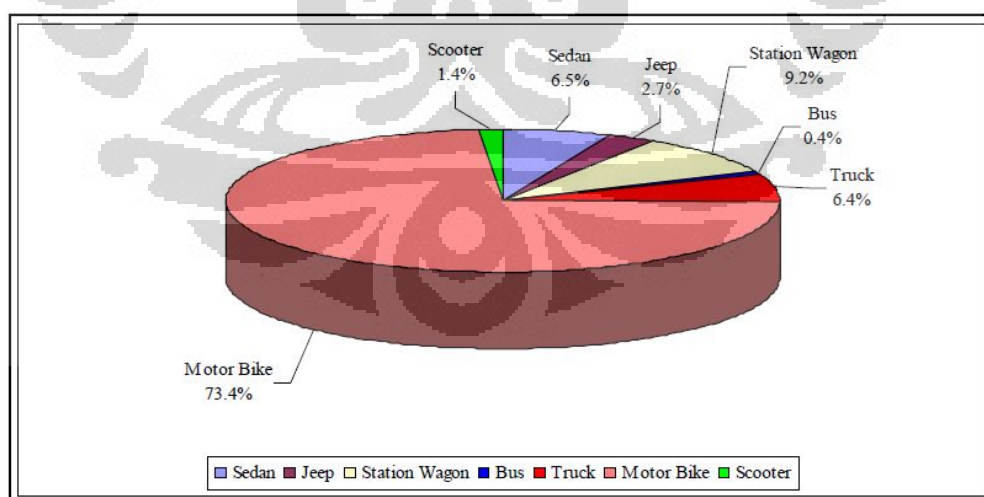
Universitas Indonesia

kendaraan per 100 orang pada tahun 2004. Laju pertumbuhan tertinggi diamati pada bus dengan 21,9% per tahun selama periode yang sama. Mengenai komposisi kendaraan pada tahun 2004, sepeda motor bersama lebih dari 70% dan diikuti oleh station wagon dengan 9,2% dari bagian (Bappeda Kota Surabaya, 2004).

Tabel 5.6. Jumlah Kendaraan Bermotor di Kota Surabaya (2000-2004)

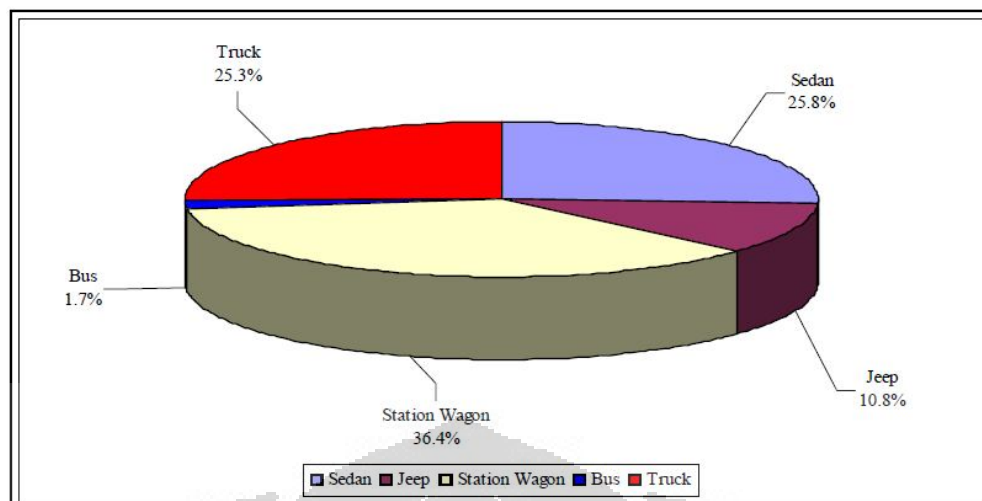
Vehicle Type	2000	2001	2002	2003	2004	AAGR % 2000-04	Composition 2004	Composition Excl.M.bike
Sedan	57,213	57,213	58,365	59,167	60,234	1.3%	6.5%	25.8%
Jeep	23,209	23,209	24,391	24,750	25,240	2.1%	2.7%	10.8%
S.Wagon	70,167	70,167	72,410	84,365	84,987	4.9%	9.2%	36.4%
Bus	1,801	1,801	1,923	3,796	3,975	21.9%	0.4%	1.7%
Truck	62,552	62,552	64,196	58,045	59,054	-1.4%	6.4%	25.3%
M.bike	672,117	672,117	675,395	675,422	678,523	0.2%	73.4%	-
Scooter	12,673	12,673	12,547	12,520	12,498	-0.3%	1.4%	-
Total	899,732	899,732	909,227	918,065	924,511	-0.7%	100.0%	100.0%
Total excl.M.bike	214,942	214,942	221,285	230,123	233,490	2.1%		
Per 100 persons	36.8	35.0	35.9	34.5	34.4			

Sumber : Bappeda Kota Surabaya, 2004.



Sumber : Bappeda Kota Surabaya, 2004.

Gambar 5.3. Komposisi Kendaraan (termasuk sepeda motor)



Sumber : Bappeda Kota Surabaya, 2004.

Gambar 5.4. Komposisi Kendaraan (tidak termasuk sepeda motor)

5.3. Jaringan Jalan

Jaringan jalan di wilayah kajian mencakup sistem jaringan jalan regional yang terdiri dari jaringan jalan primer yang sebagian besar merupakan jalan Nasional dan Provinsi serta jaringan jalan sekunder yang merupakan jalan Kabupaten/Kota serta jalan tol. Kedua sistem jaringan jalan tersebut terbagi dalam hirarki fungsional yang berbeda berdasarkan pelayanannya. Klasifikasi jaringan jalan berdasarkan fungsinya terdiri atas jalan arteri, jalan kolektor 1, kolektor 2, kolektor 3. Jaringan jalan nasional di wilayah GSMA yang meliputi panjang 338,02 Kilometer atau 17,8% dari total panjang jalan nasional bukan jalan tol. Ruas jalan tol yang telah beroperasi : (1) Surabaya-Gempol (49 Km), (2) Surabaya-Gresik (20,7 Km), (3) SS Waru-Juanda (12 Km).

5.3.1. Rencana Pembangunan *Greater Surabaya Metropolitan Area*

Greater Surabaya Metropolitan Area (GSMA) ditargetkan telah rampung pada tahun 2018, dimana terdiri dari kombinasi jalan radial dan lingkaran ke/dari Kota Surabaya bersama dengan jalan tol menghubungkan masing-masing Kabupaten/Kotamadya di GSMA.



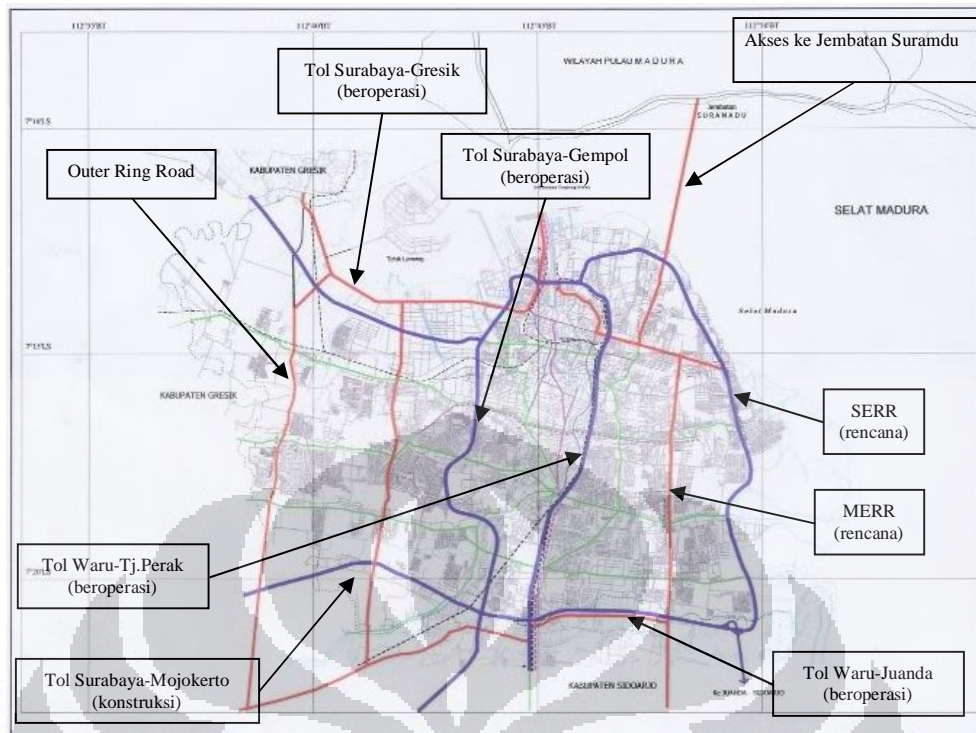
Sumber: Dinas Praswil Kota Surabaya, 2007.

Gambar 5.5. Rencana Pembangunan Jaringan Jalan GSMA

5.3.2. Rencana Pembangunan Jalan Kota Surabaya

Jaringan jalan Kota Surabaya yang disajikan dalam Rencana Tata Ruang diilustrasikan pada Gambar 5.6. Jaringan terdiri dari kombinasi jalan umum (non-tol) dan jalan tol dengan struktur fungsional dirumuskan oleh jalan radial dan lingkaran. Pola jaringan jalan non-tol adalah jenis grid untuk mendistribusikan lalu lintas ke pusat kota besar, jalan tol dan jalan non-tol suplemen satu sama lain. Komponen jalan utama adalah sebagai berikut:

- 1) Jalan Tol
 - Jalan tol Surabaya – Gempol (beroperasi)
 - Jalan tol Surabaya – Gresik (beroperasi)
 - Waru – Juanda Airport (beroperasi)
 - Waru (Aloha) – Pelabuhan Tanjung Perak (beroperasi)
 - Jalan tol Surabaya – Mojokerto (konstruksi)
 - Jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak (SERR) (rencana)
 - Suramadu Bridge (beroperasi)
- 2) Jalan Non-Tol
 - *Outer Ring Road*
 - *Middle East Ring Road: MERR*
 - *Access Road* ke Jembatan Suramadu



Sumber: Bappeda Kota Surabaya, 2007.

Gambar 5.6. Rencana Jaringan Jalan Kota Surabaya

5.4. Rencana Pembangunan Jalan Tol Bandar Juanda-Tanjung Perak

Selain sebagai kota terbesar kedua di Indonesia, serupa dengan JABOTABEK maka wilayah Kota Surabaya dan kabupaten Sidoarjo secara faktual sudah menjadi satu daerah urban yang besar. Sehingga prospek jalan tol dalam kota tersebut dilihat dari sudut aspek pengembangan wilayah (tata ruang) cukup besar, berbeda dengan jalan tol luar kota (rural) dalam hal volume lalu lintas hariannya. Selain itu jalan tol dalam kota juga mempunyai kelebihan dalam hak tingkat “*Willingness to Pay*” yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan jalan tol luar kota. Hal ini karena kemacetan lalu lintas kota menyebabkan perubahan prinsip perjalanan dari prinsip jarak menjadi prinsip waktu. Dalam arti, pengguna jalan pada umumnya akan memilih waktu tempuh yang lebih pendek walaupun untuk itu harus melalui jarak tempuh yang lebih panjang.

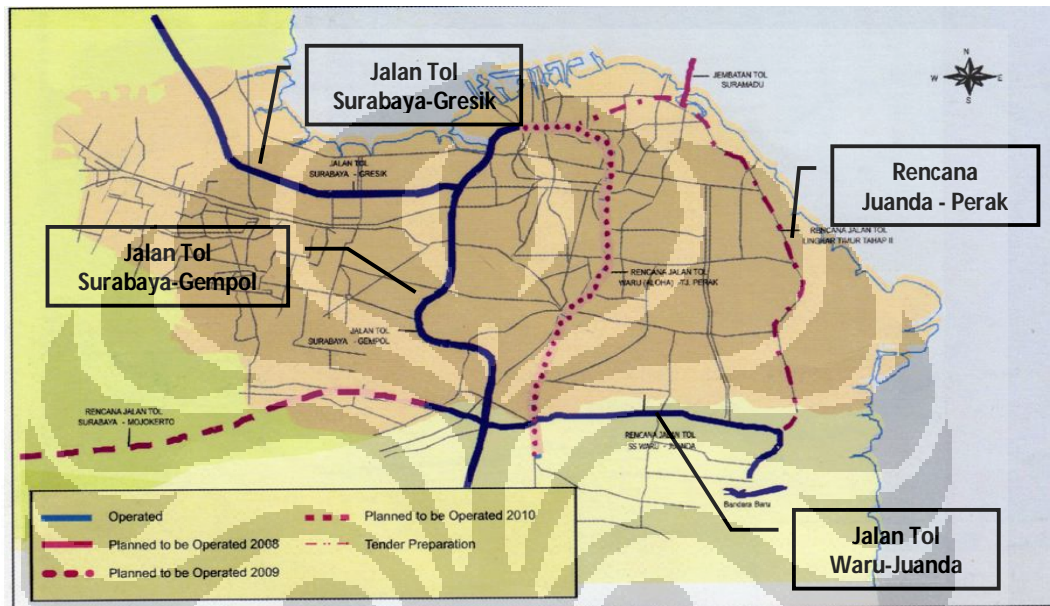


Gambar 5.7. Peta Wilayah Studi

Kota Surabaya dan sekitarnya memiliki dua ruas jalan tol yang menghubungkan Kota Surabaya dengan Kabupaten Gresik dan Kota Surabaya dengan Kabupaten Malang, melalui Gempol. Jadi secara administratif jalan tol tersebut berada di 4 wilayah Kabupaten dan Kota (Kota Surabaya, Kabupaten Gresik, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Malang). Jalan tol tersebut murni dibangun dan dikelola langsung oleh PT. Jasa Marga sejak tahun 1986 (jalan tol Surabaya-Gempol) dan sejak tahun 1993 (jalan tol Surabaya-Gresik). Panjang jalan tol ini sekitar 49 km (jalan tol Surabaya-Gempol) dengan LHR sebesar 151.107 dan panjang 20,5 km untuk jalan tol Surabaya-Gresik yang mempunyai LHR sebesar 47.146. Kawasan sekitar jalan tol telah berkembang dengan berbagai kegiatan pemanfaatan lahan, terutama perumahan, perkantoran dan industri. Sedangkan untuk bagian timur kota Surabaya, yaitu dari Pelabuhan Tanjung Perak, Kawasan Industri SIER (*Surabaya Industrial Eastate*, Rungkut) sampai Bandara Internasional Juanda belum terimplementasi pembangunannya.

Jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak adalah pembangunan jaringan jalan baru (menyediakan supply baru) yang antara lain bermanfaat untuk mengurangi kemacetan jalan Ahmad Yani yang sudah kronis sekaligus menimbulkan *demand* melalui pengembangan wilayah melebar ke arah Timur yang dipicu dari kehadiran jalan tol tersebut. Program pembangunan jalan tol tersebut beranjak dari dua

pendekatan sekaligus, yaitu “*follow the demand*” atau *anticipate development* (memenuhi kebutuhan) dan “*generate the demand*” atau *initiate development* (menimbulkan kebutuhan) dengan pendekatan kedua lebih dominan daripada pendekatan pertama. Hal tersebut berbeda untuk jalan tol di Jabotabek, karena pendekatannya cenderung ke *follow the demand* disebabkan oleh adanya perkembangan tata guna lahan yang sangat pesat.



Sumber: BPJT, 2005.

Gambar 5.8. Peta Rencana Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak

Tabel 5.7. Status Jalan Tol *Greater Surabaya Metropolitan Area*

Route Name	Surabaya – Gempol	Gresik – Surabaya route	Suramadu Bridge	SS.Waru – Juanda	Surabaya – Mojokerto	Waru (Aloha) – Wonokromo - Tj.Perak	Juanda – Tj.Perak (SERR)
Status	In Operation		In Operation		Under Construction	In Operation	Not Implementation
Total Length	49.0km	20.5km	Bridge : 5.4km Access Road : 1.5km(Surabaya side),4.4km(Madura side)	12.0km	36.6km	18.4km	23.0km
Section Detail	Dupak - Banyu Urip - Kota Satelit - Gunung Sari - Waru – Sidoarjo – Porong – Gempol	Manyar – kebomas – Romo Kalisali – Tandés (West & East) – Dpak	-	Waru - Brebek - Tambaksumur - Juanda	Waru - Western Ring Road – Driyorejo – Krian – Wringin Anom - Mojokerto	N/A	Tj. Perak – Suramadu – Kenjeran – Kedung BaruK – Juanda
Open Year / Target for Completion	1986	1993-1995	the end of 2008(plan)	2009(Plan)	2009(Plan)	-	-
Implementation Scheme	Government Budget	BOT	APBN&APBD(Causeway and approach bridge) Loan from China(Main Span)	BOT	BOT (concession agreement signed on April, '06)	BOT	-
Concession Period	-	25 years	-	35years	35years	35 years	-
Operator	PT. Jasa Marga	PT. Margabumi Matra	-	-	-	-	-
Investor	-	PT. Margabumi Matra Raya	-	PT. Citra Margatama Sby	PT Marga Nujiyasumo Agung	PT. Margaraya Jawa Tol	-
Shareholder	-	PT. Jasa Marga PT. Tirtobumi Adyatunggal	-	PT Jasa Marga PT. Citra Marga Nusaphala	- PT Jasa Marga - PT Induco Matra - PT Moeladi - PT Dressa Cipta - PT Kaliurang	PT Jasa Marga,	-
Lane	(Dupak – Waru) 2 x 3 lanes@ 3.6m width (Waru – Gempol) 2 x 2 lanes@ 3.6m width	2 x 2 lanes@ 3.6m width	carriageway 2 x 2lanes@3.5m emergency lane 1 x 2 @2.25m moto cycles lane 1 x 2 @2.75m	(1st phase) 2 x 2 lanes@ 3.5m width (2nd phase) 2 x 3 lanes@ 3.5m width	(1st phase) Urban section 2 x 2 lanes@ 3.5m width Rural section 2 x 2 lanes@ 3.5m width (2nd phase) Urban section 2 x 4 lanes@ 3.5m width Rural section 2 x 3 lanes@ 3.5m width	(1st phase) 2 x 2 lanes@ 3.5m width (2nd phase) 2 x 3 lanes@ 3.5m width	(1st phase) 2 x 2 lanes@ 3.5m width (2nd phase) 2 x 3 lanes@ 3.5m width
Tariff System	Dupak – Waru (Open) Waru-Gempol (Close)	Close	-	-	Close	-	-

Sumber : BPJT, 2007.

BAB 6

DATA DAN ANALISA

6.1. Pendahuluan

Pada bab ini akan dibahas mengenai metode dan cara-cara yang akan digunakan dalam melakukan penelitian dengan maksud untuk memberikan gambaran kepada pembaca agar memasuki perspektif yang sama dalam melihat bagaimana permasalahan diinventarisasi, digali, dan diteliti sehingga dapat diperoleh suatu kesimpulan terhadap permasalahan. Penelitian akan membahas kondisi pembangunan dan pendanaan jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak yang mengalami hambatan akibat kendala yang berkaitan dengan kelembagaan dan regulasi, pengadaan tanah, pendanaan dan kelayakan jalan tol.

6.2. Metodologi Penelitian

Ada beberapa teori mengenai pengertian penelitian, namun menurut Moh Nazir, Ph.D, 2005, secara umum dapat disampaikan bahwa penelitian adalah penyelidikan yang terorganisasi, dapat diartikan pula sebagai pencarian pengetahuan dan pemberi artian secara terus menerus terhadap sesuatu. Metodologi penelitian dapat didefinisikan sebagai tata cara yang lebih terperinci mengenai tahap-tahap melakukan sebuah penelitian.

Salah satu metode penelitian yang digunakan dalam penelitian yang mempunyai karakteristik bersifat deskriptif dan data yang terkumpul berbentuk kata-kata atau gambar maka penelitian itu dapat dikatakan penelitian kualitatif. Menurut Bogdan dan Biglen (1982) dalam bukunya yang berjudul; *Qualitative research for Education; An Introduction to theory and Methods*, mengatakan bahwa Penelitian Kualitatif bersifat analisis data secara induktif dan penelitian kualitatif lebih bersifat menekankan makna atau data dibalik yang teramati.

Dari berbagai macam sifat penelitian yang disebutkan diatas, peneliti menggunakan metode deskriptif kualitatif dalam memecahkan masalah yang ada dalam rumusan masalah dalam tesis ini.

6.2.1. Strategi Penelitian

Dibutuhkan strategi penelitian agar hasil yang diperoleh fokus kepada tujuan yang hendak dicapai. Ada beberapa jenis strategi penelitian, diantaranya adalah survei, analisis, historis, dan studi kasus. Masing-masing strategi diperlukan untuk mampu menjawab penelitian tersebut.

Untuk dapat menjawab pertanyaan dalam penelitian maka digunakan suatu strategi yang disarankan oleh Yin (1996), dimana ada tiga faktor yang akan mempengaruhi jenis strategi penelitian, yaitu:

- a. Tipe pertanyaan yang diajukan.
- b. Luas kontrol yang dimiliki peneliti atas peristiwa perilaku yang akan diteliti.
- c. Fokus terhadap peristiwa kontemporer sebagai kebalikan dari peristiwa historis.

Penelitian ini dilakukan dengan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Manfaat dan kendala yang dihadapi dalam pembangunan jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak
2. Jenis skema kerjasama pemerintah swasta yang akan digunakan dan dipilih dalam pembangunan dan pelaksanaan.

Berdasarkan jenis pernyataan penelitian yang digunakan maka metode yang tepat untuk menjawab pertanyaan penelitian yang pertama adalah menggunakan metode literatur.

6.2.2. Proses Penelitian

Penelitian ini merupakan proses yang berawal dari pemikiran untuk mengatasi masalah pendanaan jalan tol, subjek studi dititik beratkan pada ruas tol Bandara Juanda-Tanjung Perak yang mempunyai peran strategis secara ekonomi untuk kota Surabaya namun secara finansial kurang memadai, melalui analisis skema

Universitas Indonesia

Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS). Konsep pemikiran tersebut dituangkan menjadi suatu proses dengan metode penelitian lengkap, dengan pengumpulan data untuk dilakukan pengolahan menjadi informasi untuk dianalisa dan akhirnya ditarik berbagai kesimpulan yang diperlukan.

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif berdasarkan data yang diperoleh. Dengan metode penelitian tersebut, maka pengumpulan data dilakukan dengan metode dokumentasi atau studi kepustakaan yang bersumber dari catatan, jurnal, buku, laporan dan lain sebagainya guna mendukung dan memperkuat penelitian ini.

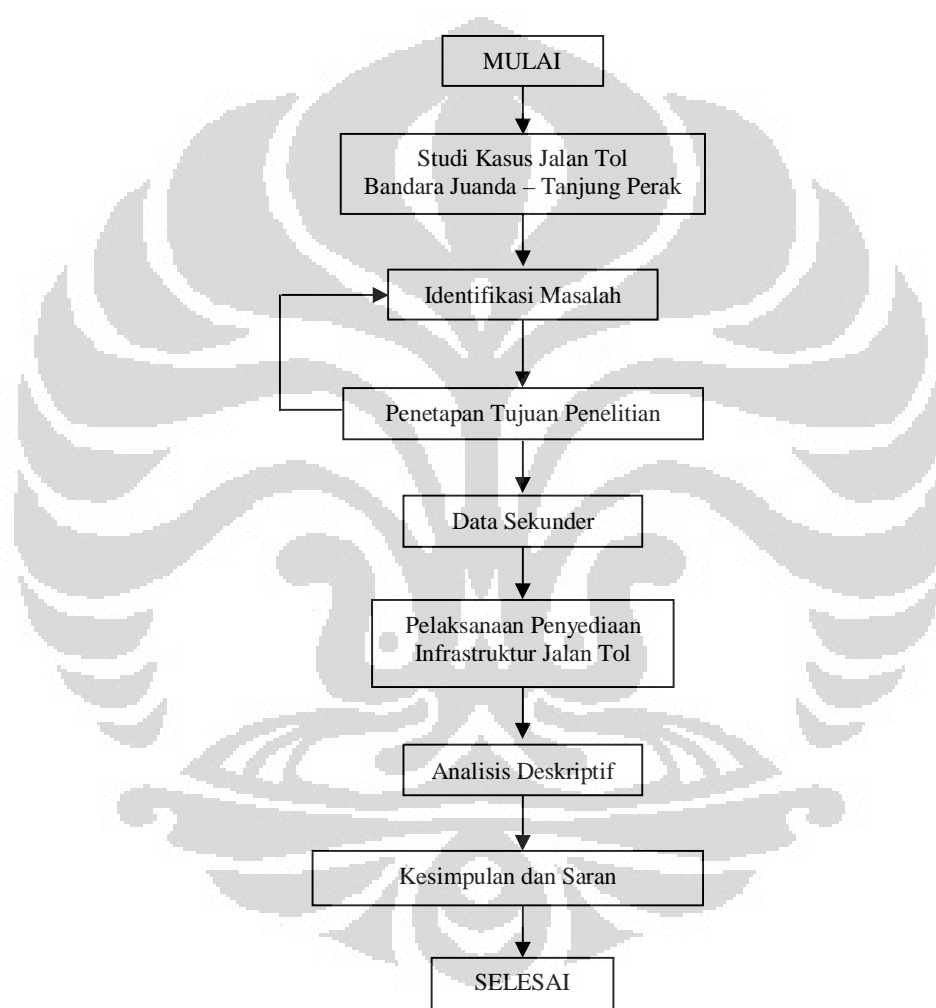
Data yang digunakan dalam analisis adalah informasi teknik jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak yang mencakup data panjang jalan, biaya konstruksi, prediksi volume lalu lintas, perkiraan tarif dan lain-lain. Berdasarkan analisis tersebut akan direkomendasikan bentuk dan kombinasi pemaketan berikut tindakan yang diperlukan agar pembangunan jalan tol tersebut dapat direalisasikan.

Analisis data dilakukan secara sistematis mengikuti tahapan sebagai berikut :

1. Evaluasi manfaat jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak.
2. Review Kelayakan jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak.
3. Upaya peningkatan kelayakan dengan menerapkan Kerjasama Pemerintah Swasta dalam pembangunan jalan tol tersebut secara utuh yaitu dengan pemberian subsidi terhadap ruas tersebut sehingga dapat meningkatkan kelayakan finansial (FIRR) menjadi sebesar $\geq 15\%$.
4. Berdasarkan analisis yang dilakukan akan ditentukan skema KPS beserta hal-hal yang diperlukan untuk mendukung kelayakan ruas tersebut.

Penelitian dimulai dengan merumuskan masalah dan judul penelitian yang didukung dengan suatu kajian pustaka. Ketiga hal tersebut menjadi dasar untuk memilih metode penelitian yang tepat untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian. Menurut Prof. Dr. Robert K. Yin, pendekatan penelitian untuk menjawab pertanyaan penelitian yang bentuk pertanyaannya adalah Siapa, apa,

dimana, dan berapa banyak maka penelitian tersebut menggunakan metode Analisis. Analisis yang digunakan pada proses penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif dipergunakan sebagai alat untuk menciptakan gagasan. Studi kasus dapat dijadikan sebagai salah satu masukan dalam penelitian ini. Hasil dari analisis tersebut kemudian dibuat kesimpulan yang akan menjawab pertanyaan penelitian yang telah ditetapkan sebelumnya. Proses keseluruhan dalam penelitian ini dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 6.1. Bagan Alir Proses Metode Analisis

6.2.2.1. Variabel Penelitian

Variabel terikat (*dependet variable*) dalam penelitian ini adalah skema kerjasama pemerintah swasta sedangkan variabel bebas (*independent variable*) yang inginditeliti adalah manfaat dan kendala dalam pembangunan jalan tol.

6.2.2.2. Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder, didapat dari laporan Laporan Studi Kelayakan Ruas Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak “Bantuan Teknis Evaluasi Penerusan Proyek Jalan Tol”, PT. Perentjana Jaya, Oktober 2005, hasil studi *Trans Java Toll Road*, buku, referensi, jurnal dan penelitian lain yang terkait dengan penelitian. Data yang digunakan dari hasil-hasil studi, meliputi:

1. Profil Proyek
2. Volume lalu lintas dan pertumbuhannya
3. Tarif yang dikenakan
4. Biaya proyek
5. Bentuk dukungan pemerintah
6. Estimasi biaya operasional dan perawatan

Data sekunder yang didapatkan dari sumber literatur tersebut akan digunakan sebagai dasar untuk mendapatkan hasil atas pertanyaan penelitian.

6.2.2.3. Jenis dan Metode Pengumpulan Data

a. Jenis pengumpulan data secara umum dibagi menjadi dua, yaitu :

1. Data Primer

Data primer yaitu data yang didapat dari sumber pertama, biasanya kita melihat sendiri proyek tersebut, mempelajari hal-hal yang berkaitan dengan proyek jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak.

2. Data Sekunder

Data sekunder yaitu menggunakan bahan yang bukan dari sumber pertama sebagai sarana untuk memperoleh data dan informasi untuk menjawab masalah yang diteliti. Data-data dan informasi yang digunakan untuk mendukung penelitian ini didapatkan dari studi kepustakaan melalui buku, jurnal, artikel, penelitian sebelumnya, internet dan laporan kerja. Dalam penelitian mengenai jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak ini akan kita lakukan dengan menggunakan data sekunder.

b. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan, dilakukan untuk mengumpulkan data-data dan informasi untuk mendukung penelitian ini yang didapatkan dari buku, jurnal, artikel, penelitian sebelumnya, internet dan laporan kerja.

6.2.3. Metode Analisis

Penyelesaian penelitian ini dilakukan dengan dua tahapan yaitu:

1. Studi Literatur

Studi literatur merupakan langkah awal dalam kajian ini, sehingga diharapkan dapat diperoleh informasi dan data yang ada kaitannya dengan permasalahan, kebijakan dan teori-teori serta analisis yang terkait dengan permodelan Kemitraan Pemerintah dan Swasta disektor jalan tol sebagai masukan bagi penentuan model kemitraan Pemerintah dan swasta dalam menentukan skema kerjasama pemerintah swasta yang optimum untuk jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak.

2. Analisis Kualitatif

Prof. Dr. Sugiono dalam bukunya “ Memahami Penelitian kualitatif” menjelaskan bahwa Metode Penelitian kualitatif adalah Metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulansi (gabungan) serta hasil pada penelitian kualitatif lebih menekankan kepada makna daripada generalisasi.

Dari pengertian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa bentuk Analisis kualitatif yang akan dipergunakan dalam tesis ini adalah berupa metode kualitatif dengan menggunakan pendekatan analisis dan studi Kasus.

Analisis yang dilaksanakan adalah untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan. Data yang diperoleh dari hasil studi tentang jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak bersifat *quantifiable data*.

6.2.4. Metode Penilaian Investasi

6.2.4.1 *Net Present Value* (NPV)

Kriteria nilai sekarang bersih (*Net Present Value*-NPV) didasarkan pada konsep mendiskontokan seluruh aliran kas ke nilai sekarang. Dengan mendiskontokan semua aliran kas masuk dan keluar selama umur proyek (investasi) ke nilai sekarang, kemudian menghitung angka neto maka akan diketahui selisihnya dengan memakai dasar yang sama, yaitu harga (pasar) saat ini. Berarti sekaligus dua hal telah diperhatikan, yaitu faktor nilai waktu dari uang dan (selisih) besar aliran kas masuk dan keluar. Dengan demikian, amat membantu pengambil keputusan untuk menentukan pilihan. NPV menunjukkan jumlah lump-sum yang dengan arus diskonto tertentu memberikan angka berapa besar nilai usaha tersebut pada saat ini.

Adapun aliran kas proyek (investasi) yang akan dikaji meliputi keseluruhan, yaitu biaya pertama, operasi, produksi, pemeliharaan, dan lain-lain pengeluaran. Adapun teknik dalam menghitung perubahan nilai uang, digunakan persamaan rumus di bawah ini.

Net Present Value dari Proyek = *Present Value* dari Benefit – *Present Value* dari Cost

Rumus lain ditulis dengan rumus :

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{(C)t}{(1+i)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{(Co)t}{(1+i)^t} \quad (6.1)$$

Di mana,

- NPV : Nilai sekarang bersih
- (C)t : Aliran kas masuk tahun ke-t
- (Co)t : Aliran kas keluar tahun ke-t
- n : Umur unit usaha hasil investasi
- i : Arus Pengembalian (*rate of return*)
- t : Waktu

Net Present Value (NPV) atau nilai sekarang bersih adalah analisis manfaat finansial yang digunakan untuk mengukur layak tidaknya suatu usaha dilaksanakan dilihat dari nilai sekarang (*present value*) arus kas bersih yang akan diterima dibandingkan dengan nilai sekarang dari jumlah investasi yang dikeluarkan. Arus kas bersih adalah laba bersih usaha ditambah penyusutan, sedang jumlah investasi adalah jumlah total dana yang dikeluarkan untuk membiayai pengadaan seluruh alat-alat produksi yang dibutuhkan dalam menjalankan suatu usaha.

Jadi, untuk menghitung NPV dari suatu usaha diperlukan data tentang :

- a. Jumlah investasi yang dikeluarkan.
- b. Arus kas bersih per tahun sesuai dengan umur ekonomis dari alat-alat produksi yang digunakan untuk menjalankan usaha yang bersangkutan.

NPV adalah nilai sekarang dari sejumlah uang yang akan diterima di masa yang akan datang dan dikonversikan ke masa sekarang dengan menggunakan tingkat bunga yang terpilih, persamaannya adalah :

$$NPV = \sum_0^n \frac{X_n}{(1+i)^n} \quad (6.2)$$

Keterangan :

X_n = Jumlah pendapatan dengan pengeluaran setiap tahun

n = Umur ekonomi (Tahun Operasi)

I = Bunga uang per tahun (*discount rate*)

Dengan metode nilai bersih sekarang ini, maka produk yang memberikan nilai yang positif merupakan investasi yang dapat dilaksanakan dan yang memberikan nilai negatif harus ditolak, atau tidak layak untuk diusahakan. Persamaan NPV adalah;

$$NPV = -C + \frac{CF_1}{(1+k)} + \frac{CF_2}{(1+k)^2} + \dots + \frac{CF_n}{(1+k)^n} + \frac{V_n}{(1+k)^n} \quad (6.3)$$

Di mana :

C = Biaya pengeluaran

CF = Pendapatan

n = Umur ekonomis alat mesin (tahun operasi)

V_n = Nilai akhir alat mesin diakhir umur ekonomis

K = Bunga bank

Untuk menghitung besarnya nilai bersih kini dapat digunakan rumus berikut ini :

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+i)^t} \quad (6.4)$$

Di mana :

B_t = Pendapatan pada tahun ke-t

C_t = Biaya pengeluaran pada tahun ke-t

i = Bunga bank per tahun (*discount rate*)

n = Umur ekonomis (tahun)

Salah satu keunggulan dari penggunaan NPV bahwa arus kas didasarkan pada konsep nilai waktu uang (*time value of money*). Maka sebelum perhitungan atau penentuan NPV hal yang paling utama adalah mengetahui atau menaksir aliran kas masuk di masa yang akan datang dan aliran kas keluar.

Baik tidaknya hasil analisa, akan tergantung pada ketepatan taksiran kita atas aliran kas. Di sini penaksiran dilakukan atas aliran kas, dan bukan keuntungan, karena kas merupakan faktor sentral dalam pengambilan keputusan investasi. Perusahaan melakukan investasi (mengeluarkan kas) dengan harapan menerima kas lagi dalam jumlah yang lebih besar di masa yang akan datang. Hanya penerimaan kas yang dapat diinvestasikan kembali atau dibayarkan sebagai deviden kepada para pemegang saham. Jadi kas, dan bukan keuntungan, yang penting di dalam penganggaran modal untuk berinvestasi.

Di dalam aliran kas ini, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan misalnya.

- a. Taksiran kas haruslah didasarkan atas dasar setelah pajak.
- b. Informasi tersebut haruslah didasarkan atas “*incremental*” (kenaikan atau selisih) suatu proyek. Jadi harus diperbandingkan adanya bagaimana aliran kas seandainya dengan dan tanpa proyek. Hal ini penting sebab pada proyek pengenalan baru, bisa terjadi bahwa produk lama akan “termakan” sebagian karena kedua produk itu bersaing dalam pemasaran.
- c. Aliran kas keluar haruslah tidak memasukkan unsur bunga, apabila proyek itu direncanakan akan didanai dengan pinjaman. Biaya bunga tersebut termasuk sebagai tingkat bunga yang disyaratkan (*required rate of return*) untuk penilaian proyek tersebut.

6.2.4.2 *Internal Rate of Return (IRR)*

Teknik perhitungan dengan IRR banyak digunakan dalam suatu analisis investasi, namun relatif sulit untuk ditentukan karena untuk mendapatkan nilai yang dihitung diperlukan suatu “*trial and error*” hingga pada akhirnya diperoleh tingkat bunga yang akan menyebabkan NPV sama dengan nol. IRR dapat didefinisikan sebagai tingkat bunga yang akan menyamakan *present value cash inflow* dengan jumlah initial investment dari proyek sedang dinilai.

Dengan kata lain, IRR adalah tingkat bunga yang akan menyebabkan NPV sama dengan nol, karena *present value cash inflow* pada tingkat bunga tersebut sama dengan initial investment.

Tingkat laba internal dihitung dengan mencari tingkat bunga yang menyamai nilai sekarang dari sistem pembukuan yang akan datang dengan biaya investasi. Metode ini mencari suatu tingkat bunga yang membuat nilai sekarang (*present value*) dari pemasukan akan sama dengan nilai pengeluaran saat sekarang. Cara menghitung IRR, antara lain *Trial and error*, Secara grafik dan Menggunakan kalkulator keuangan.

Persamaan IRR, adalah sebagai berikut :

$$IRR ; C = \frac{CF_1}{(1+r)} + \frac{CF_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{CF_n}{(1+r)^n} + \frac{V_n}{(1+r)^n} \quad (6.5)$$

Di mana :

C = Biaya pengeluaran

CF = Pendapatan

n = Umur ekonomis

Vn = Nilai akhir dari alat mesin pada akhir umur ekonomis

r = Tingkat bunga yang dicari, yaitu IRR yang membuat present value dari pendapatan sama dengan pengeluaran (=C)

Untuk menghitung besarnya tingkat laba internal (IRR) dapat digunakan rumus berikut ini :

$$\sum_{t=0}^n \frac{Et - Ct}{(1 + IRR)^t} = 0 = NPV \quad (6.6)$$

Di mana :

Bt = Pendapatan tahun ke-t

Ct = Biaya pengeluaran tahun ke-t

Dengan mencoba-coba nilai bunga (r) sehingga diperoleh nilai NPV positif dan nilai NPV negatif, maka untuk mencari nilai IRR yang membuat nilai NPV sama dengan nol, rumus yang digunakan sebagai berikut :

$$IRR = i1 + (i2 - i1) \times \frac{NPV1}{(NPV1 - NPV2)} \quad (6.7)$$

Di mana :

i1 = Bunga yang mendapatkan nilai NPV1 (positif)

i2 = Bunga yang mendapatkan nilai NPV2 (negatif)

Usulan hasil usaha yang memiliki tingkat bunga pengembalian (IRR) yang lebih tinggi dari pada bunga modal yang diminta merupakan hasil-hasil yang dapat dipilih, sedangkan hasil dengan *internal rate of return* (IRR) yang lebih rendah dari pada bunga modal harus ditolak. Sebab jika hasil usaha yang disebutkan tadi diterima maka untuk memaksimalkan nilai tambah bagi pemiliknya tidak akan tercapai.

Kelemahan secara mendasar menurut teori memang hampir tidak ada, namun dalam praktek perhitungan untuk menentukan IRR tersebut masih memerlukan

perhitungan NPV. IRR adalah discount rate yang dapat membuat besarnya NPV proyek sama dengan nol atau yang dapat membuat B/C ratio sama dengan satu.

$IRR \geq \text{social discount rate}$ ($NPV \geq 0$), proyek diterima

$IRR < \text{social discount rate}$ ($NPV < 0$), proyek ditolak

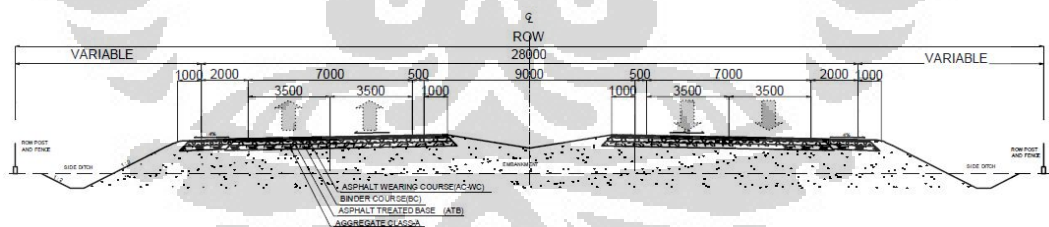
6.3. Kajian Proyek

6.3.1. Lokasi Proyek

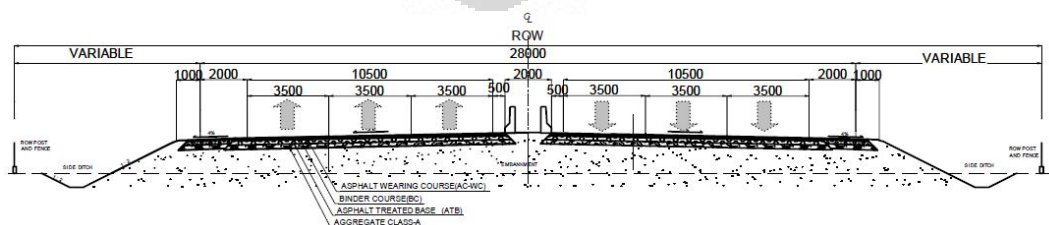
Rencana ruas jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak berlokasi di wilayah Surabaya Timur dan Selatan. Jalan ini akan menghubungkan Bandara Internasional Juanda Surabaya di bagian selatan dengan pelabuhan Tanjung Perak pada bagian utara dengan melewati daerah timur Kota Surabaya.

6.3.2. Aspek Teknis Proyek

Jalan ini memiliki panjang 23Km, jumlah jalur adalah empat lajur dan tahap kedua adalah enam jalur. Luas masing-masing saluran adalah 3,5m. Ukuran untuk di dalam bahu jalan lebar 0,5m dan di luar bahu jalan adalah 2m. Jalan ini direncanakan untuk menampung lebih dari 8 ton, dengan struktur kongkret. Tingkat kecepatan kendaraan diperkirakan untuk 80 km/jam.



Gambar 6.2. Potongan Transversal pada tahap awal (2 jalan – 4 jalur)



Gambar 6.3. Potongan Transversal pada tahap akhir (2 jalan – 6 jalur)

Sumber: PT. Parentjana Jaya, Oktober 2005.

6.3.3. Aspek Geografis Proyek

6.3.3.1. Bagian Selatan

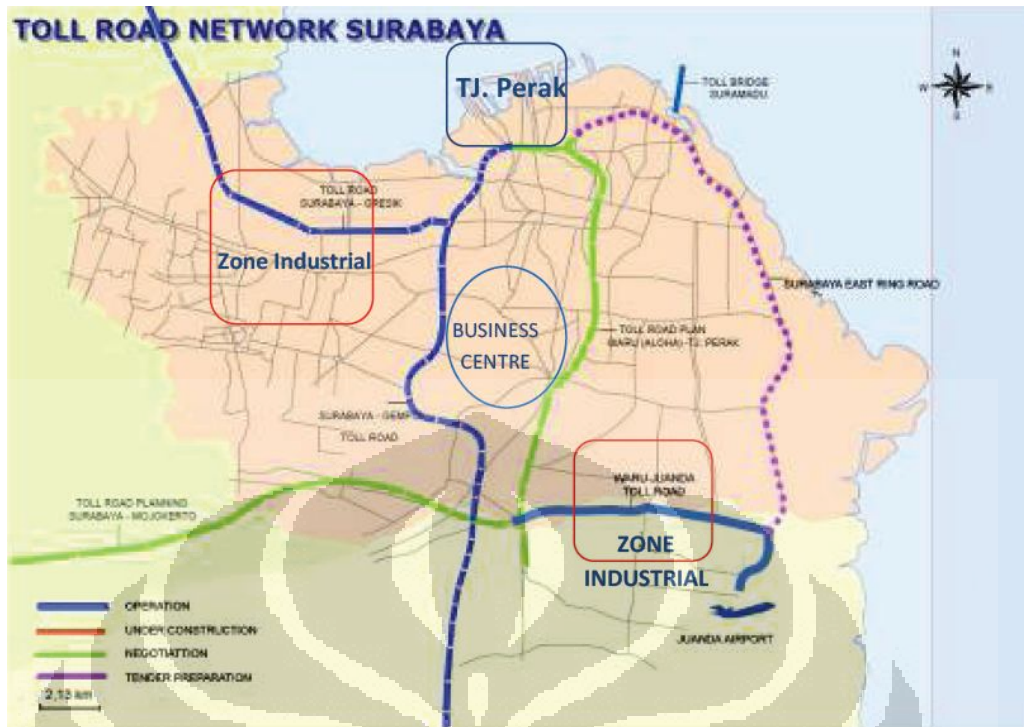
Jalan ini dibangun pada dua fitur geografis utama yang berbeda. Bagian selatan jalan yang terdapat di bidang pertanian yang diwakili oleh akuakultur di daerah pesisir timur. Bagian selatan di sektor pertanian diharapkan untuk kelas dengan rata-rata 3 meter tinggi tanggul. Bagian selatan disediakan di perbatasan antara daerah pemukiman dan pertanian karena sebagian besar wilayah pesisir disebut sebagai kawasan konservasi.

6.3.3.2. Bagian Utara

Bagian utara jalan akan belajar di daerah perkotaan setelah pertukaran Suramadu, daerah urban diharapkan sebagai jembatan beton tinggi 25 meter. Dalam kasus bagian utara, garis tengah setelah Suramadu terjadi sepanjang kanal bernama Pegilikan mempertimbangkan potensi lokasi dermaga hanya untuk jembatan. Tempat pertemuan dan jangka waktu pertukaran studi juga meliputi dua sambungan (link antara jalan tol) dan empat simpang susun (link antara jalan tol dan rute biasa). Kedua simpang disediakan dalam keluaran 3-kaki dan terletak di jalan menuju bagian link studi Waru-Juanda dan masing-masing bagian Waru (Aloha)-Wonokromo-Tanjung Perak. Lokasi simpang susun adalah Kedung Baruk, Laguna, dan Kenjeran. Suramadu, lokasi simpang susun yang direncanakan mengingat sambungan ke jalan biasa, yang merupakan jalan akses utama ke pusat kota timur daerah.

6.3.4. Prospek Lahan

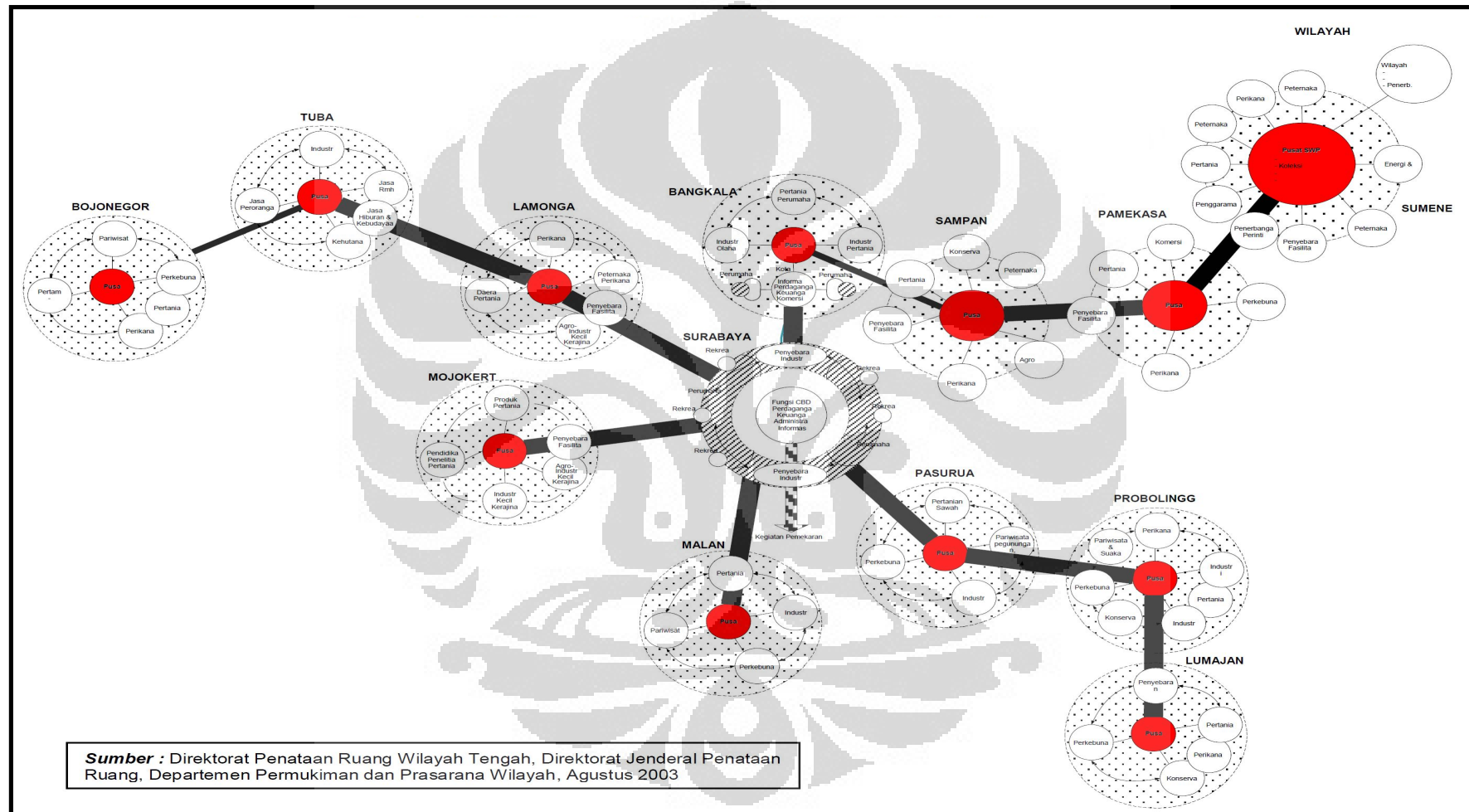
Gambar 6.4. menunjukkan penggunaan lahan saat ini di Kota Surabaya. Kegiatan Ekonomi utama perusahaan/terkonsentrasi di bagian utara, dekat pelabuhan Tanjung Perak, dan tidak ada daerah lain sama dan khusus, kecuali untuk zona industri yang berdekatan dengan pelabuhan. Selain itu, tidak ada hirarki jalan yang jelas diberikan kepada jaringan jalan yang ada. Karena alasan di atas, daerah pusat kota akan sangat padat selama waktu puncak.



Sumber : Kementerian Pekerjaan Umum dan Bappeda Kota Surabaya, 2010.

Gambar 6.4. Penggunaan Lahan Eksisting di Kota Surabaya

Basis kebijakan utama dari rencana pembangunan adalah untuk mendesentralisasikan kegiatan komersial atas area pusat ke barat, timur dan selatan kota untuk mengurangi kemacetan di daerah pusat dan mencapai pertumbuhan yang seimbang di seluruh kota. Dalam rencana pengembangan, wilayah kota dibagi menjadi dua belas (12) unit perencanaan dan jaringan jalan dirancang untuk menghubungkan setiap unit perencanaan. Pembangunan proyek-proyek dalam dan luar kota secara singkat dijelaskan di bawah ini (Bahkan jika proyek luar kota tidak termasuk dalam Rencana Tata Ruang Kota).



Gambar 6.5. Konsep Hubungan Kota Surabaya dengan Daerah Sekitarnya

Dari gambar di atas terlihat peran penting kota Surabaya dengan kota-kota lainnya. Kita bisa melihat bahwa pengembangan kota Surabaya dan sistem transportasi sangat berhubungan, baik kota didekatnya dan kota di sekitarnya yang ada di pulau Jawa dan pulau Madura. Kota-kota di pulau Jawa antara lain Bojonegoro, Tuban, Lamongan, Mojokerto, Malang, Pasuruan, Probolinggo Lumajang. Kota-kota di Pulau Madura: Bangkalan, Sampang, Pamekasan dan Sumenep.

6.3.5. Alasan Pemilihan Wilayah Proyek

Rencana pembangunan jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak di daerah ini karena memiliki beberapa alasan:

- a. Penggunaan tanah, pembangunan jalan tol lingkaran timur diharapkan untuk merangsang pembangunan daerah Surabaya timur yang masih kurang standar.
- b. Perbaikan kondisi lingkungan, polusi udara dan kebisingan di kawasan pusat akan berkurang karena lalu lintas yang ada di tengah akan berkurang.
- c. Peningkatan lalu lintas kota, jalan raya ini akan menjadi bypass di utara dan selatan, kepadatan lalu lintas yang diharapkan pada area pusat akan berkurang. Selain itu, diharapkan bisa menjadi alternatif untuk memasuki atau meninggalkan kota.
- d. Jalan ini akan menghubungkan beberapa infrastruktur strategis: Bandar Udara Juanda, Pelabuhan Tanjung Perak, Kawasan Industri SIER (*Surabaya Industrial Estate Rungkut*) dan kawasan perumahan PIER (*Pasuruan Industrial Estate Rembang*).

6.4. Parameter Data yang Relevan

Adapun parameter data yang penulis gunakan dalam penelitian ini, adalah nilai proyek yang tertera di dalam Laporan Studi Kelayakan Ruas Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak “Bantuan Teknis Evaluasi Penerusan Proyek Jalan Tol”, PT. Perentjana Jaya, Oktober 2005.

Untuk alternatif skema KPS, ada 4 alternatif skema KPS yang dapat dijadikan pilihan yaitu:

- a. *Design-Build-Operate* (DBO)
- b. *Design-Build-Lease* (DBL)
- c. *Build-Own-Operate* (BOO) *Reverse*
- d. *Build-Operate-Transfer* (BOT)

Namun untuk proyek ini yang digunakan adalah skema *Build-Operate-Transfer* (BOT) tanpa dukungan pemerintah, jadi murni dilakukan 100% swasta.

6.4.1. Biaya Proyek

Berdasarkan hasil perhitungan studi kelayakan menunjukkan bahwa total biaya konstruksi Rp.5.028.821 (juta rupiah) atau sekitar 5 triliun rupiah lebih. Diketahui bahwa item yang terbesar adalah sebagian besar anggaran digunakan untuk tanah dan struktur beton, seperti yang terlihat pada tabel 6.1.

Tabel 6.1. Biaya Keseluruhan Proyek

No.	Pekerjaan	Harga (Juta Rp)
1.	Biaya Pengadaan Tanah	728,628
2.	Biaya konstruksi	2,665,062
3.	Biaya Operasi	25,277
4.	Peralatan	6,775
5.	Desain dan biaya pengawasan	35,040
6.	Kontingensi	134,517
7.	Eskalasi	420,384
8.	PPN dan biaya terkait lainnya	411,806
9.	Bunga	420,384
Biaya Total Proyek		5,028,821

Sumber: PT. Parentjana Jaya, Oktober 2005.

6.4.2. Evaluasi Ekonomi dan Keuangan

a. Evaluasi Ekonomi

Hasil evaluasi ekonomi dari laporan studi kelayakan dapat dilihat sebagai berikut :

- *Economic Internal Rate of Return* (EIRR) : 25.8%
- *Net Present Value* (NPV) : 2,973 Rp. Milliar
- *Benefit/ Cost Ratio* (B/C) : 2.26
- (*Discount Rate*) : (12.75%)

Hasil di atas menunjukkan bahwa Proyek secara ekonomi layak dengan EIRR tinggi yaitu 25,8%.

b. Evaluasi Keuangan

Analisis keuangan juga dilakukan dalam studi kelayakan dengan asumsi dasar menggunakan skema BOT dengan kondisi sebagai berikut:

- *Implementation Scheme* : BOT bases, tanpa dukungan pemerintah
- *Fund Arrangement*
 - Equity (30%)* : 1,509 Rp. Milliar
 - Loan (70%)* : 3,521 Rp. Milliar
- *Loan Conditions*
 - Grace Period* : 2 tahun
 - Repayment Period*: 15 tahun (2011-2025)
 - Interest Rate* : 13-16 % per tahun

Hasil analisis keuangan yang terjadi dilihat sebagai berikut:

- *Break Even Year* : 2018 (9 tahun setelah pembukaan)
- *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)* : 0.92
- *Financial Rate of Return (FIRR)* : 13.4%
- *Net Present Value (NPV)* : 131.5 Rp. Milliar
- *IRR on Equity (ROE)* : 15.7%
- *Discount Rate* : 13.23%

Laporan penelitian menunjukkan feasibility proyek ini secara ekonomi layak dengan IRR (internal rate of return Ekonomi) 25,8%, tetapi mengingat analisis proyek ini tidak cukup menarik secara finansial bagi investor (TRI Keuangan 13,4%), sehingga analisis lebih lanjut diperlukan untuk mendapatkan sistem yang memadai untuk pembangunan seperti skema KPS lain yang didukung oleh pemerintah.

6.4.3. Proyeksi Volume Kendaraan dan Tarif Awal

Perkiraan permintaan lalu lintas masa depan untuk proyek jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak dilakukan berdasarkan hasil survei lalu lintas dengan studi

Project Formation Study On Surabaya Toll Ring Road Construction Project, tahun 2007 dengan tingkat pertumbuhan lalu lintas hingga 2025. Dengan tarif awal selama komisioning yaitu 1.000 Rp/Km untuk Kelas I, 1.500 Rp/Km untuk Kelas IIA, dan Rp 2.000 Rp/Km untuk tarif Kelas IIB, dengan kenaikan tarif tol 5% per tahun.

Tabel 6.2. Proyeksi Lalu Lintas (2009-2025 *vehicle*/hari)

Tahun	Vehicle Type			Total (unit)
	I Sedan, Wagon, Minibus	IIA 2-axle truck, bus	IIB 3-axle truck & more axles	
2009	54.391	4.315	7.127	65.833
2010	63.094	4.919	7.982	75.995
2015	116.201	8.285	12.505	136.991
2020	180.415	11.729	17.539	209.683
2025	193.044	12.432	18.592	224.068

Sumber: Formation Study Surabaya East Ring Road, 2007.

Tabel 6.3. Tarif Awal

Tarif (Rp/Km)		
I	IIA	IIB
1.000	1.500	2.000

Sumber: PT. Parentjana Jaya, Oktober 2005.

6.5. Dampak Pembangunan Jalan Tol

Penggunaan jalan sebagai kontrol jalur akses, seperti jalan tol yang diusulkan, dan banyak memiliki berbagai efek pada berbagai sektor ekonomi dan orang-orang dan tidak hanya pada daerah pembangunannya, tetapi juga pada bagian lain seluruh wilayah atau negara.

a. Dampak Sosial-Ekonomi

Dampak sosial-ekonomi yang diakibatkan oleh pembangunan jalan dapat secara luas diklasifikasikan ke dalam dua kategori besar, efek langsung dan tidak langsung. Efek langsung untuk pengguna jalan mendapatkan manfaat langsung berupa menghemat waktu dan biaya perjalanan dan dapat dievaluasi terutama pada basis moneter sampai batas tertentu, sedangkan efek tidak langsung yang

paling sering direpresentasikan sebagai dampak terhadap pembangunan daerah dan nasional. Indonesia mempunyai tujuan untuk pembangunan nasional dan regional, penekanan yang lebih besar harus ditempatkan pada pembangunan daerah atau efek tidak langsung daripada efek langsung dan biaya pelaksanaan di jalan tol. Pembangunan Daerah membawa berbagai manfaat bagi seluruh bangsa, dan jika kebijakan yang tepat dan mendukung rencana investasi pembangunan jalan, pembangunan daerah dapat diatasi secara efektif dan adil.

b. Dampak Langsung

- Pengurangan waktu perjalanan: ini adalah pengaruh yang paling signifikan dari jalan baru yang akan didapatkan dengan mengurangi jarak tempuh dan waktu karena kecepatan dan tingkat pelayanan dibandingkan dengan jalan biasa lainnya.
- Penghematan biaya operasi kendaraan: kontribusi terhadap penghematan energy termasuk bahan bakar dan konsumsi pelumas dan tabungannya lainnya kendaraan di ban, suku cadang, pemeliharaan dan layanan pasokan pada konsumsi modal dasar, serta di tingkat nasional.
- Meningkatkan keamanan: lebih aman untuk lalu lintas jalan merupakan hal penting bagi pengguna jalan dan untuk masyarakat secara keseluruhan. Manfaat ini mungkin sebagian dinyatakan dalam basis moneter, tapi dampak sosial lebih berpengaruh .
- Lebih nyaman dan aman berkendara: Dengan instalasi pelayanan yang tinggi lalu lintas tidak terganggu, diharapkan bahwa perjalanan di jalan akan lebih nyaman dan aman bagi pengguna jalan dengan kelelahan sopir berkurang dan efek lainnya.
- Mengurangi kemacetan di jalan biasa: manfaat ini bukan untuk pengguna fasilitas baru, tapi untuk pengemudi pada rute yang ada. Dengan mengalihkan sebagian volume lalu lintas di jalan biasa ke fasilitas pelayanan tingkat tinggi baru, diharapkan kemacetan di jalan biasa akan dikurangi. Selain itu, fasilitas jalan baru memiliki fungsi sebagai daerah *bypass built-up*.

c. Dampak Regional

- Peningkatan pembangunan nasional: Promosi kegiatan ekonomi di pedesaan dan lokal, termasuk industri, manufaktur, pertanian, pariwisata dan kegiatan komersial merupakan tugas penting dalam proses perencanaan pembangunan nasional. Jalan tol memainkan peran penting untuk mencapai tujuan ini, mengakibatkan kegiatan redistribusi berlebihan berkerumun di daerah metropolitan. Ini merupakan lanjutan penciptaan permintaan melalui investasi di jalan, meningkatkan produktivitas, meningkatkan kegiatan distribusi ekonomi, meningkatkan pendapatan pajak, meningkatkan ekspor, meningkatkan populasi dan pendapatan di daerah pedesaan dan memperkuat identitas nasional.
- Peningkatan Taraf Hidup: fasilitas infrastruktur jalan yang lebih baik akan menghasilkan pembesaran hidup dan kesempatan kerja, penyediaan layanan regional, seperti perawatan kesehatan dan sistem pendidikan dan efisien dalam hal pemulihan bencana alam.

6.6. Kerjasama Pemerintah Swasta untuk Jalan Tol

Ada beberapa jenis skema kerjasama pemerintah swasta yang dapat diterapkan di proyek jalan tol, akan tetapi pada penelitian ini hanya akan membandingkan 4 jenis kerjasama pemerintah swasta yang dapat diterapkan pada proyek jalan tol, yaitu sebagai berikut :

Tabel 6.4. Perbandingan Skema Pembiayaan KPS untuk Jalan Tol

No.	Skema KPS	Karakteristik
1.	<i>Build-Operate-Transfer</i> (BOT)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontrak BOT, otoritas publik memberikan kontrak konsesi swasta dengan jangka waktu panjang, dimana pemerintah memiliki peran dalam mengatur dan pemantauan, untuk pembiayaan, pembangunan dan pengoperasian. ▪ Setelah masa konsesi, semua fasilitas proyek biasanya ditransfer kepada pemerintah tanpa biaya. ▪ BOT kadang-kadang disebut sebagai BOOT (<i>Build, Own, Operate, Transfer</i>) atau BOMT (<i>Build, Operate, Maintenance, Transfer</i>). Jika BOT tidak fungsi transfer, itu bisa disebut waralaba abadi atau BOO.
2.	<i>Design-Build-Operate</i> (DBO)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Design-Build-Operate</i> atau DBO adalah sebuah kontrak tunggal diberikan kepada sebuah perusahaan swasta untuk desain, konstruksi dan pengoperasian dari peningkatan modal. Pemilik fasilitas tetap kepada sektor publik.

No.	Skema KPS	Karakteristik
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sebuah pendekatan rancang-bangun sederhana menciptakan satu titik tanggung jawab untuk desain dan konstruksi dan dapat mempercepat penyelesaian proyek dengan memfasilitasi tumpang tindih dari tahap desain dan konstruksi proyek. ▪ Tahap operasi biasanya ditangani oleh sektor publik berdasarkan operasi yang terpisah dan/atau perjanjian pemeliharaan. ▪ Menggabungkan ketiganya beralih menjadi pendekatan DBO mempertahankan kelangsungan keterlibatan sektor swasta dan dapat memfasilitasi sektor swasta mendanai proyek-proyek publik yang didukung oleh retribusi yang dihasilkan selama tahap operasi.
3.	<i>Design-Build-Lease (DBL)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pada tipe ini perusahaan swasta melakukan desain konstruksi dan merawat/memelihara. Sektor publik menyediakan dana untuk desain dan konstruksi. Kepemilikan fasilitas tetap kepada sektor publik. ▪ Setelah konstruksi selesai, perusahaan swasta menghubungkan pelanggan ke jaringan dan selama sisa kontrak, mengumpulkan ongkos. Bagian dari biaya tersebut akan dibayarkan sebagai biaya sewa di sektor publik untuk membayar kembali pinjaman untuk membangun aset, dan sisanya akan disimpan oleh sektor swasta untuk menutupi biaya operasional mereka dan keuntungan. ▪ Jika tingkat sewa melebihi utang sektor publik, maka pemulihan biaya penuh dapat terjadi.
4.	<i>Build-Own-Operate (BOO) Reverse</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ BOO <i>Reverse</i> atau disebut juga sebagai BBO atau <i>Build-Buy-Operate</i>. Pendekatan BOO <i>Reverse</i> yang disebut awal pendanaan sektor publik, diikuti dengan pembangunan dan pengoperasian perusahaan swasta, yang mengarah ke akuisisi utama fasilitas swasta penuh melalui pembayaran berkala. ▪ Dibandingkan dengan proyek-proyek konvensional BOO, pendekatan BOO <i>Reverse</i> memiliki keuntungan dari risiko yang lebih rendah, biaya konstruksi kecil dan asuransi, produk harga rendah dan operasional yang lebih efisien. ▪ Namun, skema ini relatif baru sehingga masih kurang pengalaman untuk mencoba menggunakan jenis KPS ini.

6.7. Jenis Risiko Kerjasama Pemerintah Swasta

Ada beberapa jenis risiko yang dihadapi dalam pembangunan proyek jalan tol seperti risiko politik dan risiko hukum, risiko desain, dan risiko *force majeure*. Jika dilihat dari risiko yang mungkin terjadi dalam beberapa skema pendanaan di atas, tabel alokasi risiko yang diperoleh sebagai berikut:

Tabel 6.5. Jenis Resiko yang dihadapi dalam proyek KPS

No.	Group Risiko	Risiko-risiko
1.	Risiko Politik dan Hukum	<ul style="list-style-type: none"> a. Gangguan stabilitas politik dan keamanan regional b. Pemutusan atau pembatalan kontrak c. Expropriation d. Penegakan kebijakan dan peraturan lingkungan e. Perubahan hukum dan peraturan yang terkait dengan proyek f. Perubahan hukum dan peraturan yang berhubungan dengan bisnis (termasuk kebijakan pajak dan tata cara akuntansi) g. Penundaan dan proses yang lama dalam pembuatan keputusan, perijinan, dan persetujuan oleh pemerintah h. Pembatalan perijinan dan persetujuan yang telah diberikan oleh pemerintah i. Kegagalan koordinasi antara Departemen Pekerjaan Umum dan Pemerintah j. Ketidakmampuan pemerintah untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban yang telah tertuang dalam kontrak
2.	Risiko Ekonomi dan Keuangan	<ul style="list-style-type: none"> a. Pembatasan transaksi modal b. Risiko nilai tukar (termasuk devaluasi nilai mata uang local, fluktuasi nilai tukar asing) c. Perubahan biaya konstruksi terhadap fluktuasi mata uang d. Perubahan biaya impor peralatan operasional dan material terhadap fluktuasi mata uang e. Perubahan finance cost increase terhadap fluktuasi mata uang f. Fluktuasi suku bunga g. Biaya konstruksi yang meningkat akibat inflasi h. Kenaikan biaya operasional dan perawatan terhadap inflasi i. Penerimaan dari masyarakat j. Ketidakmampuan untuk membayar yang dialami oleh subkontraktor atau anggota
3.	Risiko Desain	<ul style="list-style-type: none"> a. Kesalahan spesifikasi tender b. Inovasi c. Kesalahan desain kontraktor d. Perubahan desain atas permintaan pemerintah e. Ketidaktepatan asumsi-asumsi geoteknik pada tahap desain berdasarkan informasi yang f. diberikan oleh Departemen Pekerjaan Umum g. Penundaan persetujuan mengakibatkan kenaikan biaya h. Mengikuti regulasi atau aturan

No.	Group Risiko	Risiko-risiko
		i. pemerintah
4.	Risiko Land Acquisition	a. Penundaan proses land acquisition b. Penundaan untuk memindahkan warga yang tergusur c. Klaim dan protes dari warga terhadap proses land acquisition
5.	Risiko Konstruksi	a. Risiko penyelesaian yang tidak sesuai dengan spesifikasi dan persyaratan desain atas permintaan salah satu pihak b. Risiko penyelesaian dengan permintaan salah satu untuk menunda konstruksi c. Peningkatan biaya terhadap kesalahan kontraktor d. Kenaikan biaya konstruksi akibat perubahan spesifikasi keselamatan yang dikehendaki e. Kenaikan biaya terhadap perubahan regulasi yang berhubungan dengan lingkungan f. Permasalahan yang berkaitan dengan kualitas pekerja, material, dan jalan untuk memenuhi criteria kinerja g. Permasalahan dengan subkontraktor h. Cacat kewajiban i. Perubahan kondisi cuaca j. Permasalahan pekerja k. Kematian atau kecelakaan pada proyek. l. Intervensi dari pihak ketiga seperti: pendemo, NGO terhadap rute rencana dan konstruksi
6.	Risiko <i>Traffic Demand</i> dan <i>Revenue</i>	a. Volume trafik lebih rendah dari yang diharapkan b. Kesalahan dalam mensosialisasikan sistem tarif c. Kenaikan tarif tidak terjadi d. Adanya penolakan terhadap kenaikan tarif berdasarkan volume trafik e. Kesalahan dalam meningkatkan akses jalan lokal sehingga menghalangi kenaikan trafik f. Pengembangan pada jalan yang lain mengakibatkan penurunan trafik g. Pengembangan pada moda transportasi yang lain mengakibatkan penurunan trafik h. Perubahan terhadap rencana pengembangan jaringan i. Pengguna yang tidak membayar penggunaan jalan tol
7.	<i>Operation and Maintenance Risk</i>	a. Kebaikan upah pekerja b. Kenaikan biaya operasi c. Kenaikan biaya impor d. Perubahan terhadap level of service yang ditentukan oleh pemerintah e. Permintaan yang turun dan kenaikan biaya akibat perubahan cuaca yang tidak diharapkan f. Ketidaksesuai dengan persyaratan

No.	Group Risiko	Risiko-risiko
		operasional dan perawatan pihak swasta g. Dampak negatif lingkungan terhadap operasional
8.	<i>Force Majeure</i>	

Tabel 6.6. Alokasi Risiko untuk Proyek KPS Jalan Tol

No.	Model Pembiayaan	Risiko Keuangan	Risiko Kepemilikan	Risiko Pasar	Risiko Konstruksi	Risiko Operasi
1.	DBO	Publik	Publik	Publik	Swasta	Swasta
2.	DBL	Publik	Publik	Swasta	Swasta	Swasta
3.	BOO <i>Reverse</i>	Publik	Swasta	Swasta	Swasta	Swasta
4.	BOT	Swasta	Swasta	Swasta	Swasta	Swasta

6.8. Analisa

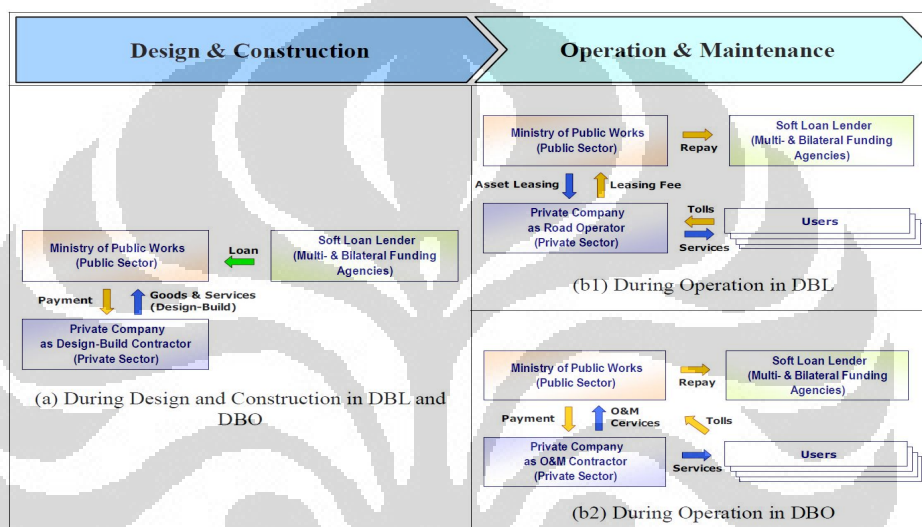
6.8.1. KPS untuk Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak

Skema kerjasama pemerintah swasta memang harus menjadi prioritas dalam pembangunan jalan tol Bandar Juanda-Tanjung Perak, dengan pemilihan model pembiayaan yang tepat untuk dapat merealisasikannya dengan mempertimbangkan pembagian risiko seperti yang terdapat pada tabel di atas, kita dapat melakukan analisis sebagai berikut:

- a. Dengan menggunakan skema *Build-Operate-Transfer* (BOT), semua risiko ditanggung oleh sektor swasta dalam perhitungan F/S (komputasi Keuangan) dalam hal proyek ini tidak menarik bagi swasta. (IRR Finansial 13,4% dan 15,7% ROE), proyek ini sangat berisiko untuk dikerjakan sendiri oleh pihak swasta, walaupun secara ekonomi layak.
- b. Dengan skema *Build Own Operate* (BOO) *Reverse*, yang sejauh ini tidak cukup memiliki pengalaman dan acuan untuk dapat digunakan pada proyek ini, sehingga dapat membuat sektor swasta menjadi ragu untuk mengerjakan proyek ini.
- c. Oleh karena itu, skema KPS yang kemungkinan dapat diterapkan untuk proyek jalan tol ini adalah menggunakan bentuk *Design Build Lease* (DBL) atau *Design Build Operate* (DBO) adapun jika tetap menggunakan BOT harus ada suatu dukungan dari pemerintah. Dalam DBL dan DBO, hubungan

Universitas Indonesia

kontraktual antara Publik dan Swasta sangat mirip. Kedua Sektor memiliki peran yang persis identik dalam DBL dan DBO jika tahap proyek adalah sebelum operasi komersial, Sektor Publik sebagai perusahaan dan Sektor Swasta sebagai kontraktor pembangunan. Perbedaan terbesar antara DBL dan DBO adalah siapa yang mengambil risiko pasar selama operasi. Jika risiko tersebut diambil oleh sektor swasta, maka dalam kasus ini menggunakan DBL. Jika diambil di 100% oleh sektor publik, maka menggunakan DBO, seperti yang terlihat pada tabel 6.6. di atas.



Gambar 6.6. Arus Investasi, Pembayaran dan Jasa

Tabel 6.7. Uraian Tugas Sektor Publik dan Swasta di DBL dan DBO

Tahap	Sektor Publik	Sektor Swasta
Perencanaan	Terlepas dari model KPS yang diterapkan, Sektor Publik mempunyai tugas dan kewajiban untuk melaksanakan dan menyelesaikan perencanaan proyek.	Tidak ada tugas khusus pada Sektor Swasta dalam tahap ini.
Tender	Sektor publik harus bertanggung jawab untuk tender yang adil dan transparan baik untuk konstruksi dan operasi. Jika model KPS dan khusus yang ditetapkan dalam tender tidak cukup menarik oleh Sektor Swasta, tender mungkin akan gagal. Risiko tersebut harus ditanggung oleh sektor publik.	Sektor Swasta, jika dia tertarik, harus membentuk joint venture yang baik / konsorsium untuk melaksanakan dan menyelesaikan baik konstruksi dan operasi. Risiko penolakan tender harus diambil oleh Sektor Swasta.

Tahap	Sektor Publik		Sektor Swasta	
Land Acquisition	Dalam setiap model KPS, perolehan tanah dapat menjadi masalah serius di proyek. Disarankan bahwa Sektor Publik bertanggung jawab atas masalah tidak hanya di pengelolaan tetapi dalam pembiayaan.		Sektor swasta harus mendukung Sektor Publik dengan seksama mengkaji rencana proyek, sehingga lahan yang akan diperoleh bisa menjadi tempat dibutuhkan dan mencukupi untuk proyek tersebut.	
Desain dan Konstruksi	Sebagai Pemilik Proyek dan Pengusaha, Sektor publik harus mengawasi/mengelola pekerjaan <i>Design-Build</i> dengan Sektor Swasta. Para konsultan diharapkan untuk mendukung pekerjaan Sektor Publik.		Sektor swasta harus bekerja sebagai kontraktor <i>Design-Build</i> .	
Operasi	DBL	DBO	DBL	DBO
	Sektor Publik tidak langsung bertanggung jawab atas kegiatan operasional dan manajemen. Sebaliknya, manajemen yang terkait dengan kontrak leasing diperlukan. Sumber daya yang dibutuhkan jauh lebih sedikit dibandingkan DBO. Pelunasan pinjaman lunak Sektor Publik akan dilakukan oleh i) biaya sewa dan ii) APBN sebagai Public Service Obligation.	Sektor Publik masih bertanggung jawab untuk operasi dan pemeliharaan. Kemampuan serta sumber daya, jauh lebih besar daripada DBL, dituntut untuk mengawasi Sektor Swasta. Pelunasan pinjaman lunak Sektor Publik akan dilakukan oleh i) pendapatan tol dan ii) APBN sebagai Public Service Obligation.	Sektor Swasta mengambil semua risiko yang terkait dengan operasi dan pemeliharaan. Kontrak O&M yang berkaitan juga dimungkinkan. Seperti tol langsung berhubungan dengan pendapatan, hak atas perubahan tarif tol berhak untuk Sektor Swasta.	Sektor Swasta mengambil risiko terbatas. Kontrak O&M tidak secara langsung yang berkaitan dengan tol.

6.8.2. Data Perhitungan

6.8.2.1. Data Relevan

a. Kelayakan Keuangan

Dari data keuangan untuk pelaksanaan proyek jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak indikator yang paling besar adalah biaya konstruksi dan pengadaan tanah. Pada tabel berikut dapat dilihat kondisi pembiayaan pada proyek jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak.

Tabel 6.8. Analisa Keuangan Jalan Tol Bandar Juanda-Tanjung Perak

	Indikator	Keterangan
Data Umum	Panjang Jalan Tol	23,7 Km
	Masa Konsesi	35 Tahun
	Pengadaan Tanah & Pembangunan	24 Bulan
	Tahap Awal	2 x 3 Lajur
	Tahap Akhir	2 x 3 Lajur
	Indikator	Biaya (Juta Rp.)
Biaya Investasi	Pengadaan Tanah	728,628 Juta Rp.
	Biaya Konstruksi	2,665,062 Juta Rp.
	Perlengkapan Operasi	25,277 Juta Rp.
	Peralatan Tol	6,775 Juta Rp.
	DED & Supervisi	35,040 Juta Rp.
	Kontingensi	134,517 Juta Rp.
	Eskalasi	420,384 Juta Rp.
	Biaya Lain (PPn, Asuransi, dll)	411,806 Juta Rp.
	Bunga Masa Konstruksi (I.D.C)	601,332 Juta Rp.
	Total Biaya Investasi	5,028,822 Juta Rp.
Pendanaan	Modal Sendiri (Ekuitas)	1,508,948 Juta Rp.
	Pinjaman	3,520,874 Juta Rp.
	Total Pinjaman	5,029,822 Juta Rp.
	Rasio Modal Sendiri	30 %
	Penambahan Hutang Baru	221,044 Juta Rp.
	Indikator	Keterangan
Kelayakan Proyek	Masa Tenggang Pengembalian Hutang	2 Tahun
	Masa Pengembalian Hutang	15 Tahun
	D.S.C.R.	0.92
	IRR on Investment	13.43%
	NPV on Investment (discount rate 13.23%)	131,458 Juta Rp.
	IRR on Equity	15,73%
	NPV on Equity (discount rate 13.23%)	1,287,078 Juta Rp.
	Discount Rate	13.23%

Sumber: Sumber: PT. Parentjana Jaya, Oktober 2005.

b. Volume Kendaraan dan Perkiraan Tarif

Dengan proyeksi kendaraan dari tahun 2009 sampai tahun 2025 yang ada maka dapat diperkirakan kenaikan tarif awal sampai dengan tahun 2025, dengan asumsi berdasarkan parameter relevan tentang tarif tol dengan kenaikan harga 5% per tahun.

Tabel 6.9. Volume Kendaraan dan Perkiraan Tarif

Tahun	Vehicle Type			Total (unit)	Tarif (Rp/km) 5%/tahun		
	I	IIA	IIB		I	IIA	IIB
2009	54.391	4.315	7.127	65.833	1.000	1.500	2.000
2010	63.094	4.919	7.982	75.995	1.050	1.575	2.100
2015	116.201	8.285	12.505	136.991	1.331	1.997	2.663
2020	180.415	11.729	17.539	209.683	1.681	2.521	3.361
2025	193.044	12.432	18.592	224.068	2.122	3.183	4.244

Sumber : Analisis data, diolah oleh penulis.

6.8.2.2. Optimasi Tingkat Kelayakan dengan Skema BOT

a. NVP dan IRR (*Financial*)

Untuk skema BOT adalah skema yang pada umumnya digunakan pada proyek-proyek jalan tol dimana semua risiko ditanggung oleh swasta dimana seperti yang terlihat pada tabel 6.6, pada laporan studi kelayakan proyek ini menggunakan skema *Build Operate Transfer* (BOT) tanpa dukungan pemerintah, akan tetapi proyek ini tidak layak secara keuangan karena 100% sepenuhnya ditanggung oleh swasta. Untuk dapat tetap menggunakan skema ini perlu ada suatu alternatif cara sehingga skema *Build Operate Transfer* (BOT) dapat lebih optimal digunakan, seperti yang pada umumnya digunakan pada proyek-proyek jalan tol yang ada di Indonesia. Oleh karena itu perlu adanya suatu dukung dari pemerintah untuk dapat membantu pihak swasta. Dari data keuangan yang ada dengan menerapkan pembiayaan swasta 100% maka tingkat kelayakan proyek jalan tol Bandar Juanda-Tanjung Perak menjadi tidak layak. Sebab itu perlu ada proyeksi untuk dapat meningkatkan kelayakan proyek ini agar swasta dapat membanguan proyek ini sehingga dapat terealisasi. Adapun dengan meningkatkan NVP serta IRR agar tingkat kelayakan proyek ini $\geq 15\%$. Dimana pembiayaan ini dilakukan antara pemerintah dan swasta.

Hasil proyeksi dapat dilihat pada tabel berikut dimana tingkat kelayakan keuangan dapat meningkat menjadi 17.58% yang sebelumnya tingkat kelayakannya hanya 13.47%, dimana pemerintah memberikan dukungan berupa pembiayaan untuk pengadaan tanah sebesar 70% dari biaya pengadaan tanah yang ada. Dimana biaya pengadaan tanah sebelumnya ditanggung 100% oleh swasta. Dari hasil proyeksi yang dilakukan adapun dukungan pemerintah tersebut harus $\geq 70\%$, jika kurang dari itu tingkat kelayakan keuangannya masih $\leq 15\%$.

Tabel 6.10. Dukungan Pemerintah Pengadaan Tanah 70%

Year	Cash Flow (Juta Rp)	Interest Rate	NPV
2006	(218.588)	16,0%	224.766
2007	(3.269.571)	15,0%	542.484
2008	(76.893)	14,0%	921.395
2009	(165.209)	14,0%	921.395
2010	601.513	14,0%	921.395
2015	213.607	13,0%	1.374.717
2020	1.048.137	13,0%	1.374.717
2025	1.634.916	13,0%	1.374.717
2043	6.341.331	13,0%	1.374.717
FIRR	17,58%		

Sumber : Analisis data, diolah oleh penulis.

Skema pembiayaan *Design Build Operate* (DBO), *Design Build Lease* (DBL) dan *Build Own Operate* (BOO) *Reverse* tidak dilakukan perhitungan NPV dan IRR dikarenakan karakteristik dari skema ini tidak banyak digunakan pada proyek jalan tol di Indonesia. Adapun perhitungan NPV dan IRR hanya dilakukan untuk skema *Build Operate Transfer* (BOT) dikarenakan skema pembiayaan ini adalah skema dasar yang dipilih pada laporan kelayakan proyek ini yaitu *Build Operate Transfer* (BOT) tanpa dukungan pemerintah, dan pembiayaan dilakukan 100% sepenuhnya ditanggung oleh swasta. Sehingga untuk dapat mengoptimalkan skema ini dibutuhkan suatu dukungan dari pemerintah dengan menanggung pembiayaan pengadaan tanah sebesar 70%.

b. Analisa Tarif terhadap Pendapatan

Sumber pengembalian investasi utama penyelenggaraan jalan tol berasal dari pendapatan tarif. Idealnya tarif awal harus terjangkau bagi masyarakat dan masih

menguntungkan bagi operator dan investor. Untuk menciptakan kepastian investasi perlu ditetapkan formulasi tarif dan periodisasi penyesuaiannya secara transparan dan sederhana. Dalam Undang-undang No.38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah No.15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, formula tarif didasarkan pada tiga kriteria yaitu *Willingness to Pay* (WTP) dengan memperhatikan kemampuan bayar pengguna tol, besar keuntungan Biaya Operasi Kendaraan (BKBOK) dihitung berdasarkan selisih biaya operasi kendaraan dan nilai waktu pada jalan tol dengan jalan alternatif jalan umum yang ada, dan kelayakan investasi, dihitung berdasarkan pada taksiran transparan dan akurat dari semua biaya selama jangka waktu perjanjian perusahaan, agar memungkinkan Badan Usaha memperoleh keuntungan yang memadai atas investasinya. Besar tarif awal merupakan parameter tender investasi sehingga bersifat mengikat dan penyesuaiannya dilakukan setiap 2 tahun sekali berdasarkan tarif lama yang disesuaikan dengan pengaruh inflasi.

$$\text{Tarif baru} = \text{tarif lama} (1 + \text{Inflasi})$$

Dengan acuan diatas penetapan tarif baru untuk dapat memberikan keuntungan yang memadai sesuai dengan apa yang telah diinvestasikannya maka dapat di dilakukan proyeksi tarif terhadap pendapatan seperti yang terdapat pada tabel 6.11. berikut ini:

Tabel 6.11. Analisis Tarif terhadap Pendapatan

No	Tahun	Vehicle Type			Total (unit/hari)	Tarif (Rp/km)			Total (Rp/km)	Panjang (km)	Pendapatan (Rp/Tahun)
		I	IIA	IIB		I	IIA	IIB			
1	2009	54.391	4.315	7.127	65.833	1.000	1.500	2.000	4.500	23,7	7.021.089.450
2	2010	63.094	4.919	7.982	75.995	1.120	1.575	2.100	4.795	23,7	8.636.185.793
3	2011	67.113	5.232	8.490	80.836	1.176	1.654	2.205	5.035	23,7	9.645.626.369
4	2012	71.388	5.566	9.031	85.985	1.317	1.736	2.315	5.369	23,7	10.940.811.014
5	2013	75.936	5.920	9.607	91.462	1.383	1.823	2.431	5.637	23,7	12.219.627.710
6	2014	80.773	6.297	10.219	97.289	1.549	1.914	2.553	6.016	23,7	13.871.133.540
7	2015	116.201	8.285	12.505	136.991	1.626	2.010	2.680	6.317	23,7	20.508.393.014
12	2020	180.415	11.729	17.539	209.683	2.519	2.566	3.421	8.505	23,7	42.267.183.644
17	2025	193.044	12.432	18.592	224.068	3.658	3.274	4.366	11.298	23,7	59.998.019.761
22	2030	254.100	16.364	24.472	294.936	5.666	4.179	5.572	15.417	23,7	107.764.884.109
27	2035	334.465	21.540	32.212	388.217	8.228	5.334	7.111	20.673	23,7	190.205.907.672
32	2040	440.249	28.352	42.400	511.002	12.745	6.807	9.076	28.628	23,7	346.703.696.291
33	2041	465.124	29.954	44.796	539.873	13.382	7.147	9.530	30.059	23,7	384.607.077.888
34	2042	491.403	31.646	47.327	570.376	14.988	7.505	10.006	32.499	23,7	439.316.905.197
35	2043	519.167	33.434	50.001	602.602	15.737	7.880	10.507	34.124	23,7	487.345.225.858

Sumber : Analisis data, diolah oleh penulis

6.9. Pembahasan

6.9.1. Optimasi KPS Untuk Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak

a. Skema KPS

Dari penjelasan sebelumnya bahwa KPS Indonesia di sektor jalan secara substansial berfokus hanya dua alternative yaitu BOT atau Publik Murni. Akan tetapi karena keterbatasan keuangan dari Pemerintah maka perlu diterapkan skema kerjasama pemerintah swasta (KPS). Oleh karena itu opsi yang tepat digunakan untuk sektor jalan tol dari perbandingan karakteristik dan pembagian risiko yaitu *Build Operate Transfer* (BOT).

Jika dilihat dari kelayakan keuangan proyek jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak yang tidak layak menggunakan skema BOT maka perlu ada suatu alternatif cara untuk dapat mengoptimalkan skema BOT dan meningkatkan kelayakan keuangan proyek tersebut. Yaitu melakukan pembagian pembiayaan, salah satunya dalam pengadaan tanah. Pembagian pembiayaan untuk pengadaan tanah dapat dilakukan antara swasta dengan pemerintah seperti kebanyakan yang terjadi pada proyek-proyek jalan lainnya yang menerapkan skema BOT tetapi tidak layak secara keuangan. Dengan mengalokasikan biaya pengadaan tanah sebesar 70% kepada pemerintah dan 30% kepada swasta, maka dapat kita lihat pada tabel 6.10. kelayakan keuangan proyek jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak dapat meningkat. Dari sebelumnya 13.43% menjadi 17.58% atau naik sekitar 4.15% akibat adanya dukungan pemerintah untuk pengadaan tanah.

b. Pengadaan Tanah

Yang menjadi permasalahan dalam setiap proyek-proyek yang diadakan oleh pemerintah pengadaan tanah menjadi permasalahan yang cukup rumit dan mengganggu dalam proyek-proyek pemerintah yang memerlukan tanah yang luas. Umumnya permasalahan tanah adalah berkaitan dengan : Sertifikasi tanah, Konflik antar antar pewaris, keengganan pemilik tanah menjual tanah, batas tanah, harga belum sesuai. Menurut Hasundungan (2010), setidaknya ada 6 penyebab ketidاكلancaran pengadaan tanah :

- a. Lamanya Surat Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan (SP2LP) dari Bupati/Walikota atau Gubernur.
- b. Waktu pengukuran dan penerbitan peta bidang tanah oleh kantor BPN membutuhkan waktu lama, kadang ada spekulasi yang mendirikan bangunan semi permanen setelah inventarisasi selesai.⁷
- c. Waktu pelaksanaan musyawarah yang cukup lama (120 hari).
- d. Ketersediaan petugas panitia pengadaan tanah sangat terbatas.
- e. Ketersediaan dana untuk pembebasan lahan.
- f. Pelepasan tanah sesuai peraturan instansi.

Dengan adanya hal hal tersebut maka pemerintah mengeluarkan Perpres No. 36 tahun 2005, dan perpres no. 25 tahun 2006. Yang mengatur ketersediaan tanah untuk fasilitas public, termasuk infrastruktur, mempercepat proses pembebasan tanah untuk guna kepentingan publik. Disamping hal tersebut diberlakukan pula kebijakan *land capping* yaitu kepastian beban biaya yang harus ditanggung oleh swasta. Jika terjadi kenaikan harga tanah yang melewati batas maksimum yang ditanggung oleh swasta akan ditanggung oleh pemerintah. Oleh sebab itu masalah pengadaan memang sudah seharusnya ditanggung oleh pemerintah disebabkan karena beberapa permasalahan tanah yang ada. Karena proyek-proyek yang ada adalah untuk kepentingan publik, dan pemerintah yang dapat mengambil kebijakan jika terjadi kendala dalam masalah tersebut.

Jika menggunakan skema BOT dengan pembiayaan 100% ditanggung oleh swasta maka kelayakan proyek itu $\leq 15\%$, akan tetapi dengan adanya dukungan pemerintah dengan pembagian pengadaan tanah sebesar 70%, maka kelayakan proyek ini $\geq 15\%$.

BAB 7

KESIMPULAN DAN SARAN

7.1. Kesimpulan

1. Berdasarkan hasil analisis terhadap kondisi yang ada di *Greater Surabaya Metropolitan Area* (GSMA) dan proyek-proyek pembangunan yang direncanakan (seperti pembangunan pelabuhan Tanjung Perak, pengembangan Bandara Internasional Juanda, Kawasan Industri SIER dan PIER, dan *Integrated Development Project Group* misalnya yang berhubungan dengan proyek Jembatan Suramadu, itu jelas menegaskan bahwa Proyek Jalan Tol yaitu Bandara Juanda-Tanjung Perak sangat penting dari aspek peningkatan lalu lintas perkotaan dan peningkatan penggunaan lahan perkotaan. Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak memiliki fungsi sebagai *bypass* dan distributor untuk lalu lintas di daerah perkotaan, maka akan mengurangi kemacetan di daerah pusat. Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak juga memiliki fungsi untuk mendorong/meningkatkan penggunaan lahan di daerah timur Kota sehingga dapat memenuhi kebijakan desentralisasi yang diajukan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya.
2. Skema pembiayaan yang digunakan untuk jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak adalah *Build Operate Transfer* (BOT) akan tetapi dari hasil studi kelayakan, evaluasi ekonomi pada proyek menunjukkan 25.8% *Ekonomi Internal Rate of Return* (EIRR). EIRR yang tinggi menunjukkan bahwa proyek ini secara ekonomi layak. Di sisi lain, kelayakan keuangan jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak menunjukkan nilai marjinal tingkat pengembalian 13.43% dari nilai FIRR dan ROE 15.7%, ini tidak cukup untuk menarik investor swasta. Untuk dapat mengoptimalkan skema pembiayaan *Build Operate Transfer* (BOT) maka pembiayaan bukan 100% investasi swasta tetapi kombinasi dari Kemitraan Pemerintah Swasta dengan dukungan dari Pemerintah. Dimana pemerintah menanggung pembiayaan pengadaan tanah sekitar 70%. Dari hasil perhitungan NPV dan IRR keuangan untuk proyek jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak tingkat kelayakan keuangannya dapat meningkat dari sebelumnya 13.43% menjadi 17.58% atau

naik sekitar 4.15% ini akibat dari adanya dukungan pemerintah yaitu pembiayaan pengadaan tanah. Oleh sebab itu sangat dibutuhkan adanya dukungan pemerintah sehingga tingkat kelayakan keuangan proyek tersebut dapat meningkat.

7.2. Saran

1. Simulasi analisis finansial dengan melakukan analisis sensitivitas pada skema pembiayaan *Design Build Operate* (DBO), *Design Build Lease* (DBL) dan *Build Own Operate* (BOO) *Reverse* termasuk *Build Operate Transfer* (BOT) dapat dilakukan pada penelitian selanjutnya, sehingga dapat menjadi alternatif pemilihan skema pembiayaan pada proyek-proyek jalan tol lainnya ataupun proyek kerjasama pemerintah swasta lainnya.
2. Menyarankan kepada Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Kota Surabaya dan umumnya Pemerintah Pusat terkait untuk merealisasikan pembangunan jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak ditinjau dari aspek dampak kebutuhan terhadap perbaikan kondisi lalu lintas, dan perbaikan lingkungan perkotaan di Surabaya.
3. Untuk menjamin keberlangsungan proyek diperlukan percepatan pengadaan tanah, dengan menghindari ketidakpastian waktu investasi dan penyelesaian sengketa disamping itu juga menghindari ketidakpastian harga tanah. dimana pemerintah dapat mengambil alih risiko pengadaan tanah setiap proyek yang kemungkinan dapat terhambat.
4. Untuk meningkatkan ketertarikan pihak swasta berinvestasi dalam penyediaan infrastruktur, salah satu caranya adalah dengan memberikan dukungan pemerintah baik berupa dukungan yang ditujukan untuk meningkatkan atraktivitas proyek (dukungan non kontinjen) maupun dukungan yang ditujukan untuk menjamin apabila terjadi risiko-risiko yang mampu mempengaruhi pendapatan (dukungan kontinjen).
5. Hal lain yang bisa dilaksanakan adalah dengan penguatan lembaga yang ada untuk mengimbangi semakin besarnya peran swasta serta peningkatan kualitas SDM dan penyederhanaan birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfen. Hans Wilhelm, et.al, *Public-Private Partnerships in Infrastructure Development: Case studies from Asia and Europe*, Bauhaus-Universität Weimar.
- Alfen. H.W., Kalidindi. S.N., Ogunlana. S., Wang. S., Abednego. M.P., Frank-Jungbecker. A., Jan. Y.C.A., Ke. Y., Liu. Y.W., Singh. L.B., Zhao. G., *Public-Private Partnership in Infrastructure Development : Case Studies from Asia and Europe*, Bauhaus-Universität Weimar, Germany, 2009.
- AECOM Consult, *Case Studies of Transportation Public-Private Partnerships Around The World*, U.S. Department of Transportation - Federal Highway Administration, Final Report, 2007.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan*, Indonesia.
- Dikun. Suyono, *Infrastructure PPP Frameworks*, 2010 Road Map Enhanced and Edited Version of 2006, PPP Roadmap – OGM Report, 2010.
- DeCorla-Souza AICP. Patrick, *A New Public-Private Partnership Model for Road Pricing Implementation*, Federal Highway Administration - Washington DC, Paper, 2005.
- Engineering and Consulting Firms Association, *Project Formation Study On Surabaya Toll Ring Road Construction Project*, 2007, Japan.
- Ernawi MCM. MSc. Ir. Imam S., *Peran Penataan Ruang dalam Dimensi Nasional dan Wilayah Perkotaan sebagai Piranti dalam Pemilihan Kebijakan Investasi Bidang Jalan*, Konferensi Nasional Teknik Jalan ke-8 HPJI, 4 September 2007.
- Frances F. Blank, Tara K. N. Baidya, Marco A. G. Dias, *Real Options In Public Private Partnership – Case Of A Toll Road Concession*, Paper, 2009.
- Irianto. Arie, *Manajemen Risiko Terhadap Alternatif Sistem Pendanaan Pada Proyek Jalan Tol Dengan Pola Pendanaan Syariah Studi Kasus Proyek Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta (JORR)*, Tesis, 2005.

- Kurdi. Ir. Moch. Yasin, Pengembangan Kemitraan Pemerintah dan Swasta Dalam Bidang Infrastruktur, [http://www.diskimrum.jabarprov.go.id/etc/artikel/KERJASAMA PEMERINTAH DAN SWASTA.pdf](http://www.diskimrum.jabarprov.go.id/etc/artikel/KERJASAMA_PEMERINTAH_DAN_SWASTA.pdf).
- Menteri Keuangan, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38/PMK.OI/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Resiko Atas Penyediaan Infrastruktur*, Indonesia.
- Manurung. Nurdin, *Kerjasama Pemerintah-Swasta Dalam Pembangunan Jalan Tol, Studi Kasus Koridor Jogja-Solo-Kertosono*, Tesis, 2006.
- Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol*, Indonesia.
- Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 67 tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur*, Indonesia.
- PT. Parentjana Jaya, *Laporan Studi Kelayakan Ruas Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak "Bantuan Teknis Evaluasi Penerusan Proyek Jalan Tol"*, Oktober 2005.
- Private Provision of Infrastructure Tehcnical Assistance (PPITA), *Manual Pedoman Pelaksanaan (MPP) untuk Perpres No.67 tahun 2005*, Volume I, Juni 2006.
- Rostiyanti. S.F., Tamin. R.Z., *Identification Of Challenges In Public Private Partnership Implementation For Indonesian Toll Road*, Paper, 2010.
- Ribeiro. Karisa, Dantas. André, *Private-Public Partnership Initiatives Around The World: Learning From The Experience*, Paper, [ir.canterbury.ac.nz/bitstream/10092/211/1/12604296 Main.pdf](http://ir.canterbury.ac.nz/bitstream/10092/211/1/12604296_Main.pdf).
- UNESCAP-Transport and Tourism Division, *Public-Private Partnerships In Infrastructure Development*, Document, 2007.
- United States General Accounting Office, *Public-Private Partnerships Terms Related to Building and Facility Partnerships*, 1999.
- Wordl Bank, *Indonesia Averting an Infrastructure Crisis: A Framework for Policy and Action*, 2004.
- Yescombe, E.R., *Public-Private Partnerships Principles of Policy and Finance*, Elsevier, 2007.

Asumsi pada Proyek dan Berdasarkan Data Proyek**Table 1 Project Costs in 2006 Price (Rp. Million)**

Item	Phase
Direct Construction Costs (DCC)	2.106.768
Overhead and Profit (10% of DCC)	210.677
Engineering Fee (5% of DCC)	105.338
Sub-total	2.422.783
Tax (10%)	242.278
Total Construction Costs	2.665.062
Land Acquisition and Compensation	662.389
Tax (10%)	66.239
Total Land Acquisition and Compensation	728.628
Operation Cost	25.277
Tol Collection Equipment	6.775
Desain and Supervision Fee	35.040
Contigensi	134.517
Escalation	420.384
VAT and Others Related Cost	411.806
Interest	601.332
Total Project Costs	5.028.821

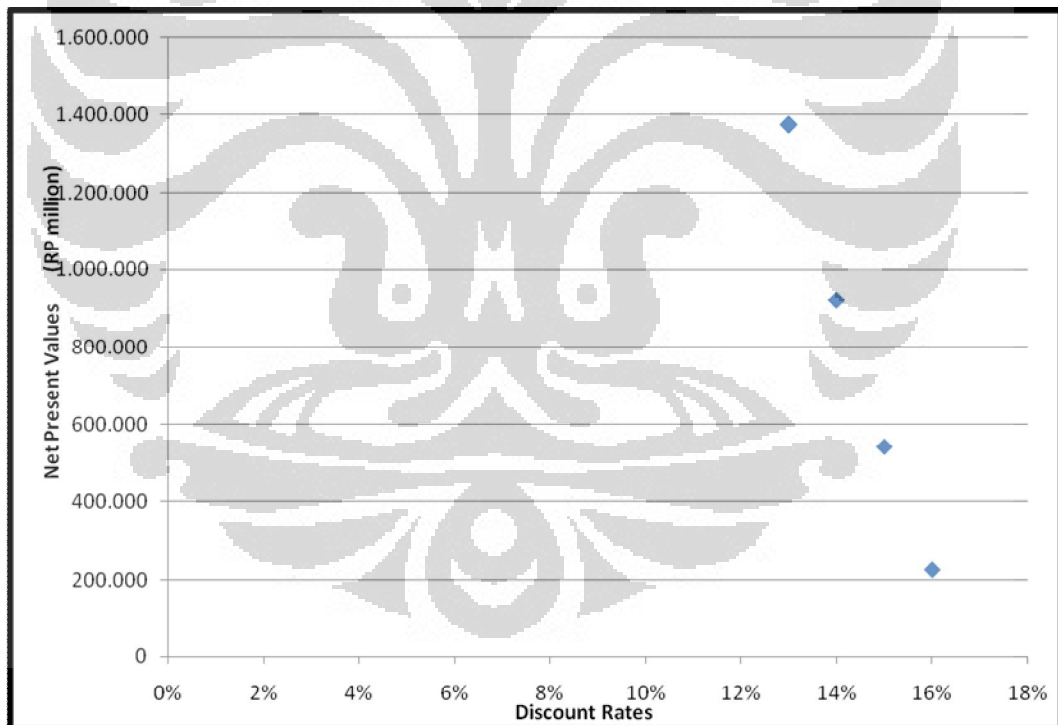
Table 1 was developed in 2006

Land Acquisition costs	2006	30% (Government Support 70%)
Construction Costs	2007	100%
Costs are escalated to 2006 prices annually at		16%
Bank fee (yearly debt down, capitalized)		12%
Interest During Construction or IDC (yearly, on average of beginning and ending balance of yearly debt drawdown, capitalized)		12%
Equity		30%
Revenue Sharing (after loan repayment)		5%
Corporate tax (losses carried forward for 5 years)		30%
Property Tax (of Project Costs)		1,0%
O&M Expense (of construction costs)		1%
O&M Expense escalated yearly at		16%
Depreciation (Straight lines for 25 years)		
Short-term domestic commercial loan		20%
Long-term domestic commercial loan		20%
Interest during construction capitalized loan repayment (years)		15,00
NPV at		13%
Toll rate (Rp/km)		1000
Kendaraan (veh-km/day in 2009)		54391

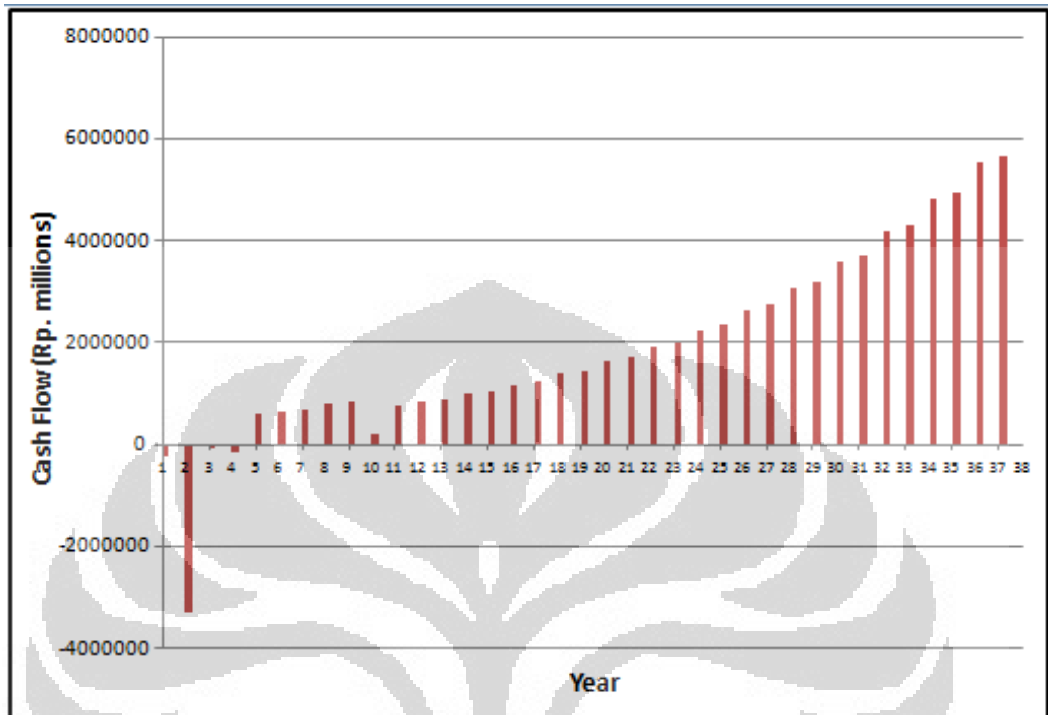
Table 2 Phase Project Costs in 2007 prices

Year	Phase		
	Land Acquisition Costs	Construction Costs	Total Project Costs
2006	218.588		218.588
2007	-	2.665.062	2.665.062
2008	-	-	-
2009	-	-	-
2010	-	-	-
Total	218.588	2.665.062	2.883.650

NPV Proyek



Cas Flow Proyek



Visualisasi Tarif dengan Asumsi kenaikan Tarif Per Tahun 5%

No.	Tahun	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
		5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
1	Type I	1.000	1.050	1.103	1.158	1.213	1.271	1.331	1.395	1.461	1.531	1.604	1.681	1.761	1.845	1.933	2.025	2.122	
	100%	50	53	55	55	58	61	64	67	70	73	77	80	84	88	92	97		
	5,0%	1,00	1,05	1,10	1,16	1,21	1,27	1,33	1,39	1,46	1,53	1,60	1,68	1,76	1,84	1,93	2,03		
2	Type II A	1.500	1.575	1.654	1.736	1.819	1.906	1.997	2.092	2.192	2.297	2.406	2.521	2.641	2.767	2.900	3.038	3.183	
	100%	75	79	83	83	87	91	95	100	105	110	115	120	126	132	138	145		
	5,0%	1,50	1,58	1,65	1,74	1,82	1,91	2,00	2,09	2,19	2,30	2,41	2,52	2,64	2,77	2,90	3,04		
3	Type II B	2.000	2.100	2.205	2.315	2.426	2.541	2.663	2.790	2.923	3.062	3.208	3.361	3.522	3.690	3.866	4.051	4.244	
	100%	100	105	110	110	116	121	127	133	139	146	153	160	168	176	184	193		
	5,0%	2,00	2,10	2,21	2,32	2,43	2,54	2,66	2,79	2,92	3,06	3,21	3,36	3,52	3,69	3,87	4,05		

**RISALAH SIDANG TESIS PASCASARJANA
PROGRAM STUDI TEKNIK SIPIL
UNIVERSITAS INDONESIA**

Nama : Muhammad Imran Rosadin

NPM : 0906579960

Judul Tesis : Optimasi Skema Kerjasam Pemerintah Swasta dalam Pembangunan
Jalan Tol, Studi Kasus : Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak

Nama Dosen Penguji : Prof. DR. Ir. Suyono Dikun, M.Sc.

No	Pertanyaan/Saran	Keterangan
1.	Agar dilakukan simulasi finansial dengan melakukan analisis sensitivitas pada ke 4 model PPP termasuk BOT.	Dikarenakan pada Batasan Masalah hanya dilakukan perhitungan pada skema BOT dan dimasukkan pada Saran, untuk dapat dilakukan pada penelitian selanjutnya.

RISALAH SIDANG TESIS PASCASARJANA
PROGRAM STUDI TEKNIK SIPIL
UNIVERSITAS INDONESIA

Nama : Muhammad Imran Rosadin

NPM : 0906579960

Judul Tesis : Optimasi Skema Kerjasam Pemerintah Swasta dalam Pembangunan
Jalan Tol, Studi Kasus : Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak

Nama Dosen Penguji : Ir. Montty Girianna, M.Sc. Ph.D.

No	Pertanyaan/Saran	Keterangan
1.	Agar ada penjelasan mengenai mengapa hanya menjelaskan BOT dan tidak menjelaskan 3 skema yang lain.	Sudah dilakukan.
2.	Untuk dimasukkan kedalam Saran mengenai 3 skema yang lain, agar dapat diteliti pada penelitian selanjutnya.	Sudah dilakukan

RISALAH SIDANG TESIS PASCASARJANA
PROGRAM STUDI TEKNIK SIPIL
UNIVERSITAS INDONESIA

Nama : Muhammad Imran Rosadin
NPM : 0906579960
Judul Tesis : Optimasi Skema Kerjasam Pemerintah Swasta dalam Pembangunan
Jalan Tol, Studi Kasus : Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak

Nama Dosen Penguji : Ir. Mauritz M. Sibarani, DESS, ME.

No	Pertanyaan/Saran	Keterangan
1.	Apa kendala yang biasa dihadapi pada proyek jalan tol?	Sudah dijelaskan pada Sub-bab 6.9.
2.	Data apa yang digunakan pada penelitian ini untuk menghitung NPV dan IRR?	Sudah dijelaskan.
3.	Berapa persen minimal dukungan pemerintah untuk pengadaan tanah pada skema yang digunakan?	Sudah dijelaskan pada Sub-sub Bab 6.8.2.2. tentang Optimasi Tingkat Kelayakan Skema BOT.
4.	Apakah telah dilakukan uji coba perhitungan NPV dan IRR untuk skema Operatin & Maintenance?	Sudah dijelaskan.

RISALAH SIDANG TESIS PASCASARJANA
PROGRAM STUDI TEKNIK SIPIL
UNIVERSITAS INDONESIA

Nama : Muhammad Imran Rosadin

NPM : 0906579960

Judul Tesis : Optimasi Skema Kerjasam Pemerintah Swasta dalam Pembangunan
Jalan Tol, Studi Kasus : Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak

Nama Dosen Penguji : Iming Maknawan Tesalonika, SH. MM. MCL.

No	Pertanyaan/Saran	Keterangan
1.	Apa yang ingin anda cari dari judul tesis anda ini?	Sudah dijelaskan pada Sub-bab 1.3.
2.	Pada hal 105 anda menjelaskan bahwa skema KPS di Indonesia untuk jalan ada 2 yaitu BOT & Publik Murni?	Sudah dijelaskan.
3.	Dari penjelasan anda, proyek ini dapat menggunakan 2 bentuk skema KPS yaitu BOT dan DBO?	Sudah dijelaskan. Dan hanya menggunakan satu skema yaitu BOT.