Kemitraan Pemerintah Swasta

Panduan Referensi

Versi 2.0

Kemitraan Pemerintah Swasta **Panduan Referensi** Versi 2.0

IIGF PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)
Indonesia Infrastructure Guarantee Fund

Kemitraan Pemerintah Swasta **Panduan Referensi** Versi 2.0

IIGF

Kemitraan Pemerintah Swasta

Panduan Referensi

Versi 2.0

Penterjemah :
Tim IIGF

ISBN : 978-602-72227-2-4

Penerbit :
PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)

Redaksi :
Sampoerna Strategic Square, North Tower, 14th Floor
Jl. Jenderal Sudirman Kav. 45-46,
Jakarta 12930 - Indonesia,
Phone : +62 21 5795 0550, Fax : +62 21 5795 0040

Cetakan pertama, Oktober 2015

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak tulisan ini dalam bentuk dan dengan cara apapun
tanpa ijin tertulis dari penerbit

Kemitraan Pemerintah Swasta

Panduan Referensi

Versi 2.0

IIGF PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)
Indonesia Infrastructure Guarantee Fund

Pengantar

Pembangunan infrastruktur nasional telah menjadi fokus utama Pemerintah Indonesia dalam mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia. Dengan terbatasnya anggaran Pemerintah dikala kebutuhan infrastruktur semakin meningkat, Pemerintah terus mengajak swasta untuk turut mengembangkan infrastruktur nasional melalui skema Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS).

Pemerintah memiliki tugas dan peran strategis untuk dapat mendorong pengembangan infrastruktur baik yang menggunakan anggaran pemerintah maupun investasi swasta melalui penyediaan berbagai insentif dan kebijakan fiskal, salah satunya adalah pembentukan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)/PT PII, yang merupakan BUMN di bawah Kementerian Keuangan dengan mandat utama memberikan penjaminan untuk proyek-proyek infrastruktur berskema KPS.

KPS di bidang infrastruktur adalah pengalaman yang relatif baru di sebagian besar negara-negara berkembang di kawasan Asia Pasifik, termasuk Indonesia. Meskipun banyak pemerintah telah menempuh berbagai langkah untuk mempromosikan KPS di negara mereka, pengembangan proyek KPS masih saja memiliki tantangan yang relatif besar khususnya terkait pengetahuan dan kapasitas di sektor publik. Minimnya publikasi tentang KPS dalam bahasa Indonesia menjadi salah satu faktor yang menyulitkan dalam pengembangan proyek dan dapat menimbulkan kesalahpahaman tentang KPS.

Menyadari hal tersebut, menjadi penting bagi PT PII untuk mengupayakan ketersediaan berbagai referensi seputar KPS khususnya dalam versi bahasa Indonesia. Setelah PT PII sebelumnya menerbitkan buku Optimisme KPS di Indonesia pada Oktober 2013 dan Kompendium Policy Brief Infrastruktur- Kajian Studi Kasus Indonesia Infrastructure Roundtable 2013-2014 pada Oktober 2014, yang merupakan rangkaian kegiatan dari IIGF Institute, atas seizin dari Bank Dunia, PT PII kemudian menyusun Panduan Referensi Kemitraan Pemerintah Swasta yang merupakan terjemahan dari PPP Reference Guide, yang diterbitkan oleh Bank Dunia, Asia Development Bank (ADB) dan Inter-American Development Bank (IDB) sebagai bagian dari program Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

Panduan Referensi Kemitraan Pemerintah Swasta versi kedua ini menggambarkan beragam pendekatan dan juga pengalaman implementasi proyek KPS di berbagai negara.

Panduan ini fokus pada tiga bidang utama: pertama tentang definisi dan pengertian KPS (keuntungan dan kerugian terhadap penyediaan layanan publik); kedua tentang kebijakan, hukum dan kelembagaan yang harus diterapkan untuk meningkatkan efektivitas; dan ketiga tentang cara sebuah proyek KPS dapat dikembangkan dan diimplementasikan. Beragam studi kasus dan solusi kelembagaan dari negara-negara di berbagai belahan dunia juga disajikan dalam Panduan Referensi Kemitraan Pemerintah Swasta ini.

Besar harapan kami Panduan Referensi Kemitraan Pemerintah Swasta ini dapat menjadi salah satu acuan sektor publik/pemerintah dan sektor swasta dalam mengeksekusi pembangunan infrastruktur publik di Indonesia, serta bagi pihak akademisi dalam mendorong peningkatan pemahaman dan kapasitas civitas akademika serta berbagai pemangku kepentingan terkait.

Jakarta, 6 Oktober 2015

Sinthya Roesly
Direktur Utama PT PII (Persero)

© 2014 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Asian Development Bank, dan Inter-American Development Bank

World Bank
1818 H Street NW
Washington, D.C. 20433
Telepon: +1-202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Asian Development Bank
6 ADB Avenue,
Mandaluyong City 1550, Philippines
Telepon: +63 2 632 4444
Internet: www.adb.org

Inter-American Development Bank
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577, USA
Telepon: +1-202-623-1000
Internet: www.iadb.org

Edisi asli bahasa Inggris karya ini merupakan produk karyawan World Bank, Asian Development Bank (ADB), dan Inter-American Development Bank (IDB) dengan kontribusi dari pihak eksternal. Opini, interpretasi, temuan dan/atau kesimpulan yang dinyatakan dalam karya ini merupakan milik para penulis dan tidak dengan sendirinya mencerminkan pandangan atau kebijakan resmi atau posisi World Bank, ADB, IDB, Dewan Direksi organisasi tersebut, maupun pemerintah yang diwakilinya. Organisasi-organisasi tersebut di atas tidak memberikan jaminan, baik tersurat maupun tersirat, atau menanggung kewajiban atau Tanggungjawab atas akurasi, ketepatan waktu, ketepatan, kelengkapan, kelayakan untuk diperjualbelikan, atau kesesuaian dengan tujuan tertentu, dari informasi yang tercantum dalam karya ini.

Publikasi ini mengikuti praktik World Bank sehubungan dengan penyebutan anggota dan peta. Penyebutan atau referensi kepada teritori atau area geografis tertentu, atau penggunaan istilah "negara" dalam dokumen ini tidak menyiratkan pernyataan pendapat apapun dari sisi organisasi-organisasi tersebut maupun Dewan Direksinya, atau pemerintah yang diwakilinya, mengenai status hukum negara, teritori, kota atau area manapun atau otoritasnya, atau mengenai perbatasan atau batas-batas negara, teritori, kota atau area tersebut.

Keterangan: Dalam publikasi ini, "$" mengacu kepada dolar AS, kecuali dinyatakan lain.

Hak dan Izin

Materi dalam karya ini dilindungi oleh hak cipta. Karena organisasi-organisasi tersebut di atas mendukung penyebarluasan pengetahuan mereka, karya ini boleh direproduksi, secara keseluruhan atau sebagian, dengan pengakuan sebagaimana mestinya kepada ADB, IADB dan WB.

Setiap pertanyaan mengenai hak dan izin, termasuk hak penerbitan dalam format berbeda berdasarkan karya asli, harus diajukan kepada World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Desain dan tata letak: Sara Tejada Montoya

World Bank; Asian Development Bank; Inter-American Development Bank. 2014. Public-Private Partnerships : Reference Guide, Version 2.0. World Bank, Washington, DC; Asian Development Bank, Mandaluyong City, Philippines; Inter-American Development Bank, Washington, DC. © World Bank, ADB & IDB. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20118 License: CC BY 3.0 IGO.

The original English edition of this work is a product of the staff of the World Bank, the Asian Development Bank (ADB) and the Inter-American Development Bank (IDB) with external contributions, which is translated by PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) (also known as the Indonesia Infrastructure Guarantee Fund ("IIGF")) with the permission from the World Bank under the Creative Commons Attribution license (CC BY 3.0 IGO). This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation.

World Bank; Asian Development Bank; Inter-American Development Bank. 2014. Public-Private Partnerships : Reference Guide, Version 2.0. World Bank, Washington, DC; Asian Development Bank, Mandaluyong City, Philippines; Inter-American Development Bank, Washington, DC. © World Bank, ADB & IDB. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20118 Lisensi: CC BY 3.0 IGO.

Edisi asli Bahasa Inggris karya ini merupakan produk karyawan World Bank, Asian Development Bank (ADB), dan Inter-American Development Bank (IDB) dengan kontribusi dari pihak eksternal, yang diterjemahkan oleh PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) (juga dikenal sebagai Indonesia Infrastructure Guarantee Fund ("IIGF")) dengan izin dari World Bank berdasarkan lisensi Creative Commons Attribution (CC BY.3.0 IGO). Karya yang telah diterjemahkan tersebut bukan merupakan hasil karya World Bank dan tidak boleh dianggap sebagai terjemahan resmi World Bank. World Bank tidak berTanggungjawab atas isi atau kesalahan dalam karya terjemahan ini.

Daftar Isi

Pendahuluan

1 Dasar-dasar KPS – Definisi dan Dasar Pertimbangan 17
1.1 Definisi KPS: Mendefinisikan 'Kemitraan Pemerintah-Swasta' 18
1.1.1 Jenis-jenis Kontrak KPS dan Terminologi 18
1.1.2 Perjanjian yang Tidak Termasuk Dalam KPS: Jenis Keterlibatan Swasta Lainnya 24
1.2 Penggunaan KPS: Sektor dan Layanan 28
1.3 Tantangan Infrastruktur dan Solusi yang Ditawarkan KPS 31
1.3.1 Kekurangan Pendanaan 35
1.3.2 Perencanaan dan Seleksi Proyek yang Lemah 40
1.3.3 Kelemahan Manajemen 44
1.4 Pembiayaan KPS 52
1.4.1 Struktur Pembiayaan KPS 53
1.4.2 Hal-hal yang Perlu Dipertimbangkan Pemerintah 55
1.4.3 Peranan Pembiayaan Pemerintah dalam KPS 60

2 Penyusunan Kerangka Kerja KPS 67
2.1 Kebijakan KPS 74
2.1.1 Tujuan Program KPS 75
2.1.2 Ruang Lingkup Program KPS 76
2.2 Kerangka Hukum KPS 80
2.2.1 Ruang Lingkup Kerangka Hukum KPS 81
2.2.2 Undang-Undang KPS 83
2.3 Proses dan Tanggungjawab Kelembagaan KPS 85
2.3.1 Proses KPS 86
2.3.2 Tanggungjawab Kelembagaan: Pelaksanaan 89
2.3.3 Tanggungjawab Kelembagaan: Pemeriksaan dan Persetujuan 93
2.3.4 Unit KPS Khusus 95

2.4 Kerangka Kerja Manajemen Keuangan Publik untuk KPS 100
2.4.1 Penilaian Implikasi Fiskal yang Timbul dari Proyek KPS 102
2.4.2 Pengendalian Eksposur Keseluruhan yang Ditimbulkan KPS 104
2.4.3 Penyusunan Anggaran Komitmen Pemerintah kepada KPS 105
2.4.4 Akuntansi dan Pelaporan Fiskal KPS 109
2.5 Tata Kelola Program KPS yang Lebih Luas 114
2.5.1 Pengungkapan Informasi Program dan Proyek KPS 115
2.5.2 Peran Lembaga Audit Agung 116
2.5.3 Peran Badan Legislatif 119
2.5.4 Peran Masyarakat 120

3 Pelaksanaan Proyek KPS 123
3.1 Identifikasi Proyek KPS 128
3.1.1 Identifikasi Proyek Investasi Publik yang Merupakan Prioritas 128
3.1.2 Penyaringan KPS Potensial 129
3.1.3 Menyusun Daftar Tunggu KPS Awal 132
3.2 Penilaian Proyek KPS 134
3.2.1 Penilaian Kelayakan dan Kelaikan Ekonomi Proyek 136
3.2.2 Penilaian Kelaikan Komersial 138
3.2.3 Penilaian Kesepadanan Nilai dengan Biaya 139
3.2.4 Penilaian Implikasi Fiskal 144
3.3 Penyusunan Struktur Proyek KPS 153
3.3.1 Identifikasi Risiko 155
3.3.2 Pengalokasian Risiko 157
3.3.3 Menuangkan Alokasi Risiko dalam Struktur Kontrak 160
3.4 Penyusunan Rancangan Kontrak KPS 164
3.4.1 Persyaratan Kinerja 167

3.4.2 Mekanisme Pembayaran 169
3.4.3 Mekanisme Penyesuaian 171
3.4.4 Mekanisme Penyelesaian Sengketa 174
3.4.5 Ketentuan-Ketentuan Pengakhiran 176
3.5 Pengelolaan Transaksi KPS 182
3.5.1 Memutuskan Strategi Pengadaan 184
3.5.2 Pemasaran KPS 194
3.5.3 Kualifikasi Peserta Lelang 195
3.5.4 Pengelolaan Proses Lelang 198
3.5.5 Mencapai Keefektifan Kontrak dan Tahap Penutupan Transaksi Keuangan 206
3.6 Penanganan Proposal yang Tidak Diminta 210
3.6.1 Manfaat dan Tantangan Potensial Proposal yang Tidak Diminta 210
3.6.2 Menciptakan Tekanan Kompetitif 212
3.6.3 Penanganan Hak Kekayaan Intelektual 215
3.6.4 Menetapkan Proses yang Jelas 216
3.7 Pengelolaan Kontrak KPS 219
3.7.1 Penetapan Struktur Pengelolaan Kontrak 220
3.7.2 Pemantauan dan Pengelolaan Pelaksanaan dan Risiko KPS 223
3.7.3 Penanganan Perubahan 226
3.7.4 Berakhirnya Kontrak dan Serah Terima Aset 230
Daftar Referensi **233**

Daftar Gambar

Gambar 1:	Tinjauan Umum Panduan Referensi KPS	15
Gambar 1.1:	Contoh Jenis-jenis Kontrak KPS	20
Gambar 1.2:	Contoh Berbagai Jenis Kontrak KPS	24
Gambar 1.3:	Letak Permasalahan Infrastruktur dan Solusi yang Ditawarkan KPS	32
Gambar 1.4:	Struktur Umum Proyek KPS	53
Gambar 2.1:	Tinjauan Umum Kerangka Kerja KPS	69
Gambar 2.2:	Proses KPS Secara Umum	87
Gambar 3.1:	Proses Pengembangan dan Implementasi KPS	124
Gambar 3.2:	Identifikasi Proyek KPS	128
Gambar 3.3:	Penilaian Proyek KPS	135
Gambar 3.4:	Penyusunan Struktur KPS	154
Gambar 3.5:	Tahap Penyusunan Rancangan Kontrak KPS	165
Gambar 3.6:	Tahap Transaksi Proses KPS	182
Gambar 3.7:	Langkah-Langkah Transaksi	184
Gambar 3.8:	Proses Penilaian, Persetujuan dan Pelelangan Proposal yang Tidak Diminta	216
Gambar 3.9:	Tahap Pengelolaan Kontrak dalam Proses KPS	219

Daftar Tabel

Tabel 1:	Tabel Referensi Utama – Contoh	16
Tabel 2:	Modul Panduan Referensi KPS dan Pembaca yang Disarankan	16
Tabel 1.1:	Nomenklatur KPS	22
Tabel 1.2:	KPS berdasarkan Sektor – Contoh dan Sumber Daya	30
Tabel 1.3:	Perbandingan KPS dan Pengadaan Publik di Kerajaan Inggris	45
Tabel 1.4:	Perbandingan KPS dan Pengadaan Publik di Australia	45
Tabel 2.1:	Contoh Tujuan Program KPS	75
Tabel 2.2:	Contoh Definisi Ruang Lingkup Kebijakan KPS	77
Tabel 2.3:	Contoh Undang-Undang KPS	84
Tabel 2.4:	Contoh Persyaratan Persetujuan KPS	94
Tabel 2.5:	Opsi Penilaian Keterjangkauan Komitmen Fiskal terhadap KPS	104
Tabel 3.1:	Contoh Kontrak dan Klausul Kontrak KPS Terstandarisasi	166
Tabel 3.2:	Jenis-Jenis Pengakhiran Lebih Awal dan Pembayaran Kompensasi Pengakhiran	178
Tabel 3.3:	Contoh Prosedur Pengadaan KPS	186
Tabel 3.4:	Contoh dan Panduan Penyusunan Dokumen RFP	199
Tabel 3.5:	Contoh-Contoh Strategi Pengadaan untuk Proposal yang Tidak Diminta	213
Tabel 3.6:	Perbedaan antara Permasalahan dan Sengketa Penyediaan Layanan	229

Daftar Kotak

Kotak 1.1:	Regulasi melalui Kontrak	27
Kotak 1.2:	Faktor-Faktor Penggerak Nilai KPS	33
Kotak 1.3:	Risiko Fiskal yang Terlalu Tinggi – Berbagai Contoh dari Kolombia, Korea, Meksiko, Kerajaan Inggris	39
Kotak 1.4:	Proyek Air Mumbai – Contoh Perencanaan Infrastruktur yang Kurang Matang	41
Kotak 1.5:	Jalur HOT di Virginia – Contoh Inovasi Sektor Swasta	42
Kotak 1.6:	Ketika KPS Mengalami Kegagalan – Kasus Konsesi Air Tahun 1993 di Buenos Aires	47
Kotak 1.7:	Kontrak Jalan Berbasis Kinerja – Meningkatkan Pemeliharaan Infrastruktur	49
Kotak 1.8:	Contoh Struktur Pembiayaan Proyek dengan Jaminan Perusahaan	55
Kotak 1.9:	Contoh KPS dengan Tingkat Pembiayaan Berbasis Utang Terlalu Tinggi – Trem dan Kereta Victoria	57
Kotak 1.10:	Pelaksanaan KPS selama Krisis Keuangan Global	61
Kotak 1.11:	CRPAO di Peru	63
Kotak 1.12:	FONADIN Meksiko	65
Kotak 2.1:	Tata Kelola KPS yang Baik	67
Kotak 2.2:	Kerangka Kerja KPS di Chile	71
Kotak 2.3:	Kerangka Kerja KPS di Afrika Selatan	72
Kotak 2.4:	Prinsip-Prinsip Pelaksanaan KPS di Peru	78
Kotak 2.5:	Kerangka Hukum KPS di Jerman	82

Kotak 2.6:	Penggunaan Konsultan Eksternal	91
Kotak 2.7:	Jenis-Jenis Komitmen Fiskal atas KPS	101
Kotak 2.8:	*Viability Gap Fund* di India	106
Kotak 2.9:	Jenis-Jenis Pelaporan Keuangan Pemerintah	109
Kotak 2.10:	Akses Badan Audit terhadap Informasi Perusahaan KPS	117
Kotak 3.1:	Seleksi KPS dalam Proses Perencanaan Investasi Publik	130
Kotak 3.2:	Faktor Penyaringan Potensi KPS di Afrika Selatan	131
Kotak 3.3:	Kriteria Penilaian Proyek KPS	134
Kotak 3.4:	Cara Perhitungan Pembanding Sektor Publik	142
Kotak 3.5:	Komitmen Pembayaran Langsung kepada Proyek KPS	145
Kotak 3.6:	Kewajiban Kontinjensi yang Ditimbulkan Proyek KPS	147
Kotak 3.7:	Kategori Risiko KPS	155
Kotak 3.8:	Pengalokasian Risiko Pembebasan Lahan	157
Kotak 3.9:	Definisi 'Kontrak KPS'	164
Kotak 3.10:	International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)	175
Kotak 3.11:	Pengadaan Kompetitif atau Negosiasi Langsung	183
Kotak 3.12:	Kriteria Kualifikasi Perusahaan	197
Kotak 3.13:	Kriteria Evaluasi	203
Kotak 3.14:	Kerugian Negosiasi Langsung – Pembangkit Listrik Independen Tanzania	211
Kotak 3.15:	Contoh Pemantauan Risiko yang Lemah –Trem dan Kereta Api Victoria	226

Prakata

Versi kedua Panduan Referensi KPS ini, sebagaimana halnya dengan versi pertama, menyajikan tinjauan global mengenai keragaman pendekatan dan pengalaman dalam pelaksanaan KPS, membuka pintu masuk menuju khasanah pengetahuan mengenai KPS yang substansial, yang dibangun oleh para praktisi di pemerintah, sektor swasta, lembaga internasional dan kalangan akademis. Versi ini dilengkapi dengan sejumlah referensi dan contoh baru, meski kami berupaya sedapat mungkin untuk tidak meningkatkan volume Panduan ini secara keseluruhan.

Panduan Referensi KPS ini berupaya memberikan nasihat tentang hal-hal yang perlu diketahui oleh praktisi KPS, ketimbang memberikan saran tentang tindakan yang perlu dilaksanakan. Panduan ini menguraikan topik-topik utama, menelaah permasalahan utama yang perlu ditanggapi, dan menyediakan referensi terpenting menurut pandangan kami, untuk digunakan oleh praktisi KPS sebagai tempat mencari jawaban dan meningkatkan pengetahuan dan pemahaman mereka. Panduan ini disusun dalam beberapa bab terpisah yang berfokus pada tiga area utama, pertama adalah mendefinisikan KPS, kapan KPS dapat digunakan serta keuntungan dan kerugiaannya secara relatif terhadap penyediaan publik; kedua, kerangka kerja kebijakan, hukum dan kelembagaan yang harus tersedia untuk membantu meningkatkan efektivitasnya; dan terakhir, berbagai cara proyek KPS dapat dikembangkan dan dilaksanakan. Berbagai studi kasus dan solusi kelembagaan yang kaya, dari berbagai belahan dunia, disajikan dalam Panduan Referensi KPS ini.

Proyek ini, dikembangkan melalui kerjasama antara World Bank, Asian Development Bank (ADB), dan Inter-American Development Bank (IDB), didanai oleh dana bantuan yang diberikan oleh Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Kami berterima kasih atas dukungan PPIAF sebelumnya dalam menyusun versi pertama Panduan ini. Versi kedua ini dikembangkan oleh sebuah tim yang dipimpin oleh Rui Monteiro dari Grup KPS World Bank, di bawah pengawasan Clive Harris, manajer Grup KPS, yang mendukung proyek ini dengan penuh semangat sejak awal. David Bloombarden merupakan koordinator kontribusi IDB, sementara Trevor Lewis merupakan koordinator kontribusi ADB. Berbagai pakar KPS – yang terlalu banyak untuk disebutkan di sini – turut menyumbangkan nasihat dan saran. Shin Kue Ryu dan John Saville melaksanakan riset ekstensif untuk versi ini, dan – terakhir, namun tidak kalah pentingnya – Helen Martin, memainkan peranan penting sebagai editor utama.

Versi baru ini akan dipublikasikan dalam format PDF dan versi web-friendly, yang dapat diakses melalui situs web World Bank, ADB dan IDB, melalui situs web Global PPP Network, www.pppnetwork.info, dan melalui www.ppiaf.org.

Laurence Carter	Ryuichi Kaga	Alexandre Meira da Rosa
Direktur Senior, KPS	Ketua Komunitas Praktis KPS	Wakil Presiden untuk Negara-Negara
World Bank Group	Asian Development Bank	Inter-American Development Bank

Juli 2014

Pendahuluan

Jumlah pemerintah negara berkembang yang menunjukkan ketertarikan untuk menggunakan Kemitraan Pemerintah Swasta (KPS) bagi penyediaan aset dan layanan infrastruktur publik semakin meningkat. Panduan Referensi ini disusun untuk membantu pemerintah negara-negara berkembang tersebut. Secara khusus, Panduan Referensi ini dimaksudkan untuk membantu pejabat pemerintah dan pihak-pihak lainnya yang berminat untuk menemukan jawaban atas tiga pertanyaan berikut ini:

- Apakah definisi KPS dan dasar-dasar pertimbangan untuk menggunakan KPS?
- Bagaimana bentuk kerangka kebijakan, hukum dan institusional yang perlu dipersiapkan untuk memastikan KPS dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif?
- Bagaimana proses mengembangkan dan melaksanakan suatu proyek KPS?

Berbagai praktisi di kalangan pemerintahan, sektor swasta, lembaga internasional, kalangan akademis dan konsultan telah menyusun suatu khasanah ilmu pengetahuan yang substansial seputar topik KPS. Panduan Referensi ini akan membantu pembaca menyelami khasanah ilmu pengetahuan tersebut. Panduan Referensi ini memperkenalkan topik-topik utama mengenai KPS, mengemukakan pilihan yang tersedia, dan mengarahkan pembaca pada berbagai contoh dan referensi utama tempat pembaca dapat menemukan lebih banyak contoh.

Panduan Referensi ini tidak dimaksudkan sebagai suatu Prosedur Standar yang memberikan petunjuk pendekatan untuk segala hal. Panduan Referensi ini juga bukan merupakan suatu manual praktik-praktik terbaik – karena ilmu yang tersedia mengenai berbagai topik yang ada belum cukup memadai untuk memberikan rekomendasi praktik-praktik terbaik (yang dalam kasus manapun bersifat spesifik sesuai dengan situasi). Sebaliknya, Panduan Referensi ini berfungsi sebagai pintu masuk bagi pengguna untuk mengakses khasanah ilmu pengetahuan tersebut, mengemukakan berbagai topik dan permasalahan utama, memberikan suatu gambaran umum, dan menunjukkan arah yang tepat bagi praktisi yang tertarik untuk mempelajari KPS lebih lanjut.

Panduan Referensi Versi 2.0 ini menyediakan berbagai sumber daya baru dan contoh yang telah diperbaharui. Meskipun demikian, pembaca seyogyanya tidak memandang Panduan ini sebagai suatu pemaparan mengenai status terkini atas KPS di negara atau sektor manapun. Sebaliknya, Panduan Referensi ini berupaya memberikan contoh-contoh dan sumber-sumber daya yang paling relevan – baik terkini maupun terdahulu – untuk membantu pembaca mendidik diri mereka mengenai topik yang dimaksud.

Definisi Utama — Apakah Definisi KPS?

Tidak terdapat suatu definisi tunggal mengenai 'Kemitraan Pemerintah Swasta' yang diterima secara internasional. Panduan Referensi ini mendefinisikan KPS secara luas sebagai:

> *'Suatu kontrak jangka panjang antara suatu pihak swasta dan suatu badan pemerintah untuk menyediakan suatu aset atau layanan publik, dan berdasarkan kontrak tersebut, pihak swasta menanggung risiko signifikan dan Tanggungjawab pengelolaan dengan remunerasi yang ditentukan berdasarkan kinerja.'*

Definisi ini mencakup baik KPS yang menyediakan aset dan layanan baru, maupun KPS yang berlaku untuk aset dan layanan yang telah tersedia. Definisi ini dapat mencakup KPS dengan pembiayaan pihak swasta yang ditanggung sepenuhnya oleh pengguna jasa, dan KPS dengan pembiayaan pihak swasta yang ditanggung sebagian atau seluruhnya oleh pemerintah. Fungsi-fungsi proyek yang dialihkan kepada pihak swasta – seperti desain, konstruksi, pembiayaan, pengoperasian dan pemeliharaan – mungkin bervariasi antara satu kontrak dengan lainnya, akan tetapi dalam kontrak manapun, pihak swasta merupakan pihak yang berTanggungjawab atas kinerja proyek dan pihak yang menanggung risiko signifikan serta Tanggungjawab pengelolaan. Bab 1.1: Memahami KPS: *Definisi 'Kemitraan Pemerintah Swasta'* menyajikan informasi mengenai jenis-jenis kontrak yang memenuhi definisi KPS berdasarkan definisi ini dan berbagai variasi nomenklatur yang digunakan untuk menggambarkan kontrak-kontrak tersebut.

Definisi ini mencakup berbagai kontrak di sektor dan layanan yang berbeda-beda, sepanjang terdapat kepentingan publik yang terkandung dalam penyediaan jasa tersebut, dan proyek tersebut melibatkan aset dengan umur ekonomis yang panjang sebagaimana halnya jangka waktu kontrak KPS. Dalam Panduan Referensi ini, istilah 'infrastruktur' digunakan secara longgar untuk mencakup berbagai sektor dan layanan yang menggunakan KPS. Dalam konteks ini, 'infrastruktur' meliputi infrastruktur ekonomi, sosial dan pemerintah – yakni, 'struktur fisik dan organisasi mendasar' yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan ekonomi, sosial dan pemerintahan (menggunakan definisi Oxford English Dictionary).

Bab 1.2: *Penggunaan KPS: Sektor dan Layanan* menyajikan deskripsi lebih lanjut mengenai rangkaian sektor dan layanan yang menggunakan KPS.

Isi Panduan Referensi

Panduan Referensi ini dibagi menjadi tiga modul berikut ini, yang menanggapi pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas:

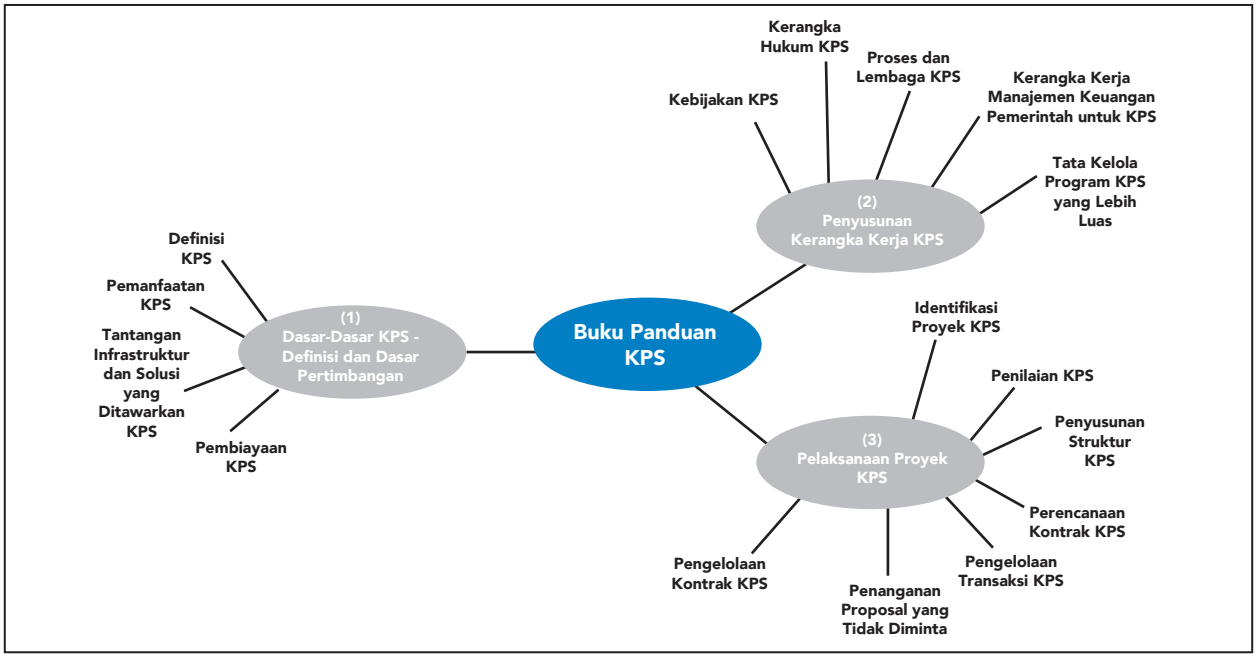
- **Modul 1: Dasar-dasar KPS – Definisi dan Dasar Pertimbangan**, yang menggambarkan tinjauan umum mengenai Kemitraan Pemerintah Swasta (KPS), mendefinisikan KPS, mengemukakan bagaimana KPS digunakan untuk menyediakan aset dan layanan infrastruktur, dan manfaat serta tantangan potensial KPS.

- **Modul 2: Penyusunan Kerangka Kerja KPS**, yang menggambarkan elemen-elemen kerangka kerja KPS yang sehat, yaitu, kebijakan, proses, lembaga, dan peraturan-peraturan yang secara bersama-sama menentukan bentuk pelaksanaan KPS serta mendukung tata kelola program KPS yang baik.

- **Modul 3: Pelaksanaan Proyek KPS**, yang menyediakan panduan mengenai setiap tahap dalam pengembangan dan pelaksanaan suatu proyek KPS – mulai dari penentuan kandidat proyek hingga pengelolaan kontrak KPS sepanjang umur proyek.

Setiap modul diawali dengan pendahuluan, yang menyajikan kerangka kerja keseluruhan mengenai isi modul tersebut dan menyajikan daftar referensi tinjauan umum yang bermanfaat. Modul-modul tersebut dibagi menjadi bab-bab dengan pembahasan topik yang berbeda, sebagaimana disajikan dalam Gambar 1: Tinjauan Umum Panduan Referensi KPS.

Gambar 1: Tinjauan Umum Panduan Referensi KPS



Setiap bab mengandung narasi yang menggambarkan topik terkait dan menjabarkan prinsip-prinsip panduan dan opsi-opsi praktis yang patut dipertimbangkan oleh pejabat pemerintah yang berminat. Teks ini mengandung berbagai referensi yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai pokok-pokok pembahasan setiap topik. Referensi-referensi tersebut ditandai dengan penebalan dan diikuti dengan nomor referensi utama dan nomor halaman dalam tanda kurung siku, sebagai contoh: [#1, halaman 1 -5]. Nomor ini merujuk pembaca kepada daftar seluruh referensi yang disajikan yang terdapat di bagian akhir Panduan ini – dengan mengeklik nomor tersebut, pembaca dibawa langsung menuju daftar tersebut; untuk kembali ke halaman awal, pembaca cukup mengeklik Alt + tombol Panah Kiri. Daftar singkat referensi-referensi utama untuk setiap bab disajikan pada bagian akhir setiap bab.

Tabel 1: Tabel Referensi Utama – Contoh di bawah ini merupakan contoh tabel 'referensi utama'. Dalam beberapa kasus, tabel referensi disusun berdasarkan bidang pengetahuan yang terkait dengan topik keseluruhan. Pembaca yang hanya menginginkan pemahaman secara umum atas referensi-refensi terpenting seputar topik terkait dapat langsung mengacu kepada tabel-tabel referensi utama tersebut.

Tabel 1: Tabel Referensi Utama – Contoh

Referensi Utama: Proses KPS dan Tanggungjawab Kelembagaan	
Referensi	**Keterangan**
Yescombe, E. R. (2013) Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance, edisi ke-2, Elsevier Science, Oxford	Buku ini menyajikan kajian komprehensif mengenai KPS, termasuk panduan bagi para praktisi mengenai aspek-aspek utama dalam merancang dan melaksanakan kebijakan dan proyek KPS. Bab 5 menyajikan panduan bagi penilaian proyek KPS oleh sektor pemerintah.
Farquharson, Torres de Mästle, dan Yescombe, bersama Encinas (2011) How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets, World Bank/PPIAF	Panduan bagi praktisi sektor pemerintah ini menjelaskan cara mengembangkan dan melaksanakan KPS dengan sukses, dengan mengembangkan proyek yang layak dipasarkan dan mampu menarik mitra swasta yang tepat. Bab 4 menjelaskan panduan untuk melaksanakan seleksi proyek KPS.

Bilamana teks ini mengutip suatu dokumen yang tidak dipandang sebagai 'referensi utama', atau menggunakan suatu dokumen sebagai sumber untuk contoh spesifik tertentu yang disajikan dalam sebuah Kotak, referensi lengkap atas dokumen tersebut hanya disajikan dalam daftar Referensi. Daftar Referensi meliputi seluruh referensi yang dilaporkan dalam Panduan Referensi ini – buku, laporan, artikel, situs web, dan seterusnya; dengan mencantumkan hyperlink bila tersedia. Referensi silang terhadap pembahasan lain terkait dengan pokok pembahasan Bab tersebut yang disajikan dalam bagian lain Panduan Referensi ini juga tersedia.

Pembaca yang Disarankan Menggunakan Panduan Referensi Ini

Pada umumnya, Panduan Referensi ini ditujukan kepada pejabat pemerintah negara-negara berkembang sebagaimana dideskripsikan di atas. Tetapi, setiap orang akan merasakan manfaat dari berbagai bagian dalam Panduan Referensi ini dalam situasi yang berbeda-beda. Tabel 2: Modul Panduan Referensi KPS dan Pembaca yang Disarankan secara singkat menjelaskan modul yang paling berguna bagi setiap jenis pembaca dalam setiap situasi yang mungkin terjadi. Sebagaimana dijelaskan diatas, Panduan ini merupakan gabungan antara sintesis dan bibliografi. Oleh karena itu, Panduan ini dapat bermanfaat baik bagi pendatang baru di bidang KPS yang mencari pengantar terstruktur mengenai topik-topik utama KPS, maupun bagi para ahli yang dapat menemukan referensi-referensi tambahan dalam area-area tertentu.

Tabel 2: Modul Panduan Referensi KPS dan Pembaca yang Disarankan

Modul	Pembaca yang Disarankan
Modul 1: Dasar-dasar KPS: Definisi dan Dasar Pertimbangan	• Siapa saja yang berminat mempelajari lebih lanjut mengenai definisi KPS dan cara memanfaatkan KPS dalam penyediaan aset dan layanan infrastruktur. • Praktisi KPS yang mencari materi untuk membantu menjelaskan manfaat dan risiko program KPS bagi para pemangku kepentingan, baik di dalam maupun di luar lingkungan pemerintah.
Modul 2: Penyusunan Kerangka Kerja KPS	• Pejabat pemerintah yang tengah berada dalam proses, atau tengah mempertimbangkan, mengembangkan atau menyempurnakan kerangka kerja kebijakan, hukum dan kelembagaan yang mengatur pelaksanaan KPS. • Pejabat Kementerian Keuangan atau pemangku kepentingan lainnya yang memiliki kepentingan dalam manajemen keuangan pemerintah untuk program KPS.
Modul 3: Pelaksanaan Proyek KPS	• Pejabat pemerintah yang berTanggungjawab atas pengembangan atau penyempurnaan proses KPS. • Pihak-pihak yang berTanggungjawab atas pengembangan, penilaian, atau pelaksanaan proyek KPS, atau atas penunjukan konsultan untuk mendukung proses KPS – termasuk praktisi KPS yang mencari tips dari pengalaman global. • Pemangku kepentingan lainnya yang berminat mempelajari cara kerja KPS lebih lanjut.

MODUL 1
Dasar-dasar KPS
Definisi dan Dasar Pertimbangan

Modul ini menggambarkan tinjauan umum mengenai Kemitraan Pemerintah Swasta (KPS) bagi pejabat pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya yang berkepentingan, yang berkeinginan mempelajari lebih lanjut mengenai bagaimana KPS dapat dimanfaatkan dalam penyediaan aset dan layanan infrastruktur.

- Bab 1.1: *Definisi KPS: Mendefinisikan "Kemitraan Pemerintah-Swasta"* menggali definisi KPS secara lebih terperinci: menjabarkan berbagai bentuk kontrak KPS yang tersedia, serta menjelaskan hubungan antara KPS dengan cakupan "kemitraan" yang lebih luas antara sektor pemerintah dan swasta.

- Bab 1.2: *Pemanfaatan KPS: Sektor dan Layanan:* menjabarkan cakupan sektor dan layanan yang telah memanfaatkan KPS, beserta berbagai tautan kepada serangkaian luas contoh-contoh KPS internasional.

- Bab 1.3: *Tantangan Infrastruktur dan Solusi yang Ditawarkan KPS* menjabarkan beberapa permasalahan yang umum terjadi dalam penyediaan infrastruktur – terutama di negara-negara berkembang. Pembahasan ini menjelaskan bagaimana KPS mampu membantu menjawab beberapa permasalahan tersebut – dengan sedapat mungkin menyediakan contoh-contoh dan bukti-bukti – beserta keterbatasan-keterbatasan dan tantangan potensial KPS.

- Bab 1.4: *Pembiayaan KPS* secara singkat memperkenalkan struktur pembiayaan swasta yang digunakan untuk KPS, dan memberikan tautan kepada sumber-sumber lebih lanjut bagi pihak

yang tertarik untuk mempelajari permasalahan ini lebih lanjut. Bab ini juga menjelaskan bagaimana pemerintah mungkin berupaya memengaruhi atau mengendalikan metode pengembangan struktur pembiayaan pihak swasta – beserta dasar pertimbangan dan prosedur yang memungkinkan pemerintah turut berpartisipasi dalam pembiayaan KPS.

1.1 Definisi KPS: Mendefinisikan "Kemitraan Pemerintah-Swasta"

Pendahuluan umum atas Panduan Referensi ini menyatakan definisi KPS secara umum sebagai "*suatu kontrak jangka panjang antara suatu pihak swasta dan suatu badan pemerintah untuk menyediakan suatu aset atau layanan publik, dan berdasarkan kontrak tersebut, pihak swasta menanggung risiko signifikan dan Tanggungjawab pengelolaan dengan remunerasi yang ditentukan berdasarkan kinerja.*"

Bab ini menggali definisi tersebut secara lebih terperinci: menjabarkan (dalam Bab 1.1.1) berbagai jenis kontrak KPS yang tersedia, dan berbagai nomenklatur yang digunakan untuk menjabarkan jenis-jenis kontrak tersebut; serta menjelaskan (dalam Bab 1.1.2) beberapa bentuk "kemitraan" antara pihak pemerintah dan swasta terkait, yang secara umum tidak termasuk dalam definisi tersebut di atas, dan terutama berbagai bentuk kemitraan yang secara umum tidak tunduk pada materi pedoman dalam Pedoman ini.

1.1.1 Jenis-jenis Kontrak KPS dan Terminologi

Sebuah Kemitraan Pemerintah-Swasta (KPS) sebagaimana didefinisikan di atas mencakup suatu kontrak jangka panjang antara suatu badan pemerintah dan suatu perusahaan swasta. Akan tetapi, definisi umum tersebut mencakup berbagai bentuk kontrak dengan uraian yang berbeda-beda – tidak terdapat suatu definisi KPS standar yang diterima secara internasional, dan masing-masing yuridiksi yang berbeda menggunakan nomenklatur yang berbeda untuk menjabarkan proyek-proyek yang serupa. Bagian ini menguraikan berbagai jenis kontrak KPS yang termasuk dalam definisi KPS yang digunakan dalam Pedoman Referensi ini secara lebih terperinci; serta beberapa terminologi umum yang digunakan di dunia untuk menjabarkan KPS.

Jenis-Jenis Kontrak KPS

Sepanjang Pedoman Referensi ini, KPS dijabarkan berdasarkan tiga parameter umum: pertama, jenis aset yang terlibat; kedua fungsi-fungsi yang merupakan Tanggungjawab pihak swasta; dan ketiga; mekanisme pembayaran pihak swasta.

Banyak KPS melibatkan penyediaan aset-aset baru – seringkali disebut sebagai proyek "*greenfield*". Sebagai contoh, program KPS Kerajaan Inggris – yang dikenal sebagai Inisiatif Pembiayaan Swasta atau *Private Finance Initiative* ("PFI") – melibatkan perusahaan- perusahaan swasta dalam pembiayaan, pembangunan, dan pengelolaan aset-aset publik baru, mulai dari sekolah dan rumah sakit hingga fasilitas pertahanan. KPS juga dapat digunakan untuk mengalihkan Tanggungjawab untuk meningkatkan dan mengelola aset-aset yang telah tersedia kepada perusahaan swasta – proyek jenis ini dikenal sebagai proyek "*brownfield*". Dalam kedua kasus tersebut, fitur utama KPS adalah spesifikasi penyediaan aset atau layanan tersebut ditentukan berdasarkan output dan bukan input – dalam arti, penekanan lebih terletak pada penentuan aset atau layanan yang diperlukan dibandingkan tata cara pelaksanaannya.

Karakteristik pokok suatu kontrak KPS adalah penggabungan beberapa tahap atau fungsi proyek. Meskipun demikian, **fungsi-fungsi** yang merupakan Tanggungjawab pihak swasta bervariasi dan mungkin tergantung kepada jenis aset dan layanan yang terlibat. Fungsi-fungsi umum dapat mencakup:

- **Desain** (juga dikenal sebagai pekerjaan "rekayasa") – yang mengacu kepada pengembangan proyek mulai dari konsep awal dan persyaratan output hingga spesifikasi desain siap bangun.

- **Konstruksi atau Rehabilitasi** – bilamana KPS digunakan dalam penyediaan aset infrastruktur baru, pada umumnya KPS mewajibkan pihak swasta untuk melaksanakan konstruksi aset dan pemasangan seluruh peralatan. Dalam hal KPS melibatkan aset yang telah tersedia, pihak swasta mungkin diharapkan berTanggungjawab atas pelaksanaan rehabilitasi atau peningkatan aset.

- **Pembiayaan** – bilamana KPS mencakup pelaksanaan konstruksi atau rehabilitasi aset, pihak swasta pada umumnya juga diwajibkan untuk membiayai seluruh atau sebagian belanja modal yang diperlukan, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam Bab 1.4.

- **Pemeliharaan** – bilamana KPS mendelegasikan Tanggungjawab untuk memelihara suatu aset infrastruktur menurut standar yang telah ditentukan sepanjang periode kontrak kepada pihak swasta. Hal ini pada umumnya dipandang sebagai fitur penentu kontrak KPS.

- **Pengoperasian** – Tanggungjawab pengoperasian pihak swasta dalam suatu KPS dapat berbeda secara signifikan, tergantung kepada sifat aset yang mendasarinya serta sifat layanan terkait. Sebagai contoh, pihak swasta mungkin berTanggungjawab atas:

  - Pengoperasian teknis suatu aset dan penyediaan jasa kepada pemerintah yang merupakan pembeli wajib – contohnya, fasilitas pengolahan air minum;

  - Pengoperasian teknis suatu aset dan penyediaan layanan secara langsung kepada pengguna – contohnya, KPS untuk sistem distribusi air;

  - Penyediaan jasa pendukung, sementara badan pemerintah tetap berTanggungjawab untuk menyampaikan layanan kepada pengguna – contohnya, KPS untuk bangunan sekolah yang mencakup layanan kebersihan.

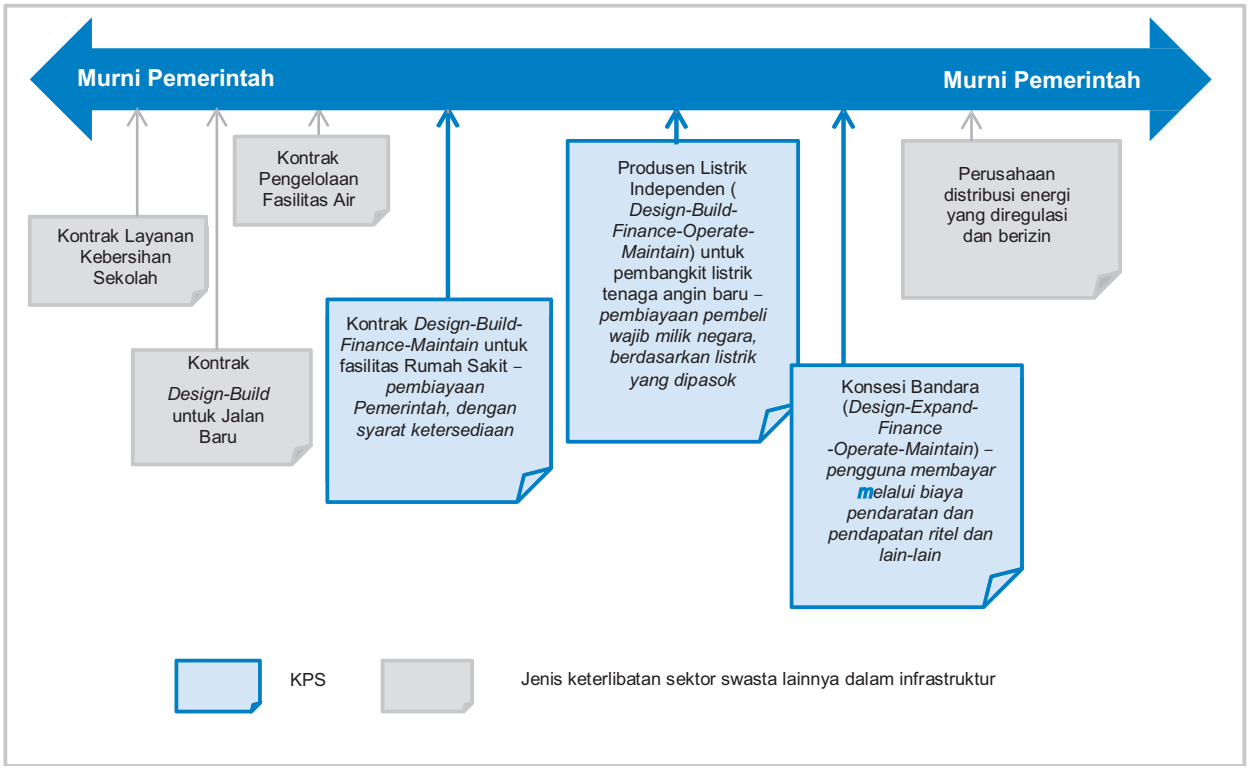
Mekanisme pembayaran KPS merupakan fitur penentu ketiga. Pihak swasta dapat menerima pembayaran melalui penagihan imbal jasa dari pengguna jasa, melalui pembayaran dari pemerintah, atau kombinasi dari keduanya – dengan karakteristik penentu serupa – yaitu pembayaran bersifat merupakan kewajiban kontinjensi berdasarkan kinerja. Opsi mekanisme pembayaran dapat bergantung kepada fungsi-fungsi pihak swasta:

- Berdasarkan KPS "pengguna membayar", seperti jalan tol, pihak swasta menyediakan suatu layanan kepada pengguna, dan menghasilkan pendapatan dengan membebankan imbal jasa atas jasa tersebut kepada pengguna. Imbal jasa tersebut (atau tarif, atau biaya tol) dapat digantikan oleh subsidi yang dibayarkan oleh pemerintah, yang mungkin bersifat berdasarkan-kinerja (misalnya, tergantung kepada ketersediaan layanan dengan kualitas tertentu) atau berdasarkan-output (misalnya, pembayaran per pengguna);

- Berdasarkan KPS "pemerintah membayar", pemerintah merupakan sumber pendapatan tunggal bagi pihak swasta. Pembayaran pemerintah dapat tergantung pada ketersediaan aset atau layanan dengan kualitas sebagaimana ditentukan berdasarkan kontrak (pembayaran ketersediaan). Pembayaran pemerintah tersebut juga dapat berupa pembayaran berdasarkan-output atas jasa yang disampaikan kepada pengguna – misalnya, jalan tol "bayangan" yang gratis bagi pengguna, tetapi sesungguhnya ditanggung oleh pemerintah melalui pembayaran berdasarkan imbal hasil per pengemudi kepada operator.

Karakteristik-karakteristik tersebut di atas dapat digabungkan dalam berbagai cara untuk menciptakan berbagai variasi kontrak KPS. Gambar 1: Tinjauan Umum Panduan Referensi KPS menyajikan beberapa contoh. Sebagaimana diilustrasikan dalam Gambar 1, kontrak-kontrak tersebut dapat dipandang sebagai suatu jembatan antara penyediaan infrastruktur oleh pihak swasta dan pemerintah – dengan mengalihkan lebih banyak Tanggungjawab dan risiko ke sektor swasta. KPS bukan merupakan satu- satunya jalan bagi pihak swasta untuk dapat terlibat dalam infrastruktur – Gambar 1 juga mencantumkan contoh-contoh skema perjanjian yang pada umumnya tidak dianggap sebagai suatu KPS. Skema perjanjian "pendamping" tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam Bab 1.1.2: *Perjanjian yang Tidak Termasuk Dalam KPS: Jenis Keterlibatan Swasta Lainnya.*

Gambar 1.1: Contoh Jenis-jenis Kontrak KPS



Terminologi KPS

Meskipun kontrak KPS pada umumnya dapat dikategorikan menggunakan parameter-parameter tersebut di atas, tidak terdapat suatu standar internasional yang mendefinisikan KPS dan menjelaskan berbagai tipe kontrak yang berbeda-beda ini. Terminologi yang berbeda-beda tersebut dapat me–nyebabkan kebingungan pada saat membandingkan pengalaman internasional – oleh karena itu Panduan Referensi ini secara konsisten menggunakan terminologi "KPS" untuk menguraikan berbagai jenis kontrak, terlepas dari terminologi yang digunakan di suatu negara atau yurisdiksi tertentu.

Beberapa pemerintah mendefinisikan "KPS" dalam kebijakan atau undang-undang KPS mereka sebagai jenis kontrak-kontrak spesifik sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.1: *Kebijakan* KPS. Definisi tersebut mungkin mencakup seluruh atau sebagian dari jenis-jenis kontrak yang dijelaskan di atas. Sebagai contoh, undang-undang Brasil membedakan antara proyek yang dibiayai pengguna dan proyek yang

dibiayai pemerintah. Proyek-proyek KPS yang sepenuhnya dibiayai dengan mengenakan tarif kepada pengguna diatur dalam "Undang-Undang Konsesi", sementara proyek-proyek KPS lainnya diatur dalam "Undang-Undang KPS" – dengan demikian, hanya proyek yang dibiayai pemerintah yang umumnya disebut sebagai "KPS". Pembedaan serupa juga dilakukan di Perancis, yang menggunakan istilah "KPS" secara spesifik untuk mengacu kepada kontrak yang dibiayai pemerintah sebagaimana diterapkan dalam "Undang-Undang KPS" – sekali lagi, kontrak yang dibiayai pengguna pada umumnya disebut sebagai konsesi.

Sementara itu, istilah-istilah lain dapat digunakan sebagai sinonim KPS secara umum, atau untuk mengacu kepada jenis-jenis KPS tertentu – baik secara hukum, atau dalam penggunaan sehari-hari. "Konsesi" terkadang digunakan untuk mengacu kepada tipe KPS spesifik (sebagaimana halnya di Brasil, seperti dijelaskan di atas, yang menggunakan konsesi untuk mengacu kepada KPS yang sepenuhnya dibiayai pengguna), sementara dalam kasus lain konsesi hanya merupakan sinonim dari KPS (sebagai contoh, di Chile, semua jenis KPS disebut sebagai "konsesi", dan diterapkan berdasarkan "Undang-Undang Konsesi" negara tersebut). Di Kerajaan Inggris, KPS yang dibiayai pemerintah untuk pengadaan aset baru dikenal sebagai proyek "Inisiatif Pembiayaan Swasta" atau "*Private Finance Initiative*" (PFI); sementara KPS untuk aset yang telah tersedia (seperti rumah sakit atau jalur kereta) terkadang dikenal sebagai "waralaba". Bukan merupakan hal yang aneh bila kita mendengar proses menerapkan suatu KPS disebut sebagai "privatisasi", atau bila aset yang dihasilkan diistilahkan sebagai "swasta" – walaupun panduan referensi ini membedakan antara KPS dan privatisasi, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam bab berikut ini.

Nomenklatur yang berbeda-beda dapat digunakan untuk membedakan struktur kontrak KPS yang berbeda. Dalam kasus tetentu, KPS dideskripsikan menurut fungsi yang dialihkan ke pihak swasta. Sebagai contoh, kontrak "*Design-Build-Finance-Operate-Maintain* atau "DBFOM", mengalokasikan fungsi- fungsi tersebut ke pihak swasta. Nomenklatur lain seperti *Build-Operate-Transfer*", lebih menitikberatkan pada kepemilikan serta pengendalian atas aset secara hukum.

Tabel 1.1: *Nomenklatur* KPS menjelaskan nomenklatur KPS yang umum, serta hubungan masing-masing nomenklatur tersebut terhadap deskripsi berdasarkan jenis aset, fungsi serta mekanisme pembayaran sebagaimana dijelaskan di atas. Sumber-sumber di bawah ini menyediakan informasi lebih lanjut mengenai jenis kontrak KPS dan nomenklatur terkait:

- **Makalah Delmon tentang Memahami Opsi yang tersedia bagi KPS dalam infrastruktur** [#59] menawarkan diskusi yang paling menyeluruh. Delmon mengklasifikasikan KPS berdasarkan lima fakor yang serupa dengan karakterisktik yang telah dijelaskan sebelumnya: (1) apakah KPS tersebut melibatkan aset atau usaha yang baru atau yang telah tersedia; (2) Tanggungjawab pihak swasta sehubungan dengan konstruksi; (3) level pembiayaan swasta yang terlibat; (4) sifat dari kewajiban penyediaan jasa badan usaha atau project company (pasokan borongan atau tingkat eceran); dan (5) sumber aliran pendapatan.

- **Bab Yescombe mengenai "Pengertian Kemitraan Pemerintah Swasta"** [#295], yang juga menjabarkan berbagai struktur KPS berikut klasifikasinya.

- **Bab Farquharson et al mengenai "Definisi Kemitraan Pemerintah Swasta"** [#95, halaman 9-14], yang berfokus pada perbedaan antara KPS dengan privatisasi dan kontrak pengelolaan; serta menjelaskan KPS berdasarkan tarif pengguna dan KPS berdasarkan ketersediaan;

- **Catatan penjelasan World Bank mengenai topik-topik utama dalam pengelolaan sektor air** [#122, Catatan 4] menjelaskan berbagai jenis kontrak yang umum digunakan untuk mengelola aset yang telah tersedia di sektor air: sewa guna usaha atau affermage, dan kontrak pengelolaan.

- **KPS World Bank dalam situs web Pusat Sumber Daya Infrastruktur** menjelaskan spektrum jenis-jenis KPS berdasarkan tingkat keterlibatan pihak swasta. Penjelasan tersebut dapat ditemukan di http://ppp.worldbank.org/

Bab 3.3: Penyusunan Struktur Proyek KPS juga memberikan panduan dan tautan lebih lanjut mengenai struktur kontrak KPS dan bagaimana pemerintah dapat memutuskan jenis kontrak mana yang sebaiknya digunakan untuk suatu proyek tertentu.

Tabel 1.1: Nomenklatur KPS

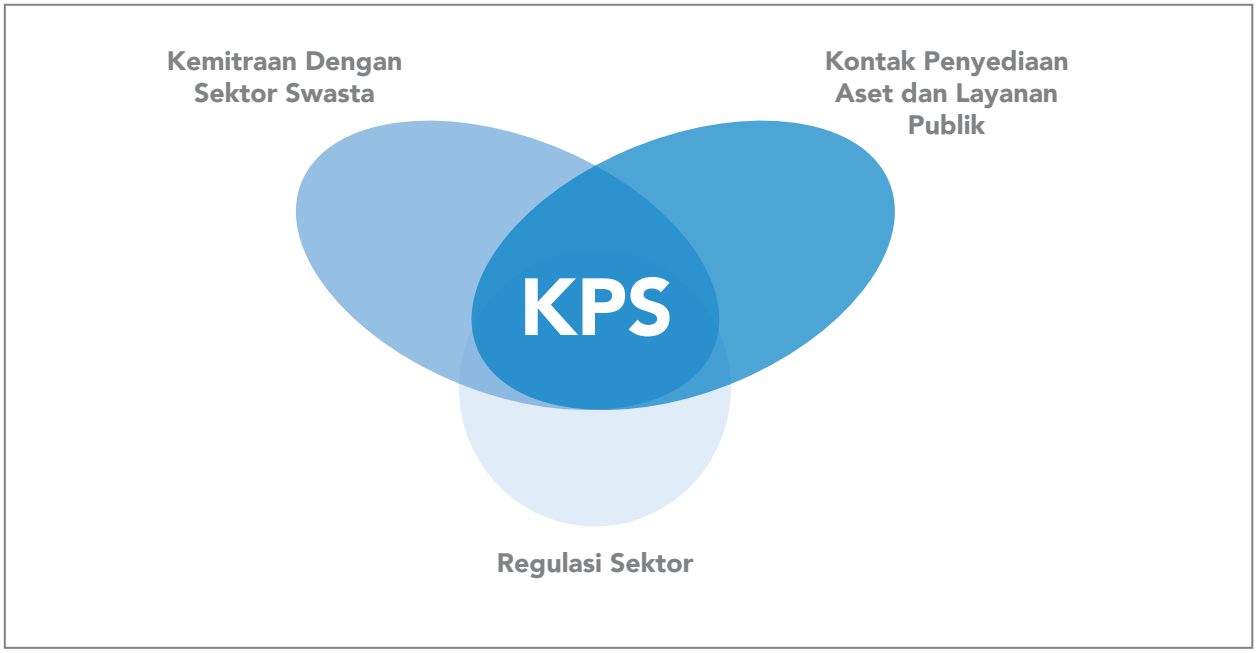
Nomenklatur Kontrak	Keterangan Umum dan Referensi	Jenis Aset	Fungsi yang Dialihkan	Mekanisme Pembayaran
Desain-Bangun-Pembiayaan- Operasi-Pemeliharaan atau *Design-Build-Finance- Operate-Maintain* (**DBFOM**); Desain-Bangun-Pembiayaan-Operasi atau *Design-Build-Finance- Operate* (**DBFO**);Desain-Konstruksi- Kelola-Pembiayaan *Design- Construct-Manage- Finance* (**DCMF**)	Berdasarkan nomenklatur ini, cakupan jenis kontrak KPS dideskripsikan berdasarkan fungsi yang dialihkan ke sektor swasta. Fungsi 'pemeliharaan' mungkin ditiadakan dari deskripsi (sehingga suatu kontrak yang mengalihkan seluruh fungsi tersebut mungkin dideskripsikan sebagai DBFO dan bukan DBFOM, dan Tanggungjawab atas pemeliharaan tersirat sebagai bagian dari pengoperasian). Deskripsi alternatif yang hampir serupa adalah Desain-Konstruksi-Kelola-Pembiayaan atau Design-Construct-Manage-Finance (DCMF), yang serupa dengan kontrak DBFOM.	Infrastruktur baru	Sebagaimana dinyatakan dalam nama kontrak	Dapat dibiayai pemerintah ataupun pengguna
Operasi dan Pemeliharaan atau Operations and Maintenance (**O&M**)	Kontrak O&M untuk aset yang telah tersedia dapat memenuhi definisi KPS apabila kontrak tersebut berbasis kinerja dan bersifat jangka panjang (terkadang disebut sebagai kontrak pemeliharaan berbasis kinerja)	Infrastruktur yang telah tersedia	Operasi dan Pemeliharaan	Dibiayai pemerintah
Bangun-Operasi-Serah Terima atau Build-Operate- Transfer (BOT), Bangun-Kepemilikan- Operasi-Serah Terima atu Build-Own- Operate-Transfer (**BOOT**), Bangun-Serah Terima-Operasi atau Build-Transfer- Operate (**BTO**),	Pendekatan untuk menggambarkan KPS untuk aset baru ini mencakup status kepemilikan dan pengendalian atas aset proyek secara hukum. Berdasarkan proyek BOT, perusahaan swasta memiliki aset proyek hingga aset tersebut dialihkan pada saat kontrak berakhir. BOOT seringkali digunakan bergantian dengan BOT, sebagaimana dijelaskan oleh **Yescombe** [#295]. Sebaliknya, dalam kontrak Build Transfer Operate (BTO), kepemilikan aset dialihkan sewaktu konstruksi telah selesai. Sebagaimana dijelaskan oleh **Delmon** [#58, halaman 20-21], hak kepemilikan terutama memengaruhi pengelolaan aset yang telah diserahterimakan setelah kontrak berakhir.	Infrastruktur baru	Pada umumnya merancang, membangun, membiayai, memelihara dan menangani sebagian atau seluruh operasional. Berdasarkan beberapa definisi, BOT atau BOT mungkin tidak mencakup pembiayaan swasta, sementara BOOT selalu mencakup pembiayaan swasta.	Dapat dibiayai pemerintah ataupun pengguna
Rehabilitasi- Operasi-Serah Terima atau Rehabilitate- Operate-Transfer (**ROT**)	Dalam kedua konvensi penamaan yang dijelaskan di atas, 'Rehabilitasi' mungkin menggantikan 'Bangun', dalam arti pihak swasta berTanggungjawab atas rehabilitasi, pembaharuan atau perluasan aset yang telah tersedia.	Infrastruktur yang telah tersedia	Sama dengan di atas, tetapi "rehabilitasi" menggantikan "bangun".	Sama dengan di atas

Nomenklatur Kontrak	Keterangan Umum dan Referensi	Jenis Aset	Fungsi yang Dialihkan	Mekanisme Pembayaran
Konsesi	Konsesi' digunakan untuk serangkaian jenis kontrak, sebagaimana dijelaskan oleh **Delmon** [#59, Kotak 1 di halaman 9]. Di beberapa yurisdiksi, konsesi mungkin mengimplikasikan suatu jenis kontrak spesifik. Dalam konteks KPS, konsesi pada umumnya digunakan untuk menggambarkan KPS 'pengguna membayar'. Sebagai contoh, di Brasil, Undang-Undang Konsesi hanya berlaku bagi kontrak dengan 'pembiayaan pengguna'; 'Undang-Undang KPS' khusus mengatur kontrak yang melibatkan sebagian pembayaran dari pemerintah. Di sisi lain, 'konsesi' terkadang digunakan sebagai istilah umum untuk menggambarkan berbagai jenis KPS secara luas – contohnya, seluruh KPS terkini di Chile dilaksanakan berdasarkan 'Undang-Undang Konsesi', termasuk kontrak yang sepenuhnya dibiayai pemerintah.	Infrastruktur baru atau yang telah tersedia	Merancang, merehabilitasi, memperluas atau membangun, membiayai, memelihara, dan mengoperasikan – pada umumnya menyediakan layanan bagi pengguna.	Pada umumnya dibiayai pengguna – di beberapa negara, tergantung pada kelayakan finansial konsesi terkait, pihak swasta mungkin membayar suatu imbal jasa kepada pemerintah atau mungkin menerima subsidi.
Sewa guna usaha atau *affermage*	Kontrak sewa guna usaha atau *affermage* serupa dengan konsesi, tetapi pemerintah pada umumnya tetap berTanggungjawab atas belanja modal. Secara khusus '*affermage*' mungkin memiliki arti spesifik di beberapa yurisdiksi tertentu. **Catatan penjelasan World Bank mengenai regulasi air** [#122, halaman 36-42] memberikan penjelasan mengenai kontrak sewa guna usaha dan konsesi. Kontrak semacam ini mungkin memenuhi atau tidak memenuhi definisi KPS, tergantung pada jangka waktu kontrak.	Yang telah tersedia	Memelihara dan mengoperasikan, menyediakan layanan kepada pengguna.	Dibiayai pengguna – pihak swasta umumnya menyerahkan sebagian tarif yang dikenakan pada pengguna kepada pemerintah untuk membiayai belanja modal.
Waralaba	'Waralaba' terkadang digunakan untuk menggambarkan perjanjian yang similar dengan kontrak konsesi atau sewa guna usaha atau *affermage*, sebagaimana dijelaskan oleh **Yescombe** [#295].	Yang telah tersedia atau baru	Dapat mencakup merancang, membangun, dan memelihara, atau terbatas pada memelihara dan mengoperasikan suatu aset.	Dapat dibiayai pengguna atau pemerintah
Inisiatif Pembiayaan Swasta atau *Private Finance Initiative* (PFI	Kerajaan Inggris adalah salah satu negara pertama yang menerapkan konsep KPS dengan menggunakan istilah 'Inisiatif Pembiayaan Swasta' atau '*Private Finance Initiative*'. 'PFI' pada umumnya digunakan untuk menggambarkan KPS sebagai suatu cara untuk membiayai, membangun dan mengelola infrastruktur baru.	Baru	Merancang, membangun, membiayai, memelihara – mungkin mencakup sebagian operasional, tetapi seringkali tidak menyediakan layanan secara langsung kepada pengguna.	Dibiayai pemerintah

1.1.2 Perjanjian yang Tidak Termasuk Dalam KPS: Jenis Keterlibatan Swasta Lainnya

Disamping menetapkan kontrak yang termasuk dalam KPS untuk tujuan Panduan Referensi ini, menegaskan jenis kontrak yang tidak termasuk dalam KPS juga akan berguna. Gambar 1.2 mengilustrasikan irisan antara KPS dan tiga konsep yang berkaitan, yang dijelaskan secara berturut-turut sebagai berikut: jenis-jenis kontrak dengan pihak swasta untuk pengadaan aset dan layanan publik; jenis "kemitraan" lainnya dengan pihak swasta; dan pengaturan penyediaan jasa pihak swasta.

Gambar 1.2: Contoh Berbagai Jenis Kontrak KPS



Kontrak Pengadaan Aset dan Layanan Publik Lainnya

Pemerintah mengikat berbagai kontrak dengan pihak swasta. Beberapa jenis kontrak tersebut memiliki seluruh atau sebagian dari karakteristik KPS yang umum – seperti memiliki jangka waktu panjang, berbasis-output atau berbasis-kinerja. Sebagai contoh, kontrak-kontrak tersebut mencakup:

- **Kontrak pengelolaan**, yang pada umumnya memiliki indikator kinerja dan persyaratan yang serupa dengan KPS. Akan tetapi, jangka waktu kontrak ini pada umumnya lebih singkat dibandingkan KPS, dan tidak melihatkan investasi modal yang signifikan dari pihak swasta – dan insentif kinerja terutama dihasilkan dari skema pembayaran dan penalti. Sebagai contoh, catatan penjelasan World Bank mengenai regulasi sektor air [#122, halaman 36-42], menjelaskan bagaimana kontrak pengelolaan digunakan dalam sektor air. Kontrak Operasi & Pemeliharaan (Operations and Maintenance, "O&M") dan kontrak pemeliharaan berbasis kinerja juga mungkin tidak termasuk dalam definisi KPS apabila kontrak-kontrak tersebut memiliki jangka waktu yang pendek.

- **Kontrak *Design-Build* atau Siap Guna**, yang mengandung spesifikasi berbasis-output yang serupa, akan tetapi, sebagai kontrak dengan jangka pendek, kontrak tersebut tidak memasukkan insentif kinerja jangka panjang sebagaimana halnya KPS.

- **Kontrak sewa guna usaha pembiayaan**, yaitu kontrak jangka panjang untuk pengadaan aset publik. Akan tetapi, risiko yang dialihkan kepada pihak swasta dalam kontrak jenis ini jauh lebih sedikit dibandingkan KPS.

Walaupun fokus materi dalam *Panduan Referensi* ini adalah perjanjian KPS, terdapat banyak refensi dalam panduan ini yang dapat berguna bagi pemerintah sehubungan dengan pengaturan kontraktual yang berhubungan; sebaliknya, beberapa referensi mengenai jenis-jenis kontrak ini juga tersedia dan dapat memberikan pelajaran yang dapat diterapkan bagi KPS. Akan tetapi, pembaca harus mengingat bahwa perbedaan dalam alokasi risiko dapat membuat perbedaan signifikan dalam perilaku pengajuan penawaran dan pengoperasian.

Konsep "kemitraan pemerintah swasta" lainnya

Istilah "kemitraan pemerintah swasta" terkadang juga digunakan untuk jenis perjanjian antara pemerintah dan entitas swasta yang berkontribusi terhadap tujuan kebijakan publik. Perjanjian ini dapat mencakup, antara lain:

- Mekanisme berbagi informasi, seperti "kemitraan pemerintah swasta" dalam melawan kecurangan layanan kesehatan di Amerika Serikat yang melibatkan pemerintah federal, pejabat negara bagian, beberapa organisasi asuransi kesehatan swasta terkemuka, dan kelompok-kelompok anti kecurangan dalam layanan kesehatan lainnya.

- Kegiatan-kegiatan sukarela yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta bagi konsumsi publik dan melalui kerjasama dengan pihak berwenang terkait, seperti proyek-proyek kesehatan masyarakat atau pendidikan yang digabungkan dengan proyek penanaman modal asing berskala besar.

- Pembiayaan swasta untuk proyek-proyek investasi publik berbasis filantropi, yang mungkin melibatkan pihak swasta dalam pelaksanaan proyek.

- Proyek-proyek riset dan investasi gabungan yang dibentuk untuk memanfaatkan keahlian dan informasi dari sektor pemerintah maupun swasta.

- Intervensi pemerintah untuk mendukung pengembangan sektor swasta secara umum, atau sektor khusus yang ditargetkan – seperti menyediakan lahan, aset, uutang, modal atau jaminan kepada perusahaan swasta murni yang pada umumnya tidak terlibat dalam penyediaan layanan publik.

Meskipun merupakan kemitraan, perjanjian-perjanjian tersebut di atas berbeda jauh dengan kontrak-kontrak yang dibahas dalam *Panduan Referensi* KPS: dari segi jangka waktu, tujuan, dan status hukum serta struktur. Dengan demikian, prinsip, pengaturan kebijakan dan proses yang dijabarkan dalam panduan ini hanya memiliki kaitan terbatas dengan jenis "kemitraan" pemerintah dan swasta lainnya.

KPS dan regulasi sektor

KPS seringkali melibatkan pengadaan jasa esensial dalam kondisi monopoli (atau mendekati monopoli). Penyedia jasa esensial swasta melalui monopoli pada umumnya diatur oleh pemerintah, dengan tujuan mengendalikan tarif dan standar layanan – pada umumnya dengan mendelegasikan Tanggungjawab kepada badan regulator independen – guna melindungi pelanggan dari kemungkinan penyalahgunaan kekuatan pasar. Regulasi sektor juga dapat mengatur persyaratan yang harus dipenuhi penyedia dalam transaksi suatu sektor dengan lainnya; prosedur memasuki sektor melalui lisensi; serta pengendalian atas keputusan investasi sektor. Regulasi terutama memainkan peranan penting dalam sektor air, listrik, gas dan telekomunikasi, dan juga dapat ditemukan dalam sektor-sektor lain, seperti bandara dan jalan tol.

Dalam konteks sektor monopoli, KPS dapat memiliki keterkaitan dengan konsep regulasi sektor melalui beberapa cara berikut ini:

- **KPS dan privatisasi sebagai opsi reformasi alternatif**. Pemerintah yang mempertimbangkan opsi untuk meningkatkan kinerja aset dan layanan publik yang telah tersedia di sektor-sektor ini dapat mempertimbangkan KPS sebagai opsi reformasi sektor alternatif dari privatisasi dan pembentukan tatanan peraturan perundang-undangan. Walaupun terdapat kesamaan dalam proses membentuk suatu KPS dan privatisasi, dan beberapa panduan dalam buku ini mungkin dapat diterapkan untuk keduanya, sifat dari hubungan yang terjadi memiliki perbedaan yang jelas.

- **Regulasi melalui kontrak melalui suatu KPS**. Sewaktu KPS diperkenalkan dalam sektor-sektor yang pada umumnya diregulasi, kontrak KPS sendiri dapat digunakan untuk menetapkan tarif dan standar layanan dalam cara yang melindungi kepentingan pelanggan – sebagai alternatif selain pembentukan suatu tatanan peraturan perundang-undangan. Kotak 1.1 menyajikan beberapa contoh "regulasi melalui kontrak"; beberapa implikasi terhadap rancangan kontrak KPS dijelaskan lebih lanjut dalam Bab 3.3: Penyusunan Struktur Proyek KPS.

- **KPS berdampingan dengan regulasi sektor**. Beberapa negara memutuskan untuk menyusun tatanan peraturan perundang-undangan sektor pada awal penerapan KPS untuk penyediaan jasa suatu sektor; termasuk dalam beberapa kasus, bertindak sebagai pihak yang mewakili pemerintah dalam kontrak tersebut. Dalam kasus-kasus lainnya, regulasi sektor mungkin telah tersedia. Dalam kasus manapun, perjanjian KPS dan undang-undang dan regulasi sektor perlu diselaraskan dengan hati-hati – guna memastikan tidak terdapat konflik antara kontrak PPP dan peraturan perundang-undangan, dan untuk menetapkan peran dan Tanggungjawab yang jelas. Bab 2.3.2: *Tanggungjawab Kelembagaan: Pelaksanaan* memberikan contoh-contoh lebih jauh mengenai peran regulator sektor dalam mengembangkan, melaksanakan, dan mengelola KPS.

Khasanah Pengetahuan mengenai Peraturan Infrastruktur [#288] merupakan suatu sumber daya daring yang menyediakan panduan terperinci dan bacaan lebih lanjut mengenai serangkaian luas topik regulasi. Referensi-referensi berikut juga membahas aspek regulasi secara lebih terperinci, termasuk hubungannya dengan KPS:

- **Yong** [#296, bab 4.1.3] membahas kerangka peraturan perundang-undangan untuk KPS – kotak 4.4 dalam bab ini menyajikan tinjauan umum mengenai berbagai pendekatan dalam regulasi infrastruktur.

- **Seri Catatan Penjelasan mengenai Topik Utama dalam Regulasi Layanan Air dan Kebersihan** [#122] membahas berbagai topik seputar regulasi sektor air, termasuk panduan untuk mendelegasikan fungsi-fungsi regulator, serta opsi menerapkan regulasi melalui kontrak atau melalui suatu badan independen.

- **Makalah Eberhard mengenai Model Hibrid dan Transisional untuk Regulasi di Negara-Negara Berkembang** [#66] menyajikan suatu tinjauan umum mengenai model regulasi yang berbeda-beda beserta keuntungan dan tantangan potensial masing-masing model. Makalah tersebut juga memberikan rekomendasi untuk memperbaiki kinerja model regulasi.

- Dua makalah oleh **Ian Alexander** [#4, #5] berfokus pada penyusunan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan sebelumnya guna mengikat komitmen pemerintah untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu di masa mendatang, dan membangun kepercayaan dalam sistem perundang-undangan untuk menarik investor swasta.

Regulasi tidak terbatas kepada sektor-sektor yang melibatkan penyediaan jasa esensial dalam kondisi monopoli atau mendekati monopoli. Kerangka peraturan perundang-undangan juga dapat digunakan untuk mengatasi kegagalan pasar lainnya, seperti memastikan pengelolaan sumber daya alam yang terbatas dengan berTanggungjawab. Dalam beberapa kasus, proses dan struktur yang digunakan dapat menyerupai KPS – sebagai contoh, konsesi eksplorasi atau eksplorasi pertambangan atau minyak bumi, atau pengelolaan suatu situs pariwisata. Jenis-jenis regulasi seperti ini juga mungkin melibatkan area abu-abu, ketika beberapa aspek penyediaan layanan esensial melalui pasar yang kompetitif mengharuskan adanya akses terhadap sumber daya yang terbatas – seperti alokasi spektrum radio untuk telekomunikasi selular, atau akses terhadap pusat listrik tenaga air atau sumber daya pembangkit listrik lainnya dalam konteks pasar yang bersaing. Walaupun terdapat beberapa kesamaan antara prosedur konsesi dan lisensi tersebut dengan KPS, sebagian besar struktur kontrak dalam kasus-kasus tersebut memiliki perbedaan yang jelas, dan materi dalam *Panduan Referensi* ini hanya memiliki kaitan terbatas dengan kasus-kasus tersebut.

Kotak 1.1: Regulasi melalui Kontrak

Banyak pemerintah menerapkan KPS tanpa menciptakan tatanan peraturan perundang- undangan sektor secara keseluruhan. Pendekatan umum terhadap regulasi sektor adalah dengan menetapkan tarif dan layanan standar secara langsung melalui kontrak dengan suatu penyedia jasa swasta. Dalam pendekatan ini, tidak diperlukan suatu perangkat atau badan regulator tertentu. Standar layanan yang perlu dicapai telah ditetapkan dalam kontrak itu sendiri.

Dalam hal kontrak konsesi, kontrak tersebut juga akan menetapkan tarif yang dikenakan, serta peraturan dan prosedur penyesuaian tarif dari waktu ke waktu. Dalam kontrak sewa guna usaha atau *affermage*, kekuasaan menetapkan tarif mungkin dipertahankan oleh pemerintah, akan tetapi pembayaran kepada operator – yang juga berkaitan dengan jumlah layanan yang disediakan – ditentukan dalam kontrak. Pendekatan ini telah diterapkan dengan sukses di Perancis dan di berbagai negara-negara berbahasa Perancis. Sebagai contoh:

- Konsesi air perkotaan, Senegal – pada tahun 1995, pemerintah menerapkan reformasi untuk mengundang operator swasta berdasarkan kontrak *affermage* berbasis kinerja untuk meningkatkan kinerja sektor air. Ketentuan-ketentuan dalam kontrak menguraikan standar dan indikator kinerja, dengan demikian memungkinkan adanya pemantauan oleh suatu komite, dan mencakup mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif. Operator swasta memiliki kewajiban secara hukum untuk memenuhi standar-standar yang ditetapkan dalam kontrak [#272] – seperti kualitas air, akses, dan air nonpendapatan.

- Konsesi air Manila, Filipina – sewaktu pemerintah Filipina memutuskan untuk mengakhiri krisis air di Manila dengan mengizinkan dua kontrak konsesi penyediaan air ke kota tersebut, pemerintah sempat mempertimbangkan pembentukan regulator independen berdasarkan undang-undang. Akan tetapi, pemerintah kemudian memutuskan bahwa proses penyusunan undang-undang yang diperlukan oleh Kongres akan memakan waktu terlalu lama dan terlalu berisiko. Oleh karenanya, pemerintah membentuk satu kantor regulator untuk kedua perjanjian konsesi tersebut di bawah departemen fasilitas umum (yang tetap merupakan pemilik aset dan mitra dalam kontrak KPS). Salah satu klausul dalam perjanjian konsesi tersebut mewajibkan para operator swasta untuk 'bekerja sama' dengan kantor regulator, yang pada gilirannya berTanggungjawab untuk menginterpretasikan peraturan-peraturan dalam perjanjian-perjanjian tersebut [#63].

- Konsesi air Bucharest, Rumania, juga memberikan contoh yang menarik mengenai struktur regulasi yang ditetapkan berdasarkan kontrak. Konsesi tersebut memiliki dua badan regulator yang berbeda – satu regulator teknis dan satu regulator ekonomi. Regulator teknis dibentuk dengan tujuan spesifik untuk memantau kinerja teknis operator swasta terhadap indikator- indikator yang telah ditetapkan berdasarkan kontrak konsesi. Regulator ekonomi, suatu badan pemerintah nasional, menyetujui penyesuaian tarif sesuai dengan formula yang ditetapkan dalam kontrak konsesi.

Untuk pembahasan lebih lanjut mengenai permasalahan-permasalahan spesifik dan studi kasus mengenai 'regulasi melalui kontrak', silakan mengacu kepada Regulasi Melalui Kontrak: Cara Baru untuk Melakukan Privatisasi Distribusi Listrik? [#26] serta Seri Catatan Penjelasan mengenai Topik Utama Seputar Regulasi Layanan Air dan Sanitasi [#122].

Referensi Utama: Proses KPS dan Tanggungjawab Kelembagaan	
Referensi	**Keterangan**
Delmon, Jeffrey (2010) *Understanding Options for Private-Partnership Partnerships in Infrastructure*, Policy Research Working Paper 5173, World Bank	Menjelaskan berbagai jenis kontrak dan nomenklatur KPS yang berbeda-beda secara terperinci, dan juga memperkenalkan suatu klasifikasi kontrak KPS baru dengan tujuan memberikan klarifikasi dan mempermudah perbandingan.
Yescombe, E. R. (2013) Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance, Edisi ke 2, Elsevier Science, Oxford	Bab 1 "Definisi Kemitraan Pemerintah Swasta" menjelaskan berbagai struktur KPS beserta pengklasifikasiannya.
Farquharson, Torres de Mästle, dan Yescombe, bersama Encinas (2011) *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*, World Bank/PPIAF	Bab 2 "Mendefinisikan Kemitraan Pemerintah Swasta" berfokus pada perbedaan KPS dengan privatisasi dan kontrak pengelolaan; dan menjelaskan KPS berbasis tarif pengguna dan KPS berbasis ketersediaan. Beberapa studi kasus yang terdapat dalam buku ini memberikan contoh-contoh KPS di negara-negara berkembang.
Eric Groom, Jonathan Halpern & David Ehrhardt (2006) *Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services*, World Bank	Catatan 4 "regulasi dan kontrak sektor swasta" menjelaskan fitur-fitur umum kontrak konsesi, sewa guna usaha dan kontrak pengelolaan di sektor air.
H. K. Yong (ed.) (2010) *Public-Private Partnerships Policy and Practice*: A Reference Guide, London: Commonwealth Secretariat	Bab 7 mengkaji pengalaman KPS terbaru di negara-negara berkembang Persemakmuran. Lampiran 5 menyajikan studi kasus mengenai 11 proyek KPS di sektor air, transportasi, listrik dan kesehatan di Afrika, Asia dan Karibia.
Anton Eberhard (2007) *Infrastructure Regulation in Developing Countries: An Exploration of Hybrid and Transitional Models*, Working Paper No.4, World Bank	Menyajikan tinjauan umum mengenai model peraturan perundang-undangan yang berbeda-beda dan keunggulan serta tantangan potensial masing-masing model. Makalah ini juga memberikan rekomendasi untuk meningkatkan kinerja model peraturan perundang-undangan.
Ian Alexander (2008) *Regulatory Certainty Through Committing to Explicit Rules – What, Why and How?* Sebuah makalah berdasarkan presentasi yang disampaikan dalam konferensi Annual Forum of Utility Regulators (AFUR) ke-5 di Accra, Ghana.	Berfokus pada penetapan peraturan yang ditentukan sebelumnya guna mengikat komitmen regulator untuk melaksanakan tindakan tertentu di masa mendatang.
Ian Alexander (2007) *Improving the Balance Between Regulatory Independence, Accountability, Decision-making and Performance.* Sebuah makalah yang disusun untuk konferensi Annual Forum of Utility Regulators (AFUR) ke-4 di Livingstone, Zambia.	Berfokus pada pentingnya keyakinan investor akan tatanan peraturan perundang-undangan.
Tonci Bakovic, Bernard Tenenbaum & Fiona Woolf (2003) Regulation by Contract: *A New Way to Privatize Electricity Distribution?*, World Bank Working Paper 14	Menjelaskan fitur-fitur utama "regulasi melalui kontrak', bagaimana negara yang berbeda-beda mengatasi beberapa permasalahan peraturan perundang-undangan utama melalui mekanisme ini, menjelaskan kekuatan dan kelemahan pendekatan yang berbeda-beda dengan memanfaatkan pengalaman internasional.

1.2 Penggunaan KPS: Sektor dan Layanan

KPS telah digunakan dalam berbagai sektor, untuk pengadaan berbagai jenis aset dan layanan. Sebagaimana dijelaskan dalam pendahuluan terhadap Panduan Referensi ini, terdapat dua karakteristik penentu sektor dan layanan yang memanfaatkan KPS: pertama, proyek tersebut berkaitan dengan atau berkontribusi terhadap aset dan layanan publik, dan kedua, proyek tersebut melibatkan aset berumur panjang yang sesuai dengan jangka waktu kontrak KPS.

Dalam praktiknya, definisi "layanan publik" mungkin berbeda dari satu negara ke negara lainnya, dan dari waktu ke waktu. Materi yang disajikan dalam Panduan Referensi ini menggunakan pendekatan

netral atas definisi tersebut; memandang setiap layanan yang dipandang pemerintah terkait sebagai layanan yang wajib disediakan atau dijamin ketersediaannya oleh pemerintah sebagai "layanan publik". Fokus kepada aset jangka panjang mencerminkan sifat jangka panjang suatu kontrak KPS. Seringkali, hal ini berarti KPS melibatkan aset tetapi; tetapi dapat juga mencakup aset berumur panjang terkait lainnya yang bersifat spesifik terhadap tujuan atau lokasi tertentu, seperti sarana perkeretaapian. Tabel 1.2 – *KPS berdasarkan Sektor – Contoh dan Sumber Daya* di bawah ini hanya menyajikan beberapa contoh dan tinjauan sumber daya secara umum untuk memberikan gambaran bagi pembaca mengenai rangkaian pengalaman KPS secara global.

Beberapa negara memilih untuk memfokuskan penggunaan KPS untuk sektor-sektor tertentu dalam definisi luas tersebut, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.1 Kebijakan KPS. Hal ini dapat mencerminkan prioritas atas investasi atau perbaikan kinerja layanan, atau prioritas atas sektor dengan ekspektasi tingkat keberhasilan KPS yang tinggi.

Sebaliknya, beberapa negara juga menetapkan sektor-sektor tertentu, atau layanan-layanan dalam sektor-sektor, yang tidak akan memanfaatkan KPS. Sektor atau layanan tertentu tersebut seringkali disebut sebagai layanan "inti" – dalam arti, layanan tersebut harus disediakan oleh pemerintah secara ekslusif, dan tidak boleh didelegasikan kepada sektor swasta melalui KPS. Dalam praktiknya, definisi layanan "inti" bervariasi, tergantung pada preferensi dan persepsi lokal. Sebagai contoh, dalam sektor layanan kesehatan di Kerajaan Inggris, KPS telah digunakan untuk membangun rumah sakit dan menyediakan layanan pelengkap, tetapi layanan medis "inti" tetap dijalankan oleh pemerintah [#178]. Sebaliknya, proyek rumah sakit KPS perintis di Lesotho mencakup penyediaan rangkaian lengkap layanan kesehatan oleh operator swasta [#155].

Sumber-sumber yang berguna dalam memberikan tinjauan umum mengenai pengalaman KPS lintas sektor di negara-negara berkembang termasuk:

- Buku **Farquharson et al** mengenai KPS di Pasar Berkembang [#95] mencakup berbagai studi kasus: mengenai KPS untuk sebuah rumah sakit baru di Meksiko, sebuah rumah sakit yang diperbaharui di Afrika Selatan, sebuah konsesi air di Filipina, sebuah konsesi layanan air dan listrik di Gabon, sebuah jalur metro baru di Sao Paulo, Brasil, sebuah perluasan bandara di Jordan, serta telaah mengenai program KPS untuk jalan raya nasional di India.

- **Yong** [#296, halaman 87-104], bab mengenai pengalaman KPS terkini di negara-negara berkembang Persemakmuran mencakup studi kasus mengenai 11 proyek KPS di sektor air, transportasi, listrik, dan kesehatan di Afrika, Asia, dan Karibia.

- **Makalah oleh Farlam mengenai Pengalaman KPS di Afrika** [#93] menyajikan dan menarik pelajaran dari delapan KPS di sektor transportasi, lembaga pemasyarakatan, telekomunikasi, air, listrik dan pariwisata.

- **Kajian World Bank mengenai pelajaran yang dapat diambil dari proyek-proyek Bantuan Berbasis-Output** [#187] menelaah berbagai pengalaman sehubungan partisipasi pihak swasta dalam infrastruktur – termasuk proyek-proyek KPS – yang didukung oleh bantuan berbasis output, dalam sektor komunikasi, jalan, energy, air, kesehatan dan pendidikan.

- **Studi Penentuan Lingkup yang dilakukan Asian Development Bank** mengenai irigasi dan drainase [#9] mengidentifikasi area-area yang memungkinkan adanya partisipasi pihak swasta sesuai dengan kerangka kebijakan India.

- **Seri *Handshake* yang diterbitkan oleh International Finance Corporation (IFC)** [#155] yang terdiri dari publikasi triwulanan, masing-masing publikasi berfokus pada sektor atau konteks yang berbeda.

- **Situs web PPIAF** [#209] mencakup kajian lebih lanjut mengenai pengalaman KPS di beberapa negara berkembang.

Untuk mendapatkan informasi lebih lanjut mengenai penggunaan KPS di negara-negara maju, lihat laporan KPS Eropa yang diterbitkan oleh Bank Investasi Eropa atau European Investment Bank, yang menyajikan kajian terperinci mengenai pengalaman per negara dan menyusun daftar proyek-proyek KPS di kawasan tersebut.

Tabel 1.2: KPS berdasarkan Sektor – Contoh dan Sumber Daya

Sektor	Jenis Proyek	Sumber Tinjauan Umum
Transportasi	Jalan, terowongan, dan jembatan Jalur kereta api Sistem transit massal Pelabuhan Bandara	**Studi kasus Departemen Transportasi Amerika Serikat mengenai KPS Transportasi** mengkaji pengalaman KPS internasional dalam KPS di sektor transportasi, termasuk studi kasus mengenai jembatan dan jalan raya di Kerajaan Inggris, Eropa, Australia, Tiongkok, India, Israel dan Argentina [#265]. **Publikasi Menzies dan Mandri-Perrot mengenai partisipasi sektor swasta dalam jalur kereta api ringan** [#183, Lampiran 1] mencakup studi kasus terperinci mengenai KPS untuk 12 sistem jalur kereta api ringan di Kerajaan Inggris, Filipina, Thailand, Kanada, dan Afrika Selatan.
Air dan Limbah	Pengolahan air minimum Sistem distribusi air dan saluran buangan Layanan pengelolaan limbah padat	**Marin** [#180] melakukan kajian mendalam mengenai pengalaman KPS untuk fasilitas air perkotaan di negara-negara berkembang, yang diambil dari lebih dari 65 KPS.
Listrik	Aset pembangkit Sistem distribusi	**Eberhard and Gratwick** [#65] menjelaskan pengalaman Produsen Listrik Independen di Sub-Sahara Afrika.
Infrastruktur Sosial dan Pemerintah	Pendidikan – fasilitas dan layanan sekolah Kesehatan – rumah sakit dan fasilitas dan layanan kesehatan lainnya Lembaga Pemasyarakatan Proyek regenerasi perkotaan dan perumahan sosial	**Laporan Deloitte mengenai bagaimana KPS dapat membantu "menjembatani kesenjangan infrastruktur"** [#68 halaman 19- 28] memberikan tinjauan umum yang bermanfaat mengenai pengalaman KPS di berbagai sektor, terutama sektor infrastruktur sosial. Publikasi **IFC's Handshake** [#155] menyajikan contoh dan kasus-kasus mengenai KPS layanan kesehatan dan infrastruktur ekonomi dan sosial lainnya. **Makalah LaRocque mengenai penyusunan kontrak penyediaan layanan pendidikan** [#174] mencakup contoh-contoh KPS di sektor pendidikan. **Laporan Business News Americas mengenai konsesi infrastruktur sosial** [#41] menjelaskan pengalaman KPS di sektor sosial terbaru di Amerika Latin.

Referensi Utama: Pemanfaatan KPS	
Referensi	**Keterangan**
Farquharson, Torres de Mästle, danYescombe, bersama Encinas (2011) ***How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets,*** **World Bank/PPIAF**	Bab 2 "Mendefinisikan Kemitraan Pemerintah Swasta" berfokus pada perbedaan KPS dengan privatisasi dan kontrak pengelolaan; dan menjelaskan KPS berbasis tarif pengguna dan KPS berbasis ketersediaan. Beberapa studi kasus yang terdapat dalam buku ini memberikan contoh-contoh KPS di negara-negara berkembang.
Yong, H. K. (ed.) (2010) ***Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide,*** **London, UK: Commonwealth Secretariat**	Bab 7 mengkaji pengalaman KPS terbaru di negara- negara berkembang Persemakmuran. Lampiran 5 menyajikan studi kasus mengenai 11 proyek KPS di sektor air, transportasi, listrik dan kesehatan di Afrika, Asia dan Karibia.

Referensi Utama: Pemanfaatan KPS	
Referensi	**Keterangan**
Farlam, P. (2005) *Working Together: Assessing Public-Private Partnerships in Africa* (Nepad Policy Focus Report No. 2), Johannesburg, South African Institute of International Affairs	Mengkaji pengalaman KPS di Afrika, dengan studi kasus mendalam mengenai delapan proyek di sektor transportasi, lembaga pemasyarakatan, telekomunikasi, air, listrik dan pariwisata.
Mumssen, Y., L. Johannes & G. Kumar (2010) *Output- Based Aid: Lessons Learned and Best Practices*, World Bank	Mengkaji pengalaman partisipasi swasta dalam proyek infrastruktur yang didukung oleh bantuan pendanaan berbasis-output di sektor komunikasi, jalan, energi, air, kesehatan, dan pendidikan.
DLA Piper (ed.) (2009) *European PPP Report 2009*	Menyajikan tinjauan umum mengenai status dan arah KPS di Eropa, dengan kajian terperinci per negara dan daftar proyek yang akan dilaksanakan dan telah dilaksanakan pada tahun pelaporan.
United States Department of Transportation (Federal Highway Administration) (2007) *Case Studies of Transportation PPPs around the World* (Final Report Work Order 05-002) Washington, DC	Mengkaji pengalaman KPS internasional mengenai KPS di sektor transportasi, termasuk studi kasus mengenai jembatan dan jalan raya di Kerajaan Inggris, Eropa, Australia, Tiongkok, India, Israel dan Argentina
Menzies, Iain & Cledan Mandri-Perrott (2010) 'Private Sector Participation in Urban Rail', *Gridlines*, 54, World Bank/PPIAF	Lampiran 1 menyajikan studi kasus mengenai proyek KPS jalur kereta api ringan di Kerajaan Inggris, Malaysia, Filipina, Thailand, Kanada, dan Afrika Selatan.
Marin, P. (2009) *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries* (Trends and Policy Options No. 8), World Bank	Mengkaji pengalaman 65 KPS di sektor air di negara- negara berkembang, menemukan perbaikan konsisten dalam segi efisiensi dan kualitas layanan.
Anton Eberhard & Katharine Nawal Gratwick (2010) *IPPs in Sub-Saharan Africa: Determinants of Success*, Revisi makalah yang dipublikasikan dalam Development Policy Review 2008	Mengkaji pengalaman Produsen Listrik Independen di Sub-Sahara Afrika, termasuk daftar komprehensif dan rincial seluruh proyek Produsen Listrik Independen di Kawasan tersebut.
Eggers, W. D. & T. Startup (2006) *Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships*, New York: Deloitte	Halaman 5 menyajikan deskripsi singkat dan jelas mengenai berbagai jenis kontrak KPS. Laporan ini juga menyajikan kajian singkat mengenai pengalaman KPS internasional di sektor transportasi, air dan limbah, pendidikan, perumahan, rumah sakit, pertahanan dan lembaga pemasyarakatan.
International Finance Corporation, *IFC's Quarterly Journal on PPPs*, edisi tematik, contohnya: *Healthcare*	Edisi Layanan Kesehatan menelaah pengalaman internasional dalam KPS layanan kesehatan, terutama di negara-negara berkembang, dan menarik pelajaran agar kesuksesan yang diraih dapat ditiru. Menampilkan KPS Rumah Sakit Lesotho, dan juga mengkaji pengalaman di Ghana, India, dan Meksiko.
LaRoque, N. (2006) Contracting for the Delivery of Education Services: A Typology and International Examples, *Fraser Forum*, September, 6-8	Menjelaskan berbagai cara sektor swasta dapat terlibat dalam pendidikan, termasuk melalui KPS. Halaman 20- 24 berfokus pada pengalaman KPS internasional dalam penyediaan sekolah.
Business News Americas (2011) Social Infrastructure: The New Frontier for Concessions, *Infrastructure Intelligence Series*	Menjelaskan pengalaman KPS terbaru di sektor infrastruktur sosial di Chili, Meksiko, Peru, dan Brazil.

1.3 Tantangan Infrastruktur dan Solusi yang Ditawarkan KPS

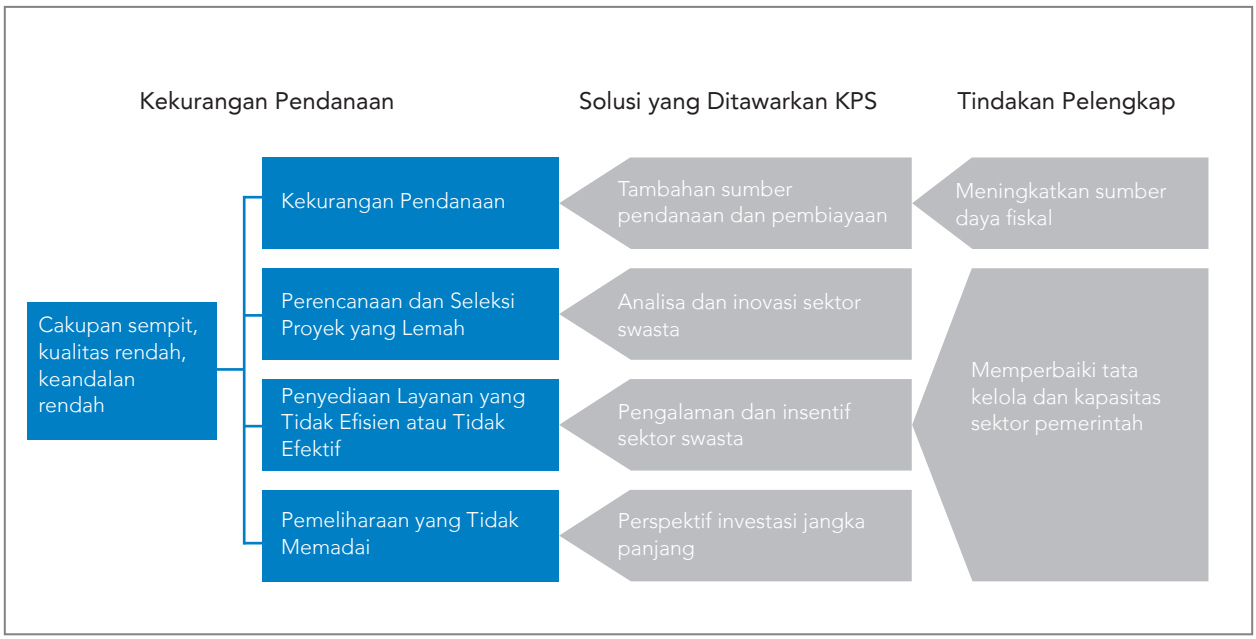
Infrastruktur yang tidak memadai merupakan kendala pertumbuhan di seluruh dunia, terutama di negara-negara berkembang. Layanan infrastruktur seringkali tidak memadai untuk memenuhi permintaan, sehingga mengakibatkan kemacetan atau penjatahan layanan. Layanan infrastruktur seringkali memiliki kualitas atau keandalan yang rendah, sementara banyak area bahkan tidak terlayani. Kinerja infrastruktur yang rendah mencerminkan tantangan menyeluruh yang dihadapi berbagai pemerintah. Pertama-tama, sebagian besar negara tidak menyediakan pembelanjaan yang memadai untuk menyediakan infrastruktur yang diperlukan. Kedua, perencanaan dan koordinasi yang lemah, penggunaan analisa yang lemah

sebagai dasar pemilihan proyek, pengejaran keuntungan politis, serta korupsi mengakibatkan sumber daya terbatas yang tersedia seringkali dihabiskan untuk proyek-proyek yang tidak tepat. Terlebih lagi, aset dan layanan yang diberikan seringkali mengecewakan – pembangunan aset baru memakan biaya lebih dan memerlukan waktu lebih lama dari yang diharapkan, dan layanan jasa tidak berkualitas. Terakhir, aset infrastruktur seringkali tidak dipelihara dengan baik, dengan demikian meningkatkan biaya dan mengurangi manfaat.

Solusi yang Ditawarkan KPS

Bab ini menelaah apakah KPS dapat membantu mengatasi tantangan-tantangan menyeluruh tersebut dan solusi yang dapat ditawarkan oleh KPS sebagaimana diilustrasikan dalam Gambar 1.3: *Letak Permasalahan Infrastruktur dan Solusi yang Ditawarkan KPS*. Dalam kondisi yang sesuai, KPS dapat memobilisasi sumber daya pendanaan dan pembiayaan tambahan untuk infrastruktur. Dengan menghadapkan asumsi-asumsi yang ada kepada uji pasar untuk menarik pembiayaan swasta, KPS dapat menyumbangkan perbaikan besar bagi proses seleksi. Negara-negara dengan sejarah KPS yang relatif panjang mendapati bahwa KPS mengelola proses konstruksi dengan lebih baik dibandingkan pengadaan tradisional, frekuensi proyek yang terealisasi tepat waktu dan sesuai anggaran meningkat – pada umumnya sebagai akibat dari insentif yang ditetapkan dalam struktur KPS. Pada akhirnya, perspektif investasi jangka panjang dalam kontrak KPS juga dapat membantu memastikan tersedianya pemeliharaan yang memadai sehingga kondisi aset terjaga dengan baik.

Gambar 1.3: Letak Permasalahan Infrastruktur dan Solusi yang Ditawarkan KPS



Mekanisme yang digunakan KPS dalam meningkatkan penyediaan infrastruktur seringkali diringkas sebagai "faktor penggerak nilai" – yaitu bagaimana mengunakan KPS dalam pengadaan infrastruktur sehingga mencapai nilai yang sepadan dengan biayanya. Faktor-faktor penggerak nilai ini – sebagaimana dijelaskan dalam Kotak 1.2: *Faktor-Faktor Penggerak Nilai KPS*, seringkali terintegrasi dalam kebijakan KPS.

Keterbatasan, tantangan potensial KPS serta tindakan pelengkap yang dibutuhkan

Ada beberapa permasalahan yang tidak dapat ditanggulangi dengan menerapkan KPS, atau bahkan dapat diperparah dengan penerapan KPS. Pertama-tama, kemampuan KPS menyelesaikan masalah pendanaan mungkin terlihat lebih tinggi dibandingkan keadaan sebenarnya, mengingat komitmen fiskal pemerintah sehubungan dengan KPS belum tentu dapat ditentukan dengan jelas. Hal ini dapat menyebabkan pemerintah menanggung komitmen fiskal dan risiko yang lebih tinggi akibat penerapan KPS dibandingkan tingkat yang dapat diterima berdasarkan manajemen keuangan publik yang menerapkan asas kehati-hatian. Meskipun KPS dapat memberikan kontribusi terhadap analisa proyek yang lebih baik serta pengadopsian berbagai ide dan praktik yang inovatif, sebagian besar Tanggungjawab atas perencanaan dan seleksi proyek tetap terletak pada sektor publik – terlebih lagi, biaya fiskal yang tidak jelas dan kekakuan KPS dapat mempersulit pelaksanaan tugas-tugas tersebut. Keunggulan efisiensi sektor swasta dalam mengelola investasi, dan insentif yang lebih baik untuk melaksanakan pemeliharaan rutin, juga tergantung pada penyusunan KPS dan pengadaan yang efektif oleh pemerintah.

Keterbatasan-keterbatasan ini menunjukkan bahwa KPS tidak dapat dipandang sebagai suatu obat mujarab untuk memecahkan seluruh masalah kinerja infrastruktur. Gambar 1.3: *Letak Permasalahan Infrastruktur dan Solusi yang Ditawarkan KPS* juga menyoroti komponen-komponen penting lainnya untuk mencapai penyediaan infrastruktur yang lebih baik. Kemampuan pemerintah mengambil keputusan yang tepat dengan dukungan kapasitas dan tata kelola yang memadai merupakan persyaratan awal yang harus dipenuhi untuk mencapai proyek-proyek KPS atau investasi publik yang berhasil. Bukti-bukti menunjukkan bahwa perbaikan pengelolaan dapat membuat perbedaan besar dalam mengurangi kelemahan-kelemahan infrastruktur, dengan memanfaatkan infrastruktur yang telah ada secara lebih baik dan pemanfaatan sumber daya publik secara lebih efisien untuk proyek-proyek baru. Pada akhirnya, banyak pemerintah yang hanya perlu menanamkan lebih banyak sumber daya untuk berinvestasi dalam infrastruktur.

Bab ini menjelaskan keempat permasalahan penerapan proyek infrastruktur yang disajikan dalam Gambar 1.3: *Letak Permasalahan Infrastruktur dan Solusi yang Ditawarkan KPS*, menjelaskan apakah KPS dapat membantu memecahkan permasalahan tersebut dan bagaimana solusi yang ditawarkan KPS, beserta keterbatasan-keterbatasan KPS dan tantangan potensial yang dapat memperburuk masalah.

Kotak 1.2: Faktor-Faktor Penggerak Nilai KPS

'Faktor-Faktor Penggerak Nilai' KPS adalah cara KPS untuk meningkatkan nilai yang sepadan dengan biaya penyediaan infrastruktur. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

- **Perhitungan biaya sepanjang umur proyek** – integrasi penuh antara desain di muka dan konstruksi dengan layanan jasa berkesinambungan, pengoperasian, pemeliharaan dan perbaikan yang dilaksanakan di bawah Tanggungjawab satu pihak, dapat mengurangi biaya total proyek. Integrasi penuh memberikan insentif kepada pihak tunggal tersebut untuk menyelesaikan setiap fungsi proyek (merancang, membangun, mengoperasikan, memelihara) dengan cara yang meminimalkan biaya.

- **Pengalihan risiko** – risiko yang dipertahankan oleh Pemerintah dalam memiliki dan mengoperasikan infrastruktur pada umumnya melibatkan biaya substansial yang seringkali

tidak diperhitungkan. Pengalokasian sebagian risiko tersebut ke pihak swasta yang lebih mampu mengelolanya dapat mengurangi biaya keseluruhan proyek yang harus ditangggung pemerintah.

- **Komitmen di muka untuk melaksanakan pemeliharaan yang memadai, serta perhitungan biaya sepanjang umur proyek yang dapat diperkirakan dan transparan** – KPS mewajibkan komitmen di muka atas perhitungan biaya pengadaan aset sepanjang umur ekonomis aset tersebut, yang telah memperhitungkan pemeliharaan yang layak. Hal ini membuat anggaran dapat diperkirakan sepanjang umur infrastruktur terkait, dan mengurangi risiko ketiadaan dana untuk pemeliharaan setelah proyek selesai dibangun.

- **Fokus terhadap penyediaan layanan** – memungkinkan suatu departemen atau badan sponsor untuk mengikat kontrak jangka panjang agar layanan disediakan ketika dan bilamana diperlukan. Manajemen di perusahaan KPS kemudian dapat memfokuskan diri dalam penyediaan layanan tanpa harus mempertimbangkan tujuan-tujuan lain atau kendala-kendala yang umum dihadapi dalam sektor publik.

- **Inovasi** – dibandingkan menentukan input, menetapkan output suatu kontrak menyediakan peluang yang lebih luas bagi terciptanya inovasi. Pengadaan kontrak yang kompetitif memberikan insentif bagi peserta lelang untuk mengembangkan solusi inovatif untuk memenuhi spesifikasi-spesifikasi tersebut.

- **Utilisasi aset** – pihak swasta memiliki motivasi untuk memanfaatkan satu fasilitas tunggal untuk menghasilkan beberapa aliran pendapatan, dengan demikian mengurangi biaya untuk layanan yang dihasilkan dari fasilitas tersebut.

- **Mobilisasi pendanaan tambahan** – mengenakan tarif bagi pengguna dapat menghasilkan pendapatan lebih tinggi, dan terkadang dapat dilakukan dengan lebih baik atau lebih mudah melalui operasi swasta dibandingkan sektor publik. Di samping itu, KPS dapat menyediakan sumber-sumber pembiayaan infrastruktur alternatif apabila pemerintah menghadapi kendala pembiayaan.

- **Pertanggungjawaban** – pembayaran pemerintah merupakan pembayaran bersyarat, yang akan dilaksanakan apabila pihak swasta telah menyediakan output yang telah ditetapkan dengan kualitas dan dalam jumlah dan jangka waktu yang sesuai dengan kesepakatan. Apabila persyaratan kinerja tidak dipenuhi, pembayaran layanan kepada pihak sektor swasta dapat dikurangi.

Panduan Praktisi Partnerships Victoria [#19] yang diterbitkan pada tahun 2001 dengan jelas menetapkan faktor-faktor penggerak nilai sebagai dasar bagi program KPS Negara Bagian Victoria, Australia. Baik makalah **Price Waterhouse Coopers** (PWC) mengenai "Janji KPS" [#208, halaman 13-34] maupun **makalah Deloitte mengenai KPS** [#68, halaman 5-9] menjabarkan manfaat-manfaat KPS tersebut dengan ringkas dan jelas.

1.3.1 Kekurangan Pendanaan

Infrastruktur pada umumnya tidak mendapatkan pendanaan yang cukup – artinya, kebanyakan negara tidak menanamkan investasi yang memadai untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur dan mendukung pertumbuhan ekonomi, dengan demikian memberikan kesan bahwa proyek-proyek yang menguntungkan secara ekonomis tidak diterapkan. Permasalahan ini terutama jelas terlihat pada negara-negara berkembang. Berbagai studi telah mengidentifikasi dan berupaya mengukur "kesenjangan pendanaan" tersebut. Sebagai contoh:

- Pada tahun 2010, **studi diagnostik World Bank mengenai infrastruktur di Afrika** memperkirakan bahwa Afrika bagian Sub-Sahara perlu membelanjakan US$93 miliar setahun untuk infrastruktur, dari jumlah tersebut hanya US$45 miliar yang telah dipenuhi melalui berbagai sumber yang tersedia – seperti belanja pemerintah, pengenaan tarif pada pengguna, investasi sektor swasta, dan sumber-sumber eksternal – menghasilkan kesenjangan pendanaan sebesar US$48 miliar (#106, halaman 6- 9, dan 65-68].

- Menurut **strategi infrastruktur IDB 2013**, tambahan investasi yang dibutuhkan untuk infrastruktur di Amerika Latin mencapai US$100 miliar per tahun – 2 persen dari PDB regional [#152].

- Kesenjangan pendanaan bukan merupakan hal unik yang hanya ditemui di negara-negara berkembang – **laporan Organisasi Kerjasama dan Pengengembangan Ekonomi atau Organization for Economic Cooperation and Development ("OECD") tahun 2007 mengenai Infrastruktur hingga tahun 2030,** mengidentifikasi kesenjangan yang semakin lebar antar investasi infrastruktur yang diperlukan di masa mendatang dan kapasitas sektor publik untuk memenuhi kebutuhan tersebut dari sumber daya tradisional [#192, Bab 1].

- **McKinsey** [#179] memperkirakan investasi infrastruktur global senilai $57 triliun akan dibutuhkan dalam periode antara tahun 2013 hingga 2030, semata-mata untuk mengimbangi proyeksi pertumbuhan PDB global. Investasi senilai $57 triliun yang dibutuhkan tersebut lebih menyerupai nilai estimasi infrastruktur global yang ada saat ini.

Sebagaimana disoroti dalam studi diagnostik World Bank mengenai infrastruktur Afrika tersebut di atas, kesenjangan pendanaan itu sendiri bisa saja merupakan gejala masalah-masalah lain dalam penyediaan infrastruktur. Penulis menemukan bahwa US$17 miliar, atau 35% dari kesenjangan pendanaan tersebut mungkin disebabkan oleh inefisiensi pembelanjaan akibat tata kelola yang kurang baik, perencanaan investasi yang lemah, kurangnya investasi untuk pemeliharaan, pengenaan tarif yang terlalu rendah atas layanan, dan inefisiensi operasional [#106, halaman 65-86].

Solusi yang ditawarkan KPS: pendanaan dan pembiayaan KPS

Banyak pemerintah memilih menerapkan KPS karena mereka menyadari perlunya tambahan investasi untuk infrastruktur, tetapi pemerintah tidak "sanggup" melaksanakan proyek infrastruktur tambahan melalui pengadaan publik tradisional. Walaupun hal ini merupakan salah satu motif paling umum untuk menggunakan KPS, alasan ini juga paling diperdebatkan. Sejauh mana KPS benar-benar dapat membantu pemerintah meningkatkan pembelanjaan untuk infrastruktur akan bergantung kepada sifat proyek terkait, serta kendala pendanaan dan pembiayaan pemerintah tersebut.

Beberapa jenis KPS dapat membantu meningkatkan pendanaan yang tersedia untuk infrastruktur – dalam arti menghasilkan pendapatan lebih tinggi untuk membayar layanan infrastruktur, termasuk:

- **Peningkatan pendapatan dari tarif pengguna** – dengan cara menerapkan tarif bagi pengguna, atau mengurangi kebocoran dalam penagihan tarif. Sebagai contoh, Jalan Tol N4 di Mozambique dan Afrika Selatan dibangun sebagai jalan tol menggunakan KPS, karena kedua pemerintah tidak memiliki dana untuk menanamkan investasi. Subsidi silang dari sisi penduduk Afrika Selatan ke sisi penduduk Mozambique membantu membuat tarif jalan tersebut terjangkau bagi pengguna [#93, halaman 9-10].

- **Aliran pendapatan baru melalui peningkatan utilisasi aset.** Meningkatkan pendapatan melalui pemanfaatan alternatif suatu aset infrastruktur dapat mengurangi biaya infrastruktur bagi pemerintah atau pengguna.

Pemerintah juga dapat mengenakan biaya bagi pengguna, menagih pendapatan secara efektif, atau menemukan pemanfaatan alternatif yang inovatif untuk infrastruktur terkait – sebagaimana dijelaskan dalam makalah **Engel, Fischer dan Galetovic KPS: Bilamana dan Bagaimana** [#74, halaman 7-13]. Dengan demikian, KPS tidak meningkatkan sumber daya yang tersedia untuk infrastruktur dibandingkan penyediaan pemerintah secara tradisional apabila pengguna dikenakan tarif yang sama atas layanan dan tarif tersebut dapat ditagihkan. Akan tetapi, penulis juga menyadari bahwa mungkin sulit bagi pemerintah untuk mengenakan tarif kepada pengguna dengan nilai yang mencerminkan biaya penyediaan layanan yang disediakan pemerintah.

Beberapa pemerintah menggunakan KPS sebagai suatu mekanisme pembiayaan untuk **mengatasi kendala anggaran tunai jangka pendek**, dengan mendistribusikan biaya modal suatu proyek sepanjang umur proyek tersebut. Pemerintah yang menerapkan sistem akuntansi berbasis kas mengakui seluruh biaya modal infrastruktur sebagai pengeluaran pada saat terjadinya, bahkan bila pada praktiknya proyek tersebut dibiayai melalui pinjaman. Sebaliknya, KPS menghasilkan arus kas keluar sepanjang periode tertentu – **makalah PWC mengenai KPS** mengilustrasikan perbedaan profil pembayaran KPS dengan profil pembiayaan proyek yang dibiayai secara tradisional [#208, halaman 17-19]. Hal ini dapat membantu pemerintah mengatasi kendala anggaran tunai jangka pendek untuk melaksanakan investasi infrastruktur lebih awal. Keuntungan akuntansi bagi KPS tersebut hilang sepenuhnya ketika sistem akuntansi berbasis akrual diterapkan sepenuhnya. Dalam sistem akuntansi berbasis akrual tersebut, investasi modal diamortisasi sepanjang periode waktu tertentu.

Pada akhirnya, KPS mungkin dapat membantu pemerintah **mengatasi kendala pinjaman sektor publik.** Pemerintah seringkali menghadapi kendala dalam menggunakan utang – yang mungkin timbul akibat kebijakan manajemen keuangan publik yang menerapkan asas kehati-hatian – sehingga bahkan proyek infrastruktur yang layak secara komersial dan sepenuhnya "dibiaya pengguna" tidak dapat diterapkan dalam sektor publik. Melalui KPS, proyek tersebut dibiayai oleh sektor swasta dan bukan melalui utang sektor publik. Dalam situasi tertentu, hal ini memungkinkan pemerintah mengatasi kendala ini (walaupun sebagaimana dijelaskan dalam bab berikut, proyek semacam ini pada umumnya menimbulkan kewajiban kontinjensi yang juga dapat mempengaruhi keberlanjutan posisi utang dan fiskal pemerintah).

Makalah Engel, Fischer, dan Galetovic [#74, halaman 9] menyimpulkan sejauh mana KPS dapat membantu meringankan kendala utang akan bergantung kepada sifat kendala tersebut. KPS dapat meringankan kendala likuiditas jangka pendek, memungkinkan pelaksanaan KPS yang layak secara komersial dan dibiayai pengguna. Tetapi, Engel, Fischer dan Galetovic berargumen bahwa kemungkinan KPS mampu membantu suatu pemerintah akan menurun apabila pemerintah tidak dapat mendapatkan utang karena pemerintah tersebut dipandang insolven – dalam hal ini, mungkin sulit bagi pemerintah tersebut untuk mengikat kontrak jangka panjang yang menawarkan sumber pendapatan potensial di masa depan secara kredibel, sehingga KPS mungkin tidak dipandang layak oleh investor. Di sisi lain, dalam makalah tahun 2011 mengenai Penerapan KPS di Chili, Fischer menjelaskan bagaimana keterlibatan multilateral dalam suatu KPS dapat meningkatkan kredibilitas komitmen pemerintah terhadap kontrak

– dengan demikian meningkatkan potensi KPS untuk membantu pemerintah mengatasi kendala utang [#97, halaman 17-18, dan 27-28].

Sejauh mana penerapan KPS dapat membantu mengatasi kendala utang juga tergantung pada metode pelaporan KPS tersebut. Sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.4.4: **Akuntansi dan Pelaporan Fiskal KPS,** walaupun norma dan standar internasional terus berubah, pengakuan aset dan liabilitas KPS dalam neraca dan statistik keuangan pemerintah semakin meningkat. Dalam hal ini, pembiayaan KPS akan menghadapi kendala yang sama dengan utang negara untuk pembiayaan proyek infrastruktur.

Tantangan Potensial KPS: memanfaatkan KPS untuk memintas pengendalian manajemen keuangan pemerintah

Walaupun dalam kasus tertentu KPS dapat meningkatkan "ruang gerak fiskal" yang tersedia untuk pembiayaan infrastruktur, pada praktiknya hal ini sangat terbatas. Dalam kasus proyek KPS yang dibiayai pemerintah, biaya infrastruktur pada akhirnya tetap dipenuhi dari anggaran sektor publik – pada praktiknya, aliran pembayaran untuk membayar pengadaan publik berbasis utang mungkin sangat menyerupai aliran pembayaran ketersediaan berdasarkan KPS untuk proyek yang sama.

Dengan hilangnya keuntungan efisiensi yang nyata, berarti keunggulan fiskal KPS yang terlihat sesungguhnya timbul dari permainan masalah teknis akuntansi – pembatasan anggaran tunai, atau definisi utang sektor publik. Dalam kemungkinan terbaik, hal ini dapat menciptakan permasalahan anggaran; dalam kemungkinan terburuk, hal ini dapat mendorong pemerintah menggunakan KPS untuk memintas limit anggaran pemerintah dan utang sektor publik mereka sendiri, yang telah menerapkan asas kehati-hatian – dengan demikian menciptakan godaan untuk meningkatkan pengeluaran pada saat ini sebagai respon atas tekanan politik atau tekanan lainnya untuk menyediakan infrastruktur yang baru dan lebih baik.

Makalah Abrantes de Sousa mengenai Penerapan KPS di Portugal [#1] menjelaskan bagaimana kontrol yang tidak memadai atas proses KPS menyebabkan Pemerintah Portugal harus menanggung eksposur fiskal signifikan atas kontrak-kontrak KPS yang dilaksanakannya, dengan demikian berkontribusi terhadap krisis fiskal Portugal pada tahun 2011. Abrantes de Sousa menjelaskan bagaimana program KPS telah menciptakan masalah anggaran, dan menyoroti insentif yang dihadapi oleh badan-badan pemerintah untuk menggunakan KPS semata-mata untuk mengurangi kendala anggaran. Inisiatif Pembiayaan Swasta Kerajaan Inggris (*Private Finance Initiative*, "PFI", - sebuah program KPS Inggris berskala besar) juga menghadapi kritik karena menutupi biaya kewajiban pemerintah. Sebuah penyelidikan *House of Lord Select Committee* mengenai PFI menemukan bahwa terdapat banyak saksi yang berpendapat kesalahan keputusan menggunakan PFI disebabkan oleh kenyataan bahwa komitmen pemerintah berdasarkan kontrak-kontrak tersebut seringkali tidak diakui sebagai bagian dari utang sektor publik [#248, halaman 16-18].

Dengan mengenali berbagai tantangan tersebut, perlakuan KPS dalam laporan keuangan sektor publik telah berkembang seiring jalannya waktu. Standar akuntansi sektor publik terbaru mewajibkan sebagian besar aset dan liabilitas KPS dilaporkan dalam neraca pemerintah, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.4: *Kerangka Manajemen Keuangan Publik untuk KPS*. Akan tetapi, sewaktu suatu proyek KPS disetujui, komitmen pembayaran masa depan masih belum dapat diakui dalam rencana anggaran dan pengeluaran, yang seringkali hanya mencakup periode yang tidak lebih dari satu hingga tiga tahun mendatang. Bab 2.4 dan 2.41 memberikan panduan bagi pemerintah untuk mengelola implikasi fiskal KPS guna menghindari masalah-masalah tersebut.

Tantangan Potensial KPS: risiko fiskal

Bahkan dalam hal suatu KPS diharapkan untuk menghasilkan sumber daya tambahan – contohnya, dengan mengenakan tarif bagi pengguna atas layanan yang diberikan – pada umumnya pemerintah menanggung atau mengambil bagian dalam beberapa risiko proyek tertentu. Sebagai contoh, pemerintah mungkin memberikan jaminan atas faktor risiko tertentu seperti permintaan, nilai tukar mata uang, atau biaya-biaya tertentu; sementara kontrak KPS seringkali mengandung klausul kompensasi dalam hal terjadi pengakhiran perjanjian akibat serangkaian alasan tertentu.

Menerima risiko-risiko tersebut bisa jadi sesuai dengan alokasi risiko yang sehat, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.3. Akan tetapi, langkah tersebut menimbulkan kewajiban kontinjensi bagi pemerintah – yang biayanya mungkin lebih sulit diukur dibandingkan liabilitas langsung dan biaya modal di muka yang timbul dalam proyek investasi publik tradisional. Oleh karena itu, pemerintah seringkali menanggung risiko fiskal yang lebih besar dalam proyek KPS dibandingkan ekspektasi mereka, atau dibandingkan risiko yang sesuai dengan manajemen fiskal yang menerapkan asas kehati-hatian.

Dalam konteks ini, pengaruh bias optimisme dalam pengambilan keputusan proyek (lihat Bab 1.3.2 *Perencanaan dan Seleksi Proyek yang Lemah*) dapat membuat keadaan semakin parah – sebagai contoh, suatu pemerintah mungkin setuju menyediakan jaminan permintaan untuk suatu proyek, karena prakiraan optimis menyatakan jaminan tersebut kemungkinan tidak akan menimbulkan biaya. Pihak berwenang yang melakukan kontrak juga dapat memiliki insentif untuk menentukan perkiraan permintaan yang terlalu tinggi untuk "menyembunyikan" kebutuhan akan subsidi dan memastikan pelaksanaan proyek yang sebenarnya tidak benar-benar layak. Dampak kumulatif dari beberapa proyek KPS dapat menimbulkan risiko fiskal yang substansial. Terlebih lagi, sumber daya pemerintah mungkin terpakai untuk proyek-proyek yang tidak benar-benar menghasilkan nilai yang sepadan dengan biayanya, karena biaya yang dikeluarkan lebih tinggi dari perkiraan atau manfaat yang diterima lebih rendah dari perkiraan.

Buku Irwin mengenai jaminan pemerintah [#161, Bab 2 dan 3] memberikan berbagai contoh penggunaan jaminan, yang dalam beberapa kasus menimbulkan eksposur yang besar bagi pemerintah, dan menjelaskan beberapa alasan yang menyebabkan pemerintah mengambil keputusan yang tidak tepat sehubungan dengan penjaminan. Di samping kewajiban eksplisit pemerintah dalam bentuk jaminan, KPS juga dapat menimbulkan kewajiban implisit – yaitu, kewajiban nonkontraktual yang timbul dari kewajiban moral atau ekspektasi publik akan intervensi pemerintah – yang menimbulkan risiko fiskal lebih tinggi lagi (lihat [#206]). Kontrak yang lemah dan pelaksanaan yang tidak efektif dapat mengakibatkan kegagalan pemerintah untuk sungguh-sungguh mencapai pengalihan risiko ke sektor swasta. Sekali lagi, hal ini berarti pemerintah pada akhirnya harus menanggung risiko yang secara signifikan lebih besar dibandingkan perkiraan pemerintah pada saat pelaksanaan awal proyek terkait.

Kotak 1.3: Risiko Fiskal yang Terlalu Tinggi – Berbagai Contoh dari Kolombia, Korea, Meksiko, Kerajaan Inggris, memberikan contoh-contoh KPS yang menyebabkan pemerintah harus melakukan pembayaran besar di luar perkiraan, baik karena pelaksanaan jaminan atau akibat realisasi kewajiban implisit.

Kotak 1.3: Risiko Fiskal yang Terlalu Tinggi – Berbagai Contoh dari Kolombia, Korea, Meksiko, Kerajaan Inggris

Pemerintah seringkali menyediakan jaminan atas proyek-proyek KPS, dan hal ini seringkali menimbulkan biaya lebih besar dari perkiraan. Sebagai contoh:

- Pada tahun 1990an, Pemerintah Kolombia memberikan jaminan pendapatan dari jalan tol dan sebuah bandara, serta pembayaran dalam bentuk utilitas melalui perjanjian pembelian listrik jangka panjang dengan produsen listrik independen. Permintaan yang lebih rendah dari perkiraan dan permasalahan lain mengharuskan pemerintah membayar US$ 2 miliar pada tahun 2005. (1)

- Juga pada tahun 1990an, Pemerintah Korea Selatan memberikan jaminan atas 90 persen pendapatan yang dihasilkan dari jalan yang dibiayai swasta, yang menghubungkan ibukota Seoul dengan sebuah bandara baru di Incheon, berdasarkan proyeksi 20 tahun. Ketika jalan tersebut dibuka, pendapatan lalu lintas ternyata tidak mencapai setengah dari proyeksi. Pemerintah harus membayar puluhan juta dolar setiap tahun. (2)

Proyek KPS juga dapat meimbulkan kewajiban implisit yang substansial bagi pemerintah. Bila proyek KPS mengalami kesulitan keuangan, pemerintah mungkin mengalami tekanan signifikan untuk menyelamatkan proyek tersebut guna menghindari gangguan layanan. Sebagai contoh:

- Dalam jangka waktu lima tahun antara tahun 1989 dan 1994, Meksiko memulai program pembangunan jalan yang ambisius, memberikan lebih dari 50 konsesi untuk pembangunan jalan tol sepanjang 5.500 km. Konsesi tersebut dibiayai dengan utang yang sangat tinggi, karena kontribusi modal dilakukan dalam bentuk '*sweat equity*' atau pembayaran dalam bentuk perbaikan atas konstruksi dan bukan dalam bentuk uang tunai. Pembiayaan berbasis utang untuk proyek-proyek tersebut dibiayai oleh bank-bank lokal – yang sebagian besar dimiliki pemerintah - dengan tingkat suku bunga mengambang. Bank-bank lokal tersebut mungkin mendapatkan tekanan dari pemerintah untuk memberikan pinjaman. Pada tahun 1997, kombinasi dari volume lalu lintas yang lebih rendah dari proyeksi dan kenaikan tingkat suku bunga memaksa pemerintah untuk melakukan restrukturisasi atas seluruh program jalan tersebut dan menyelamatkan konsesi-konsesi terkait. Secara keseluruhan, pemerintah mengambil alih 25 konsesi dan utang senilai US$7,7 miliar. (3)

- National Air Traffic Services (NATS) Kerajaan Inggris mengalami privatisasi sebagian, untuk memisahkan fungsi pengendalian lalu lintas udara dari Otoritas Penerbangan Sipil atau *Civil Aviation Authority*. Berdasarkan perjanjian KPS, NATS akan menerima pembayaran imbal jasa yang diperhitungkan berdasarkan volume lalu lintas udara. Perusahaan KPS berutang dalam jumlah besar untuk membiayai investasi dan operasinya. Setelah serangan 11 September, arus lalu lintas maskapai penerbangan turun drastis di bawah proyeksi dan perusahan tersebut menghadapi risiko gagal bayar. Untuk mengurangi persepsi risiko terjadinya gangguan layanan, Pemerintah Kerajaan Inggris menyuntikkan modal sebesar GBP100 juta ke dalam badan usaha tersebut.(4)

Sumber-sumber: (1) Tim Irwin (2007) Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects, World Bank, Washington, D.C.; (2) Kim, Jay-Hyung, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin & Seung- yeon Lee (2011) PPP Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea, Volume 1: Institutional Arrangements and Performance, Asian Development Bank, Manila, Philippines; (3) dan (4) David Ehrhardt & Tim Irwin (2004) Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy.

1.3.2 Perencanaan dan Seleksi Proyek yang Lemah

Sumber daya yang terbatas seringkali dibelanjakan untuk proyek-proyek yang tidak dipilih dengan saksama, yang tidak berhasil menghasilkan manfaat yang sepadan dengan biayanya. Hal ini dapat mengakibatkan aset yang kurang dimanfaatkan dan penyediaan layanan yang buruk dengan biaya yang lebih tinggi dari seharusnya. Permasalahan sistematis ini berakar dari:

- **Perencanaan dan koordinasi yang lemah** – diperlukan perencanaan dan koordinasi sektor dan antar-sektor yang baik untuk memastikan proyek-proyek terbaik – yaitu proyek yang nilainya sepadan dengan biayanya, mampu mengintegrasikan pengembangan regional, dan menyediakan layanan sesuai ekspektasi pelanggan – dipilih secara konsisten. Tanpa perencanaan yang matang, badan-badan yang berTanggungjawab tidak dapat memiliki pandangan yang menyeluruh atas proyek-proyek potensial yang dapat dilaksanakan dan tidak akan mampu mengetahui urutan terbaik untuk melaksanakan proyek-proyek tersebut guna mencapai nilai terbaik sesuai dengan biaya yang dikeluarkan. Perencanaan yang kurang matang juga akan menyebabkan lemahnya koordinasi antar-sektor. Kotak 1.4: *Proyek Air Mumbai – Contoh Perencanaan Infrastruktur yang Kurang Matang* memberikan contoh bagaimana perencanaan infrastruktur yang kurang matang dapat menyebabkan suatu proyek gagal meraih nilai yang sepadan dengan biayanya. Laporan McKinsey [#179] mengenai investasi infrastruktur – yang mengidentifikasi kebutuhan dana global sebesar $57 triliun dalam periode antara 2013 dan 2030 – mencatat bahwa meningkatkan penerapan praktik-praktik terbaik dapat menghasilkan penghematan rata-rata US$ 1 trilliun setahun dari biaya infrastruktur selama periode tersebut.

- **Analisa yang cacat** – analisa yang menjadi dasar proses seleksi proyek seringkali cacat, sehingga proyek yang terlihat dapat dipertanggungjawabkan dari segi manfaat dibandingkan biaya ternyata tidak terbukti demikian pada praktiknya. Estimasi manfaat seringkali terlalu tinggi, sehingga menghasilkan proyek yang lebih besar atau lebih kompleks dibandingkan permintaan layanan yang ada, sementara estimasi biaya seringkali terlalu rendah. **Green Book Pemerintah Kerajaan Inggris mengenai penilaian proyek** [#238, halaman 29-30] mengakui hal ini merupakan permasalahan sistematis dan menyoroti perlunya perbaikan "bias optimisme" dalam analisa proyek. **Panduan pelengkap Bendahara Kerajaan Inggris mengenai bias optimisme** [#239] menyajikan bukti tingkat bias optimisme sejak awal tahun 2000an – walaupun bukti yang lebih baru dari Kerajaan Inggris mengakui praktik-praktik pengadaan publik telah mengalami perbaikan sejak saat itu – untuk contoh lihat [#242, #243] dan [#243]. Seri studi global mengenai proyek transportasi berskala besar karya Flyvbjerg [#101, #102, #103] menemukan bahwa estimasi biaya secara sistematis disusun terlalu rendah, dan estimasi manfaat seringkali terlalu tinggi:

  - Sebuah studi atas 258 proyek transportasi menemukan bahwa biaya aktual rata-rata 28 persen lebih tinggi dari biaya yang direncanakan – dan 65 persen lebih tinggi secara rata-rata untuk proyek di luar Eropa dan Amerika Utara

  - Sebuah studi atas 25 proyek perkeretaapian menemukan bahwa estimasi lalu lintas terlalu tinggi secara signifikan, rata-rata sekitar dua kali lipat dari lalu lintas yang sebenarnya. Akurasi proyeksi lalu lintas untuk 183 proyek pembangunan jalan ternyata juga sangat bervariasi, tetapi tidak ditemukan kecenderungan estimasi yang terlalu tinggi.

- **Keuntungan politik atau pribadi yang mengganggu proses seleksi proyek**; meningkatkan biaya, atau mengalihkan dana untuk membiayai proyek-proyek yang kurang menguntungkan. Analisa IMS mengenai korupsi dalam investasi publik untuk membiayai infrastruktur menemukan bahwa korupsi cenderung menciptakan bias terhadap proyek belanja modal dan meningkatkan skala serta kompleksitas proyek – dengan demikian mengurangi produktivitas investasi tersebut [#225].

Faktor-faktor tersebut seringkali saling melengkapi. Contohnya, analisa yang lemah atau perencanaan yang kurang matang dapat menyebabkan proyek yang bukan pilihan tepat tetap dilaksanakan demi keuntungan politik atau pribadi, sebagaimana dijelaskan dalam buku referensi World Bank mengenai pencegahan korupsi dalam sektor air [#279, Bab 6]. Studi Flyvbjerg juga menekankan, melalui berbagai contoh, bahwa dapat terjadi salah saji biaya dan manfaat yang bertujuan untuk menggolkan proyek demi kepentingan politik atau organisasi.

Kotak 1.4: Proyek Air Mumbai – Contoh Perencanaan Infrastruktur yang Kurang Matang

Pengalaman Municipal Corporation of Greater Mumbai merupakan contoh perencanaan yang kurang matang di sektor air. Municipal Corporation pada waktu itu berupaya mencari jalan untuk meningkatkan efisiensi kegiatan operasionalnya. Mumbai mengalami kekurangan air, dan pasokan dijatah selama sekitar empat hingga enam jam sehari di sebagian besar bagian kota. Perencana Corporation tengah membahas skema baru untuk mendistribusikan air dari lokasi yang terletak ratusan kilometer dari kota. Konsultan yang dipekerjakan oleh World Bank menganalisa bahwa biaya yang diperlukan untuk menghasilkan pasokan air 24 jam di suatu kawasan (K-East) dengan sepenuhnya mengandalkan pasokan baru, dan membandingkan biaya yang diperlukan untuk menghasilkan pasokan air 24 jam dengan memperbaiki sistem distribusi untuk mengurangi kebocoran dan pencurian. Konsultan tersebut memperkirakan biaya perbaikan distribusi akan memakan sekitar seperenam atau kurang dari biaya tambahan pasokan baru, untuk mencapai tingkat perbaikan layanan yang setara. Besarnya diskrepansi tersebut mengindikasikan bahwa perencanaan Municipal Corporation memiliki bias terhadap proyek- proyek berskala besar.

Solusi yang Ditawarkan KPS

Dalam situasi yang tepat, KPS dapat membantu memperbaiki proses seleksi proyek infrastruktur dengan memanfaatkan analisa dan ide investor sektor swasta, mengingat keuntungan finansial sektor swasta tergantung pada kemampuan mereka menghasilkan proyeksi biaya dan pendapatan dengan tepat.

Investor dan kreditor swasta melaksanakan analisa proyek mereka sendiri berdasarkan pengalaman mereka, serta didorong oleh insentif kuat untuk mengejar laba dalam melakukan analisa manfaat dan biaya dengan saksama. Secara khusus, kreditur transaksi pembiayaan proyek, melaksanakan uji tuntas proyek yang ekstensif sebagaimana dijelaskan dalam *Bab 1.4: Pembiayaan KPS*.

Studi Standard and Poor pada tahun 2002 [#24] menemukan bahwa proyeksi lalu lintas untuk jalan raya yang dibiayai oleh bank cenderung tidak seoptimis proyeksi untuk jalan raya yang dibiayai oleh badan lainnya, termasuk pengembang dan pemerintah, walaupun secara rata-rata tetap mengandung bias. Dengan demikian, proses lelang KPS dapat berperan sebagai penyaring proyek-proyek yang tidak layak. Sebagaimana dijelaskan oleh **Engel, Fischer, dan Galetovic** [#74], apabila sponsor sektor swasta dan kreditur diharapkan menanggung risiko pendapatan dan biaya dalam suatu KPS, proyek yang tidak layak tidak akan menarik minat pihak swasta. Sebagai contoh, laporan McKinsey mengenai tantangan infrastruktur di India [#124, halaman 25-27] mencatat bahwa beberapa proyek jalan tol Otoritas Jalan Raya Nasional India atau National Highways Authority of India (NHAI) tidak berhasil menarik peserta lelang. Dalam beberapa kasus proyeksi permintaan dinilai terlalu tinggi, dalam kasus lainnya peserta lelang menilai estimasi biaya NHAI terlalu rendah, dan proyek tersebut tidak layak apabila dihitung berdasarkan asumsi biaya yang lebih konservatif. Sebaliknya, Engel, Fischer dan Galetovic [#74] mencatat bahwa bila pemerintah merupakan pihak yang menanggung risiko – contohnya, dengan menyediakan jaminan permintaan – maka proyek yang tidak layak masih dapat menguntungkan bagi mitra swasta, dengan demikian mengurangi "kemampuan penyaring" KPS.

Perusahaan swasta yang telah berpengalaman juga memiliki posisi yang baik untuk mengidentifikasi kebutuhan infrastruktur dan menemukan ide-ide inovatif untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Menerima proposal proyek KPS yang tidak diminta dari perusahaan swasta dapat menjadi jalan untuk memanfaatkan ide-ide tersebut. Kotak 1.5: Jalur HOT di Virginia – Contoh Inovasi Sektor Swasta memberikan contoh sebuah proyek inovatif yang dikembangkan dari proposal yang tidak diminta. Meskipun proposal yang tidak diminta dapat menjadi sumber ide yang bermanfaat, proposal tersebut harus menjalani analisa yang sama dengan investasi pemerintah berskala besar lainnya guna meningkatkan proses seleksi proyek. Bab 3.6: Penanganan Proposal yang Tidak Diminta menjelaskan kebijakan yang diterapkan beberapa pemerintah untuk mendorong proposal yang tidak diminta, dan pada saat yang bersamaan memastikan proposal tersebut harus menjalani analisa yang teliti dan menghadapi persaingan.

Kotak 1.5: Jalur HOT di Virginia – Contoh Inovasi Sektor Swasta

Sebagian dari jalan raya I-495 dan I-95 – sebuah jalur lingkar luar yang mengelilingi area metropolitan Washington DC dan koridor utama Utara-Selatan - membutuhkan perbaikan dan perluasan untuk mengatasi kemacetan sejak awal tahun 1990an. Departemen Transportasi Negara Bagian Virginia (the State of Virginia Department of Transportation, "VDOT") pada awalnya mengembangkan suatu rencana untuk merehabilitasi dan memperluas jalan tol tersebut dengan biaya US$3 miliar, tetapi kekurangan pendanaan dan tentangan publik terhadap rencana penggusuran lebih dari 300 tempat usaha dan rumah telah menyebabkan proyek tersebut tertunda.

Pada tahun 2002, Fluor, sebuah perusahaan teknik dan konstruksi, mengajukan proposal tanpa diminta untuk mengembangkan jalur *High Occupancy Toll* (HOT) atau jalur Tol Arus Padat pada rute I-495, sebagai solusi alternatif untuk memenuhi kebutuhan volume lalu lintas. Jalur HOT merupakan teknologi inovatif yang memungkinkan pengemudi membayar untuk menghindari kemacetan. Jalur yang terkena tarif tol tersebut bersebelahan dengan jalan raya dan dirancang sebagai jalur bebas kemacetan. Untuk mengatur permintaan terhadap jalur, tarif tol berubah- ubah sesuai dengan kondisi lalu lintas. Ketika lalu lintas semakin padat, tarif tol akan meningkat. Mobil dengan tiga penumpang atau lebih dan bus diperbolehkan menggunakan jalur HOT tanpa biaya. Proposal Fluor mengurangi jumlah tempat usaha dan rumah tinggal yang harus digusur dari 350 menjadi 8, sebuah faktor penting dalam mengumpulkan dukungan publik terhadap proyek ini. Proposal tersebut juga meminimalkan biaya proyek dengan memenuhi standar spesifikasi jalan minimum.

Pada tahun 2005, VDOT memberikan perjanjian KPS untuk membangun jalur HOT tersebut. Total biaya proyek tersebut adalah US$1,9 miliar, dibandingkan dengan estimasi biaya sebesar US$3 miliar berdasarkan rencana awal yang dikembangkan oleh pemerintah. Negara Bagian Virginia menanggung US$400 juta dari total biaya tersebut. Proyek jalur HOT mencapai tahap penutupan transaksi keuangan atau financial close pada tahun 2007 dan mulai dibuka pada tahun 2012. Berkaca pada pengalaman ini, VDOT kembali memanfaatkan konsep jalur HOT dan memberikan kontrak kedua pada tahun 2011.

Sumber: Virginia HOT Lanes website (http://www.virginiahotlanes.com); Gary Groat (2004) 'Loosening the Belt', Roads and Bridges, 42(4); Virginia Department of Transportation (2008) Virginia HOT Lanes: Fact Sheet, Richmond, VA

Keterbatasan dan Tantangan Potensial KPS – Perencanaan dan Seleksi Proyek yang Lemah

Meskipun proses KPS dapat memberikan informasi lebih dalam dan analisa tambahan untuk mendukung seleksi proyek, pemerintah tetap berTanggungjawab untuk menentukan proyek yang akan dilaksanakan. Hal ini menimbulkan keterbatasan atas sejauh mana KPS dapat membantu meningkatkan proses seleksi proyek. KPS bahkan dapat mengganggu prioritas investasi – proyek prioritas rendah mungkin dilaksanakan semata-mata karena proyek tersebut lebih mudah dilaksanakan.

Terlebih lagi, pengaruh KPS terhadap perbaikan perencanaan tidak signifikan. Dalam hal inisiatif proyek KPS dilakukan oleh pemerintah, perusahaan swasta hanya dapat merespon dengan menghindari proyek yang kelihatannya tidak layak sebagaimana dijelaskan di atas. Dalam hal usulan KPS diajukan oleh investor swasta hal ini seringkali tidak dapat mengatasi kelemahan perencanaan dan koordinasi antar - sektor atau antar-perbatasan regional. Sebagai contoh, **proyek jalur HOT yang dijelaskan dalam Kotak 1.5: Jalur HOT di Virginia – Contoh Inovasi Sektor Swasta tidak berlanjut ke Maryland**, negara bagian tetangga tempat setengah dari jalur lingkar luar tersebut. Demikian juga, dalam menghasilkan usulan proyek, perusahaan swasta berfokus pada proyek yang layak secara finansial, tetapi mungkin tidak akan mengusulkan proyek yang menguntungkan secara ekonomis yang membutuhkan kontribusi pemerintah.

Kekakuan kontrak KPS juga dapat memperparah tantangan perencanaan sektor. Sebagaimana dijelaskan dalam **kajian House of Lords Kerajaan Inggris mengenai program KPS** [#248, halaman 28- 29] proyek-proyek KPS melibatkan komitmen jangka panjang, sehingga biaya yang ditimbulkan bila diperlukan adanya perubahan (atau bila terjadi kesalahpahaman sejak awal) mungkin sangat mahal. Walaupun perubahan dalam pengadaan publik tradisional juga menimbulkan biaya tambahan, pada umumnya biaya tersebut lebih rendah dibandingkan KPS, mengingat ketiadaan komitmen kontraktual jangka panjang memudahkan penggunaan tekanan pasar dan persaingan.

Terdapat keterbatasan sehubungan dengan sejauh mana KPS dapat meningkatkan analisa proyek. Pertama-tama, sektor swasta juga tidak kebal terhadap bias optimisme. Analisa **Standard & Poor** yang telah dijelaskan sebelumnya memang menunjukkan bahwa kreditur membuat asumsi yang lebih realistis dibandingkan badan pemerintah – meskipun demikian mereka tetap menetapkan proyeksi lalu lintas yang terlalu tinggi. Proyeksi lalu lintas yang disusun oleh bank secara lebih konservatif masih menetapkan proyeksi lalu lintas yang terlalu tinggi, hingga hampir 20 persen – lihat [#25]. Di Spanyol [#270], estimasi lalu lintas oleh pemegang konsesi yang menerima beberapa kontrak KPS untuk pembangunan jalan tol bahkan terbukti lebih optimis – pendapatan yang dihasilkan oleh perusahaan-perusahaan tersebut nyaris tidak memadai untuk membayar bunga utang. Kedua, apabila pihak swasta dalam suatu KPS tidak menanggung risiko lalu lintas, atau risiko proyek lainnya, insentif untuk melaksanakan analisa yang cermat semakin berkurang. Struktur KPS bahkan dapat memperlemah insentif pemerintah untuk melakukan analisa yang cermat, dengan mengaburkan biaya dan risiko yang ditanggung oleh pemerintah (lihat tantangan potensial yang dijelaskan dalam bab 1.3.1: Kekurangan Pendanaan).

Terakhir, KPS dapat membuka peluang terjadinya korupsi, yang dapat menimbulkan bias dalam seleksi proyek. Apabila seleksi proyek tidak dilakukan berdasarkan analisa, tetapi lebih didasarkan pada pengaruh korupsi atau pengejaran keuntungan politis, KPS kemungkinan akan menderita dampaknya. Panduan dalam menilai risiko korupsi dan mitigasi risiko tersebut dijelaskan dalam seri **buku sumber World Bank mengenai tata kelola** dalam sektor air, transportasi dan listrik. [#279, #280, #281].

Kebijakan-kebijakan dan proses-proses yang disajikan dalam Modul 2 dan 3 dalam Panduan ini, dan dalam daftar referensi, dapat membantu pemerintah menghindari tantangan perencanaan dan seleksi proyek yang dapat mengurangi kefektifan proyek KPS.

1.3.3 Kelemahan Manajemen

Keterlibatan sektor swasta dalam penyediaan infrastruktur pada umumnya dilakukan dengan pertimbangan sektor swasta lebih efisien dan efektif dalam mengelola proyek pembangunan infrastruktur dan dalam mengelola penyediaan layanan ketika aset siap digunakan.

Kualitas layanan infrastruktur yang diberikan oleh badan pemerintah seringkali terkendala keterbatasan kapasitas dan lemahnya insentif manajemen. Hal ini meningkatkan biaya infrastruktur – sebagai contoh, **studi diagnostik World Bank mengenai infrastruktur Afrika** [#106, halaman 71-74] memperkirakan bahwa inefisiensi penyedia infrastruktur dan fasilitas umum milik pemerintah di Afrika Sub-Sahara memakan biaya sekitar US$ 6 miliar setahun. Inefisiensi tersebut juga mengurangi manfaat yang diterima pengguna atas layanan tersebut.

Berbagai studi yang membandingkan KPS dengan infrastruktur yang diperoleh atau dikelola oleh pemerintah menemukan bahwa KPS dapat mencapai hasil yang lebih memuaskan, baik dalam pembangunan aset infrastruktur baru maupun penyediaan layanan infrastruktur, yang akan dijelaskan secara satu persatu di bawah ini. Meskipun demikian, mencapai manfaat tersebut, dan memastikan manfaat tersebut menghasilkan biaya infrastruktur yang lebih rendah bagi pembayar pajak dan pengguna, akan tergantung kepada keefektifan pemerintah dalam penyusunan struktur, pengadaan dan pelaksanaan KPS; dan dapat terhalang apabila kelemahan kapasitas pemerintah atau sektor swasta menyebabkan proses lelang tidak dikelola dengan baik atau kontrak tidak dirancang dengan baik, dan negosiasi ulang yang terlalu sering, sebagaimana dijelaskan di bawah ini.

Solusi yang Ditawarkan KPS — Perbaikan pembangunan aset baru

KPS telah terbukti mengurangi waktu pembangunan dan kelebihan biaya yang timbul dalam pembangunan aset infrastruktur baru dibandingkan dengan pengadaan publik tradisional.

Di Kerajaan Inggris, Badan Audit Nasional atau National Audit Office melakukan survei proporsi proyek KPS yang melebihi anggaran atau terlambat diselesaikan, dan membandingkan hasilnya dengan kajian sebelumnya mengenai kinerja proyek yang pengadaannya dilakukan oleh pemerintah. KPS mengungguli proyek pemerintah, terutama dari segi biaya – walaupun selisih biaya pada tahun 2008 lebih rendah dibandingkan pada tahun 2003. Sebagaimana dijelaskan juga dalam **kajian program KPS yang dilaksanakan House of Lords**, perbaikan pengadaan publik di Kerajaan Inggris mungkin berhasil mempersempit perbedaan dengan KPS [#248, halaman 19-20].

Di Australia, dua studi telah memisahkan proses pengembangan proyek untuk mendapatkan perbandingan yang lebih terperinci. KPS secara konsisten unggul dalam mencapai kelebihan biaya proyek yang lebih rendah. Perbandingan ketepatan waktu penyelesaian proyek menunjukkan bahwa baik KPS dan proyek-proyek yang pengadaannya dilakukan secara tradisional membutuhkan waktu lebih lama dari perkiraan. Kedua studi tersebut mendukung klaim bahwa kontrak KPS yang telah ditandatangani memiliki tingkat akurasi estimasi yang lebih tinggi dibandingkan dengan pengadaan tradisional. Akan tetapi, kedua studi tersebut tidak memberikan kesimpulan yang jelas apakah proyek KPS secara otomatis lebih ekonomis dibandingkan proyek-proyek yang pengadaannya dilakukan secara tradisional. Kedua studi tersebut menunjukkan bahwa keterlambatan terjadi dalam tahap yang berbeda-beda dalam proses pengembangan proyek. Proses penyusunan kontrak yang kompleks berarti KPS dapat mengalami penundaan pada tahap awal, tetapi cenderung tepat waktu setelah kontrak telah ditandatangani. Kontrak untuk proyek yang pengadaannya dilakukan dengan cara tradisional mungkin dapat disusun dalam jangka waktu lebih singkat, tetapi hal ini rata-rata diimbangi dengan keterlambatan dalam pelaksanaan.

Bagian terpilih dari kedua studi tersebut diringkas dalam Tabel 1.3 : *Perbandingan KPS dan Pengadaan publik di Kerajaan Inggris* dan Tabel 1.4: *Perbandingan KPS dan Pengadaan publik di Australia.*

Tabel 1.3 : Perbandingan KPS dan Pengadaan Publik di Kerajaan Inggris

Sumber	Perbandingan	Proporsi Proyek yang Melampaui Anggaran (%)		Proporsi Proyek yang Melampaui Jadwal (%)	
		KPS	Pemerintah	KPS	Pemerintah
Badan Audit Nasional, 2003	Pemberian kontrak dengan tahap akhir	22%	73%	24%	70%
Badan Audit Nasional, 2008	Pemberian kontrak dengan tahap akhir	35%	46%	31%	37%

Tabel 1.4: Perbandingan KPS dan Pengadaan Publik di Australia

Sumber	Perbandingan	Rata-rata Pelampauan Anggaran (% terhadap estimasi biaya awal)		Rata-Rata Keterlambatan (% terhadap estimasi jadwal awal)	
		KPS	Pemerintah	KPS	Pemerintah
Kemitraan Infrastruktur Australia atau Infrastructure Partnership Australia, 2007	Persetujuan awal dengan tahap akhir	12%	35%	13%	26%
	Kontrak dengan tahap akhir	1%	15%	-3%	24%
Kajian Duffield mengenai Kinerja KPS, 2008 [#62]	Pengumuman awal dengan tahap akhir	24%	52%	17%	15%
	Persetujuan anggaran dengan tahap akhir	8%	20%	12%	18%
	Kontrak dengan tahap akhir	4%	18%	1,4%	26%

Perusahaan-perusahaan konstruksi yang diwawancarai oleh Badan Audit Nasional Kerajaan Inggris memberikan indikasi bahwa KPS menerapkan disiplin yang lebih ketat sehubungan dengan kepastian biaya proyek. Hal ini terjadi karena KPS pada umumnya tidak mengizinkan penyesuaian harga kontrak akibat perubahan biaya, dan penyandang dana swasta melakukan pemeriksaan yang lebih teliti atas spesifikasi proyek. Keuntungan perusahaan swasta dari suatu KPS tergantung pada kemampuan perusahaan tersebut melaksanakan proyek tepat pada waktunya dan sesuai dengan anggaran – dengan demikian memberikan insentif yang lebih kuat dibandingkan dengan pengadaan publik, mengingat perubahan biaya dalam pengadaan publik tersebut seringkali harus ditanggung oleh pihak berwenang yang mengikat kontrak. Pada gilirannya, hal ini berarti perusahaan swasta akan membuat estimasi biaya yang lebih hati-hati dan konservatif sejak awal, dengan demikian membantu mengurangi bias optimisme yang dijelaskan dalam Bab 1.3.2: *Perencanaan dan Seleksi Proyek yang Lemah.*

Solusi yang Ditawarkan KPS—perbaikan penyediaan dan pengelolaan layanan

Studi mengenai dampak partisipasi sektor swasta dalam pengoperasian infrastruktur relatif sedikit jumlahnya. Meskipun demikian, bukti-bukti yang ada menunjukkan bahwa partisipasi sektor swasta dapat memperbaiki penyediaan dan pengelolaan layanan dibandingkan dengan layanan infrastruktur yang dijalankan pemerintah.

Sebagai contoh, **sebuah studi komprehensif pada tahun 2009 yang dilakukan oleh World Bank** [#109] menganalisa dampak penerapan partisipasi sektor swasta melalui konsesi atau privatisasi penuh fasilitas umum. Studi tersebut menggunakan analisa ekonometri untuk menilai kinerja lebih dari 1.200 fasilitas

umum air dan listrik di 71 negara berkembang dan negara transisi. Studi ini menemukan keuntungan efisiensi yang signifikan ketika partisipasi sektor swasta diterapkan – termasuk penurunan dalam tingkat kehilangan air serta peningkatan efisiensi pegawai. Keuntungan-keuntungan tersebut diiringi dengan perbaikan dalam penyediaan layanan, dengan jangkauan dan jam pelayanan yang semakin meningkat. Sebuah studi yang dilakukan oleh **Marin** mengenai partisipasi swasta dalam penyediaan fasilitas air untuk umum di daerah perkotaan, yang juga dilakukan pada tahun 2009, menganalis kinerja 65 KPS air berskala besar dan kontrak-kontrak sejenis (termasuk kontrak pengelolaan) di negara-negara berkembang di seluruh dunia. Marin juga menemukan bahwa penerapan operator swasta secara konsisten meningkatkan efisiensi operasional dan kualitas layanan [#180].

Keterbatasan dan Masalah Potensial KPS – kegagalan pelaksanaan KPS

KPS dapat menghasilkan perbaikan efisiensi dalam penyediaan infrastruktur sebagaimana dijelaskan di atas. Akan tetapi, menciptakan insentif untuk meraih keuntungan efisiensi, dan memastikan masyarakat dan pengguna akan menikmati manfaatnya, akan tergantung pada kemampuan pemerintah untuk menyusun struktur, melaksanakan pengadaan dan pengelolaan proyek KPS secara efektif sepanjang periode proyek tersebut – untuk memastikan tercapainya tekanan persaingan, transfer risiko yang nyata, dan memastikan perbaikan kinerja yang diantisipasi benar-benar terwujud dalam praktiknya. Hal ini mungkin sulit dicapai apabila lemahnya kapasitas sektor pemerintah menyebabkan pemerintah tidak memiliki sumber daya dan keahlian yang memadai untuk menyusun struktur KPS dan mengelolanya dengan baik.

Menerapkan proses pengadaan KPS yang kompetitif mungkin sulit dilakukan. Sebagaimana dijelaskan secara terperinci dalam Modul 3 dalam *Panduan Referensi* ini, pemerintah perlu melakukan pendekatan pasar melalui proyek KPS yang terstruktur dengan baik dengan proses lelang yang tepat. Apabila hal ini tidak dapat dicapai, peserta lelang mungkin menolak untuk berpartisipasi; atau mengajukan penawaran yang tidak dapat diperbandingkan satu sama lain (karena disusun berdasarkan asumsi yang berbeda-beda) atau mengajukan penawaran yang sengaja dibuat terlalu rendah, dengan ekspektasi untuk menyelesaikan ketidakpastian melalui negosiasi setelah proses lelang selesai. Hal ini dapat menjadi tantangan sulit, bahkan bagi negara-negara yang memiliki pengalaman luas dalam KPS. Sebagai contoh, kajian **House of Lords mengenai KPS** di Kerajaan Inggris [#248, halaman 20-21] menjelaskan bagaimana negosiasi pada tahap pemenang lelang mengakibatkan kenaikan harga dalam banyak proyek KPS.

Kajian komprehensif Guasch mengenai penerapan KPS di Amerika Latin [#123] menyoroti tantangan lain dalam mencapai manfaat persaingan – frekuensi negosiasi ulang dalam kontrak KPS. Dari sampel sebesar lebih dari 1.000 konsesi yang diberikan di Amerika Latin dan Karibia selama periode antara tahun 1985 hingga tahun 2000, Guasch menemukan bahwa 10 persen dari konsesi listrik, 55 persen dari konsesi transportasi, dan 75 persen dari konsesi air mengalami negosiasi ulang. Negosiasi ulang ini rata-rata terjadi dalam waktu 2,2 tahun setelah konsesi terkait diberikan. Guasch mengajukan teori bahwa tingginya frekuensi negosiasi ulang segera setelah pemberian konsasi mungkin mencerminkan kekurangan dalam proses awal lelang, regulasi yang lemah, atau oportunisme pihak swasta atau pemerintah. Sebagian besar negosiasi ulang menguntungkan pihak operator – contohnya, menghasilkan kenaikan tarif, atau pengurangan atau penundaan kewajiban investasi. Dalam kasus-kasus tersebut, penghematan efisiensi dari kedisiplinan biaya mungkin tidak diteruskan ke sektor pemerintah.

Kajian Abrantes de Sousa mengenai program KPS di Portugal juga menggambarkan kecenderungan yang serupa [#1, halaman 9-10]. Abrantes de Sousa mencatat bahwa kesediaan pemerintah yang jelas terlihat untuk melakukan negosiasi ulang kontrak menghambat proses persaingan, menyebabkan

peserta lelang menerapkan pengajuan penawaran strategis untuk memenangkan kontrak dengan tujuan melakukan negosiasi ulang setelahnya tanpa adanya kompetisi.

Terlebih lagi, manajemen transaksi KPS yang efektif hanyalah tahap awal dari proses KPS. Mencapai KPS yang berkelanjutan dalam jangka panjang membutuhkan tingkat komitmen dan kapasitas pemerintah dan pihak swasta yang konsisten sepanjang waktu. Apabila kondisi tersebut tidak dapat dicapai, entah karena prioritas pemerintah yang berubah-ubah atau tekanan dari luar, KPS mungkin berakhir dengan kegagalan – sebagaimana dijelaskan dalam Kotak 1.6: ***Ketika KPS Mengalami Kegagalan – Kasus konsesi air tahun 1993 di Buenos Aires.***

Kotak 1.6: Ketika KPS Mengalami Kegagalan – Kasus Konsesi Air Tahun 1993 di Buenos Aires.

Pada tahun 1990, Argentina menerapkan program konsesi berskala besar di sektor air. Perjanjian konsesi air dan sanitasi dengan pihak swasta ditandatangani di 28 persen dari total kotamadya negara tersebut, yang mencakup 60 persen dari populasi Argentina. Kontrak yang lebih dikenal adalah konsesi layanan air dan saluran buangan umum untuk Greater Buenos Aires, ditandatangani pada tahun 1993 dengan sebuah konsorsium yang dipimpin oleh perusahaan Perancis, Suez. Konsesi tersebut menunjukkan hasil yang positif dalam waktu singkat – produktivitas pekerja meningkat hampir tiga kali lipat, cakupan layanan meningkat, keandalan dan ketanggapan meningkat, dan harga layanan menurun. Akan tetapi, masalah implementasi awal juga timbul – kurangnya ketersediaan informasi bagi pengguna dan masyarakat, kurangnya transparansi dalam keputusan perundang-undangan, dan intervensi pemerintah yang bersifat *ad hoc*. Konsumen tidak mendapatkan keyakinan bahwa kesejahteraan mereka dilindungi, dan keberlanjutan konsesi tersebut diragukan.

Terdapat bukti bahwa operator swasta meningkatkan investasi dan memperluas akses – Suez mengklaim bahwa mereka telah memberikan akses terhadap air kepada 2 juta penduduk, dan akses terhadap sanitasi kepada satu juta penduduk. Pada tahun 1999, Suez memulai program untuk menyediakan akses bagi kawasan kumuh – akan tetapi krisis ekonomi Argentina segera menghentikan rencana tersebut.

Setelah krisis ekonomi pada tahun 2001, pemerintah Argentina membekukan tarif air, menyebabkan sebagian besar konsesi harus dinegosiasi ulang, dan beberapa di antaranya diakhiri lebih awal – sebagaimana halnya konsesi Buenos Aires, yang diakhiri pada tahun 2006.

Sumber: Claude Crampes and Antonio Estache, Regulating water concessions: Lessons from the Buenos Aires concession, Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note n.91, September 1996; Omar Chisari, Antonio Estache and Carlos Romero, Winners and losers from utility privatization in Argentina, World Bank Policy Research Working Paper 1824, September 1997; Lorena Alcázar, Manuel A. Abdala and Mary M. Shirley, The Buenos Aires water concession, World Bank Policy Research Working Paper 2311, April 2000; Michael Cohen and Alexandre Brailowsky (eds.)

Citizenship and governability: The unexpected challenges of the water and sanitation concession in Buenos Aires, The New School University, New York, 2004

Aset infrastruktur seringkali tidak terpelihara dengan baik, karena pemeliharaan tidak direncanakan dengan matang, atau karena ditundanya pemeliharaan yang telah direncanakan. Pertimbangan politik atau kecenderungan untuk mengejar keuntungan pribadi seringkali menimbulkan bias, sehingga belanja modal infrastruktur cenderung condong kepada aset baru dibandingkan pemeliharaan, sebagaimana dijelaskan dalam **analisa IMF mengenai korupsi dalam infrastruktur** [#225].

Pemeliharaan yang tidak memadai menyebabkan peningkatan biaya sepanjang umur aset, serta mengurangi manfaat yang dapat diambil. Pemeliharaan secara teratur pada umumnya merupakan jalan berbiaya rendah untuk mempertahankan aset infrastruktur pada kondisi terpelihara, dibandingkan dengan alternatif yang ada, yaitu membiarkan kualitas aset terus menurun hingga pada akhirnya diperlukan pekerjaan rehabilitasi besar-besaran. **Studi diagnostik World Bank mengenai infrastruktur Afrika** memperkirakan bahwa pemeliharaan preventif dalam sektor jalan di Afrika dapat menghemat belanja modal untuk rehabilitasi sebesar $2,6 miliar per tahun [#106, halaman 15]. Di Afrika Selatan, sebuah kajian mengenai pemeliharaan jalan yang dilakukan oleh Badan Jalan Nasional Afrika Selatan atau South African National Roads Agency mengindikasikan bahwa penundaan pemeliharaan jalan selama tiga tahun menyebabkan peningkatan biaya sebesar enam kali lipat dari biaya pemeliharaan preventif yang seharusnya. Apabila pemeliharaan jalan ditunda selama lima tahun, biaya meningkat sebesar 18 kali lipat dari biaya preventif [#218, halaman 36].

Kinerja yang buruk dari infrastruktur yang tidak terpelihara dengan baik juga memakan biaya bagi pengguna. Sebagai contoh, **laporan yang diterbitkan sebuah asosiasi insinyur di Amerika Serikat** [#2, halaman 1-4] memperkirakan bahwa kondisi jalan yang buruk menyebabkan pengendara motor harus mengeluarkan biaya sebesar $67 miliar per tahun untuk perbaikan dan peningkatan biaya operasional, sementara kebocoran pipa menyebabkan kerugian yang diperkirakan bernilai tujuh miliar galon air minum per hari.

Solusi yang Ditawarkan KPS — perbaikan pemeliharaan

KPS dapat memperbaiki pemeliharaan aset infrastruktur dengan meningkatkan insentif bagi pihak kontraktor swasta maupun pemerintah untuk menetapkan pemeliharaan yang berkualitas sebagai suatu prioritas.

KPS menggabungkan konstruksi atau rehabilitasi dan pemeliharaan rutin ke dalam satu kontrak tunggal. Hal ini membantu memberikan insentif bagi perusahaan swasta untuk membangun aset terkait dengan kualitas tinggi sejak awal, dengan demikian mengurangi kebutuhan pemeliharaan (sehingga menghasilkan biaya "seumur hidup" aset yang lebih rendah) sebagaimana dijelaskan dalam **laporan Badan Audit Nasional Kerajaan Inggris tahun 2009 mengenai kinerja KPS** [#253, halaman 8].

Setelah itu, pihak swasta memiliki insentif yang tinggi untuk melaksanakan pemeliharaan yang memadai. Dalam hal pendapatan pihak swasta tergantung kepada tarif yang dikenakan pada pengguna, operator memiliki insentif untuk memastikan aset terkait memenuhi persyaratan kinerja dan menarik pengguna. Dalam KPS yang dibiayai pemerintah, pendapatan operator umumnya tergantung pada ketersediaan aset dari waktu ke waktu, dan kemampuan operator untuk memenuhi tingkat kualitas layanan tertentu. Dalam hal ini, penyusunan KPS juga mewajibkan pemerintah untuk memberikan komitmen di muka untuk memastikan ketersediaan pendanaan untuk memelihara aset terkait dalam periode waktu tertentu. Hal ini dapat mengatasi kecenderungan pemotongan anggaran pemeliharaan seiring dengan berjalannya proyek dan dengan demikian menyebabkan penundaan pemeliharaan dan rehabilitasi yang diperlukan.

Beberapa jenis KPS atau kontrak terkait memberikan penghargaan langsung bagi perbaikan mutu pemeliharaan. Sebagai contoh, **Frauendorfer dan Liemberger** menjelaskan kontrak berbasis kinerja untuk pengurangan air nonpendapatan [#107, halaman 34-37]. Infrastruktur menyediakan contoh kontrak pemeliharaan berbasis kinerja yang yang memiliki berbagai karakteristik yang serupa dengan KPS, dan telah terbukti efektif meningkatkan mutu pemeliharaan di sektor jalan.

Kotak 1.7: Kontrak Jalan Berbasis Kinerja – Meningkatkan Pemeliharaan Infrastruktur

Kontrak jalan berbasis kinerja telah terbukti berhasil meningkatkan kualitas pemeliharaan jalan – suatu problem menyeluruh yang dihadapi berbagai negara. Sebagai contoh:

- Chad menderita akibat pemeliharaan jaringan jalan yang buruk akibat buruknya rancangan kontrak pemeliharan jalan dengan operator swasta, serta kurangnya pendanaan domestik. Pada tahun 2001, Chad memberikan sebuah kontrak pemeliharaan berbasis kinerja untuk jalan tidak beraspal sepanjang 441 km (7 persen dari jaringan jalan negara tersebut), yang membayar upah lumsum per kilometer untuk jalan yang dipelihara sesuai dengan standar yang telah ditentukan sebelumnya. Sejak itu, jalan tersebut telah memenuhi bahkan melebihi standar kinerja. Argentina juga memiliki pengalaman dengan kontrak berbasis kinerja sektor swasta untuk jaringan jalan negara tersebut. Kontrak-kontrak berbasis kinerja tersebut telah berhasil meningkatkan pemeliharaan dan keandalan jalan hingga memenuhi standar yang ditentukan oleh pemerintah, dan telah menghasilkan penghematan bagi Pemerintah Argentina sebesar 30% dalam bentuk tambahan belanja modal untuk rehabilitasi.

Sumber: Hartwig, T., Y. Mumssen & A. Schliessler (2005) 'Output-based Aid in Chad: Using Performance-based Contracts to Improve Roads', OBApproaches, 6, Global Partnership for Output Based Aid, World Bank; Liautaud, G. (2001) Maintaining Roads: Experience with output-based contracts in Argentina, Washington, DC: World Bank.

Keterbatasan KPS — kebutuhan akan rancangan kontrak dan peraturan yang efektif

Kemampuan KPS untuk menciptakan insentif bagi perbaikan pemeliharaan mungkin terbatas dalam situasi tertentu. Hal ini mungkin terjadi dalam hal:

- KPS yang dibiayai pengguna, dalam hal perusahaan KPS yang bersangkutan merupakan penyedia monopoli, atau dalam KPS yang dibiayai pemerintah, apabila standar kualitas dan keselamatan tidak ditetapkan, dipantau dan dilaksanakan dengan saksama. **Engel, Fischer, dan Galetovic** [#74] mencatat pentingnya pemantauan yang efektif guna mencapai manfaat potensial dari perbaikan pemeliharaan.

- Kontraktor tidak menanamkan modal atau kepentingan finansial yang signifikan dalam proyek terkait, sehingga kontraktor akan memilih untuk melepaskan diri dari kontrak dibandingkan mengeluarkan biaya pemeliharaan yang mahal. Risiko ini dijelaskan lebih jauh dalam Bab 1.4.2: *Hal-hal yang Perlu Dipertimbangkan Pemerintah*, mengenai bahaya proyek yang dibiayai dengan utang yang terlalu tinggi.

- Menjelang akhir periode kontrak, ketika kontraktor mengetahui bahwa mereka tidak akan meraih manfaat dari investasi pemeliharaan tambahan.

Keterbatasan-keterbatasan ini dapat dimitigasi melalui rancangan kontrak yang tepat sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam Bab 3.4: *Menyusun Rancangan Kontrak KPS.*

Referensi Utama: Tantangan Infrastruktur dan Solusi yang Ditawarkan KPS	
Referensi	**Keterangan**
Foster, V. & C. Briceño-Garmendia (eds.) (2010) Africa's Infrastructure: *A Time for Transformation*, Washington, DC: World Bank French Version: *Infrastructures africaines: Une transformation impérative*	Menyajikan hasil studi Diagnostik Infrastruktur Negara Afrika atau Africa Infrastructure Country Diagnostic (AICD), sebuah kajian komprehensif mengenai sektor infrastruktur di Afrika. Memerinci tantangan yang dihadapi dalam penyediaan infrastruktur di Afrika, dengan informasi kinerja per sektor.
Organization for Economic Co-Operation and Development (2007) Infrastructure to 2030 Volume 2: *Mapping Policy for Electricity, Water and Transport,* Paris, France: OECD French Version: *Les infrastructures à l'horizon 2030 (Volume 2): Electricité, eau et transports : quelles politiques?*	Menyajikan hasil studi 'kebutuhan infrastruktur global', mengkaji tren dan tantangan dalam sektor listrik, air dan transportasi, dan memberikan rekomendasi kebijakan. Mencakup estimasi kebutuhan infrastruktur di negara-negara OECD, serta mempertimbangkan peranan KPS dalam memenuhi kebutuhan tersebut.
Bent Flyvbjerg, Mette Holm & Søren Buhl (2002) Underestimating Costs in Public Works Project: Error or Lie? *Journal of the American Planning Association*, 68(3) 279-295	Studi global atas 258 proyek transportasi menemukan bahwa biaya aktual rata-rata 28 persen lebih tinggi dibandingkan biaya yang dianggarkan – 65 persen lebih tinggi dalam kasus proyek- proyek di luar Eropa dan Amerika Utara. Makalah ini memberikan penjelasan teknis, psikologis dan politis mengenai hasil-hasil tersebut.
Bent Flyvbjerg, Mette Holm & Søren Buhl (2005) How (In)accurate Are Demand Forecasts in Public Works Projects? The Case of Transportation, *Journal of the American Planning Association*, 71(2) 131-146	Studi atas 210 proyek transportasi di 14 negara ini menemukan bahwa sembilan dari sepuluh proyek jalur kereta api melaporkan estimasi arus lalu lintas yang terlalu tinggi sebesar rata-rata 106 persen. Akurasi proyeksi arus lalu lintas juga bervariasi untuk jalan, tetapi secara rata-rata estimasi arus lalu lintas jalan ternyata terlalu rendah.
Bent Flyvbjerg (2007) Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, and Cures, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 34, 578- 597	Menyajikan ringkasan hasil dan pelajaran yang dapat ditarik dari berbagai studi tersebut di atas, dan karya serupa lainnya – mengapa estimasi biaya dan manfaat proyek infrastruktur berskala besar umumnya tidak akurat.
Tanzi, V. & H. Davoodi (1998) *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth* (Economic Issues 12) Washington, DC: International Monetary Fund	Berkaca pada analisa antar-negara, mengajukan argumen bahwa korupsi menghambat pertumbuhan, dengan meningkatkan investasi publik sementara mengurangi produktivitas – meningkatkan pengeluaran investasi, tetapi membelanjakan pengeluaran yang lebih rendah untuk operasional dan pemeliharaan.
World Bank (2008) *Deterring Corruption and Improving Governance in the Water Supply & Sanitation Sector: A Sourcebook*	Bab 6 menjelaskan masalah korupsi dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek bermodal besar.
Advisory Council for the American Society of Civil Engineers (2009) *2009 Report Card for America's Infrastructure*, Washington, D.C.	Menetapkan 'peringkat' dan menjelaskan keadaan berbagai jenis infrastruktur di Amerika Serikat. Termasuk estimasi biaya bagi pengguna dan pemerintah akibat standar pemeliharaan yang buruk.
PricewaterhouseCoopers (2005) *Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity*, London	Bab 2 secara ringkas dan jelas menjabarkan keunggulan dan kelemahan penggunaan KPS.
Eggers, W. D. & T. Startup (2006) *Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships*, New York: Deloitte	Menelaah kasus KPS, menjelaskan manfaat umum KPS dibandingkan pengadaan tradisional. Juga mengkaji bagaimana pasar KPS umumnya berkembang, mempertimbangkan pengalaman KPS di beberapa sektor (dengan fokus pada negara-negara maju).

Referensi Utama: Tantangan Infrastruktur dan Solusi yang Ditawarkan KPS	
Referensi	**Keterangan**
Eduardo Engel, Ronald Fischer & Alexander Galetovic (2008) ***Public-Private Partnerships: When and How*****, IDEAS, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Documento de Trabajo 257**	Menjelaskan dalam situasi bagaimana KPS dapat memberikan nilai yang lebih baik dibandingkan pengadaan publik tradisional, serta menelaah beberapa argumen umum tetapi lemah mengenai KPS. Juga menjelaskan persyaratan kelembagaan untuk mencapai suatu program KPS yang sukses.
Ronald Fischer (2011) ***The Promise and Peril of PPPs: Lessons from the Chilean Experience*****, Working Paper 11/0483, London School of Economics**	Menggunakan pengalaman Chile dan negara-negara berkembang lainnya untuk menelaah manfaat dan masalah potensial KPS, serta menawarkan rekomendasi untuk mengatasi masalah-masalah yang umum terjadi.
Tim Irwin (2007) ***Government Guarantees Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*****, World Bank**	Bab 2 menjelaskan "pelajaran dari sejarah' pemberian jaminan pemerintah untuk proyek infrastruktur swasta, dengan kisah peringatan mengenai pemerintah yang terkena eksposur fiskal yang signifikan. Bab 3 menjelaskan alasan pemerintah dapat mengambil keputusan yang buruk sewaktu menyediakan penjaminan.
Abrantes de Sousa, M. (2011) ***Managing PPPs for Budget Sustainability: The Case of PPPs in Portugal, from Problems to Solutions*****, ppplusofonia blogspot, October 30, 2011**	Menjelaskan pengalaman KPS Portugal, termasuk adopsi KPS dalam waktu singkat tanpa pengendalian fiskal yang kuat dan risiko fiskal terkait. Juga mempertimbangkan bagaimana pengelolaan KPS yang lebih baik dapat berkontribusi dalam menyelesaikan masalah utang eksternal Portugal.
House of Lords, Select Committee on Economic Affairs (2010) ***Private Finance Projects and Off- Balance Sheet Debt*** **(HL Paper 63-I) London**	Menyajikan ringkasan hasil penyelidikan Select Committee mengenai penggunaan PFI. Menjelaskan program PFI Kerajaan Inggris, metode penilaian kesepadanan nilai dengan biaya proyek PFI, dan bukti dari saksi-saksi dan laporan mengenai pencapaian PFI pada praktiknya.
House of Lords, Select Committee on Economic Affairs (2010) ***Government Response to Private Finance Projects and Off-Balance Sheet Debt*** **(HL Paper 114) London**	Menjabarkan respon HM Treasury atas laporan Select Committee, memberikan perincian dan komentar lebih jauh mengenai praktik-praktik dan pencapaian PFI di Kerajaan Inggris.
Gupta, P., P. Gupta & T. Netzer (2009) ***Building India: Accelerating Infrastructure Projects, Mumbai,*** **India: McKinsey and Company**	Menjelaskan titik kemacetan dalam penyediaan infrastruktur di India dan kemungkinan solusi yang tersedia, termasuk menyoroti beberapa manfaat KPS.
National Audit Office (2003) ***PFI: Construction Performance*****, Report by the Comptroller and Auditor General HC 371, Session 2002-2003, 5 February, London**	Membandingkan proyek-proyek PFI di Kerajaan Inggris dengan survei sebelumnya mengenai proyek konstruksi yang dilaksanakan melalui pengadaan publik, dan menemukan bahwa proporsi proyek PFI yang selesai tepat waktu dan sesuai anggaran lebih tinggi jumlahnya.
National Audit Office (NAO) (2009) ***Performance of PFI Construction*****, London**	Memperbaharui laporan sebelumnya, menambahkan pengalaman hingga tahun 2008.
Infrastructure Partnerships Australia (2007) ***Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia*****, Sydney, Australia**	Membandingkan 21 proyek KPS dengan 31 proyek infrastruktur yang dilaksanakan melalui pengadaan tradisional, dan menemukan bahwa kelebihan biaya dan penundaan proyek KPS rata-rata lebih rendah.
Colin Duffield (2008) ***Report on the Performance of PPP Projects in Australia when compared with a representative sample of traditionally procured infrastructure projects*****, Melbourne, Australia: University of Melbourne**	Membandingkan kinerja biaya dan waktu 25 proyek KPS dengan 42 proyek yang dilaksanakan melalui pengadaan tradisional sepanjang serangkaian pencapaian proyek.

Referensi Utama: Tantangan Infrastruktur dan Solusi yang Ditawarkan KPS	
Referensi	**Keterangan**
Gassner, K., A. Popov & N. Pushak (2009) *Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution?*, Trends and Policy Options, No 6, World Bank	Analisa ekonometri komprehensif atas lebih dari 1.200 fasilitas umum di 61 negara berkembang dan transisi. Menemukan bahwa partisipasi sektor swasta meningkatkan efisiensi dan standar layanan.
Marin, P. (2009) *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experience in Developing Countries* (Trends and Policy Options No. 8) World Bank	Mengkaji pengalaman 65 KPS di sektor air di negara berkembang, menemukan perbaikan efisiensi dan kualitas layanan yang konsisten.
Jose Luis Guasch (2004) *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*, World Bank	Menjelaskan secara terperinci bagaimana rancangan KPS yang buruk dan lemahnya pelaksanaan dapat menyebabkan negosiasi ulang dan meningkatkan biaya. Disusun berdasarkan kajian atas pengalaman di Amerika Latin dan Karibia. Di negara-negara tersebut sebagian besar KPS harus dinegosiasi ulang dalam jangka waktu singkat setelah pemberian kontrak.
Frauendorfer, R. & R. Liemberger (2010) *The Issues and Challenges of Reducing Non-Revenue Water*, Manila, Philippines: Asian Development Bank	Bab 'menyulihdayakan aktivitas pengelolaan air nonpendapatan" (halaman 34-37) menjelaskan bagaimana kontrak berbasis kinerja dapat digunakan untuk membantu memperbaiki standar pemeliharaan.

1.4 Pembiayaan KPS

Pengalihan Tanggungjawab untuk mengumpulkan pembiayaan investasi infrastruktur ke sektor swasta merupakan salah satu perbedaan besar KPS dengan pengadaan konvensional. Dalam kasus seperti ini, pihak swasta dalam KPS berTanggungjawab untuk mengidentifikasi investor dan menyusun struktur keuangan proyek. Akan tetapi, praktisi sektor pemerintah perlu memahami struktur pembiayaan swasta untuk infastuktur dan mempertimbangkan implikasi potensial struktur tersebut bagi pemerintah. Bab ini:

- Memberikan pengenalan umum mengenai kemungkinan struktur pembiayaan swasta yang tersedia untuk proyek KPS (Bab 1.4.1).
- Menyoroti pokok masalah yang perlu dipertimbangkan pemerintah dalam pengadaan KPS yang dibiayai swasta – dalam arti, cara-cara yang mungkin perlu ditempuh oleh pemerintah untuk memfasilitasi atau mengendalikan prosedur yang ditempuh pihak swasta dalam mengumpulkan pembiyaan, untuk memastikan proyek terkait dapat dilaksanakan dengan sukses (Bab 1.4.2).
- Menjelaskan berbagai peran pembiayaan pemerintah yang berbeda-beda dalam KPS – yaitu, mengapa dan bagaimana permerintah dapat terlibat langsung dalam pembiayaan KPS (Bab 1.4.3)

Bab Pembiayaan KPS dalam **buku Farquharson et al mengenai KPS di pasar berkembang** [#95, Bab 5), memberikan tinjauan umum yang bermanfaat mengenai beberapa topik yang dibahas dalam bab ini. **Kemitraan Pemerintah Swasta: Prinsip-Prinsip Kebijakan dan Pembiayaan karya E.R. Yescombe** [#295], dan **Investasi Sektor Swasta: Pembiayaan Proyek, Proyek KPS dan Risikonya karya Jeffrey Delmon** [#58] merupakan sumber-sumber paling komprehensif yang mencakup berbagai topik pembiayaan KPS. Bab-bab yang relevan dalam buku-buku tersebut, sekaligus tautan ke sumber-sumber tambahan disajikan sepanjang bab ini untuk mendapatkan informasi lebih lanjut mengenai pokok-pokok permasalahan spesifik.

1.4.1 Struktur Pembiayaan KPS

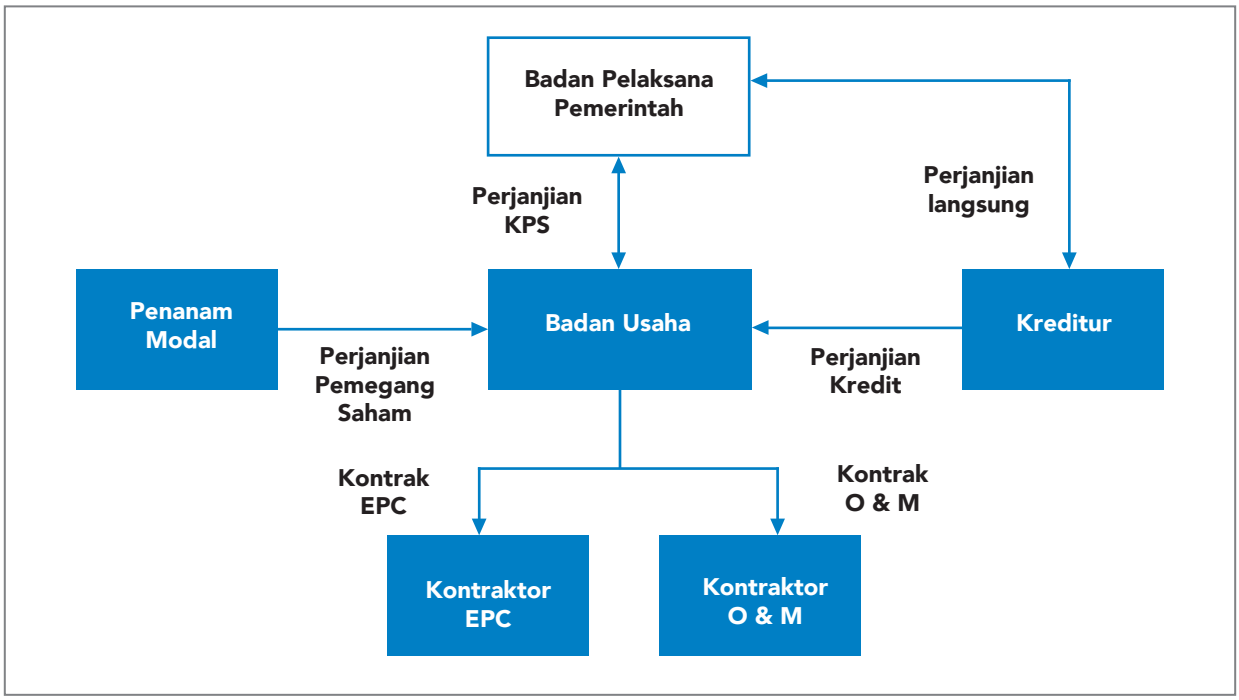
Sebagian besar pihak swasta dalam kontrak KPS merupakan badan usaha spesifik yang dibentuk khusus untuk KPS tersebut – seringkali disebut sebagai lembaga khusus atau *Special Purpose Vehicle* (SPV). Badan usaha tersebut menggalang dana melalui kombinasi ekuitas – yang ditanamkan oleh pemegang saham badan usaha – dan utang dari bank, atau melalui obligasi atau instrumen keuangan lainnya. Struktur pembiayaan merupakan kombinasi dari ekuitas dan utang, serta hubungan kontraktual antara pemegang saham dan kreditur.

Gambar 1.4: *Struktur Umum Proyek KPS* menggambarkan struktur kontrak dan pembiayaan yang umum bagi proyek KPS. Dalam hal ini, hubungan kontraktual utama pemerintah adalah dengan badan usaha. Struktur ini mungkin dilengkapi dengan perjanjian langsung antara badan pemerintah yang berwenang dengan kreditur; walaupun seringkali hubungan ini terbatas pada ketentuan-ketentuan yang menguntungkan kreditur yang diatur dalam perjanjian KPS, seperti hak turut campur atau jaminan pembayaran utang senior.

Penanam modal awal, yang mengembangkan proposal KPS, pada umumnya disebut sebagai pemegang saham proyek. Pada umumnya **penanam modal** dapat berupa pengembang proyek, perusahaan teknik atau konstruksi, perusahaan manajemen infrastruktur, dan pemodal swasta. **Kreditur** dalam proyek PPP di negara-negara berkembang dapat mencakup bank umum, bank pembangunan dan lembaga keuangan multilateral dan bilateral, dan investor lembaga seperti dana pensiun.

Sebagaimana disajikan dalam Gambar 1.4: **Struktur Umum Proyek** KPS, pada gilirannya badan usaha menjalin kontrak dengan berbagai perusahaan untuk mengelola rancangan dan konstruksi (umumnya dikenal sebagai Kontrak Teknik, Pengadaan dan Konstruksi atau Kontrak *Engineering, Procurement and Construction* "EPC"), dan operasi dan pemeliharaan (operations and maintenance, "O&M"). Kontraktor-kontraktor tersebut mungkin merupakan afiliasi dari penanam modal. **Buku Yescombe mengenai pembiayaan KPS** mencakup contoh-contoh struktur KPS untuk berbagai jenis KPS [#295, bab 1.4].

Gambar 1.4: Struktur Umum Proyek KPS



Sebagaimana dijelaskan dalam **bab pembiayaan KPS Farquharson *et al*** [#271, halaman 53], investasi modal menganut prinsip "pertama masuk, terakhir keluar" – dalam arti, setiap kerugian proyek pertama- tama ditanggung oleh penanam modal, dan kreditur hanya menanggung kerugian apabila investasi modal hilang sama sekali. Hal ini berarti, penanam modal menanggung risiko yang lebih tinggi dibandingkan pemberi utang, dan membutuhkan imbal hasil investasi yang lebih tinggi.

Pada umumnya, tujuan dari pemegang saham proyek dan penasihat mereka dalam menyusun suatu struktur keuangan adalah meminimalkan biaya pembiayaan proyek. Karena ekuitas lebih mahal dibandingkan utang, pemegang saham proyek menggunakan proporsi utang yang tinggi untuk membiayai suatu proyek.

Pembiayaan proyek KPS tanpa jaminan (non-recourse)

Berdasarkan pembiayaan proyek tanpa jaminan (*non-recourse*), kreditur hanya dapat menerima pembayaran dari pendapatan yang dihasilkan oleh badan usaha, tanpa jaminan (non-recourse) dari penanam modal. Dalam arti, kewajiban badan usaha dipisahkan dari kewajiban penanam modal, dan utang dijamin dengan arus kas dari proyek. Sebagaimana dijelaskan oleh **Yescombe dalam bab pembiayaan proyek KPS** [#295] struktur pembiayaan proyek pada umumnya melibatkan porsi utang yang besar. Secara umum, proporsi utang mewakili 70 hingga 95 persen dari total pembiayaan. Dari sudut pandang penanam modal, hal ini membantu mengelola risiko dengan membatasi eksposur terhadap suatu proyek dan memungkinkan investor untuk melaksanakan proyek yang jauh lebih besar dibandingkan dengan pengaturan sebaliknya, yaitu dengan jaminan (with recourse). Bagi kreditur, pengaturan ini mengharuskan kreditur melaksanakan uji tuntas yang ketat, dengan fokus kepada arus kas proyek dan struktur kontraktual.

Terdapat berbagai literatur mengenai struktur keuangan proyek, termasuk beberapa buku teks yang komprehensif. Buku-buku berikut ini merupakan titik awal bagi pembaca yang tertarik mempelajari topik ini lebih lanjut:

- Benjamin C. Esty (2004) *Modern Project Finance: A Casebook*, Hoboken, USA: John Wiley and Sons
- Scott L. Hoffman (2008) *The Law and Business of International Project Finance: A Resource for Governments, Sponsors, Lawyers, and Project Participants* (2nd ed.) New York: Cambridge University Press
- E. R. Yescombe (2013) *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance,* edisi ke 2, Oxford: Elsevier Science
- John D. Finnerty (2007) *Project Financing: Asset-Based Financial Engineering*, Hoboken, USA: John Wiley and Sons

Alternatif pembiayaan proyek tanpa jaminan (non-recourse)

Meskipun berguna untuk menggalang dana bagi investasi besar dengan proporsi utang yang tinggi, terdapat harga yang harus dibayar untuk pembiayaan proyek tersebut. Tingkat suku bunga utang untuk pembiayaan proyek lebih mahal dibandingkan utang negara, dan seringkali lebih mahal dibandingkan suku bunga yang dikenakan atas pinjaman perusahaan yang telah mapan. Biaya transaksi – yaitu biaya penyusunan struktur kontraktual dan melaksanakan uji tuntas yang memadai – dapat membuat struktur pembiayaan ini tidak menarik untuk transaksi yang lebih kecil. Atas dasar pertimbangan tersebut,

banyak proyek KPS berskala lebih kecil melakukan penyesuaian atas struktur pembiayaan proyek tanpa jaminan (*non-recourse*) untuk mencapai fleksibilitas kontraktual yang lebih luwes, atau mengurangi biaya pembiayaan.

Salah satu opsi adalah pemberian jaminan perusahaan oleh pemegang saham proyek kepada kreditur untuk menjamin seluruh atau sebagian utang proyek, sebagai bentuk dukungan kepada badan usaha. Kotak 1.8: *Contoh Struktur Pembiayaan Proyek dengan Jaminan Perusahaan* memberikan beberapa contoh.

Kotak 1.8: Contoh Struktur Pembiayaan Proyek dengan Jaminan Perusahaan (*with recourse*)

Dalam beberapa kasus, suatu badan usaha mungkin tidak sanggup menggalang pembiayaan tanpa jaminan. Salah satu opsi adalah pemberian jaminan perusahaan oleh pemegang saham proyek kepada kreditur untuk menjamin seluruh atau sebagian utang proyek. Sebagai contoh:

- Pada tahun 1997, sebuah konsesi untuk bagian timur jalur metro Manila diberikan kepada Manila Water Company, sebuah konsorsium yang dipimpin oleh Ayala Corporation dari Filipina, dengan penanaman modal dari United Utilities, Bechtel dan Mitsubishi Corporation. Akibat Krisis Keuangan Asia, Manila Water Company tidak mampu mendapatkan utang untuk membiayai investasi berdasarkan pembiayaan proyek tanpa jaminan, maka Ayala memberikan jaminan perusahaan untuk mendukung perusahan proyek tersebut.

- Pada tahun 1992, sebuah jalur pipa minyak di Kolombia tengah dikembangkan dalam bentuk ventura bersama antara perusahaan minyak nasional dan perusahaan minyak internasional dengan IFC sebagai kreditur utama. Pada saat itu, IFC mengkhawatirkan kemungkinan serangan gerilyawan dan proyek tersebut tertunda. Agar proyek dapat dilanjutkan, para pemegang saham memberikan jaminan penuh atas utang proyek tersebut.

Sumber-sumber: Esguerra, J. (2003) The Corporate Muddle of Manila's Water Concessions, New York , USA: WaterAid and Tearfund, halaman 19; International Finance Corporation, Project Finance in Developing Countries (Lessons of Experience Number 7), Washington, DC, Kotak 5.7, halaman 68

Alternatif lain untuk mengurangi biaya pembiayaan KPS adalah partisipasi pemerintah dalam struktur pembiayaan sebagaimana dijelaskan dalam Bab: 1.4.3: *Peranan Pembiayaan Pemerintah dalam KPS*. Pemerintah – atau lembaga keuangan milik pemerintah – dapat memberikan pembiayaan dengan berperan sebagai kreditur bagi badan usaha, atau dapat memberikan jaminan atas seluruh atau sebagian utang proyek.

1.4.2 Hal-hal yang Perlu Dipertimbangkan Pemerintah

Apabila suatu KPS melibatkan pendanaan swasta, investor pada umumnya memiliki Tanggungjawab utama untuk mengembangkan struktur pembiayaan. Meskipun demikian, pemerintah mungkin perlu memengaruhi struktur pembiayaan melalui beberapa cara. Pada tingkat yang paling mendasar, pemerintah perlu memastikan bahwa desain proyek "memenuhi persyaratan bank" – dalam arti, badan usaha tersebut mampu mendapatkan utang. Walaupun kemampuan mendapatkan utang merupakan fitur yang penting, utang dalam jumlah terlalu besar dapat mengurangi keefektifan pengalihan risiko. Oleh karena itu, pemerintah mungkin sebaiknya membatasi jumlah pembiayaan berbasis utang (rasio utang) yang diizinkan. Perincian-perincian lain yang jarang dimengerti tetapi tidak kalah penting mencakup: bagaimana mengelola risiko sejak pemberian kontrak hingga tahap penutupan transaksi keuangan;

bagaimana menangani kemungkinan restrukturisasi utang proyek; dan bagaimana mendefinisikan hak turut campur bagi kreditur dan pemerintah. Pokok-pokok permasalahan tersebut dijelaskan satu persatu di bawah ini.

Pemerintah juga dapat berpartisipasi dalam struktur pembiayaan. Pemerintah dapat menyediakan utang, penyertaan modal, atau jaminan – baik secara langsung, atau melalui lembaga keuangan milik pemerintah seperti bank pembangunan dan dana pensiun. Bab 1.4.3: *Peranan Pembiayaan Pemerintah dalam KPS* menjelaskan peran jenis pembiayaan pemerintah ini dalam KPS.

Kemampuan Memenuhi Persyaratan Bank

Kemampuan suatu proyek dalam mendapatkan pembiayaan seringkali disebut sebagai kemampuan memenuhi persyaratan bank. "Memenuhi persyaratan bank" sesungguhnya berarti suatu proyek bukan hanya mampu menarik pembiayaan melalui penyertaan modal dari pemegang sahamnya, tetapi juga melalui utang dalam jumlah sesuai kebutuhan. Bab mengenai **kemampuan memenuhi persyaratan bank dalam makalah Delmon** [#58, Bab 4] maupun **bab mengenai pembiayaan KPS dalam makalah Farquharson *et al*** [#95, halaman 54-57) menjelaskan faktor-faktor yang menjadi pertimbangan bank dalam memutuskan pemberian pinjaman untuk suatu proyek.

Agar suatu proyek mampu memenuhi persyaratan bank, kreditur memerlukan keyakinan bahwa badan usaha tersebut mampu membayar kembali pokok utang dan bunga terkait. Berdasarkan struktur pembiayaan proyek sebagaimana dijelaskan dalam Bab 1.4.1: *Struktur Pembiayaan KPS*, hal ini berarti arus kas yang dihasilkan aktivitas operasional harus memadai untuk membayar pokok utang dan bunga ditambah dengan margin yang dapat diterima. Hal ini juga berarti diperlukan kemungkinan yang tinggi bahwa risiko variasi arus kas akan berada dalam rentang margin tersebut. Oleh karena itu kreditur melakukan penilaian risiko proyek dengan cermat, serta penilaian atas pengalokasian risiko di antara pihak-pihak yang terlibat dalam kontrak.

Apabila risiko yang dialokasikan ke pihak swasta terlalu besar, kreditur akan mengurangi jumlah yang dapat dipinjamkan sampai margin arus kas terhadap pelunasan utang pokok dan bunga mencapai tingkat yang dapat diterima. Bila ini terjadi, maka dibutuhkan lebih banyak modal. Pada saat yang sama, badan usaha diharapkan dapat menghasilkan keuntungan yang cukup tinggi untuk memberikan kompensasi yang memadai untuk menutup tingkat risiko yang ditanggung pemegang saham.

Dari perspektif pemerintah, pertimbangan utama dalam memastikan kemampuan suatu proyek untuk memenuhi persyaratan bank adalah kelayakan teknis dan keuangan proyek tersebut, dan alokasi risiko yang tepat. Bab 3.2: *Penilaian Proyek KPS* memberikan panduan dalam melakukan penilaian kelayakan keuangan suatu proyek KPS potensial. Bab 3.3: *Penyusunan Struktur Proyek KPS* memberikan panduan dan peralatan alokasi risiko bagi praktisi.

Terlebih lagi, baik kreditur maupun pemegang saham memiliki insentif untuk mengurangi risiko dan memaksimalkan keuntungan. Hal ini berarti dalam menyusun struktur suatu KPS, pemerintah harus memainkan peranan yang sulit sebagai penyeimbang – memastikan proyek terkait memenuhi persyaratan bank, sekaligus menahan tekanan atas pemerintah untuk menerima risiko lebih tinggi dari yang diperlukan.

Membatasi Jumlah Utang yang Diizinkan

Pemegang saham proyek seringkali memiliki insentif untuk membiayai KPS dengan rasio utang terhadap modal yang tinggi – yaitu untuk mencapai tingkat utang yang tinggi. Sebagaimana dijelaskan

oleh **Yescombe** [#295], tingkat utang yang tinggi pada umumnya memungkinkan penanam modal meraih keuntungan yang lebih tinggi, dan memudahkan pengelolaan struktur keuangan, mengingat mendapatkan utang mungkin lebih mudah dibandingkan modal. Terlebih lagi, sebagaimana dijelaskan oleh **Ehrhardt dan Irwin** [#72], pemerintah seringkali memberikan lebih banyak perlindungan kepada kreditur dibandingkan penanam modal, dengan demikian memberikan tambahan insentif untuk menggunakan tingkat utang yang tinggi. Sebagai contoh, pemerintah mungkin memberikan jaminan berdasarkan pemintaan yang dirancang untuk memastikan pendapatan yang dihasilkan memadai untuk meembayar pokok utang dan bunga, atau menyetujui pelaksanaan pembayaran dalam hal pengakhiran kontrak lebih awal yang ditetapkan setara dengan nilai utang, sehingga kreditur tetap menerima pembayaran kembali dalam hal sponsor proyek gagal membayar kewajibannya sesuai ketentuan kontrak.

Akan tetapi, proyek dengan tingkat utang yang tinggi juga lebih rentan terhadap risiko gagal bayar dan kepailitan, sebagaimana juga dijelaskan oleh **Ehrhardt dan Irwin** [#72, halaman 35-38]. Kotak 1.9: *Contoh KPS dengan Tingkat Pembiayaan Berbasis Utang Terlalu Tinggi – Trem dan Kereta Victoria* di bawah ini memberikan contoh KPS dengan tingkat pembiayaan berbasis utang tinggi yang berakhir dengan gagal bayar.

Guna memastikan tingkat pembiayaan berbasis utang yang berkelanjutan, dan penyertaan modal yang cukup besar dalam suatu proyek, pemerintah dapat mempertimbangkan penerapan rasio modal minimum untuk KPS. Sebagaimana dicatat oleh **Ehrhardt dan Irwin** [#72, halaman 49-50], hal ini terutama penting apabila pemerintah juga memberikan jaminan yang dirancang untuk melindungi investasi kreditur. Akan tetapi, membatasi kemampuan investor untuk memilih struktur modalnya dapat meningkatkan biaya modal, sebagaimana dijelaskan dalam *catatan Gridline World Bank mengenai pembiayaan infrastruktur India* [#125, halaman 2]. Penulis juga mencatat pentingnya penyusunan struktur jaminan atau klausul pembayaran pengakhiran perjanjian untuk menghindari insentif untuk mencapai tingkat utang dan pembiayaan berbasis utang yang tinggi.

Kotak 1.9: Contoh KPS dengan Tingkat Pembiayaan Berbasis Utang Terlalu Tinggi – Trem dan Kereta Victoria

Pemerintah Negara Bagian Victoria memberikan lima waralaba (serupa dengan konsesi) untuk pengoperasian trem dan kereta komuter di Melbourne, dan kereta regional di Negara Bagian Victoria. Pemerintah memperkirakan total penghematan sebesar A$1,8 miliar sepanjang umur kontrak. Akan tetapi, total kontribusi modal, termasuk jaminan pelaksanaan, dari pemegang saham hanya bernilai A$135 juta, hanya mewakili 8 persen dari total laba. Struktur pembayaran KPS tersebut sangat tergantung kepada perkiraan pertumbuhan usaha dan pengurangan biaya. Ketika pertumbuhan dan pengurangan biaya tidak terealisasi, pemegang waralaba menderita kerugian. Karena penyertaan modal relatif rendah, operator dapat begitu saja melepas waralaba tersebut daripada menanggung kerugian dalam usaha memperbaikinya. Hal ini menempatkan pemerintah dalam posisi harus menegosiasi ulang kontrak terkait dengan operator yang ada.

Sumber: David Ehrhardt & Tim Irwin (2004) Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects:Policy towards Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy, Working Paper 3274, World Bank, Washington, D.C.

Risiko sejak pemberian kontrak hingga tahap penutupan transaksi keuangan

Suatu kontrak KPS terkadang diberikan dan ditandatangani sebelum proyek terkait mencapai tahap penutupan transaksi keuangan – yaitu sebelum pembiayaan untuk proyek terkait belum sepenuhnya didapatkan. Dalam periode antara tersebut, kreditur menyelesaikan proses uji tuntas mereka, termasuk melakukan kajian terperinci atas perjanjian KPS. Perjanjian kredit menetapkan "kondisi prasyarat" yang harus dipenuhi sebelum badan usaha dapat mengakses dana dari utang.

Proses ini menimbulkan risiko penundaan atau bahkan pembatalan proyek, apabila pemenang lelang tidak mampu menggalang pembiayaan dengan persyaratan yang diperkirakan. Sebagaimana dijelaskan olah **Farquharson *et al*** [#95, halaman 125], pemerintah mungkin mengalami tekanan untuk mengubah ketentuan-ketentuan dalam kontrak untuk memenuhi ketentuan persyaratan kreditur, karena mengulangi proses pengadaan pada tahap ini akan menyebabkan penundaan dan biaya transaksi tambahan bagi pemerintah.

Pemerintah hanya memiliki sedikit opsi untuk memitigasi risiko ini. Sebagaimana dijelaskan juga oleh **Farquharson *et al***, peserta lelang dapat diwajibkan memberikan jaminan pelaksanaan, yang dapat dicairkan apabila pemenang lelang gagal mencapai tahap penutupan transaksi keuangan dalam jangka waktu tertentu. Hal ini mungkin mendorong peserta lelang untuk mengembangkan rencana pembiayaan yang lebih konkret sebelum mengajukan penawaran. Opsi lain untuk sepenuhnya menghindari risiko ini, sebagaimana dijelaskan oleh **Delmon** [#58, halaman 445-446], pemerintah dapat mewajibkan penawaran dengan komitmen pembiayaan yang telah tersedia (disebut penawaran "dengan penjaminan"). Dalam hal ini, kreditur wajib menyelesaikan uji tuntas sebelum proses lelang selesai. Akan tetapi, kedua opsi tersebut meningkatkan biaya lelang, yang mungkin mengurangi minat peserta lelang dan menghambat kompetisi.

Pendekatan lain adalah dengan menerapkan pembiayaan pokok. Pembiayaan pokok adalah paket pembiayaan yang telah ditetapkan sebelumnya untuk proyek terkait, disusun oleh pemerintah dan diberikan kepada peserta lelang selama proses lelang. Pemenang lelang memiliki opsi, tetapi tidak memiliki kewajiban, untuk menggunakan paket pembiayaan tersebut untuk membiayai proyek. Pembiayaan pokok merupakan hal yang umum dalam transaksi Merger dan Akuisisi, dan telah dijajaki oleh beberapa pemerintah untuk proyek infrastruktur – contohnya, di Mesir [#116].

Restrukturisasi pembiayaan utang proyek

"Restrukturisasi pembiayaan" berarti mendapatkan utang baru untuk membayar pinjaman yang telah ada. Badan usaha dan pemegang sahamnya mungkin memiliki dua alasan utama untuk merestrukturisasi utang yang pada awalnya digunakan untuk membiayai proyek. Pertama, proyek tersebut mungkin tidak sanggup mendapatkan paket pembiayaan dengan masa jatuh tempo yang cukup panjang untuk menyamai jangka waktu proyek. Hal ini mungkin terjadi karena utang jangka panjang tidak tersedia pada saat proyek tersebut diberikan, atau karena kreditur memandang proyek tersebut terlalu berisiko untuk mendapatkan utang dengan jangka panjang. Dalam kasus ini, proyek tersebut dapat berjalan dengan utang berjangka waktu lebih pendek, sebagaimana dijelaskan dalam **bab mengenai penyusunan struktur keuangan oleh Yescombe** [#295, Bab 10]. Hal ini menimbulkan risiko restrukturisasi pembiayaan – yaitu risiko bahwa utang dengan jangka waktu lebih pendek tersebut tidak dapat direstrukturisasi dengan persyaratan yang diharapkan. Kontrak KPS harus menetapkan pihak mana yang wajib menanggung risiko restrukturisasi pembiayaan, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.3: *Penyusunan Struktur Proyek KPS.*

Salah satu opsi untuk memitigasi risiko restrukturisasi pembiayaan adalah "pembiayaan ambil-alih" , dalam skema ini kreditur kedua berjanji mengambil alih utang pada waktu tertentu di masa mendatang – dengan demikian mendorong kreditur pertama untuk memberikan utang dengan jangka waktu lebih panjang dibandingkan yang mungkin diberikan dalam situasi lain. Sebagai contoh, Indian Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL) telah menetapkan skema pembiayaan ambil-alih untuk proyek-proyek infrastruktur [#134].

Restrukturisasi pembiayaan juga dapat memberikan peluang bagi badan usaha dan pemegang sahamnya dalam hal tersedia persyaratan yang lebih menguntungkan. Karena proyek infrastruktur memiliki durasi yang panjang, pasar modal dapat berubah selama umur proyek dan mungkin menawarkan persyaratan yang lebih baik untuk utang proyek yang telah ada. Kreditur juga cenderung menawarkan persyaratan pembiayaan yang lebih baik untuk proyek-proyek dengan rekam jejak yang telah terbukti dan telah melewati risiko-risiko awal seperti konstruksi. **Bab Yescombe mengenai restrukturisasi utang** [#295] menjelaskan lebih jauh mengenai keuntungan potensial restrukturisasi bagi penanam modal.

Restrukturisasi dengan persyaratan yang lebih menguntungkan dapat mengurangi biaya keseluruhan bagi pengguna atau pemerintah, meningkatkan imbal hasil bagi investor, atau keduanya. Pemerintah perlu mempertimbangkan perlakuan keuntungan dari restrukturisasi sejak awal. Opsi yang tersedia termasuk:

- **Tidak mengambil tindakan** – membiarkan pemegang saham untuk menikmati keuntungan dari restrukturisasi melalui pembayaran dividen yang lebih tinggi.

- **Membagi keuntungan antara pemegang saham proyek dan pelanggan**, dengan memasukkan klausul dalam kontrak KPS atau peraturan KPS, yang menyatakan keuntungan dari restrukturisasi wajib dicerminkan dalam harga yang dibayarkan untuk aset atau layanan.

- Memasukkan ketentuan dalam kontrak KPS yang mengatur **hak pemerintah untuk mewajibkan atau meminta dilakukannya restrukturisasi utang proyek** apabila pemerintah meyakini tersedianya utang dengan persyaratan yang lebih menguntungkan di pasar.

Beberapa pemerintah telah menerapkan peraturan mengenai perlakuan keuntungan restrukturisasi KPS, sebagaimana dijelaskan oleh **Yescombe** [#295]. Sebagai contoh, pada tahun 2004, Bendahara Kerajaan Inggris menerapkan pembagian 50:50 antara investor dan pemerintah untuk setiap keuntungan restrukturisasi dalam kontrak standar PFI [#295]; ketentuan ini kemudian direvisi dalam setiap versi standar kontrak [#242]. Korea Selatan juga telah menerapkan ketentuan yang sama dalam peraturan perundangan-undangan yang mengatur tentang KPS. Sejak tahun 2008, pemerintah Kerajaan juga memiliki hak untuk meminta dilakukannya restrukturisasi utang proyek untuk memanfaatkan kondisi pasar modal yang lebih menguntungkan.

Hak turut campur

Hak turut campur merupakan wewenang pemerintah atau kreditur berdasarkan kontrak atau berdasarkan peraturan perundang-undangan negara terkait, untuk mengambil alih badan usaha dalam situasi tertentu. Hak turut campur bagi pemerintah pada umumnya hanya dapat dilaksanakan apabila proyek terkait menimbulkan risiko kesehatan dan keselamatan yang tinggi, ancaman terhadap keamanan nasional, atau apabila ketentuan hukum mengharuskan pemerintah mengambil alih proyek. Pemerintah juga mungkin mengakhiri perjanjian KPS dan mengambil alih proyek apabila badan usaha gagal memenuhi kewajiban penyediaan layanan.

Kreditur pada umumnya melaksanakan hak turut campur apabila badan usaha gagal memenuhi kewajiban pembayaran utangnya, atau apabila kontrak KPS tersebut terancam diakhiri akibat kegagalan memenuhi kewajiban penyediaan layanan.

Dalam situasi ini, kreditur pada umumnya akan menunjuk manajemen senior baru atau perusahaan lain untuk mengambil alih badan usaha. Penting bagi pemerintah maupun kreditur untuk memiliki kerangka kerja dan jadwal yang jelas untuk melaksanakan hak turut campur mereka, sehingga mereka dapat menerima informasi pada saat masalah mulai terjadi dan dapat mengambil tindakan korektif. Bab 3.4: *Menyusun Rancangan Kontrak KPS* memberikan perincian lebih lanjut mengenai prosedur untuk memasukkan klausul mengenai hak turut campur dalam suatu kontrak KPS.

1.4.3 Peranan Pembiayaan Pemerintah dalam KPS

Penggunaan pembiayaan swasta secara eksklusif bukan merupakan karakteristik yang menentukan suatu KPS – pemerintah juga dapat membiayai proyek KPS, baik seluruhnya maupun sebagian. Mengurangi jumlah investasi modal yang diperlukan dari pihak swasta mengurangi dampak transfer ri siko – memperlemah insentif pihak swasta untuk menciptakan nilai yang sepadan dengan biaya, dan memudahkan pihak swasta untuk menelantarkan proyek apabila keadaan tidak berjalan sebagaimana seharusnya. Akan tetapi, terdapat beberapa alasan yang menyebabkan pemerintah mungkin memilih memberikan pembiayaan bagi proyek KPS. Alasan-alasan tersebut antara lain adalah:

- **Menghindari premi risiko yang terlalu tinggi** – pemerintah mungkin memandang premi risiko yang dikenakan oleh sektor swasta untuk proyek terkait terlalu tinggi dibandingkan dengan risiko proyek yang sebenarnya. Hal ini dapat merupakan keputusan yang sulit, mengingat pasar keuangan pada umumnya memiliki kemampuan lebih baik untuk menilai risiko dibandingkan pemerintah, tetapi mungkin berlaku bagi proyek atau pasar baru, atau dalam hal pasar keuangan mengalami guncangan.

- **Memitigasi risiko pemerintah** – apabila pendapatan proyek tergantung kepada pembayaran rutin dari pemerintah, hal ini menimbulkan risiko bagi pihak swasta, yang akan tercermin dalam bi aya proyek. Apabila keandalan pembayaran pemerintah diragukan, subsidi pemerintah atau pembayaran di muka dalam bentuk pinjaman atau pembiayaan hibah, dibandingkan dengan pembayaran teratur, dapat meningkatkan kelayakan proyek menurut bank dan mengurangi biaya proyek.

- **Meningkatkan ketersediaan pembiayaan atau mengurangi biaya pembiayaan** – terutama ketika pasar modal belum berkembang, atau terguncang, sehingga ketersediaan pembiayaan jangka panjang mungkin terbatas, maka pemerintah mungkin memutuskan untuk memberikan pembiayaan dengan persyaratan yang tidak akan tersedia dalam kondisi sebaliknya. Pemerintah seringkali memiliki akses untuk memberikan pinjaman lunak, yang dapat diteruskan untuk mengurangi biaya proyek infrastruktur. Hal ini mungkin juga merupakan bagian dari kebijakan yang lebih luas dengan melibatkan lembaga pembiayaan milik negara untuk memberikan pinjaman jangka panjang untuk tujuan pembangunan.

Pemerintah dapat berkontribusi dalam struktur pembiayaan suatu KPS melalui beberapa cara yang berbeda. Pemerintah dapat memberikan pinjaman atau pembiayaan hibah secara langsung kepada badan usaha, atau memberikan jaminan pemerintah untuk utang swasta. Bank pembangunan milik pemerintah atau lembaga keuangan lainnya juga dapat dilibatkan – baik dengan memberikan pembiayaan bagi KPS sebagai bagian dari portofolio yang lebih luas, atau didirikan secara khusus untuk mendukung program KPS. Terakhir, pemerintah mungkin saja tidak mengalihkan fungsi pembiayaan proyek KPS kepada sektor swasta, melainkan mempertahankan Tanggungjawab berkelanjutan untuk belanja modal. Opsi-opsi tersebut dijelaskan secara lebih terperinci di bawah ini.

Pemerintah mungkin memiliki alasan yang lebih kuat untuk memberikan dukungan keuangan bagi KPS selama pasar modal mengalami guncangan, dan banyak pemerintah menerapkan dukungan keuangan dalam bentuk spesifik sebagai tanggapan atas guncangan pasar modal tersebut. Kotak 1.10: *Pelaksanaan KPS selama Krisis Keuangan Global* menjelaskan bagaimana beberapa pemerintah mendukung KPS selama Krisis Keuangan Global pada akhir tahun 2000an.

Kotak 1.10: Pelaksanaan KPS selama Krisis Keuangan Global

Krisis Keuangan Global yang terjadi pada akhir tahun 2000an mengurangi ketersediaan pembayaran berbasis utang untuk proyek KPS dan investasi serupa secara signifikan. Terdapat lebih sedikit kreditur yang bersedia memberikan pinjaman untuk proyek KPS – baik di pasar berkembang maupun pasar maju – dan persyaratan menjadi semakin ketat. Sebuah makalah **IMF** [#40] menyajikan bukti mengenai dampak krisis keuangan atas KPS.

Beberapa pemerintah menanggapi tantangan ini dengan menerapkan tindakan spesifik untuk mendukung KPS selama krisis. Di Kerajaan Inggris, Bendahara mendirikan Unit Pembiayaan Infrastruktur atau Treasury Infrastructure Finance Unit ("TIFU"), untuk memberikan pinjaman dengan tingkat suku bunga komersial bagi proyek-proyek KPS yang tidak mampu mendapatkan pembiayaan bank swasta dalam jumlah yang memadai. **Catatan World Bank mengenai TIFU** [#106] menjelaskan pengalaman Kerajaan Inggris dengan PFI selama krisis kredit. **Makalah Foster mengenai pengalaman di Victoria, Australia** [#105] menjelaskan bagaimana pemerintah melakukan penyesuaian berdasarkan masing-masing proyek, dengan melakukan perubahan prosedur alokasi risiko keuangan tertentu, termasuk memberikan jaminan jangka pendek.

Makalah Pusat Pengetahuan KPS Eropa atau European PPP Expertise Centre ("EPEC") mengenai krisis keuangan dan Pasar KPS *[#79] memberikan ide-ide lebih lanjut mengenai langkah-langkah yang dapat diambil pemerintah untuk mendukung KPS dalam situasi ini. Langkah-langkah tersebut termasuk perubahan pendekatan pengadaan, pemberian jaminan Negara atau pemberian utang gabungan, terutama sebagai tindakan jangka pendek, dan menyesuaikan struktur KPS untuk menarik jenis investor yang berbeda.*

Utang atau Pembiayaan Hibah secara langsung dari pemerintah kepada badan usaha

Pemerintah dapat memberikan pembiayaan secara langsung kepada suatu KPS, dalam bentuk pinjaman atau subsidi hibah yang dibayarkan di muka. Pembiayaan tersebut dapat merupakan hal yang vital bagi kelayakan proyek, apabila proyeksi pendapatan menunjukkan kecil kemungkinan proyek tersebut dapat dinilai layak secara finansial tanpa pendanaan pemerintah. Penyertaan modal juga dapat mengurangi biaya proyek bagi pemerintah, dengan membuka peluang tersedianya pembiayaan dengan persyaratan yang lebih baik dibandingkan persyaratan yang mungkin ditawarkan dalam situasi lain. Sebagai contoh:

- Di Amerika Serikat, Undang-Undang Pembiayaan dan Inovasi Infrastruktur Transportasi atau *Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act* (TIFIA) menetapkan suatu mekanisme fleksibel bagi Departemen Transportasi Amerika Serikat untuk memberikan pinjaman (dan jaminan pinjaman) secara langsung kepada pemegang saham proyek swasta dan pemerintah bagi proyek-proyek yang memenuhi syarat. Bantuan kredit tersebut ditawarkan dengan persyaratan yang fleksibel dan pada umumnya bersifat tersubordinasi, sehingga pada gilirannya memudahkan proyek tersebut untuk menarik lebih banyak modal swasta [#267, Bab 4].

- *Viability Gap Fund* India memanfaatkan dana yang disisihkan dari anggaran negara untuk memberikan subsidi modal di muka bagi proyek-proyek KPS, sebagaimana dijelaskan dalam Kotak 2.8: *Viability Gap Fund di India*. Panduan pemerintah India mengenai dukungan keuangan bagi KPS dalam Infrastruktur memberikan informasi lebih lanjut. Kesediaan sektor swasta untuk memberikan pendanaan juga dapat merupakan sinyal untuk membantu membangun keyakinan investor swasta. Sebagai contoh, setelah krisis keuangan tahun 2008, Bendahara Kerajaan Inggris menilai bahwa beberapa proyek infrastruktur dapat mengalami kesulitan mendapatkan utang dan berisiko dibatalkan. Bendahara kemudian mendirikan Unit Pembiayaan Infrastruktur atau *Treasury Infrastructure Finance Unit* ("TIFU"), untuk memberikan pinjaman dengan tingkat suku bunga komersial bagi proyek-proyek KPS yang tidak mampu mendapatkan pembiayaan bank swasta dalam jumlah yang memadai. Unit tersebut mendanai satu proyek besar pada bulan April 2009: proyek Air Greater Manchester. Menurut laporan **Badan Audit Nasional Kerajaan Inggris** [#254, halaman 8], kesediaan Bendahara memberikan pinjaman meningkatkan keyakinan pasar, dan pada bulan Juli 2010, 35 proyek lain telah disetujui tanpa pinjaman dari pemerintah.

Ketentuan Pemerintah mengenai ekuitas Lembaga Khusus (SPV)

Berdasarkan revisi kebijakan KPS Pemerintah Kerajaan Inggris yang diterapkan pada tahun 2012 – disebut sebagai "Pembiayaan Swasta 2" atau "Private Finance 2, "PF2" – Bendahara dapat melakukan penyertaan saham minoritas dalam modal proyek-proyek PF2 [#241]. Dasar pertimbangan kebijakan ini adalah untuk memberikan akses yang lebih baik bagi pemerintah terhadap informasi proyek, termasuk informasi sehubungan dengan kinerja keuangan badan usaha; memungkinkan pemerintah lebih terlibat dalam pengambilan keputusan strategis; dan meningkatkan nilai yang sepadan dengan biaya melalui pembagian imbal hasil investasi berjalan. Struktur serupa telah digunakan oleh beberapa pemerintah lain, seperti Pemerintah Daerah Flanders, di Belgia.

Akan tetapi, penyertaan modal pemerintah dalam KPS juga menimbulkan risiko bagi pihak sektor swasta yang terlibat, dan bila tidak dikelola dengan baik dapat menimbulkan kekhawatiran mengenai benturan kepentingan. Sebagai contoh, berdasarkan **kebijakan PF2 Kerajaan Inggris**, setiap penyertaan saham ekuitas dikelola oleh sebuah unit di Bendahara yang terpisah dari otoritas pelaksana pengadaan.

Jaminan pemerintah atas utang swasta bagi proyek

Selain memberikan pinjaman langsung, pemerintah dapat memberikan jaminan pelunasan atas utang yang diberikan oleh sumber-sumber swasta, apabila terjadi gagal bayar oleh pihak swasta. **Farquharson *et al*** [#95, halaman 63] mencatat bahwa memberikan jaminan bagi utang proyek mengurangi keefektifan pengalihan risiko ke sektor swasta. Berdasarkan pertimbangan tersebut, pemerintah seringkali hanya memberikan jaminan utang parsial– yaitu, jaminan pelunasan atas sebagian dari total utang.
Jaminan utang parsial telah digunakan oleh pemerintah negara berkembang maupun negara maju untuk mendukung program KPS mereka. Sebagai contoh:

- Dana Penjaminan Kredit Infrastruktur Korea memberikan jaminan utang proyek melalui struktur jaminan kontra. Dalam arti, Dana Penjaminan Kredit tersebut menjamin utang berjangka siaga yang diberikan oleh lembaga keuangan, yang dapat dicairkan oleh proyek untuk memenuhi pembayaran pokok utang dan bunga atas utang senior.

- Kazakhstan memberikan jaminan atas surat jaminan infrastruktur yang diterbitkan untuk KPS transportasi Kazakhstan. Penjaminan surat jaminan oleh pemerintah memberikan rasa aman bagi dana pensiun untuk menanamkan investasi dalam proyek tersebut [#263].

Penggunaan jaminan harus dipertimbangkan dengan hati-hati, dan ditujukan untuk menutup risiko yang dapat dikelola dengan baik oleh pemerintah. Jaminan yang tidak digunakan dengan tepat oleh pemerintah dapat meningkatkan eksposur fiskal pemerintah, dan mengurangi nilai yang sepadan dengan biaya dengan mengurangi efektivitas pengalihan risiko riil kepada pihak swasta, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 1.4.2 mengenai bahaya tingkat utang yang terlalu tinggi, dan Bab 1.3.1 mengenai kurangnya kejelasan fiskal untuk KPS. Informasi lebih lanjut mengenai jaminan pemerintah dan manajemen keuangan pemerintah untuk KPS dapat ditemukan dalam Bab 2.4: *Kerangka kerja Manajemen Keuangan Pemerintah untuk KPS.*

Struktur anjak piutang

Suatu struktur pembiayaan yang terkadang digunakan untuk mengurangi biaya pembiayaan KPS adalah model anjak piutang, yang dapat digunakan dalam proyek KPS yang "dibiayai pemerintah". Berdasarkan model ini, segera setelah konstruksi dirampungkan dengan memuaskan, pemerintah menerbitkan komitmen yang tidak dapat dibatalkan untuk membayar sebagian dari biaya kontrak kepada badan usaha – pada umumnya dalam jumlah yang cukup untuk menanggung pembayaran pokok utang dan bunga. Hal ini dapat mengurangi biaya pembiayaan proyek. Akan tetapi, hal ini berarti pemerintah mempertahankan risiko yang lebih besar berdasarkan KPS tersebut, dan pembayaran pokok utang dan bunga tidak lagi tergantung pada kinerja, dengan demikian kreditur tidak lagi memiliki kepentingan untuk memastikan kinerja proyek selama periode operasional. Model anjak piutang telah digunakan secara luas untuk proyek-proyek berskala kecil di Jerman – umumnya proyek-proyek kotamadya – dengan lebih dari setengah KPS yang dilaksanakan antara tahun 2002 hingga 2006 menggunakan struktur ini. Untuk mendapatkan perincian lebih lanjut mengenai model anjak piutang, lihat **artikel Daube** yang membandingkan pembiayaan proyek dengan model anjak piutang [#57].

Variasi dari model anjak piutang adalah *cession de créance* (pengalihan piutang) yang digunakan di Perancis. Serupa dengan anjak piutang, segera setelah infrastruktur terkait selesai dibangun dan siap dioperasikan, pemerintah mungkin membuat komitmen untuk melakukan serangkaian pembayaran yang tidak tergantung pada ketersediaan, pembayaran tersebut memadai untuk menanggung sebagian atau seluruh pembayaran pokok utang dan bunga badan usaha KPS.

Pemerintah Peru juga menerapkan struktur pembiayaan KPS yang merupakan variasi dari model anjak piutang. Dalam struktur tersebut komitmen pembayaran yang tidak dapat dibatalkan diterbitkan selama periode konstruksi pada saat selesainya pencapaian yang telah ditentukan. Struktur CRPAO dijelaskan dalam Kotak 1.11: CRPAO di Peru. Berbagai model jenis anjak piutang ini memungkinkan mitra swasta untuk membiayai investasinya secara bertahap, melalui sekuritisasi arus pembayaran masa depan yang dijamin sesuai dengan setiap tahap konstruksi. Akan tetapi, hal ini juga berarti Pemerintah berkomitmen untuk melakukan pembayaran sebagian jumlah kontrak terlepas dari penyelesaian aset. Relevansi pendekatan ini mungkin tergantung pada sifat aset terkait – terutama, apakah aset tersebut mudah dibagi.

Kotak 1.11: CRPAO di Peru

Di Peru, sebuah struktur pembiayaan inovatif telah dikembangkan untuk membiayai konstruksi konsesi jalan. Pemerintah Peru menerbitkan PAO (*Pago Annual de Obras* atau 'pembayaran tahunan atas pekerjaan') kepada kontraktor swasta berdasarkan penyelesaian pencapaian konstruksi. PAO adalah kewajiban Pemerintah Peru untuk melaksanakan pembayaran per tahun dalam Dolar (serupa dengan obligasi). Setelah PAO diterbitkan, pembayaran tidak lagi dikaitkan dengan kinerja atau pengoperasian jalan dan bersifat tidak dapat dibatalkan dan tanpa syarat. Utang untuk proyek ini

didapat melalui obligasi yang dijamin oleh sekuritisasi PAO, dikenal sebagai CRPAO (*Certificado de Reconocimiento de Pago Annual de Obras*).

Peru pertama kali menggunakan struktur pembiayaan ini pada tahun 2006 untuk membiayai badan jalan IIRSA Interoceania Sur pertama sepanjang 960 km. Proyek tersebut menggalang dana senilai US$ 226 juta dalam bentuk utang untuk proyek, yang mencakup jaminan kredit parsial senilai US$60 juta dari Inter-American Development Bank (IADB). Dua badan jalan Interoceania Sur berikutnya juga menggunakan struktur pembiayaan CRPAO.

Sumber: Fox, Kabance & Izquierdo (2006) IIRSA Norte Finance Limited, New York: Fitch Ratings; United States Agency for International Development, USAID (2009) Enabling Sub-Sovereign Bond Issuances: Primer and diagnostic checklist (FS Series 1), Washington, D.C.

Keterlibatan bank pembangunan atau lembaga keuangan pemerintah lainnya dalam KPS

Banyak pemerintah telah mendirikan bank pembangunan yang dimiliki publik atau lembaga keuangan lainnya, yang dapat memberikan serangkaian produk keuangan bagi proyek-proyek KPS. Lembaga keuangan tersebut mungkin dikapitalisasi oleh pemerintah, dan seringkali memiliki akses terhadap pinjaman lunak. Apabila lembaga-lembaga tersebut beroperasi kurang lebih sebagai lembaga keuangan komersial, mereka mungkin memiliki keunggulan dalam menilai kelayakan usulan proyek KPS dibandingkan pemerintah – walaupun beberapa lembaga semacam ini mungkin menghadapi tekanan politik yang dapat mengurangi kualitas uji tuntas atau proses penyusunan struktur proyek.

Dalam beberapa kasus, bank pembangunan yang telah mapan dapat memperluas aktivitias mereka dalam sektor KPS. Sebagai contoh, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) di Brasil merupakan kreditur besar bagi proyek-proyek infrastruktur swasta di Brasil – melaksanakan penilaian risiko dan menyediakan pembiayaan sebagaimana bank umum swasta [#29, Laporan Keuangan].

Atau, pemerintah dapat mendirikan lembaga keuangan khusus untuk melayani KPS, dan terkadang investasi infrastruktur lainnya. Sebagai contoh, India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL) didirikan pada tahun 2006 untuk menyediakan utang jangka panjang bagi proyek infrastruktur yang layak yang dilaksanakan oleh pemerintah atau perusahaan swasta. Di Indonesia, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia didirikan pada tahun 2009 sebagai suatu badan usaha milik negara untuk menyediakan penjaminan bagi proyek-proyek infrastruktur di bawah skema KPS. Tetapi, sebagaimana dijelaskan oleh **Klingebiel dan Ruster** dalam makalah mereka mengenai fasilitas infrastruktur [#172], kecuali kerangka kerja kebijakan dan kelembagaan telah dikembangkan untuk menyediakan proyek-proyek yang memenuhi persyaratan bank, maka kecil kemungkinan bahwa fasilitas pembiayaan yang didukung pemerintah akan memberikan hasil yang diharapkan.

Lembaga keuangan milik pemerintah juga dapat digunakan untuk melaksanakan koordinasi dan penegakan kebijakan KPS, dengan menetapkan peraturan dan persyaratan yang jelas mengenai kondisi yang harus dipenuhi agar pembiayaan dapat disalurkan. Hal ini terutama berlaku apa bila suatu lembaga keuangan secara khusus didirikan untuk melayani kebutuhan program KPS. Sebagai contoh, di Meksiko, sebagian besar KPS dilaksanakan dengan dukungan FONADIN, sebuah dana investasi infrastruktur di bawah bank pembangunan nasional BANOBRAS. Standar operasional FONADIN secara *de facto* menetapkan peraturan dan prosedur pelaksanaan proyek KPS, sebagaimana dijelaskan dalam Kotak 1.12: *FONADIN Meksiko.*

Kotak 1.12: FONADIN Meksiko

Sebelum tahun 2012, Meksiko tidak memiliki Undang-Undang KPS. Akan tetapi, sebagian besar badan pemerintah yang melaksanakan proyek dengan skema KPS didukung oleh *Fondo Nacional de Infraestructura* (FONADIN). Pengecualian umumnya terjadi bagi proyek-proyek yang "mandiri" – yaitu proyek yang menghasilkan pendapatan yang memadai untuk menutup biayanya; dua entitas pemerintah yang umumnya menggunakan metode ini adalah CFE (perusahaan listrik nasional) dan PEMEX (perusahaan minyak nasional).

Di samping memberikan pinjaman bersubsidi, dan dalam beberapa kasus, hibah, FONADIN dapat membantu badan-badan pemerintah dalam menyediakan hibah untuk mendanai studi pendahuluan proyek, dalam mempersiapkan dokumentasi proyek dan melaksanakan proses lelang. Pada praktiknya, hal ini berarti Dekrit Presiden yang menetapkan pendirian FONADIN pada tahun 2008 secara efektif mengatur sebagian besar proyek KPS. Berdasarkan dekrit tersebut, Standar Operasional FONADIN menetapkan ruang lingkup, serta proses dan prosedur untuk mengidentifikasi, menilai dan menyetujui proyek KPS.

Sumber: BANOBRAS (2000) FONADIN Reglas de Operacion (Standar Operasional)

Referensi Utama: Pembiayaan KPS	
Referensi	**Keterangan**
Farquharson, Torres de Mästle, dan Yescombe, bersama Encinas (2011) *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets,* World Bank/PPIAF	Bab 5 menyajikan tinjauan umum mengenai pembiayaan swasta untuk KPS, secara khusus berfokus pada tantangan yang dihadapi negara-negara berkembang.
E. R. Yescombe (2013) Public-Private Partnerships: Principles of Polic	Menyajikan liputan komprehensif mengenai pembiayaan KPS, menempatkan KPS dalam konteksnya; menjelaskan analisa keuangan KPS dan bagaimana analisa tersebut merupakan informasi yang menjadi dasar pengambilan keputusan oleh pihak pemerintah maupun swasta; struktur pembiayaan berbasis utang dan sumber-sumbernya; bagaimana rencana pembiayaan KPS disusun, dan bagaimana persyaratan pembiayaan dicerminkan dalam persyaratan kontraktual.
Delmon, Jeffrey (2009) *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risks* (edisi ke 2.), London: Kluwer Law International	Mencakup berbagai topik seputar pembiayaan KPS, meliputi pengantar menganai struktur pembiayaan proyek dan istilah-istilah umum (Bab 2); perjanjian kontraktual yang umum bagi KPS (Bab 3); dan kemampuan memenuhi persyaratan bank (Bab 4).
Daube, Vollrath & Alfen (2007) A Comparison of Project Finance and the Forfaiting Model as Financing Forms for *PPPs in Germany, International Journal of Project Management*, 28(4) 376-387	Menjelaskan model anjak piutang yang digunakan di Jerman sebagai alternatif pembiayaan proyek untuk mengurangi biaya pembiayaan proyek KPS.
David Ehrhardt & Tim Irwin (2004) *Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy*, World Bank Policy Research Working Paper 3274	Menjelaskan bagaimana kombinasi tingkat utang yang tinggi dan proyek-proyek berisiko tinggi serta keengganan membiarkan perusahaan KPS mengalami kebangkrutan dapat menimbulkan masalah bagi KPS, dan menyarankan opsi untuk membantu mengatasi masalah tersebut. Termasuk studi kasus KPS di Australia, Kerajaan Inggris, Brasil dan Meksiko.

Referensi Utama: Pembiayaan KPS	
Referensi	**Keterangan**
Clive Harris & Sri Kumar Tadimalla (2008) 'Financing the Boom in Public-Private Partnerships in Indian Infrastructure: Trends and Policy Implications', *Gridlines 45*, World Bank/PPIAF	Menjelaskan bagaimana struktur pembiayaan KPS di India telah berkembang seiring meningkatnya penggunaan KPS sejak pertengahan tahun 1990an – secara khusus mencatat proporsi pembiayaan berbasis utang yang semakin meningkat – dan menyampaikan beberapa pelajaran mengenai kebijakan.
Federal Highway Administration (2010) Project Finance Primer, US Department of Transportation, Washington, D.C.	Menyajikan garis besar mekanisme pembiayaan infrastruktur jalan raya Amerika Serikat. Bab 4 menjelaskan tiga mekanisme yang dapat digunakan pemerintah Amerika Serikat untuk memberikan bantuan kredit kepada investor swasta di sektor jalan.
Department of Economic Affairs (2008) *Scheme and Guidelines for Financial Support to Public Private Partnerships in Infrastructure.* New Delhi, India: PPP Cell, Ministry of Finance, Government of India	Menjelaskan skema Pembiayaan Kesenjangan Kelayakan India untuk memberikan subsidi modal bagi proyek infrastruktur swasta.
United Kingdom, House of Commons, Committee of Public Accounts (2010) *Financing PFI Projects in the Credit Crisis and the Treasury's Response,* House of Commons 553, Ninth Report of Session 2010–11, London	Departemen Bendahara Kerajaan Inggris menyajikan garis besar tanggapan mereka terhadap krisis keuangan, yang mencakup pendirian Unit Pembiayaan Infrastruktur untuk memberikan pinjaman dengan persyaratan komersial bagi proyek-proyek yang tidak mampu memperoleh utang dari bank-bank umum.
Edward Farquharson & Javier Encinas (2010) The UK Infrastructure Finance Unit: *Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis,* World Bank	Menyajikan ringkasan pengalaman PFI Kerajaan Inggris selama krisis keuangan, dan menyampaikan penjelasan tentang Unit Pembiayaan Infrastruktur Bendahara atau *Treasury Infrastructure Finance Unit*.
Burger, Tyson, Karpowicz & Delgado Coelho (2009) *The Effects of the Financial Crisis on Public- Private Partnerships,* Working Paper WP/09/144, International Monetary Fund	Menyelidiki dampak krisis keuangan global terhadap KPS, dan situasi yang tepat untuk memberikan dukungan kepada proyek baru maupun yang telah berjalan.
Richard Foster (2010) *Preserving the Integrity of the PPP Model in Victoria,* Australia, during the Global Financial Crisis, World Bank	Menjelaskan bagaimana pemerintah Negara Bagian Victoria, Australia, menyesuaikan program KPSnya dengan krisis keuangan global, dengan melakukan perubahan metode alokasi risiko keuangan tertentu yang dilakukan berdasarkan analisa proyek per proyek.
EPEC, European PPP Expertise Centre (2009) *The Financial Crisis and the PPP Market: Potential Remedial Actions,* Luxembourg	Memberikan ide bagi pemerintah mengenai jalan untuk mendukung KPS selama Krisis Keuangan Global. Ide-ide tersebut termasuk perubahan pendekatan pengadaan, memberikan jaminan Negara atau pinjaman bersama, terutama sebagai tindakan jangka pendek, dan menyesuaikan struktur KPS untuk menarik jenis investor yang berbeda.

MODUL 2
Penyusunan Kerangka Kerja KPS

KPS dapat dilaksanakan sekali saja tanpa kerangka kerja kebijakan pendukung yang spesifik. Tetapi, sebagian besar negara mencapai keberhasilan pelaksanaan program KPS dengan menyusun kerangka kerja KPS yang kokoh sebagai dasar program KPS. 'Kerangka kerja KPS' mengacu kepada kebijakan, prosedur, lembaga, dan peraturan yang secara bersama-sama mendefinisikan pelaksanaan KPS – yaitu, tata cara pengidentifikasian, penilaian, penyeleksian, penganggaran, pengadaan, pemantauan dan pertanggungjawaban KPS.

Penetapan kerangka kerja KPS yang jelas berarti mengumumkan komitmen pemerintah kepada KPS secara terbuka. Penetapan kerangka kerja tersebut juga mendefinisikan tata cara pelaksanaan proyek, dengan demikian membantu memastikan tata kelola program KPS yang baik – yaitu, menggalakkan efisiensi, pertanggungjawaban, transparansi, kepatutan, kesetaraan dan partisipasi dalam pelaksanaan KPS, sebagaimana diuraikan dalam Kotak 2.1: *Tata Kelola KPS yang Baik* di bawah ini. Hal ini akan membantu membangkitkan minat sektor swasta dan penerimaan masyarakat atas program KPS.

Kotak 2.1: Tata Kelola KPS yang Baik

Buku Panduan Komisi Ekonomi Eropa PBB atau United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) mengenai Menuju Tata Kelola KPS yang Baik mendefinisikan tata kelola sebagai 'proses yang dijalankan dalam tindakan pemerintah dan tata cara melaksanakan sesuatu, bukan hanya hasil yang dilaksanakan'. Seluruh elemen dalam Kerangka Kerja KPS yang diuraikan dalam modul ini berperan dalam tata kelola program KPS. UNECE menjelaskan lebih lanjut bahwa 'tata kelola yang baik' mencakup enam prinsip inti berikut ini:

- Efisiensi – penggunaan sumber daya dengan hemat, tanpa penundaan, korupsi, atau beban yang tidak seharusnya ditanggung oleh generasi mendatang.
- Pertanggungjawaban – tingkat pertanggungjawaban aktor politik kepada masyarakat atas tindakan mereka.
- Transparansi – kejelasan dan keterbukaan dalam pengambilan keputusan.
- Kepatutan – pengembangan dan penerapan peraturan tanpa merugikan masyarakat.
- Kesetaraan – penerapan peraturan yang setara atas seluruh anggota masyarakat.
- Partisipasi – keterlibatan seluruh pemangku kepentingan.

Salah satu tujuan penetapan kerangka kerja KPS yang kokoh adalah untuk memastikan prinsip-prinsip tata kelola yang baik tersebut dijalankan dalam pelaksanaan proyek-proyek KPS.

Uraian lebih lanjut mengenai tata kelola yang baik dalam konteks KPS dapat ditemukan dalam Buku Panduan UNECE mengenai Menuju Tata Kelola KPS yang Baik [#262, halaman 13-14] Bab 2.1: Prinsip-Prinsip Tata Kelola KPS yang Baik.

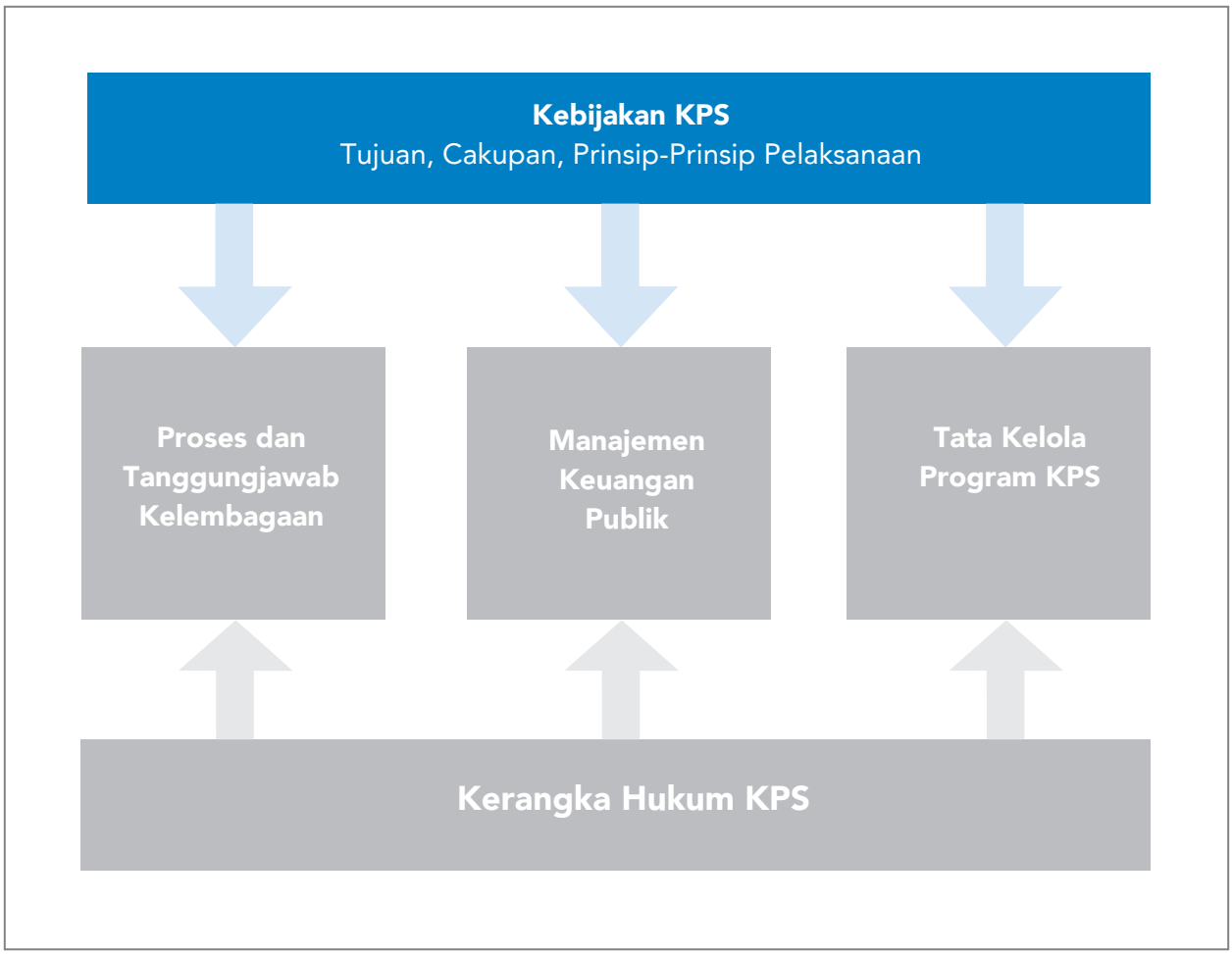
Mendefinisikan 'kerangka kerja KPS'

Tidak terdapat suatu 'model' kerangka kerja KPS tunggal. Kerangka kerja KPS pemerintah pada umumnya berkembang seiring dengan berjalannya waktu, umumnya sebagai respon terhadap tantangan- tantangan spesifik yang dihadapi program KPS terkait. Pada tahap awal program, kerangka kerja KPS mungkin lebih menekankan pada membuka jalan untuk melaksanakan KPS, dan menciptakan dan mendorong peluang untuk melaksanakan KPS. Di sisi lain, ketika jumlah KPS yang diterapkan secara *ad hoc* telah meningkat, kekhawatiran mengenai tingkat risiko fiskal program KPS mungkin menjadi stimulus untuk memperkuat kerangka kerja KPS. Dalam kasus ini, kerangka kerja KPS mungkin lebih menekankan pada peningkatan kontrol atas pengembangan KPS, atau perbaikan manajemen keuangan publik atas KPS, sebagaimana yang dilakukan Afrika Selatan. [#38].

Pada awalnya, penetapan kerangka kerja KPS seringkali mencakup pengenalan atas proses, perusahaan dan institusi yang bersifat spesifik untuk KPS, guna memastikan proyek-proyek KPS tunduk kepada disiplin yang setara dengan proyek-proyek investasi publik. Secara bertahap, seiring dengan bertambahnya pengalaman dalam KPS, kerangka kerja KPS tersebut mungkin diintegrasikan ulang dengan perencanaan infrastruktur dan investasi, pengadaan dan proses manajemen fiskal pemerintah yang normal, dengan KPS sebagai salah satu opsi di antara berbagai opsi untuk melaksanakan proyek investasi publik.

Solusi terbaik bagi tantangan serupa kemungkinan bervariasi antar negara – tergantung, antara lain, kepada kerangka hukum yang telah tersedia, lingkungan investasi, lembaga pemerintah dan kapasitas negara tersebut. Gambar 2.1: *Tinjauan Umum Kerangka Kerja KPS* mengilustrasikan komponen-komponen yang mungkin termasuk dalam kerangka kerja 'KPS yang komprehensif' dalam bagian-bagian komponen, sementara Kotak 2.2: *Kerangka Kerja KPS di Chile* dan Kotak 2.3: *Kerangka Kerja KPS di Afrika Selatan* di bawah ini menyajikan tinjauan singkat mengenai kerangka kerja KPS di Afrika Selatan dan KPS – dua negara dengan program KPS yang patut dicontoh.

Gambar 2.1: Tinjauan Umum Kerangka Kerja KPS



Sebagaimana ditampilkan dalam Gambar 2.1: Tinjauan Umum Kerangka Kerja KPS, komponen sebuah kerangka kerja KPS yang komprehensif dapat terdiri dari:

- Kebijakan – suatu perwujudan dari intensi pemerintah untuk menggunakan KPS dalam penyediaan layanan publik, serta tujuan, cakupan, dan prinsip-prinsip pelaksanaan program KPS.

- Kerangka hukum – peraturan perundang-undangan yang mendasari program KPP – memungkinkan pemerintah mengikat perjanjian KPS, dan menetapkan peraturan dan batasan pelaksanaan KPS. Kerangka hukum tersebut dapat mencakup undang-undang khusus KPS, ketentuan hukum dan undang-undang manajemen keuangan publik lainnya, atau ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku khusus untuk sektor tertentu.

- Proses dan tanggungjawab kelembagaan – langkah-langkah untuk mengidentifikasi, mengembang–kan, menilai, melaksanakan, dan mengelola KPS; dan peran berbagai lembaga dalam proses tersebut. Proses KPS yang sehat seharusnya efisien, transparan, dan diterapkan secara konsisten untuk mengendalikan kualitas proyek KPS secara efektif.

- Pendekatan manajemen keuangan publik – bagaimana komitmen fiskal sehubungan dengan KPS dikendalikan, dilaporkan dan dianggarkan, guna memastikan KPS menghasilkan nilai yang sepadan dengan biayanya, tanpa menimbulkan beban yang tidak perlu kepada generasi selanjutnya, serta tata cara pengelolaan risiko-risiko fiskal terkait.

- Pengaturan tata kelola dalam lingkup yang lebih luas – bagaimana lembaga-lembaga lain seperti badan pemeriksa, badan legislatif, dan pemerintah berpartisipasi dalam program KPS, serta pertanggungjawaban pihak-pihak pelaksana KPS atas keputusan dan tindakan yang diambil. Bab dalam modul ini menguraikan masing-masing elemen kerangka kerja KPS, dan memberikan contoh dan panduan bagi para praktisi.

Pada praktiknya elemen-elemen tersebut terkait erat satu sama lain. Sebagai contoh, proses pengembangan KPS dengan kontrol yang baik dan mempertimbangkan konsekuensi fiskal dan mencakup pengendalian oleh Kementerian Keuangan merupakan elemen yang vital bagi terbentuknya manajemen keuangan publik yang sehat bagi program KPS. Pelaporan komprehensif sektor publik atas komitmen fiskal dalam KPS pada gilirannya memungkinkan pengawasan program KPS secara efektif. Keterkaitan tersebut akan dibahas lebih lanjut sepanjang Modul ini.

Penjelasan lebih lanjut mengenai komponen umum kerangka kerja KPS dapat ditemukan dalam **Farquharson *et al*** [#95, halaman 15-16] dan **Yong** [#296, halaman 30], keduanya memberikan tinjauan singkat. **Rekomendasi OECD mengenai tata kelola pemerintah atas kemitraaan pemerintah swasta (2012)** [#196] juga mengemukakan prinsip-prinsip panduan bagi pemerintah negara anggota OECD mengenai pengelolaan KPS, yang mencakup tiga area: menetapkan kerangka kerja kelembagaan yang jelas, dapat diandalkan, dan sah, yang didukung oleh pihak berwenang yang kompeten dengan sumber daya yang memadai; menjadikan kesepadanan nilai dengan biaya sebagai dasar penyeleksian KPS; dan menggunakan proses anggaran secara transparan untuk meminimalkan risiko fiskal dan menjaga integritas proses pengadaan. Ketiga area tersebut disusun berdasarkan prinsip-prinsip OECD dalam keterlibatan pihak swasta dalam infrastruktur yang diterbitkan sebelumnya (2007) [#193].

Kajian terperinci mengenai kerangka kerja KPS di berbagai negara tersedia di:

- **Publikasi indeks Infrascope dari Economist Intelligence Unit (EIU)**, yang mengevaluasi lingkungan KPS di beberapa negara terhadap tolak ukur yang dirancang untuk menilai kesiapan negara tersebut untuk menjalankan KPS yang berkelanjutan. Tolak ukur tersebut mencakup sebagian besar elemen kerangka kerja KPS yang diuraikan di atas, serta pengalaman operasional negara tersebut dalam melaksanakan KPS, ketersediaan pembiayaan dan mekanisme pendukung pembiayaan, serta iklim investasi secara keseluruhan. Seri ini **mencakup indeks Infrascope EIU untuk Amerika Latin dan Karibia** [#67], disusun berdasarkan permintaan Dana Investasi Multilateral atauG Multilateral Investment Fund (MIF) IADB; **Indeks Infrascope EIU untuk kawasan Asia Pasifik**, disusun berdasarkan permintaan Asian Development Bank (ADB) [#151]; **dan indeks Infrascope EIU untuk Eropa Timur dan Negara-Negara Independen Persemakmuran** yang disusun berdasarkan permintaan Bank Eropa untuk Rekonstruksi dan Pengembangan atau European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).

- **Makalah Irwin dan Mokdad** mengenai pengelolaan kewajiban kontinjensi dalam KPS [#162], yang menguraikan pendekatan persetujuan, analisa dan pengelolaan KPS di Australia, Chile, dan Afrika selatan, dengan fokus ada manajemen fiskal.

Kotak 2.2: Kerangka Kerja KPS di Chile

Chile merupakan negara dengan pengalaman KPS yang substansial, dan memiliki kerangka kerja KPS yang disusun dengan baik. Pada tahun 2013, Chile menyetujui 69 proyek di sektor jalan, bandara, lembaga pemasyarakatan, waduk, transportasi perkotaan, rumah sakit dan sektor-sektor lainnya, dengan total nilai investasi sebesar US$14 miliar. Dekrit 164 menjadi dasar pelaksanaan KPS di Chile, dan menetapkan sebagian besar kerangka kerja yang masih digunakan hingga saat ini. Undang-Undang tersebut digantikan oleh Undang-Undang Konsesi pada tahun 2010 untuk menanggapi beberapa tantangan yang dihadapi program KPS di Chile hingga saat ini.

Undang-Undang Konsesi menetapkan Tanggungjawab kelembagaan dan proses pengembangan dan pelaksanaan KPS. Unit Konsesi di bawah Kementerian Pekerjaan Umum atau *Ministry of Public Works* (MOP) bertindak sebagai badan pelaksana seluruh KPS di Chile. MOP dapat menerima proposal dari badan pemerintah maupun investor swasta, dan menjalankan proses yang telah ditetapkan dengan jelas dalam melakukan penilaian atas proyek. Apabila suatu proyek dipandang sebagai kandidat KPS yang layak, Unit Konsesi MOP mempersiapkan dokumen lelang yang terperinci, melaksanakan proses lelang, dan menentukan dan mengumumkan pemenang lelang melalui dekrit. Unit tersebut kemudian mengelola kontrak KPS sepanjang umur proyek, menerima laporan rutin dari pemegang konsesi – dengan wewenang untuk meminta dilaksanakannya audit tambahan untuk memeriksa informasi yang diterima – serta mengelola perubahan atas kontrak yang diperlukan.

Badan Perencanaan Nasional atau *National Planning Authority* (NPA) wajib mengkaji dan menyetujui analisa teknis dan ekonomis proyek. Komite Konsesi atau *Concessions Council* - yang dipimpin oleh Menteri Pekerjaan Umum, dengan bantuan seorang penasihat yang dipilih oleh MOP, dan empat penasihat lainnya yang mewakili fakutas Teknik Sipil, Ekonomi dan Manajemen, Hukum dan Arsitektur dari University of Chile – harus menyetujui keputusan awal untuk melaksanakan proyek tersebut di bawah skema KPS.

Kementerian Keuangan harus menyetujui dokumen lelang KPS sebelum dokumen tersebut dapat dipulikasikan, dan menyetujui setiap perubahan yang dilakukan selama proses lelang, serta setiap perubahan signifikan yang dibuat selama umur kontrak. Kementerian Keuangan juga wajib menandatangani dekrit yang memberikan kontrak KPS kepada pemenang lelang. Kementerian telah membentuk sebuah Unit Kewajiban Kontinjensi untuk mengelola Tanggungjawab pengawasan tersebut. Unit Kewajiban Kontinjensi tersebut bertugas melaksanakan kajian terperinci atas proyek sebelum disetujui, dan menghitung nilai kewajiban pemerintah pada tahap awal dan sepanjang umur kontrak. Pemerintah Chile mengungkapkan komitmennya terhadap proyek KPS secara terbuka kepada publik melalui laporan kewajiban kontinjensi tahunan yang terperinci. Informasi mengenai program KPS juga dicantumkan dalam dokumentasi anggaran.

Bendahara melaksanakan seluruh pembayaran yang timbul dari kontrak KPP sesuai dengan prosedur dan pencapaian yang ditentukan dalam kontrak KPS. Komitmen pembayaran yang tercantum dalam kontrak telah disetujui sebelumnya oleh Kementerian Keuangan pada tahap persetujuan proyek. Struktur komitmen pembayaran sedapat mungkin disusun untuk mengurangi risiko fiskal – contohnya, pembayaran jaminan pelaksanaan pada umumnya jatuh tempo satu tahun setelah kegagalan pelaksanaan, pada saat jumlahnya telah diketahui. Sengketa yang timbul selama pelaksanaan proyek dapat diajukan ke hadapan Panel Teknis oleh pihak manapun. Apabila penyelesaian yang diusulkan Panel Teknis tidak menyelesaikan sengketa tersebut, para pihak dapat membawa sengket tersebut ke hadapan Komite Arbitrase atau Pengadilan Banding Santiago.

Sumber: Ministerio de Obras Públicas (2010) Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas, Santiago, Chile; Ministerio de Obras Públicas (2010) Historia de la Ley N.20410: Modifica la Ley de Concesiones de Obras Públicas y otras normas que indica, Santiago, Chile

Kotak 2.3: Kerangka Kerja KPS di Afrika Selatan

Afrika Selatan merupakan salah satu negara dengan pengalaman KPS yang substansial. Sejak tahun 2000 hingga April 2014, Afrika Selatan telah melaksanakan 24 proyek KPS di tingkat nasional dan provinsi dengan total investasi senilai lebih dari US$8,35 miliar.

Undang-undang yang mengatur KPS tingkat nasional dan provinsi adalah Peraturan Bendahara No. 16, yang diterbitkan di bawah Undang-Undang Manajemen Keuangan Publik tahun 1999 - undang-undang tersebut menguraikan proses, persyaratan dan persetujuan, dan Tanggungjawab kelembagaan entitas yang terlibat dalam KPS secara umum. Terdapat juga peraturan KPS tingkat daerah yang kurang lebih mencerminkan persyaratan yang diatur dalam Peraturan Bendahara No. 16.

Proses KPS dan Tanggungjawab kelembagaan ditetapkan dalam Manual KPS yang terperinci. Manual ini menguraikan interpretasi peraturan Bendahara yang tepat, dan memberikan panduan terperinci mengenai setiap langkah dalam proses KPS, masing-masing dalam modul yang terpisah. Setiap modul dalam manual tersebut diterbitkan sebagai Buletin Pelaksanaan Bendahara Nasional, dan dapat diperbaharui secara terpisah. Manual serupa, yaitu Panduan Penyediaan Layanan Tingkat Daerah dan KPS, menyediakan instruksi untuk KPS tingkat daerah.

Tanggungjawab untuk melaksanakan proyek KPS terletak pada badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak. Badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak harus mengidentifikasi dan menilai proyek-proyek KPS, dan mengelola proses lelang untuk menentukan pemenang lelang, dengan mengikuti panduan dan persyaratan terperinci (termasuk daftar pengecekan untuk setiap tahap dan formulir standar) yang ditetapkan dalam manual. Badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak berTanggungjawab atas pengelolaan KPS sepanjang umur kontrak, termasuk memastikan proyek tersebut memenuhi standar kinerja, menyelesaikan sengketa, dan menyusun laporan mengenai KPS dalam laporan tahunan lembaga/pemerintah daerah terkait.

KPS disetujui oleh Bendahara di tingkat nasional dan provinsi. KPS tingkat daerah tunduk kepada "pandangan dan rekomendasi" Bendahara. Proyek KPS diajukan untuk mendapatkan persetujuan pada empat tahap, yaitu setelah: (1) studi kelayakan telah diselesaikan, (2) dokumen lelang telah disusun, (3) penawaran telah diterima dan dievaluasi, dan (4) negosiasi telah dirampungkan dan kontrak KPS telah difinalisasi. Bendahara mendirikan sebuah Unit KPS pada tahun 2004, untuk menelaah seluruh pengajuan KPS dan merekomendasikan KPS untuk disetujui. Evaluasi Bendahara secara khusus berfokus pada kesepadanan nilai dengan harga dan keterjangkauan proyek KPS.

Pembayaran atas komitmen KPS dilaksanakan melalui proses penyisihan tahunan. Dewan Standar Akuntansi Amerika Selatan telah menerbitkan panduan mengenai akuntansi sektor publik untuk KPS. Manual KPS juga menetapkan persyaratan audit untuk KPS. Audit tahunan yang dilaksanakan Auditor Jenderal atas badan pemerintah yang berwenang harus menguji apakah persyaratan peraturan KPS telah dipenuhi, dan apakah implikasi keuangan yang timbul telah dicerminkan dalam laporan lembaga/pemerintah daerah terkait. Auditor Jenderal juga dapat melaksanakan audit forensik apabila terdapat kecurigaan adanya ketidakberesan.

Sumber: National Treasury (2004) Public Private Partnership Manual: National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act, Johannesburg, South Africa; Tim Irwin & Tanya Mokdad (2010) Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa, World Bank; P. Burger (2006) The Dedicated PPP Unit of the South African Treasury, Paris, France: Organization for Economic Cooperation and Development

Pembentukan Kerangka Kerja KPS

Kerangka kerja KPS dapat dibentuk dalam berbagai cara. Opsi yang tersedia pada umumnya tergantung kepada sistem hukum masing-masing negara, dan norma yang berlaku untuk menetapkan kebijakan, prosedur, lembaga, dan peraturan pemerintah di negara tersebut. Kerangka Kerja KPS dapat terdiri dari:

- Pernyataan Kebijakan – hal ini umum ditemui di negara-negara maju dengan pemerintahan bergaya Westminster; pada umumnya pernyataan kebijakan KPS sekurang-kurangnya menguraikan tujuan, cakupan dan prinsip-prinsip pelaksanaan program KPS – sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam Bab 2.1: Kebijakan KPS. Pernyataan Kebijakan juga dapat menguraikan prosedur, lembaga, dan peraturan yang menjadi dasar penerapan tujuan dan prinsip-prinsip program KPS.

- Peraturan perundang-undangan – sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam Bab 2.2: Kerangka Hukum KPS, dalam negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental pada umumnya pelaksanaan KPS harus dituangkan dalam undang-undang agar dapat dijalankan, dan undang-undang tersebut juga menetapkan peraturan mengenai tata cara pelaksanaan KPS; banyak negara-negara yang menganut sistem hukum Anglo-Saxon juga menetapkan undang-undang KPS sebagai bentuk komitmen atas kerangka kerja KPS yang lebih mengikat. Peraturan perundang-undangan ini dapat berupa Undang-Undang KPS tersendiri, komponen dari undang-undang manajemen keuangan pemerintah yang lebih luas, undang-undang subordinat seperti instruksi eksekutif, dektrit presiden, peraturan presiden, atau kombinasinya.

- Materi panduan, seperti manual, buku petunjuk, dan alat bantu lainnya. Materi tersebut dapat digunakan untuk menetapkan prosedur KPS sejak awal, atau dikembangkan sejalan dengan waktu untuk melengkapi pernyataan kebijakan atau undang-undang, sebagai kodifikasi praktik-praktik terbaik. Modul 3 dalam *Panduan Referensi* ini menyediakan contoh-contoh dan menarik pelajaran dari berbagai contoh materi panduan berkualitas dari program KPS nasional.

Di samping kerangka kerja KPS lintas-sektor, kebijakan atau undang-undang di tingkat sektor dapat memungkinkan pelaksanaan KPS dan menciptakan suatu kerangka kerja bagi KPS di sektor tersebut. Terdapat berbagai program KPS yang menggunakan kombinasi dari pendekatan-pendekatan tersebut di atas.

Referensi Tinjauan Umum: Kerangka Kerja KPS	
Referensi	**Keterangan**
United Nations Economic Commission for Europe (2008) Guidebook on Promoting Good Governance in *Public- Private Partnerships*, Geneva	Panduan bagi pembuat kebijakan ini menyajikan arahan terperinci untuk memperbaiki tata kelola program KPS. Panduan ini juga memberikan wawasan tentang tantangan utama dan kerangka kerja yang dapat diterapkan untuk mengatasinya.
Tim Irwin & Tanya Mokdad (2010) *Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa*, World Bank	Menjelaskan pendekatan Negara Bagian Victoria, Australia, Chile, dan Afrika Selatan, terhadap analisa persetujuan dan pelaporan kewajiban kontinjensi (dan kewajiban fiskal lainnya) dalam proyek KPS dan mengambil pelajaran dari negara-negara lainnya.
Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, bersama Encinas (2011) *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*, World Bank/PPIAF	Panduan bagi praktisi sektor publik ini menjelaskan cara mengembangkan dan melaksanakan suatu KPS dengan sukses, dengan mengembangkan proyek yang layak dipasarkan dan menarik mitra swasta yang tepat. Bab 3 berfokus pada penyusunan kerangka kerja KPS.

Referensi Tinjauan Umum: Kerangka Kerja KPS	
Referensi	**Keterangan**
Yong, H. K. (Ed.) (2010) ***Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide.*** **London: Commonwealth Secretariat**	Laporan ini menyajikan kajian komprehensif atas kebijakan KPS di seluruh dunia, termasuk panduan bagi para praktisi mengenai aspek-aspek utama dalam merancang dan menerapkan kebijakan dan proyek KPS. Bab 4 menyajikan panduan penilaian proyek KPS oleh sektor publik.
Economist Intelligence Unit (2013) ***Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2012 Infrascope: Index guide*** **London, UK (Spanish Version:** ***Evaluando el entorno para las asociaciones públicoprivadas en América Latina y el Caribe Infrascope 2012: Guía del índice y metodología*****)**	Publikasi ini, yaitu Infrascope, menguraikan indeks untuk menilai kesiapan berbagai negara untuk menjalankan KPS yang berkelanjutan, dan menggunakan indeks tersebut untuk menilai lingkungan KPS di 19 negara di kawasan tersebut. Edisi 2013, serta edisi sebelumnya, tersedia tanpa dikenakan biaya di situs web IADB. Lihat juga versi untuk Asia Pasifik dan Eropa Timur dan CIS.

2.1 Kebijakan KPS

Seringkali, langkah pertama yang perlu diambil pemerintah dalam menyusun suatu kerangka kerja KPS adalah menjabarkan kebijakan KPS yang dianutnya. 'Kebijakan KPS' sulit untuk didefinisikan, dan digunakan dalam berbagai cara oleh masing-masing negara. Berdasarkan definisi Oxford English Dictionary, kebijakan didefinisikan sebagai 'serangkaian prinsip mengenai tindakan… yang disokong oleh pemerintah secara resmi'; dalam *Panduan Referensi* ini, Kebijakan KPS mengacu pada pernyataan niat pemerintah untuk menggunakan KPS sebagai rangkaian tindakan untuk menyediakan layanan publik, dan prinsip-prinsip panduan untuk rangkaian tindakan tersebut.

Kebijakan KPS pada umumnya terdiri dari:

- Tujuan program KPS – dasar pertimbangan pemerintah menerapkan suatu program KPS.
- Ruang Lingkup program KPS – jenis proyek apa saja yang akan dijalankan berdasarkan kebijakan KPS.
- Prinsip-prinsip pelaksanaan – tata cara pelaksanaan KPS, guna memastikan program KPS mencapai tujuannya.

Bab berikut ini menyediakan contoh mengenai cara yang ditempuh berbagai negara untuk mendefinisikan tujuan, ruang lingkup, dan prinsip-prinsip pelaksanaan program KPS di negaranya.

Banyak pemerintah menerbitkan dokumen atau pernyataaan kebijakan KPS untuk menyampaikan niat pemerintah untuk menggunakan KPS dan tata cara pelaksanaan KPS kepada masyarakat dan calon investor. Bab berikut ini, dan 'referensi utama' pada bagian akhir bab ini, menyajikan referensi terhadap beberapa contoh dokumen kebijakan KPS. Negara-negara lain menggabungkan elemen-elemen kebijakan KPS ke dalam peraturan perundang-undangan KPS atau materi panduan. Manfaat yang diperoleh kebijakan KPS bila digabungkan dalam kerangka kerja investasi atau kebijakan infrastruktur pemerintah yang lebih komprehensif diuraikan lebih jauh dalam Bab 2.3: *Proses KPS dan Tanggungjawab Kelembagaan.*

2.1.1 Tujuan Program KPS

Pemerintah menempuh program KPS berdasarkan berbagai pertimbangan. Beberapa negara mulai menggunakan KPS di sektor tertentu, semata-mata sebagai jalan untuk memenuhi kebutuhan investasi di tengah kendala fiskal yang dihadapi. Sebagai contoh, KPS pertama kali digunakan di Afrika Selatan dalam sektor jalan, dengan tujuan spesifik untuk membangun lebih banyak jalan raya. Sebagian besar KPS awal di Filipina diterapkan dalam sektor listrik, ketika perusahaan listrik milik negara mengikat kontrak dengan Produsen Listrik Independen untuk mengatasi krisis listrik. Dalam kedua kasus tersebut, penggunaan KPS kemudian meluas ke sektor-sektor lainnya.

Banyak pemerintah mendefinisikan tujuan program KPS yang lebih luas sewaktu memformulasikan dan mendokumentasikan kebijakan KPS. Tujuan yang dipilih dan prioritasnya tergantung pada kebijakan dan prioritas pemerintah yang lainnya. Tujuan tersebut dapat mencakup:

- Memungkinkan lebih banyak investasi dalam infrastruktur melalui akses ke pembiayaan swasta
- Mencapai kesepadanan nilai dengan biaya dalam penyediaan infrastruktur dan layanan publik
- Meningkatkan pertanggungjawaban dalam penyediaan infrastruktur dan layanan publik
- Memanfaatkan inovasi dan efisiensi sektor swasta
- Menstimulasi pertumbuhan dan pembangunan di negara tersebut

Tabel 2.1 menyediakan contoh pernyataan tujuan program KPS yang jelas, yang diambil dari pernyataan kebijakan atau undang-undang KPS dari negara terkait.

Tabel 2.1: Contoh Tujuan Program KPS

Negara	Referensi	Tujuan KPS
Australia	Kerangka Kerja Kebijakan KPS Nasional (2008) [#13, halaman 3]	Menjabarkan tujuan KPS sebagai berikut: "menyediakan layanan yang lebih baik dengan nilai yang sepadan dengan biaya, terutama melalui pengalihan risiko yang tepat, penggalakkan inovasi, peningkatan utilisasi aset dan pengelolaan sepanjang umur kontrak yang terintegrasi, yang didukung oleh pembiayaan swasta'.
Indonesia	Peraturan Mengenai Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (2005) [#148, Bab II Pasal 3]	Tujuan dari "kerjasama pemerintah dan sektor swasta' (melalui KPS) dijabarkan sebagai berikut: - Memenuhi kebutuhan pendanaan yang berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur melalui mobilisasi dana sektor swasta - Meningkatkan kuantitas, kualitas dan efisiensi layanan melalui kompetisi yang sehat - Meningkatkan kualitas pengelolaan dan pemeliharaan dalam penyediaan infrastruktur - Mendorong penerapan prinsip pembiayaan oleh pengguna atas layanan yang diterima; atau dalam kasus-kasus tertentu kemampuan membayar pengguna harus dipertimbangkan.
São Paulo (Brasil)	Undang-Undang 11688 (2004) [#37, Pasal 1]	Menyatakan tujuan program KPS sebagai berikut: 'untuk mendorong, mengoordinir, meregulasi dan mengaudit aktivitas agen sektor swasta, yang berpartisipasi dalam penerapan kebijakan pemerintah yang bertujuan mengembangkan negara dan kesejahteraan bersama dalam perannya sebagai mitra kerjasama pemerintah.
Meksiko	Undang-Undang KPS (*Ley de Asociaciones Publico Privadas*, 2012) [#185, Pasal 1]	Menyatakan bahwa tujuan program KPP adalah untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan tingkat investasi di negara tersebut.

2.1.2 Ruang Lingkup Program KPS

Banyak pemerintah menghubungkan ruang lingkup program KPS dengan jenis proyek atau kontrak tertentu. Salah satu tujuan yang mungkin ingin dicapai adalah fokus terhadap proyek-proyek KPS yang kemungkinan besar akan berhasil mencapai tujuan pemerintah dan memberikan nilai yang setara dengan biaya yang dikeluarkan. Dalam hal kerangka kerja KPS mencakup proses dan tanggungjawab kelembagaan tertentu, pemerintah perlu mendefinisikan dalam situasi bagaimana proses dan tanggungjawab kelembagaan tersebut berlaku. Pemerintah mungkin mendefinisikan ruang lingkup program KPS melalui kombinasi hal-hal berikut ini:

- Jenis kontrak KPS – tidak terdapat definisi internasional 'KPS' yang konsisten, yang dapat digunakan untuk menjabarkan berbagai jenis kontrak KPS. Bab 1.1: *Memahami KPS: Definisi Kemitraan Pemerintah Swasta* menguraikan jenis-jenis kontrak tersebut, yang dapat bervariasi mulai dari perjanjian sewa guna usaha untuk aset dan layanan yang telah tersedia hingga kontrak *Design-Build- Operate-Finance-Maintain* untuk aset-aset baru. Beberapa negara menentukan jenis-jenis kontrak yang termasuk dalam kebijakan KPS. Salah satu tujuan yang mungkin ingin dicapai adalah memprioritaskan jenis kontrak yang paling sesuai dengan tujuan pemerintah. Tidak kalah pentingnya adalah menentukan dalam kondisi bagaimana persyaratan dan proses kerangka kerja KPS tersebut berlaku. Sebagai contoh, rancangan Kebijakan KPS Nasional India (2011) menyatakan jenis kontrak yang dipandang sebagai KPS, jenis kontrak yang tidak akan digunakan (yaitu kontrak yang melibatkan kepemilikan aset oleh pihak swasta), dan jenis kontrak yang tidak termasuk dalam cakupan kebijakan KPS (kontrak Rekayasa–Pengadaan-Konstruksi atau *Engineering-Procurement- Construction* (EPC) dan pelepasan aset). Baik Undang-Undang 11079 Brasil, Undang-Undang KPS Federal, Brasil [#34] maupun Chile, *Ministerio de Obras Públicas (2010) Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas*, Santiago [#46] menentukan batas jangka waktu kontrak: minimum lima tahun untuk Brasil, dan maksimum 50 tahun untuk Chile.

- Sektor – program KPS mungkin terbatas pada sektor-sektor yang paling membutuhkan investasi atau perbaikan kinerja layanan, atau sektor-sektor dengan kemungkinan keberhasilan KPS yang paling tinggi. Sebagai contoh, kebijakan KPS Singapura (2004) terbatas pada sektor-sektor 'dengan pelaksanaan KPS yang telah terbukti berhasil di negara-negara serupa lainnya', termasuk fasilitas olahraga, rencana insinerator, pekerjaan pengolahan air dan limbah, infrastruktur TI utama, fasilitas pendidikan, kesehatan, dan poliklinik, jalur cepat, dan gedung kantor pemerintah. Beberapa negara mengecualikan sektor-sektor yang dipandang terlalu sensitif – Uruguay dan El Salvador mengecualikan sektor air, Guatemala mengecualikan sektor pendidikan dan kesehatan.

- Ukuran proyek – banyak pemerintah menentukan ukuran minimum proyek KPS yang dilaksanakan berdasarkan kerangka kerja KPS. Proyek-proyek berskala lebih kecil mungkin tidak sesuai karena biaya transaksi pelaksanaan KPS yang relatif tinggi. Dalam beberapa kasus, proyek-proyek berskala kecil dapat dilaksanakan tanpa perlu memenuhi persyaratan penilaian dan persetujuan yang ditetapkan dalam kerangka kerja KPS. Dalam kasus lain, batasan ukuran proyek dapat mengakibatkan kontrak jenis KPS tidak dapat digunakan untuk proyek-proyek berskala lebih kecil. Sebagai contoh, kebijakan KPS Singapura (2004) menyatakan bahwa pada awalnya, KPS akan ditempuh hanya untuk proyek-proyek dengan estimasi nilai modal melibihi US$50 juta. Undang- Undang KPS Brasil (Undang-Undang 11079, 2004) menentukan nilai minimum sebesar 20 juta reais (US$11,7 juta) untuk proyek individual yang dilaksanakan berdasarkan 'Undang-Undang KPS'.

Tabel 2.2 memberikan perincian lebih lanjut mengenai definisi ruang lingkup program KPS berbagai negara.

Tabel 2.2: Contoh Definisi Ruang Lingkup Kebijakan KPS

Negara	Referensi	Ruang Lingkup KPS
Australia	Panduan KPS Nasional - Kerangka Kerja Kebijakan KPS (2008) [#13, Bab 3.1.3 halaman 6]	**Ukuran proyek** – pertimbangan kesepadanan nilai dengan biaya KPS kemungkinan hanya akan berlaku bagi proyek di atas US$50 juta.
Brasil	Undang-Undang KPS Nasional (Undang-Undang 11079, 2004) [#34, Pasal 2, ayat 4]	**Jenis Kontrak** – Brasil hanya mengakui dua jenis kontrak sebagai KPS: (i) konsesi bersubsidi–imbal hasil bagi pihak swasta berasal dari tarif pengguna dan subsidi pemerintah, dan (ii) konsesi administratif – seluruh imbal hasil bagi pihak swasta berasal dari subsidi pemerintah. Konsesi yang tidak membutuhkan subsidi pemerintah tidak dipandang sebagai KPS di Brasil. Undang-Undang ini juga menyatakan bahwa konsesi harus memiliki jangka waktu sekurang-kurangnya lima tahun untuk memenuhi syarat sebagai KPS. **Ukuran Proyek** – KPS hanya akan dilaksanakan untuk proyek dengan nilai lebih dari 20 juta reais (US$11,7 juta).
Chile	Undang-Undang Konsesi (Undang-Undang 20.410, 2010) [#46]	**Jenis kontrak** – Undang-Undang ini menyatakan jangka waktu maksimum kontrak konsesi adalah 50 tahun. **Sektor** – Undang-Undang tidak menentukan sektor tertentu. Akan tetapi, undang-undang tersebut menyatakan bahwa KPS digunakan untuk mengeksploitasi pekerjaan dan layanan publik, penggunaan "barang publik" untuk mengembangkan layanan yang diperlukan.
Kolombia	Undang-Undang KPS Nasional (Undang-Undang 1508, 2012) [#52, Pasal 3 dan 6]	**Jenis kontrak** – kontrak KPS harus selalu mewajibkan investor swasta berTanggungjawab atas pengoperasian dan pemeliharaan, dengan jangka waktu tidak melebihi 30 tahun. (Apabila jangka waktu proyek melebihi 30 tahun, proyek tersebut memerlukan persetujuan Dewan Kebijakan Ekonomi dan Sosial Nasional). **Ukuran proyek** – total investasi dalam proyek harus melebihi 6.000 smmlv (yaitu Upah Bulanan Minimum Wajib).
Mauritius	Pernyataan Kebijakan Kemitraaan Pemerintah Swasta (2003) [#181, Bab 5, halaman 4]	**Sektor** – pada tahap awal program KPS, pemerintah berencana untuk memfokuskan diri pada area utama tertentu – transportasi, fasilitas umum, manajemen limbah padat dan cair, kesehatan, pendidikan dan pelatihan keterampilan, dan teknologi komunikasi informasi.
Meksiko	Undang-Undang KPS (*Ley de Asociaciones Publico Privadas*, 2012) [#185]	**Jenis kontrak** – mendefinisikan KPS sebagai hubungan kontraktual jangka panjang antara pemerintah dan badan swasta, dalam penyediaan layanan kepada sektor pemerintah atau masyarakat umum, dalam hal infrastruktur disediakan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan tingkat investasi di Meksiko. Jangka waktu kontrak tidak boleh melebihi 40 tahun (termasuk perpanjangan) – kontrak dengan jangka waktu melebihi 40 tahun harus disahkan oleh undang-undang.
Puerto Rico	Undang-Undang KPS (2009) [#210, Bab 3]	**Sektor** – menentukan 10 sektor yang memenuhi syarat: penimbunan sampah, waduk dan bendungan, pembangkit listrik, sistem transportasi, fasilitas pendidikan, kesehatan, keamanan, lembaga pemasyarakatan dan rehabilitasi, perumahan yang terjangkau, tempat olahraga, rekreasi, wisata dan budaya, jaringan komunikasi, teknologi tinggi, sistem informasi dan otomatisasi, dan sektor lainnya yang telah ditentukan sebagai prioritas melalui undang-undang.
Singapura	Buku Panduan Kemitraan Pemerintah Swasta [#216, Bab 1.4.2, halaman 8]	**Sektor** – terbatas pada sektor-sektor yang telah memiliki contoh KPS yang berhasil di negara-negara lain – termasuk fasilitas olahraga, rencana insinerator, pekerjaan pengolahan air dan limbah, infrastruktur TI utama, fasilitas pendidikan, kesehatan, dan poliklinik, jalur cepat, dan gedung kantor pemerintah. **Ukuran proyek** – KPS hanya akan digunakan untuk proyek bernilai lebih dari US$50 juta.

Kebijakan KPS pada umumnya menetapkan prinsip-prinsip pelaksanan – yaitu peraturan panduan, atau kode etik yang menjadi dasar pelaksanaan proyek KPS. Prinsip-prinsip ini menetapkan standar yang menjadi dasar pertanggungjawaban pihak-pihak yang bertanggungjawab melaksanakan KPS. Prinsip- prinsip tersebut pada umumnya didukung oleh peraturan dan prosedur, yang menjelaskan penerapan prinsip-prinsip tersebut dalam praktik di lapangan. Sebagai contoh, Kotak 2.4: *Prinsip-Prinsip Pelaksanaan KPS di Peru* menyajikan daftar prinsip pelaksanaan yang ditetapkan oleh Undang-Undang KPS nasional Peru.

Kotak 2.4: Prinsip-Prinsip Pelaksanaan KPS di Peru

Kebijakan KPS Peru ditetapkan melalui dekrit legislatif 1012. Pasal 5 dektrit ini menetapkan prinsip-prinsip panduan kebijakan KPS berikut ini:

- Kesepadanan Nilai dengan Biaya: suatu layanan publik harus disediakan oleh pelaku swasta yang mampu menawarkan kualitas yang lebih baik untuk jumlah biaya tertentu atau biaya yang lebih rendah untuk hasil dengan kualitas tertentu. Dengan demikian kebijakan ini berupaya untuk memaksimalkan kepuasan pengguna dan mengoptimalkan penggunaan sumber daya pemerintah.

- Transparansi: seluruh informasi kuantitatif maupun kualitatif yang digunakan dalam pengambilan keputusan selama tahap evaluasi, pengembangan, pelaksanaan dan pengawasan, harus diungkapkan kepada publik sesuai dengan Pasal 3 Undang-Undang Transparansi dan Akses Informasi Publik.

- Kompetisi: kompetisi harus diupayakan dalam rangka mencapai efisiensi dan biaya yang lebih rendah dalam penyediaan infrastruktur dan layanan publik. Pemerintah juga harus menghindari setiap perilaku anti-persaingan atau kolusi.

- Alokasi Risiko yang Memadai: harus terdapat alokasi risiko yang memadai antara pihak pemerintah dan swasta. Hal ini berarti, risiko harus dibebankan kepada pihak yang memiliki kapasitas terbaik untuk mengelola risiko yang ada dengan biaya yang lebih rendah, dengan mempertimbangkan baik kepentingan publik maupun karakteristik proyek.

- Tanggungjawab Anggaran: didefinisikan sebagai kapasitas Pemerintah untuk menanggung komitmen keuangan kontinjen dan pasti sehubungan dengan pelaksanaan kontrak KPS tanpa mengorbankan keberlanjutan keuangan pemerintah atau penyediaan layanan publik secara rutin.

Sumber: Congreso de la República (2008) Decreto Legislativo N° 1012, Lima [#12]

Contoh-contoh prinsip-prinsip panduan yang kokoh lainnya dapat dilihat dalam:

- Kebijakan Infrastruktur Pemerintah Negara Bagian Karnataka (2007) [#144, halaman 135], yang menetapkan dan menjelaskan 'Prinsip-Prinsip Fundamental' kebijakan tersebut dengan jelas.

- Kerangka Kerja Kebijakan KPS Nasional Australia (2008) [#13, halaman 10-11], yang menyatakan tujuh prinsip: kesepadanan nilai dengan biaya, kepentingan publik, alokasi risiko, orientasi terhadap hasil, transparansi, pertanggungjawaban, dan 'kemampuan mengundang minat pasar'.

- Undang-Undang KPS Federal Brasil (Undang-Undang 11079, 2004) [#34, Pasal 4) menyatakan tujuh prinsip pemanfaatan KPS - efisiensi, penghormatan terhadap kepentingan pengguna dan pelaku swasta yang terlibat, tidak dapat dialihkannya tanggungjawab penegakan peraturan, yurisdiksi dan hukum, transparansi, alokasi risiko yang objektif, dan keberlanjutan finansial.

- Undang-Undang KPS (Undang-Undang 11688, 2004) Negara Bagian São Paulo, Brasil [#37, Pasal menyatakan delapan prinsip yang menjadi panduan bagi rancangan dan pelaksanaan KPS. Prinsip-prinsip tersebut termasuk: efisiensi, penghormatan terhadap kepentingan pengguna akhir, akses universal terhadap barang dan jasa esensial, transparansi, tanggungjawab fiskal, sosial dan lingkungan.

- Peraturan Presiden Indonesia No. 67 (2005) [#148, Pasal 6] yang menetapkan prinsip-prinsip KPS yang mendukung transparansi, pertimbangan yang adil dan kompetisi dalam program KPS, serta struktur yang saling menguntungkan antara pemerintah dan pihak swasta.

- Undang-Undang KPS Nasional Kolombia (Undang-Undang 1508, 2011) [#52, Pasal 4 dan 5] menetapkan prinsip-prinsip utama kebijakan KPS di negara tersebut, yaitu: efisiensi, kebutuhan dan alokasi risiko yang efisien. Undang-Undang juga menyatakan bahwa pembayaran kepada pihak swasta harus merupakan kewajiban kontinjensi yang bergantung terhadap ketersediaan infrastruktur dengan kualitas sebagaimana diatur dalam kontrak.

- Kebijakan KPS Jamaika (2012) menetapkan empat prinsip panduan: mencapai pengalihan risiko dan kesepadanan nilai dengan biaya yang optimal bagi masyarakat; dapat dipertanggungjawabkan secara fiskal, dan mempertahankan kejujuran dan transparansi [#166].

Referensi Utama: Contoh-Contoh Kebijakan KPS	
Referensi	**Keterangan**
Australia, Infrastructure Australia (2008) ***National PPPv Guidelines-PPP Policy Framework*****, Canberra**	Menjabarkan tujuan, ruang lingkup, penilaian proyek KPS, dan prinsip-prinsip panduan penerapan KPS.
Indonesia, Presiden (2005) ***Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005 Infrastruktur,*** **Jakarta; (2011)** ***Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2011*****, Jakarta**	Menjabarkan tujuan, ruang lingkup, dan prinsip-prinsip KPS di Indonesia, serta menetapkan proses dan Tanggungjawab KPS.
Brasil, São Paulo Assembléia Legislativa (2004) ***Lei 11688/04*** **| Lei N° 11.688, São Paulo**	Menjabarkan tujuan program KPS, mendirikan Dewan Manajemen KPS, Badan Kemitraan São Paulo, dan Unit KPS di bawah Sekretariat Perencanaan. Kebijakan ini juga menetapkan Tanggungjawab mitra swasta dan menetapkan peraturan mengenai kontrak KPS.
General Congress of the United States of Mexico (2012) ***Ley de Asociaciones Publico Privadas (PPP Law)***	Menjabarkan ruang lingkup, prinsip dan proses program KPS di Meksiko.
Brasil, Congresso Nacional (2004) ***Lei N° 11079*****, Brasília**	Menetapkan definisi KPS dan menjabarkan proses KPS, termasuk persyaratan proses lelang dan rancangan kontrak. Kebijakan ini juga menetapkan kerangka kerja kelembagaan bagi program KPS.
Chile, Ministerio de Obras Públicas (2010) ***Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas*****, Santiago**	Undang-Undang ini mengamandemen Dekrit sebelumnya yang berlaku sebagai Undang-Undang KPS di Chile. Undang-Undang ini mendirikan Dewan Konsesi, menetapkan seluruh aktivitas persiapan yang harus dilaksanakan oleh badan pemerintah yang berwenang, menetapkan proses pengadaan, menentukan hak dan Tanggungjawab dan menetapkan proses untuk menangani perubahan.

Referensi Utama: Contoh-Contoh Kebijakan KPS	
Referensi	**Keterangan**
Colombia, El Congreso (2012) *Ley No. 1508,* Bogotá	Menjabarkan ruang lingkup, prinsip dan proses yang berlaku bagi program KPS di Kolombia, serta Tanggungjawab kelembagaan untuk mengembangkan proyek.
Mauritius, Ministry of Economic Development, Financial Services and Corporate Affairs (2003) *Public Private Partnership Policy Statement,* Port Louis	Menguraikan posisi KPS dalam kerangka kerja ekonomi negara yang lebih luas, menentukan definisi KPS, tujuan dari kebijakan KPS, sektor-sektor yang perlu menerapkan KPS, dan pertimbangan-pertimbangan utama dalam penilaian KPS.
Puerto Rico, Legislature Assembly (2009) No. 29 (*S. B. 469*), San Juan	Menguraikan tujuan, ruang lingkup, prinsip, dan proses program KPS di Puerto Rico.
Singapore, Ministry of Finance (2004) *Public Private Partnership Handbook* (Version 1)	Menyajikan suatu pengantar mengenai KPS, struktur KPS dan proses pengadaan dan pengelolaan KPS di Singapura. Buku Panduan ini juga mendefinisikan ruang lingkup program KPS Singapura.
Perú, Congreso de la República (2008) *Decreto Legislativo* N° 1012, Lima	Dekrit ini merupakan Undang-Undang nasional dan menjabarkan kebijakan KPS di Peru. Mendefinisikan dan mengklasifikasikan KPS, menjabarkan prinsip-prinsip yang menjadi panduan pelaksanaan kebijakan ini, mendefinisikan kerangka kerja kelembagaan, dan menetapkan peraturan keuangan bagi KPS di Peru.
India, Ministry of Finance, *Promoting Infrastructure Development Through PPPs: A Compendium of State Initiatives,* New Delhi	Menyajikan kebijakan, undang-undang dan peraturan mengenai KPS dari 12 negara bagian di India.

2.2 Kerangka Hukum KPS

'Kerangka Hukum KPS' terdiri dari seluruh peraturan perundang-undangan yang mengendalikan bilamana dan bagaimana KPS dapat dilaksanakan. Baik pemerintah dan perusahaan swasta yang berminat melaksanakan KPS perlu mempelajari peraturan perundang-undangan yang relevan secara saksama, guna mengidentifikasi setiap ketentuan, persyaratan, atau larangan yang mungkin berlaku atas KPS. Pemerintah yang mulai melaksanakan KPS mungkin juga perlu menyesuaikan kerangka hukum yang ada guna melaksanakan KPS – sekurang-kurangnya untuk memastikan pengikatan kontrak KPS dapat dilaksanakan dan menegaskan hak-hak menurut hukum serta proses hukum yang berlaku; atau dalam kasus tertentu menetapkan proses dan tanggungjawab yang berlaku khusus untuk KPS sebagaimana dijelaskan dalam bab berikut ini. Beberapa pemerintah melaksanakan hal ini dengan menyesuaikan undang-undang yang telah berlaku; atau menetapkan undang-undang khusus.

Sifat kerangka hukum KPS sangat tergantung kepada jenis sistem hukum yang berlaku. Terdapat dua jenis sistem hukum utama di dunia: sistem hukum Anglo-Saxon dan sistem hukum Eropa Kontinental. Dalam sistem hukum Eropa Kontinental, jalannya pemerintahan pada umumnya diatur secara ketat melalui hukum administratif. Hukum administratif tersebut pada umumnya menetapkan hak-hak secara hukum dan proses hukum yang berlaku atas kontrak KPS, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut di bawah ini. Sistem hukum Anglo Saxon pada umumnya tidak seketat sistem hukum Eropa Kontinental, dengan lebih sedikit ketentuan dalam kontrak yang diterapkan secara tidak langsung menurut hukum. Akibatnya, kontrak yang disusun dalam sistem hukum Anglo-Saxon pada umumnya lebih kompleks dibandingkan negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental – dengan penekanan terutama terletak pada penentuan persyaratan yang mengatur hubungan antara para pihak-pihak dalam kontrak di dalam ketentuan kontrak, mengingat ketiadaan persyaratan atau ketidakjelasan persyaratan tidak dapat dengan mudah diperbaiki atau diselesaikan melalui penerapan hukum.

Bab ini menyajikan penjelasan singkat mengenai kerangka hukum KPS beserta contoh-contohnya: Bab 2.2.1 menyajikan ruang lingkup perundang-undangan secara luas yang dapat memengaruhi KPS; dan Bab 2.2.2 berfokus pada perundang-undangan khusus KPS.

Sumber-sumber berikut ini memberikan panduan secara umum mengenai penilaian dan pengembangan kerangka hukum dan perundang-undangan untuk KPS:

- Panduan Hukum Jeff Delmon dan Victoria Delmon [#60] menelaah permasalahan hukum utama di 17 negara.

- Pusat Sumber Daya Infrastruktur KPS World Bank menyajikan fitur-fitur utama sistem hukum Anglo Saxon dan sistem hukum Eropa Kontinental, beserta dampaknya pada perjanjian KPS, serta menyajikan alat bantu daring yang bermanfaat untuk menilai lingkungan hukum pemerintah untuk KPS dalam [#286, Kerangka Kerja Legislatif].

- Lampiran 2 dari Panduan Pedoman EPEC menyajikan tinjauan umum mengenai persyaratan hukum dan perundang-undangan untuk KPS di negara-negara dengan tradisi hukum yang berbeda [#83].

- Panduan KPS daring World Bank untuk Jalan dan Jalan Raya [#282, Modul 4] dalam bab mengenai 'kerangka legislatif' menguraikan berbagai jenis hukum pendukung KPS, dan menyajikan daftar hukum-hukum lain yang umumnya memiliki dampak terhadap proyek KPS untuk penyediaan infrastruktur jalan raya beserta penjelasan atas masing-masing hukum tersebut.

2.2.1 Ruang Lingkup Kerangka Hukum KPS

Kerangka hukum dan perundang-undangan KPS dapat mencakup undang-undang khusus KPS sebagaimana diuraikan di bawah ini. Akan tetapi, ruang lingkup kerangka hukum KPS lebih luas, dan dapat mencakup berbagai jenis hukum. Pertama-tama, dalam negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental sebagaimana dijelaskan di atas, kontrak KPS diatur dalam hukum administratif umum, yang mengatur fungsi dan proses pengambilan keputusan badan pemerintah. Kumpulan peraturan perundang-undangan ini dapat menentukan hak-hak hukum bagi badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak maupun pihak swasta, sebagai tambahan dari (atau bahkan, sebagai pengesampingan dari) hak-hak yang tercantum dalam kontrak. Sebagai contoh, kumpulan peraturan perundang-undangan ini mungkin menetapkan hak badan pemerintah yang berwenang untuk mengikat kontrak untuk mengubah atau membatalkan suatu kontrak (seringkali dikaitkan dengan persyaratan hukum mengenai keberlanjutan penyediaan layanan). Beberapa perlindungan atas operator juga tersirat dalam hukum – seperti hak mendapatkan 'keseimbangan keuangan' dalam kasus yang melibatkan beberapa jenis perubahan situasi yang tidak diperkirakan sebelumnya (sebagaimana dijelaskan lebih jauh dalam Bab 3.4: *Rancangan Kontrak* KPS. Hukum administratif juga dapat menetapkan proses dan peran kelembagaan yang relevan dengan KPS; seperti proses dan peran kelembagaan dalam pengadaan, atau penyelesaian sengketa kontraktual – termasuk yurisdiksi akhir pengadilan administratif, kecuali dinyatakan lain.

Baik yurisdiksi sistem hukum Eropa Kontinental maupun Anglo-Saxon memiliki undang-undang spesifik yang berlaku atas aspek-aspek dalam proses KPS. Undang-undang spesifik tersebut dapat meliputi:

- Undang-Undang Pengadaan – proses transaksi KPS pada umumnya wajib mematuhi peraturan perundang-undangan pengadaan publik, kecuali KPS tersebut secara khusus dikecualikan.

- Undang-Undang manajemen keuangan publik – tanggungjawab kelembagaan, proses, dan

peraturan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan manajemen keuangan publik dapat berperan dalam kerangka kerja KPS. Sebagai contoh, undang-undang ini mungkin mengatur persyaratan persetujuan proyek, limit fiskal, proses anggaran, dan ketentuan pelaporan.

- Kerangka kerja peraturan perundang-undangan sektor – KPS seringkali dilaksanakan dalam sektor yang telah diatur oleh kerangka kerja peraturan perundang-undangan di tingkat sektor. Kerangka kerja tersebut mungkin membatasi kemampuan pemerintah untuk mengikat kontrak dengan sektor swasta, atau menetapkan peraturan bagi pemerintah untuk mengikat kontrak dengan pihak swasta.

- Undang-Undang lain yang memengaruhi kegiatan operasional perusahaan swasta, yang juga berlaku bagi perusahaan KPS, dan perlu dipertimbangkan sewaktu menetapkan proyek KPS dan prosesnya. Undang-Undang lain tersebut dapat meliputi:

  - Peraturan perundang-undangan mengenai lingkungan hidup

  - Peraturan perundang-undangan yang mengatur akuisisi dan kepemilikan tanah

  - Persyaratan perizinan, terutama untuk perusahaan internasional

  - Peraturan pajak

  - Undang-undang tenaga kerja

Gabungan dari berbagai undang-undang tersebut di atas dapat membentuk kerangka hukum pelaksanaan KPS – dalam arti, undang-undang khusus KPS mungkin tidak diperlukan. Sebagai contoh, Kotak 2.5: *Kerangka Hukum KPS di Jerman.*

Kotak 2.5: Kerangka Hukum KPS di Jerman

Pengembangan dan implementasi KPS di Jerman terutama diatur oleh Undang-Undang Anggaran, khususnya bab 7 dan 55 dari Kode Anggaran Federal, yang secara berturut-turut menetapkan persyaratan mengenai persiapan dan penilaian proyek dan pengadaan.

Undang-Undang Anggaran menetapkan prinsip-prinsip panduan dan persyaratan penilaian untuk seluruh pengadaan publik, termasuk proyek KPS. Berdasarkan bab 7 sub-bab (1) Kode Anggaran Federal, prinsip efisiensi dan ekonomi harus dipertimbangkan pada tahap persiapan dan pelaksanaan anggaran – yang meliputi persiapan proyek KPS. Analisa kelayakan ekonomi merupakan instrumen utama dalam penerapan prinsip efisiensi – analisa tersebut harus dilaksanakan untuk setiap tindakan yang memiliki dampak keuangan, termasuk KPS (bab 7 sub-bab (2) Kode Anggaran Federal). Analisa tersebut harus dilaksanakan dalam berbagai tahap proses pengembangan proyek sebelum keputusan yang memiliki dampak keuangan diambil; dan harus mencakup analisa alternatif pendekatan pengadaan yang memungkinkan.

Ketentuan umum proses pengadaan ditetapkan dalam Bab 55 Kode Anggaran Federal. Prosedur pengadaan federal memiliki ambang batas tertentu (£5 juta untuk kontrak konstruksi; £200.000

untuk kontrak perlengkapan dan jasa; £400.000 untuk kontrak perlengkapan dan jasa yang melibatkan klien sektoral; £130.000 untuk kontrak yang melibatkan otoritas federal agung dan lebih tinggi). Peraturan yang ditetapkan berdasarkan Pengarahan Uni Eropa wajib diterapkan untuk prosedur pengadaan yang melebihi ambang batas yang telah ditetapkan, demikian juga Undang-Undang Perlawanan terhadap Pembatasan Persaingan [#110, bagian 4] dan Undang- Undang mengenai Pemberian Kontrak Publik [#113]. Untuk prosedur pengadaan di bawah ambang batas yang disebutkan di atas, berlaku peraturan-peraturan berikut ini: Bab 55 Undang- Undang Prinsip-Prinsip Anggaran, Bab 55 Kode Anggaran Federal, dan masing-masing kode anggaran Länder sehubungan dengan ketentuan administratif terkait, ditambah dengan Bab 1 VOB/A (Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen) dan VOL/A (allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen).

2.2.2 Undang-Undang KPS

Beberapa negara memberlakukan undang-undang KPS khusus. Undang-undang tersebut dapat di–manfaatkan sebagai cara untuk menyesuaikan kerangka hukum yang telah tersedia, apabila kerangka hukum tersebut kurang jelas atau kurang komprehensif, atau menghambat kemampuan Pemerintah untuk menyusun struktur KPS dan mengelola KPS dengan baik. Tujuan yang sama dapat dicapai dengan menyesuaikan undang-undang yang telah ada untuk memfasilitasi KPS. Undang-Undang khusus KPS dapat membantu meningkatkan profil dan menunjukkan komitmen politik terhadap program KPS – walaupun penerapannya perlu diperhatikan untuk menghindari pertentangan dengan hukum-hukum terkait yang telah ada. Undang-Undang KPS dapat menetapkan prinsip-prinsip panduan untuk program, proses dan tanggungjawab kelembagaan dalam skema KPS (seperti pengadaan, dan penanganan sengketa) dan kebijakan seperti manajemen keuangan publik juga mengatur KPS. Undang-Undang KPS yang dirancang dengan baik pada umumnya menjabarkan prinsip-prinsip - yang dapat didukung oleh peraturan yang lebih terperinci – yang bertujuan menghindari kekakuan dan memungkinkan penyesuaian program KPS dari waktu ke waktu.

Undang-Undang KPS paling umum ditemui dalam negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental – contohnya, penerapan KPS di seluruh negara-negara Amerika Latin dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang KPS atau Konsesi khusus (atau keduanya). Beberapa negara yang menganut sistem hukum Anglo-Saxon juga memberlakukan Undang-Undang KPS sebagai komitmen pemerintah yang lebih mengikat dibandingkan kebijakan KPS.

Tabel 2.3 di bawah ini menyajikan contoh-contoh peraturan perundang-undangan KPS di berbagai negara. **Yong** [#296, halaman 33] menyajikan ringkasan kandungan undang-undang KPS tertentu yang disarankan, sementara Komisi Hukum Dagang Internasional PPP telah menerbitkan rekomendasi umum dan ketentuan instrument yang disarankan untuk mendukung proyek-proyek infrastruktur yang dibiayai swasta [#259, #260]. Bagian KPS World Bank dalam Pusat Sumber Daya Kontrak dan Peraturan Perundang-undangan Infrastruktur [#286, 'Undang-Undang'] menyajikan informasi lebih lanjut, termasuk ringkasan berbagai jenis undang-undang (seperti undang-undang KPS umum, undang-undang konsesi), contoh-contoh ketentuan dan undang-undang KPS dari lebih dari 30 negara.

Tabel 2.3: Contoh Undang-Undang KPS

Yurisdiksi	Peraturan Perundang-Undangan Khusus KPS
Brasil	Brasil memiliki kerangka hukum KPS tingkat federal yang berbeda untuk Konsesi ('proyek mandiri', yang tidak membutuhkan dukungan subsidi pemerintah), dan KPS: - ***Undang-Undang 8987*** **(1995) merupakan Undang-Undang Konsesi Federal**. Undang-undang ini menentukan badan pemerintah yang berwenang memberikan konsesi dan mendefinisikan jenis- jenis konsesi. Undang-undang ini juga menetapkan kriteria untuk menyeleksi penawar lelang dalam proses lelang, serta isi yang diwajibkan dalam kontrak konsesi, hak dan Tanggungjawab badan pemerintah yang memberikan kontrak, pemegang konsesi dan pengguna, kebijakan tarif, dan alasan yang dapat diterima untuk melaksanakan campur tangan pemerintah dan pengakhiran kontrak. **Undang-Undang 9648** (1998) menetapkan beberapa pembaharuan atas undang-undang sebelumnya. - ***Undang-Undang 11079*** **(2004) merupakan Undang-Undang KPS Federal**. Undang-undang ini mendefinisikan KPS menurut konteks Brasil, menetapkan ruang lingkup program KPS, mendefinisikan isi kontrak KPS, menetapkan peraturan mengenai penyediaan jaminan, pendirian lembaga khusus (SPV), lelang proyek, dan menentukan hak dan Tanggungjawab badan pemerintah yang memberikan kontrak. Setiap negara bagian yang menerapkan skema KPS juga memiliki kerangka hukum masing-masing.
Chile	***Undang-Undang 20410*** **(2010) merupakan Undang-Undang Konsesi yang berlaku saat ini**. Undang- undang tersebut merupakan pembaharuan atas instrumen hukum konsesi sebelumnya – Dekrit 900 (1996) – yang mengubah instrumen hukum KPS Chile yang pertama: Peraturan Kementerian Pekerjaan Umum 164 (1991). Undang-undang tersebut menetapkan kerangka kerja kelembagaan dalam skema KPS, peraturan lelang, hak dan kewajian pemegang konsesi, persyaratan pemeriksaan dan pengawasan, dan prosedur penyelesaian sengketa.
Kolombia	***Undang-Undang 1508*** **(2011) merupakan Undang-Undang KPS Nasional**. Undang-undang tersebut menetapkan ruang lingkup program KPS di Kolombia, dan prinsip-prinsip panduannya, serta menetapkan prosedur dan kerangka kerja kelembagaan dalam skema KPS. Undang-undang tersebut menetapkan pendekatan spesifik mengenai pengadaan KPS, rancangan kontrak KPS, dan pendekatan anggaran dalam skema KPS. Undang-Undang berikut ini juga membentuk kerangka hukum KPS: - ***Undang-Undang 80*** **(1983)**: menetapkan norma dan prinsip yang berlaku dalam pengikatan kontrak pemerintah. Undang-undang ini juga menetapkan norma-norma yang mengatur hubungan hukum antara pemerintah dan mitra swasta. - *Undang-Undang 1150* **(2007)**: mengubah beberapa bagian dalam Undang-Undang 80. Secara spesifik, Undang-Undang 1150 memasukkan elemen-elemen tertentu untuk membuat proses lelang lebih efisien dan transparan. - ***Dekrit Presiden 4165*** **(2011)**, pasal 4 menetapkan pendirian Badan Infrastruktur Nasional (ANI Agencia Nacional de Infraestructura), yang berTanggungjawab untuk mengidentifikasi, menilai kelayakan, dan mengajukan usulan konsesi dan bentuk KPS lainnya di sektor transportasi dan layanan terkait lainnya, dan berTanggungjawab untuk mengembangkan dan melaksanakan proyek- proyek KPS yang telah ditetapkan.
Perancis	- ***Undang-Undang 2004-559*** **mengenai Kontrak Kemitraan** menetapkan kerangka hukum dan kelembagaaan KPS di Perancis. - ***Undang-Undang 2008-735*** memasukkan perubahan atas Undang-Undang 2004-559, serta kode untuk pemerintah sub-nasional, urbanisme, pajak umum, kebijakan moneter dan keuangan, untuk memperbaiki kerangka kerja KPS di Perancis. Di samping itu, Parlemen telah menetapkan undang-undang yang berlaku spesifik untuk sektor tertentu untuk mendukung pelaksanaan KPS dalam sistem hukum dan lembaga pemasyarakatan. (**Undang-Undang 2002-1904 dan Undang-Undang 2002-1138**), dan sistem rumah sakit pemerintah (**Undang-Undang 2003-850**).

Yurisdiksi	Peraturan Perundang-Undangan Khusus KPS
Mauritius	***Undang-Undang KPS tahun 2004*** (Lembar Berita Negara Mauritius No. 113, Undang-Undang No. 37 tahun 2004) menetapkan pendirian Unit KPS, menentukan Tanggungjawab badan pelaksana, dan mentapkan elemen-elemen utama dalam perjanjian terkait KPS dan studi KPS.
Meksiko	***Undang-Undang KPS (Ley de Asociaciones Publico Privadas, 2012)*** menetapkan prinsip, ruang lingkup, kerangka kerja kelembagaan, mekanisme pengikatan kontrak, studi yang dipersyaratkan, prosedur persetujuan, pendaftaran KPS, manajemen fiskal, dan hal-hal lain yang membentuk Kebijakan KPS Federal di Meksiko.
Peru	***Dekrit Legislatif No. 1012 (2008)*** menetapkan prinsip, proses, dan proses Sektor Pemerintah dalam evaluasi, pelaksanaan, dan pengoperasian infrastruktur publik dan layanan publik yang melibatkan partisipasi sektor swasta.
Puerto Rico	***Undang-Undang KPS No. 29 (2009)*** menetapkan kerangka kerja KPS di Puerto Rico dan menyediakan undang-undang pendukung: **Peraturan Pengadaan, Evaluasi, Seleksi, Negosiasi, dan Pemberian Kontrak KPS**, yang diterbitkan oleh Otoritas KPS di Puerto Rico, menetapkan peraturan mengenai proses pengadaan KPS.
Filipina	***Undang-Undang BOT (Undang-Undang Republik 7718, 1194)***, mendukung penggunaan skema KPS untuk pembangunan infrastruktur di Filipina. Undang-undang tersebut menetapkan peraturan mengenai proses lelang, pembiayaan, dukungan pemerintah dan pihak berwenang. ***Instruksi Eksekutif No. 8*** (Presiden Filipina, 2010) di bawah Presiden Aquino III mengubah Undang-Undang BOT, melaksanakan reorganisasi Kantor BOT di bawah Otoritas Pembangunan Ekonomi Nasional (*National Economic Development Authority*, "NEDA") menjadi Pusat KPS, dan menjabarkan tugas dan Tanggungjawabnya.
Afrika Selatan	***Undang-Undang Manajemen Keuangan Publik (No 1.,1999)***, merupakan undang-undang pendukung KPS. Berdasarkan Undang-Undang ini, Bendahara Nasional menerbitkan Peraturan Bendahara No. 16 ***(Lembar Berita #25915, 2004)*** atas Undang-Undang 'Kemitraaan Pemerintah Swasta', yang menetapakan peraturan yang berlaku bagi program KPS Afrika Selatan.
Tanzania	***Undang-Undang KPS*** (Lembar Berita Negara Republik Persatuan Tanzania No. 13 Vol.91, 2010), menetapkan Tanggungjawab sektor swasta dan pemerintah, fungsi dan wewenang Unit KPS, serta proses persetujuan KPS.

2.3 Proses dan Tanggungjawab Kelembagaan KPS

Pemerintah memerlukan, keahlian, kapasitas dan koordinasi untuk melaksanakan KPS dengan sukses. Pihak swasta akan merancang, membiayai, membangun, dan memelihara infrastruktur dan menyediakan layanan. Akan tetapi, pemerintah tetap bertanggungjawab untuk memastikan layanan publik disediakan sesuai dengan kualitas yang diharapkan, dengan cara yang menghasilkan nilai yang sepadan dengan biaya. Pemerintah harus memilih proyek yang tepat, memilih mitra yang kompeten, dan menentukan dan melaksanakan parameter-parameter yang menjadi dasar operasional mitra tersebut.

Untuk mencapai tujuan tersebut, sebagian besar pemerintah mendefinisikan proses dan tanggungjawab kelembagaan KPS – yaitu langkah-langkah yang harus diikuti dalam pengembangan dan pelaksanaan suatu proyek KPS, serta lembaga yang bertanggungjawab atas masing-masing langkah tersebut. Bab ini menyajikan contoh dan sumber daya bagi para praktisi mengenai:

- Penyusunan proses KPS. Terdapat beberapa langkah yang umumnya perlu ditempuh pemerintah untuk melaksanakan proyek KPS dengan sukses. Menentukan proses standar KPS, dengan persetujuan yang perlu diberikan pada tahap-tahap penting, membantu memastikan langkah-langkah yang perlu

diambil tersebut dilaksanakan secara konsisten dan efisien. Bab 2.3.1: Proses KPS menguraikan proses KPS pada umumnya, dan menyajikan contoh program KPS dari berbagai negara.

- Menentukan tanggungjawab kelembagaan bagi KPS – yaitu, menentukan badan yang akan menjalankan peran tertentu dalam setiap tahap. Pengaturan kelembagaan dan alokasi fungsi kelembagaan bervariasi antara satu negara dengan negara lainnya – tergantung pada kebutuhan spesifik program KPS terkait serta tanggungjawab kelembagaan dan kapasitas lembaga yang tersedia. Bab 2.3.2 dan 2.3.3 menguraikan dan menyajikan tanggungjawab kelembagaan atas:

  - Pelaksanaan KPS – yaitu, melaksanakan tugas sehari-hari untuk menjalankan proses KPS melalui langkah-langkah yang ditentukan di bawah ini: mulai dari identifikasi proyek potensial, penyusunan struktur, penyusunan kontrak, pelaksanaan proses lelang, dan pengelolaan kontrak setelah ditandatangani.

  - Memeriksa dan menyetujui KPS – yaitu mengawasi proses KPS, pada umumnya melalui pemeriksaan dan persetujuan pada tahap-tahap penting, untuk memastikan proyek tersebut mewakili keputusan investasi yang baik bagi pemerintah.

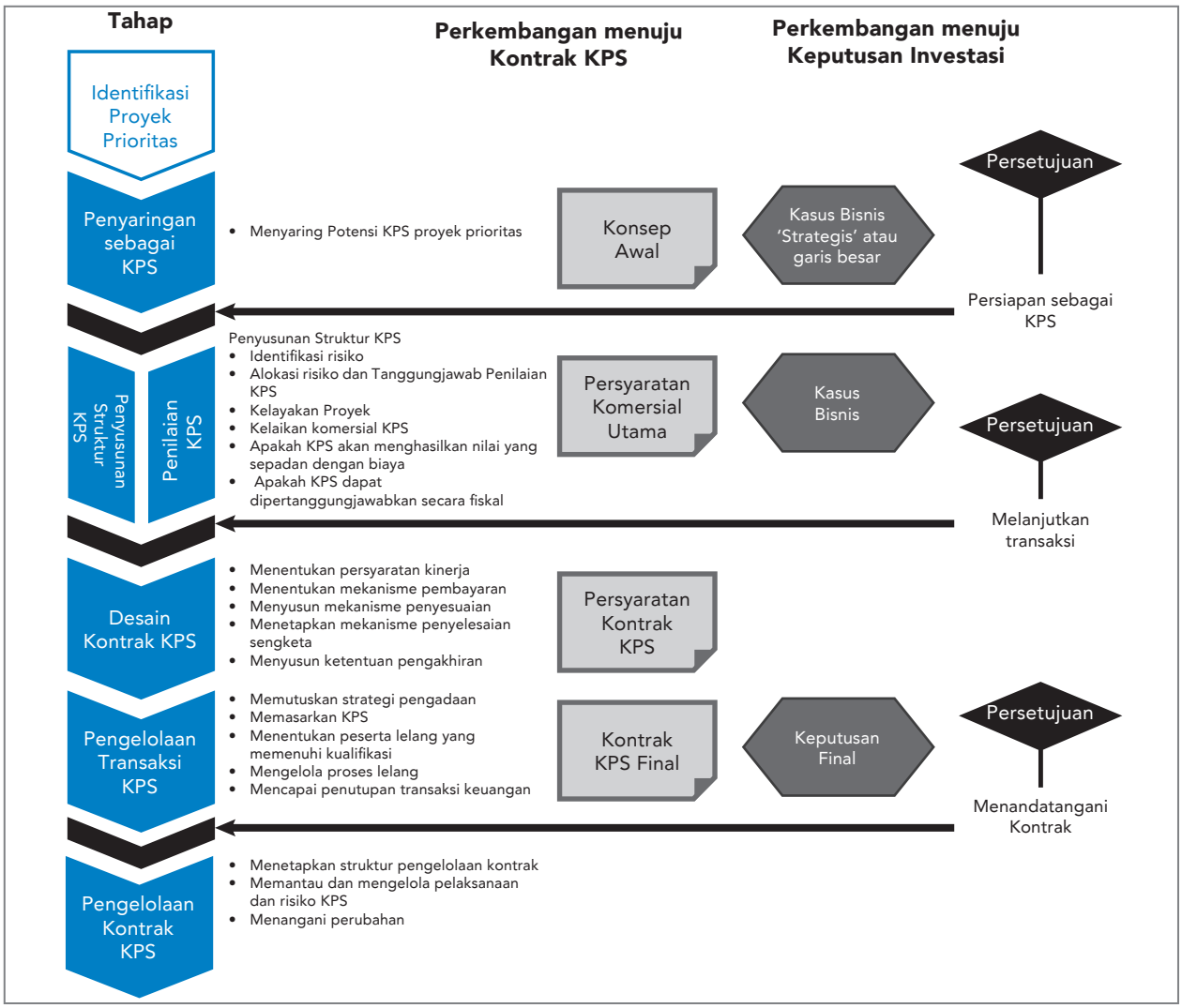
- Membentuk unit KPS. Beberapa pemerintah membentuk tim yang mengumpulkan staf dengan keahlian khusus mengenai KPS. Fungsi yang dijalankan Unit KPS ini sangat bervariasi, demikian juga posisi Unit KPS dalam struktur Pemerintah – mencerminkan variasi prioritas dan kendala yang dihadapi program KPS baik variasi antar-pemerintah, maupun variasi yang timbul sejalan dengan waktu seiring berkembangnya program KPS. Bab 2.3.4 secara singkat menguraikan berbagai peran yang dijalankan unit-unit tersebut, dengan contoh dari berbagai negara.

Bab ini berfokus pada proses dan tanggungjawab badan eksekutif pemerintah dalam pelaksanaan KPS. Bab 2.5: Tata Kelola Program KPS yang Lebih Luas memberikan panduan lebih lanjut mengenai cara yang dapat ditempuh entitas lain untuk terlibat dalam proses KPS, dan prosedur untuk meminta pertanggungjawaban pihak-pihak yang mengembangkan KPS atas keputusan dan tindakan mereka.

2.3.1 Proses KPS

Sebagian besar pemerintah menetapkan proses yang harus dipatuhi dalam mengembangkan dan melaksanakan setiap proyek KPS. Standarisasi proses KPS membantu memastikan seluruh pengembangan KPS dijalankan sesuai dengan tujuan pemerintah. Standarisasi juga membantu keberhasilan koordinasi antara berbagai entitas yang terlibat. Gambar 2.2: *Proses KPS yang Umum* menyajikan contoh proses KPS yang disusun dengan baik. Proses ini dibagi menjadi beberapa tahap. Proyek KPS dikembangkan dan dinilai berulang kali dalam tahap-tahap tersebut. Setiap tahap penting memerlukan persetujuan terlebih dahulu sebelum dapat dilanjutkan. Ada dua alasan untuk menggunakan pendekatan berulang dalam mengembangkan suatu proyek KPS. Pertama, pendekatan tersebut memungkinkan keterlibatan badan pengawas tepat pada waktunya dalam memberikan persetujuan proyek, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam Bab 2.3.3. Kedua, pendekatan ini menghindari pemborosan sumber daya untuk mengembangkan proyek-proyek yang tidak bernilai. Mengembangkan suatu proyek KPS memakan biaya besar – pengecekan awal guna memastikan suatu proyek memiliki prospek yang baik dapat membantu memastikan anggaran pembangunan dimanfaatkan sebagaimana mestinya.

Gambar 2.2: Proses KPS Secara Umum



Sebagaimana ditampilkan dalam Gambar di atas, proses pengembangan dan pelaksanaan suatu KPS pada umumnya dimulai dengan mengidentifikasi proyek investasi publik yang merupakan prioritas. KPS merupakan salah satu mekanisme untuk menyediakan investasi publik – bahkan lebih dari itu, KPS merupakan mekanisme yang 'mengunci' spesifikasi proyek untuk jangka waktu yang panjang. Dengan demikian, proyek KPS potensial pada umumnya timbul dari proses perencanaan investasi dan seleksi proyek yang lebih luas. Pada satu titik dalam proses ini, sebagian atau seluruh proyek investasi publik yang diajukan dapat disaring untuk menentukan apakah proyek-proyek tersebut dapat memberikan manfaat lebih apabila dilaksanakan dalam bentuk KPS.

Pengembangan dan pelaksanaan KPS melibatkan beberapa tahap:

- Penyusunan struktur dan penilaian KPS – setelah proyek investasi publik yang merupakan prioritas telah diidentifikasi dan mendapatkan persetujuan awal untuk dikembangkan sebagai suatu KPS, langkah selanjutnya yang umum dilaksanakan adalah menyusun struktur KPS, atau 'persyaratan

komersial utama' – termasuk usulan jenis kontrak, alokasi risiko dan mekanisme pembayaran. Struktur KPS yang diusulkan tersebut kemudian dapat melalui tahap penilaian. Kotak 3.3.: *Kriteria Penilaian Proyek KPS* menguraikan kriteria penilaian yang umum dan tata cara penilaiannya: kesepadanan nilai dengan biaya suatu KPS, keterjangkauan, serta kemampuan untuk dipasarkan sebagai KPS, di samping kelayakan teknis dan ekonomi proyek yang mendasari KPS tersebut (yang mungkin telah melalui tahap penilaian sebelum proyek tersebut diidentifikasi sebagai suatu KPS, sebagaimana dijelaskan dalam Kotak 2.6). Struktur KPS yang diusulkan dan analisa penilaian seringkali digabungkan sebagai suatu ''kasus bisnis', yang disusun untuk mengajukan argumentasi bahwa KPS tersebut merupakan keputusan investasi yang tepat. Persetujuan pada umumnya diperlukan pada tahap ini, berdasarkan analisa kasus bisnis sebelum berlanjut dengan persiapan dan pelaksanaan transaksi KPS.

- Penyusunan rancangan kontrak KPS – langkah terakhir dalam persiapan pengadaan KPS adalah menyusun rancangan kontrak KPS dan perjanjian lainnya. Langkah ini termasuk menuangkan prinsip-prinsip komersial ke dalam persyaratan kontrak, serta penyusunan ketentuan mengenai perubahan dan tata cara pengelolaan kontrak, seperti mekanisme penyelesaian sengketa. Seringkali rancangan kontrak telah diselesaikan pada tahap-tahap awal proses pengadaan sehingga dapat dikonsultasikan dengan calon peserta lelang.

- Pelaksanaan transaksi KPS – pada tahap transaksi, pemerintah memilih pihak swasta yang akan melaksanakan KPS. Tahap ini pada umumnya melibatkan persiapan dan pelaksanaan proses pengadaan yang kompetitif. Peserta lelang mengajukan informasi yang memerinci kualifikasi mereka beserta proposal teknis dan keuangan yang terperinci, yang dievaluasi menurut kriteria yang telah ditetapkan – umumnya melalui proses multi-tahap – untuk menentukan pemenang lelang. Mengingat proses lelang pada umumnya menetapkan beberapa parameter kunci dari kontrak – terutama aspek biaya – sebagian besar proses membutuhkan persetujuan final pada tahap ini. Tahap transaksi berakhir pada saat proyek mencapai tahap penutupan transaksi keuangan.

Setelah suatu KPS mencapai tahap penutupan transaksi keuangan, pemerintah harus mengelola kontrak KPS sepanjang umur kontrak. Pengelolaan tersebut meliputi pemantauan dan penerapan persyaratan kontrak KPS, dan pengelolaan hubungan antara pemerintah dan mitra swasta. Sebagai alternatif, perusahaan swasta dapat diperbolehkan mengidentifikasi dan mengusulkan proyek KPS, dengan demikian pemerintah tidak perlu melaksanakan langkah-langkah tersebut di atas. Beberapa pemerintah mungkin menetapkan persyaratan dan proses spesifik untuk memastikan proposal yang diajukan tanpa diminta tersebut tetap tunduk kepada proses penilaian yang sama, dan dikembangkan berdasarkan prinsip-prinsip yang sama seperti KPS yang diusulkan oleh pemerintah. Bab 3.6: *Menangani Proposal yang Tidak Diminta* menyajikan perincian dan contoh lebih lanjut.

Modul 3 dalam Panduan Referensi ini menguraikan proses KPS secara terperinci, mengemukakan opsi yang tersedia dan memberikan informasi dan panduan bagi para praktisi mengenai setiap tahap proses KPS. Berikut ini adalah contoh penerapan proses KPS di berbagai negara:

- Di Chile, Undang-Undang Konsesi (2010) menyajikan deskripsi menyeluruh mengenai proses KPS, termasuk proposal awal yang disusun oleh badan yang berwenang mengikat kontrak dan proses lelang [#46, Bab II dan III, Pasal 2-14].

- Di Mesir, Kementerian Keuangan telah menerbitkan panduan langkah-demi-langkah untuk mengembangkan KPS (tidak bertanggal – diakses pada tahun 2011) [#68]. Panduan tersebut memberikan arahan sepanjang proses KPS bagi Kementerian terkait, mulai dari proses identifikasi proyek hingga penyusunan kasus bisnis dan proses pengadaan.

- Publikasi ADB mengenai proyek KPS di Korea (2011) [#171, halaman 61-72] mencakup deskripsi terperinci mengenai proses pelaksanaan KPS untuk berbagai jenis KPS, termasuk proyek-proyek yang tidak diminta.

- Panduan KPS Pemerintah Malaysia (2005) [#179, halaman 11] menyajikan tinjauan umum mengenai proses KPS.

- Di Meksiko, Undang-Undang KPS (2012) menguraikan seluruh studi yang harus dilaksanakan untuk menilai kelayakan suatu proyek KPS; menetapkan proses persetujuan KPS; menetapkan aktivitas dan tanggungjawab kelembagaan dalam melaksanakan proses lelang KPS; dan menguraikan proses evaluasi penawaran serta penentuan pemenang lelang [#185, pasal 14, 21-25, 38-51, dan 52- 59].

- Dekrit Legislatif Peru No. 1012 (2008) menggambarkan proses pelaksanaan KPS, menetapkan kriteria pemilihan proyek dan modalitas KPS, serta menetapkan langkah-langkah dan tanggungjawab sehubungan dengan desain dan persetujuan proyek [#199, Bagian III, Pasal 7-9].

- Kaidah dan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang BOT Filipina menetapkan proses KPS di Filipina [#203, halaman 11-51 dan Lampiran-lampiran].

- Di Puerto Rico, Undang-Undang KPS (2009) [#210, bab 7-10], menyajikan deskripsi terperinci mengenai proses KPS, termasuk pelaksanaan analisa tingkat minat dan kemudahan, pembentukan Komite Kemitraan untuk melaksanakan proses lelang dan kontrak KPS, serta pemilihan pemrakarsa dan pemberian kemitraan.

- Manual KPS Afrika Selatan (2004) [#219] memiliki pengantar yang menyajikan tinjauan singkat mengenai proses KPS secara umum. Proses ini dijelaskan secara terperinci dalam manual dengan modul terpisah untuk masing-masing langkah yang perlu ditempuh.

- Undang-Undang Pengadaan publik Spanyol (2011) [#223] menyajikan deskripsi terperinci mengenai proses KPS, termasuk persyaratan penilaian proyek, persyaratan pengungkapan pada setiap tahap, proses persetujuan dan opsi-opsi lelang.

2.3.2 Tanggungjawab Kelembagaan: Pelaksanaan

Melaksanakan suatu KPS dengan sukses membutuhkan berbagai kecakapan dan keahlian. Badan pemerintah dan perserorangan yang bertanggungjawab untuk melaksanakan proyek perlu memiliki pemahaman yang kuat mengenai kebutuhan suatu sektor tertentu, kecakapan dalam penilaian ekonomi dan keuangan suatu proyek dan KPS, keahlian dalam manajemen pengadaan dan kontrak, serta berpengalaman dalam menangani sektor swasta. Tantangan utama dalam menentukan pengaturan kelembagaan bagi KPS adalah memastikan ketersediaan seluruh keahlian tersebut untuk melaksanakan proyek KPS dengan sukses.

Pada umumnya, tanggungjawab pelaksanaan suatu KPS secara otomatis dipegang oleh kementerian, departemen, atau badan yang bertanggungjawab memastikan ketersediaan aset atau layanan terkait. Akan tetapi, terutama pada tahap awal suatu program KPS, lembaga-lembaga tersebut mungkin tidak memiliki seluruh keahlian dan pengalaman yang dibutuhkan, dengan demikian, badan pemerintah lain terkadang ikut dilibatkan. Bab ini secara singkat menguraikan berbagai pengaturan kelembagaan untuk mengidentifikasi proyek KPS; mengembangkan dan melaksanakan proyek-proyek tersebut; dan mengelola kontrak KPS.

Mengidentifikasi proyek KPS

Sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.3.1: *Proses KPS* tersebut di atas, proyek-proyek KPS timbul dari proses rutin perencanaan investasi dan identifikasi proyek publik. Dengan demikian, tanggungjawab untuk mengidentifikasi KPS potensial di antara proyek investasi publik yang diprioritaskan pada umumnya terletak pada badan atau lembaga sektor terkait, di bawah pengawasan lembaga yang bertanggungjawab atas perencanaan dan manajemen keuangan publik – untuk mendapatkan informasi lebih lanjut mengenai tanggungjawab pemeriksaan dan persetujuan KPS, lihat Bab 2.3.3 *Tanggungjawab Kelembagaan: Pemeriksaan dan Persetujuan* di bawah ini.

Tim ahli KPS mungkin dilibatkan dalam proses identifikasi KPS, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.3.4: *Unit KPS Khusus*. Sebagai contoh, suatu unit KPP dapat menyediakan dukungan bagi badan tingkat sektor dalam proses penyaringan proyek KPS potensial – terutama pada tahap awal suatu program KPS ketika badan tingkat sektor mungkin memiliki pemahaman yang terbatas mengenai cara kerja KPS. Terkadang, Unit KPS secara khusus ditugaskan untuk mendukung penggunaan KPS. Langkah ini dapat membantu mengatasi bias anti-KPS ketika program KPS baru diperkenalkan.

Meskipun demikian, langkah ini juga berisiko menimbulkan distorsi dalam proses perencanaan investasi pemerintah – memprioritaskan proyek yang dipandang dapat dilaksanakan sebagai KPS, dan bukan karena proyek tersebut merupakan investasi pemerintah yang merupakan prioritas. Menetapkan proses KPS yang jelas dengan proses persetujuan yang tepat sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.3.1: Proses KPS dan Bab 2.3.3: *Tanggungjawab Kelembagaan: Pemeriksaan dan Persetujuan*, dapat membantu mengatasi risiko ini.

Pengembangan dan pelaksanaan proyek KPS

Tanggungjawab pengembangan dan pelaksanaan proyek KPS – yaitu tanggungjawab atas penyusunan struktur KPS, penyusunan rancangan kontrak KPS, dan pelaksanaan transaksi KPS – pada umumnya juga terletak pada lembaga yang bertanggungjawab memastikan ketersediaan aset dan layanan terkait. Dalam konteks KPS, lembaga ini seringkali diistilahkan sebagai badan yang berwenang mengikat kontrak, karena pada umumnya lembaga ini merupakah pihak pemerintah dalam kontrak KPS. Undang-Undang atau kebijakan KPS mungkin mendefinisikan jenis badan pemerintah yang dapat menjadi badan yang berwenang mengikat kontrak, dan menetapkan badan tersebut sebagai penanggung jawab pelaksanaan proyek KPS. Contohnya:

- Di Filipina, Undang-Undang BOT (1993) mendelegasikan tanggungjawab atas pengembangan dan pelaksanaan KPS kepada badan, unit atau otoritas pemerintah yang memenuhi syarat, termasuk Badan Usaha Milik/yang Dikendalikan Negara (*Government-Owned or Controlled Corporations*, "GOCCS"), Lembaga Keuangan Pemerintah (*Government Financial Institutions*, "GFIs"), Universitas dan Sekolah Tinggi Negara (*State Universities and Colleges*, "SUCs") dan Unit Pemerintah Lokal. Badan-badan tersebut diwajibkan membentuk Komite Pra-Kualifikasi, Lelang dan Pemberian Kontrak yang akan mengawasi proses KPS untuk setiap proyek KPS [#202, Kaidah dan Peraturan Pelaksanaan].

- Berdasarkan Undang-Undang KPS Tanzania (2010), badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak dapat terdiri dari pihak manapun dalam pemerintahan yang memenuhi syarat. Badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak bertanggungjawab untuk memfasilitasi pengembangan proyek, termasuk identifikasi proyek, studi kelayakan, kajian dampak lingkungan, serta rancangan dan pelaksanaan kontrak KPS [#224].

- Di Kolombia, Manual Prosedur KPS (2010) memperbolehkan kementerian atau lembaga khusus sektor, dan lembaga lokal dan regional untuk berperan sebagai badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak. Badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak bertanggungjawab melaksanakan analisa kelayakan dan kesepadanan nilai dengan biaya, dan melaporkan hasilnya kepada Unit KPS – UPAPP. Badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak juga mengelola proses pengadaan [#55, Bab 4.2, halaman 34].

Akan tetapi, badan di tingkat sektor mungkin tidak memiliki keahlian yang dibutuhkan untuk mengidentifikasi dan mengembangkan proyek KPS dengan sukses. Terutama pada tahap-tahap awal suatu program KPS, ketika badan di tingkat sektor mungkin hanya memiliki sedikit pengalaman atau tidak berpengalaman menangani sektor swasta dalam proyek-proyek yang dibiayai swasta. Atas dasar pertimbangan ini, lembaga pemerintah lain seringkali ikut dilibatkan untuk menyumbangkan keahlian atau perspektif tambahan. Hal ini dapat dicapai melalui beberapa cara, termasuk:

- Membentuk komite antar-departemen untuk mengawasi setiap transaksi KPS – seringkali meliputi perwakilan dari kementerian sektor terkait dan kementerian keuangan dan perencanaan, dan perwakilan hukum.

- Melibatkan lembaga spesialis dalam berbagai peran pelaksanaan tertentu. Peru, contohnya, menerapkan pendekatan ini. Di Peru, badan pengadaan bertanggungjawab atas pelaksanaan transaksi KPS, dan badan regulator sektor bertanggungjawab memantau kepatuhan pihak swasta terhadap kontrak KPS. Buku Zevallos Ugarte mengenai pelajaran yang dapat ditarik dari konsesi di Peru [#297] menyajikan perincian lebih lanjut mengenai kerangka kerja kelembagaan dalam pelaksanaan KPS.

- Melibatkan unit KPS khusus sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.3.4. Unit-unit tersebut merupakan gudang keahlian dan pengalaman dalam mengembangkan KPS. Unit-unit tersebut pada umumnya mendukung badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak dalam melaksanakan proyek-proyek KPS. Dalam beberapa kasus, unit KPS mungkin mengambil alih tanggungjawab utama sebagai badan pelaksana. Sebgai contoh, Undang-Undang KPS di Chile (2010) memberikan wewenang kepada Kementerian Pekerjaan Umum sebagai badan pelaksana KPS melalui unit konsesi khusus di bawahnya [#46, Pasal 1-3, 6-9, 15-21, 25, 27-30, 35-36, 39-41]. Bab 2.3.4 menyajikan beberapa contoh tambahan mengenai unit KPS dan peranan mereka dalam pelaksanaan KPS.

Bahkan pemerintah dengan pengalaman ekstensif dalam penggunaan KPS pada umumnya juga memanfaatkan konsultan eksternal untuk mendukung persiapan dan penilaian KPS yang diusulkan secara terperinci, sebagaimana dijelaskan dalam Kotak 2.6: *Penggunaan Konsultan Eksternal* di bawah ini.

Kotak 2.6: Penggunaan Konsultan Eksternal

Bahkan pemerintah dengan pengalaman KPS yang panjang tidak memiliki seluruh keahlian dan kecakapan internal yang dibutuhkan untuk mengembangkan proyek KPS. Semua pemerintah melibatkan konsultan eksternal khusus untuk melaksanakan tugas teknis terperinci seperti pelaksanaan studi kelayakan dan penyusunan rancangan kontrak KPS [#271, #88]. Cakupan dan sifat dukungan konsultan eksternal yang diperlukan mungkin berubah seiring bertambahnya pengalaman KPS pemerintah dan negara tersebut. Pada awalnya, pemerintah mungkin sangat mengandalkan konsultan, dan mempekerjakan konsultan transaksi 'layanan penuh' yang menyediakan keahlian teknis lengkap yang dibutuhkan serta dukungan strategis secara keseluruhan. Sejalan dengan waktu, tim pemerintah yang berTanggungjawab mungkin lebih mampu memainkan peran yang

menyeluruh dan menggunakan konsultan untuk menyediakan masukan teknis atau hukum yang spesifik.

Meski bekerja sama dengan konsultan yang berpengalaman, penting bagi badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak untuk mengembangkan kapasitas internal untuk mengelola proses KPS secara efektif – guna mengawasi pekerjaan konsultan dan mempertahankan kepemilikan atas keputusan penyusunan struktur. Terlalu mengandalkan konsultan personal untuk memimpin proses pengadaan dapat menempatkan badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak dalam posisi yang lemah ketika mengelola kontrak sepanjang masa berlakunya.

Pengelolaan kontrak KPS

Memantau kinerja proyek dan mengelola kontrak pada umumnya dilaksanakan oleh badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak. Mulai dari jalan dan jembatan hingga penyediaan air dan layanan rumah sakit, jajaran kementerian dan badan pemerintah pada umumnya memiliki pengetahuan teknis yang diperlukan serta penekanan kebijakan untuk memantau penyediaan. Beberapa negara mengurangi konflik dalam pengelolaan kontrak dengan mengalihdayakan kegiatan pemantauan khusus tertentu ke lembaga eksternal yang kredibel, seperti perusahaan teknik, atau lembaga riset. Sebagai contoh, di Brasil, pemerintah negara bagian Minas Gerais mempekerjakan 'Penguji Independen' untuk memantau kinerja KPS; di Perancis, perusahaan teknik dipekerjakan untuk memantau kinerja infrastruktur rumah sakit KPS.

Meskipun demikian, melaksanakan pengelolaan kontrak KPS merupakan hal yang kompleks – terutama ketika menyangkut perubahan yang tidak dapat dihindarkan lagi akan terjadi sepanjang umur kontrak (sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.73.: *Menangani Perubahan*). Oleh karena itu, beberapa negara melibatkan lembaga terspesialisasi lainnya dalam fungsi pengelolaan kontrak; contohnya dengan:

- Membentuk fungsi pendukung pengelolaan kontrak yang tersentralisasi. Sebagai contoh, Kerajaan Inggris, sebagai perintis dalam penggunaan kontrak KPS berskala besar, merupakan salah satu negara yang pertama kali mengalami kebutuhan ini. Pada tahun 2006, Bendahara Inggris mengundang Unit KPS pada saat itu, yaitu Kemitraan Kerajaan Inggris, untuk membentuk Gugus Tugas Operasional PFI, yang beroperasi atas nama Bendahara [#232, halaman 3]. Gugus tugas ini menyediakan dukungan bagi ratusan manajer kontrak dan menerbitkan panduan. Unit KPS pusat untuk pemerintah lokal Inggris, 4Ps (saat ini disebut sebagai Kemitraan Lokal – sebuah perusahaan yang dimiliki oleh Bendara Kerajaan dan Asosiasi Pemerintah Lokal), juga berperan dalam mendukung pemerintah lokal dalam melaksanakan peran pengelolaan kontrak mereka, dan pada tahun 2007 menerbitkan Panduan Pengelolaan kontrak untuk Proyek PFI dan KPS [#229].

- Memasukkan tanggungjawab beberapa aspek pengelolaan kontrak sebagai bagian dari tanggungjawab suatu 'Unit KPS' khusus sebagaimana dijelaskan lebih lanjut di bawah ini. Sebagai contoh, Unit Konsesi Kementerian Pekerjaan Umum (MOP) di Chile memantau kinerja dan mengelola kontrak KPS atas nama beberapa kementerian. Seringkali, keterlibatan ini mungkin terbatas pada kejadian-kejadian 'nonrutin', atau tugas-tugas pengelolaan kontrak yang sangat menantang. Di Korea, Unit KPS, PIMAC, mengelola kontrak KPS selama tahap konstruksi yang sensitif.

- Mengalokasikan tanggungjawab pengelolaan kontrak kepada regulator independen – suatu solusi ketika variabel-variabel yang relevan, seperti mekanisme penentuan imbal jasa yang ditagihkan

sejalan dengan waktu, tidak dinyatakan dengan jelas dalam kontrak. Akan tetapi, fungsi 'regulator' dan 'manajer kontrak' mungkin bertabrakan – manajer kontrak seharusnya melindungi kepentingan dan keuangan pemerintah, sementara regulator mungkin memiliki berbagai kepentingan tersendiri yang perlu dijaga berdasarkan hukum.

2.3.3 Tanggungjawab Kelembagaan: Pemeriksaan dan Persetujuan

Proyek KPS merupakan salah satu jenis investasi pemerintah. Sebagian besar pemerintah memiliki sistem pemeriksaan dan persetujuan proyek investasi modal: untuk memastikan seluruh proyek efektif dalam mencapai tujuannya masing-masing; menghasilkan nilai yang sepadan dengan biaya; dan sesuai dengan prioritas fiskal. Karena KPS pada umumnya tidak membutuhkan investasi modal dari pemerintah, proyek-proyek KPS mungkin tidak secara otomatis tunduk kepada peraturan mengenai persetujuan tersebut. Oleh karena itu, sebagian besar pemerintah menetapkan persyaratan pemeriksaan dan persetujuan yang serupa untuk KPS. Lihat contoh-contoh yang disajikan dalam tabel 2.4 di bawah ini. Pada umumnya, pemerintah menetapkan beberapa titik pengambilan keputusan, dengan demikian memungkinkan proyek-proyek yang tidak layak segera dihentikan sebelum memakan terlalu banyak sumber daya, atau mengembangkan momentum mereka sendiri. Proses ini diilustrasikan dalam Gambar 2.2: *Proses KPS yang Umum*.

Pemeriksaan berulang ini terkadang disebut sebagai proses 'pintu gerbang'. Artikel Monteiro dalam buku IMF mengenai KPS [#214] menjabarkan proses 'pintu gerbang' yang umum, dan cara kerja proses tersebut di Portugal. Sekurang-kurangnya, persetujuan pada umumnya diperlukan untuk mengadakan transaksi KPS. Karena biaya akhir suatu proyek tidak diketahui hingga proses pengadaan telah selesai, persetujuan akhir mungkin dibutuhkan sebelum kontrak ditandatangani. Kementerian keuangan pada umumnya memainkan peranan utama dalam proses ini, mengingat tanggungjawab mereka untuk mengelola sumber daya pemerintah, dan (seringkali) kebijakan ekonomi dan fiskal. IMF menekankan pentingnya peran kementerian keuangan dalam buku Investasi Pemerintah dan KPS [#214, halaman 10]. Di beberapa negara, lembaga lain memiliki tanggungjawab keseluruhan untuk mengawasi program investasi pemerintah, dan dengan demikian mungkin menjalankan peran yang sama atas PPS – seperti Badan Pengembangan Ekonomi Nasional (*National Economic Development Agency*, "NEDA") di Filipina. Berbagai Kementerian Keuangan juga telah membentuk unit KPS khusus sebagai instrumen untuk melaksanakan fungsi penyaringan dan pengawasannya, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut di bawah ini.

Badan pengawas lainnya juga dapat berperan dalam memeriksa dan memberikan masukan dalam persetujuan proyek KPS, menyamai peran badan pengawas tersebut dalam proyek investasi modal berskala besar. Badan pengawas tersebut dapat meliputi:

- Badan perencana. Beberapa sistem memisahkan tanggungjawab perencanaan dan penilaian proyek dengan pengawasan fiskal. Dalam hal ini, pengawasan fiskal berada di bawah wewenang badan perencana tersendiri. Sebagai contoh, Di Chile, Badan Perencana Nasional harus memeriksa dan menyetujui analisa ekonomi KPS yang diajukan, sebagaimana halnya seluruh proyek investasi publik lainnya.

- Jaksa agung mungkin diwajibkan menyetujui kontrak pemerintah berskala besar, termasuk KPS, sebagai bagian dari peran jaksa agung sebagai penasihat hukum pemerintah. Sebagai contoh, Undang-Undang KPS di Tanzania (2010) mewajibkan badan pelaksana untuk melaporkan rancangan final kontrak KPS untuk disetujui oleh Jaksa Agung sebelum kontrak tersebut ditandatangani [#224,halaman 15-16].

- Lembaga audit agung. Banyak negara-negara Amerika Latin juga mewajibkan persetujuan dari lembaga audit yang independen terhadap jajaran eksekutif pemerintah, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam Bab 2.5: *Tata Kelola Program KPS yang Lebih Luas*. Sebagai contoh, di Brasil, Pengadilan Audit (the federal Tribunal de Contas da União atau TCU, dan Pengadilan sub-nasional) diwajibkan memeriksa setiap proyek KPS dan dokumen hukum terkait sebelum proyek tersebut memasuki pasar.

Berbagai pemeriksaan tambahan tersebut dapat menjadi pengujian kualitas dan legalitas proses penilaian dan pengembangan proyek yang penting. Di sisi lain, pemeriksaan tambahan tersebut juga berisiko menimbulkan penundaan pada saat-saat yang genting. Mekanisme koordinasi dapat bermanfaat, sebagaimana dijelaskan di bawah ini. Pembentukan kapasitas juga mungkin diperlukan untuk memastikan lembaga-lembaga tersebut sanggup menjalankan perannya sehubungan dengan KPS.

Persetujuan akhir mungkin diberikan oleh Kabinet atau Parlemen; pada umumnya sesuai dengan persyaratan yang berlaku bagi proyek investasi lainnya. Lembaga yang berwenang memberikan per–setujuan atas KPS bervariasi menurut yurisdiksi. Pada umumnya, persetujuan diberikan oleh Kabinet atau komite setara Kabinet, kementerian keuangan, atau kombinasinya. Sebagaimana dijelaskan dalam makalah Irwin mengenai pengendalian komitmen pembelanjaan dalam KPS [#161, halaman 113-114], wewenang persetujuan dapat tergantung pada skala proyek, sebagaimana umumnya berlaku untuk investasi modal.

Koordinasi

Pengambilan keputusan investasi untuk proyek investasi publik pada umumnya dikoordinasikan selama proses anggaran tahunan. Meskipun demikian, karena KPS seringkali tidak memiliki implikasi anggaran langsung, mekanisme koordinasi spesifik mungkin diperlukan untuk memastikan proses pemeriksaan dan persetujuan berjalan dengan lancar dan tidak menghambat proses pengembangan proyek. Dalam beberapa kasus, unit KPS ditugaskan menjalankan peran sebagai koordinator, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam Bab 2.3.4 di bawah ini. Beberapa pemerintah juga membentuk komite antar - departemen untuk mengawasi setiap transaksi KPS, guna memastikan sudut pandang badan pengawas dipertimbangkan selama proses pengembangan proyek dan bukan hanya pada tahap-tahap pemeriksaan.

Tabel 2.4: Contoh Persyaratan Persetujuan KPS

Negara	Referensi	Persyaratan Persetujuan
Negara Bagian Victoria, Australia	Panduan KPS Nasional – Persyaratan Partnerships Victoria Versi 2 (2010) [#12, halaman 5]	Setiap proyek 'bernilai tinggi atau berisiko tinggi' – termasuk KPS – harus menjalani proses 'persetujuan pintu gerbang', yang ditetapkan oleh Departemen Bendahara dan Keuangan. Sebuah panel tenaga ahli yang tidak terlibat secara langsung dalam proyek terkait melaksanakan pemeriksaan pada tahap-tahap utama dalam pengembangan dan pelaksanaan proyek, yang disebut sebagai 'gerbang'. Terdapat lima gerbang untuk KPS: penilaian strategis, kasus bisnis (sebelum menerbitkan permintaan pernyataan minat), kesiapan menghadapi pasar (sebelum menerbitkan ikhtisar proyek dan kontrak), kesiapan layanan (sebelum kontrak dilaksanakan) dan evaluasi manfaat [#12, halaman 5-6].
Chile	Undang-Undang Konsesi (Undang-Undang 20410, 2010) [#46, Pasal 7, 20, dan 28]	Persetujuan akhir suatu KPS – melalui penandatanganan dekrit sebagai formalisasi konsesi – diberikan oleh Presiden dan Menteri Keuangan. Kontrak tidak dapat memasuki proses lelang kecuali Kementerian Keuangan telah menyetujui dokumen lelang. Kementerian Keuangan juga harus menyetujui setiap perubahan yang menyangkut aspek ekonomi dalam dokumen lelang, serta perubahan-perubahan tertentu selama periode pelaksanaan.

Negara	Referensi	Persyaratan Persetujuan
Kolombia	Peraturan pelaksanaan KPS (2010) [#55, Bab 3.2.3]. Juga diatur dalam Undang-Undang KPS Nasional (Undang-Undang 1508, 2011) [#52, Pasal 26].	KPS harus disetujui oleh : **- CONFIS** – Dewan Fiskal Nasional, yang memimpin kebijakan fiskal negara dan mengoordinasikan sistem anggaran, menyetujui alokasi penggunaan anggaran di masa mendatang (vigencias futuras) untuk proyek-proyek KPS. CONFIS terdiri dari Kementerian Keuangan, Direktur Departemen Administratif Badan Perencana Nasional, Kepala Penasihat Ekonomi Kepresidenan, Wakil Menteri Keuangan, dan para direktur Bendahara Nasional, Otoritas Kredit, Pajak dan Bea Cukai Pemerintah. Sebelum diajukan ke hadapan CONFIS, proyek terkait harus mendapatkan persetujuan dari kementerian sektor terkait dan Departemen Perencanaan Nasional. **- CONPES** – Dewan Nasional Kebijakan Ekonomi dan Sosial, yang merupakan otoritas perencanaan tertinggi di Kolombia dan merupakan penasihat pemerintah dalam segala aspek yang berhubungan dengan pengembangan sosial dan ekonomi negara, mengukuhkan kepentingan strategis proyek terkait. Pengukuhan tersebut wajib diperoleh agar proyek terkait berhak menerima alokasi anggaran di masa mendatang. Di samping itu, pengukuhan tersebut menentukan batas alokasi anggaran di masa mendatang yang dapat disetujui oleh CONFIS selama tahun tertentu. CONPES terdiri dari Presiden, Wakil Presiden, Kabinet, direktur departemen administratif kepresidenan, direktur departemen perencanaan nasional, dan direktur Colciencias.
Filipina	Undang-Undang BOT Filipina (1994) [#202, Peraturan 2, halaman 16 – 19]	Setiap proyek nasional dan proyek dengan nilai lebih dari PHP 200 juta (US$ 4,6 juta) memerlukan persetujuan dari Komite Koordinasi Investasi (Invesment Coordination Committee, "ICC") di bawah Dewan Otoritas Ekonomi dan Pengembangan Nasional (NEDA). Anggota Dewan NEDA terdiri dari anggota Kabinet yang berTanggungjawab atas departemen infrastruktur, ekonomi dan keuangan utama. Proyek KPS juga memerlukan persetujuan dari Dewan NEDA dan Presiden, berdasarkan rekomendasi dari ICC. Rekomendasi ICC pada gilirannya dilengkapi oleh pemeriksaan yang dilaksanakan staf teknis NEDA, untuk memastikan pengajuan proyek sudah lengkap dan membuktikan kepatuhan proyek tersebut terhadap peryaratan keuangan, ekonomi, sosial, dan dampak lingkungan hidup secara memadai.
Afrika Selatan	Undang-Undang Manajemen Keuangan Publik dan Peraturan Bendahara No. 16 (2004) [#219, halaman 8-10].	Persetujuan KPS diberikan oleh Bendahara melalui Unit KPS. Proyek diajukan untuk mendapatkan persetujuan pada empat titik, yaitu setelah (1) studi kelayakan telah selesai, (2) dokumen lelang telah disusun, (3) penawaran lelang telah diterima dan dievaluasi, dan (4) negosiasi telah dirampungkan dan kontrak KPS telah difinalisasi.

2.3.4 Unit KPS Khusus

Tim pemerintah yang terdiri dari staf dengan keahlian khusus mengenai KPS seringkali disebut sebagai 'Unit KPS'. Fungsi Unit KPS ini mungkin sangat bervariasi, demikian juga posisi unit tersebut dalam struktur Pemerintah dan struktur tim – mencerminkan variasi prioritas dan kendala yang dihadapi program KPS baik variasi antar pemerintah, maupun variasi yang timbul sejalan dengan waktu seiring berkembangnya program KPS.

Fungsi-fungsi yang dialokasikan kepada 'Unit KPS' tersebut dapat mencakup:

- Penyusunan panduan kebijakan dan pembangunan kapasitas – mendefinisikan kebijakan dan proses KPS, dan membangun kapasitas badan pelaksana untuk menjalankan proses-proses tersebut. Fungsi ini seringkali dapat mencakup penyusunan materi panduan dan dokumentasi standar untuk KPS. Tabel 2.1: *Contoh Tujuan Program KPS* dan bab 'referensi utama' dalam Modul 3 menyajikan contoh-contoh materi panduan tersebut.

- Mempromosikan KPS baik di dalam maupun di luar lingkungan pemerintah – yaitu, mendorong badan-badan di tingkat sektor untuk mempertimbangkan penggunaan KPS, atau mempromosikan kesempatan yang ditawarkan oleh program KPS kepada investor potensial.

- Menyediakan dukungan teknis dalam pelaksanaan proyek KPS. Sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.3.2: *Tanggungjawab Kelembagaan: Pelaksanaan* tersebut di atas, dukungan teknis ini dapat berupa penyediaan dukungan langkah demi langkah bagi tim penanggung jawab pelaksana di Kementerian atau Badan Pemerintah; atau bertanggungjawab secara langsung atas beberapa aspek dalam pelaksanaan KPS.

- 'Penjaga gerbang', atau melaksanakan pemeriksaan dan pengawasan atas pengelolaan proyek KPS untuk mempertahankan efisiensi dan keterjangkauan; dan menyetujui proyek KPS atau berperan sebagai penasihat dalam proses persetujuan KPS. Sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.3.3: *Tanggungjawab Kelembagaan: Pemeriksaan dan Persetujuan*, pemeriksaan tersebut dapat dilaksanakan pada beberapa tahap dalam pengembangan proyek, sementara peran pengawasan tim KPS tersebut dapat diperluas sehingga mencakup manajeman pelaksanaan dan portofolio KPS.

Unit KPS dapat melaksanakan salah satu atau lebih dari fungsi-fungsi tersebut di atas, sementara satu program KPS mungkin melibatkan lebih dari satu unit KPS yang menjalankan berbagai peran yang berbeda. Struktur dan posisi unit KPS dalam pemerintah dan struktur unit KPS pada umumnya tergantung pada kombinasi fungsi yang dijalankan, serta peran kelembagaan yang telah ada dan pengalaman di sektor Pemerintah. Unit KPS mungkin berupa departemen dalam kementerian atau badan pemerintah, unit dengan semacam status khusus tetapi bertanggungjawab kepada kementerian, lembaga otonom pemerintah, atau bahkan badan usaha milik negara atau badan usaha pemerintah- swasta.

Unit penjaga gerbang paling umum berada di bawah kementerian keuangan, atau badan pengawas lainnya; sementara unit dukungan teknis mungkin ditempatkan di pusat, terkadang beriringan dengan fungsi-fungsi relevan lainnya seperti pengadaan, atau dibentuk pada tingkat sub-nasional atau tingkat sektor untuk sektor yang memiliki program KPS yang signifikan. Unit yang berkonsentrasi pada promosi KPS mungkin merupakan bagian dari lembaga promosi investasi yang lebih luas. Fungsi-fungsi unit KPS, dan oleh karenanya struktur unit tersebut, juga dapat berubah sejalan dengan waktu seiring berkembangnya program KPS. Sebagai contoh, di Kerajaan Inggris, Gugus Tugas Bendahara pertama (yaitu Unit KPS pertama Kerajaan Inggris) sebagian dikonversi menjadi ventura bersama pemerintah-swasta (Kemitraan Kerajaan Inggris atau Partnership UK, "PUK", 51% dimiliki oleh entitas swasta), dengan lebih banyak fokus pada promosi KPS dan dukungan teknis. Meskipun demikian, seiring dengan berkembangnya program KPS dan bertambahnya pengalaman kementerian dan badan-badan pemerintah, fokus tersebut bergeser menuju pengawasan dan integrasi KPS dengan fungsi investasi pemerintah yang lebih luas. Pada akhirnya PUK diserap kembali oleh pemerintah sebagai 'Infrastruktur Kerajaan Inggris'.

Studi berikut ini menyajikan informasi lebih lanjut mengenai fungsi dan struktur Unit KPS, studi kasus mendalam dan penilaian atas keefektifan unit-unit tersebut dalam mencapai tujuannya:

- Studi OECD mengenai Unit KPS [#195], yang menguraikan berbagai fungsi unit KPS sesuai dengan daftar tersebut di atas, dan menyajikan studi kasus mendalam mengenai Unit KPS di Jerman, Korea, Afrika Selatan, Kerajaan Inggris, dan Negara Bagian Victoria, Australia.

- Laporan Brookings Institution [#162] menyajikan perincian fungsi unit KPS yang serupa, yang terbagi dalam tiga kategori: badan pemeriksa atau penjaga gerbang; badan jasa lengkap yang memberikan dukungan teknis bagi badan pemeriksa, dan pusat keunggulan (*centers of excellence*) yang berfungsi sebagai gudang data praktik-praktik terbaik.

- Satu set laporan yang diterbitkan oleh Pusat Keahlian KPS Eropa yang berbasis di Luxembourg, mengenai Unit KPS dan kerangka kerja kelembagaan negara-negara anggotanya [#85, #86].

Referensi Utama: Proses dan Tanggungjawab Kelembagaan KPS	
Referensi	**Keterangan**
Yescombe, E. R. (2013) Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance, 2nd edition, Elsevier Science, Oxford	Buku ini menyajikan kajian komprehensif mengenai KPS, termasuk panduan bagi para praktisi mengenai aspek-aspek utama dalam merancang dan menerapkan kebijakan dan proyek KPS. Bab 5 menyajikan panduan bagi penilaian proyek KPS oleh sektor pemerintah.
Chile, Ministerio de Obras Públicas (2010) *Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas*, Santiago	Menguraikan proses untuk menangani proposal yang tidak diminta, pelelangan, pemantauan dan penyelesaian sengketa.
Egypt, Ministry of Finance (2007) *National Program for Private Partnership* (2nd ed.) Cairo	Panduan dan kebijakan komprehensif Mesir mengenai KPS, termasuk peraturan mengenai proses pengadaan KPS. Panduan ini juga menyajikan garis besar Tanggungjawab kelembagaan dalam pemerintah dan proses persetujuan.
Kim, Jay-Hyung, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin & Seung-yeon Lee (2011) *PPP Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea* (Volume 1), Manila, Philippines: Asian Development Bank	Laporan ini menelaah program KPS di Korea, termasuk studi kasus mengenai proyek-proyek KPS yang menarik.
Malaysia, Jabatan Perdana Menteri (2009) *Garis Panduan: Kerjasama Awam-Swasta*, Kuala Lumpur	Kerangka kerja kebijakan dan proses pengadaan publik Malaysia untuk KPS dijelaskan secara garis besar dalam dokumen ini.
Mexico, Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2012) *Ley de Asociaciones Público Privadas*, Ciudad de México	Menguraikan proses dan Tanggungjawab kelembagaan dalam mengembangkan dan melaksanakan proyek KPS di Meksiko secara terperinci.
Peru, Congreso de la República (2008) Lei N° 1012, Lima	Menguraikan seluruh proses KPS (mulai dari penilaian hingga pengadaan lelang dan pelaksanaan kontrak), dan juga menetapkan kerangka kerja kelembagaan bagi KPS dalam infrastruktur – termasuk menetapkan peran Kementerian Keuangan dan Badan Promosi KPS, PROINVERSION).
Philippines, Congress (1994) *Republic Act No. 7718*, Manila	Paket hukum KPS di Filipina, termasuk instruksi dan peraturan pelaksanaan mengenai proses KPS.
Puerto Rico, Legislature (2009) No. 29 (S. B. 469) San Juan	Menguraikan proses untuk menilai tingkat minat dan kemudahan proyek KPS, pengadaan lelang proyek, penyusunan rancangan kontrak, dan pemantauan pelaksanaannya. Undang-undang ini juga membentuk Otoritas KPS dan mendelegasikan Tanggungjawab kepada Otoritas tersebut dan badan pemerintah lainnya.
South Africa, National Treasury (2004) PPP Manual: *National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act*, Johannesburg	Manual KPS komprehensif yang menguraikan garis besar proses pengadaan di Afrika Selatan, termasuk proses persetujuan.
España, Ministerio de Economía y Hacienda (2011) Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, *Boletín Oficial del Estado*, 276, I, 117729- 117914	Menjelaskan berbagai tahap dan kajian yang harus dilaksanakan pada saat menggunakan KPS sebagai opsi pengadaan. KPS yang menggunakan kerangka hukum pemerintah swasta-swasta akan mempertimbangkan prinsip- prinsip transparansi, keterbukaan dan nondiskriminasi kerangka hukum pemerintah.

Referensi Utama: Proses dan Tanggungjawab Kelembagaan KPS	
Referensi	**Keterangan**
European PPP Expertise Centre (2011) ***The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects,*** **Luxembourg**	Panduan dan buku referensi kebijakan dan pelaksanaan proyek KPS. Bab 1 menyajikan panduan singkat mengendai identifikasi proyek.
World Bank (2011) ***PPP in Infrastructure Resource Center for Contracts, Law and Regulation***	Bab 'Perundang-undangan' menyajikan informasi dan pertanyaan untuk menilai lingkungan hukum bagi KPS, informasi mengenai jenis perundang-undangan, dan contoh undang-undang KPS dari lebih dari 30 negara.
Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011) ***How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets, World Bank/PPIAF***	Panduan bagi praktisi sektor publik ini menjelaskan cara mengembangkan dan melaksanakan suatu KPS dengan sukses, dengan mengembangkan proyek yang layak dipasarkan dan menarik mitra swasta yang tepat. Bab 3 berfokus pada penyusunan kerangka kerja KPS.
World Bank (2009) ***Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways***	Produk daring. Modul 4 mengenai Hukum dan Kontrak, bagian mengenai buku petunjuk daring mengenai 'Kerangka Legislatif' menjelaskan berbagai jenis hukum yang membentuk kerangka kerja KPS di sektor jalan.
United Nations (2004) ***Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects,*** **New York**	Laporan PBB ini menawarkan rekomendasi perundang- undangan dan model ketentuan-ketentuan dalam undang- undang KPS yang menguntungkan bagi proyek infrastruktur yang dibiayai swasta.
Yong, H. K. (Ed.) (2010) ***Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide.*** **London, UK: Commonwealth Secretariat**	Laporan ini menyajikan kajian komprehensif atas kebijakan KPS di seluruh dunia, termasuk panduan bagi para praktisi mengenai aspek-aspek utama dalam merancang dan menerapkan kebijakan dan proyek KPS. Bab 4 menyajikan panduan penilaian proyek KPS oleh sektor pemerintah.
Republic of Korea, Ministry of Strategy and Finance (2010) ***Basic Plan for Public-Private Partnerships*** **(Public Notice 2010-141) Seoul**	Menetapkan proses dan Tanggungjawab kelembagaan KPS berbagai pihak yang terlibat dalam proses KPS.
United States, Federal Highway Administration (2009) ***Public Policy Considerations in Public- Private Partnership (PPP) Arrangements,*** **Department of Transportation, Washington, D.C.**	Laporan ini mengkaji cara yang ditempuh berbagai negara bagian di Amerika Serikat dalam menanggapi 14 permasalahan KPS yang paling sering timbul. Baik ketentuan perundang- undangan maupun kontrak ditelaah guna mengidentifikasi alasan timbulnya perbedaan tanggapan berbagai negara bagian atas permasalahan kebijakan publik dalam perjanjian KPS.
United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2011) ***Valuing infrastructure spend: supplementary guidance to the Green Book,*** **London**	Berdasarkan wawancara dengan 10 departemen di Kerajaan Inggris, laporan ini mengembangkan model tolak ukur yang dapat digunakan untuk membandingkan kinerja manajemen program PFI dan KPS.
European PPP Expertise Centre (2012) ***France: PPP Units and Related Institutional Framework,*** **Luxembourg**	Laporan ini melaksanakan survei tentang perkembangan dalam perundang-undangan KPS dan lembaga KPS di Perancis. Laporan ini menjelaskan peran unit KPS pusat (MAPPP) dalam hubungannya dengan unit KPS lain di kementerian terkait.
Tanzania (2010) ***Public Private Partnership Act***	Undang-Undang KPS Tanzania, yang menetapkan dan menguraikan Tanggungjawab unit KPS baru. Undang-undang ini juga menjelaskan persyaratan proyek KPS di negara tersebut dan Tanggungjawab setiap pemain dan pemangku kepentingan.

Referensi Utama: Proses dan Tanggungjawab Kelembagaan KPS	
Referensi	**Keterangan**
Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) ***Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecución de Asociación Público Asociaciones Público-Privadas*****, Bogotá**	Manual yang menyajikan proses pengadaan KPS di Kolombia secara terperinci.
Zevallos Ugarte, J. C. (2011) ***Concesiones en el Perú: Lecciones Aprendidas*****, Lima, Perú: Fondo Editorial de la USMP**	Menjelaskan pelajaran yang diambil dari program KPS Peru, termasuk penjelasan mengenai pengaturan kelembagaan dalam pelaksanaan proyek KPS.
Bernardin Akitoby, Richard Hemming & Gerd Schwartz (2007) ***Public Investment and Public- Private Partnerships,*** **Economic Issues 40, International Monetary Fund**	Buklet pendek yang menjelaskan implikasi KPS terhadap investasi pemerintah, termasuk tata cara pengelolaan dan pengendalian komitmen KPS.
Australia, Department of Treasury & Finance (2010) ***National PPP Guidelines: Partnership Victoria Requirements*** **(Version 2), Melbourne**	Panduan ini menjelaskan garis besar tujuan, ruang lingkup dan prinsip-prinsip program KPS di Negara Bagian Victoria, Australia. Panduan ini juga mencakup proses pengadaan KPS yang telah diperbaharui guna mematuhi perubahan dalam panduan nasional.
Philippines, National Economic and Development Authority (2004) ***ICC Project Evaluation Procedures and Guidelines*****, Manila**	Panduan yang menjadi dasar evaluasi yang dilaksanakan Komite Koordinasi Investasi atau Investment Coordination Committee (ICC) di Filipina, termasuk persyaratan pelaporan badan pelaksana.
Tim Irwin (2007) Government Guarantees: ***Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*****, World Bank**	Laporan ini membahas berbagai topik terkait dampak fiskal proyek KPS dan menyajikan kerangka kerja sebagai panduan bagi pembuat kebijakan. Laporan ini membagikan pengalaman dalam pengelolaan kewajiban, baik langsung maupun kontinjensi, dan studi kasus.
Colombia, Congreso (2012) ***Law 1508*****, Bogotá**	Menguraikan Tanggungjawab kelembagaan dan proses KPS di Kolombia. Undang-undang ini secara khusus menetapkan peran Kementerian Keuangan dan Departemen Perencanaan Nasional, Komite Kebijakan Ekonomi dan Sosial (CONPES), dan Komite Kebijakan Fiskal (CONFIS).
United Kingdom, National Audit Office (2006) ***A Framework for evaluating the implementation of Private Finance Initiative projects*****, London**	Laporan ini menjelaskan kerangka kerja evaluasi yang mempertimbangkan seluruh siklus proyek, mulai dari analisa strategis awal hingga tahap operasional yang telah mapan. Matriks ini mencakup enam tema menajemen bisnis sepanjang enam tahap dalam siklus proyek.
Patricia Leahy (2008) ***Framework for PPP Audits in the United Kingdom, in Schwartz, Corbacho & Funke (eds.), Public Investment and Public-Private Partnerships*** **(269-278) International Monetary Fund**	Bab dalam buku ini meneliti bagaimana dampak tiga laporan evaluasi KPS serta perbaikan yang dihasilkan terhadap proses KPS di Kerajaan Inggris.
World Bank (2013) ***Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Public Private Commitments,*** **Operational Note**	Menyajikan panduan praktis untuk menerapkan kerangka kerja tersebut.
World Bank (2007) ***Public Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure***	Laporan ini menyajikan penilaian komprehensif mengenai keefektifan unit KPS di negara maju dan negara berkembang. Laporan ini membagikan pengalaman dalam konteks dengan unit KPS yang paling efektif.
Mark Dutz, Clive Harris, Inderbir Dhingra & Chris Shugart (2006) Public Private Partnership Units: What Are They, and What Do They Do? Public ***Policy for the Private Sector Note, 311***	Nota singkat yang mengkaji pengalaman beberapa negara dengan unit KPS, dan menawarkan rekomendasi tingkat tinggi untuk meningkatkan tata kelola dan keefektifan unit KPS.

Referensi Utama: Proses dan Tanggungjawab Kelembagaan KPS	
Referensi	**Keterangan**
Edward Farquharson & Javier Encinas (2010) *The U.K. Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis*, World Bank	Menjelaskan Unit Keuangan Infrastruktur Kerajaan Inggris, yang dibentuk sebagai tanggapan atas kelangkaan pinjaman sektor swasta akibat krisis keuangan global tahun 2008.
Jay-Hyung Kim, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin & Seung-yeon Lee (2011) *PPP Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea* (Volume 1), Manila, Philippines: Asian Development Bank	Laporan ini mengkaji program KPS di Korea, termasuk studi kasus mengenai proyek KPS BTO dan BTL.
World Bank (2006) India: *Building Capacities for Public-Private Partnerships*	Perincian lebih lanjut mengenai studi kasus, termasuk penerapannya di India.
Farrugia, Reynolds & Orr (2008) *Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective*, Working Paper #39, Stanford, USA: Collaboratory for Research on Global Projects	Kajian atas unit KPS dengan fokus pada pengalaman negara- negara maju. Laporan ini menyajikan studi kasus dan mengkaji aspek-aspek utama dari delapan badan yang berbeda.
Organization of Economic Cooperation and Development (2010) *Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures, Paris, France French Version: Les Unités Consacrées aux Partenariats public-privé: une étude des structures institutionnelles et de gouvernance*	Menyajikan tinjauan umum mengenai unit KPS khusus di negara-negara OECD, termasuk studi kasus mengenai pengalaman lima yurisdiksi (Negara Bagian Victoria, Australia, Jerman, Korea, Kerajaan Inggris, dan Afrika Selatan.
Burger (2006) *The Dedicated PPP Unit of the South African Treasury*, Paper presented at the Symposium on Agencies and Public-Private Partnerships, Madrid	Makalah ini menyajikan kajian atas program KPS di Afrika Selatan dan unit KPS Khusus terkait.
South Africa, National Treasury (2004) *National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act*, Johannesburg	Manual KPS komprehensif yang menguraikan garis besar proses pengadaan KPS di Afrika Selatan, termasuk proses persetujuan.
European PPP Expertise Centre (2012) France: *PPP Units and Related Institutional Framework*, Luxembourg	Laporan ini melaksanakan survei tentang perkembangan dalam perundang-undangan KPS dan lembaga KPS di Perancis. Laporan ini menjelaskan peran unit KPS pusat (MAPPP) dalam hubungannya dengan unit KPS lain di kementerian terkait.
Istrate & Puentes (2011) *Moving Forward on Public Private Partnerships: U.S. and International Experience with PPP Units*, Washington, DC: Brookings Institution	Laporan ini melaksanakan survei atas unit KPS internasional dan unit KPS domestik Amerika Serikat. Laporan ini membahas apakah unit KPS Federal Amerika Serikat diperlukan.

2.4 Kerangka Kerja Manajemen Keuangan Publik untuk KPS

Kontrak-kontrak KPS pada umumnya memiliki implikasi finansial bagi Pemerintah. Komitmen pembayaran yang timbul dari kontrak KPS pada umumnya bersifat jangka panjang, dan dapat merupakan komitmen kontinjensi yang terkait dengan satu risiko atau lebih, sebagaimana dijelaskan dalam Kotak 2.7: *Jenis-Jenis Komitmen Fiskal atas KPS*. Kondisi ini dapat menimbulkan tantangan tersendiri bagi manajemen keuangan publik, yang pada umumnya berpedoman pada alokasi anggaran belanja tahunan. Atas dasar pertimbangan tersebut, dikembangkanlah suatu pendekatan manajemen keuangan publik khusus KPS.

Kotak 2.7: Jenis-Jenis Komitmen Fiskal atas KPS

Komitmen fiskal yang timbul dari KPS dapat berupa pembayaran rutin yang seluruhnya atau sebagian terdiri dari remunerasi pihak swasta, kompensasi atas pembagian risiko, atau kombinasi dari keduanya. Jenis-jenis komitmen fiskal pemerintah yang umumnya timbul dari KPS termasuk komitmen-komitmen di bawah ini:

Kewajiban Langsung

Kewajiban langsung merupakan komitmen pembayaran yang tidak tergantung pada terjadinya suatu keadaan tertentu di masa mendatang yang bersifat tidak pasti (walaupun sampai batas tertentu, mungkin terdapat ketidakpastian mengenai nilai kewajiban). Kewajiban langsung yang timbul dari kontrak KPS dapat mencakup:

- Pembayaran 'kesenjangan kelayakan' – suatu subsidi modal yang mungkin diberikan secara bertahap berdasarkan pencapaian prestasi tertentu, atau sesuai dengan penyertaan modal.

- Pembayaran ketersediaan – pembayaran atau subsidi rutin sepanjang masa berlaku proyek, pada umumnya tergantung pada ketersediaan layanan atau aset dengan kualitas sebagaimana ditentukan dalam kontrak. Pembayaran dapat disesuaikan dengan bonus atau penalti yang terkait dengan kinerja.

- Tol bayangan, atau pembayaran berbasis hasil – suatu pembayaran atau subsidi per unit pengguna suatu layanan – contohnya per kilometer yang ditempuh di jalan tol tertentu.

Kewajiban Kontinjensi

Kewajiban kontijensi adalah komitmen pembayaran yang akan terealisasi pada saat, dan dalam jumlah, yang tergantung pada kejadian di masa mendatang yang bersifat tidak pasti dan berada di luar kendali pemerintah. Kewajiban kontinjensi yang timbul dari kontrak KPS dapat mencakup:

- Jaminan atas variabel risiko tertentu – suatu perjanjian untuk memberikan kompensasi kepada pihak swasta atas kehilangan pendapatan apabila suatu variabel risiko tertentu menyimpang dari tingkat risiko yang dinyatakan dalam kontrak. Dengan demikian, risiko yang terkait ditanggung bersama oleh pemerintah dan pihak swasta. Sebagai contoh, jaminan ini dapat mencakup jaminan pelaksanaan dalam batas tertentu yang telah ditentukan; atau jaminan atas risiko nilai tukar sampai batas tertentu.

- Klausul kompensasi – contohnya, komitmen untuk memberikan kompensasi kepada pihak swasta atas kerusakan atau kerugian yang timbul dari keadaan kahar (*force majeure*) tertentu, yang telah ditetapkan, dan tidak dapat diasuransikan.

- Komitmen pembayaran pengakhiran kontrak – komitmen untuk membayar jumlah tertentu yang telah disepakati, apabila kontrak diakhiri akibat wanprestasi pemerintah atau pihak swasta – jumlah tersebut mungkin tergantung pada kondisi wanprestasi yang terjadi.

- Jaminan utang atau peningkatan kredit lainnya – komitmen untuk membayar sebagian atau seluruh utang yang digunakan untuk membiayai suatu proyek. Jaminan ini dapat mencakup risiko atau keadaan tertentu. Jaminan digunakan untuk meningkatkan keyakinan kreditur bahwa pinjaman yang diberikan akan dilunasi.

Makalah Polackova mengenai Kewajiban Kontinjensi Pemerintah [#206] mendefinisikan kewajiban langsung dan kewajiban kontinjensi, dan menguraikan risiko fiskal yang ditimbulkan oleh kewajiban kontinjensi secara umum.

Bab 1.3: *Tantangan Infrastruktur dan Solusi yang Ditawarkan KPS* menguraikan beberapa masalah yang umumnya timbul apabila implikasi fiskal KPS tidak ditangani dan dikelola dengan baik. Tanpa peraturan spesifik untuk mencegah hal ini, KPS dapat dimanfaatkan untuk memintas limit anggaran atau pinjaman.

Pemerintah juga seringkali menyepelekan biaya untuk menanggung risiko yang timbul dari KPS, yang dapat memicu tingkat eksposur risiko terkait KPS yang tidak berkelanjutan.

Bab ini menyajikan panduan bagi para praktisi mengenai manajemen keuangan publik untuk KPS, guna menghindari permasalahan potensial tersebut. Bab berikut ini menguraikan cara yang dapat ditempuh pemerintah untuk:

- Menilai implikasi fiskal proyek KPS yang diajukan
- Mengendalikan eksposur keseluruhan yang timbul dari KPS
- Menyusun anggaran komitmen fiskal untuk KPS
- Mencerminkan komitmen fiskal yang timbul dari KPS dalam pembukuan dan laporan pemerintah.

Sumber-sumber berikut ini menyajikan panduan yang bermanfaat seputar permasalahan manajemen keuangan publik untuk KPS:

- Publikasi IMF mengenai Investasi Publik dan Kemitraan Pemerintah Swasta [#214] menyajikan satu set artikel yang bermanfaat mengenai manajemen keuangan publik untuk KPS, termasuk bab mengenai risiko fiskal yang ditimbulkan KPS, serta akuntansi, pelaporan dan audit KPS. Topik-topik tersebut dirujuk sebagai referensi dalam bab-bab yang relevan di bawah ini.
- Makalah Funke, Irwin dan Rial mengenai Penyusunan Anggaran dan Pelaporan Kemitraan Pemerintah Swasta [#108] menguraikan bagaimana pendekatan yang tersusun dengan baik atas akuntansi, pelaporan dan penyusunan anggaran proyek KPS dapat membantu menjaga pengambilan keputusan KPS tetap berpedoman pada pertimbangan kesepadanan nilai dengan biaya dan bukan masalah teknis akuntansi belaka.
- Laporan Posner, Ryu dan Tkachenko mengenai implikasi KPS terhadap anggaran [#207] meneliti permasalahan yang ditimbulkan KPS bagi badan anggaran pusat – termasuk dampak KPS terhadap target dan prioritas fiskal jangka pendek dan jangka panjang, praktik-praktik penganggaran KPS yang berlaku saat ini, dan pilihan strategi yang dapat diterapkan untuk mendukung pertimbangan lebih mendalam mengenai keterjangkauan KPS dalam jangka pendek dan jangka panjang dengan memperhitungkan ruang gerak dan prioritas fiskal yang ada.
- Catatan World Bank mengenai penerapan kerangka kerja untuk mengelola komitmen fiskal yang timbul dari KPS [#292], menyajikan panduan dan contoh-contoh mengenai seluruh aspek manajemen keuangan publik atas KPS tersebut di atas; sebuah studi World Bank yang terkait mengenai pengelolaan komitmen fiskal yang timbul dari KPS di Ghana [#290] meneliti rekomendasi yang lebih terperinci, termasuk, contohnya, menyediakan format pelaporan standar.

2.4.1 Penilaian Implikasi Fiskal yang Timbul dari Proyek KPS

Proyek investasi publik umumnya perlu melalui proses penilaian dan persetujuan proyek (untuk menentukan kelayakan proyek), yang biasanya terkait erat dengan proses penyusunan anggaran

(menentukan apabila dan bilamana suatu proyek dipandang terjangkau). Kementerian keuangan pada umumnya memainkan peran sentral dalam proses ini. Karena KPS seringkali tidak melibatkan investasi modal maupun pembelanjaan lainnya dalam jangka pendek, KPS mungkin tidak secara otomatis tercakup dalam mekanisme pengendalian tersebut.

Bab 2.3: *Proses dan Tanggungjawab Kelembagaan KPS* menguraikan bagaimana pemerintah umumnya menetapkan proses persetujuan untuk proyek KPS, yang merupakan cerminan dari proses yang digunakan dalam proyek investasi utama pemerintah lainnya. Proses tersebut pada umumnya membebankan peranan sentral kepada kementerian keuangan. Bab ini menawarkan panduan mengenai cara yang dapat ditempuh kementerian keuangan untuk memutuskan apakah suatu komitmen fiskal yang timbul dari proyek KPS yang diajukan layak disetujui. Kementerian keuangan pada umumnya mempertimbangkan dua pertanyaan ini dalam proses pengambilan keputusan: apakah proyek tersebut menghasilkan nilai yang sepadan dengan biaya; dan apakah proyek tersebut terjangkau oleh pemerintah.

Penilaian Kesepadanan Nilai dengan Biaya suatu KPS

Bagi sebagian besar proyek, menilai kesepadanan nilai dengan biaya berarti menilai kelayakan manfaat vs. biaya proyek tersebut, dan apakah proyek tersebut merupakan jalan dengan biaya terendah untuk mencapai manfaat tersebut. Beberapa analisa tambahan perlu dilakukan dalam melakukan penilaian atas KPS – memastikan struktur KPS telah disusun dengan baik, dan akan memberikan nilai yang lebih tinggi relatif terhadap biayanya dibandingkan dengan pengadaan publik. Bab 3.2: *Penilaian Proyek KPS* menjabarkan analisa tersebut, dan menyajikan tautan kepada berbagai contoh dan panduan.

Penilaian Keterjangkauan suatu KPS

Pertanyaan kedua bahkan lebih sulit untuk dijawab: Apakah proyek PPP tersebut terjangkau? Terdapat dua tantangan utama dalam menjawab pertanyaan mengenai proyek KPS ini.

Pertama, biaya KPS tidak selalu jelas. Komitmen fiskal langsung yang timbul bersifat jangka panjang, dan mungkin tergantung pada berbagai variabel, seperti pemintaan (dalam hal tol bayangan), atau nilai tukar (apabila pembayaran dilakukan dalam mata uang asing). Terlebih lagi, banyak komitmen fiskal yang timbul dari KPS merupakan kewajiban kontinjensi, dengan nilai, waktu terjadi dan kemungkinan terjadi yang tergantung pada keadaan di masa mendatang yang bersifat tidak pasti. Bab 3.2: *Menilai Proyek KPS* memberikan panduan dan contoh cara perhitungan biaya komitmen fiskal suatu proyek KPS yang diusulkan. Metode perhitungan ini terutama melibatkan pertimbangan nilai 'dengan estimasi terbaik' atau ideal yang diharapkan dapat mengoreksi bias optimisme, dan skenario kemungkinan variasi nilai tersebut.

Kedua, karena biaya yang timbul bersifat jangka panjang, dan mungkin merupakan kewajiban kontinjensi, memutuskan apakah biaya tersebut terjangkau bukanlah perkara mudah. Publikasi OECD mengenai KPS [#196, halaman 21] mendefinisikan keterjangkauan seabgai 'kemampuan untuk diakomodasi dalam rentang kendala anggaran antarmasa pemerintah'. Bagi sebagian besar pembelanjaan pemerintah, keterjangkauan diukur dengan mempertimbangkan kendala anggaran tahunan, dan dalam beberapa kasus, dalam kerangka pembelanjaan jangka menengah (pada umumnya tiga tahun). Tabel 2.5: *Opsi Penilaian Keterjangkauan Komitmen Fiskal terhadap KPS* menguraikan dua alternatif untuk KPS. Jenis komitmen fiskal yang berbeda mungkin membutuhkan pendekatan yang berbeda. Limit total komitmen fiskal atau persediaan sebagaimana dijelaskan di bawah ini, juga dapat memengaruhi pengambilan keputusan untuk proyek-proyek tertentu.

Tabel 2.5: Opsi Penilaian Keterjangkauan Komitmen Fiskal terhadap KPS

Opsi	Referensi dan Contoh
Membuat perkiraan limit anggaran – yaitu, membuat asumsi-asumsi konservatif mengenai perkembangan anggaran secara keseluruhan, dan mempertimbangkan apakah estimasi pembayaran tahunan kepada suatu KPS (berdasarkan berbagai skenario yang masuk akal) dapat diakomodasi dalam rentang limit tersebut.	Sebuah **survei** OECD yang diterbitkan tahun 2008 [dijelaskan dalam [#194], halaman 42-43] menemukan bahwa: • Di **Brasil**, studi proyek harus mencakup analisa fiskal selama sepuluh tahun mendatang. • Di **Kerajaan Inggris**, otoritas pengadaan harus menunjukkan keterjangkauan suatu proyek KPS berdasarkan nilai pembelanjaan per departemen yang disetujui selama tahun-tahun yang tersedia, dan berdasarkan asumsi hati-hati mengenai lingkup pembelanjaan per departemen setelahnya. • Di **Perancis**, keterjangkauan suatu KPS ditunjukkan dengan mengacu kepada "program kementerian" – suatu metode penyusunan anggaran indikatif multitahun. Bab mengenai keterjangkauan dalam **Manual KPS Afrika Selatan** (2004) [#219, Modul 2) juga menguraikan pendekatan serupa.
Menerapkan peraturan anggaran, yang berarti keterjangkauan komitmen KPS ikut dipertimbangkan dalam proses penyusunan anggaran tahunan.	Contohnya: • Di **Negara Bagian Victoria, Australia,** suatu departemen yang mempertimbangkan penggunaan KPS pertama-tama harus mendapatkan persetujuan atas pembelanjaan modal yang akan diperlukan apabila proyek tersebut menerima dana pemerintah – sebagaimana diwajibkan dalam Panduan KPS 2010 [#19, Modul 2] dan sebagaimana diuraikan dalam kajian Irwin mengenai manajemen kewajiban kontinjensi KPS [#162, halaman 10-11]. • **Undang-Undang Kolombia mengenai kewajiban kontinjensi** (1998) mewajibkan badan pelaksana untuk melaksanakan transfer dana ke dana kontinjensi sewaktu proyek KPS ditandatangani. Transfer dana tersebut ditetapkan sebesar nilai program yang diperkirakan berdasarkan jaminan pendapatan yang diberikan (pembayaran ini mungkin dilaksanakan secara bertahap selama jangka waktu beberapa tahun). Hal ini berarti keputusan untuk menerima suatu kewajiban kontinjensi memiliki dampak langsung terhadap anggaran yang harus dipertimbangkan [#49, Pasal 6].

2.4.2 Pengendalian Eksposur Keseluruhan yang Ditimbulkan KPS

Di samping mempertimbangkan eksposur fiskal masing-masing proyek, beberapa pemerintah menerapkan target atau peraturan yang membatasi eksposur keseluruhan. Tantangan yang dihadapi adalah mendefinisikan jenis komitmen fiskal mana yang perlu dicakup – contohnya, apakah peraturan tersebut berlaku hanya untuk kewajiban langsung, atau mencakup kewajiban kontinjensi?

Salah satu opsi adalah menerapkan limit spesifik untuk eksposur KPS. Pendekatan ini diuraikan dalam artikel Irwin mengenai pengendalian komitmen pembelanjaan dalam KPS [#161, halaman 114-115]. Contohnya:

- Dekrit Legislatif Peru No. 1012 (2008) [#199, Pasal 13] menyatakan bahwa nilai kini dari total komitmen fiskal terhadap KPS – baik komitmen tegas maupun kewajiban kontinjensi yang dapat diukur – tidak boleh melebihi 7 persen dari PDB. Tetapi, setiap tiga tahun, Presiden, dengan dukungan Kementerian Ekonomi dan Keuangan, mungkin menerbitkan dekrit untuk meningkatkan atau menurunkan limit tersebut, tergantung pada kebutuhan infrastruktur negara.
- Di Hungaria, undang-undang keuangan pemerintah membatasi total nilai nominal komitmen multitahun dalam KPS sebesar 3 persen dari pendapatan pemerintah (Undang-Undang 38 tahun 1992, Pasal 12, dikutip dalam makalah Irwin di [#161]).

- Undang-Undang KPS Federal Brasil (Undang-Undang 11079, 2004) [#34] pada awalnya membatasi total komitmen finansial yang ditanggung dalam kontrak KPS maksimum sebesar satu persen dari pendapatan bersih berjalan tahunan – pada tahun 2009, Undang-Undang 12024 meningkatkan limit ini menjadi 3 persen, dan pada tahun 2012, Undang-Undang 12766 kembali meningkatkan limit tersebut menjadi 5 persen.

Sebagaimana dijelaskan oleh Irwin, menetapkan limit spesifik untuk KPS – berbeda dengan limit lain dalam pembelanjaan pemerintah – dapat dengan mudah menciptakan insentif bagi badan pemerintah untuk memilik pengadaan publik dibandingkan KPS, walaupun dalam hal KPS akan menghasilkan nilai yang lebih sepadan dengan biaya (atau sebaliknya). Meskipun demikian, mengingat kesulitan dalam menentukan apakah suatu komitmen KPS tertentu dapat dijangkau, penetapan limit atas eksposur keseluruhan dapat menjadi cara yang berguna untuk menjaga total eksposur pemerintah terhadap biaya dan risiko KPS tetap berada dalam limit yang dapat dikelola.

Alternatif lainnya adalah memasukkan limit atas komitmen KPS dalam target fiskal lainnya. Contohnya, beberapa pemerintah menetapkan target atau limit atas utang pemerintah. Beberapa jenis komitmen KPS mungkin dicakup dalam pengukuran utang pemerintah, mengikuti norma-norma internasional atau peraturan nasional. Akan tetapi, pada umumnya alternatif ini hanya berlaku dalam kasus-kasus yang terbatas jumlahnya dan terbatas pada tingkat nasional sebagaimana dibahas oleh Liu dan Pradelli [#177]. Makalah mereka mengusulkan kerangka kerja pengawasan yang lebih ketat atas risiko fiskal yang ditimbulkan oleh utang KPS dengan menggunakan lima indikator utang sub-nasional minimum, yang juga mempertimbangkan utang lembaga khusus (SPV). Irwin [#161] juga menjelaskan alternatif lain, yaitu menetapkan limit atas 'utang plus komitmen KPS'.

2.4.3 Penyusunan Anggaran Komitmen Pemerintah kepada KPS

Penyusunan anggaran untuk KPS perlu memastikan dana yang ada telah dialokasikan dan tersedia untuk membayar biaya apapun yang ditanggung pemerintah berdasarkan proyek KPS sesuai dengan persetujuan sebelumnya. Karena biaya tersebut mungkin bersifat kontinjen atau akan terjadi di masa mendatang, penyusunan anggaran KPS dalam siklus anggaran tahunan tradisional mungkin sulit dikelola. Meskipun demikian, pendekatan penyusunan anggaran yang kredibel dan praktis diperlukan dalam manajemen keuangan publik yang baik, dan untuk meyakinkan mitra swasta bahwa mereka akan menerima pembayaran. Bab ini menjelaskan bagaimana beberapa negara secara khusus menetapkan sistem untuk mendukung penyusunan anggaran pembayaran KPS yang lebih baik, baik pembayaran atas kewajiban langsung maupun kewajiban kontinjensi.

Penyusunan Anggaran untuk Komitmen Langsung kepada KPS

Komitmen langsung terhadap KPS mencakup subsidi modal selama periode konstruksi proyek, serta pembayaran berkesinambungan seperti tol bayangan atau pembayaran ketersediaan. Sewaktu pemerintah memberikan subsidi modal kepada KPS, pembayaran yang diperlukan serupa dengan proyek dengan pengadaan publik tradisional. Karena pembayaran jenis ini pada umumnya dilaksanakan dalam beberapa tahun pertama suatu proyek, pembayaran tersebut dapat dengan mudah dimasukkan dalam anggaran tahunan dan kerangka kerja pembelanjaaan jangka menengah. Meskipun demikian, beberapa pemerintah telah menerapkan dana khusus (disebut sebagai *Viability Gap Fund*), yang menjadi sumber dana untuk pembayaran tersebut. Salah satu contoh dana tersebut diterapkan di India, sebagaimana dijelaskan dalam Kotak 2.8.

Kotak 2.8: *Viability Gap Fund* di India

Pada bulan Juli 2005, Komite Bidang Ekonomi Kabinet membentuk program *Viability Gap Fund* ("VGF") India melalui pengesahan 'Skema Dukungan Finansial bagi Kemitraan Pemerintah Swasta dalam Infrastruktur'. Program ini berhasil dengan baik. Selama sembilan tahun pertama program tersebut, 42 proyek dengan total biaya proyek senilai lebih dari US$5 miliar dan alokasi VGF sebesar US$916 juta telah menerima persetujuan akhir, sementara 178 proyek dengan total biaya proyek senilai $17,7 miliar dan alokasi VGF sebesar $3,4 miliar telah menerima persetujuan prinsip.

Tujuan utama program VGF India adalah menarik lebih banyak investasi swasta dalam penyediaan infrastruktur dengan membuat proyek KPS layak secara keuangan. Mengupas tujuan utama ini mengungkapkan tiga tujuan dasar:

- Menarik lebih banyak investasi swasta untuk memobilisasi pembiayaan tambahan dan mempercepat pemenuhan kebutuhan infrastruktur India.
- Memprioritaskan proyek-proyek KPS untuk meningkatkan efisiensi, mengendalikan waktu pelaksanaan dan biaya, dan menarik keahlian sektor swasta.
- Mengembangkan proyek melalui pendekatan 'inklusif' yang tidak menelantarkan wilayah-wilayah yang kurang strategis dari segi geografis dan kurang berkembang dari segi ekonomi.

Yang terpenting, mengetahui tersedianya pendanaan mendorong perusahaan-perusahaan untuk mengajukan penawaran atas proyek-proyek KPS India. Dengan kompetisi ketat yang dihasilkan program ini, banyak proyek yang pada awalnya diperkirakan membutuhkan subsidi pada kenyataannya dapat dibiayai penuh oleh pihak swasta, tanpa memerlukan pelaksanaan kontribusi VGF atau dalam beberapa kasus melalui 'hibah negatif', atau pembayaran di muka dari sektor swasta.

Skema ini didanai Pemerintah melalui sumber daya anggaran, dengan penyisihan anggaran yang dibuat per tahun dan dikaitkan dengan permintaan pencairan yang diperkirakan selama tahun berjalan. Pada tahun pertama, Pemerintah menyisihkan anggaran sebesar US$40 juta. Skema ini juga menyiapkan dana bergulir yang dapat digunakan sesuai kebijakan Komite Pemberdayaan untuk menjaga likuiditas VGF, yang akan diganti sesuai pemakaian. Dalam setiap tahun tertentu, skema ini menetapkan pembatasan nilai proyek yang disetujui sebesar sepuluh kali lipat penyisihan anggaran VGF dalam rencana tahunan – guna memastikan kelangsungan likuiditas dan sedapat mungkin mencegah penggabungan permintaan penarikan.

Pembatasan tersebut dapat diubah bila dipandang perlu oleh Kementerian Keuangan. Pada praktiknya, pembatasan tersebut tidak mengikat, dan total dukungan VGF dalam tiap tahun disusun berdasarkan estimasi kebutuhan penarikan pada tahun mendatang.

Sumber: Department of Economic Affairs, Government of India (2013) Scheme for Support to Public Private Partnerships in Infrastructure [#133]

Penyusunan anggaran untuk komitmen langsung jangka panjang seperti pembayaran ketersediaan memiliki tantangan lebih. Perbedaan siklus penyisihan anggaran tahunan dan komitmen pembayaran multitahun menimbulkan risiko bagi pihak swasta, yaitu risiko pembayaran belum dianggarkan pada saat

jatuh tempo. Permasalahan ini tidak khusus ditemui dalam skema KPS saja, berbagai jenis komitmen pembayaran kontraktual mengkin berlangsung lebih lama dari tahun anggaran. Di berbagai yurisdiksi, pemerintah tidak menetapkan pendekatan penyusunan anggaran khusus untuk komitmen langsung jangka panjang terhadap KPS, dengan asumsi badan legislatif yang bertanggungjawab akan selalu menyetujui alokasi anggaran untuk memenuhi komitmen pembayaran pemerintah yang mengikat secara hukum.

Apabila terdapat risiko alokasi anggaran yang tinggi – pada umumnya dalam sistem dengan pemisahan kekuasaan murni antara badan legislatif dan eksekutif – mekanisme untuk mengurangi risiko tersebut mungkin diperlukan. Di Brasil, pada tingkat federal, Undang-Undang No. 101 tahun 2000 mewajibkan pembayaran subsidi kepada KPS diperlakukan sama dengan pembayaran pelunasan utang – dalam arti, pembayaran tersebut secara otomatis dianggarkan. Artinya, ketika subsidi disetujui, alokasi anggaran yang dibutuhkan tidak lagi memerlukan persetujuan legislatif lebih lanjut. Walaupun tidak ada subsidi federal yang telah dicairkan, kebijakan ini seharusnya membantu mengurangi kemungkinan pembatalan dana yang telah dialokasikan dan memberikan kepastian lebih kepada investor.

Untuk mendapatkan keterangan lebih lanjut mengenai penyusunan anggaran untuk komitmen langsung kepada KPS, lihat laporan World Bank mengenai subsidi fiskal untuk KPS [#287]. Studi tersebut menyajikan mekanisme alokasi anggaran di Brasil pada tingkat Federal dan Negara Bagian (halaman 15- 16), di Kolombia (halaman 31), Meksiko (halaman 46), dan India (halaman 59).

Penyusunan Anggaran untuk Kewajiban Kontinjensi KPS

Penyusunan anggaran untuk kewajiban kontinjensi memiliki tantangan tersendiri, karena jatuh tempo pembayaran tidak dapat diperkirakan. Apabila tidak dapat dilakukan penghematan dalam alokasi anggaran yang telah ditetapkan, pemerintah mungkin perlu kembali menghadap badan legislatif untuk memohon alokasi tambahan – hal ini seringkali merupakan perkara sulit dan berbelit-belit.

Guna mengatasi kesulitan-kesulitan tersebut, beberapa pemerintah menetapkan mekanisme khusus untuk penyusunan anggaran kewajiban kontinjensi yang timbul dari proyek-proyek KPS. Sebagaimana dijelaskan dalam makalah Cebotari mengenai pengelolaan kewajiban kontinjensi [#44, halaman 26-28], opsi pertama adalah menciptakan fleksibilitas anggaran tambahan. Opsi ini dapat mencakup pembentukan akun kontinjensi dalam anggaran, yang dapat menjadi sumber pendanaan pembiayaan yang tidak diperkirakan. Akun kontinjensi dapat bersifat spesifik untuk kewajiban tertentu – misalnya, kewajiban yang dipandang mengandung risiko relatif lebih tinggi – atau mencakup berbagai kewajiban kontinjensi. Cebotari juga mencatat bahwa beberapa negara memperbolehkan pembelanjaan melebihi anggaran tanpa memerlukan persetujuan tambahan dalam situasi tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya.

Opsi kedua, yang juga dijelaskan secara terperinci oleh Cebotari [#44, halaman 27-29], adalah membentuk dana kewajiban kontinjensi. Suatu dana kewajiban kontinjensi (atau dana jaminan) adalah suatu rekening (yang mungkin berada di dalam atau di luar rekening pemerintah) yang menampung pembayaran di muka, dan menjadi sumber pendanaan untuk pembayaran kewajiban kontinjensi yang terealisasi pada saat kewajiban tersebut jatuh tempo. Berikut ini adalah contoh-contoh dana kewajiban kontinjensi untuk KPS:

- Kolombia – Kolombia telah mengembangkan suatu sistem canggih untuk mengelola kewajiban kontinjensi yang timbul dari jaminan yang diberikan untuk konsesi jalan tol. Sistem ini mencakup penilaian dampak fiskal yang ditimbulkan jaminan, sebelum jaminan tersebut diberikan, dan penyisihan dana untuk menutup pembayaran yang diperkirakan timbul dari jaminan [#287, halaman

32-33]. Dana Kewajiban Kontinjensi Badan Pemerintah, yang didirikan pada tahun 1998, memiliki rekening khusus yang dikelola oleh La Previsora, sebuah Perusahaan Wali Amanat. Dana tersebut didanai dari kontribusi badan pemerintah, kontribusi dari Anggaran Negara, dan imbal hasil yang dihasilkan dari sumber dayanya. Badan pemerintah melaksanakan penilaian kewajiban kontinjensi yang kemudian disetujui oleh Divisi Kredit Pemerintah di bawah Kementerian Keuangan. Setelah KPS disetujui dan dilaksanakan, divisi tersebut melaksanakan penilaian berkesinambungan atas nilai kewajiban kontinjensi terkait [#49, Pasal 3-8].

- São Paulo, Brazil – di Negara Bagian São Paulo, Badan Usaha Kemitraan São Paulo (Companhia Paulista de Parcerias—CPP) didirikan pada tahun 2004 menggunakan dana yang dihasilkan dari penjualan kepemilikan pemerintah di Badan Usaha Milik Negara [#37, Pasal 12-23]. Bab 5 dari Dekrit Gubernur Negara Bagian [#36, Pasal 11-12] menetapkan tugas-tugas CPP. CPP mengelola sumber daya yang dimilikinya sebagai dana penjaminan, memberikan jaminan fidusia dan jaminan pasti kepada proyek-proyek KPS [#36, Pasal 15]. CPP dikelola oleh sebuah Direktorat yang terdiri dari tiga anggota yang dipilih oleh Gubernur Negara Bagian, sebuah Dewan Manajemen yang terdiri dari maksimal lima anggota yang dipilih oleh Gubernur Negara Bagian, dan sebuah dewan fiskal. CPP merupakan sebuah badan hukum independen. Pemerintah Negara Bagian dapat menyuntikkan modal bagi dana tersebut dengan menggunakan dana yang dihasilkan dari penjualan saham pemerintah di badan usaha milik negara atau gedung milik negara, kepemilikan utang pemerintah, barang atau hak lain yang secara langsung maupun tidak langsung dimiliki oleh Pemerintah. Kajian World Bank mengenai Dana Subsidi untuk KPS di LAC [#287, halaman 16] menyajikan latar belakang lebih lanjut mengenai CPP.

- Indonesia – PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII) merupakan badan usaha milik negara yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah dan Keputusan Menteri Keuangan pada tahun 2009. Sebagai salah satu alat fiskal Pemerintah, PII berada di bawah pengawasan langsung Kementerian Keuangan dan memiliki wewenang untuk meberikan jaminan untuk proyek-proyek infrastruktur di bawah skema KPS. PII merupakan bagian dari upaya pemerintah untuk mempercepat pembangunan infrastruktur di Indonesia, dengan memberikan dukungan/jaminan kontinjensi atas risiko-risiko yang timbul dari tindakan pemerintah atau tindakan yang tidak diambil pemerintah. PII beroperasi sebagai mekanisme 'satu pintu' untuk melaksanakan penilaian, penyusunan struktur dan penjaminan proyek infrastruktur KPS. Kebijakan 'satu pintu' ini memberikan kepastian melalui satu kebijakan konsisten untuk menilai jaminan, satu proses pengajuan klaim, dan menerapkan transparansi dan konsistensi proses, yang merupakan faktor penting bagi keyakinan pasar. PII menyediakan penjaminan atas risiko-risiko spesifik berdasarkan permintaan swasta dalam berbagai sektor – termasuk listrik, air, jalan tol, jalan kereta api, jembatan, pelabuhan, dan lain-lain [#149].

- Korea Selatan – Dana Penjaminan Kredit Infrastruktur (Infrastructure Credit Guarantee Fund – ICGF) didirikan pada tahun 1994 dan dikelola oleh lembaga keuangan pemerintah. ICGF memberikan penjaminan sampai 300 juta won per proyek, dengan imbal jasa penjaminan tahun yang dibatasi sebesar 1,5 persen dari total nilai jaminan [#221]. Pada umumnya, imbal jasa penjaminan tahunan berkisar antara 0,3 sampai 1,3 persen. Dana Penjaminan ini beroperasi sebagai sebuah subrogasi – dalam arti, ICGF melunasi pinjaman badan usaha kepada lembaga keuangan apabila badan usaha tersebut mengalami gagal bayar dalam pelunasan hutangnya, apabila dana yang tersedia tidak lagi mencukupi, pemerintah dapat memberikan kontribusi tambahan [#171].

Di samping menyediakan mekanisme penyusunan anggaran yang jelas, dan dengan demikian meningkatkan kredibilitas, pembentukan dana penjaminan juga dapat membantu mengendalikan komitmen fiskal pemerintah kepada KPS – tergantung bagaimana dana penjaminan tersebut dirancang. Sebagai contoh, pendekatan yang diambil Kolombia mendorong kedisiplinan dalam memutuskan

kewajiban yang akan diambil, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.4.1: *Penilaian Implikasi Fiskal Proyek KPS.* Mewajibkan transfer dana tunai dari anggaran badan pelaksana ketika suatu kewajiban kontinjensi terjadi berarti keputusan menerima kewajiban kontinjensi tersebut memiliki dampak langsung terhadap anggaran yang perlu dipertimbangkan. Di Indonesia, kebijakan pemerintah mengharuskan PII menerima kewajiban kontinjensi berdasarkan penilaian risiko secara saksama yang dilaksanakan oleh manajemen PII.

2.4.4 Akuntansi dan Pelaporan Fiskal KPS

Pemerintah perlu membukukan dan melaporkan komitmen finansialnya, termasuk komitmen yang timbul dari kontrak-kontrak KPS. Pelaporan yang dilaksanakan dengan baik akan mendorong pemerintah untuk meneliti posisi fiskalnya sendiri. Menyediakan laporan keuangan bagi masyarakat memungkinkan pihak-pihak lain yang berminat – seperti kreditur, lembaga pemeringkat, dan masyarakat – untuk membentuk opini berdasarkan informasi yang memadai atas kinerja manajemen keuangan publik pemerintah.

Kotak 2.9: *Jenis-Jenis Pelaporan Keuangan Pemerintah* secara singkat menjelaskan tiga jenis akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah – statistik keuangan pemerintah, laporan keuangan pemerintah, dan dokumentasi dan pelaporan anggaran – serta standar dan panduan relevan yang diakui internasional yang berlaku dalam masing-masing kasus. Secara umum, standar-standar tersebut menetapkan peraturan atau panduan mengenai kapan dan bagaimana berbagai jenis kewajiban dan pembelanjaan harus diakui – yaitu, dicatat secara formal dalam laporan keuangan dan statistik, atau diungkapkan – yaitu, dilaporkan dalam catatan atau narasi laporan. Bab ini menyajikan penjelasan singkat mengenai bagaimana standar-standar tersebut berlaku bagi KPS, dengan beberapa contoh interpretasi standar-standar tersebut oleh berbagai negara dalam praktiknya.

Kotak 2.9: Jenis-Jenis Pelaporan Keuangan Pemerintah

Sebagian besar pemerintah mencatat dan melaporkan informasi keuangan dalam tiga kerangka kerja yang saling terkait:

- Statistik keuangan pemerintah – merupakan ringkasan statistik mengenai keadaan keuangan pemerintah, yang disusun sedemikian rupa agar dapat diperbandingkan secara internasional. Statistik ini mungkin mengikuti standar regional atau internasional, seperti standar yang ditetapkan oleh Eurostat untuk negara-negara Uni Eroa, atau Manual Statistik Keuangan Pemerintah (Government Finance Statistics Manual – GFSM) IMF yang diterbitkan pada tahun 2001 dengan pembaharuan berkala sejak saat itu [#156].
- Laporan keuangan pemerintah – sebagian besar pemerintah juga menerbitkan laporan keuangan auditan. Terdapat standar yang diakui internasional mengenai isi laporan keuangan tersebut, walaupun pada praktiknya hanya sedikit pemerintah yang memenuhi standar tersebut. Standar Akuntansi Sektor Publik Internasional (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS [#153]) merupakan versi Standar Pelaporan Keuangan Internasional (International Financial Reporting Standards – IFRS). IPSAS dirancang untuk digunakan oleh sektor publik, sementara IFRS berlaku bagi perusahaan. Beberapa pemerintah mengadopsi standar akuntansi lokal yang merupakan standar IPSAS yang disederhanakan.
- Dokumentasi dan pelaporan anggaran – sebagian besar pemerintah menyusun laporan kinerja keuangan sebagai bagian dari penyusunan dan pelaporan anggaran. Pelaporan ini tidak diatur oleh standar internasional manapun, walaupun terdapat materi panduan internasional yang mendukung transparansi – contohnya, Manual IMF mengenai Transparansi Fiskal (2007) [#157] dan Praktik- Praktik Terbaik dalam Transparansi Anggaran terbitan OECD (2002) [#191].

Sumber-sumber tinjauan umum mengenai pelaporan dan akuntansi KPS yang bermanfaat meliputi:

- Makalah Funke, Irwin, dan Rial mengenai penyusunan dan pelaporan anggaran KPS mencakup bab mengenai akuntansi dan pelaporan transaksi KPS, yang menjelaskan implikasi standar akuntansi dan standar statistik terhadap KPS secara terperinci [#108, halaman 9-19].

- Bagian 4: Akuntansi, Pelaporan dan Audit KPS dalam kumpulan artikel yang diterbitkan IMF mengenai Investasi Pemerintah dan Kemitraan Pemerintah Swasta [#214].

- Laporan OECD mengenai KPS, kesepadanan nilai dengan biaya, dan risiko fiskal, yang meliputi bab mengenai penilaian skor anggaran dan perlakuan akuntansi untuk KPS [#39, halaman 90-105].

- Laporan Cebotari mengenai kewajiban kontinjensi, yang meliputi bab mengenai pengungkapan kewajiban kontinjensi [#44, halaman 32-41], dengan contoh-contoh praktis mengenai pendekatan berbagai negara, dan sebuah lampiran berisi standar-standar internasional yang relevan.

Pengakuan Kewajiban KPS dalam Pembukuan Pemerintah

Pemerintah perlu memutuskan apakan suatu komitmen KPS perlu diakui dan kapan pengakuan tersebut harus dilakukan – dalam arti, pencatatan secara formal dalam laporan keuangan yang menimbulkan aset, kewajiban atau biaya pemerintah. Hal ini penting karena pada umumnya terdapat limit atau target yang ditentukan atas kewajiban dan pembelanjaan pemerintah. Maka, apakah suatu komitmen diakui sebagai biaya atau kewajiban dapat memengaruhi keputusan pemerintah dalam menempuh skema KPS, atau menyusun struktur KPS, dalam cara yang tidak didorong oleh kebutuhan mencapai nilai yang sepadan dengan biaya. Bab 1.3.1 menguraikan bagaimana beberapa pemerintah menggunakan KPS untuk menghindari limit yang ditetapkan untuk kewajiban.

Standar keuangan yang disebutkan dalam Kotak 2.9: Jenis-Jenis Pelaporan Keuangan Pemerintah menetapkan perlakuan yang berbeda atas komitmen fiskal KPS. Beberapa standar secara khusus membahas kapan dan bagaimana kewajiaban langsung dan aset proyek KPS harus diakui oleh pemerintah yang mengikat kontrak.

- Standar Akuntansi Sektor Publik Internasional (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS) 32 – diterapkan pada tahun 2011, IPSAS-33 menentukan kapan suatu aset dan kewajiban KPS harus diakui, dengan asumsi pemerintah tersebut mengikuti standar akuntansi IPSAS yang berbasis akrual. Berdasarkan IPSAS-32, aset dan kewajiban KPS dilaporkan dalam neraca pemerintah dengan syarat (1) pemerintah mengendalikan atau mengatur layanan yang wajib disediakan operator melalui aset KPS tersebut, kepada siapa layanan tersebut diberikan dan harga layanan tersebut; dan (ii) pemerintah mengendalikan kepemilikan residual yang signifikan atas aset tersebut pada saat kontrak berakhir. Berdasarkan definisi ini, KPS 'yang dibiayai pemerintah' akan dilaporkan dalam neraca pemerintah; perlakuan KPS 'yang dibiayai pengguna' tidak terlalu jelas, dan tergantung pada perincian yang terdapat dalam kontrak [#153, #154]. Terlebih lagi, standar IPSAS dan panduan terkait mengasumsikan akuntansi berbasis akrual murni (contohnya, bahwa pemerintah menyusun neraca lengkap yang melaporkan baik aset maupun kewajiban). Tidak ada kejelasan bagaimana prinsip-prinsip standar ini dapat diterapkan apabila pemerintah menggunakan akuntansi berbasis kas.

- Revisi terbaru Manual Statistik Keuangan Pemerintah yang diterbitkan IMF menetapkan kriteria untuk mengklasifikasikan aset dan kewajiban untuk tujuan pelaporan statistik. Berdasarkan kriteria tersebut, aset dan kewajiban KPS dicatat dalam neraca pemerintah apabila pemerintah menanggung

sebagian besar risiko dan imbalan proyek – contohnya, mempertimbangkan sejauh mana pemerintah memiliki kendali atas rancangan, kualitas, ukuran, dan pemeliharaan aset, dan menanggung risiko konstruksi serta alokasi risiko permintaan, risiko nilai residual dan keusangan, dan risiko ketersediaan.

- Panduan Eurostat – Eurostat mewajibkan pemerintah negara-negara Eropa mengakui kewajiban KPS dalam statistik utang apabila pemerintah mempertahankan risiko konstruksi atau risiko permintaan atau ketersediaan. Artikel Rougemont mengenai Akuntansi KPS [#214, halaman 256- 268] menyajikan perincian lebih lanjut. Mengingat KPS mengalihkan risiko-risiko tersebut kepada pihak swasta, berdasarkan peraturan ini sebagian besar KPS tidak akan dilaporkan dalam neraca pemerintah. Sebagian besar standar akuntansi dan pelaporan tidak mewajibkan pemerintah mengakui kewajiban kontinjensi, termasuk kewajiban kontinjensi yang timbul akibat risiko yang ditanggung berdasarkan kontrak KPS. Laporan Cebotari mengenai kewajiban kontinjensi [#44, Lampiran I] menjelaskan satu pengecualian terbatas: Standar IPSAS bagi pemerintah yang menerapkan akuntansi berbasis akrual mengharuskan diakuinya kewajiban kontinjensi, hanya bila besar kemungkinan kejadian yang mendasari kewajiban tersebut akan terjadi, dan nilai kewajiban dapat diukur dengan andal. Dalam hal ini, nilai bersih kini dari estimasi biaya kewajiban kontinjensi harus diakui sebagai kewajiban dan biaya (sebagai penyisihan) pada waktu kontrak ditandatangani.

Pengungkapan Kewajiban KPS

Sebagian besar standar pelaporan dan statistik internasional sepakat bahwa bahkan dalam hal komitmen KPS tidak diakui sebagai kewajiban, komitmen tersebut harus diungkapkan dalam catatan laporan keuangan dan pembukuan. Contohnya, buku petunjuk IMF mengenai Investasi Publik dan KPS [#214, halaman 14-17] menyatakan informasi yang secara umum harus diungkapkan sehubungan dengan KPS, dan persyaratan pengungkapan spesifik untuk jaminan. Laporan World Bank mengenai Pengungkapan Informasi Proyek dan Kontrak KPS mengkaji praktik-praktik yang berlaku di beberapa yurisdiksi dan menyajikan praktik-praktik terbaik di bidang tersebut.

Pengungkapan kewajiban kontinjensi memiliki tantangan tersendiri, karena nilainya mungkin sulit diestimasi. Bab 3.2: *Penilaian Proyek KPS* memberikan panduan cara menentukan estimasi nilai kewajiban kontinjensi. Laporan Cebotari mengenai Kewajiban Kontinjensi Pemerintah [#44, halaman 32- 41] menguraikan panduan internasional mengenai bagaimana eksposur kewajiban kontinjensi seharusnya diungkapkan – termasuk kewajiban yang timbul dari program KPS – dan menyajikan contoh dari berbagai negara.

Makalah Cebotari juga menjelaskan interpretasi yang diterapkan berbagai negara pada praktiknya. Contohnya, Selandia Baru dan Australia mengungkapkan kewajiban kontinjensi – termasuk kewajiban yang timbul dari KPS – dalam catatan laporan keuangan yang tersedia secara daring. Sejak tahun 2007, Direktorat Anggaran Chile di bawah Kementerian Keuangan, telah menerbitkan laporan kewajiban kontinjensi tahunan [#45], yang pada awalnya menyajikan informasi mengenai kewajiban kontinjensi yang timbul dari jaminan pendapatan atau nilai tukar bagi KPS. Sejak itu, laporan ini telah diperluas hingga mencakup berbagai jenis kewajiban kontinjensi pemerintah lainnya.

Referensi Utama: Manajemen Keuangan Publik untuk KPS	
Referensi	**Keterangan**
Polackova, H. (1998) *Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*, Policy Research Working Paper 1989, World Bank	Makalah ini menyajikan struktur konseptual yang banyak digunakan dalam artikel-artikel selanjutnya untuk menjelaskan berbagai jenis kewajiban pemerintah – membedakan antara kewajiban kontinjensi dan kewajiban langsung, serta kewajiban eksplisit dan implisit.
Schwartz, Corbacho & Funke (eds.) (2008) *Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks*, International Monetary Fund	Sebuah kumpulan makalah mengenai pengelolaan dampak fiskal yang ditimbulkan KPS, berdasarkan konferensi IMF yang diselenggarakan di Budapest pada tahun 2007. Bagian Dua: Risiko Fiskal yang Ditimbulkan KPS, dan Bagian Empat: Akuntansi, Pelaporan dan Audit KPS secara khusus relevan bagi manajemen keuangan publik untuk KPS.
Organization for Economic Cooperation and Development (2008) *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk* Sharing and Value for Money, Paris	Buku ini mengidentifikasi praktik-praktik terbaik untuk memaksimalkan kesepadanan nilai dengan biaya untuk proyek- proyek KPS, termasuk pencatatan dampak fiskal serta keterjangkauan. Buku ini juga membahas berbagai permasalahan dalam reformasi perundang-undangan, tata kelola, dan pengembangan kapasitas kelembagaan.
Tim Irwin & Tanya Mokdad (2010) Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa, World Bank	Menjelaskan pendekatan yang diambil Negara Bagian Victoria, Australia, Chile, dan Afrika Selatan, terhadap analisa persetujuan dan pelaporan kewajiban kontinjensi (dan kewajiban fiskal lainnya) dalam proyek-proyek KPS, dan menarik pelajaran dari negara-negara lain.
Tim Irwin (2007) *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, World Bank	Laporan ini membahas berbagai topik terkait dampak fiskal proyek KPS dan menyajikan kerangka kerja sebagai panduan bagi pembuat kebijakan. Laporan ini membagikan pengalaman dalam pengelolaan kewajiban, baik langsung maupun kontinjensi, dan studi kasus.
Liu, L. & Pradelli, J. (2012) *Financing Infrastructure and Monitoring Fiscal Risks at the Subnational Level*, World Bank Policy Research Working Paper 6069	Makalah ini mengusulkan kerangka kerja pemantauan yang lebih ketat atas risiko fiskal yang ditimbulkan utang KPS dengan menggunakan sekurang-kurangnya lima indikator utang sub- nasional yang juga memperhitungkan utang lembaga khusus (SPV).
Posner, Ryu & Tkechenko (2008) *Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting*, 29TH Annual Meeting of Senior Budget Officials, Organization for Economic Development and Cooperation, Vienna, Austria	Laporan ini meneliti perlakuan dan permasalahan mengenai anggaran yang ditimbulkan oleh KPS. Laporan ini mengkaji permasalah anggaran dan akuntansi unik yang ditimbulkan oleh layanan modal yang dibiayai pihak swasta.
World Bank (2012) *Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America: the role of subsidy mechanisms*	Laporan ini menyajikan kerangka kerja sebagai argumentasi mengapa subsidi terkadang diperlukan bagi KPS. Laporan ini menyajikan studi kasus mengenai program subsidi KPS di Brazil, Kolombia, Meksiko dan India.
Cebotari, A. (2008) *Contingent Liabilities: Issues and Practice*, Working Paper WP/08/245, International Monetary Fund	Sebuah makalah yang berpengaruh mengenai pengelolaan kewajiban kontinjensi, termasuk dalam proyek-proyek KPS. Dilengkapi dengan studi kasus untuk mengilustrasikan tantangan pengelolaan dan praktik yang diterapkan oleh berbagai negara dan permasalahan pengelolaan. Studi kasus ini juga menyoroti praktik-praktik terbaik.
Jay-Hyung Kim, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin & Seung-yeon Lee (2011) *PPP Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea*, Asian Development Bank	Laporan ini mengkaji program KPS di Korea, termasuk studi kasus mengenai proyek-proyek KPS BTO dan BTL.
International Monetary Fund (2001) *Government Finance Statistics Manual*	Panduan IMF mengenai prosedur pelaporan statistik fiskal Pemerintah.

Referensi Utama: Manajemen Keuangan Publik untuk KPS	
Referensi	**Keterangan**
International Monetary Fund (2007) ***Manual on Fiscal Transparency***	Manual pengungkapan sektor pemerintah mengenai pelaporan fiskal. Manual ini menyajikan kerangka kerja pertanggungjawaban transparansi, transparasi proses anggaran, dan keterbukaan dan integritas informasi.
Organization for Economic Cooperation and Development (2002) ***Best Practices in Budget Transparency*****, Paris**	Sebuah alat bantu yang dirancang untuk membantu berbagai negara meningkatkan transparansi dalam proses anggaran berdasarkan praktik-praktik terbaik.
Bernardin Akitoby, Richard Hemming & Gerd Schwartz (2007) ***Public Investment and Public- Private Partnerships*****, Economic Issues 40, International Monetary Fund**	Buklet pendek yang menjelaskan implikasi KPS terhadap investasi pemerintah, termasuk tata cara pengelolaan dan pengendalian komitmen KPS.
South Africa, National Treasury (2004) ***National Treasury PPP Manual Module 4: PPP Feasibility Study,*** **Johannesburg**	Bagian 6 "Membuktikan Keterjangkauan" menjelaskan metodologi dan persyaratan untuk membuktikan keterjangkauan suatu proyek KPS.
Australia, Department of Treasury & Finance (2010) ***National PPP Guidelines*****: Partnerships Victoria Requirements (Version 2), Melbourne, State of Victoria**	Panduan ini menjelaskan garis besar tujuan, ruang lingkup dan prinsip-prinsip program KPS di Negara Bagian Victoria, Australia. Panduan ini menyoroti kebutuhan akan pengujian komprehensif atas keterjangkauan suatu proyek sebelum proyek tersebut dipertimbangkan.
Colombia, El Congreso (1998) ***Ley 448 de 1998*****, Bogotá**	Membentuk Dana Kewajiban Kontinjensi, menetapkan sumber daya untuk dana tersebut, menetapkan bagaimana biaya operasional dana tersebut akan dibiayai, dan menjelaskan prosedur pemantauan kewajiban kontinjensi selama jangka waktu proyek.
Peru, Congreso de la República (2008) ***Decreto Legislativo N° 1012*****, Lima**	Menguraikan seluruh proses KPS (mulai dari penilaian hingga pengadaan lelang dan pelaksanaan kontrak), dan juga menetapkan kerangka kerja kelembagaan bagi KPS dalam infrastruktur – termasuk menetapkan peran Kementerian Keuangan dan Badan Promosi KPS, (PROINVERSION).
Brazil, Congresso Nacional (2004) ***Lei N° 11079*****, Brasília**	Menetapkan proses pengadaan lelang dan mendelegasikan peran Kementerian Keuangan, Kementerian Perencanaan, dan membentuk Dewan Pengelolaan KPS Federal. Undang-undang ini juga menetapkan limit komitmen keuangan pemerintah.
Brazil, São Paulo Assembléia Legislativa (2004) ***Lei 11688/04,*** **São Paulo**	Menetapkan prosedur pendanaan CPP, serta komposisi, struktur organisasi, dan perannya.
Brazil, Governador do Estado de São Paulo (2004) ***Decreto 48867/04 | Decreto N° 48.867*****, São Paulo**	Menetapkan tugas-tugas spesifik CPP secara terperinci, termasuk pengelolaan dana CPP.
Republic of Korea, Ministry of Strategy and Finance (2011) ***Basic Plan for Public Private Partnerships*****, Seoul**	Menetapkan kebijakan KPS, mengidentifikasi area-area pengembangan proyek KPS, dan menentukan kerangka hukum yang mengatur proses pengadaan KPS.
International Federation of Accountants (2011) ***International Public Sector Accounting Standard 32 - Service Concession Agreements*****: *Grantor*, New York**	Menetapkan perlakuan akuntansi bagi pihak pemerintah sehubungan dengan kontrak KPS. Menentukan kapan dan bagaimana aset dan kewajiban KPS harus diakui sebagai aset dan kewajiban pemerintah.

Referensi Utama: Manajemen Keuangan Publik untuk KPS	
Referensi	**Keterangan**
International Federation of Accountants (2011) ***International Public Sector Accounting Standard 32 At a Glance—Service Concession Agreements: Grantor*****, New York**	Menyajikan tinjauan umum mengenai Standar IPSAS 32 tersebut di atas.
Chile, Ministerio de Hacienda (2010) ***Informe de Pasivos Contingentes 2010*****, Santiago**	Menjelaskan kerangka kerja konseptual untuk menilai kewajiban kontinjensi dan eksposur kewajiban kontinjensi pemerintah pada tahun berjalan. Hal ini mencakup informasi kuantitaif (nilai maksimum dan perkiraan biaya) jaminan pemerintah untuk proyek-proyek KPS (konsesi).
European PPP Expertise Center (2010) ***Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships: Purposes, Methodology and Recent Trends*****, Luxembourg**	Menegaskan proses untuk menentukan dampak KPS terhadao utang dan defisit pemerintah bagi negara-negara Uni Eropa.

2.5 Tata Kelola Program KPS yang Lebih Luas

Badan eksekutif pemerintah memikul sebagian besar tanggungjawab atas pelaksanaan proyek KPS. Proses dan tanggungjawab kelembagaan tersebut dijelaskan dalam Bab 2.3: Proses dan Tanggungjawab Kelembagaan KPS terutama bertujuan untuk menciptakan mekanisme saling mengawasi dan menyeimbangkan dalam proses pengambilan keputusan badan eksekutif.

Bab ini menguraikan tata kelola program KPS yang lebih luas – bagaimana badan lain dan masyarakat umum berpartisipasi dalam proses KPS, dan meminta pertanggungjawaban badan eksekutif atas keputusan dan tindakan yang diambilnya. Fondasi dari mekanisme pertanggungjawaban ini adalah pengungkapan informasi mengenai program KPS yang tepat waktu dan komprehensif. Badan usaha dan kelompok di luar badan eksekutif yang berperan dalam memastikan tata kelola program KPS yang baik dapat terdiri dari:

- Lembaga audit agung – banyak yurisdiksi memiliki badan audit independen, yang dapat berperan dalam menjaga tata kelola program KPS yang baik. Badan audit tersebut mungkin memandang komitmen KPS semata-mata sebagai bagian dari tanggungjawab audit rutin mereka – contohnya dalam mengaudit laporan keuangan pemerintah. Badan audit tersebut juga dapat melakukan pemeriksaan kinerja proyek KPS atau menyelidiki permasalahan tertentu, atau melakukan pemeriksaan atas kesepadanan nilai dengan biaya program sebagai suatu keseluruhan. Pemeriksaan tersebut pada gilirannya memungkinkan pengawasan kinerja program KPS oleh badan legislatif dan masyarakat.

- Badan legislatif – badan legislatif pemerintah pada umumnya menetapkan kerangka kerja KPS dengan menerbitkan undang-undang KPS. Dalam kasus tertentu, badan legislatif mungkin terlibat secara langsung dalam proses KPS, memberikan persetujuan atas proyek-proyek KPS. Tetapi pada umumnya, badan legislatif melaksanakan pengawasan pasca persetujuan, meneliti laporan mengenai komitmen KPS pemerintah.

- Masyarakat – masyarakat dapat berpartisipasi langsung dalam rancangan proyek KPS melalui proses konsultasi dan dapat berpartisipasi langsung dalam memantau kualitas layanan dengan menyediakan saluran untuk memberikan masukan. Transparansi proses KPS secara keseluruhan, dan media yang berperan aktif, dapat memberikan informasi mengenai pendapat masyarakat – dan apabila permasalahan yang timbul cukup serius – hal ini dapat memengaruhi pemilihan.

Menciptakan mekanisme sehingga badan legislatif, badan audit, dan masyarakat dapat terlibat dalam proses KPS akan memperkuat pertanggungjawaban dan membantu menjadikan program KPS lebih partisipatif, transparan dan sah. Contoh mekanisme masukan positif yang telah mapan dan melibatkan ketiga badan pengawas tersebut dapat ditemukan di Kerajaan Inggris – laporan audit KPS seringkali digunakan dalam sidang legislatif. Rekaman tertulis sidang legislatif tersebut tersedia bagi masyarakat di situs web Badan Audit Nasional.

2.5.1 Pengungkapan Informasi Program dan Proyek KPS

Transparansi dengan sendirinya merupakan prinsip tata kelola yang penting sebagaimana dijelaskan dalam Kotak 2.1: *Tata Kelola KPS yang Baik* – sementara akses terhadap informasi yang tepat waktu juga merupakan aspek krusial dalam mekanisme pertanggungjawaban, termasuk mekanisme yang diuraikan dalam bab berikut ini. Oleh karenanya, banyak negara mengungukapkan informasi mengenai program dan proyek KPS.

Banyak pemerintah secara proaktif mengungkapkan informasi mengenai proyek KPS atau infomasi kontraktual – dalam arti mengunggah informasi tersebut ke ranah publik, tanpa memerlukan permintaan masyarakat secara khusus, sehingga informasi tersebut tersedia dengan bebas bagi siapapun yang berminat. Pengungkapan proaktif tersebut dapat dicapai melalui berbagai cara, seperti membentuk gudang data proyek daring yang memuat informasi kontrak utama, atau perpustakaan kontrak KPS daring, pada umumnya dilengkapi dengan ikhtisar proyek. Pengungkapan proaktif atas informasi proyek dan program pada umumnya merupakan tanggungjawab unit KPS – sebagai contoh, unit KPS Chile yang berada di bawah Kementerian Pekerjaan Umum menyediakan informasi mengenai kontrak, variasi kontrak, dan laporan kinerja bulanan.

Berbagai negara menjalankan pengungkapan wajib kontrak proyek KPS secara proaktif sesuai dengan undang-undang transparansi, undang-undang kebebasan informasi, atau undang-undang KPS yang berlaku di negara masing-masing. Praktik pengungkapan yang dijalankan tidak seragam antara satu negara dengan yang lainnya, yaitu mengenai apakah suatu informasi harus diungkapkan, waktu pengungkapan dan jenis informasi yang diungkapkan. Contohnya, Chile dan Peru mengungkapkan kontrak secara lengkap, sebagaimana Minas Gerais di Brasil. Negara-negara lain seperti Kerajaan Inggris, meringkas kontrak KPS sebelum kontrak tersebut diumumkan kepada masyarakat, dengan tujuan melindungi informasi komersial sensistif – walaupun definisi 'informasi sensitif' bervariasi. Bahkan di negara-negara yang tidak memberlakukan pengungkapan wajib proaktif, kontrak KPS dapat diungkapkan secara proaktif oleh kementerian atau badan sektor yang bertanggungjawab – contohnya, kontrak penyediaan jalan diungkapkan di India.

Negara-negara lain, seperti Afrika Selatan, menyediakan pengungkapan secara reaktif – dalam arti, informasi disediakan hanya sebagai respon atas permintaan khusus yang diajukan anggota masyarakat. Prosedur untuk mengajukan permintaan ditetapkan dalam undang-undang atau peraturan yang disusun di bawah undang-undang. Persyaratan pengungkapan reaktif tersebut mungkin berbeda-beda antara

satu negara dengan yang lainnya – termasuk biaya yang diperlukan (yang berkisar antara biaya rendah hingga tinggi) dan jangka waktu yang diperlukan, yang dalam berbagai kasus memerlukan waktu satu bulan atau lebih.

Mengungkapkan kontrak KPS mungkin tidak memadai untuk membantu masyarakat memahami kontrak tersebut – beberapa informasi tambahan mengenai proyek, dan uraian dalam bahasa sederhana mengenai ketentuan-ketentuan utama kontrak mungkin berguna. Sebagai contoh Undang-Undang Kebebasan Informasi Victoria tahun 1982 mengharuskan ikhtisar proyek yang mencantumkan informasi mengenai fitur proyek utama dan persyaratan komersial proyek dipublikasikan [#23, Bab 19, halaman 10] di situs web Badan Pengadaan publik Victoria, di samping seluruh kontrak KPP [#23].

Laporan World Bank tahun 2013 mengenai Pengungkapan Informasi Proyek dan Kontrak KPS menyajikan perbedaan praktik pengungkapan tersebut di atas. Laporan tersebut mengidentifikasi tren bertahap menuju pengungkapan yang lebih luas, dengan beberapa negara melengkapi pengungkapan kontrak dengan ikhtisar proyek yang menyajikan ketentuan-ketentuan utama dalam kontrak dan informasi tambahan mengenai proyek, asal mula proyek, dan pengadaannya.

2.5.2 Peran Lembaga Audit Agung

Lembaga audit agung merupakan kaitan penting dalam rantai pertanggungjawaban keputusan pembelanjaan pemerintah – menyediakan pemeriksaan independen atas keuangan dan kinerja pemerintah kepada parlemen dan masyarakat. Organisasi Internasional Lembaga Audit Agung atau International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) menyediakan daftar daring badan audit anggotanya. Wewenang lembaga audit agung bervariasi berdasarkan yurisdiksi, tetapi pada umumnya terdiri dari dua jenis audit. Pertama, audit rutin, yang dapat mencakup audit atas laporan keuangan badan pemerintah dan pemerintah sebagai satu kesatuan, dan audit atas kepatuhan dan integritas proses pengambilan keputusan. Jenis kedua adalah audit kinerja atau audit kesepadanan nilai dengan biaya – melakukan pemeriksaan atas keefektifan dan efisiensi pemerintah. Badan-badan lain mungkin menjalankan peran yang serupa – contohnya, badan pengadaan publik mungkin bertanggungjawab memeriksa proses pengadaan telah dilaksanakan, seperti yang dilakukan oleh Contractor General di Jamaika.

Lembaga audit agung juga dapat berperan dalam program KPS. Dalam beberapa yurisdiksi, badan audit harus menandatangani kontrak KPS sebelum kontrak tersebut dapat dilaksanakan. Dengan demikian, badan audit perlu mempertimbangkan komitmen dan proses KPS sebagai bagian dari audit rutin atas badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak dan pemerintah sebagai satu kesatuan. Badan audit juga dapat melaksanakan audit atas kinerja proyek KPS, atau memeriksa kesepadanan nilai dengan biaya program sebagai satu kesatuan. Bab ini menguraikan masing-masing elemen dalam audit program KPS. Lembaga audit yang menjalankan peran ini dapat membantu meningkatkan tata kelola program KPS. Akan tetapi, badan audit mungkin memerlukan pelatihan dan dukungan sehingga dapat menjalankan peran tersebut secara efektif – dan bukan hanya menyebabkan penundaan, atau membebani program KPS dengan persyaratan yang tidak sesuai dengan kebutuhan spesifik KPS. INTOSAI, didukung oleh World Bank dan beberapa Dewan Audit, menyelenggarakan kegiatan pelatihan bagi auditor, dan menerbitkan serangkaian manual mengenai KPS.

Untuk mendapatkan contoh lebih lanjut mengenai cara kerja audit KPS pada praktiknya, lihat artikel mengenai Audit KPS di Portugal dan pengalaman audit KPS Hungaria, dalam publikasi IMF mengenai Investasi Pemerintah dan Kerjasama Pemerintah Swasta [#214, Bab 17 dan 18].

Kotak 2.10: Akses Badan Audit terhadap Informasi Perusahaan KPS

Walaupun tugas resmi lembaga audit agung mungkin bervariasi, pada umumnya tugas resmi tersebut hanya mencakup badan pemerintah, dan entitas yang seluruhnya atau sebagian besar dimiliki oleh pemerintah. Dengan demikian, lembaga audit agung pada umumnya tidak memiliki hak atau memikul Tanggungjawab untuk mengaudit perusahaan KPS. Meskipun demikian, perusahaan swasta pada umumnya memiliki informasi relevan yang substansial. Akses badan audit terhadap informasi yang dimiliki oleh pihak swasta berpotensi menimbulkan konflik.

Panduan Audit Pemerintah untuk KPS yang diterbitkan oleh Comptroller and Auditor General (CAG) India (2009) membahas masalah ini dalam Bab III: Ruang Lingkup dan Tujuan Audit KPS. Panduan ini menyimpulkan bahwa hak CAG untuk mengakses infromasi dalam menjalankan proyek KPS perlu ditetapkan dalam undang-undang audit pemerintah. Sementara itu, panduan ini mencatat bahwa badan audit kemungkinan hanya memiliki akses terhadap informasi yang dimiliki badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak yang diperoleh dari perannya sebagai pemantau kontrak [#132, Bab 3, halaman 29-39]. Di Kerajaan Inggris, jenis akses ini dimungkinkan melalui mekanisme dalam kontrak KPS itu sendiri. INTOSAI telah menerbitkan panduan untuk mengaudit proyek KPS (2007), yang mencatat bahwa badan audit harus menegaskan haknya untuk mengakses perusahaan swasta yang berhubungan dengan KPS [#158, Bab 1, Panduan 1, halaman 9].

Audit Rutin KPS

Pada waktu melaksanakan audit rutin atas badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak, badan audit mungkin perlu melakukan pemeriksaaan apakah komitmen KPS telah disajikan dalam pembukuan dengan tepat, dan apakah proses KPS telah dijalankan. Contohnya Modul 7 dalam Manual KPS Afrika Selatan: Audit KPS [#219] menguraikan bagaimana ruang lingkup audit rutin tahunan Auditor Jenderal berlaku bagi KPS. Audit ini mencakup:

- Pemeriksaan kepatuhan – Auditor Jenderal wajib melakukan pemeriksaan bahwa ketentuan Peraturan KPS telah dijalankan, contohnya bahwa persetujuan bendahara yang tepat telah diajukan dan diberikan.

- Pemeriksaan pelaporan keuangan – Auditor Jenderal juga wajib melakukan pemeriksaan atas implikasi finansial KPP terhadap lembaga terkait. Pemeriksaan ini mencakup pemeriksaan atas akurasi informasi KPS dalam 'catatan atas laporan keuangan' serta bahwa komitmen KPS telah dibukukan dengan tepat. Untuk mendapatkan keterangan lebih lanjut mengenai ketentuan akuntansi untuk KPS lihat Bab 2.4.4: Akuntansi dan Pelaporan Fiskal untuk KPS.

Menurut panduan tersebut, Auditor Jenderal di Afrika Selatan juga dapat menjalankan audit forensik (apabila audit rutin memberikan indikasi kecurigaan adanya kecurangan atau korupsi), atau audit kinerja sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam bab berikut ini.

Audit Kinerja Proyek KPS

Badan audit juga dapat melaksanakan audit kinerja atau audit kesepadanan nilai dengan biaya suatu proyek KPS tertentu. INTOSAI menerbitkan panduan untuk mengaudit proyek KPS pada tahun 2007 [#158] dengan tujuan membantu badan audit melaksanakan audit kinerja yang menyeluruh atas proyek-proyek KPP guna menghasilkan rekomendasi perbaikan kinerja dan menyebarluaskan praktik terbaik.

Panduan INTOSAI merekomendasikan badan audit untuk melakukan pemeriksaan atas proyek KPS segera setelah pengadaan, dan melaksanakan pemeriksaan lanjutan sepanjang umur proyek. Panduan ini merekomendasikan pemeriksaan tersebut mencakup seluruh aspek utama transaksi yang memiliki dampak terhadap kesepadanan nilai dengan biaya. Panduan ini menyediakan petunjuk untuk melaksanakan pemeriksaan atas proses identifikasi KPS, pengelolaan proses transaksi, proses lelang yang digunakan, proses finalisasi kontrak, dan pengelolaan berkesinambungan kontrak KPS.

Auditor dan badan sejenis lainnya dapat secara khusus melaksanakan pemeriksaan atas proyek tertentu apabila terdapat kekhawatiran apakah proses yang berlaku telah dijalankan dengan benar, atau apakah proyek tersebut menghasilkan nilai yang sepadan dengan biayanya. Berikut ini adalah contoh-contoh audit kinerja proyek KPS:

- Di Negara Bagian New South Wales, Australia, Auditor Jenderal mengaudit proyek Terowongan Antar Kota yang melintasi Sydney. Laporan tahun 2006 mencakup analisa atas proses pemberian kontrak KPS, proses yang berakhir dengan penggantian pemegang kontrak, dan pertanggungjawaban biaya proyek kepada warga negara Australia. Proyek tersebut dikritik karena tarif tolnya yang tinggi, arus lalu lintas yang lebih rendah dari perkiraan, dan kurangnya transparansi dalam amandemen kontrak awal. Auditor Jenderal menyatakan opini atas masing-masing permasalahan tersebut berdasarkan analisa yang telah dilaksanakan [#10].

- Negara Bagian Victoria, Australia, memberikan kontrak konsesi (yang disebut sebagai 'waralaba') untuk penyediaan sistem trem dan kereta api di kota Melbourne. Ketika operator mengalami kesulitan keuangan, pemerintah memutuskan untuk melakukan negosiasi ulang dengan kontraktor swasta saat itu, dibandingkan melakukan lelang ulang. Karena kekhawatiran yang terjadi menyangkut kesepadanan nilai dengan biaya, pemerintah berkomitmen untuk melaksanakan audit kesepadanan nilai dengan biaya pasca proyek atas konsesi dan negosiasi ulang tersebut. Laporan yang diterbitkan pada tahun 2005 tersebut berfokus pada keefektifan badan yang bertanggungjawab, transparansi proses, alokasi risiko proyek yang tepat, pengembangan tolak ukur sektor pemerintah, dan sistem pemantauan yang memadai.

Audit Program KPS

Di beberapa negara dengan program KPS yang telah mapan, badan audit telah melaksanakan pemeriksaan kesepadanan nilai dengan biaya program KPS sebagai satu kesatuan. Contohnya, di Kerajaan Inggris, badan audit telah melakukan perbandingan antara proyek KPS dan proyek yang dilaksanakan melalui proses pengadaan publik tradisional, guna menilai apakah KPS tersebut menghasilkan nilai yang sepadan dengan biayanya dan bagaimana KPS tersebut mencapai kesepadanan nilai dengan biaya tersebut, serta memberikan masukan kepada proses pengambilan keputusan KPS.

Pada tahun 2011, Badan Audit Nasional menerbitkan kajian mengenai program PFI dan proyek pengadaan berskala besar lainnya dan menyajikan pelajaran-pelajaran utama dari pengalaman KPS Kerajaan Inggris. [#254]. Badan Audit Nasional melakukan penilaian atas berbagai aspek dalam program tersebut, termasuk kesepadanan nilai dengan biaya, persiapan dan pelaksanaan proyek, dan

pertanggungjawaban. Berdasarkan analisa ini, Badan Audit Nasional memberikan rekomendasi untuk perbaikan program PFI di masa mendatang [#254]. Temuan tersebut dibahas dalam Modul 1.

2.5.3 Peran Badan Legislatif

Badan legislatif pemerintah – yaitu parlemen atau dewan penyusun undang-undang terpilih – dapat terlibat dalam proses KPS melalui beberapa cara, termasuk:

- Menetapkan kerangka kerja KPS – kerangka kerja KPS pada umumnya ditetapkan dalam undang-undang KPS khusus. Sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.2: Kerangka Hukum KPS, salah satu pertimbangan menetapkan undang-undang KPS adalah agar dewan legislatif pemerintah dapat menetapkan peraturan mengenai pengembangan dan pelaksanaan KPP, yang akan menjadi dasar pertanggungjawaban pihak yang berwenang.

- Menentukan limit komitmen KPS – sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.4.2: *Mengendalikan Eksposur Keseluruhan yang Ditimbulkan KPS,* badan legislatif mungkin membatasi total komitmen KPS, atau jumlah yang dipergunakan dalam satu tahun, atau sebaliknya mengatur permasalahan risiko dan modal antar-generasi yang dapat ditimbulkan KPS.

- Menyetujui proyek KPS – proyek-proyek KPS mungkin memerlukan persetujuan parlemen, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.3.3: *Tanggungjawab Kelembagaan: Pemeriksaan dan Persetujuan.* Persyaratan ini dapat berlaku hanya untuk proyek KPS di atas ukuran tertentu. Sebagai contoh, undang-undang KPS Hungaria (1992) menyatakan bahwa pemerintah wajib mendapatkan persetujuan Parlemen sebelum menandatangani kontrak yang menimbulkan kewajiban pembayaran multitahun dengan nilai kini melebih US$230 juta. Sebaliknya, di Guatemala, seluruh kontrak KPS membutuhkan persetujuan Kongres. Pada tahun 2010, sembilan negara bagian di Amerika Serikat mewajibkan persetujuan melalui undang-undang negara bagian untuk proyek individual tertentu.

- Menerima dan melakukan pemeriksaan atas laporan program KPS – sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.4: *Kerangka Kerja Manajemen keuangan publik untuk KPS,* banyak pemerintah mencantumkan informasi mengenai program KPS dalam dokumen anggaran dan laporan keuangan lainnya. Hal ini memberikan Parlemen kesempatan untuk meneliti komitmen pemerintah terhadap KPS dan meminta pertanggungjawaban pengambil keputusan pasca kontrak. Parlemen juga dapat menugaskan auditor dan menerima laporan audit mengenai program dan proses KPS, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam Bab 2.5.2: *Peran Lembaga Audit Agung.*

Contoh-contoh pemeriksaan legislatif atas program KPS diuraikan di bawah ini:

- Komite Estimasi dan Pembukuan Pemerintah Parlemen Victoria, Australia melaksanakan pemeriksaan atas Partnerships Victoria, program KPS, dalam konteks tata kelola, alokasi risiko, pertanggungjawaban, perlindungan kepentingan publik, manfaat ekonomi dan kesepadanan nilai dengan biaya, dan standar akuntansi internal untuk KPS. Rekomendasi kemudian dibuat untuk menyempurnakan kebijakan KPS dan memperbaiki tata kelola proyek [#18].

2.5.4 Peran Masyarakat

Tujuan KPS adalah memberikan manfaat kepada publik. Mendapatkan tingkat keterlibatan publik yang tepat dalam proses dan program KPS dapat menentukan keabsahan suatu program KPS, dan secara langsung berkontribusi pada tata kelola yang baik sebagaimana dijelaskan dalam Kotak 2.1: *Tata Kelola KPS yang Baik*. Partisipasi publik secara langsung – oleh pengguna layanan atau pemangku kepentingan lainnya – dalam berbagai tahap dalam proses KPS dapat meningkatkan rancangan dan kinerja proyek. Hal lain yang tidak kalah penting, transparansi proses dan proyek KPS menjadikan kinerja KPS sebagai faktor dalam debat kebijakan publik, dan dalam pembentukan opini publik mengenai kinerja pemerintah secara keseluruhan.

Partisipasi publik dalam proses proyek KPS

Melibatkan pengguna layanan dan pemangku kepentingan lainnya secara langsung dalam pengembangan dan pemantauan proyek KPS dapat menyempurnakan rancangan proyek dan meningkatkan kinerja.

Selama tahap pengembangan proyek KPS, konsultasi pemangku kepentingan merupakan bagian penting dari proses pengembangan KPS, memungkinkan keprihatinan pengguna layanan potensial dan pihak lain yang terkena dampak proyek tersebut ikut dipertimbangkan dalam penyusunan struktur dan pelaksanaan KPS. Bab 3.3: *Penyusunan Struktur KPS* memberikan panduan lebih lanjut mengenai penggunaan konsultasi pemangku kepentingan sebagai bagian dari pengembangan KPS. Setelah KPS berjalan, umpan balik dari pengguna dapat menjadi aspek penting dalam pemantauan kinerja KPS. Pertama-tama, beberapa proyek melibatkan umpan balik pengguna sebagai suatu mekanisme efisien terdesentralisasi untuk mengumpulkan informasi pemantauan proyek. Kedua, mekanisme efektif untuk menyelesaikan keluhan dapat menjadi aspek penting dalam penyusunan rancangan proyek. Pada akhirnya, tujuan KPS adalah menyediakan layanan bagi pengguna – dalam hal ini, kepuasan pengguna, atau apakah layanan yang disediakan memenuhi ekspektasi pengguna, dapat menjadi tolak ukur penting (walaupun subjektif) atas kinerja proyek KPS di samping atribut fungsional atau atribut yang lebih teknis lainnya. Struktur mekanisme umpan balik pengguna dapat dirancang dalam berbagai cara, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam Bab 3.7: *Pengelolaan Kontrak KPS* – beberapa proyek menyediakan portal situs we untuk menampung masukan berbasis pengguna yang berkesinambungan, proyek lain melaksanakan survei pengguna secara rutin. Mekanisme spesifik juga mungkin diperlukan untuk menangani keluhan pengguna.

Referensi Utama: Transparansi dan Peran Pemerintah	
Referensi	**Keterangan**
World Bank (2013) *Disclosure of Project and Contract Information in Public-Private Partnerships,* Washington, DC	Laporan ini mengkaji praktik-praktik pengungkapan bagi proyek dan kontrak KPS dari 11 yurisdiksi pada tingkat nasional dan sub-nasional, mewakili 8 negara, dan menyajikan rekomendasi mengenai pengungkapan proaktif.

Referensi Utama: Transparansi dan Peran Pemerintah	
Referensi	**Keterangan**
Anton Eberhard (2007) I*nfrastructure Regulation in Developing Countries: An Exploration of Hybrid and Transitional Models,* Working Paper No.4, World Bank	Menyajikan tinjauan umum mengenai model peraturan perundang-undangan yang berbeda-beda dan keunggulan serta tantangan potensial masing-masing model. Makalah ini juga memberikan rekomendasi untuk meningkatkan kinerja model peraturan perundang-undangan.
Alexander, I. (2008) R*egulatory Certainty Through Committing to Explicit Rules – What, Why and How?* Paper based on a presentation made at the 5th Annual Forum of Utility Regulators (AFUR) conference, Accra, Ghana	Berfokus pada penetapan peraturan yang ditentukan sebelumnya guna mengikat komitmen regulator untuk mengambil tindakan tertentu di masa mendatang.
Alexander, I. (2007) *Improving the Balance Between Regulatory Independence, Accountability, Decisionmaking and Performance.* Paper prepared for 4th Annual Forum of Utility Regulators (AFUR) conference, Livingstone, Zambia	Berfokus pada pentingnya keyakinan investor akan tatanan peraturan perundang-undangan.
Tonci Bakovic, Bernard Tenenbaum & Fiona Woolf (2003) *Regulation by Contract: A New Way to Privatize Electricity Distribution?* World Bank Working Paper 14	Menjelaskan fitur-fitur utama "regulasi melalui kontrak', bagaimana negara yang berbeda-beda mengatasi beberapa permasalahan peraturan perundang-undangan utama melalui mekanisme ini, menjelaskan kekuatan dan kelemahan pendekatan yang berbeda-beda dengan memanfaatkan pengalaman internasional.
Schwartz, Corbacho & Funke (eds, 2008) *Public Investment and Public-Private Partnerships,* International Monetary Fund	Kumpulan makalah mengenai pengelolaan dampak fiskal KPS, berdasarkan konferensi IMF yang diselenggarakan di Budapest pada tahun 2007. Bagian Empat: Akuntansi, Pelaporan dan Audit KPS menelaan peranan berbagai lembaga untuk memastikan pertanggungjawaban.
India, Comptroller and Auditor General (2009) *Public-Private Partnerships in Infrastructure Projects: Public Auditing Guidelines*, New Delhi	Rancangan panduan ini menguraikan garis besar kerangka perundang-undangan yang menjadi dasar bagi Pengawas Keuangan dan Auditor Jenderal India dalam mengaudit proyek- proyek KPS. Rancangan panduan ini menyediakan justifikasi audit berdasarkan undang-undang KPS dan juga menyajikan tinjauan umum mengenai metodologi dan kriteria evaluasi bagi audit tersebut.
International Organization of Supreme Audit Institutions (2007) *Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions (revised),* Vienna, Austria: General Secretariat	Menyajikan panduan mengenai praktik-praktik terbaik dalam mengevaluasi proyek KPS sepanjang siklus proyek.
South Africa, National Treasury (2004) *PPP Manual Module 7: Auditing PPP Projects,* Johannesburg	Manual KPS komprehensif yang menguraikan garis besar proses pengadaan di Afrika Selatan, termasuk proses persetujuan. Manual ini juga menyajikan panduan teknis untuk melaksanakan analisa kesepadanan nilai dengan biaya dan keterjangkauan. Modul 7 menyajikan panduan untuk mengaudit proyek KPS.
Australia, Audit Office of New South Wales (2006) *Auditor- General's Report Performance Audit: The Cross City Tunnel Project*, Sydney	Laporan dari Auditor Jenderal New Soth Wales, Australia, mengevaluasi proyek terowongan yang melewati Sidney terhadap kriteria yang ditentukan dalam panduan KPS.

Referensi Utama: Transparansi dan Peran Pemerintah	
Referensi	**Keterangan**
United Kingdom, National Audit Office (2010) ***From Private Finance Units to Commercial Champions: Managing complex capital investment programmes utilizing private finance*****, London**	Badan Audit Nasional bekerja sama dengan Infrastruktur Kerajaan Inggris mengidentifikasi model praktik terbaik bagi departemen yang terlibat dalam program KPS/PFI.
United Kingdom, Comptroller and Auditor General (2011) ***Lessons from PFI and other projects (HC 920); the content of the report is discussed in House of Commons (2011) Lessons from PFI and other projects*****, HC 1201, London**	Badan Audit Nasional mempublikasikan kajian ekstensif mengenai program PFI dan proyek-proyek infrastruktur berskala besar lainnya untuk mengkaji kesepadanan nilai dengan biaya program tersebut dan kinerja unit pemerintah.
United Kingdom, National Audit Office (2010) ***The Performance and Management of Hospital PFI Contracts,*** **London**	Laporan Badan Audit Nasional mengenai kinerja dan pengelolaan kontrak rumah sakit PFI.
Framework for evaluating the implementation of Private Finance Initiative projects: Volume 1, **London**	Laporan ini menyajikan matriks kinerja proyek yang lebih terspesialisasi untuk proyek-proyek PFI.

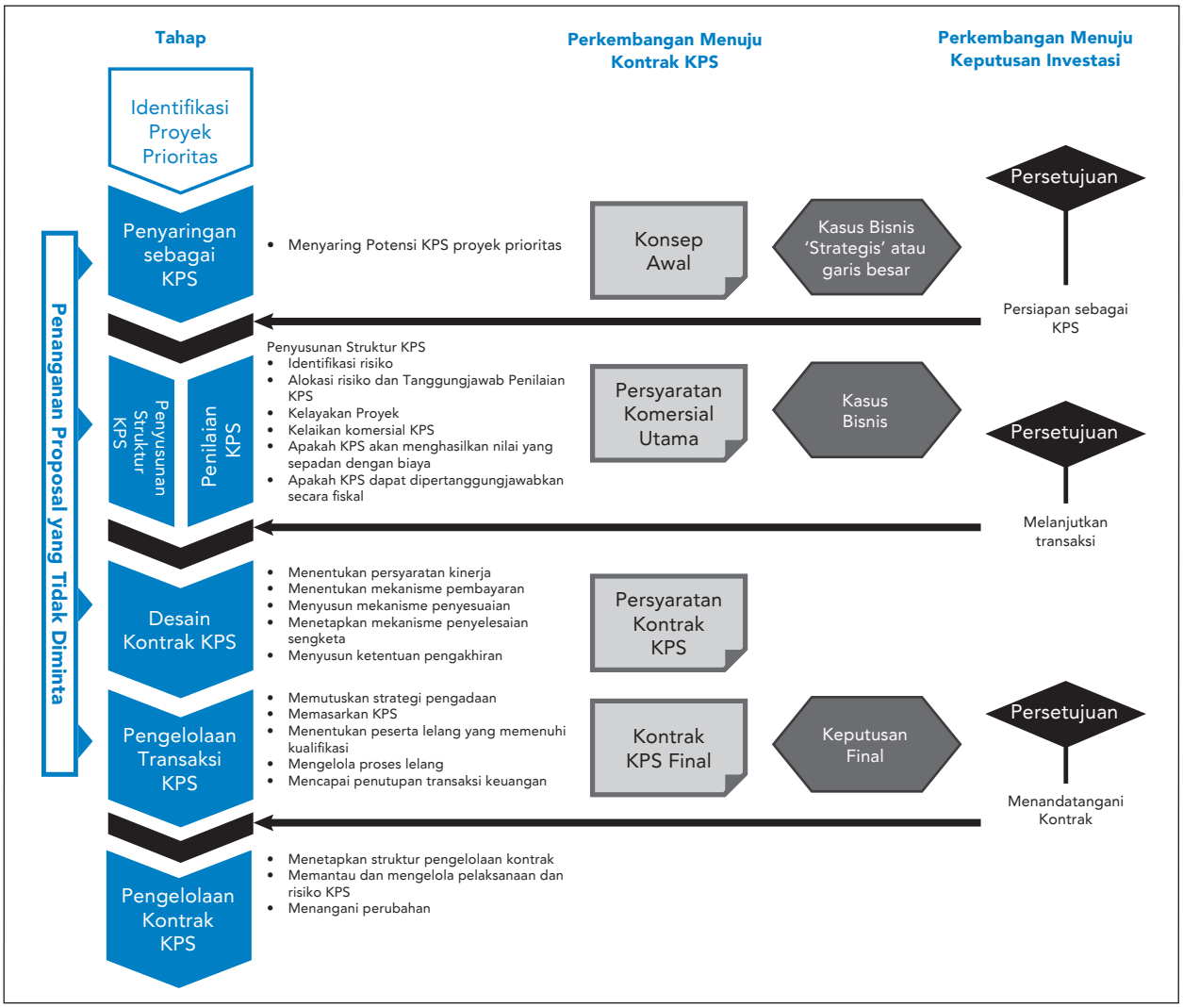
MODUL 3
Pelaksanaan Proyek KPS

Modul ini memberikan panduan mengenai setiap tahap pengembangan dan pelaksanaan proyek KPS – mulai dari identifikasi kandidat proyek pada awalnya, hingga pengelolaan kontrak KPS sepanjang umur proyek. Bab 2.3.1: *Proses KPS* memperkenalkan proses pengembangan dan pelaksanaan KPS secara keseluruhan, yang juga disajikan dalam Gambar 3.1: *Proses Pengembangan dan Pelaksanaan KPS*. Modul ini menguraikan setiap tahap dalam proses KPS secara lebih terperinci, menyediakan tautan ke sumber daya, alat bantu, dan panduan lebih lanjut bagi para praktisi KPS.

Pemerintah hanya berniat mengembangkan proyek KPS yang 'layak' – dalam arti, proyek KPS yang manfaat vs biayanya dapat dipertanggungjawabkan, apabila KPS dapat menyediakan nilai yang lebih sepadan dengan biaya dibandingkan pengadaan publik tradisional, dan berTanggungjawab secara fiskal (lihat Kotak 3.3.: *Kriteria Penilaian Proyek KPS*). Akan tetapi, apakah suatu proyek memenuhi seluruh kriteria tersebut tidak dapat dinilai sepenuhnya hingga proyek tersebut selesai dirancang, dan tidak dapat dipastikan sampai penawaran diterima. Hal ini menciptakan situasi yang dikenal dengan Catch 22 – pemerintah tidak bersedia mengeluarkan biaya yang cukup besar untuk mengembangkan suatu KPS kecuali pemerintah telah mengetahui proyek tersebut memenuhi kriteria tersebut di atas, tetapi tidak dapat memastikan apakah proyek tersebut memenuhi kriteria sampai proyek tersebut telah dikembangkan.

Program KPS yang berhasil mengatasi masalah ini melalui pendekatan berulang, dengan penyaringan yang lebih ketat pada tahap-tahap berurutan suatu pengembangan proyek. Idealnya, proyek harus dipandang cocok untuk dikembangkan sebagai suatu KPS sebelum anggaran pemerintah dibelanjakan untuk KPS tersebut. Setelah itu, proses persiapan dibagi menjadi tahap-tahan berurutan yang lebih intensif dan mahal; sebelum menuju tahap selanjutnya, perlu dilakukan pengecekan apakah terdapat kemungkinan bahwa proyek tersebut akan tetap memenuhi persyaratan yang dibutuhkan oleh seluruh KPS yang berhasil.

Gambar 3.1: Proses Pengembangan dan Implementasi KPS



Modul ini menjelaskan proses berulang untuk mengembangkan suatu KPS sebagai berikut:

- Identifikasi dan penyaringan proyek – proses pengembangan dan pelaksanaan suatu KPS pada umumnya didahului oleh pengidentifikasian proyek investasi publik yang merupakan prioritas, pada umumnya melalui proses perencanaan investasi dan seleksi proyek. Pada suatu titik dalam proses ini, potensi sebagian atau seluruh proyek investasi sebagai suatu KPS kemudian disaring.

- Kandidat proyek yang berhasil melewati 'penyaringan' kemudian dikembangkan dan dinilai. Sekali lagi ini merupakan proses berulang multitahap – dengan demikian penilaian dan penyusunan struktur ditampilkan secara paralel dalam Gambar 3.1 di atas. Mengingat penilaian dan penyusunan struktur merupakan hal yang berbeda secara konsep, *Panduan Referensi* ini membahas yang pertama (Bab 3.2 mengenai penilaian) dan yang kedua (Bab 3.3 mengenai penyusunan struktur). Pada kenyataannya, pada umumnya proyek akan dinilai sebagian, dan penyusunan struktur proyek akan dilakukan sebagian, kemudian penyusunan struktur akan dilengkapi, demikian juga dengan penilaian. Masing-masing negara membagi langkah-langkah berulang ini sesuai kebijakan masing-masing. Hasil akhir proses tersebut, yang umum dikenal sebagai 'Kasus Bisnis' pada umumnya menjadi dasar persetujuan untuk melanjutkan transaksi KPS.

- Sebelum transaksi KPS dapat dilaksanakan, rancangan kontrak KPS perlu dipersiapkan – menyempurnakan struktur KPS lebih jauh lagi dengan menetapkan perincian transaksi dalam bahasa hukum yang tepat. Bab 3.4 menjabarkan beberapa elemen utama dalam penyusunan rancangan kontrak KPS.

- Pengelolaan transaksi KPS merupakan proses yang kompleks. Proses transaksi yang dirancang dan dilaksanakan dengan baik memainkan peran sentral dalam mencapai nilai yang sepadan dengan biaya KPS. Sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.5: *Pengelolaan Transaksi KPS*, pengelolaan dapat mencakup pemasaran KPS, pemeriksaan kualifikasi peserta lelang, mengundang dan mengevaluasi proposal, berintraksi dengan peserta lelang selama proses lelang, dan mengidentifikasi dan memfinalisasi kontrak dengan pemenang lelang. Pada akhir transaksi, setelah penawaran diterima dan kontrak disepakati, pemerintah pada akhirnya dapat mengetahui biaya dan risiko proyek KPS. Pada titik ini, proyek KPP tersebut dapat diperiksa sekali lagi untuk memastikan proyek tersebut masih memenuhi kriteria KPS.

- Beberapa pemerintah menerima proposal tanpa diminta untuk proyek KPS dari perusahaan swasta, sebagai pendekatan alternatif dibandingkan menginisiasi dan mengembangkan ide proyek KPS, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.6

- Setelah kontrak ditandatangani, KPS memasuki 'tahap' final dan terpanjang – pengelolaan kontrak sepanjang umur kontrak, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.7

Modul panduan ini jauh dari sumber daya yang menyeluruh – pengembangan KPS merupakan proses yang kompleks dan setiap proyek memiliki lika-likunya sendiri. Pejabat pemerintah harus mempekerjakan konsultan yang berpengalaman pada saat melaksanakan proyek KPS. Buku panduan World Bank tentang mempekerjakan penasihat untuk KPS dalam infrastruktur menyajikan panduan ekstensif tentang mempekerjakan dan mengelola konsultan.

Panduan Umum pelaksanaan proyek KPS

Sebagaimana dijelaskan dalam Modul 2, beberapa pemerintah mengembangkan materi panduan atau manual terperinci bagi para praktisi KPS. World Bank dan lembaga multilateral lainnya juga menerbitkan materi panduan dan buku panduan mengenai pengembangan dan pelaksanaan proyek KPP, termasuk materi yang bersifat spesifik untuk sektor tertentu.

Tabel berikut ini menyajikan daftar beberapa dokumen panduan KPS terbaik yang diterbitkan oleh pemerintah dengan program KPS yang berhasil, serta oleh organisasi multilateral. Bab-bab yang relevan dalam manual di bawah ini disajikan sebagai 'sumber daya lebih lanjut' bagi setiap tahap KPS dalam bab berikut ini.

Referensi Utama: Panduan Praktis untuk Pelaksanaan Proyek KPS	
Referensi	**Keterangan**
PPP Program Material	
Australia, Infrastructure Australia (2008) ***National PPP Guidelines: Practitioners' Guide*** **(Vol. 2) Canberra**	Materi panduan terperinci bagi badan pelaksana mengenai prosedur pelaksanaan proyek KPS berdasarkan kebijakan KPS nasional, termasuk identifikasi proyek, penilaian, penyusunan struktur KPS, proses lelang, dan pengelolaan kontrak. Dilengkapi dengan panduan terperinci mengenai permasalahan teknis dalam lampirannya.
Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) ***Manual de Procesos y Procedimientos para laejecución de Asociaciones Público-Privadas*** **(PPP Manual) Bogotá**	Panduan bagi pegawai negeri sipil pemerintah nasional, regional dan lokal. Panduan ini menetapkan proses dan persyaratan untuk mengidentifikasi, menilai, mempersiapkan, melaksanakan lelang, dan melaksanakan proyek KPS secara terperinci.
India, Ministry of Finance (2011) ***PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes*****, New Delhi**	Buku petunjuk daring yang menjelaskan proses KPS dan menyajikan panduan dan alat bantu yang bersifat spesifik untuk sektor bagi para praktisi dalam setiap tahap pengelolaan KPS.
Brasil, State of Rio de Janeiro, Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - CGP (2008) ***Manual de Parcerias Público-Privadas - PPPs*** **(PPP Manual) Rio de Janeiro**	Panduan bagi pegawai negeri sipil Negara Bagian Rio de Janeiro mengenai pengembangan dan pelaksanaan KPS. Mendefinisikan KPS, dan menyajikan panduan mengenai penyusunan proposal awal, pelaksanaan studi teknis mendalam, pengelolaan lelang, dan pengelolaan kontrak.
South Africa, National Treasury (2004) ***Public Private Partnership Manual*****, Johannesburg**	Manual bagi badan pelaksana yang menetapkan secara terperinci proses dan persyaratan untuk mengembankan dan melaksanakan KPS sesuai dengan peraturan KPS nasional. Dilengkapi dengan modul mengenai Pembentukan KPS, Studi Kelayakan KPS, Pengadaan KPS, dan Pengelolaan Perjanjian KPS. Dilengkapi dengan alat bantu dan templat yang disajikan dalam lampiran untuk digunakan pada setiap tahap.
France (2011) ***Les Contrats de Partenariat: Guide Methodologique*****, Ministry of Economics, Finance, and Industry**	Buku Panduan Metodologis mengeai KPS yang terperinci, menguraikan dasar pertimbangan KPS, proses untuk mengembangkan dan melaksanakan KPS, dan menyajikan panduan terperinci untuk masing-masing langkah.

Materi Panduan dan Alat Bantu Lainnya	
Kerf, Gray, Irwin, Levesque, Taylor & Klein (1998) ***Concessions for Infrastructure: A guide to their design and award*****, World Bank Technical paper 399**	Menjelaskan dan menyajikan contoh mengenai beberapa langkah penting dalam pengembangan dan pelaksanaan KPS – berfokus pada KPS yang dibiayai pengguna, atau konsesi. Dilengkapi dengan bab mengenai desain terperinci, proses lelang, dan struktur kelembagaan (perundang-undangan) dalam pengelolaan kontrak.
Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011) ***How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*****, World Bank/PPIAF**	Menjelaskan dan menyajikan panduan bagi seluruh proses KPS, menyoroti pengalaman negara-negara berkembang. Secara singkat membahas tentang seleksi proyek; berfokus pada persiapan dan pemasaran proyek, serta bekerja sama dengan sektor swasta.

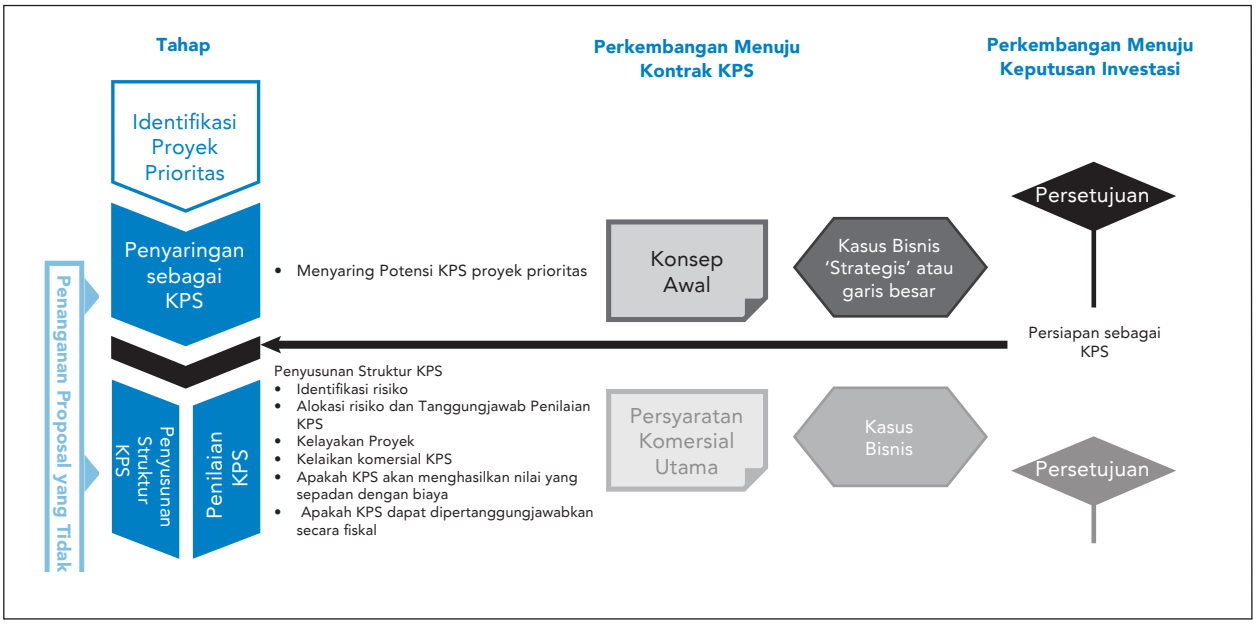
Materi Panduan dan Alat Bantu Lainnya	
World Bank (2009) ***Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways***	Modul 5: Pelaksanaan dan Pemantauan menyajikan panduan dan tautan kepada materi lebih lanjut mengenai identifikasi proyek, studi dan analisa kelayakan, pengadaan, pemberian kontrak, dan pengelolaan kontrak.
World Bank (2006) ***Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit***	Menyajikan panduan mengenai proses KPS, mulai dari perencanaan dan kebijakan hulu, hingga perincian dalam penyusunan struktur KPS dan pelaksanaan transaksi. Berfokus pada KPS yang dibiayai pengguna dalam sektor air.
World Bank (2007) ***Port Reform Toolkit 2nd ed. Washington, DC***	Menyajikan panduan mengenai beberap aspek KPS dalam sektor pelabuhan – termasuk panduan mengenai identifikasi risiko, analisa keuangan, penyusunan struktur kontrak, dan pendekatan pengelolaan kontrak.
Flanagan, J. & Nicholls, P. (n.d.) ***Public Sector Business Cases using the Five Case Model: a Toolkit*****, London**	Menyajikan panduan dalam menyusun kasus bisnis. Ditujukan untuk membantu setiap pihak yang terlibat dalam, atau mengawasi, suatu proyek untuk memahami pekerjaan yang diperlukan untuk menyusun kasus yang meyakinkan bagi suatu investasi.
United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2008) ***Competitive Dialogue in 2008: OGC/HMT joint guidance on using the procedure*****, London**	Menyajikan garis besar struktur umum yang berlaku bagi sebagian besar pengadaan Dialog Kompetitif di Inggris, Wales, dan Irlandia Utara.
United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2007) ***Standardization of PFI Contracts*****: Version 4, London**	Laporan ini memiliki tiga tujuan utama: 1) mempromosikan pemahaman yang sama mengenai risiko-risiko utama yang dihadapi dalam suatu kontrak standar PFI; 2) untuk menciptakan konsistensi penentuan harga dalam serangkaian proyek yang serupa; dan 3) mengurangi waktu dan biaya negosiasi dengan memungkinkan seluruh pihak yang berkepentingan menyetujui berbagai area yang dapat mengikuti pendekatan standar tanpa negosiasi yang berkepanjangan.
India, Ministry of Finance (2010) ***PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes*****, New Delhi**	Alat bantu daring yang dirancang untuk meningkatkan proses pengambilan keputusan bagi para praktisi KPS di India.
India, Ministry of Finance (2008) ***Guidelines for Formulation, Appraisal and Approval of Central Sector Public Private Partnership Projects,*** **New Delhi**	Merupakan ringkasan yang mengumpulkan berbagai panduan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat India mengenai formulasi, penilaian dan persetujuan proyek KPS untuk sektor pusat.
India, Ministry of Finance (2007) ***Model Request for Proposal for PPP Projects*****, New Delhi**	Laporan ini menyediakan templat Permintaan Proposal (RFP) untuk Proyek KPS serta memorandum singkat mengenai panduan mengenai undangan penawaran finansial untuk proyek-proyek KPS.
India, Ministry of Finance (2009) ***Model Request for Qualification for PPP Projects*****, New Delhi**	Laporan ini menyediakan templat Permintaan Kualifikasi (RFQ) untuk Proyek KPS serta memorandum singkat mengenai revisi RFQ untuk pra-kualifikasi peserta lelang dalam proyek KPS.
India, Ministry of Finance (2006) ***Guidelines for determining eligibility of proposals for financial support to Public Private Partnerships in infrastructure under the Viability Gap Funding Scheme*****, New Delhi**	Laporan ini menyediakan templat dengan daftar pengecekan sehubungan dengan dukungan keuangan bagi Kemitraan Pemerintah Swasta dalam infrastruktur berdasarkan Skema *Viability Gap Fund*.
India, Ministry of Finance (2008) ***Panel of Transaction Advisors for PPP Projects: A Guide for Use of the Panel*****, New Delhi**	Panduan pengguna ini menjelaskan proses dan tugas-tugas yang terlibat dalam penunjukan Konsultan Transaksi untuk transaksi KPS dengan menggunakan Panel.

3.1 Identifikasi Proyek KPS

Langkah pertama menuju KPS yang berhasil adalah mengidentifikasi proyek KPS potensial. Mengingat esensi utama KPS adalah investasi publik, proyek-proyek KPS yang paling berhasil berawal dari proses perencanaan investasi publik, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.3.1: *Proses KPS.* Pada suatu titik dalam proses ini, proyek investasi publik yang merupakan prioritas dapat disaring berdasarkan potensi proyek-proyek tersebut untuk mencapai kesepadanan nilai dengan biaya yang lebih tinggi sebagai KPS–beberapa pemerintah telah menyusun alat bantu dan daftar pengecekan untuk mendukung proses penyaringan tersebut. Buku petunjuk daring untuk KPS di India [#141] menyajikan tinjauan umum yang bagus mengenai proses penyaringan proyek KPS.

Sebagaimana disajikan dalam Gambar 3.2: *Identifikasi Proyek KPS*, hasil dari tahap identifikasi proyek pada umumnya berupa konsep KPS, dan penilaian awal (terkadang disebut sebagai kasus bisnis strategis atau garis besar kasus bisnis) atas dasar pertimbangan untuk melaksanakan proyek tersebut dengan skema KPS. Di berbagai negara, proses ini wajib mendapatkan persetujuan resmi sebelum dilanjutkan ke tahap pengembangan KPS lebih jauh.

Gambar 3.2: Identifikasi Proyek KPS



3.1.1 Identifikasi Proyek Investasi Publik yang Merupakan Prioritas

Titik awal – atau pendahuluan – untuk mengidentifikasi KPS yang potensial adalah dengan mengidentifikasi proyek investasi publik yang merupakan prioritas. Banyak pemerintah memiliki proses dan metodologi yang tersusun dengan baik untuk perencanaan investasi publik – yang dapat diperluas dari penentuan strategi sektor atau infrastruktur, penilaian opsi-opsi proyek dalam memenuhi tujuannya, pelaksanaan analisa kelayakan dan manfaat vs. biaya yang terperinci, hingga penentuan prioritas proyek dalam rencana investasi pemerintah secara keseluruhan atau dalam batasan fiskal yang ditentukan.

Perencanaan dan pengelolaan investasi publik yang sehat merupakan faktor yang sangat penting dalam mencapai keberhasilan proyek-proyek KPS. KPS dengan struktur yang baik dan dikelola dengan baik tidak akan efektif, kecuali KPS tersebut merupakan jawaban atas tujuan yang telah ditentukan dengan jelas dan berperan sentral dalam kebutuhan sektor – terutama mengingat sifat jangka panjang kontrak KPS secara efektif mengikat spesifikasi aset dan layanan untuk jangka panjang. Tetapi, walaupun pengelolaan investasi sektor publik merupakan dasar keberhasilan KPS, hal ini bukan merupakan fokus dari Panduan Referensi ini. Situs Web World Bank mengenai Manajemen Investasi Publik menyediakan sumber daya dan contoh yang berlimpah seputar topik ini.

Dalam beberapa kasus, konsep KPS juga dapat diajukan oleh sumber-sumber lain selain proses perencanaan investasi publik standar. Sumber-sumber lain tersebut dapat meliputi:

- Proses reformasi sektor. Pemerintah yang melaksanakan reformasi atas sektor infrastruktur yang tidak menunjukkan kinerja yang baik dapat mempertimbangkan KPS sebagai salah satu pilihan dalam menerapkan partisipasi swasta untuk meningkatkan kinerja sektor infrastruktur tertentu, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 1.1.2: *Perjanjian yang Tidak Termasuk Dalam KPS*: Jenis Keterlibatan Swasta Lainnya. Buku panduan KPS ADB dalam bab mengenai analisa diagnostik sektor [#8, Bab 3] menjelaskan bagaimana KPS yang potensial mungkin timbul dalam konteks tersebut.

- Proposal yang tidak diminta dari dunia usaha. Beberapa pemerintah menyediakan jalan bagi dunia usaha dan badan usaha bukan milik negara untuk mengajukan usulan proyek KPS untuk dipertimbangkan oleh pemerintah – sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.6: *Menangani Proposal yang Tidak Diminta.* Cara ini dapat menjadi jalan untuk memanfaatkan ide-ide sektor swasta untuk menangani berbagai tantangan infrastruktur.

Meskipun demikian, apabila suatu KPS dikembangkan di luar proses perencanaan investasi publik pada umumnya, maka terdapat risiko bahwa usulan tersebut mungkin tidak terintegrasi dengan baik dengan rencana dan prioritas sektor dan infrastruktur yang lebih luas. Usulan proyek semacam itu wajib mengikuti proses analisa dan penyaringan sebagaimana usulan investasi publik dan KPS lainnya.

3.1.2 Penyaringan KPS Potensial

Pada suatu titik dalam proses pengidentifikasian investasi publik yang merupakan prioritas, atau opsi-opsi reformasi sektor, proyek-proyek tersebut dapat disaring berdasarkan potensi proyek-proyek tersebut sebagai suatu KPS. Tujuan dari penyaringan ini adalah untuk mengidentifikasi – berdasarkan informasi yang tersedia – apakah proyek tersebut dapat menghasilkan nilai yang lebih tinggi apabila dilaksanakan dalam bentuk KPS.

Pada praktiknya, masing-masing pemerintah melaksanakan penyaringan KPS ini dalam tahap yang berbeda-beda, sebagaimana dijelaskan dalam Kotak 3.1: *Seleksi KPS dalam Proses Perencanaan Investasi Publik* di bawah ini. Beberapa pemerintah mungkin menyaring seluruh proyek sebagai bagian dari 'analisa opsi pengadaan' yang komprehensif, sebagaimana dijelaskan dalam [#39, halamn 47-50]. Pemerintah lainnya mungkin mempertimbangkan penggunaan KPS hanya untuk jenis-jenis proyek tertentu – sebagaimana ditetapkan dalam Kebijakan KPS [lihat Bab 2.1.2: *Ruang Lingkup Program KPS*]. Di berbagai negara, pemrakarsa awal pengembangan suatu proyek dalam bentuk KPS diserahkan pada kebijaksanaan badan pelaksana.

Kotak 3.1: Seleksi KPS dalam Proses Perencanaan Investasi Publik

Proses KPS dapat dipandang sebagai suatu 'cabang' dari proses pengelolaan investasi publik yang lebih luas, dalam arti, pada suatu titik suatu proyek dipilih sebagai KPS potensial, dan dengan demikian mengikuti proses khusus untuk KPS. Akan tetapi, 'titik cabang' ini dapat terjadi dalam tahap yang berbeda-beda dalam proses investasi publik. Sebagai contoh, titik cabang tersebut dapat terjadi:

Setelah penyusunan anggaran sebagai proyek investasi publik, seperti yang terjadi di Australia dan Belanda, yang menilai opsi-opsi pengadaan (termasuk KPS) hanya apabila suatu proyek telah disetujui dan dianggarkan sebagai proyek investasi publik. Apabila proyek tersebut kemudian dilaksanakan dalam bentuk KPS, maka alokasi anggaran disesuaikan sebagaimana mestinya.

Setelah penilaian proyek dan persetujuan sebagai investasi publik. Contohnya, di Chile, seluruh proyek investasi publik menjalani analisa manfaat vs. biaya yang dilaksanakan oleh Komisi Perencanaan Nasional, dan wajib melewati batasan imbal hasil sosial sebelum ditambahkan ke dalam daftar investasi publik. Proyek-proyek KPS juga diambil dari daftar ini.

Setelah analisa 'pra-kelayakan' atau analisa opsi strategis. Sebagai contoh, di Republik Korea, suatu proyek KPS potensial diidentifikasi setelah analisa pra-kelayakan tersebut, dan setelah penilaian proyek yang terperinci (seperti studi kelayakan teknis, atau analisa manfaat vs. biaya) dilaksanakan sebagai bagian dari proses penilaian KPS. Pendekatan serupa juga diterapkan di Afrika Selatan, yang memandang pelaksanaan KPS sebagai bagian dari 'analisa kebutuhan dan penilaian opsi' awal dari suatu proyek investasi publik potensial.

Dalam kasus manapun, proses KPS yang disusun dengan baik pada umumnya mencerminkan proses pengelolaan investasi pubik – contohnya, membutuhkan persetujuan dari badan yang sama, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam Bab 2.3.3: *Tanggungjawab Kelembagaan: Pemeriksaan dan Persetujuan.*

Sumber : Irwin & Moktad paper on managing Contingent Liabilities (for Chile and Australia) [#162]; Public–Private Partnership Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea [#171, page 63]; South Africa PPP manual [#219, Modul 4, halaman 1-13]

Guna mendukung proses penyaringan ini, banyak pemerintah menetapkan kriteria atau daftar pengecekan potensi KPS yang dapat dibandingkan dengan proyek dalam proses penyaringan. Kotak 3.2: *Faktor Penyaringan Potensi KPS di Afrika Selatan* memberikan contoh daftar pengecekan semacam ini, diambil dari Manual KPS Afrika Selatan [#219]. Kriteria serupa juga dapat digunakan untuk penilaian yang lebih terperinci, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.2.3: *Penilaian Kesepadanan Nilai* dengan Biaya di bawah ini – pada tahap penyaringan, tujuannya adalah menilai apakah proyek tersebut cukup memenuhi kriteria untuk dilanjutkan ke tahap pengembangan selanjutnya.

Kotak 3.2: Faktor Penyaringan Potensi KPS di Afrika Selatan

Manual KPS Afrika Selatan menyatakan hal-hal berikut sebagai faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan pada saat memutuskan apakah suatu proyek mampu menghasilkan nilai yang sepadan dengan biaya dalam bentuk KPS:

- Skala proyek terkait – apakah biaya transaksi kemungkinan dapat dipertanggungjawabkan? Dalam Modul 2 *Panduan Referensi* ini, Bab 1: Kebijakan KPS menguraikan bagaimana beberapa pemerintah menetapkan ukuran tertentu untuk proyek-proyek KPS.

- Spesifikasi hasil proyek dapat ditentukan dengan jalan – apakah terdapat keyakinan bahwa pemerintah dapat menyusun kontrak yang dapat menjadi dasar untuk menuntut pertanggungjawaban penyedia.

- Kesempatan mengalihkan risiko (dan faktor penggerak nilai KPS lainnya) – apakah terdapat cukup keyakinan bahwa suatu KPS akan menyediakan nilai yang sepadan dengan biaya dibandingkan alternatifnya, yaitu pengadaan publik tradisional? Dalam arti: mencapai alokasi risiko yang tepat – sehingga sebagian besar risiko dialokasikan kepada pihak yang paling maupun mengendalikan atau menanggung risiko-risiko tersebut – dan memanfaatkan faktor-faktor penggerak nilai KPS yang dijelaskan dalam Modul 1: Kotak 1.1: Faktor-Faktor Penggerak Nilai KPS.

- Kapabilitas dan minat pasar – apakah terdapat proyek yang secara potensial layak secara komersial dan minat pasar dalam proyek tersebut? Menilai minat pasar mungkin memerlukan pengenalan kepada pasar melalui investor potensial.

Sumber: South Africa PPP Manual [#219, Modul 4, halaman 13].

Sumber-sumber berikut ini menyajikan saran dan panduan lebih lanjut mengenai faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan dalam penyaringan proyek KPS potensial:

- Prosedur KPS daring India [#143] meliputi 'filter kecocokan' yang memberikan panduan kepada pengguna dalam mempertimbangkan faktor-faktor yang dijelaskan dalam Kotak 3.2: *Faktor-Faktor Penyaringan Potensi KPS di Afrika Selatan*, serta tingkat dukungan lingkungan sektor publik (termasuk penilaian atas kemampuan sektor publik untuk melaksanakan proyek tersebut dalam bentuk KPS); adanya halangan potensial terhadap pelaksanaan proyek (berdasarkan informasi yang diperoleh dari studi pra-kelayakan), dan faktor-faktor lain seperti perkiraan upaya dan sumber daya yang dibutuhkan untuk mengembangkan KPS (contohnya, apakah kontrak standar telah siap tersedia).

- Di Kolombia, badan pelaksana wajib menyampaikan Laporan Eksekutif kepada Unit KPS untuk meminta otorisasi untuk melaksanakan proyek tersebut dalam bentuk KPS. Analisa dalam laporan ini seperti analisa pra-kelayakan – dijelaskan dalam Manual KPS [#55, halaman 34-38]. Unit KPS kemudian menilai laporan tersebut dengan menerapkan Indeks Kelayakan Proyek, sebagaimana dijelaskan dalam instruksi teknis Kementerian Keuangan mengenai analisa kelayakan [#54]. Indeks tersebut mengukur 'persyaratan yang diperlukan' untuk melaksanakan suatu proyek dalam bentuk KPS, yang meliputi: kapasitas organisasi dan fungsional badan pelaksana untuk menyusun struktur

suatu proyek KPS, kemungkinan menarik mitra yang kompeten, risiko, skala dan jangka waktu proyek, dan pandangan pemangku kepentingan. Dokumen ini juga menyajikan pertanyaan yang wajib dijawab badan pelaksana untuk menghasilkan informasi yang diperlukan Unit KPS untuk menerapkan indeks kelayakan tersebut.

- Panduan Pemerintah Hong Kong mengenai KPS [#131, halaman 31-32] menguraikan daftar kriteria yang harus dipenuhi suatu KPS dalam tahap penyaringan awal (atau 'kasus bisnis tahap satu') untuk dipertimbangkan sebagai proyek yang memiliki alasan yang meyakinkan pada penilaian awal untuk dilaksanakan dalam bentuk KPS.

Walaupun pengidentifikasian KPS di antara proyek investasi yang merupakan prioritas dalam suatu sektor pada umumnya merupakan Tanggungjawab kementerian, departemen, atau badan yang bersangkutan, dalam hal program KPS baru, badan sektor pada umumnya membutuhkan dukungan untuk mengatasi rasa asing atau keengganan awal untuk mengadopsi KPS. Dukungan ini dapat menjadi bagian dari peran unit KPS Pusat sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.3.4: *Unit KPS Khusus*. Mengembangkan KPS dan menjalankan transaksi KPS pada umumnya lebih mahal dibandingkan proses serupa untuk proyek investasi publik tradisional, hal ini juga dapat menimbulkan keengganan bagi badan pemerintah untuk melakukan identifikasi KPS. Pendanaan tambahan untuk pengembangan KPS dapat membantu mengatasi permasalahan ini. Sebagai contoh, Dana Pengembangan Proyek Infrastruktur India atau India Infrastructure Project Development Fund [#139] dibentuk sebagai dana bergulir, dan dapat mendanai sampai 75% dari biaya pengembangan proyek KPS.

Hasil dari proses penyaringan ini adalah daftar tunggu proyek KPS, yang disusun dalam konteks rencana strategis infrastruktur dan sektor secara keseluruhan. Mengumumkan daftar tunggu proyek KPS ini kepada publik dapat menjadi cara yang tepat untuk membangun minat sektor swasta dalam menanamkan investasi dalam KPS suatu negara. Situs web unit KPS Chile, Coordinación de Concesiones de Obra Pública, menyajikan informasi yang relevan sehubungan dengan daftar tunggu proyek pemerintah Chile. Farquharson *et al* menguraikan keunggulan mendefinisikan 'kerangka kerja investasi' program KPS – termasuk daftar tunggu KPS, serta rencana investasi infrastruktur pelengkap lainnya [#95, halaman 21-22].

3.1.3 Menyusun Daftar Tunggu KPS Awal

Di negara-negara dengan program KPS yang relatif baru, seleksi proyek seringkali berarti memilah berbagai konsep proyek yang sudah dihasilkan oleh badan sektor, dan menyaring proyek-proyek tersebut untuk menemukan potensi KPS menggunakan pendekatan sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.1.2: *Penyaringan Potensi KPS*. Dalam konteks ini, Pemerintah juga harus mempertimbangkan kriteria tambahan dalam memutuskan proyek KPS potensial yang akan dikembangkan terlebih dahulu. Pada umumnya prioritas pada tahap ini adalah membangun pengalaman dan momentum program KPS dengan mencapai keberhasilan proyek dalam jangka waktu yang relatif pendek.

Beberapa faktor mungkin terlibat dalam proses ini. Sebagai contoh, Pusat KPS Filipina mencatat bahwa proyek-proyek dalam daftar tunggu program KPS (dalam 'Daftar KPS') ditentukan berdasarkan kriteria berikut ini:

- Kesiapan proyek dan tahap persiapan – beberapa proyek telah berkembang lebih lanjut dibandingkan proyek lainnya sebelum diajukan sebagai KPS, dengan demikian mengurangi biaya pengembangan proyek yang tersisa.

- Kemampuan memenuhi kebutuhan sektor – urutan pelaksanaan proyek KPS perlu diselaraskan dengan prioritas sektor secara keseluruhan dalam rencana strategis – dengan kata lain, KPS harus memainkan peran sentral dalam pengembangan sektor, dan bukan proyek sampingan dengan manfaat marjinal, atau proyek yang tidak sesuai dengan prioritas strategis.

- Tingkat kemudahan pelaksanaan yang tinggi – memprioritaskan proyek-proyek KPS yang memiliki kemungkinan besar untuk berhasil, yang dipandang paling mungkin menarik minat sektor swasta, dan proyek-proyek yang telah memiliki preseden di pasar lokal atau regional. Dalam wawancara dengan Reason Foundation, Direktur Otoritas KPS Puerto Rico juga menjelaskan bagaimana Otoritas tersebut pada awalnya memprioritaskan proyek KPS yang paling siap untuk dipasarkan, serta memastikan proyek-proyek tersebut sejalan dengan prioritas kebijakan secara keseluruhan (seperti proyek KPS 'brownfield' untuk penyediaan sekolah).

Referensi Utama: Identifikasi Kandidat Proyek	
Referensi	**Keterangan**
India, Ministry of Finance (2011) ***PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes*****, New Delhi**	Modul 2: Memahami proses KPS, Tahap 1: Identifikasi menyajikan panduan ekstensif untuk mengidentifikasi proyek KPS.
Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito úblico (2010) ***Manual de Procesos y rocedimientos para la ejecución de Asociación Público Asociaciones Público-Privadas*****, Bogotá**	Manual Proses dan Prosedur untuk Proyek KPS menjelaskan (dalam halaman 34-38) informasi yang perlu dicakup badan pelaksana dalam laporan awal pengajuan permohonan agar suatu proyek dilaksanakan dengan skema KPS yang disampaikan kepada unit KPS.
South Africa, National Treasury (2004) ***Public Private Partnership Manual Module 4: PPP Feasibility Study*****, Johannesburg**	Modul 4: Studi Kelayakan KPS menjabarkan "analisa kebutuhan' dan"analisa opsi" sebagai dua tahap pertama untuk melaksanakan studi kelayakan untuk 'memutuskan apakah pengadaan publik konvensional atau KPS merupakan pilihan terbaik bagi proyek yang diusulkan".
India, Ministry of Finance (2008) ***Scheme and Guidelines for India Infrastructure Project Development Fund*****, New Delhi**	Menjabarkan pertimbangan untuk membentuk IIPDF, guna mengatasi hambatan terhadap identifikasi proyek KPS, serta struktur dan pengaturan operasional bagi Dana tersebut.
Perú, Ministerio de Economía y Finanzas, ***Pautas para la Identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública, a nivel de perfil*****, Lima**	Modul 2: Identifikasi dalam *Panduan bagi Identifikasi, Formulasi dan Evaluasi Sosial Proyek Investasi Publik* menetapkan pendekatan "analisa kesenjangan' untuk mengidentifikasi kebutuhan investasi dan proyek.
Asian Development Bank (2008) ***Public-Private Partnership (PPP) Handbook*****, Manila, Philippines**	Bab 3: Penyusunan struktur KPS: Diagnostik Sektor dan Rencana Kerja Sektor menguraikan bagaimana pengidentifikasian KPS potensial dapat menjadi bagian dari kajian strategis keseluruhan suatu sektor.
Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) A*nálisis de Elegibilidad para la Preselección de Proyectos de APP***, Bogotá**	*Analisa Pemenuhan Syarat Pra-seleksi Proyek KPS* menetapkan indeks pemenuhan syarat KPS, menjelaskan kriteria pemenuhan syarat secara umum, dan menyajikan 23 pertanyaan yang harus dijawab oleh badan pelaksana untuk menilai apakah suatu proyek memenuhi syarat untuk dilaksanakan dengan skema KPS.
Hong Kong Efficiency Unit (2008) ***An Introductory Guide to Public Private Partnerships*** **(2nd ed.), Hong Kong, China**	Bagian pertama dalam Bab 4 "menyusun kasus bisnis" menetapkan kriteria yang harus dipenuhi suatu proyek untuk memiliki kasus yang meyakinkan untuk dilaksanakan sebagai suatu KPS.
Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011) ***How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*****, World Bank/PPIAF**	Bagian mengenai pengembangan "Kerangka Kerja Investasi" KPS pada halaman 21-23 menjelaskan pentingnya membangun daftar tunggu proyek KPS, bersama dengan rencana investasi sektor publik yang jelas.

3.2 Penilaian Proyek KPS

Melaksanakan penilaian suatu proyek KPS berarti memastikan terdapat alasan yang tepat untuk mengembangkan proyek tersebut, dan melaksanakan proyek tersebut dalam bentuk KPS. Banyak program KPS yang berhasil menetapkan 'kriteria penilaian' KPS – yaitu kriteria yang digunakan untuk memutuskan apakah suatu usulan proyek KPS merupakan keputusan investasi yang tepat. Sebagaimana diuraikan dalam Kotak 3.3 *Kriteria Penilaian Proyek KPS*, pada umumnya terdapat sekurang-kurangnya empat pertanyaan yang perlu dijawab dalam kriteria penilaian: Apakah proyek tersebut masuk akal – dalam arti apakah proyek tersebut memenuhi kriteria penilaian proyek standar seperti kelayakan teknis dan manfaat vs. biaya yang terlibat dapat dipertanggungjawabkan? Apakah peluang KPS tersebut secara komersial menarik bagi pasar? Apakah proyek tersebut akan menghasilkan kesepadanan nilai dengan biaya yang lebih tinggi apabila dilaksanakan dalam bentuk KPS dibandingkan pengadaan konvensional? Apakah proyek tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara fiskal?

Kotak 3.3: Kriteria Penilaian Proyek KPS

Dalam memutuskan apakah suatu proyek akan dilaksanakan dalam bentuk KPS, pemerintah perlu menilai apakah KPS merupakan pemanfaatan sumber daya yang baik. Hal ini pada umumnya melibatkan penilaian proyek dan usulan KPS berdasarkan empat kriteria utama:

- Kelayakan dan kelaikan ekonomi proyek – apakah proyek dasar tersebut masuk akal, terlepas dari metode pengadaan yang diterapkan. Pertama, hal ini berarti memastikan proyek tersebut penting bagi prioritas kebijakan dan rencana sektor dan infrastruktur. Kriteria ini kemudian melibatkan studi kelayakan untuk memastikan proyek tersebut memungkinkan, dan penilaian secara ekonomi guna memastikan manfaat vs. biaya proyek tersebut dapat dipertanggungjawabkan, dan merupakan pendekatan dengan biaya terendah untuk menghasilkan manfaat yang diharapkan. Penilaian ini dapat dilaksanakan sebelum mengidentifikasi proyek tersebut sebagai kandidat KPS, atau sebagai bagian dari proses pengembangan KPS.

- Kelayakan komersial – apakah proyek tersebut kemungkinan dapat menarik sponsor dan kreditur berkualitas dengan menawarkan imbal hasil keuangan yang mapan dan layak. Hal ini kemudian dikonfirmasi kembali dalam proses lelang.

- Kesepadanan nilai dengan biaya KPS – apakah mengembangkan proyek dalam bentuk KPS yang diusulkan dapat diharapkan untuk mencapai kesepadanan nilai dengan biaya yang terbaik dibandingkan dengan opsi lainnya. Hal ini dapat mencakup membandingkan usulan proyek KPS dengan alternatif lain, yaitu pengadaan publik (apabila hal ini merupakan suatu pilihan). Hal ini juga dapat meliputi perbandingan antara struktur KPS lainnya yang mungkin diterapkan, untuk memastikan apakan struktur yang disusulkan menghasilkan nilai terbaik (contohnya, apakah risiko telah dialokasi secara optimal).

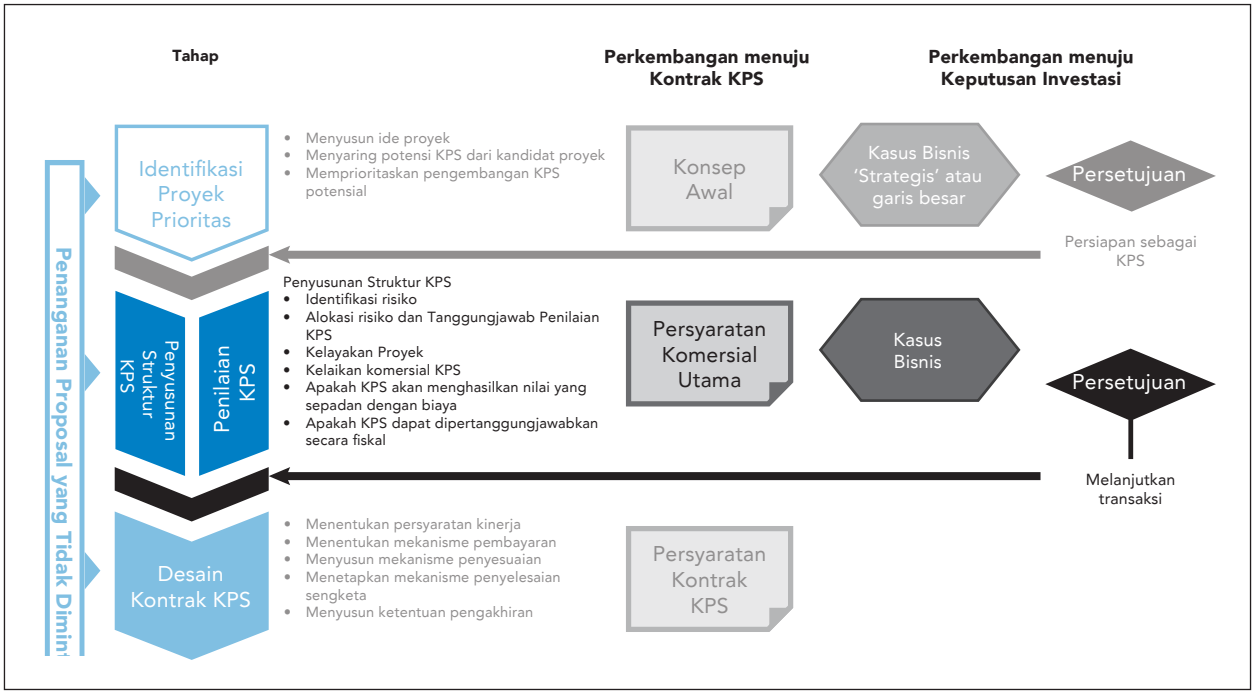
- Tanggungjawab fiskal – apakah persyaratan pendapatan keseluruhan proyek tersebut masih berada dalam batas kemampuan pengguna, otoritas publik, atau keduanya, untuk membayar layanan infrastruktur. Hal ini melibatkan biaya fiskal proyek tersebut – baik dalam hal pembayaran rutin, dan risiko fiskal – dan menentukan apakah biaya fiskal tersebut dapat dipenuhi dengan anggaran yang menerapkan prinsip kehati-hatian dan kendala fiskal lainnya.

Kriteria tersebut (dengan berbagai variasi) dijelaskan lebih lanjut dalam bab "Keputusan Investasi Sektor Publik" dalam buku Yescombe mengenai KPS [#295, Bab 5], "Menyeleksi proyek KPS" dalam Faqruharson *et al* [#95, Bab 4], dan bab "Identifikasi Proyek" dalam "Panduan Pedoman" EPEC [#83, Bab 1].

Bab ini menguraikan bagaimana praktisi KPS dapat menilai suatu usulan KPS berdasarkan masing-masing kriteria yang dijelaskan dalam Kotak 3.3: *Kriteria Penilaian Proyek KPS*; Bab 3.2.1: *Penilaian Kelayakan dan Kelaikan Ekonomi Proyek*; Bab 3.2.2: *Penilaian Kelayakan Komersial*; dan Bab 3.2.3: *Penilaian Kesepadanan Nilai dengan Biaya.*

Gambar 3.3: *Penilaian Proyek KPS* menampilkan posisi penilaian proyek dalam keseluruhan proses KPS. Penilaian awal terhadap masing-masing kriteria pada umumnya dilakukan pada tahap identifikasi proyek dan penyaringan awal, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.1: *Identifikasi Proyek KPS*. Penilaian terperinci pada umumnya pertama kali dilakukan sebagai bagian dari 'kasus bisnis' terperinci, seiring dengan pengembangan struktur proyek KPS sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.3: *Penyusunan Struktur Proyek KPS*. Sebagai contoh, penilaian kesepadanan nilai terhadap biaya KPS tergantung kepada alokasi risiko, yang merupakan bagian penting dari penyusunan struktur KPS. Penilaian atas alokasi risiko awal dapat dilakukan untuk menentukan apakah alokasi tersebut akan menghasilkan nilai yang sepadan dengan biaya, dan hasil penilaian tersebut mungkin mengubah alokasi risiko. Penilaian KPS pada umumnya ditinjau kembali pada tahap-tahap lebih lanjut. Secara khusus, biaya akhir (dan dengan demikian, keterjangkauan dan kesepadanan nilai dengan biaya) tidak dapat diketahui sampai proses pengadaan rampung, pada saat pemerintah harus mengambil keputusan akhir untuk menandatangani kontrak. Banyak pemerintah mewajibkan penilaian dan persetujuan lebih lanjut pada tahap ini.

Gambar 3.3: Penilaian Proyek KPS



3.2.1 Penilaian Kelayakan dan Kelaikan Ekonomi Proyek

Melaksanakan suatu proyek dalam pentuk KPS hanya masuk akal apabila proyek itu sendiri sehat. Oleh karena itu, sebagian besar pemerintah mengharuskan usulan proyek KPS menjalani penilaian teknis dan ekonomi yang sama dengan proyek investasi publik berskala besar lainnya. Pada umumnya, terdapat dua elemen utama dalam penilaian ini. Pertama adalah mengembangkan, dan menilai kelayakan konsep proyek. Kedua, menilai apakah proyek tersebut merupakan keputusan investasi publik yang tepat – pada umumnya dinilai berdasarkan analisa kelaikan ekonomi tertentu.

Penilaian tersebut mungkin dilaksanakan bahkan sebelum mempertimbangkan apakah proyek tersebut akan dilaksanakan dalam bentuk KPS, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.1: *Identifikasi Proyek KPS*. Dalam kasus lain, penilaian ini mungkin dilakukan sebagai bagian dari proses penilaian KPS. Bagaimanapun juga, analisa kelayakan dan kelaikan ekonomi proyek sebagai suatu KPS seharusnya tidak berbeda dengan analisa proyek investasi publik berskala besar lainnya. Maka, bab ini menguraikan analisa tersebut dengan sangat singkat dalam konteks penerapan analisa tersebut pada proyek KPS potensial, menyoroti permasalahan utama yang pada umumnya dipertimbangkan, dan menyediakan pilihan sumber-sumber yang mungkin berguna dalam melengkapi materi panduan pemerintah lainnya yang telah tersedia.

Penentuan definisi proyek dan pemeriksaan kelayakan

Sebelum penilaian dilaksanakan, suatu proyek harus terlebih dahulu didefinisikan. Dalam arti, perlu dibuat definisi yang jelas mengenai garis besar fisik, teknologi yang akan digunakan, hasil yang akan disediakan dan masyarakat yang akan dilayani oleh proyek tersebut. Biaya modal, operasional, dan pemeliharaan harus diperkirakan, demikian juga perkiraan pendapatan yang akan dihasilkan. Definisi tersebut harus cukup luas untuk diterapkan pada proyek yang akan dilaksanakan dalam bentuk KPS maupun sebagai proyek yang dibiayai pemerintah secara konvensional.

Pada umumnya, kelayakan konsep proyek kemudian diuji dalam beberapa dimensi:

- Kelayakan teknis – apakah proyek tersebut dapat sungguh-sungguh dilaksanakan sebagaimana direncanakan, menggunakan teknologi yang telah terbukti, dan tanpa risiko teknis yang tidak masuk akal?

- Kelayakan hukum – apakah terdapat hambatan hukum yang dihadapi proyek tersebut? Dalam konteks KPS, hal ini meliputi pertimbangan apakah terdapat kendala hukum atas kemampuan pemerintah untuk mengikat suatu kontrak KPS.

- Keberlanjutan lingkungan hidup dan sosial – sekurang-kurangnya, apakah proyek tersebut memenuhi standar perencanaan dan lingkungan hidup nasional? Dalam kasus tertentu, standar yang lebih tinggi mungkin diterapkan, seperti kepatuhan terhadap prinsip-prinsip ekuator – suatu set standar mengenai pengelolaan risiko lingkungan hidup dan sosial yang timbul dari transaksi pembiayaan proyek yang disusun berdasarkan standar World Bank Group, yang dijelaskan secara terperinci dalam [#75].

Menjawab pertanyaan ini biasanya melibatkan penggunaan konsultan ahli untuk melaksanakan beberapa studi terperinci – contohnya, studi kelayakan teknis, analisa hukum, penilaian dampak lingkungan hidup dan sosial. Panduan lebih lanjut dapat ditemukan antara lain dalam berbagai manual terperinci yang diterbitkan oleh pemerintah Chile [#47], Kolombia [#54], Jerman [#111], Peru [#201], dan Kerajaan Inggris [#238] mengenai pelaksanaan studi kelayakan untuk proyek investasi sektor publik.

Penilaian kelaikan ekonomi proyek

Sebagian besar pemerintah melaksanakan sejenis analisa kelaikan ekonomi, guna memutuskan apakah proyek yang diusulkan merupakan pemanfaatan sumber daya pemerintah yang baik. Suatu proyek dipandang memiliki kelaikan ekonomi apabila manfaat ekonomi yang dihasilkan proyek tersebut melebihi biaya ekonomi yang ditimbulkan.

Secara umum, biaya ekonomi suatu proyek setara dengan biaya keuangan – walaupun dalam beberapa kasus, biaya-biaya nonpasar, seperti kerusakan lingkungan hidup, mungkin turut dipertimbangkan. Manfaat ekonomi merupakan ukuran nilai yang disediakan proyek tersebut kepada masyarakat. Pendapatan yang akan dihasilkan suatu proyek pada umumnya merupakan estimasi batas bawah dari manfaat ekonomi – tetapi manfaat dapat bernilai jauh lebih tinggi dibandingkan pendapatan. Contohnya, manfaat perbaikan transportasi dapat melebihi tarif tol yang dibayarkan. Nilai pendidikan suatu sekolah menengah atas diukur melalui peningkatan hidup dan prospek murid-murid yang menghadirinya, bahkan bila tidak ada biaya sekolah yang dikenakan. Analisa kelaikan ekonomi juga dapat mencakup analisa 'keefektifan biaya', guna menentukan apakah proyek tersebut merupakan alternatif dengan biaya terendah untuk mencapai manfaat yang telah ditetapkan.

Terdapat berbagai literatur dan materi panduan yang tersedia mengenai penilaian proyek dan analisa manfaat vs. biaya ekonomi. Daftar Referensi pada bagian akhir bab ini menyajikan beberapa pilihan, dengan contoh-contoh materi panduan pemerintah, serta sumber-sumber dari lembaga internasional dan buku teks *Green Book mengenai Penilaian* Inggris [#238] menyatakan bahwa tujuan utama penilaian adalah menjamin tidak ada proyek, program, maupun kebijakan yang dilaksanakan tanpa menjawab dua pertanyaan utama: 'Apakah ada jalan yang lebih baik untuk mencapai tujuan ini?', dan 'Apakah sumber daya ini dapat digunakan untuk sesuatu yang lebih bermanfaat?'.

Penerapan dalam KPS

Sebagian besar negara mewajibkan proyek KPS memenuhi kriteria kelayakan dan kelaikan ekonomi. Seringkali hal ini terjadi karena pemenuhan kriteria tersebut merupakan persyaratan untuk seluruh proyek pemerintah berskala besar, sebagaimana dijelaskan di atas. Dalam kesempatan lain, persyaratan tersebut ditetapkan secara khusus untuk proyek-proyek KPS. Bagaimanapun juga, isi dari penilaian tersebut pada umumnya sama. Contohnya:

- Di Filipina, seluruh proyek infrastruktur berskala besar wajib melewati proses penilaian kelayakan dan kelaikan yang terstruktur dengan baik, yang diruaikan dalam manual referensi terperinci [#205]. Proses serupa pada umumnya juga diwajibkan untuk proyek-proyek KPS.

- Di Chile, Undang-Undang Konsesi tahun 2010 menetapkan bahwa evaluasi sosial atas proyek KPS potensial harus mendapatkan persetujuan Menteri Perencanaan. Evaluasi sosial merupakan salah satu

dokumen yang harus diperiksa oleh Dewan Konsesi sebelum mengizinkan suatu proyek dilaksanakan dalam bentuk KPS.

- Di Indonesia, panduan yang diterbitkan oleh Penjaminan Infrastruktur Indonesia, sebuah badan usaha milik negara, menetapkan kriteria yang menjadi dasar penilaian atas permintaan penjaminan proyek-proyek KPS. Kriteria tersebut mencakup kelayakan teknis, kelaikan ekonomi, dan daya tarik sosial dan lingkungan hidup.

Tantangan yang umum dihadapi dalam penilaian proyek – seperti bias optimisme – juga terjadi dalam penilaian KPS (lihat Bab 1.3.2 *Perencanaan dan Seleksi Proyek yang Lemah*), dan harus dihadapi. Bendahara Kerajaan Inggris menerbitkan materi panduan tentang mengatasi bias optimisme. Badan pelaksana juga harus mengingat bahwa pekerjaan yang dilaksanakan dalam menilai kelaikan proyek juga menjadi dasar bagi penilaian KPS selanjutnya. Definisi proyek merupakan dasar pengembangan model keuangan KPS serta analisa kelaikan komersial dan fiskal, serta analisa kuantitatif kesepadanan nilai dengan biaya. Penilaian atas kelayakan teknis, keberlanjutan sosial dan lingkungan hidup merupakan dasar analisa risiko. Estimasi biaya dan permintaan yang dikembangkan untuk mendukung penilaian kelaikan ekonomi juga akan memberikan masukan awal untuk penyusunan model keuangan dan analisa kesepadanan nilai dengan biaya.

3.2.2 Penilaian Kelaikan Komersial

Setelah suatu proyek dinyatakan layak, langkah selanjutnya adalah mempertimbangkan apakah proyek tersebut menarik bagi pasar apabila disusun menggunakan struktur KPS? Secara umum, pihak swasta akan memandang suatu proyek menarik secara komersial apabila proyek tersebut menawarkan imbal hasil keuangan yang layak, dan membebankan tingkat risiko yang pantas bagi pihak swasta.

Penilaian imbal hasil pada umumnya melibatkan analisa keuangan – yaitu, membangun suatu model keuangan proyek dan memeriksa arus kas proyek, imbal hasil, dan kemantapan keuangan. Buku panduan KPS ADB [#8, halaman 17-18] menyajikan tinjauan singkat mengenai analisa keuangan yang umum diterapkan dalam KPS. Bab mengenai penyusunan struktur keuangan oleh Yescombe [#295] menyajikan penjelasan yang lebih komprehensif.

Apabila pendapatan dari tarif pengguna melebihi biaya ditambah imbal hasil atas modal yang layak secara komersial, maka proyek tersebut umumnya dipandang menarik secara komersial (dengan syarat risiko yang terkait juga dipandang pantas). Apabila pendapatan dari tarif pengguna tidak mencapai tingkat tersebut, pemerintah dapat menggunakan analisa keuangan tersebut untuk menilai kontribusi pemerintah yang diperlukan – yang pada gilirannya perlu dinilai sebagai bagian dari analisa fiskal yang dibahas dalam Bab 2.4.1: *Penilaian Implikasi Fiskal Proyek KPS.*

Pemerintah juga umumnya melakukan penilaian minat mitra potensial atas KPS yang diusulkan sebelum memasarkan proyek tersebut. Penilaian ini dapat semata-mata berupa pertimbangan apakah sebelumnya proyek serupa telah dilaksanakan bersama mitra swasta di negara atau wilayah tersebut. Penilaian ini juga dapat meliputi pengujian minat pasar melalui pengenalan ke pasar – yaitu, membawakan presentasi mengenai parameter utama proyek kepada investor potensial (pada umumnya terdiri dari konsep dan struktur awal proyek yang dikembangkan dalam tahap penyusunan struktur yang dijelaskan dalam Bab 3.3: *Penyusunan Struktur Proyek KPS*) guna mendapatkan pertanyaan dan komentar.

Sumber-sumber di bawah ini menyajikan panduan lebih lanjut mengenai pengenalan ke pasar:

- Bab mengenai pengelolaan hubungan timbal balik dengan sektor swasta karya Farquharson *et al* [#95, Bab 8], yang meliputi '10 tips terbaik' untuk melaksanakan kegiatan pengenalan ke pasar yang berhasil.

- Makalah 4P mengenai 'pengujian pasar eksploratif' [#229], yang mencakup berbagai tips, panduan praktis, dan sebuah studi kasus mengenai kegiatan pengenalan KPS ke pasar di Kerajaan Inggris.

- Bab mengenai analisa opsi pengadaan karya Grimsey dan Lewis [#121, halaman 409-411], yang menguraikan kegiatan pengenalan ke pasar atas contoh proyek hipotesis untuk pengadaan rumah sakit dalam bentuk KPS.

- Buku Panduan KPS Singapura [#216, halaman 56-57], yang mewajibkan badan pelaksana melakukan pengenalan ke pasar sebelum pra-kualifikasi, dan menetapkan jenis informasi yang harus dibagikan pada tahap ini.

Pengenalan ke pasar dapat dilakukan oleh badan pemerintah secara langsung, atau didelegasikan kepada konsultan transaksi. Konsultan transaksi yang berpengalaman cenderung mengenal peserta lelang potensial untuk berbagai jenis proyek KPS – pemerintah dapat memanfaatkan hubungan tersebut dengan menggunakan konsultan transaksi untuk menilai minat pasar, yang dapat menghasilkan umpan balik dari pasar yang lebih jujur dan spesifik dibandingkan yang dapat dihasilkan oleh badan pemerintah yang tidak berpengalaman. Apabila konsultan transaksi lokal yang berpengalaman tidak tersedia, pemerintah dapat mempekerjakan jasa konsultan dari organisasi keuangan multilateral, seperti jasa konsultan KPS IFC dan dukungan yang diberikan oleh fasilitas konsultasi KPS Multilateral Investment Fund (MIF).

3.2.3 Penilaian Kesepadanan Nilai dengan Biaya

Tujuan utama sebagian besar pemerintah dalam melaksanakan KPS adalah mencapai kesepadanan nilai dengan biaya dalam menyediakan infrastruktur yang dibutuhkan. 'Kesepadanan nilai dengan biaya' berarti mencapai kombinasi manfaat dan biaya yang optimal dalam menyediakan layanan yang dibutuhkan pengguna. Sebagian besar program KPS yang berhasil mensyaratkan penilaian apakah KPS memiliki kemungkinan untuk menawarkan nilai yang lebih tinggi kepada publik dibandingkan dengan pengadaan publik konvensional – seringkali disebut sebagai 'analisa kesepadanan nilai dengan biaya'. Perbandingan kesepadanan nilai dengan biaya dapat dilakukan untuk proyek KPS yang diusulkan secara khusus. Perbandingan tersebut juga dapat dilakukan pada tingkat program, untuk proyek-proyek yang memiliki karakteristik serupa. Contohnya, manual Bendahara Kerajaan Inggris mengenai penilaian kesepadanan nilai dengan biaya [#237] menjelaskan bagaimana kesepadanan nilai dengan biaya seharusnya dinilai baik pada tingkat program maupun proyek – tetapi metodologi tersebut pada akhirnya dipandang berat sebelah dan dibatalkan oleh pemerintah.

Analisa kesepadanan nilai dengan biaya atau *Value for Money* (VFM) pada umumnya melibatkan kombinasi pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Analisa VFM kualitatif melibatkan pemeriksaan ulang atas pertimbangan untuk menggunakan KPS – yaitu, mempertanyakan apakah proyek yang diusulkan merupakan jenis yang kemungkinan sesuai untuk pembiayaan swasta, dan apakah tersedia persyaratan

yang diperlukan agar KPS dapat mencapai kesepadanan nilai dengan biaya – contohnya, struktur KPS telah disusun dengan baik, dan diharapkan terjadi semangat persaingan. Hal ini seringkali terjadi pada tahap yang relatif dini dalam pengembangan KPS – oleh karena itu, analisa VFC kualitatif mungkin merupakan bagian dari 'Penyaringan' KPS yang dijelaskan dalam Bab 3.1.2: *Penyaringan Potensi KPS*.

Beberapa program KPS juga mensyaratkan penilaian VFM kuantitatif. Penilaian ini pada umumnya melibatkan perbandingan opsi KPS yang dipilih dengan suatu 'Pembanding Sektor Publik' atau *Public Sector Comparator* ("PSC") – yaitu, keadaan proyek tersebut apabila dijalankan melalui pengadaan konsensional. Perbandingan tersebut dapat dilakukan dengan berbagai cara. Cara yang paling umum adalah membandingkan biaya fiskal kedua opsi tersebut – membandingkan biaya yang disesuaikan dengan risiko yang harus ditanggung pemerintah apabila mengadakan proyek yang sama melalui pengadaan tradisional, dengan perkiraan biaya KPS yang harus ditanggung pemerintah (pra-pengadaan) atau penawaran lelang KPS aktual (pasca-pengadaan). Alternatif lain adalah membandingkan kedua opsi tersebut berdasarkan biaya-manfaat ekonomis – yaitu, mempertimbangkan manfaat KPS yang diharapkan secara kuantitatif dibandingkan dengan pengadaan konvensional dengan mempertimbangkan biaya tambahan yang timbul.

Analisa VFM - terutama penggunaan metodologi 'pembanding sektor publik' kuantitatif – telah menjadi topik perdebatan secara luas. Beberapa pihak mempertanyakan nilai dan relevansi pendekatan PSC, yang dapat terlihat lebih 'ilmiah' dibandingkan kenyataannya, dan berpotensi menyesatkan pembuat keputusan; atau sebaliknya, analisa ini mungkin dihasilkan terlambat untuk memberikan masukan nyata bagi pengambilan keputusan. Laporan World Bank mengenai analisa Kesepadanan Nilai dengan Biaya [#293] menyajikan bukti-bukti atas praktik yang diterapkan oleh beberapa negara, dan tren mengenai ruang lingkup analisa kesepadanan nilai dengan biaya dan keunggulan relatif pendekatan kuantitatif dan kualitatif.

Pembahasan lebih lanjut mengenai pendekatan untuk menilai kesepadanan nilai dengan biaya, dan keunggulan dan kelemahan relatif pendekatan tersebut, lihat juga:

- Bab 'seleksi proyek' Farquharson *et al* [#95, halaman 41-43], yang menguraikan analisa kesepadanan nilai dan biaya dan analisa manfaat vs. biaya secara singkat, dan mempertimbangkan manfaat pendekatan kualitatif dibandingkan dengan kuantitatif.

- Artikel Grimsey dan Lewis mengenai KPS dan Kesepadanan Nilai dengan Biaya [#119, halaman 347-351] mencakup bab mengenai 'pendekatan terhadap kesepadanan nilai dengan biaya', menguraikan contoh pendekatan berbagai negara.

- Publikasi OECD mengenai KPS [#194, halaman 71-72], yang juga menjelaskan berbagai metode yang digunakan oleh berbagai negara, dalam spektrum kompleksitas, dari semata-mata menggantungkan diri pada kompetisi, hingga analisa lengkap mengenai manfaat vs. biaya atas berbagai opsi pengadaan.

- Buku petunjuk World Bank untuk KPS dalam Penyediaan Jalan dan Jalan Raya menyajikan satu bab mengenai kesepadan nilai dengan biaya dan PSC [#282], yang menguraikan logika di balik analisa kesepadanan nilai dengan biaya, dan bagaimana PSC diterapkan.

Sisa bab ini secara singkat menjelaskan dan menyajikan sumber daya lebih lanjut bagi pembaca mengenai metodologi penilaian kesepadanan nilai dengan biaya secara kualitatif dan kuantitatif.

Penilaian VFM kualitatif

Analisa VFM kualitatif melibatkan pemeriksaan ulang atas pertimbangan untuk menggunakan KPS– yaitu, mempertanyakan apakah proyek yang diusulkan merupakan jenis yang kemungkinan sesuai untuk pembiayaan swasta, dan apakah tersedia persyaratan yang diperlukan agar KPS dapat mencapai kesepadanan nilai dengan biaya, sebagaimana dijelaskan dalam Farquharson *et al* [#95, halaman 42-43]. Analisa ini pada umumnya dilaksanakan pada tahap pengembangan KPS yang relatif awal – dengan demikian, analisa VFM kualitatif mungkin tumpang tindih dengan proses 'Penyaringan KPS' yang dijelaskan dalam Bab 3.1.2: *Penyaringan Potensi KPS* tersebut di atas – tetapi dapat diulangi sepanjang proses pengembangan proyek.

Beberapa yurisdiksi menetapkan kriteria yang jelas mengenai analisa ini. Contohnya:

- Bendahara Kerajaan Inggris telah menetapkan kriteria untuk menilai kecocokan, dan ketidakcocokan, suatu proyek untuk dilaksanakan dengan skema *Private Finance Initiative* (PFI – model KPS Kerajaan Inggris). Kriteria kecocokan meliputi kebutuhan layanan jangka panjang yang dapat diperkirakan; kemampuan mengalokasi risiko secara efektif – termasuk melalui pembayaran berbasis kinerja dan memastikan modal swasta yang terekspos risiko cukup memadai; perkiraan kemampuan pihak swasta dalam mengelola risiko dan berTanggungjawab atas penyelesaian; adanya kebijakan dan institusi yang stabil dan memadai; dan pasar peserta lelang yang kompetitif. Kriteria 'ketidakcocokan' meliputi proyek yang terlalu kecil atau terlalu kompleks; sektor dengan kebutuhan yang kemungkinan akan berubah atau menghadapi risiko keusangan (contohnya, proyek PFI tidak lagi digunakan dalam sektor Teknologi Komunikasi Informasi di Kerajaan Inggris); atau dalam hal badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak tidak memiliki kecakapan yang memadai untuk mengelola KPS [#293].

- Di Perancis, 'analisa awal' KPS meliputi pemeriksaan atas beberapa kriteria di awal tiga kategori: Relevansi KPS – contohnya, apakah pendekatan terintegrasi sepanjang umur proyek dalam mengelola proyek merupakan pendekatan yang tepat; daya tarik komersial, dan potensi alokasi risiko yang optimal [#293].

- Di Commonwealth of Virginia, Amerika Serikat, penilian KPS potensial pada 'tingkat tinggi' dan pada tahap penyaringan terperinci juga membandingkan proyek jalan yang diajukan dengan kriteria spesifik untuk menentukan apakah proyek tersebut akan dijalankan berdasarkan Undang-Undang Transportasi Pemerintah-Swasta (Public-Private Transportation Act, "PPTA") – dalam arti, sebagai suatu KPS. Kriteria tersebut mencakup apakah proyek tersebut cukup kompleks sehingga akan diuntungkan oleh inovasi sektor swasta; apakah KPS akan mencapai pengalihan risiko yang tepat; serta tingkat dukungan pemangku kepentingan. Seberapa besar pendapatan yang dapat dihasilkan proyek tersebut dari tarif tol dipertimbangkan pada saat menilai struktur KPS yang mungkin digunakan.

Panduan Pedoman EPEC juga menyajikan daftar persyaratan utama yang harus dipenuhi untuk meningkatkan probabilitas mencapai Kesepadanan Nilai dengan Biaya [#83, Bab 1.2.4].

PSC Standar – perbandingan biaya fiskal

Alat kualitatif yang paling umum digunakan dalam penilaian kesepadanan nilai dengan biaya suatu proyek KPS berasal dari pendekatan yang pada awalnya digunakan dalam program PFI Kerajaan Inggris pada awal tahun 1990an sebagaimana dijelaskan dalam artikel Gridlines Leigland mengenai PSC [#175].

Pendekatan ini melibatkan perbandingan biaya fiskal yang ditimbulkan oleh opsi pengadaan KPS dengan opsi pengadaan publik konvensional.

Fokus pendekatan Biaya Fiskal dalam analisa Kesepadanan Nilai dengan Biaya adalah penyusunan Pembanding Sektor Publik (PSC) – biaya yang harus ditanggung pemerintah untuk melaksanakan proyek melalui pengadaan publik tradisional. Perhitungan PSC mungkin rumit, karena diperlukan beberapa penyesuaian untuk memastikan perbandingan yang adil. Kotak 3.4: *Cara Perhitungan Pembanding Sektor Publik menyoroti beberapa perdebatan metodologis*.

Jenis PSC tersebut dapat digunakan pada dua tahap dalam proses pengadaan, sebagaimana dijelaskan buku OECD dalam bab mengenai ekonomi KPS [#194, halaman 71-72]. Kedua tahap tersebut adalah:

- Sebelum proses lelang – PSC dapat dibandingkan dengan KPS 'bayangan' atau 'referensi' atau 'pembanding pasar' – suatu model perkiraan biaya proyek berdasarkan opsi KPS. Hal ini dapat membantu mengidentifikasi apakah KPS diperkirakan dapat menghasilkan nilai yang sepadan dengan biayanya, sebelum memutuskan untuk melanjutkan ke tahap persiapan dan pengadaan yang lebih dalam. Model KPS referensi tersebut serupa dengan model keuangan yang dijelaskan dalam Bab 3.2.2: *Penilaian Kelaikan Komersial*.

- Selama proses lelang – PSC dapat dibandingkan dengan penawaran lelang aktual yang diterima, guna menilai apakah penawaran tersebut menghasilkan nilai yang sepadan dengan biayanya. Pendekatan ini digunakan di Australia, dan dijelaskan dalam Nota Teknis PSC [#14].

Terlepas dari logika konsep yang menarik, kegunaan pendekatan perbandingan PSC dan biaya fiskal menerima banyak kritik di berbagai negara yang sering menggunakannya, seperti Kerajaan Inggris dan Australia. Kajian House of Lords Kerajaan Inggris atas program KPS, contohnya, mengajukan argument bahwa kekurangan data yang relevan dan masalah metodologis membatasi manfaat PSC. Tanggapan pemerintath atas kajian tersebut menyetujui bahwa PSC hanya memberikan gambaran parsial, dan menekankan bahwa penggunaannya diimbangi dengan analisa kualitatif seperti diuraikan di atas.

Artikel Gridlines Leigland mengenai PSC [#175, halaman 2-3] menyajikan ringkasan kritik-kritik tersebut, yang mencakup ketidakakurasian estimasi yang tidak dapat dihindari dalam proyek jangka panjang, kurangnya konsensus mengenai metodologi, dan dengan demikian keumungkinan manipulasi untuk mencapai kesimpulan yang diinginkan. Grimsey dan Lewis [#119, halaman 362-371] menjelaskan sebagian dari kritik tersebut secara lebih terperinci. Mengingat berbagai tantangan tersebut, artikel Gridlines Leigland [#175, halaman 3-4] juga membahas bila dan bagaimana pendekatan PSC dapat berguna dalam konteks negara berkembang.

Kotak 3.4: Cara Perhitungan Pembanding Sektor Publik

Perhitungan PSC mungkin kompleks. Estimasi terbaik biaya modal dan biaya operasional dan pemeliharaan sepanjang umur proyek untuk melaksanakan proyek tersebut melalui pengadaan publik merupakan titik awal perhitungan PSC pada umumnya. Perhitungan ini pada umumnya disesuaikan, sehingga perbandingan yang adil antara PSC dan KPS dapat dicapai. Nota panduan Infrastructure Australia mengenai PSC [#15, Bab 2.3] menjelaskan dua jenis penyesuaian:

- Penyesuaian risiko – salah satu perbedaan utama antara pengadaan tradisional dan pendekatan KPS adalah KPS mengalihkan lebih banyak risiko kepada pihak swasta. Imbal hasil investasi yang diharapkan oleh pihak swasta akan memperhitungkan risiko-risiko yang dialihkan tersebut. Artinya, PSC harus memperhitungkan biaya risiko-risiko tersebut untuk mencapai perbandingan yang adil.

- Penyesuaian 'kenetralan kompetisi' – suatu proyek atau badan usaha publik mungkin memiliki keunggulan atau kelemahan biaya dipandingkan perusahaan swasta, yang menimbulkan biaya atau manfaat bagi pemerintah yang biasanya tidak diperhitungkan dalam pertimbangan biaya proyek yang diadakan secara tradisional. Contohnya, kewajiban pajak berdasarkan kedua opsi tersebut mungkin berbeda. Perbedaan-perbedaan ini harus dikoreksi dalam perhitungan PSC.

Juga terdapat perbedaan dalam waktu pembayaran, dalam opsi KPS pembayaran pada umumnya bertahap sepanjang periode tertentu, sementara dalam pengadaan tradisional, pemerintah harus melunasi biaya konstruksi di muka. Aliran pembayaran pada umumnya dikonversi menjadi nilai kini bersih, sehingga didapat satu nilai tunggal untuk dibandingkan. Tingkat diskonto yang tepat perlu ditetapkan untuk diterapkan pada aliran kas masa depan, baik untuk model KPS maupun PSC.

Penjelasan lebih lanjut dan contoh-contoh penggunaan dan perhitungan PSC di berbagai negara disajikan dalam panduan di bawah ini:

- Panduan terperinci Bendahara Kerajaan Inggris mengenai penilaian kuantitatif PSC ditarik kembali pada tahun 2013, dan digantikan dengan kombinasi penilaian kualitatif dan kuantitatif.

- Modul Studi Kelayakan KPS dalam Manual KPS Afrika Selatan meliputi penjelasan terperinci mengenai perhitungan dan penggunaan PSC [#219, Modul 4, halaman 17-49].

- Nota Teknis Kolombia mengenai analisa PSC [#56] mendefinisikan konsep PSC dan kesepadanan nilai dengan biaya, dan menyajikan panduan terperinci serta contoh cara perhitungan PSC.

Perbedaan dan tantangan metodologis

Meskipun PSC telah digunakan secara luas, metodologi yang diterapkan berbeda antara negara, dan terdapat perdebatan yang masih berlangsung mengenai beberapa permasalahan metodologis. Contohnya, artikel Shugart mengenai PSC [#215] menyoroti dua permasalahan terkait: tingkat diskonto yang tepat untuk digunakan dalam perhitungan nilai kini, dan cara memasukkan biaya risiko dalam pertimbangan. Grimsey dan Lewis [#118] dan Gray, Hall dan Pollard [#117], keduanya sangat menekankan pemilihan tingkat diskonto, serta hubungannya dengan alokasi risiko dalam KPS dan pengadaan tradisional. Tanya Jawab dan Permasalahan Umum dalam Pengembangan KPS yang diterbitkan Partnership Victoria [#21] juga menyentuh permasalahan ini, dan menjelaskan beberapa permasalahan umum lainnya.

Beberapa negara di Amerika Latin, seperti Kolombia dan Peru, telah mengembangkan panduan untuk menerapkan metodologi Pembanding Sektor Publik. Akan tetapi, akibat kapasitas yang tidak memadai dan atau kurangnya informasi untuk menerapkan metodologi yang sedemikian

kompleks, kedua negara tersebut belum menerapkan metodologi tersebut secara penuh pada praktiknya.

Laporan World Bank mengenai praktik-praktik penilaian Kesepadanan Nilai dengan Biaya [#293, halaman 23-38] mengkaji evolusi dan praktik-praktik metodologis di beberapa pemerintah yang memiliki pengalaman luas dalam KPS, termasuk Kerajaan Inggris, Perancis, India, negara bagian Virginia, dan British Columbia, Kanada.

Perbandingan manfaat vs. biaya ekonomis KPS dan pengadaan publik

Salah satu kritik yang terkadang ditujukan pada PSC adalah pendekatan tersebut hanya berfokus pada biaya keuangan yang ditanggung pemerintah dalam menggunakan KPS atau pengadaan tradisional. Pendekatan yang lebih komprehensif juga akan memperhitungkan perbedaan dalam manfaat yang diharapkan, dan membandingkan manfaat ekonomis bersih yang diperoleh dari KPS atau pengadaan publik. Di sisi lain, sebagaimana dicatat oleh Grimsey dan Lewis [#118, halaman 353], hal ini semakin menambah kompleksitas analisa kesepadanan nilai dengan biaya dengan pendekatan PSC, dan berisiko membuat hasil analisa tersebut semakin subjektif.

Sebagai contoh, nota EPEC mengenai manfaat non-finansial KPS [#84] menunjukkan bagaimana beberapa manfaat KPS – sebagaimana dijelaskan dalam Bab 1.3: *Tantangan Infrastruktur dan Solusi yang Ditawarkan KPS* - dapat dikuantifikasi, dan ditambahkan ke dalam analisa PSC yang lebih umum.

Pada praktiknya, hanya sedikit negara yang menerapkan analisa semacam ini. Program KPS baru Selandia Baru merupakan pengecualian; program ini mengadopsi analisa manfaat vs. biaya sebagai alat utama untuk menilai opsi pengadaan. Materi panduan KPS Selandia Baru [#189, halaman 6-12] meminta para praktisi mengidentifikasi manfaat potensial KPS dibandingkan pengadaan publik tradisional – berdasarkan faktor-faktor penggerak nilai yang dijelaskan dalam Kotak 1.2: *Faktor-Faktor Penggerak Nilai KPS* – dan menetapkan nilai rupiah masing-masing manfaat bila memungkinkan.

Tujuan program KPS di sebagian besar negara berkembang bukan hanya mengurangi biaya, tetapi mengubah penyediaan layanan. Contohnya, pemerintah berharap jalan-jalan akan dipelihara lebih baik, dengan demikian menyediakan manfaat yang lebih besar dalam hal pengembangan perdagangan dan pertumbuhan ekonomi. Perubahan-perubahan dalam tingkat dan kualitas layanan tidak dapat ditangkap dalam perbandingan biaya fiskal KPS dan pengadan pemerintah. Apabila manfaat-manfaat yang diharapkan tersebut memiliki nilai penting, dan analisa kuantitatif kesepadanan nilai dengan biaya lebih dibutuhkan, maka analisa manfaat vs. biaya ekonomis mungkin merupakan pendekatan yang lebih tepat.

3.2.4 Penilaian Implikasi Fiskal

Suatu proyek KPS yang diusulkan mungkin memiliki kelayakan dan kelaikan ekonomi, dan analisa kesepadanan nilai dengan biaya mungkin menyimpulkan bahwa KPS merupakan cara terbaik untuk mengadakan proyek tersebut. Meskipun demikian, pemerintah yang melaksanakan pengadaan juga perlu memutuskan apakah KPS tersebut dapat dijangkau dan dipertanggungjawabkan secara fiskal, dengan mempertimbangkan kendala fiskal yang dihadapinya.

Banyak pemerintah yang mengikatkan diri ke dalam KPS tanpa benar-benar memahami biaya yang mungkin timbul. Hal ini dapat menimbulkan risiko fiskal yang signifikan bagi pemerintah (lihat Bab 1.3.1). Guna menghindari masalah ini, pemerintah perlu menilai keterjangkauan fiskal pada waktu melaksanakan penilaian atas suatu proyek – guna mencegah pemerintah memasuki pasar dengan proyek yang tidak sanggup mereka biayai.

Komitmen fiskal dapat berupa komitmen 'langsung' maupun komitmen 'kontinjensi'. Komitmen langsung adalah komitmen yang telah diketahui pemerintah perlu dibayarkan agar suatu proyek KPS dapat dilaksanakan – contohnya, pembayaran ketersediaan suatu KPS dalam penyediaan sekolah. Pembayaran kontinjensi adalah pembayaran yang hanya akan dilaksanakan apabila kejadian tertentu terjadi contohnya, pembayaran yang mungkin perlu dilaksanakan berdasarkan jaminan arus lalu lintas minimum dalam proyek KPS penyediaan jalan raya, yaitu apabila tingkat arus lalu lintas ternyata lebih rendah dari proyeksi, atau bahkan kompensasi yang lebih besar apabila terjadi pengakhiran lebih awal (untuk keterangan lebih lanjut mengenai konsep-konsep tersebut, lihat Kotak 2.7: *Jenis-Jenis Komitmen Fiskal dalam KPS.*

Pemerintah perlu menilai biaya yang mungkin timbul akibat kedua jenis komitmen sebagaimana diuraikan di bawah ini. Setelah biaya fiskal yang mungkin timbul diidentifikasi, Pemerintah perlu menilai apakah biaya-biaya tersebut terjangkau. Bab 2.4.2: *Mengendalikan Eksposur Keseluruhan KPS* menjelaskan cara yang dapat ditempuh pemerintah untuk menilai keterjangkauan komitmen-komitmen tersebut. Salah satu cara yang dapat ditempuh adalah membandingkan estimasi biaya tahunan dengan anggaran proyek badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak, mempertimbangkan dampaknya terhadap keberlanjutan utang, atau menetapkan limit tertentu untuk masing-masing jenis komitmen KPS. Nota World Bank mengenai kerangka kerja pelaksanaan pengelolaan komitmen fiskal yang ditimbulkan KPS [#292] menyajikan gambaran umum mengenai jenis-jenis komitmen fiskal yang umum ditimbulkan oleh proyek KPS, berikut metode penilaiannya.

Penilaian biaya komitmen fiskal langsung

Komitmen fiskal langsung dapat meliputi kontribusi modal di muka atau pembayaran rutin yang dilakukan pemerintah, seperti pembayaran ketersediaan atau tol bayangan. *Kotak 3.5: Komitmen Pembayaran Langsung kepada proyek KPS.*

Kotak 3.5: Komitmen Pembayaran Langsung kepada Proyek KPS

Kewajiban langsung adalah komitmen pembayaran yang tidak tergantung pada terjadinya suatu kejadian masa depan yang sifatnya tidak pasti (walaupun mungkin terdapat ketidakpastian mengenai nilainya). Kewajiban langsung yang timbul dari kontrak KPS dapat meliputi:

- Pembayaran 'kesenjangan kelayakan' di muka – suatu subsidi modal dibayar di muka (yang mungkin dibayarkan secara bertahap selama periode konstruksi, atau sesuai dengan penyertaan modal).

- Pembayaran ketersediaan – pembayaran atau subsidi rutin sepanjang masa berlaku proyek, pada umumnya tergantung pada ketersediaan layanan atau aset dengan kualitas sebagaimana

ditentukan dalam kontrak. Pembayaran dapat disesuaikan dengan bonus atau penalti yang terkait dengan kinerja.

- Tol bayangan, atau pembayaran berbasis hasil – suatu pembayaran atau subsidi per unit pengguna suatu layanan – contohnya per kilometer yang ditempuh di jalan tol tertentu.

Untuk pembahasan lebih lanjut mengenai jenis-jenis komitmen pembayaran, lihat Modul 2 dalam Panduan Referensi ini, Bab 4: Manajemen keuangan publik untuk KPS.

Sifat komitmen langsung pemerintah akan ditetapkan dalam proses penyusunan struktur sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.3: *Penyusunan Struktur Proyek KPS*. Proses ini menekankan pentingnya proses berulang yang dilaksanakan di antara proses penilaian dan penyusunan struktur. Pemerintah perlu mendapatkan gambaran mengenai tingkat dan jenis dukungan yang akan dibutuhkan untuk menilai keterjangkauan fiskal, sebelum menanamkan investasi dalam jumlah besar dalam persiapan proyek. Limit fiskal yang ditetapkan dalam tahap penilaian dapat menjadi informasi bagi upaya penyusunan struktur selanjutnya, hingga terbentuk suatu struktur proyek yang dapat dipertanggungjawabkan secara fiskal dan juga menarik bagi pasar. Dalam kenyataannya, nilai komitmen fiskal langsung pada umumnya merupakan variabel utama dalam lelang, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.5: *Pengelolaan Transaksi KPS*. Hal ini berarti biaya fiskal tidak dapat diketahui dengan pasti hingga proses lelang telah rampung.

Selama tahap penilaian, nilai komitmen fiskal langsung yang dibutuhkan dapat diestimasi melalui model keuangan proyek, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.2.2: *Penilaian Kelayakan Komersial.* Nilai komitmen langsung ini ditentukan oleh biaya proyek dan pendapatan nonpemerintah. Nilai kontribusi fiskal langsung yang diperlukan adalah selisih antara biaya proyek (termasuk imbal hasil komersial atas modal yang ditanamkan) dan pendapatan yang diperkirakan dapat dihasilkan proyek tersebut dari sumber selain pemerintah, seperti tarif pengguna.

Biaya fiskal dapat diukur dengan berbagai cara:

- Estimasi pembayaran per tahun – yaitu, jumlah yang diperkirakan pemerintah harus dibayarkan setiap tahun selama masa kontrak, dengan asumsi hasil proyek yang paling memungkinkan. Cara ini merupakan pengukuran yang paling bermanfaat dalam mempertimbangkan dampak proyek tersebut terhadap anggaran.

- Nilai kini bersih pembayaran – apabila pemerintah berkomitmen melaksanakan aliran pembayaran sepanjang umur kontrak – seperti pembayaran ketersediaan – menghitung nilai kini bersih aliran pembayaran tersebut pada umumnya juga bermanfaat. Pengukuran ini mencerminkan total komitmen keuangan pemerintah pada proyek tersebut, dan pada umumnya digunakan dalam analisa dan laporan keuangan yang termasuk dalam KPS (seperti analisa keberlanjutan utang). Dalam menghitung nilai kini bersih, perlu ditetapkan tingkat diskonto yang tepat – pemilihan tingkat diskotnot yang diterapkan sewaktu menilai proyek KPS merupakan topik perdebatan hangat, sebagaimana di jelaskan di bawah.

Dalam kedua kasus di atas, estimasi kemungkinan variasi pembayaran juga berguna – contohnya, pembayaran mungkin dikaitkan dengan permintaan, atau dibayarkan dalam mata uang asing sehingga terpapar risiko fluktuasi nilai tukar. Makalah Irwin mengenai dukungan fiskal untuk KPS [#160, halaman 16-17 dan Lampiran] menyajikan rincian lebih lanjut mengenai pengukuran biaya berbagai jenis dukungan fiskal yang berbeda.

Setelah biaya komitmen pembayaran langsung diestimasi, pemerintah perlu memutuskan apakah komitmen tersebut terjangkau. Bab 2.4.2: *Mengendalikan Eksposur Keseluruhan yang ditimbulkan KPS* menjelaskan cara beberapa pemerintah mempertimbangkan keterjangkauan komitmen pembayaran langsung yang ditimbulkan oleh KPS – salah satu cara dapat berupa memproyeksikan tingkat pembelanjaan saat ini ke masa depan, atau menetapkan limit tertentu atas komitmen pembayaran pemerintah kedapa KPS. Publikasi OECD mengenai KPS [#194, halaman 36-46] menyajikan gambaran umum yang bermanfaat.

Penilaian biaya kewajiban kontinjensi

Kewajiban kontinjensi timbul dalam proyek KPS yang dirancang dengan baik karena terdapat risiko yang sebaiknya ditanggung oleh pemerintah. Risiko mana yang termasuk dalam kategori tersebut harus ditetapkan selama penyusunan struktur proyek (Lihat Bab 3.3: *Penyusunan Struktur Proyek KPS*). Kotak 3.6: *Kewajiban Kontinjensi yang Ditimbulkan Proyek KPS* menguraikan beberapa jenis kewajiban kontinjensi yang mungkin ditanggung pemerintah berdasarkan kontrak KPS.

Kotak 3.6: Kewajiban Kontinjensi yang Ditimbulkan Proyek KPS

Kewajiban kontinjensi adalah komitmen pembayaran yang akan terealisasi pada saat dan dalam jumlah yang tergantung pada kejadian di masa mendatang yang bersifat tidak pasti dan berada di luar kendali pemerintah. Kewajiban kontinjensi yang timbul dari kontrak KPS mungkin meliputi:

- Jaminan atas variabel risiko tertentu – suatu perjanjian untuk memberikan kompensasi kepada pihak swasta atas kehilangan pendapatan apabila suatu variabel risiko tertentu menyimpang dari tingkat risiko yang dinyatakan dalam kontrak. Oleh karena itu, risiko yang terkait ditanggung bersama oleh pemerintah dan pihak swasta. Sebagai contoh, jaminan ini dapat mencakup jaminan pelaksanaan dalam batas tertentu yang telah ditentukan; atau jaminan atas nilai tukar dalam batas tertentu.

- Klausul kompensasi – contohnya, komitmen untuk memberikan kompensasi kepada pihak swasta atas kerusakan atau kerugian yang timbul dari keadaan kahar *(force majeure)* tertentu, yang telah ditetapkan, dan tidak dapat diasuransikan.

- Komitmen pembayaran pengakhiran kontrak – komitmen untuk membayar jumlah tertentu yang telah disepakati, apabila kontrak diakhiri akibat wanprestasi pemerintah atau pihak swasta – jumlah tersebut mungkin tergantung pada kondisi wanprestasi yang terjadi.

- Jaminan utang atau peningkatan kredit lainnya – komitmen untuk membayar sebagian atau seluruh utang yang digunakan untuk membiayai suatu proyek. Jaminan ini dapat mencakup risiko atau keadaan tertentu. Jaminan digunakan untuk meningkatkan keyakinan kreditur bahwa pinjaman yang diberikan akan dilunasi.

Untuk keterangan lebih lanjut mengenai komitmen pembayaran, lihat Modul 2 dalam Panduan Referensi ini, Bab 4: Manajemen keuangan publik untuk KPS. Nota EPEC mengenai Jaminan Negara dalam KPS [#82, Bab 2] menyajikan perincian lebih lanjut mengenai berbagai jenis jaminan yang dapat ditawarkan kepada proyek-proyek KPS.

Menilai biaya kewajiban kontinjensi lebih sulit dilakukan dibandingkan kewajiban langsung, karena kebutuhan, waktu dan nilai pembayaran bersifat tidak pasti. Secara umum, terdapat dua pendekatan yang mungkin diambil, sebagaimana dijelaskan dalam Nota Panduan Infrastruktur Australia untuk menghitung PSC [#14, halaman 84-109]:

- Analisa skenario – analisa skenario melibatkan pembuatan asumsi atas hasil setiap kejadian atau variabel yang memengaruhi nilai kewajiban kontinjensi, dan menghitung biaya yang timbul berdasarkan asumsi-asumsi tersebut. Sebagai contoh, analisa ini dapat mencakup penghitungan biaya yang harus ditanggung pemerintah dalam skenario 'terburuk', seperti wanprestasi pihak swasta pada berbagai tahap dalam kontrak. Analisa ini juga dapat mencakup perhitungan jaminan atas variabel tertentu – misalnya, permintaan – untuk berbagai tingkat permintaan yang terjadi.

- Analisa probabilistik – pendekatan altenatif lainnya adalah menggunakan suatu rumus untuk menetapkan perilau variabel-variabel yang memengaruhi nilai kewajiban kontinjensi, dan menggunakan model matematika dan komputer untuk menghitung biaya yang dihasilkan. Melalui pendekatan ini, analis dapat memperkirakan distributsi biaya yang mungkin terjadi, dan menghitung ukuran seperti biaya median (paling mungkin terjadi), biaya rata-rata dan berbagai persentil (contohnya, rentang nilai biaya yang mungkin terjadi dengan tingkat probabilitas 90%). Tetapi, untuk mencapai hasil yang bermanfaat, pendekatan ini memerlukan banyak informasi mengenai variabel risiko yang mendasari proyek.

Analisa skenario merupakan bentuk analisa risiko yang lebih sederhana, dan memberikan gambaran tentang hasil yang mungkin, tetapi tidak memberikan gambaran mengenai probabilitas hasil tersebut. Pada praktiknya, sebagian besar pemerintah menggunakan analisa skenario, apabila ada analisa yang dilaksanakan, untuk menilai perkiraan biaya kewajiban kontinjensi. Pendekatan probabilistik membutuhkan data masukan yang lebih banyak, serta melibatkan analisa statistik yang kompleks. Dalam kenyataannya, hanya sedikit pemerintah yang menggunakan analisa probabilistik untuk menilai beberapa jenis kewajiban tertentu.

Buku Irwin mengenai jaminan pemerintah [#161] juga menyajikan pembahasan komprehensif mengenai alasan dan cara pemerintah menanggung kewajiban kontinjensi yang timbul dari proyek KPS dengan menyediakan jaminan, serta cara penghitungan jaminan tersebut. Sumber-sumber berikut ini memberikan panduan lebih lanjut dan contoh-contoh pendekatan yang diambil masing-masing negara untuk mengatasi masalah ini:

- Kementerian Keuangan Kolombia telah menetapkan pendekatan untuk (i) menilai implikasi keuangan dan ekonomis yang timbul dari kewajiban kontinjensi, (ii) membukukan, mengangarkan dan menilai implikasi fiskal yang timbul dari kewajiban kontinjensi, dan (iii) mengidentifikasi, mengklasifikasikan, mengkuantifikasi dan mengelola kewajiban kontinjensi. Pendekatan ini diuraikan dalam sebuah presentasi mengenai "pengelolaan kewajiban kontinjensi" [#53].

- Di Chile, Kementerian Keuangan telah mengembangkan suatu model yang canggih untuk menilai jaminan pendapatan minimum dan nilai tukar untuk KPS. Penilaian ini diperbaharui secara berkesinambungan untuk seluruh proyek KPS, dan dilaporkan dalam laporan tahunan mengenai kewajiban kontinjensi [#45]. Laporan ini mencakup uraian singkat mengenai teknik yang digunakan di Chile untuk menganalisa dan menilai jaminan yang diberikan kepada proyek-proyek KPS. Makalah Irwin dan Mokdad mengenai pengelolaan kewajiban kontinjensi yang timbul dari proyek-proyek KPS [#162, Lampiran 1] juga menjelaskan metodologi Chile dengan lebih terperinci.

- Kementerian Keuangan Peru juga menerbitkan suatu metodologi penilaian kewajiban kontinjensi yang timbul dari KPS – metodologi tersebut tersedia dalam situs web Kementerian, dalam bagian mengenai pengelolaan kewajiban kontinjensi [#200].

Menetapkan definisi dan menerbitkan metodologi penilaian kewajiban kontinjensi yang timbul dari KPS hanyalah sebagian dari solusi – menerapkan metodologi tersebut dalam praktik memiliki tuntutan tinggi. Pemerintah mungkin perlu mencapai keseimbangan antara meningkatkan kapasitas dalam analisa risiko, dan mengadopsi pendekatan sederhana yang cukup mudah untuk penilaian ini, sehingga dapat diterapkan dalam praktik.

Setelah estimasi biaya kewajiban kontinjensi ditetapkan, pemerintah dapat menilai apakah biaya tersebut terjangkau dengan kendala fiskal yang dihadapinya. Sebagai contoh, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.4.2: *Mengendalikan Eksposur Keseluruhan yang Ditimbulkan KPS*, penilaian ini mungkin termasuk mempertimbangkan implikasi kewajiban kontinjensi KPS dalam konteks analisa keberlanjutan utang secara keseluruhan, atau dalam batasan kewajiban KPS tertentu. Beberapa negara telah membentuk dana kewajiban kontinjensi untuk memagari dan menganggarkan kewajiban-kewajiban tersebut. Publikasi EPEC mengenai Jaminan Negara dalam KPS [#82] juga menyajikan gambaran yang bermanfaat mengenai berbagai pendekatan yang dapat diambil untuk mengelola implikasi fiskal yang ditimbulkan oleh kewajiban kontinjensi KPS.

Referensi Utama: Penilaian Proyek KPS	
Referensi	**Keterangan**
Yescombe, E. R. (2013) Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance, 2nd edition, Elsevier Science, Oxford	Bab 5: Keputusan Investasi Sektor Publik menjelaskan faktor-faktor yang harus dipertimbangkan otoritas publik untuk memutuskan menanamkan investasi dalam infrastruktur publik baru melalui KPS, serta bagaimana menilai investasi tersebut.
Tinjauan Umum Penilaian Proyek KPS	
Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011) *How to Engage with the Private Sector in Public- Private Partnerships in Emerging Markets*, World Bank/PPIAF	4: Seleksi Proyek KPS menjelaskan bagaimana pemerintah dapat menilai apakah suatu proyek dapat dan harus dikembangkan sebagai suatu KPS, termasuk pertimbangan keterjangkauan, alokasi risiko, kesepadanan nilai dengan biaya, dan penilaian pasar.
European PPP Expertise Centre (2011) *A Guide to Guidance: Sourcebook for PPPs* (Version 2) Luxembourg	Bab 1: Identifikasi Proyek, Bagian 1.2: Penilaian OPsi KPS menjelaskan dan menyajikan tautan kepada referensi lebih lanjut mengenai cara pemerintah menilai apakah suatu usulan KPS dapat dijangkau, apakah risiko telah dialokasi dengan tepat, apakah usulan proyek tersebut memenuhi persyaratan bank, dan apakah usulan proyek tersebut akan menghasilkan nilai yang sepadan dengan biaya.
South Africa, National Treasury (2004) *PPP Manual Module 4: PPP Feasibility Study*, Johannesburg	Modul 4: Studi Kelayakan KPS menjelaskan secara terperinci analisa yang diperlukan untuk mendukung kasus bisnis bagi proyek KPS. Analiasa tersebut mencakup analisa kebutuhan dan analisa opsi, uji tuntas proyek, analisa kesepadanan nilai dengan biaya, dan valuasi ekonomi.
Analisa Kelayakan Proyek dan Kelaikan Ekonomi	
Equator Principles Association Secretariat (2011) Equator Principles, Essex, UK, http://www.equatorprinciples. com/	Menjelaskan kerangka kerja Prinsip Ekuator untuk mengelola dampak social dan lingkungan hidup investasi pembiayaan proyek, dan menyajikan materi panduan mengenai praktik-praktik terbaik.

Analisa Kelayakan Proyek dan Kelaikan Ekonomi	
National Planning Department of Colombia (2006) ***Metodología general ajustada para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión*****, Bogotá**	Halaman 79-84 dalam Metodologi Umum Disesuaikan untuk Identifikasi, Persiapan, dan Evaluasi Proyek menyajikan panduan pelaksanaan Studi Kelayakan Teknis yang harus dilaksanakan pada tahap ini untuk menyusun estimasi modal, mesin-mesin, tenaga kerja, material, dan masukan lainnya yang dibutuhkan untuk melaksanakan proyek KPS.
Chile, Ministerio de Planificación (2006) ***Metodología de General de Preparación y Evaluación de Proyectos*****, Santiago**	Metodologi Umum Disesuaikan untuk Persiapan dan Evaluasi Proyek investasi publik menyajikan panduan untuk mempersiapkan proyek – mengidentifikasi permasalahan, menghasilkan diagnosa atas situasi saat ini, mengidentifikasi alternatif yang dapat diambil – dan mengevaluasi proyek – termasuk analisa biaya vs. manfaat, analisa efisiensi biaya.
Perú, Ministerio de Economía y Finanzas, ***Pautas para la Identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública, a nivel de perfil*****, Lima**	Panduan Identifikasi, Formulasi dan Evaluasi Sosial Proyek investasi publik menyajikan panduan untuk mengidentifikasi proyek investasi publik, dan untuk melaksanakan studi kelayakan dan studi kelaikan ekonomi yang mendalam.
Philippines, National Economic Development Authority (2005) ***Reference Manual on Project Development and Evaluation*** **(Volume 1) Manila**	Menyajikan panduan terperinci mengenai analisa kelayakan dan evaluasi ekonomi yang diperlukan untuk seluruh proyek investasi publik.
United Kingdom Her Majesty's Treasury (2011) ***The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*****, London**	Menyajikan panduan mengenai penilaian proyek, program dan kebijakan, dengan menggabungkan penilaian ekonomi, keuangan, sosial dan lingkungan hidup untuk memandu analisa atas opsi yang tersedia, bersama dengan lampiran teknis terperinci. Green Book digunakan sebagai panduan oleh berbagai pemerintah lainnya.
European Commission (2009) ***Sourcebook 2 – Techniques & Tools: Evaluative Alternatives*****, Brussels**	Buku referensi daring yang mencakup seluruh aspek sosial ekonomi sebagai bagian dari Sumber Daya untuk Pengevaluasian Pengembangan Sosial Ekonomi. Dilengkapi dengan bab mengenai analisa manfaat vs. biaya dan analisa aliasensi biaya, menjabarkan pendekatan bagi masing-masing kasus, dan ketika diterapkan, keunggulan dan kelemahannya, serta menyediakan bibliografi bahan bacaan lebih lanjut.
Belli, Anderson, Barnum, Dixon & Tan (1998) ***Handbook on Economic Analysis of Investment Operations*****, Washington, DC: Operational Core Services Network Learning and Leadership Center**	Buku panduan terperinci, yang dimulai dengan pengantar analisa ekonomi, dan dilanjutkan dengan penjelasan terperinci mengenai cara menilai biaya dan manfaat ekonomi. Buku panduan ini dilengkapi dengan bab mengenai penyusunan estimasi manfaat ekonomi yang spesifik untuk sektor kesehatan, pendidikan, dan transportasi.
Boardman, Greenberg, Vining & Weimer (2011) *Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice* (4th ed.) **Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall**	Buku teks referensi komprehensif mengenai permasalahan analisa manfaat vs. biaya.
Asian Development Bank (1999) *Handbook for Economic Analysis of Water Supply Projects*, **Manila**	Menyajikan panduan terperinci mengenai penilain proyek pasokan air – termasuk analisa dan penyusunan proyeksi permintaan, analisa biaya terendah, analisa manfaat vs. biaya keuangan dan ekonomi, serta analisa sensitivitas dan risiko.
Hine, J. (2008) ***Economics of Road Investment*** **[slides] World Bank**	Presentasi ini menyajikan tinjauan umum mengenai permasalahan spesifik dalam analisa manfaat vs. biaya dalam proyek sektor jalan.
Khatib, H. (2003) ***Economic Evaluation of Projects in the Electricity Supply Industry*****, Stevenage, UK: The Institution of Engineering and Technology**	Bab 7, "evaluasi ekonomi proyek" berfokus pada analisa manfaat vs. biaya ekonomi. Bab-bab lain membahas analisa keuangan, menjelaskan cara mengikutsertakan pertimbangan lingkungan hidup dalam penilaian proyek, dan menjelaskan tentang analisa risiko.
European Investment Bank (2005) ***RAILPAG: Railway Project Appraisal Guidelines*****. Luxembourg**	Bab 4, Analisa Keuangan dan Ekonomi. Dilengkapi dengan panduan pengembangan analisa keuangan dan manfaat vs. biaya serta aspek-aspek yang relevan terhadap sektor.

Analisa Kelaikan Komersial	
Asian Development Bank (2008) *PPP Handbook*, Manila, Philippines	Bab 3.5 mengenai penilaian permasalahan 'komersial, keuangan dan ekonomi', menyajikan tinjauan umum mengenai model keuangan yang umum bagi proyek KPS, serta penerapannya dalam menilai kelaikan komersial.
Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011) *How to Engage with the Private Sector in Public- Private Partnerships in Emerging Markets*, World Bank/PPIAF	Bab 8: Pengelolaan Interaksi Awal dengan Sektor Swasta menjelaskan prosedur untuk mempersiapkan dan melaksanakan kegiatan pengenalan ke pasar.
4ps Public Private Partnerships Programme (2002) *4ps Guidance and Case Study*, London.	Menyediakan tips dan panduan untuk melaksanakan pengenalan ke pasar dan studi kasus mengenai pengalaman pengenalan ke pasar untuk rumah sakit di Kerajaan Inggris.
Darrin Grimsey & Mervyn K. Lewis (2009) *'Developing a Framework for Procurement Options Analysis', in Akintoye & Beck (eds.) Policy, Finance and Management for Public-Private Partnerships*, Chichester, UK: Wiley- Blackwel.	Menjelaskan keuntungan pengenalan ke pasar dan menyusun latihan pengenalan ke pasar dengan contoh hipotesis sebuah proyek rumah sakit KPS.
Singapore, Ministry of Finance (2004) *Public Private Partnership Handbook* (Version 1)	Mewajibkan badan pelaksana melaksanakan pengenalan ke pasar sebelum pra-kualifikasi, dan menjelaskan jenis informasi yang harus dibagikan pada tahap ini.

Analisa Kesepadanan Nilai dengan Biaya	
United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2011) *Quantitative Assessment User Guide*, London; and (2011) *Value for Money Quantitative Evaluation Spreadsheet*, London	Menyajikan panduan terperinci dan contoh yang telah dikerjakan mengenai pendekatan kuantitif dalam penilaian kesepadanan nilai dengan biaya – menghitung Pembanding Sektor Publik, dan membandingkannya dnegan model referensi KPS, serta alat bantu berupa kertas kerja excel untuk melaksanakan analisa tersebut.
Darrin Grimsey & Mervyn K. Lewis (2005) Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views, *Accounting Forum* 29(4) 345-378	Menjelaskan pendekatan untuk menilai kesepadanan nilai dengan biaya dalam KPS, dan menguraikan pendekatan PSC secara terperinci beserta pro dan kontranya.
Organization for Economic Cooperation and Development (2008) *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Paris	Bab 3 mengenai "ekonomi Kemitraan Pemerintah Swasta: apakah KPS merupakan alternatif terbaik" menjelaskan faktor-faktor penentu kesepadanan nilai dengan biaya dalam KPS, serta bagaimana faktor-faktor tersebut umumnya dinilai.
World Bank (2009) *Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways*	Bab mengenai kesepadanan nilai dengan biaya dan PSC menjelaskan logika di balik analisa kesepadanan nilai dengan biaya, bagaimana PSC digunakan, dan beberapa kekurangannya.
United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2006) V*alue for Money Assessment Guidance*, London.	Menjelaskan secara terperinci bagaimana sebaiknya kesepadanan nilai dengan biaya dinilai pada tiga tahap: penilaian program secara keseluruhan, proyek tertentu, dan selama pengadaan. Panduan ini menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif, dan dilengkapi dengan daftar pengecekan terperinci untuk pendekatan kualitatif.
Leigland, J. (2006) Is the public sector comparator right for developing countries? Appraising publicprivate projects in infrastructure. *Gridlines, 4*	Meringkas berbagai kritik umum mengenai analisa PSC, dan menjelaskan apabila dan bagaimana penggunaan analisa PSC mungkin bermanfaat dalam kontak negara berkembang.
Australia, Infrastructure Australia (2008) *National Public-Private Partnership Guidelines: Volume 4: Public Sector Comparator Guidance*, Canberra	Menyajikan panduan terperinci mengenai cara perhitungan pembanding sektor publik, dan contoh yang telah dikerjakan, termasuk kutipan dari model excel yang digunakan.

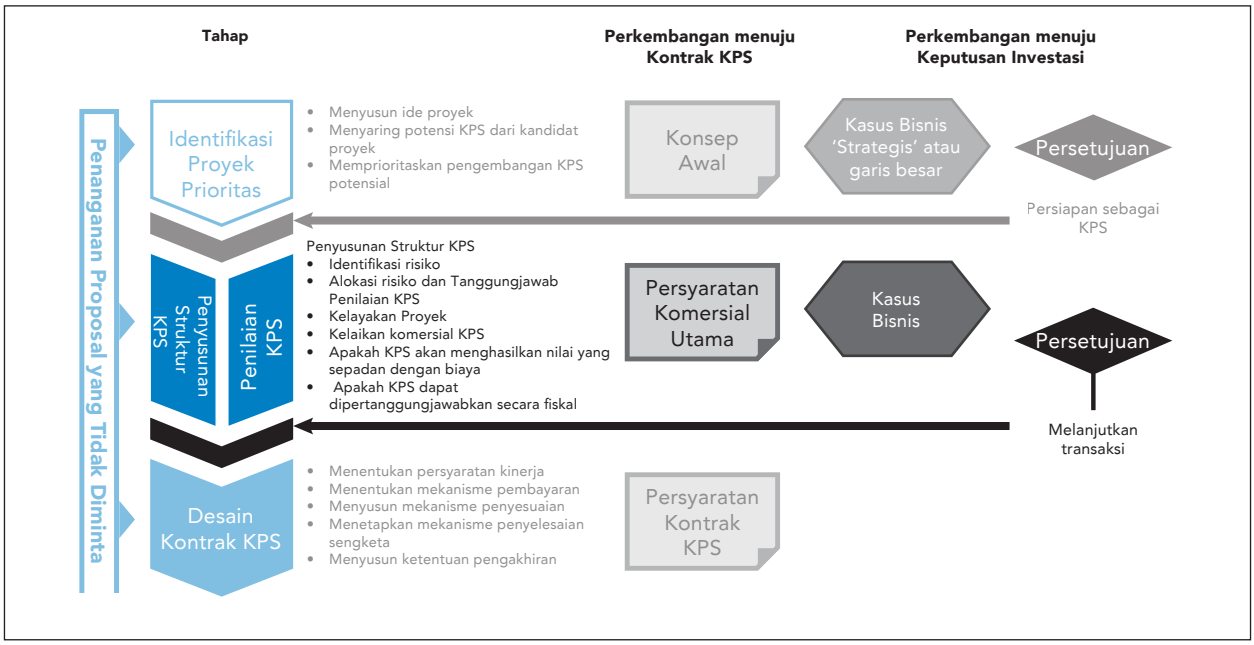
Analisa Kesepadanan Nilai dengan Biaya	
Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2010) ***Nota Técnica: Comparador Público-Privado para la selección de proyectos APP*****, Bogotá**	Memperkenalkan metodologi PSC, menjelaskan seluruh langkah-langkah analitis dan menyediakan contoh yang telah dikerjakan.
Chris Shugart (2006) ***Quantitative Methods for the Preparation, Appraisal, and Management of PPI Projects in Sub-Saharan Africa: Final Report, Gaborone*****, Botswana: New Partnership for Africa's Development**	Menjelaskan beberapa inkonsistensi metodologi dan tantangan dalam PSC – berfokus pada dua permasalahan yang berkaitan: berapa tingkat diskonto yang tepat untuk digunakan dalam perhitungan nilai kini, dan bagaimana biaya risiko harus dipertimbangkan.
Darrin Grimsey & Mervyn K. Lewis (2004) ***Discount debates: Rates, risk, uncertainty and value for money in PPPs*****, Public Infrastructure Bulletin, 1(3) 1-5**	Menjelaskan implikasi pilihan tingkat diskonto dalam membandingkan KPS dan pengadaan publik, dan hubungan antara tingkat diskonto dan alokasi risiko.
Gray, S., Hall, J., & Pollard, G. S. (2010) ***The Public Private Partnership Paradox*****, unpublished manuscript**	Menyajikan pembahasan yang lebih bersifat teoritis mengenai pilihan tingkat diskonto untuk mengevaluasi KPS, dan beberapa pertanyaan metodologis. Juga menjelaskan beberapa permasalahan umum dalam mengembangkan PSC.
Australia, Partnerships Victoria (2009) ***Annexure 6: Frequently asked questions and common problems in Public Sector Comparator (PSC) development*****, Melbourne**	Mendaftar dan menjawab pertanyaan umum mengenai kapan dan bagaimana PSC harus digunakan, dan beberapa pertanyaan metodologis. Juga menjelaskan beberapa permasalahan umum dalam mengembangkan KPS.
European PPP Expertise Centre (2011) ***The Non- Financial Benefits of PPPs: A Review of Concepts and Methodology*****, Luxembourg**	Menjelaskan kekurangan analisa PSC standar, yang menilai biaya fiskal tetapi tidak memperhitungkan biaya dan manfaat nonfinansial. Menyarankan pendekatan alternatif yang memperhitungkan manfaat nonfinansial dalam PSC.
New Zealand, National Infrastructure Unit (2009) ***Guidance for Public Private Partnerships in New Zealand*****, Auckland**	Bab 5: Opsi Pengadaan menguraikan logika dan analisa untuk menilai apakah mengadakan suatu proyek sebagai KPS berpotensi menghasilkan nilai yang sepadan dengan biaya. Hal ini mencakup ananisa manfaat vs. biaya kuantitatif sederhana antara KPS dan pengadaan publik.
Analisa Fiskal	
Tim Irwin (2003) ***Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support*****, World Bank Working Paper No. 10**	Bab 6: Membandingkan Biaya Berbagai Instrumen yang Berbeda menjelaskan bagaimana pemerintah dapat menilai biaya berbagai jenis dukungan fiskal bagi KPS – termasuk hibah berbasis keluaran, hibah dalam bentuk natura, keringanan pajak, penyertaan modal, dan jaminan.
Organization for Economic Cooperation and Development (2008) ***Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*****, Paris.**	Bab 3 mengenai "ekonomi Kemitraan Pemerintah Swasta: apakah KPS merupakan alternatif terbaik" menjelaskan bagaimana keterjangkauan suatu KPS dapat dinilai.
European PPP Expertise Centre (2011) ***State Guarantees in PPPs: A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation, and Management*****, Luxembourg**	Menguraikan berbagai penjaminan negara yang digunakan dalam KPS – meliputi penjaminan keuangan, dan ketentuan-ketentuan kontrak seperti penjaminan pendapatan, atau pembayaran kompensasi pengakhiran. Menjelaskan mengapa dan bagaimana masing-masing penjaminan digunakan, prosedur penilaian nilai penjaminan, dan cara terbaik untuk mengelola penjaminan.
Australia, Infrastructure Australia (2008) ***National Public-Private Partnership Guidelines: Public Sector Comparator Guidance*** **(Vol. 4) Canberra.**	Bab 16: Identifikasi, alokasi dan evaluasi risiko menjelaskan secara terperinci berbagai metodologi untuk menilai risiko (dan kewajiban kontinjensi) dalam KPS.

Analisa Fiskal	
Tim Irwin (2007) Government Guarantees: *Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, World Bank	Menjelaskan secara komprehensif mengapa dan bagaimana pemerintah bersedia menanggung kewajiban kontinjensi dalam proyek KPS dengan menyediakan penjaminan. Menjelaskan secara terperinci bagaimana nilai penjaminan tersebut dapat dihitung, dilengkapi dengan contoh.
Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2005) *Pasivos Contingentes*, Bogotá.	Presentasi Kementerian Keuangan Kolombia mengenai kerangka kerja konseptual dan hukum, serta metodologi yang digunakan di Kolombia untuk mengelola kewajiban kontinjensi.
Chile, Ministerio de Hacienda (2010) *Informe de Pasivos Contingentes 2010*, Santiago	Menjelaskan kerangka kerja konseptual untuk menilai kewajiban kontinjensi dan eksposur kewajiban kontinjensi pemerintah. Hal ini meliputi informasi kuantitatif (nilai maksimum dan perkiraan biaya) atas jaminan pemerintah untuk proyek KPS (konsesi).
Tim Irwin & Tanya Mokdad (2010) *Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa*, World Bank.	Menjelaskan pendekatan yang diambil Negara Bagian Victoria, Australia, Chile, dan Afrika Selatan, terhadap analisa persetujuan, dan pelaporan kewajiban kontinjensi yang ditimbulkan oleh KPS. Lampiran 1 menjelaskan secara terperinci metodologi yang digunakan di Chile untuk menilai jaminan pendapatan dan jaminan nilai tukar.
Perú, Ministerio de Economía y Finanzas, *Pasivos Contingentes*, Lima.	Menyajikan laporan metodologi, hasil, dan latar belakang nilai kewajiban kontinjensi yang ditimbulkan proyek-proyek KPS di Peru.

3.3 Penyusunan Struktur Proyek KPS

'Menyusun struktur proyek KPS' berarti mengalokasikan Tanggungjawab, hak, dan risiko masing-masing pihak yang terlibat ke dalam kontrak KPS. Alokasi tersebut didefinisikan secara terperinci dalam kontrak KPS. Penyusunan struktur proyek pada umumnya dikembangkan melalui tahap berulang, dan bukan serta merta menyusun suatu kontrak terperinci. Langkah pertama adalah mengembangkan konsep awal proyek ke dalam persyaratan komersial utama – yaitu, garis besar hasil yang dipersyaratkan, Tanggungjawab dan risiko yang ditanggung oleh masing-masing pihak, dan cara pembayaran kepada pihak swasta. Persyaratan komersial utama pada umumnya cukup terperinci sehingga para praktisi mampu menilai KPS yang disusulkan, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.1: *Identifikasi Proyek KPS*, sebelum mengalokasikan sumber daya yang diperlukan untuk mengembangkan rancangan kontrak KPS secara terperinci.

Gambar 3.4: Penyusunan Struktur KPS



Gambar 3.4: *Penyusunan Struktur KPS menunjukkan posisi penyusunan struktur KPS* – hingga tingkat persyaratan komersial utama – dalam proses pengembangan secara keseluruhan. Sebagaimana dijelaskan dalam pengantar Modul ini, penyusunan struktur KPS dan penilaian KPS pada praktiknya merupakan proses paralel dan berulang. Informasi dari studi kelayakan dan analisa kelaikan ekonomi merupakan masukan penting dalam penyusunan struktur KPS – sebagai contoh, mengidentifikasi risiko-risiko teknis utama, dan menyediakan estimasi permintaan dan kesediaan pengguna untuk membayar layanan yang disediakan. Struktur KPS kemudian dipergunakan sebagai input dalam analisa kelaikan komersial, keterjangkauan dan kesepadanan nilai dengan biaya – dalam tahap ini, mungkin diperlukan perubahan terhadap alokasi risiko yang diusulkan. Tujuan analisa tersebut pada umumnya adalah menyusun struktur KPS sedemikian rupa sehingga memenuhi kriteria penilaian yang relevan sebagaimana dinyatakan dalam Kotak 3.3: *Kriteria Penilaian Proyek KPS* – dalam arti, memiliki kelayakan teknis dan kelaikan ekonomi, kelaikan komersial, dapat dipertanggungjawaban secara fiskal, dan menghasilkan nilai yang sepadan dengan biaya.

Titik awal penyusunan struktur KPS adalah penyusunan konsep proyek: yaitu, garis besar fisik, teknologi yang akan digunakan, hasil yang akan disediakan dan masyarakat yang akan dilayani oleh proyek tersebut. Hal-hal tersebut pada umumnya dikembangkan sebelum keputusan untuk melaksanakan proyek dalam bentuk KPS diambil, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.1: *Identifikasi Proyek KPS*.

Spesifikasi terperinci mengenai hasil yang disyaratkan, untuk dituangkan ke dalam kontrak KPS, dijelaskan lebih lanjut dalam Bab 3.4: *Penyusunan Rancangan Kontrak KPS*. Sebagian besar sumber daya dalam penyusunan struktur proyek KPS difokuskan pada pengidentifikasian dan pengalokasian risiko proyek. Pendekatan ini masuk akal, mengingat alokasi risiko yang tepat merupakan dasar dari berbagai Faktor-Faktor Penggerak Nilai KPS yang dijelaskan dalam Kotak 1.2: F*aktor-Faktor Penggerak Nilai KPS*. Berdasarkan pendekatan ini, elemen lain dalam struktur KPS – seperti alokasi Tanggungjawab dan mekanisme pembayaran – berakar dari alokasi risiko. Contohnya, risiko konstruksi dapat dialokasikan

kepada pihak swasta, dengan pertimbangan pihak swasta memiliki kualifikasi terbaik untuk mengelola konstruksi. Maka, Tanggungjawab dan hak untuk membuat seluruh keputusan yang berkaitan dengan konstruksi juga harus dialokasikan kepada pihak swasta. Mekanisme untuk mengalokasikan risiko komersial kepada pihak swasta dapat berupa penetapan mekanisme pembayaran 'pengguna membayar'.

Bab ini mengikuti literatur yang ada, mulai dari identifikasi dan penentuan prioritas risiko proyek (3.3.1: *Identifikasi Risiko*), kemudian menjelaskan proses alokasi risiko (3.3.2 *Pengalokasian Risiko*), 3.3.3: *Menuangkan Alokasi Risiko dalam Struktur Kontrak*, kemudian menjelaskan hubungan alokasi risiko dengan aspek-aspek lain dalam struktur proyek.

3.3.1 Identifikasi Risiko

Langkah pertama dalam penyusunan struktur KPS pada umumnya dimulai dengan menyusun daftar komprehensif tentang seluruh risiko yang terkait dengan proyek. Daftar tersebut dikenal sebagai 'daftar risiko'. Dalam konteks ini, risiko merupakan variasi dalam nilai proyek yang tidak dapat diperkirakan – dari sudut pandang sebagian atau seluruh pemangku kepentingan – yang timbul dari 'faktor risiko' dasar tertentu. Contohnya, 'risiko permintaan' adalah risiko bahwa nilai proyek, dan pendapatan proyek, akan lebih rendah (atau lebih tinggi) dari perkiraan karena permintaan yang lebih rendah (atau lebih tinggi) dari perkiraan. Buku Irwin mengenai jaminan dan risiko KPS menyajikan definisi risiko secara lebih terperinci [#161].

Risiko KPS bervariasi, tergantung pada negara tempat proyek terkait dilaksanakan, sifat proyek, dan aset dan layanan yang terlibat. Meskipun demikian, risiko-risiko tertentu bersifat umum dalam berbagai jenis proyek KPS. Risiko-risiko tersebut pada umumnya dikelompokkan dalam kategori risiko, yang seringkali merupakan risiko yang terkait dengan fungsi tertentu (seperti konstruksi, operasional, atau pembiayaan), atau tahap proyek tertentu (seperti pengakhiran).

Kotak 3.7: Kategori Risiko KPS

Kategori risiko di bawah ini merupakan risiko yang umum ditemui dalam berbagai KPS:

- Lokasi – risiko yang terkait dengan ketersediaan dan kualitas lokasi proyek, seperti biaya dan waktu yang diperlukan untuk memperoleh loksai tersebut, perizinan yang diperlukan atau memastikan ruang milik jalan untuk pembangunan jalan, dampak geologis atau kondisi lokasi lainnya, serta biaya untuk memenuhi standar lingkungan hidup.

- Rancangan, konstruksi, dan pelaksanaan – risiko bahwa konstruksi memakan waktu lebih lama atau biaya lebih besar dari perkiraan, atau risiko bahwa rancangan atau kualitas konstruksi mengakibatkan aset tersebut tidak memadai untuk memenuhi persyaratan proyek.

- Operasional – risiko keberhasilan operasional, termasuk risiko gangguan ketersediaan layanan atau aset, risiko bahwa antarmuka jaringan tidak bekerja sebagaimana mestinya, atau biaya untuk mengoperasikan dan memelihara aset terkait ternyata berbeda dari perkiraan.

- Permintaan, dan risiko komersial lainnya – risiko bahwa penggunaan layanan berbeda dari perkiraan, atau pendapatan tidak dapat dihasilkan sebagaimana diperkirakan sebelumnya.

- Perundang-undangan atau politik – risiko keputusan perundang-undangan atau politik atau perubahan dalam kerangka kerja perundang-undangan sektor yang membawa dampak merugikan terhadap proyek. Contohnya, hal ini dapat berupa kegagalan memperbaharui persetujuan dengan semestinya, keputusan perundang-undangan yang keras dan tidak adil, atau dalam kondisi ekstrim, pelanggaran kontrak atau pengambillalihan.

- Perubahan dalam kerangka hukum – risiko adanya perubahan dalam undang-undang atau peraturan umum yang membawa dampak merugikan bagi proyek, seperti perubahan dalam perpajakan perusahaan secara umum, atau dalam peraturan yang mengatur pertukaran mata uang, atau repatriasi laba.

- Wanprestasi – risiko bahwa pihak swasta yang terlibat dalam kontrak KPS ternyata tidak memiliki kemampuan finansial maupun teknis untuk melaksanakan proyek.

- Ekonomi atau finansial – risiko bahwa perubahan dalam tingkat suku bunga, nilai tukar atau inflasi membawa dampak merugikan terhadap hasil pelaksanaan proyek.

- Keadaan kahar *(Force Majeure)* – risiko yang tidak dapat diasuransikan bahwa kejadian eksternal yang berada di luar kendali pihak-pihak dalam kontrak, seperti bencana alam, perang atau kerusuhan sipil, dapat berdampak pada proyek.

- Kepemilikan aset – risiko yang terkait dengan kepemilikan aset, termasuk risiko keusangan teknologi atau risiko bahwa nilai aset pada saat kontrak berakhir ternyata berbeda dari perkiraan.

Untuk mendapatkan perincian lebih lanjut, lihat bab mengenai evaluasi dan pengalihan risiko karya Yescombe [#295], dan bab mengenali alokasi risiko karya Delmon [#58, Bab 5], keduanya dimulai dengan uraian mengenai jenis-jenis risiko yang umum dihadapi KPS.

Terdapat banyak sumber yang menyajikan daftar risiko 'standar' dan alokasi risiko yang disarankan, dalam beberapa kasus untuk jenis proyek spesifik. Beberapa contoh disajikan dalam Bab 3.3.2: *Pengalokasian Risiko*. Daftar standar ini dapat menjadi sumber daya yang berguna sewaktu mengidentifikasi risiko proyek untuk KPS tertentu. Tetapi, proyek KPS seringkali memiliki fitur atau situasi yang unik – contohnya, kondisi geologis tertentu pada rute jalan yang diusulkan. Artinya, badan pelaksana harus memanfaatkan jasa konsultan yang berpengalaman untuk membantu mengidentifikasi daftar risiko proyek yang komprehensif.

Penilaian dan Penentuan Prioritas Risiko

Mempertimbangkan nilai penting berbagai risiko seringkali berguna untuk memfokuskan upaya pengalokasian risiko. Beberapa risiko jauh lebih signifikan dibandingkan risiko lainnya: dalam hal seberapa besar kemungkinan risiko tersebut akan terjadi, seberapa besar dampak risiko tersebut terhadap hasil proyek, atau keduanya. Risiko dapat dinilai baik secara kuantititatif maupun kualitatif.

Nota panduan Infrastruktur Australia mengenai perhitungan PSC [#14, halaman 84-109] menyajikan panduan yang terperinci untuk mengidentifikasi risiko dan penerapan teknik kuantitatif untuk mengevaluasi risiko. Buku panduan ADB mengenai analisa risiko dalam evaluasi proyek [#7, halaman 9- 18] juta memuat bab yang menguraikan teknik-teknik kuantitatif untuk menilai risiko.

Pada praktiknya, sebagian besar badan pelaksana melaksanakan pendekatan yang lebih bersifat kualitatif pada tahap ini. Panduan mengenai pengelolaan risiko yang diterbitkan oleh Victoria Managed Insurance Authority [#22, halaman 79-83] menyediakan panduan yang bermanfaat tentang 'peta suhu' risiko – suatu pendekatan penilaian risiko kualitatif, yang mengategorikan risiko berdasarkan kemungkinan terjadinya serta dampaknya. Farquharson *et al* [#95, Lampiran B] menyajikan sebuah contoh 'daftar risiko' untuk suatu proyek KPS, yang juga menggunakan pendekatan kualitatif. Setiap risiko dikategorikan sebagai rendah, medium, atau tinggi untuk 'status risiko' (kemungkinan terjadi) dan 'dampak'. Sebagian besar upaya harus diarahkan untuk mengelola risiko-risiko yang diidentifikasi sebagai risiko yang memiliki kemungkinan terjadi dan dampak yang tinggi.

3.3.2 Pengalokasian Risiko

Pengalokasian risiko dalam konteks KPS berarti memutuskan pihak mana dalam kontrak KPS yang akan menanggung biaya (atau meraih manfaat) dari perubahan dalam hasil proyek yang diakibatkan oleh masing-masing faktor risiko. Pengalokasian risiko proyek dengan baik adalah cara utama bagi KPS untuk mencapai kesepadanan nilai dengan biaya yang lebih baik. Iossa *et al* [#159, halaman 20] menjelaskan dua tujuan utama pengalokasian risiko. Pertama adalah menciptakan insentif bagi para pihak untuk mengelola risiko dengan baik – dan dengan demikian meningkatkan manfaat proyek atau mengurangi risiko. Tujuan kedua adalah mengurangi biaya risiko proyek secara keseluruhan dengan 'mengasuransikan' para pihak dari risiko yang tidak bersedia mereka tanggung. Kotak 3.8: *Pengalokasian Risiko Pembebasan Lahan* – umumnya merupakan risiko signifikan bagi proyek KPS.

Kotak 3.8: Pengalokasian Risiko Pembebasan Lahan

Pembebasan lahan dapat menjadi salah satu aspek pengembangan proyek KPS yang paling menantang – penundaan dalam menguasai lahan dapat menciptakan gangguan yang signifikan atau bahkan menghambat proyek-proyek KPS yang menjanjikan. Terdapat beberapa opsi untuk menghadapi risiko-risiko yang terkait dengan penundaan atau kesulitan pembebasan lahan. Beberapa pemerintah mengadopsi kebijakan untuk membebaskan lahan sebelum meluncurkan suatu proyek ke pasar, dengan demikian menanggung dan mengeluarkan risiko ini dari persamaan kontraktual – seperti yang diterapkan dalam proyek transportasi di India. Pemerintah lainnya mengalokasikan Tanggungjawab untuk mengidentifikasi lahan yang diperlukan untuk proyek terkait, dan Tanggungjawab untuk melaksanakan proses yang diperlukan untuk memperoleh lahan tersebut, kepada pihak swasta. Pemerintah lainnya mempersiapkan proses pembebasan lahan dengan saksama, mememerinci kebutuhan lahan dan identifikasi pemilik, tetapi kemudian mengalihkan Tanggungjawab untuk membebaskan lahan tersebut kepada mitra swasta. Opsi terbaik mungkin tergantung pada keadaan – tak kalah pentingnya adalah peraturan yang berlaku mengenai pembebasan lahan wajib.

Buku Panduan India mengenai Jalan Raya, dalam Modul 3: Alat Bantu dan Sumber Daya, menyajikan beberapa contoh baik dan buruk mengenai cara menangani pembebasan lahan. Makalah Jonathan Lindsay [#176] membahas pembebasan lahan wajib secara terperinci.

Prinsip-Prinsip Pengalokasian Risiko

Prinsip sentral dalam alokasi risiko adalah setiap risiko harus dialokasikan kepada pihak manapun yang memiliki kemampuan terbaik untuk mengelola risiko tersebut. Buku Irwin mengenai jaminan dan risiko KPS [#161, halaman 56-62] memberikan definisi yang lebih tepat atas prinsip tersebut, menyatakan bahwa setiap risiko harus dialihkan kepada pihak yang:

- Paling mampu mengendalikan kemungkinan terjadinya risiko tersebut – contohnya, pihak swasta biasanya berTanggungjawab atas konstruksi proyek, karena mereka memiliki keahlian terbaik di area tersebut. Hal ini juga berarti pihak swasta harus menanggung biaya penundaan atau kelebihan biaya proyek.

- Paling mampu mengendalikan dampak risiko terhadap hasil proyek, dengan menilai dan mengantisipasi risiko dengan baik dan merespon risiko tersebut. Contohnya, walaupun tidak ada pihak yang sanggup mengendalikan risiko gempa bumi, apabila pihak swasta berTanggungjawab atas desain proyek, maka pihak swasta dapat menggunakan teknik untuk mengurangi kerusakan yang mungkin timbul apabila terjadi gempa bumi.

- Mampu menyerap risiko dengan biaya terendah, apabila kemungkinan terjadi dan dampak risiko tersebut tidak bisa dikendalikan. Biaya suatu pihak untuk menyerap suatu risiko tergantung pada beberapa faktor, termasuk: sejauh mana risiko tersebut berkolerasi dengan aset dan kewajiban lain yang dimilikinya; kemampuan pihak tersebut untuk mengalihkan risiko tersebut (contohnya, kepada pengguna layanan melalui perubahan harga, atau kepada pihak ketiga melalui asuransi); dan sifat dari penanggung risiko akhir. Contohnya, kemampuan pemerintah membagi risiko kepada pembayar pajak berarti biaya pemerintah untuk menanggung risiko lebih rendah dibandingkan pihak swasta, mengingat pemegang saham merupakan penanggung risiko akhir.

Sebagaimana dijelaskan dalam publikasi OECD mengenai pembagian risiko dan kesepadanan nilai dengan biaya dalam KPS [#194, halaman 49-50], menerapkan prinsip-prinsip tersebut bukan berarti mengalihkan risiko sebanyak-banyaknya kepada pihak swasta. Pengalihan risiko-risiko yang dapat dikendalikan atau dimitigasi dengan baik oleh pihak swasta dapat membantu menurunkan biaya proyek secara keseluruhan dan meningkatkan kesepadanan nilai dengan biaya. Tetapi, semakin besar total risiko yang dialihkan kepada pihak swasta, maka imbal hasil atau 'premi risiko' yang dikenakan investor penanam modal akan semakin tinggi, dan mengumpulkan pembiayaan berbasis utang akan semakin sulit.

Prinsip-prinsip dan penerapan alokasi risiko dalam KPS semakin sering menjadi topik riset dan literature akademis. Contohnya, artikel Ng dan Loosemor mengenai alokasi risiko dalam KPS [#190] menguraikan kategori risiko KPS dan pendekatan alokasi, serta menyajikan satu studi kasus mengenai alokasi risiko dalam proyek Jalur Kereta Api New Southern (sebuah jalur kereta bawah tanah antar bandara-kota) di New South Wales, Australia. Artikel Bing *et al* mengenai alokasi risiko dalam proyek-proyek KPS/PFI di Kerajaan Inggris [#31] mengkaji cara pengalokasian risiko dalam proyek PFI pada praktiknya, untuk mengidentifikasi preferensi alokasi risiko. Kajian IDB mengenai pengalaman KPS Spanyol [#28] mencakup beberapa contoh alokasi risiko yang digunakan dalam berbagai jenis proyek, dari jalan hingga rumah sakit.

Keterbatasan alokasi risiko

Terdapat beberapa batasan atas alokasi risiko dalam proyek KPS. Keterbatasan tersebut termasuk hal-hal di bawah ini:

- Tingkat perincian alokasi risiko - secara teori, setiap risiko proyek dapat diidentifikasi, dan dialokasikan kepada pihak yang paling mampu menanggung risiko tersebut, dengan demikian meningkatkan kesepadanan nilai dengan biaya. Pada praktiknya, seperti yang dijelaskan Irwin [#161, halaman 63-65] biaya yang diperlukan untuk melakukan proses tersebut akan terlalu tinggi, dan kemungkinan akan melebihi manfaat yang dihasilkan dalam hal risiko yang terlibat tidak terlalu signifikan. Dalam banyak kasus, risiko dialokasikan per kelompok, terkadang dengan pengecualian untuk risiko signifikan tertentu. Contohnya, pihak swasta mungkin menanggung seluruh risiko konstruksi, kecuali beberapa risiko geologis utama tertentu. Pemerintah dapat menyediakan kekebalan khusus untuk risiko geologis tersebut.

- Risiko yang tidak dapat dialihkan – beberapa jenis risiko tidak dapat dialihkan melalui kontrak KPS. Contohnya, pihak swasta akan selalu menanggung risiko politis tertentu risiko bahwa pemerintah akan mengingkari kontrak atau mengambil alih aset proyek. Lembaga internasional seperti Badan Penjaminan Investasi Multilateral atau Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) menyediakan asuransi risiko politik untuk membantu memitigasi risiko ini.

- Besarnya risiko yang dialihkan kepada pihak swasta – penanam modal pihak swasta dalam kontrak KPS – yaitu perusahaan KPS – hanya terpapar risiko sesuai dengan nilai modal yang ditanamkan. Terlebih lagi, kreditur pada umumnya hanya menerima risiko dengan tingkat yang relatif rendah, sejalan dengan imbal hasil yang diharapkan. Dalam praktiknya, hal ini berarti seberapa besar risiko yang dapat dialihkan dibatasi oleh nilai ekuitas dalam perusahaan proyek, sebagaimana dijelaskan oleh Erhardt dan Irwin [#72]. Apabila kerugian yang timbul atas suatu risiko ternyata lebih tinggi dibandingkan modal yang ditanamkan, penanam modal dapat menelantarkan proyek. Karena pada akhirnya pemerintah tetap berTanggungjawab untuk memastikan penyediaan layanan, sisa risiko proyek tetap ditanggung oleh pemerintah – sebagaimana dijelaskan oleh Iossa *et al* [#159, halaman 25].

Kombinasi dari berbagai keterbatasan tersebut di atas berarti karakteristik suatu negara memengaruhi kemungkinan pengalihan risiko. Studi Ke *et al* mengenai alokasi risiko [#168] menunjukkan hal ini, melalui perbandingan alokasi risiko untuk proyek-proyek di Tiongkok, Yunani, dan Kerajaan Inggris.

Matriks alokasi risiko

Hasil dari proses alokasi risiko pada tahap ini seringkali disebut sebagai matriks alokasi risiko. Matriks alokasi risiko menyajikan daftar risiko – umumnya diurutkan berdasarkan kategori – dan menetapkan pihak mana yang menanggung risiko. Alokasi risiko ini kemudian diterapkan dalam praktik dengan memasukkan klausul yang tepat dalam kontrak KPS sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.4: *Penyusunan Rancangan Kontrak KPS*. Farquharson *et al* [#95, Lampiran B] menyajikan contoh 'daftar risiko' (atau matriks risiko) sebuah proyek KPS.

Beberapa pemerintah merangkum prinsip-prinsip alokasi risiko tersebut di atas dalam 'alokasi risiko terpilih', seringkali disajikan dalam bentuk matriks alokasi risiko terpilih. Alokasi terpilih ini mungkin

bersifat umum, atau spesifik untuk sektor atau jenis proyek tertentu. Matriks tersebut pada umumnya merupakan titik awal pengalokasian risiko untuk proyek tertentu, menimbang masing-masing proyek pada umumnya memiliki karakteristik tertentu sehingga dibutuhkan alokasi risiko yang berbeda untuk mencapai kesepadanan nilai dengan biaya yang lebih baik. Matriks alokasi risiko harus ditinjau kembali sebelum penandatanganan kontrak untuk memastikan Tanggungjawab tiap-tiap pihak dalam kontrak tersebut telah sah dan mengikat menurut hukum. Pemeriksaan akhir ini juga dapat berperan sebagai mekanisme penjaga gerbang tambahan.

Berikut ini adalah contoh-contoh alokasi risiko terpilih dan matriks alokasi risiko:

- Infrastructure Australia telah menerbitkan 'prinsip-prinsip komersial standar' bagi proyek infrastruktur ekonomi maupun sosial [#15], yang menjelaskan pengalokasian risiko dan Tanggungjawab secara terperinci.

- Panduan Pengantar tentang KPS Hong Kong [#131, Lampiran E] menyajikan contoh matriks risiko proyek KPS untuk fasilitas pengolahan air yang terperinci.

- Manual KPS Pemerintah Rio de Janeiro [#35, Lampiran 2], menyajikan contoh matriks risiko untuk proyek infrastruktur KPS.

- Manual KPS Afrika Selatan, Modul 4: Studi Kelayakan KPS [#219, Lampiran 4] mencakup matriks risiko KPS standar – yang menyajikan daftar risiko dan menguraikan mekanisme mitigasi risiko dan alokasi risiko untuk masing-masing risiko.

3.3.3 Menuangkan Alokasi Risiko dalam Struktur Kontrak

Sebagian besar literatur KPS berkonsentrasi pada alokasi risiko. Beberapa literatur dapat memberikan kesan bahwa setelah alokasi risiko terpilih ditentukan, maka alokasi risiko tersebut dapat tertuang dengan lancar dalam kontrak yang terperinci. Kesan seperti ini dapat menyesatkan, karena banyak praktisi KPS yang berpengalaman akan menjalani tahap perantara. Dalam tahap ini, para praktisi KPS menetapkan elemen-elemen lain dalam struktur kontrak, seperti: "siapa melakukan apa?", dan "bagaimana mekanisme aliran pembayaran?" Sayangnya, sumber-sumber yang menjelaskan bagaimana alokasi risiko tertuang dalam struktur kontrak secara keseluruhan relatif terbatas.

Buku panduan World Bank untuk KPS dalam layanan air [#273, halaman 97-124] merupakan pengecualian, dan secara spesifik menguraikan proses pengalokasian Tanggungjawab dan risiko pada saat yang bersamaan – karena setiap Tanggungjawab pada umumnya terkait dengan sekumpulan risiko. Contohnya, pihak swasta mungkin berTanggungjawab atas penagihan pendapatan, yang mengandung risiko bahwa beberapa pelanggan mungkin tidak akan membayar. Pihak swasta mungkin berTanggungjawab atas konstruksi, yang mengandung serangkaian risiko. Upah buruh, waktu pengantaran peralatan serta biaya dan waktu yang diperlukan untuk memperoleh izin dapat memengaruhi total biaya dan waktu konstruksi, baik secara positif maupun negatif.

Maka buku panduan tersebut menguraikan suatu pendekatan mengenai penyusunan struktur kontrak, dimulai dengan mengidentifikasi area-area Tanggungjawab atau fungsi-fungsi utama: rancangan dan konstruksi aset baru, pembiayaan, operasional, dan pemeliharaan (untuk keterangan lanjut mengenai fungsi-fungsi ini, lihat Bab 1.1: *Memahami KPS: Definisi Kemitraan Pemerintah Swasta*). Dengan demikian,

Tanggungjawab spesifik untuk masing-masing fungsi dapat ditentukan, dan risiko yang berkaitan dengan masing-masing Tanggungjawab dapat diidentifikasi.

Buku panduan tersebut juga menguraikan hubungan erat antara menetapkan perincian mekanisme pembayaran – dalam hal ini, mekanisme peninjauan tarif karena buku panduan ini berfokus pada proyek yang dibiayai pengguna – dan alokasi risiko. Bab 3.4.2: *Mekanisme Pembayaran membahas masalah ini secara lebih mendalam.* Melalui generalisasi pendekatan ini, dapat disimpulkan bahwa pola pikir yang menentukan jenis KPS (lihat Bab 1.1: *Memahami KPS: Definisi Kemitraan Pemerintah Swasta*) dengan mempertimbangkan apakah pemerintah atau pihak swasta merupakan pihak yang lebih mampu melaksanakan masing-masing 'fungsi' utama (Rancang, Bangun, Guna, Pelihara, dan Pembiayaan atau Design, Build, Operate, Maintain & Finance) mungkin membantu. Alokasi fungsi ini mungkin dilakukan berdasarkan analisa pihak mana yang paling mampu menanggung risiko inheren yang terkait dengan masing-masing fungsi. Pertimbangan mengenai hubungan kelembagaan dan kendala politis juga memengaruhi keputusan pihak mana yang akan melaksanakan fungsi yang mana.

Setelah suatu jenis KPS dasar ditentukan, proses alokasi risiko selanjutnya dapat dipandang sebagai penjelasan atas alokasi fungsi-fungsi dasar. Contohnya, apabila pihak swasta berTanggungjawab atas fungsi 'Membangun', tetapi pihak pemerintah tetap menanggung risiko geoteknis, hal ini akan dituangkan dalam rancangan kontrak sebagai suatu pengecualian atas prinsip fungsional dasar bahwa seluruh risiko terkait konstruksi seharusnya dikelola dan diserap oleh pihak swasta.

Di samping alokasi fungsi, elemen kunci lainnya dalam struktur kontrak adalah mekanisme aliran pembayaran. Mekanisme pembayaran dapat mengikuti alokasi fungsi dan risiko. Contohnya, apabila pihak swasta lebih mampu mengelola risiko penagihan dan risiko permintaan, maka pihak swasta kemungkinan akan menerima remunerasi secara langsung dari tarif pengguna. Tetapi, apabila pihak swasta mampu mengelola risiko penagihan tetapi tidak diminta untuk menanggung risiko permintaan, maka struktur pembayaran mungkin melibatkan pihak swasta untuk menagih tarif pengguna dan menyerahkannya kepada badan otoritas pemerintah, sementara badan otoritas pemerintah kemudian membayar pihak swasta atas ketersediaan aset, dengan bonus karena mencapai tingkat penagihan yang tinggi.

Terakhir, satu unsur pelengkap yang penting dipertimbangkan dalam menentukan mekanisme pembayaran adalah menetapkan cara pengukuran, pemantauan dan pelaksanaan kinerja. Contohnya, pembayaran pemerintah mungkin tergantung pada ketersediaan aset, dengan tujuan mengalihkan sebagian besar risiko operasional kepada pihak swasta. Pengalihan risiko tersebut hanya dapat dicapai dalam kenyataannya apabila standar yang perlu dipenuhi sehubungan dengan 'ketersediaan' dinyatakan dengan jelas dan dapat dilaksanakan. Bab 3.4.1: *Persyaratan Kinerja* menyajikan perincian lebih lanjut.

Sumber-sumber berikut ini memberikan panduan lebih lanjut mengenai keterkaitan antara Tanggungjawab, risiko, hak, dan mekanisme pembayaran, yang dapat diserap dalam pengembangan struktur kontrak:

- Irwin [#161, halaman 61] secara singkat menjelaskan bagaimana Tanggungjawab, hak, dan risiko seharusnya dialokasikan bersama-sama. Pemikiran ini berawal dari prinsip alokasi risiko, yaitu suatu risiko dialokasikan kepada pihak yang memiliki kemampuan terbaik untuk mengelola risiko tersebut: pertimbangan tersebut hanya berlaku apabila pihak tersebut juga diberikan hak dan Tanggungjawab untuk membuat keputusan sehubungan dengan risiko tersebut.

- Iossa *et al* [#159, halaman 26-31] juga menjelaskan bagaimana jenis kontrak KPS yang berbeda – dengan alokasi fungsi kepada pihak swasta yang berbeda dan mekanisme pembayaran yang berbeda – pada umumnya berhubungan dengan alokasi risiko yang berbeda. Penulis juga menjelaskan [halaman 33 – 34] bagaimana spesifikasi hasil, mekanisme pembayaran dan alokasi risiko perlu diselaraskan dengan erat.

- Buku Panduan KPS daring India [#143] Modul 1: Latar Belakang KPS memiliki bagian tentang 'varian model KPS", yang menjelaskan alokasi risiko yang umum dalam berbagai jenis kontrak KPS yang berbeda, dengan demikian memberikan panduan bagaimana alokasi risiko dapat dituangkan dalam pilihan struktur kontrak dasar.

Referensi Utama: Penyusunan Struktur Proyek KPS	
Referensi	**Keterangan**
Tim Irwin (2007) *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, World Bank	Bab 4 mendefinisikan risiko, dan menjelaskan prinsip-prinsip alokasi risiko dalam proyek KPS. Bab 4 menyajikan contoh-contoh penerapan prinsip-prinsip tersebut dalam praktik, untuk tiga risiko: risiko nilai tukar, risiko insolvensi, dan risiko kebijakan.
Yescombe, E. R. (2013) Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance, 2nd edition, Elsevier Science, Oxford.	Bab 14 mengenai evaluasi dan pengalihan risiko menjelaskan jenis-jenis risiko yang umum dihadapi proyek-proyek KPS.
Jeff Delmon (2009) *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risks* (2nd ed) London: Kluwer Law International.	Bab 5 mengenai alokasi risiko menjelaskan kategori risiko KPS dengan lebih mendalam.
Australia, *Infrastructure Australia (2008) National Public-Private Partnership Guidelines: Public Sector Comparator Guidance* (Vol. 4) Canberra.	Bab 16: Identifikasi, alokasi dan evaluasi risiko menjelaskan secara terperinci berbagai metodologi untuk menilai risiko KPS secara kuantitatif.
Asian Development Bank (2002) *Handbook for Integrating Risk Analysis in the Economic Analysis of Projects*, Manila, Philippines.	Bab 3 menjelaskan teknik kuantitatif untuk menilai risiko.
Australia, Victoria Managed Insurance Authority (2010) *Risk Management: Developing and Implementing a Risk Management Framework*, Melbourne.	Panduan umum mengenai kerangka kerja manajemen risiko yang dikembangkan bagi manajer sektor publik di Negara Bagian Victoria, Australia. Dilengkapi dengan contoh-contoh penilaian risiko, dan templat manajemen risiko.
Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011) *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*, World Bank/PPIAF.	Lampiran B merupakan "daftar risiko" suatu proyek KPS, menyediakan contoh matriks alokasi risiko dan pendekatan kualitatif untuk menilai dan memprioritaskan risiko.
Iossa, E., Spagnolo, G., and Vellez, M. (2007) *Contract Design in Public-Private Partnerships*, World Bank.	Bab 3 mengenai "alokasi risiko, insentif, dan jenis-jenis KPS" menjelaskan risiko yang umum dihadapi oleh kontrak KPS, serta prinsip-prinsip alokasi risiko yang efektif berikut keterbatasannya, dan alokasi risiko yang umum dalam berbagai jenis kontrak KPS.
Organization for Economic Cooperation and Development (2008) *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Paris.	Bab 3 mengenai "ekonomi kemitraan pemerintah swasta" menyajikan satu bab mengenai peran dan sifat risiko, yang menjelaskan tentang konsep pengalihan risiko secara optimal.

Referensi Utama: Penyusunan Struktur Proyek KPS	
Referensi	**Keterangan**
Ng & Loosemore (2006) Risk allocation in the private provision of public infrastructure, International Journal of Project Management, 25(1) 66-77	Menjelaskan klasifikasi dan alokasi risiko dalam proyek KPS, dan menyajikan studi kasus mengenai alokasi risiko untuk proyek jalur kereta api KPS di Australia.
Bing, Akintoye, Edwards & Hardcastle (2005) *The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK, International Journal of Project Management,* 23(1) 25-35	Menilai bagaimana risiko dialokasikan dalam proyek KPS di Kerajaan Inggris pada praktiknya.
Banco Interamericano de Desarrollo (2009) *Experiencia española en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructuras*, Washington, D.C	Kajian mengenai pengalaman KPS Spanyol. Mencakup penjelasan mengenai struktur proyek yang umum menurut sektor dan dilengkapi dengan berbagai contoh proyek-proyek KPS yang berhasil.
Ke, Y., Wang, S., & Chan, A. P (2010) Risk Allocation in PPP Infrastructure Projects: Comparative Study, *Journal of Infrastructure Systems*, 16(4) 343-351	Membandingkan alokasi risiko dalam proyek-proyek KPS di Tiongkok, Yunani, dan Kerajaan Inggris, mempelajari bagaimana karakteristik suatu negara memengaruhi alokasi risiko yang dapat diterapkan pada praktiknya.
Australia, Infrastructure Australia (2008) *National Public Private Partnership Guidelines: Commercial Principles for Social Infrastructure* (Vol. 3), and (2011) *National Public Private Partnership Guidelines, Commercial Principles for Economic Infrastructure* (Vol. 7), and (2011) *National Public Private Partnership Guidelines: Roadmap for applying the Commercial Principles*, Canberra.	Menjelaskan secara terperinci bagaimana risiko dan Tanggungjawab akan dialokasikan dalam proyek infrastruktur sosial (berdasarkan model pemerintah membayar) dan proyek infrastruktur ekonomi (berdasarkan model pengguna membayar). Rencana Kerja tersebut menjelaskan bagaimana prinsip-prinsip komersial tersebut seharusnya digunakan sebagai titik awal untuk mengembangkan kontrak bagi proyek tertentu.
Hong Kong Efficiency Unit (2008) *An Introductory Guide to Public Private Partnerships* (2nd ed), Hong Kong, China	Bab 6 menyajikan panduan mengenai manajemen risiko. Lampiran E menyajikan contoh matriks alokasi risiko untuk sebuah fasilitas pengolahan air.
Brasil, Governo do Rio de Janeiro (2008) Manual de Parcerias Público-Privadas, Rio de Janeiro.	Lampiran 2 menyajikan contoh matriks risiko yang umum.
South Africa, National Treasury (2004) *PPP Manual Module 4: PPP Feasibility Study*, Johannesburg	Lampiran 3 menyajikan panduan untuk menghitung nilai risiko. Lampiran 4 menyajikan matriks risiko KPS yang terstandarisasi – menyajikan daftar risiko, dan menjelaskan mekanisme mitigasi risiko yang umum dan alokasi risiko untuk masing-masing risiko.
World Bank (2006) *Approaches to Private Sector Participation in Water Services: A Toolkit.*	Bab 6: Alokasi Risiko dan Tanggungjawab menjelaskan proses dan prinsip-prinsip pengalokasian risiko dan tanggun jawab, serta bagaimana alokasi tersebut dapat ditetapkan dalam kontrak, termasuk melalui peraturan tarif.
India, Ministry of Finance (2011) *PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes*, New Delhi	Modul 1: Lampiran KPS memiliki bab tentang "varian model KPS", yang menjelaskan alokasi risiko yang umum dalam berbagai jenis kontrak KPS.
España, Ministerio de Economía y Hacienda (2011) Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, *Boletín Oficial del Estado*, 276, I, 117729- 117914	Undang-undang Pengadaan Spanyol mengatur pengadaan kontrak KPS pemerintah yang dapat digunakan di Spanyol. Sebagian struktur kontrak ditentukan oleh undang-undang dan sebagian lagi memiliki alokasi risiko yang fleksibel.
Banco Interamericano de Desarrollo (2009) Experiencia Chilena en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la Provisión de Servicios Públicos, Washington, D.C	Kajian mengenai pengalaman KPS Chile. Mencakup penjelasan tentang struktur proyek yang umum berdasarkan sektor dan dilengkapi dengan berbagai contoh proyek-proyek KPS yang berhasil.

3.4 Penyusunan Rancangan Kontrak KPS

Kontrak KPS merupakan pusat kemitraan, menetapkan hubungan antar pihak, hak dan Tanggungjawab masing-masing pihak, mengalokasikan risiko, dan menyediakan mekanisme untuk menangani perubahan. Pada praktiknya, 'kontrak KPS' dapat meliputi beberapa dokumen dan perjanjian, sebagaimana dijelaskan dalam Kotak 3.9: *Definisi 'Kontrak KPS*.

Kotak 3.9: Definisi 'Kontrak KPS'

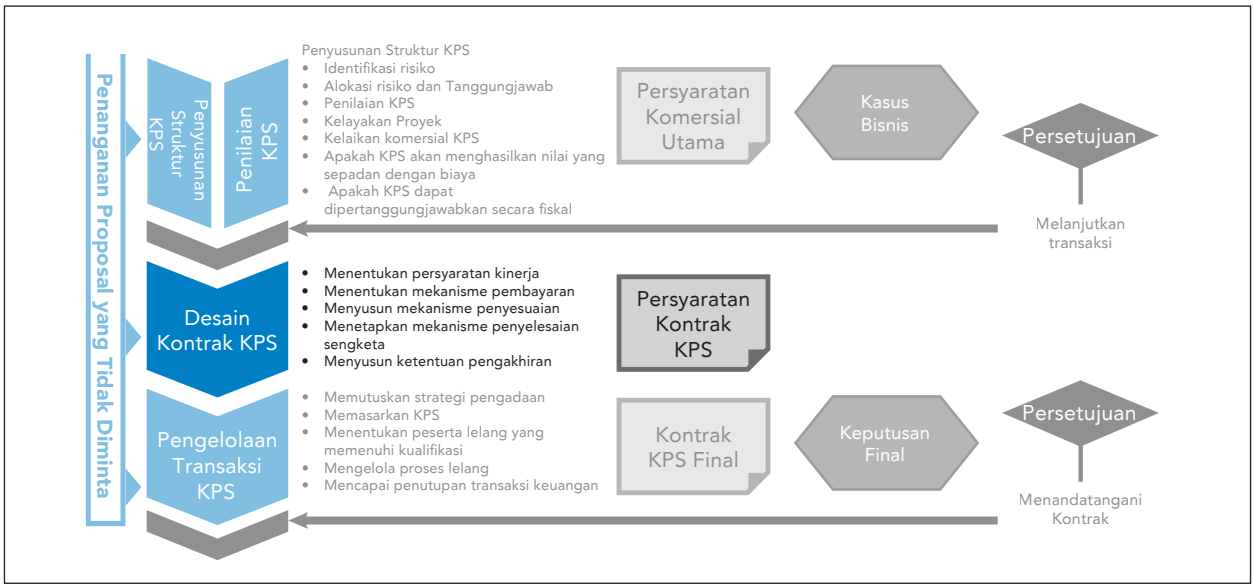
Bab ini menggunakan istilah 'kontrak KPS' untuk mengacu kepada dokumen kontraktual yang mengatur hubungan antara pihak pemerintah dan swasta dalam suatu KPS. Pada praktiknya, 'kontrak KPS' mungkin terdiri lebih dari satu dokumen. Contohnya, suatu KPS untuk merancang, membangun, membiayai, mengoperasikan dan memelihara suatu pembangkit listrik baru, yang memasok listrik secara borongan kepada perusahaan transmisi milik pemerintah, mungkin diatur oleh Perjanjian Pembelian Listrik (PPL) antara perusahaan transmisi dan perusahaan KPS, serta Perjanjian Implementasi antara kementerian pemerintah yang berTanggungjawab dan perusahaan KPS. Setiap perjanjian pada gilirannya mungkin merujuk kepada jadwal atau lampiran guna menetapkan perincian tertentu – contohnya, perincian persyaratan dan pengukuran kinerja.

Di samping kontrak KPS, juga akan terdapat berbagai kontrak antara pihak swasta dengan KPS. Kontrak yang paling utama adalah kontrak antara badan usaha dan kontraktor EPC (*Engineering, Procurement, Construction* atau Rekayasa, Pengadaan, Konstruksi), perjanjiaan pembiayaan antara badan usaha dan krediturnya, dan perjanjian pemegang saham antara investor penanam modal.

(Lihat Bab 1.4: *Pembiayaan KPS* untuk mendapatkan informasi lebih lanjut mengenai struktur kontraktual KPS). Kontrak KPS mungkin tidak akan berlaku efektif sampai perjanjian kontraktual lainnya tersedia. Panduan pedoman EPEC [#83, halaman 23] menyajikan daftar topik yang harus dicakup dalam kontrak KPS yang umum – kontrak terstandarisasi di bawah ini menyediakan contoh lebih lanjut. Buku Panduan mengenai KPS untuk Jalan Raya terbitan PPIAF [#282], dalam bab mengenai kontrak menjelaskan berbagai perjanjian kontraktual yang pada umumnya terlibat dalam berbagai jenis KPS.

Sebagaimana dijelaskan dalam Gambar 3.5: *Tahap Rancangan Kontrak KPS*, rancangan kontrak KPS pada umumnya dibutuhkan sebelum penerbitan Permintaan Proposal (*Request for Proposal*, "RFP"). Rancangan kontrak yang terperinci membutuhkan waktu dan sumber daya yang signifikan – termasuk dari konsultan ahli. Persetujuan pada umumnya dibutuhkan sebelum melanjutkan ke rancangan terperinci dan menginvestasikan sumber daya tersebut. Rancangan kontrak KPS pada umumnya dicantumkan dalam Permintaan Proposal (RFP) yang dikirimkan kepada calon peserta lelang. Dalam kasus tertentu, kontrak KPS yang diterbitkan bersama RFP tidak dapat diubah. Dalam kasus lain, kontrak tersebut mungkin diubah sesuai dengan hasil interaksi dengan peserta lelang selama proses transaksi. Rencana Kerja dan Panduan KPS Nasional Australia [#16] menyajikan gambaran umum mengenai pengembangan kontrak KPS dan perkembangannya pada masing-masing tahap pelaksanaan KPS.

Gambar 3.5: Tahap Penyusunan Rancangan Kontrak KPS



Tujuan dari penyusunan rancangan kontrak KPS

Sebuah kontrak yang dirancang dengan baik memiliki ciri-ciri sebagai berikut: jelas, komprehensif, dan memberikan kepastian bagi pihak-pihak yang mengikat kontrak. Karena KPS bersifat jangka panjang, berisiko, dan kompleks, maka kontrak KPS dengan sendirinya tidak dapat dilengkapi – dalam arti, kontrak tersebut tidak dapat sepenuhnya menetapkan apa yang harus dilakukan dalam setiap keadaan masa depan di dunia. Hal ini berarti, kontrak KPS perlu mengandung fleksibilitas, sehingga kontrak tersebut sedapat mungkin mampu memfasilitasi situasi yang berubah-ubah, untuk menghindari negosiasi ulang atau pengakhiran kontrak.

Maka, tujuan dari penyusunan rancangan kontrak KPS adalah memberikan kepastian apabila mungkin, dan mengikat fleksibilitas bila diperlukan – dengan demikian mempertahankan kejelasan dan membatasi ketidakpastian bagi kedua belah pihak. Hal ini pada umumnya dilaksanakan dengan menciptakan proses dan batasan yang jelas mengenai perubahan. Penerapan jenis kontrak ini pada praktiknya memerlukan lembaga pengelolaan kontrak yang mapan, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.7: *Pengelolaan Kontrak KPS*. Bilamana memungkinkan, melibatkan pihak yang akan mengelola kontrak di masa mendatang dalam menyusun rancangan atau menelaah kontrak KPS dapat membantu memastikan proses manajemen perubahan dapat diterapkan dalam praktiknya.

Isi bab ini

Penyusunan rancangan kontrak KPS merupakan tugas yang kompleks. Bab ini secara singkat menjabarkan beberapa pertimbangan utama – dan menyediakan tautan ke alat bantu, contoh-contoh, dan sumber-sumber lebih lanjut – dalam lima area penyusunan rancangan kontrak KPS:

- Persyaratan kinerja – menetapkan kualitas dan kuantitas aset dan layanan yang dipersyaratkan, beserta mekanisme pemantauan dan pelaksanaan, termasuk penalti.

- Mekanisme pembayaran – menetapkan bagaimana pihak swasta akan menerima pembayaran, melalui tarif pengguna, pembayaran pemerintah berdasarkan pemakaian atau ketersediaan, atau kombinasinya, dan bagaimana bonus dan penalti diperhitungkan dalam mekanisme tersebut.

- Mekanisme penyesuaian – menyusun kontrak sedemikian rupa sehinga meliputi mekanisme untuk menangani perubahan, seperti peninjauan tarif luar biasa, atau perubahan persyaratan layanan.

- Prosedur penyelesaian sengketa – menetapkan mekanisme kelembagaan mengenai prosedur penyelesaian sengketa kontraktual, seperti peran regulator dan pengadilan, atau penggunaan majelis ahli atau dewan arbitrase internasional.

- Ketentuan pengakhiran – menetapkan persyaratan kontrak, ketentuan serah terima, dan keadaan dan implikasi dari pengakhiran lebih awal.

Sebagai satu kesatuan, ketentuan-ketentuan tersebut menetapkan alokasi risiko berdasarkan kontrak. Tentunya dengan tujuan merancang ketentuan-ketentuan tersebut sehingga alokasi risiko yang telah ditentukan (sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.3: *Penyusunan Struktur Proyek KPS* dapat dicapai. Ketentuan-ketentuan mengenai mekanisme penyesuaian dan penyelesaian sengketa dimaksudkan untuk menghindari perlunya negosiasi ulang, dengan memungkinkan adanya perubahan, dan penyelesaian masalah, dalam kerangka kerja yang diatur dalam kontrak.

Banyak negara melakukan standarisasi elemen-elemen dalam rancangan kontrak KPS. Hal ini membantu mengurangi biaya mengembangkan kontrak bagi setiap kontrak KPS. Beberapa negara mengembangkan model kontrak atau klausul kontrak – Tabel 3.1: *Contoh-Contoh Kontrak dan Klausul Kontrak KPS Terstandarisasi* menyajikan beberapa contoh. Negara-negara lain memasukkan beberapa elemen dalam perundang-undangan secara keseluruhan untuk mengatur seluruh kontrak KPS, sebagaimana dijelaskan dalam 2.2: *Kerangka Hukum KPS*. Sebagai contoh, di Chile, mekanisme penyelesaian sengketa ditetapkan dalam Undang-Undang Konsesi. Pelengkap yang berguna bagi panduan dalam bab ini adalah Pusat Sumber Daya Infrastruktur KPS daring World Bank, yang tersedia melalui tautan ini: http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/content/agreements [#285]. Situs web ini menyajikan koleksi kontrak-kontrak KPS aktual dan contoh perjanjian untuk berbagai jenis kontrak dan sektor.

Tabel 3.1 Contoh Kontrak dan Klausul Kontrak KPS Terstandarisasi

Yurisdiksi	Standar	Tautan
Australia	Panduan yang diterbitkan oleh Infrastructure Australia menyajikan prinsip komersial standar untuk KPS infrastruktur sosial dan ekonomi, secara berturut-turut, menjelaskan mengapa dan bagaimana risiko dan Tanggungjawab utama seharusnya dialokasikan dalam kontrak.	Australia, Infrastructure Australia (2008) National PPP Guidelines: Commercial Principles for Social Infrastructure (Vol. 3), Canberra: http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/files/National_PPP_Guidelines_Vol_3_Commercial_Principles_Social_Infrastructure_Dec_08.pdf Australia, Infrastructure Australia (2011) National PPP Guidelines: Commercial Principles for Economic Infrastructure (Vol. 7), Canberra: http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/files/Vol_7_Com merci al_Principles_Economic_Infrastructure_Feb_2011.pdf
India	Penjelasan mengenai model perjanjian untuk KPS dalam berbagai sektor transportasi.	India, Secretariat for Infrastructure (2011) *Model Concession Agreement*. New Delhi: http://infrastructure.gov.in/mca.htm

Yurisdiksi	Standar	Tautan
Belanda	Kontrak KPS standar untuk DPFM untuk bangunan dan DBFMO untuk infrastruktur	Netherlands, Ministry of Finance.(n.d.) *Publications*. The Hague http://www.ppsbijhetrijk.nl/Publicaties?publicatiesoort=Model document (Dutch and English versions)
Selandia Baru	Rancangan kontrak KPS standar	New Zealand, National Infrastructure Unit (2010) *Draft Public Private Partnership (PPP) Standard Contract – Version 2*. Wellington: http://www.infrastructure.govt.nz/publications/draftpppstandardcontract
Pakistan	Ketentuan-ketentuan KPS yang terstandarisasi	Pakistan, Infrastructure Project Development Facility (2007) *Standardised PPP Provisions*. Islamabad: http://www.ipdf.gov.pk/tmpnew/PDF/PPP%20Contractual%20Standardized%20Provisions.pdf
Filipina	Contoh kontrak-kontrak KPS dalam pasokan air minum, informasi- komunikasi-teknologi (ICT), pengelolaan limbah padat, dan transit massal perkotaan. Pusat KPS pada saat ini tengah mengembangkan persyaratan terstandarisasi untuk penerapan yang lebih luas.	Philippines, Public-Private Partnership Center (2011) *PEGR SampleContracts*. Manila: http://ppp.gov.ph/?page_id=671
Afrika Selatan	Ketentuan-ketentuan KPS terstandarisasi yang dipublikasikan bersama dengan Manual KPS Afrika Selatan.	South Africa, National Treasury (2004) Standardised PPP Provisions, Johannesburg: http://intellect-ht.com/images/downloads/docs/12.pdf
Kerajaan Inggris	Kontrak proyek PFI terstandarisasi, mencakup panduan ekstensif mengenai setiap elemen kontrak.	United Kingdom, Her Majesty's Treasury *Standardised contracts* ,London: http://www.hm- treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm

3.4.1 Persyaratan Kinerja

Suatu kontrak perlu menetapkan spesifikasi yang jelas mengenai hal-hal yang diharapkan dari pihak swasta, dalam aspek kualitas dan kuantitas aset dan layanan yang akan disediakan. Contohnya, hal ini dapat meliputi penetapan standar pemeliharaan yang dipersyaratkan untuk suatu jalan, atau penetapan kualitas layanan yang dipersyaratkan dan target perluasan koneksi untuk layanan fasilitas umum yang disediakan langsung kepada pengguna. Indikator dan target kinerja pada umumnya ditetapkan dalam lampiran atas perjanjian utama KPS.

Salah satu fitur utama KPS adalah kinerja sedapat mungkin ditetapkan dalam bentuk keluaran yang dipersyaratkan (seperti kualitas permukaan jalan), dan bukan dalam bentuk masukan (seperti materi dan rancangan pelapisan jalan). Hal ini memungkinkan perusahaan KPS swasta melakukan inovasi dalam upaya memenuhi persyaratan tersebut, sebagaimana dijelaskan dalam Farquharson *et al* [#95, halaman 34]. Untuk mendapatkan panduan dan contoh lebih lanjut mengenai perbedaan spesifikasi keluaran dan masukan, lihat panduan Hong Kong mengenai pengelolaan kontrak alih daya [#130, halaman 32-33], dan Panduan mengenai spesifikasi keluaran yang diterbitkan oleh Kementerian Pertahanan Kerajaan Inggris [#249], yang juga menguraikan proses untuk mengembangkan spesifikasi suatu proyek KPS.

Menetapkan spesifikasi keluaran sebagai ganti masukan membantu menjaga kompetisi tetap terbuka seluas-luasnya. Contohnya, buku sumber daya World Bank mengenai tata kelola sektor listrik menjelaskan

tentang pengadaan sektor listrik, yang menetapkan spesifikasi teknologi tertentu dalam permintaan proposal, dengan tujuan membatasi kompetisi dan memfasilitasi korupsi.

Kontrak KPS harus menetapkan hal-hal berikut ini:

- Target kinerja atau persyaratan keluaran yang jelas. Farquharson *et al* [#95, halaman 34-36] menekankan bahwa target kinerja harus "SMART – artinya, Spesific, Measurable, Achievable, Realistic, Timely atau Spesifik, Dapat diukur, Dapat dicapai, Realistik dan Tepat Waktu" – dan menyajikan contoh target SMART untuk KPS akomodasi pemerintah.

- Bagaimana pemantauan kinerja akan dilaksanakan – yaitu, informasi yang harus dikumpulkan, oleh siapa, dan dilaporkan kepada siapa. Hal ini dapat mencakup peran tim pengelola kontrak pemerintah, pihak swasta, pemantau eksternal, regulator, dan pengguna (lihat Bab 3.7: *Pengelolaan Kontrak KPS*)

- Konsekuensi kegagalan mencapai target kinerja yang dipersyaratkan, yang ditetapkan dengan jelas dan dapat dilaksanakan. Hal ini dapat mencakup:

  - Menetapkan pembayaran penalti, ganti rugi yang wajar atau jaminan pelaksanaan. Iossa *et al* [#159, halaman 47-49] menjelaskan pro dan kontra mekanisme pelaksanaan seperti ini. Kontrak standar KPS Kerajaan Inggris juga meliputi bab mengenai perlindungan terhadap kejadian keterlambatan pelayanan [#234, bab 4], menjelaskan kapan dan bagaimana ganti rugi yang wajar atau jaminan pelaksanaan dapat digunakan.

  - Menetapkan pengurangan pembayaran dalam hal kinerja yang buruk (atau bonus) yang ditetapkan dalam mekanisme pembayaran (lihat Bab 3.4.2: *Mekanisme Pembayaran*).

  - Menjalankan sistem peringatan kinerja formal, serta menetapkan bahwa kinerja tidak memuaskan yang terus menerus terjadi pada akhirnya dapat mengakibatkan pengakhiran karena wanprestasi, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.4.5: *Ketentuan-Ketentuan Pengakhiran Kontrak.*

- Hak turut campur bagi pihak pemerintah, untuk mengambil alih konsesi (pada umumnya bersifat sementara) berdasarkan situasi tertentu yang telah dinyatakan dengan tegas. Sebagaimana dijelaskan oleh Iossa *et al* [#159, halaman 81-83], pada umumnya bertujuan untuk memberikan hak turut campur untuk menangani masalah yang mengancam penyediaan layanan, yang mungkin dapat ditangani dengan lebih baik oleh pemerintah, seperti masalah lingkungan hidup, kesehatan, atau keselamatan yang mendesak.

Sumber-sumber berikut ini menyajikan panduan dan contoh-contoh lebih lanjut mengenai tiga elemen penyusunan persyaratan kinerja tersebut di atas:

- Panduan Konsesi karya Kerf *et al* [#169, halaman 70-74] menjelaskan permasalahan target kinerja beserta contohnya dalam konteks kontrak konsesi untuk fasilitas umum.

- Makalah 4P mengenai pengalaman PFI Kerajaan Inggris [#228, halaman 7-10] menyajikan pengalaman dalam penetapan persyaratan keluaran. Hal ini mencakup kebutuhan adanya kejelasan guna menghindari perbedaan interpretasi, yang mengakibatkan ketidaksepakatan, dan memastikan adanya persyaratan pelaporan yang memadai.

- Manual KPS Afrika Selatan dalam Modul 6 mengenai 'pengelolaan perjanjian KPS' [#219, Modul 6, halaman 25-26] secara singkat menguraikan penetapan persyaratan kinerja, mekanisme pemantauan dan pelaksanaan yang ideal; perincian lebih lanjut diuraikan dalam Ketentuan- Ketentuan KPS Standar Afrika Selatan mengenai 'pemantauan kinerja' [#219, Ketentuan-Ketentuan KPS Standar, halaman 121-133]

- Pemerintah Skotlandia telah mengeluarkan standar persyaratan kinerja berbasis keluaran untuk sekolah-sekolah PFI [#257], yang juga menguraikan beberapa permasalahan utama dalam menetapkan persyaratan kinerja.

- Indikator Kinerja Utama dalam Kemitraan Pemerintah Swasta Departemen Transportasi Amerika Serikat [#268] mengkaji berbagai indikator yang digunakan dalam berbagai negara dan efisiensi indikator-indikator tersebut.

3.4.2 Mekanisme Pembayaran

Mekanisme pembayaran menetapkan tata cara pemberian remunerasi pihak swasta dalam KPS. Penyesuaian pembayaran guna mencerminkan kinerja atau faktor-faktor risiko juga merupakan cara yang penting untuk menciptakan insentif dan mengalokasikan risiko dalam kontrak KPS, sebagaimana dijelaskan dalam Panduan Pedoman EPEC [#83, halaman 24]. Iossa *et al* [#159, halaman 41-49] menyediakan tinjauan umum yang bermanfaat mengenai mekanisme pembayaran KPS. Elemen dasar dalam mekanisme pembayaran KPS dapat terdiri dari:

- Tarif pengguna – yaitu pembayaran yang ditagih oleh pihak swasta secara langsung dari pengguna layanan.

- Pembayaran pemerintah – yaitu pembayaran dari pemerintah kepada pihak swasta atas layanan atau aset yang disediakan. Pembayaran ini dapat bersifat:

  - Berbasis penggunaan – contohnya, tol bayangan atau subsidi berbasis keluaran.

  - Berdasarkan ketersediaan – yaitu, tergantung pada ketersediaan aset atau layanan berdasarkan kualitas yang dipersyaratkan.

  - Subsidi dibayar di muka berdasarkan pencapaian tertentu.

- Bonus dan penalti, atau denda – pengurangan pembayaran kepada pihak swasta, atau penalti atau denda yang harus dibayarkan oleh pihak swasta, karena keluaran atau standar tertentu yang dipersyaratkan tidak tercapai; atau sebaliknya, pembayaran bonus kepada pihak swasta apabila keluaran yang dipersyaratkan berhasil dicapai.

Mekanisme pembayaran KPS dapat mencakup sebagian atau seluruh elemen tersebut, yang seharusnya ditetapkan secara penuh dalam kontrak – termasuk penetapan waktu dan mekanisme pelaksanaan pembayaran pada praktiknya. Pertimbangan utama dalam masing-masing kasus dijelaskan secara singkat di bawah ini, dengan referensi untuk informasi lebih lanjut.

Penetapan tarif pengguna

Ketika suatu konsesi dibiayai dengan mengenakan tarif kepada pengguna, pendekatan penetapan dan penyesuaian tarif menjadi suatu mekanisme alokasi risiko yang penting. Dalam beberapa, KPS, pihak swasta mungkin bebas menentukan tarif dan struktur tarif. Tetapi, sebagian besar KPS yang dibiayai pengguna bergerak dalam sektor yang memiliki karakteristik monopoli, dalam hal ini tarif (dan standar layanan) pada umumnya diatur oleh pemerintah, guna melindungi pengguna. Pertanyaan utama dalam alokasi risiko adalah tata cara perubahan tarif yang diizinkan – contohnya, apabila terjadi perubahan dalam inflasi atau variabel ekonomi lainnya, atau berubahan dalam jenis biaya yang berbeda.

Tarif dapat dikendalikan dengan menetapkan formula tarif dalam kontrak KPS, atau melalui peraturan undang-undang, atau kombinasi dari keduanya. Contohnya, dapat disusun formula tarif yang menetapkan tingkat tarif awal, dan formula untuk otomatis menyesuaikan tarif tersebut secara berkala sesuai dengan pergerakan inflasi. Kontrak KPS mungkin memuat klausul mengenai peninjauan formula tarif secara berkala, pada saat peninjauan tersebut, faktor-faktor lain dapat dipertimbangkan – sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam Bab 3.4.3: *Mekanisme Penyesuaian.*

Panduan Kert *et al* mengenai Konsesi [#169, Bab 3.3 dan 3.4] menyajikan tinjauan umum yang bermanfaat mengenai penetapan harga, dan penyesuaian harga dalam kontrak konsesi yang dibiayai pengguna. Buku petunjuk World Bank mengenai KPS di sektor air [#273, halaman 108-118] juga membahas penyusunan indeks tarif dan pengaturan ulang tarif sebagai mekanisme alokasi risiko untuk KPS yang dibiayai pengguna.

Untuk informasi lebih lanjut mengenai penetapan dan penyesuaian tarif, terdapat berbagai literatur yang tersedia mengenai berbagai pendekatan terhadap penetapan tarif unuk regulasi infrastruktur. Khasanah Pengetahuan World Bank mengenai Regulasi Infrastruktur, yang tersedia dalam jaringan [#288], mencakup modul mengenai penetapan harga (yaitu, penetapan tingkat harga keseluruhan) dan modul mengenai rancangan tarif [yaitu, bagaimana tarif mungkin bervariasi bagi pelanggan yang berbeda atau dalam situasi yang berbeda). Kedua modul menjelaskan permasalahan utama dan menyediakan tautan ekstensif ke sumber-sumber lain.

Penetapan pembayaran pemerintah

Pertimbangan utama dalam menetapkan pembayaran pemerintah meliputi hal-hal di bawah ini:

- Implikasi alokasi risiko yang timbul dari mekanisme pembayaran pemerintah yang berbeda. Contohnya, berdasarkan mekanisme berbasis penggunaan, risiko permintaan dapat ditanggung oleh sektor swasta atau ditanggung bersama; sementara mekanisme pembayaran ketersediaan berarti pemerintah menanggung risiko kekurangan permintaan. Menyediakan subsidi dibayar di muka berarti pihak swasta menanggung risiko yang jauh lebih kecil dibandingkan bila subsidi yang sama diberikan berdasarkan ketersediaan sepanjang jangka waktu kontrak. Makalah Irwin mengenai keputusan dukungan fiskal [#160] menjelaskan beberapa kompromi antara jenis subsidi yang berbeda bagi proyek infrastruktur (di samping pembayaran pengguna), dan bagaimana pemerintah dapat memutuskan pendekatan yang tepat.

- Keterkaitan dengan spesifikasi keluaran dan standar kinerja yang jelas – mengaitkan pembayaran dengan spesifikasi persyaratan kinerja yang jelas merupakan faktor kunci untuk mencapai alokasi

risiko dalam praktik. Lihat Bab 3.4.1: *Persyaratan Kinerja* untuk mendapatkan sumber-sumber lebih lanjut mengenai penetapan spesifikasi kinerja dan target kinerja dalam kontrak. Bab mengenai penetapan bonus dan penalti di bawah ini memberikan keterangan lebih lanjut mengenai penetapan spesifikasi penyesuaian pembayaran yang ideal.

- Penyusunan indeks formula pembayaran – seperti penetapan tarif, pembayaran, baik sebagian atau seluruhnya, dapat dikaitkan dengan indeks faktor risiko tertentu, sehingga pemerintah menanggung atau membagi risiko terkait.

Panduan Pedoman EPEC [#83, halaman 24] menyajikan tinjauan umum yang bermanfaat mengenai cara menetapkan mekanisme pembayaran untuk KPS yang dibiayai pemerintah. Yescombe [#295]menyajikan penjelasan yang lebih mendalam mengenai berbagai opsi yang tersedia beserta implikasinya terhadap alokasi risiko dan kemampuan memenuhi persyaratan bank. Sebuah nota yang dikembangkan oleh Pemerintah Skotlandia [#258] menjelaskan pengalaman dalam mendefinisikan dan melaksanakan mekanisme pembayaran dalam KPS.

Penetapan bonus dan penalti

Dalam KPS yang dibiayai pemerintah maupun pengguna, bonus dan penalti dapat dikaitkan dengan hasil tertentu. Berdasarkan kontrak yang dibiayai pemerintah, bonus dan penalti pada umumnya diterapkan sebagai penyesuaian terhadap pembayaran berkala. Pemerintah juga dapat memberikan bonus atau mengenakan penalti berdasarkan kontrak yang dibiayai pengguna.

Iossa *et al* [#159, halaman 46-47] menyajikan gambaran umum mengenai pembayaran berbasis kinerja. Nota Pemerintah Skotlandia mengenai penyusunan rancangan mekanisme pembayaran untuk KPS [#258, halaman 9-13] menekankan kebutuhan untuk melakukan 'kalibrasi' mekanisme pembayaran – yaitu, meninjau kembali dampak finansial penalti dalam berbagai kombinasi skenario kinerja rendah yang mungkin terjadi. Kontrak model dalam Tabel 3.1: Contoh-Contoh Kontrak dan Klausul Kontrak KPS Terstandarisasi menyajikan contoh-contoh lebih lanjut mengenai penggunaan bonus dan penalti. Sebagai contoh, kontrak KPS standar Kerajaan Inggris mencakup satu bab mengenai mekanisme pembayaran [#234, bab 7], yang juga menyajikan penjelasan mengenai kalibrasi penalti dan bonus berdasarkan analisa keuangan.

3.4.3 Mekanisme Penyesuaian

Proyek-proyek KPS merupakan proyek jangka panjang, dan pada umumnya berisiko dan kompleks. Sebagai contoh, suatu jalan tol baru bukan hanya menghadapi risiko yang jelas terlihat seperti fluktuasi permintaan, tetapi juga risiko yang tidak terlalu jelas terlihat seperti permintaan untuk menyediakan tambahan persimpangan di masa depan, atau memasang teknologi manajemen lalu lintas baru. KPS yang lebih kompleks, seperti kontrak konsesi air, bahkan menghadapi risiko perubahan yang tidak dapat diprediksi. Aset jaringan mungkin bertahan lebih lama atau lebih cepat dibandingkan asumsi yang ditetapkan. Permintaan dalam perubahan tekonologi pengolahan dan distribusi mungkin muncul dari riset kesehatan baru; sementara pertumbuhan perkotaan mungkin menimbulkan permintaan investasi yang besar, terkadang dalam lokasi yang tidak dapat diprediksi.

Artinya, kontrak KPS dengan sendirinya tidak dapat dilengkapi – dalam arti, kontrak tersebut tidak dapat sepenuhnya menetapkan seluruh kemungkinan di masa mendatang. Maka, kontrak KPS perlu mengandung fleksibilitas, sehingga kontrak tersebut sedapat mungkin mampu memfasilitasi situasi yang berubah-ubah, untuk menghindari negosiasi ulang atau pengakhiran kontrak. Mekanisme penyesuaian tersebut pada umumnya bertujuan menciptakan proses dan batasan yang jelas sehubungan dengan perubahan.

Konsep 'keseimbangan keuangan', yang umum ditemui dalam sistem hukum Anglo-Saxon, menyediakan mekanisme umum untuk menangani berbagai jenis perubahan yang berbeda, sebagaimana dijelaskan berikut ini. Mekanisme lainnya lebih spesifik – sehingga mekanisme perubahan persyaratan layanan perubahan formula tarif, penyesuaian biaya lainnya sehubungan dengan perubahan pasar, atau mekanisme penanganan laba restrukturisasi pembiayaan, juga dijelaskan secara bergiliran di bawah ini.

Sebagaimana dijelaskan dalam Panduan Pedoman EPEC [#83, halaman 37-38], pengaturan administratif dan proses penanganan perubahan seringkali ditetapkan lebih lanjut sebagai bagian dari kerangka kerja dan materi pengelolaan kontrak (lihat Bab 3.7.1: Menetapkan Struktur Pengelolaan Kontrak). Meskipun dapat ditetapkan peraturan dan proses untuk menangani perubahan, pada umumnya tetap tersedia ruang untuk kebijaksanaan. Maka, kontrak KPS perlu menetapkan proses yang dapat memberikan keyakinan bagi pihak pemerintah maupun swasta, bahwa kepentingan para pihak akan dihormati.

Klausul keseimbangan keuangan

Sistem hukum Anglo-Saxon pada umumnya mendukung konsep 'keseimbangan keuangan' dalam pegikatan kontrak, yang dapat ditetapkan melalui hukum administratif umum, atau ditetapkan secara lebih terperinci dalam konteks KPS melalui undang-undang KPS khusus atau kontrak tertentu. Ketentuan keseimbangan keuangan memberikan hak kepada operator untuk mengubah persyaratan keuangan utama dalam kontrak sebagai kompensasi dari kejadian yang timbul dari faktor eksternal, yang akan berdampak pada imbal hasil seandainya perubahan tersebut tidak dilaksanakan. Penyesuaian dilaksanakan berdasarkan model keuangan yang disepakati bersama, dan berlaku sepanjang umur kontrak. Tiga alasan perubahan tidak diharapkan yang memberikan hak untuk melaksanakan klausul keseimbangan keuangan pada umumnya ditetapkan sebagai Keadaan Kahar (*Force Majeure*, bencana alam atau kerusuhan sipil berskala besar), *factum principis* (tindakan pemerintah) dan *ius variandi* (perubahan kondisi ekonomi yang tidak diperkirakan). KPS dalam situs web Pusat Sumber Daya Infrastruktur [#286] memberikan informasi dan referensi lebih lanjut mengenai klausul keseimbangan keuangan dalam bab mengenai 'Fitur-Fitur Utama Sistem Hukum Eropa Kontinental dan Anglo-Saxon'.

Perubahan persyaratan layanan

Badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak mungkin menghadapi kesulitan untuk mengantisipasi persyaratan layanan secara akurat sepanjang jangka waktu kontrak. Kontrak pada umumnya mengandung pendekatan untuk menangani perubahan atas persyaratan layanan, sebagai respon terhadap situasi yang berubah-ubah (yang juga dapat mencakup perubahan teknologi). Contohnya, Panduan KPS Hong Kong [#131, halaman 68-71] menjelaskan cara menangani perubahan situasi. Ketentuan-ketentuan kontrak standar Afrika Selatan [#219, Bagian K:50] mengandung klausul untuk mengakomodasi empat kategori variasi: variasi tanpa biaya tambahan; variasi pekerjaan berskala kecil; variasi 'kelembagaan' (perubahan dalam persyaratan layanan); dan variasi yang diajukan oleh pihak swasta.

Perubahan peraturan atau formula tarif

Tarif atau pembayaran pada umumnya ditetapkan dalam bentuk formula, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.4.3: Mekanisme Penyesuaian, sehingga dapat dilakukan penyesuaian berkala atas faktor-faktor seperti inflasi. Kontrak KPS juga dapat memasukkan klausul mengenai mekanisme peninjauan ulang formula tersebut – apakah secara berkala, atau perubahan sekali saja dalam situasi luar biasa (dengan faktor-faktor pemicu yang telah ditetapkan). Karena proses-proses tersebut sejalan dengan peninjauan tarif berdasarkan undang-undang, materi panduan perundang-undangan dapat bermanfaat. Khasanah pengetahuan Bank Indonesia mengenai regulasi infrastruktur [#288] dalam bab tentang regulasi tingkat harga menjelaskan permasalahan utama dalam regulasi tarif, dan memandu pembaca dalam mengakses berbagai referensi yang tersedia.

Pengujian pasar dan penentuan tolak ukur biaya operasional

Beberapa kontrak KPS mengharuskan 'pengujian pasar' atau penentuan tolak ukur secara berkala untuk sub-layanan tertentu dalam kontrak, sehingga biaya terkait dapat disesuaikan dengan kondisi pasar. Hal ini pada umumnya dilakukan apabila KPS tersebut melibatkan penyediaan aset yang berumur panjang (seperti fasilitas sekolah atau rumah sakit) bersama dengan layanan 'lunak' dengan periode kontrak yang pada umumnya lebih pendek (seperti layanan kebersihan). Pendekatan ini paling umum ditemui dalam kontrak-kontrak KPS berdasarkan tradisi PFI Kerajaan Inggris. Salah satu tujuan pendekatan ini adalah harga yang dikenakan untuk layanan lunak harus dijaga agar sesuai dengan kondisi pasar, melalui pengujian atau penentuan tolak ukur secara berkala. Alasan lainnya untuk melakukan pengujian pasar atas layanan 'lunak' adalah penyedia layanan pada umumnya enggan menawarkan suatu harga tetap (dengan indeksasi inflasi sederhana) untuk layanan jenis ini dalam jangka waktu yang panjang, karena biaya aktual kemungkinan akan melebihi indeksasi tersebut.

Nota Gugus Tugas Operasional Kerajaan Inggris merinci panduan tentang pendekatan dalam penentuan tolak ukur dan pengujian pasar [#232]. Departemen Kesehatan Kerajaan Inggris juga mengeluarkan kode praktik terbaik dalam penentuan tolak ukur dan pengujian pasar rumah sakit dalam skema PFI [#232]. Kode tersebut menyajikan panduan mengenai tata cara pengelolaan proses pengujian pasar, yang berfokus pada kontrak fasilitas kesehatan – lihat juga [#254].

Restrukturisasi Pembiayaan

Selama periode pelaksanaan, perubahan dalam profil risiko proyek atau pasar modal mungkin berarti perusahaan KPS dapat mengganti atau menegosiasi ulang utang awal mereka dengan persyaratan yang lebih menguntungkan. Sebagaimana dijelaskan dalam Bab 1.4: Pembiayaan KPS, beberapa kontrak KPS menetapkan peraturan untuk menentukan dan membagi keuntungan dari restrukturisasi pembiayaan. Sebagai contoh, pada tahun 2004 Perbendaharaan Kerajaan Inggris dalam kontrak standar PFI menetapkan pembagian 50:50 atas keuntungan restrukturisasi antara investor dan pemerintah. Panduan Pedoman EPEC mengenai KPS [#83, halaman 35] juga menyajikan ringkasan yang jelas dan singkat mengenai perlakuan restrukturisasi pembiayaan dalam kontrak KPS.

3.4.4 Mekanisme Penyelesaian Sengketa

Karena perjanjian KPS bersifat jangka panjang dan kompleks, kontrak KPS cenderung tidak lengkap, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.4.3: *Mekanisme Penyesuaian*. Apabila hal ini menciptakan ruang untuk perbedaan interpretasi, maka sengketa mungkin timbul. Menetapkan proses penyelesaian sengketa membantu memastikan sengketa dapat diselesaikan dengan cepat dan efisien, tanpa gangguan terhadap layanan – dengan demikian mengurangi risiko gangguan akibat sengketa, baik bagi pihak pemerintah maupun swasta. Mekanisme penyelesaian sengketa dapat dituangkan ke dalam kontrak KPS. Beberapa pemerintah menetapkan mekanisme penyelesaian sengketa dalam undang-undang KPS, yang berlaku atas seluruh kontrak KPS.

Sebagaimana dijelaskan oleh Kerf *et al* [#169, Bab 3.10], mekanisme penyelesaian sengketa dalam KPS meliputi:

- Mediasi – pihak ketiga turut terlibat untuk membantu menyelesaikan sengketa dengan memberikan rekomendasi alternatif penyelesaian ketidaksepakatan. Mediasi digunakan dengan harapan arbitrase resmi tidak perlu dilakukan.

- Bantuan regulator sektor – bagi KPS dalam sektor yang berada di bawah badan regulator independen, badan regulator tersebut dapat diberikan Tanggungjawab untuk menyelesaikan sengketa tertentu. Opsi ini relatif sederhana dan dengan demikian berbiaya rendah, tetapi dapat berisiko bagi pihak swasta, terutama dalam hal adanya kekhawatiran mengenai independensi atau kapasitas regulator.

- Sistem peradilan – pada umumnya, sengketa kontraktual berada di bawah yurisdiksi pengadilan, dan hal ini juga berlaku bagi kontrak KPS. Akan tetapi, pihak-pihak yang terlibat dalam KPS pada umumnya tidak memandang sistem pengadilan sebagai solusi yang tepat untuk menyelesaikan perselisihan, karena sistem peradilan tersebut mungkin lambat, atau tidak memiliki keahlian teknis yang memadai – terutama di negara-negara berkembang. Mekanisme penyelesaian sengketa dalam KPS pada umumnya berupaya sedapat mungkin untuk menghindari penggunaan sistem pengadilan.

- Panel ahli sebagai arbiter – kontrak atau undang-undang KPS dapat membentuk sebuah panel yang terdiri dari tenaga ahli independen, untuk bertindak sebagai arbiter dalam hal terjadi sengketa. Keputusan dapat ditetapkan sebagai tidak mengikat (dalam hal ini, diperlukan mekanisme banding lebih lanjut), atau mengikat.

- Arbitrase internasional – upaya terakhir bagi sebagian besar KPS adalah arbitrase internasional, yang dapat dilakukan di bawah lembaga arbitrase permanen seperti Pusat Penyelesaian Sengketa Investasi Internasional atau International Centre for Settlement of Investment Disputes (lihat Kotak 3.10: *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID)) atau melibatkan pengaturan ad-hoc seperti panel ahli internasional.

Lebih dari satu pendekatan dapat digunakan, sehingga terdapat mekanisme banding atas sengketa apabila metode yang lebih sederhana tidak berhasil. Contohnya:

- Konsesi Chile. Mekanisme penyelesaian sengketa untuk kontrak-kontrak KPS di Chile ditetapkan dalam Undang-Undang Konsesi, dan berpusat pada peran panel ahli independen, sebagaimana dijelaskan dalam kajian Jadresic mengenai pengalaman Chile dengan panel ahli [#165, halaman

25- 26]. Sebuah panel konsiliasi ahli ditetapkan untuk setiap kontrak, terdiri dari tiga ahli – tenaga ahli pertama dipilih oleh pemerintah, kedua dipilih oleh pihak swasta, dan ketiga dipilih berdasarkan kesepakatan bersama. Panel konsiliasi dapat dipanggil untuk mengajukan persyaratan konsiliasi untuk menyelesaikan sengketa, untuk disetujui oleh para pihak. Apabila kesepakatan tidak dapat dicapai, pihak swasta dapat meminta panel konsiliasi untuk bertindak sebagai panel arbitrase (dan mencapai keputusan yang mengikat), atau menyerahkan sengketa pada sistem pengadilan.

- Konsesi Layanan Air Bucharest. Mekanisme penyelesaian sengketa ditetapkan dalam kontrak KPS. Mekanisme tersebut melibatkan regulator ekonomi, regulator teknis yang berada di bawah pemerintah kota, dengan rujukan kepada panel ahli internasional dalam hal pengajuan banding.

- Undang-Undang Federal Meksiko mengenai Akuisisi, Sewa Guna Usaha dan Jasa [#184] menguraikan prosedur penyelesaian konflik selama pelaksanaan kontrak KPS. Secretaría de la Función Pública merupakan organisasi yang berTanggungjawab untuk menangani proses tersebut. Undang-Undang menyatakan bahwa pihak yang berminta harus mengajukan permintaan untuk dukungan penyelesaian sengketa dari Sekretaris. Sekretaris memfasilitasi pertemuan penyelesaian sengketa. Setiap kesepakatan yang dicapai melalui prosedur ini bersifat mengikat, dan pihak-pihak yang terlibat harus menerbitkan laporan yang menunjukkan kemajuan yang dicapai dalam melaksanakan kesepakatan yang dicapai.

- Di Uruguay, Undang-Undang mengenai Kontrak KPS [#269] menetapkan bahwa para pihak wajib menyepakati panel arbitrasi ad-hoc untuk menyelesaikan setiap sengketa.

Kontrak-kontrak standar yang dijabarkan dalam Tabel 3.1: *Contoh-Contoh Kontrak dan Klausul Kontrak Terstandarisasi* menyajikan contoh-contoh lebih lanjut mengenai klausul dan opsi penyelesaian sengketa.

Kotak 3.10: International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)

ICSID, bagian dari World Bank Group, merupakan lembaga internasional otonom yang didirikan berdasarkan Konvensi Penyelesaian Sengketa Investasi antara Negara Bagian dan Negara dari Negara Bagian (*Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States*) (dikenal sebagai Konvensi ICSID atau Konvensi Washington, mulai berlaku pada tahun 1996) dengan lebih dari seratus empat puluh Negara Bagian anggota. Tujuan utama ICSID adalah menyediakan fasilitas konsiliasi dan arbitrase atas sengketa investasi internasional.

Konvensi ICSID berupaya menghilangkan hambatan utama yang ditimbulkan oleh risiko nonkomersial dan ketiadaan metode internasional terspesialisi dalam penyelesaian sengketa investasi terhadap kebebasan aliran investasi swasta internasional. ICSID didirikan oleh Konvensi sebagai forum internasional tidak memihak yang menyediakan fasilitas untuk menyelesaikan sengketa hukum antara pihak-pihak yang memenuhi syarat, melalui prosedur konsiliasi atau arbitrase. Penyerahan sengketa kepada fasilitas ICSID selalu tunduk kepada persetujuan para pihak. ICSID memiliki satu Panel Arbitrase dan Panel Konsiliator (mediator).

Situs web ICSID, https://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp menyediakan informasi dan contoh lebih lanjut mengenai penyelesaian sengketa internasional – termasuk kasus-kasus dalam sektor jalan, jalan kereta api, pelabuhan, bandara, energy, limbah, air, limbah cair, dan sektor-sektor lainnya. Berbagai laporan pemberian kontrak juga tersedia dalam situs web tersebut, dalam Bahasa Inggris dan Perancis. Situs web ini juga menyajikan serangkaian klausul model mengenai konsiliasi dan arbitrase – disajikan dalam Bahasa Inggris, Perancis dan Spanyol.

3.4.5 Ketentuan-Ketentuan Pengakhiran

Dalam sebagian besar kasus, kontrak KPS memiliki persyaratan yang telah ditentukan. Kontrak KPS pada umumnya menetapkan tanggal pengakhiran kontrak, serta pengaturan sehubungan dengan penutupan kontrak dan serah terima aset. Kontrak KPS, atau dalam beberapa kasus, Undang-Undang KPS yang relevan, juga harus menetapkan situasi yang mengakibatkan kontrak dapat diakhiri lebih awal, dan konsekuensi pengakhiran tersebut dalam masing-masing situasi.

Persyaratan kontrak dan serah terima aset

Kontrak KPS pada umumnya menetapkan persyaratan kontrak, dan pengaturan untuk penyerahan kembali aset proyek kepada pemerintah. Pendekatan yang paling umum adalah persyaratan kontrak ditentukan oleh pemerintah, dalam rancangan kontrak, sebagai estimasi terbaik atas waktu yang dibutuhkan pihak swasta untuk mencapai imbal hasil yang dibutuhkan, pada tingkat tarif atau pembayaran yang wajar. Opsi kedua, dengan hasil yang sama, adalah menetapkan tarif atau pembayaran tahunan, dan memberikan hak kepada peserta lelang untuk menentukan jangka waktu kontrak sebagai salah satu variabel utama dalam lelang. Pendekatan ini, contohnya, digunakan dalam program jalan tol Meksiko, yang memberikan konsesi kepada peserta lelang yang menawarkan jangka waktu terpendek [#98].

Alternatif ketiga adalah membiarkan jangka waktu konsesi ditentukan dengan sendirinya oleh sistem, sebagaimana dijelaskan oleh Kerf *et al* [#169, halaman 83], dengan mengundang penawaran lelang berdasarkan nilai kini pendapatan terkecil (*least present value of revenue* (LPVR)). Hal ini berarti konsesi akan berakhir ketika nilai tersebut tercapai – semakin tinggi arus lalu lintas, maka konsesi tersebut akan semakin cepat berakhir. Pendekatan ini diuraikan oleh Engel, Fischer, dan Galetovic [#73] sebagai suatu cara untuk mengelola risiko konsesi dengan jangka waktu tetap, dan telah digunakan untuk jalan tol di Chile dan Kolombia.

Baik Kerf *et al* [#169, halaman 81-82] maupun Iossa *et al* [#159, halaman 73-78] menjelaskan untung-rugi jangka waktu konsesi yang lebih pendek – sehingga pemerintah dapat kembali memasuk pasar untuk melelang kembali konsesi tersebut – dibandingkan kenyataan bahwa pendekatan ini dapat memberikan disinsentif kepada pemegang konsesi dalam menanamkan investasi, terutama mendekati akhir jangka waktu konsesi.

Dengan adanya disinsentif tersebut, kontrak KPS perlu menetapkan dengan jelas pendekatan yang akan diambil sehubungan dengan transisi aset dan operasi KPS pada akhir kontrak. Hal ini pada umumnya mencakup bagaimana kualitas aset akan ditetapkan dan dinilai, apakah ada pembayaran yang perlu dilaksanakan pada saat penyerahterimaan aset, dan bagaimana jumlah pembayaran tersebut ditentukan.

Menetapkan standar serah terima pada awal periode kontrak jangka-panjang memiliki tantangan tersendiri. Sumber-sumber di bawah ini menjelaskan beberapa pendekatan yang dapat diambil:

- Buku petunjuk World Bank mengenai KPS dalam sektor Jalan dan Jalan Raya [#282, Modul 5, Tahap 5] mengenai pengembalian fasilitas pada saat kontrak berakhir menjelaskan bagaimana standar aset pada saat penyerahan kembali dapat ditetapkan dalam konteks sisa masa manfaat bagian yang berbeda-beda dari aset terkait.

- Prinsip-prinsip komersial standar Australia [#15, halaman 120-124] menetapkan penggunaan penilai independen, yang ditunjuk ketika masa berlaku kontrak akan berakhir, guna menilai kualitas aset dan menetapkan 'ketentuan serah terima' yang dipersyaratkan.

- Kontrak PFI standar Kerajaan Inggris [#234] mewajibkan pelaksanaan inspeksi sekitar 2 tahun sebelum kontrak berakhir, yang menjadi dasar penentuan pekerjaan yang diperlukan agar fasilitas terkait memenuhi standar yang dipersyaratkan. Pembayaran imbal jasa dapat ditahan oleh badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak dan dibayarkan hanya bila pekerjaan yang ditentukan telah dilaksanakan.

- Panduan Pedoman EPEC [#83, halaman 42] menjelaskan bagaimana jaminan pelaksanaan atau jaminan dapat digunakan untuk menjaga kualitas aset pada saat serah terima.

Ketentuan-ketentuan mengenai pengakhiran dini

Kontrak KPS perlu menetapkan ketentuan-ketentuan yang memperbolehkan suatu kontrak dapat diakhiri lebih awal, dalam hal ini kepemilikan aset proyek pada umumnya dikembalikan kepada sektor publik. Ketentuan ini mencakup pihak mana yang berhak mengakhiri kontrak dan alasan yang diperbolehkan, dan apakah pembayaran kompensasi akan dilakukan dalam masing-masing kasus.

Terdapat tiga alasan umum yang mungkin menyebabkan pengakhiran dini: wanprestasi yang dilakukan oleh pihak swasta, pengakhiran oleh pihak pemerintah, baik akibat wanprestasi atau demi kepentingan publik, dan pengakhiran dini akibat alasan eksternal tertentu (keadaan kahar). Dalam setiap kasus, pemerintah pada umumnya melaksanakan pembayaran kepada pihak swasta, dan mengambil alih aset proyek (yang dapat dilelang kembali melalui kontrak KPS baru).

Pembayaran kompensasi pengakhiran yang ditentukan secara kontraktual pada umumnya tergantung pada alasan pengakhiran, sebagaimana dirangkum dalam Tabel 3.2: *Jenis-Jenis Pengakhiran Dini dan Pembayaran Kompensasi Pengakhiran.*

Beberapa pendekatan untuk menetapkan pembayaran kompensasi pengakhiran – terutama ketika dikaitkan dengan nilai aset proyek – perlu ditetapkan dengan hati-hati. Sumber-sumber berikut ini memberikan panduan lebih lanjut mengenai penyebab, pengaturan dan pembayaran pengakhiran:

- Panduan Pedoman EPEC [#83, halaman 40-42] menjelaskan masing-masing penyebab pengakhiran dan opsi penetapan pembayaran kompensasi dalam masing-masing kasus.

- Publikasi EPEC yang lebih terperinci mengenai ketentuan-ketentuan pengakhiran [#86] menyajikan suatu kajian mengenai praktik yang berlaku di Eropa saat ini dan panduan mengenai ketentuan-ketentuan pengakhiran dan keadaan kahar dalam kontrak-kontrak KPS.

- Yescombe [#295] juga menjabarkan berbagai penyebab pengakhiran dan opsi yang tersedia sehubungan dengan pembayaran kompensasi pengakhiran, dengan lebih terperinci.

- Erhardt dan Irwin [#72, halaman 46-49] mencatat bahwa klausul pengakhiran KPS melindungi kreditur dari kerugian apapun (yaitu, mencegah perusahaan KPS mengalami kebangkrutan) – mereka menjelaskan mengapa hal ini dapat menimbulkan masalah, dan bagaimana kebangkrutan dapat menjadi opsi yang realistis.

- Clement-Davies mengenai KPS di Eropa Tengah dan Timur [#48, halaman 46] menyediakan informasi lebih lanjut mengenai hak turut campur kreditur.

Kontrak-kontrak standar yang dicantumkan dalam Tabel 3.1: *Contoh-Contoh Kontrak dan Klausul Kontrak KPS Terstandarisasi* juga menyediakan contoh-contoh lebih lanjut mengenai klausul pengakhiran dalam praktik.

Terlepas dari ketentuan-ketentuan dalam kontrak yang disusun dengan hati, pengakhiran dini pada umumnya memakan biaya besar bagi kedua belah pihak, dan merupakan upaya terakhir ketika seluruh jalan lain telah diupayakan. Sebagaimana dijelaskan dalam Panduan Pedoman EPEC [#83, halaman 40], hal ini berarti pembayaran kompensasi pengakhiran yang diatur secara kontraktual merupakan faktor penting, bahkan bila pengakhiran tidak terjadi, karena pengaturan tersebut menetapkan langkah alternatif masing-masing pihak dalam penyelesaian sengketa atau negosiasi ulang.

Pembayaran kompensasi pengakhiran dini pada umumnya disusun sedemikian rupa sehingga penyedia utang selalu memiliki kepentingan untuk mempertahankan kontrak terus berjalan dan layanan tetap beroperasi, dengan demikian mendorong penyedia utang untuk 'turut campur' sebelum masalah kinerja yang buruk menyebabkan terjadinya wanprestasi oleh pihak swasta.

Tabel 3.2: Jenis-Jenis Pengakhiran Lebih Awal dan Pembayaran Kompensasi Pengakhiran

Pengakhiran	Pemicu yang Umum	Menentukan Pembayaran Kompensasi Pengakhiran
Wanprestasi pihak swasta	• Kegagalan menyelesaikan konstruksi • Kegagalan memenuhi standar kinerja yang berlangsung terus-menerus • Insolvensi badan usaha Kreditur pada umumnya diberikan 'hak turut campur' sehingga kreditur dapat mengatasi suatu masalah yang timbul dari kontraktor berkinerja rendah – pengakhiran hanya terjadi apabila upaya ini tidak efektif, atau apabila kreditur memilih untuk tidak menggunakan haknya.	Kompensasi pengakhiran pada umumnya ditetapkan untuk memastikan pemilik modal menanggung beban yang timbul akibat wanprestasi. Kreditur juga dapat diberikan eksposur atas kemungkinan kerugian tertentu – untuk memperkuat insentif untuk memperbaiki masalah – walaupun hal ini dapat memengaruhi kemampuan proyek memenuhi persyaratan bank. Opsi yang tersedia meliputi: • Nilai penuh atau proporsi yang telah ditetapkan dari utang yang belum dilunasi • Nilai buku aset yang telah didepresiasi • Nilai kini bersih atas arus kas masa depan (dengan dikurangi biaya pengakhiran)

Pengakhiran	Pemicu yang Umum	Menentukan Pembayaran Kompensasi Pengakhiran
		• Hasil dari melaksanakan lelang ulang konsesi tersebut ke pasar terbuka – dengan demikian mengatasi kesulitan yang mungkin timbul dalam menemukan ruang anggaran untuk membiayai kewajiban kompensasi pengakhiran yang terealisasi di luar perkiraan.
Wanprestasi pihak pemerintah	Pihak pemerintah gagal memenuhi kewajibannya berdasarkan kontrak	Kontrak yang adil harus memastikan pihak swasta tidak akan dirugikan apabila pihak pemerintah memilih untuk melakukan wanprestasi. Dalam hal ini, pembayaran kompensasi pengakhiran pada umumnya ditetapkan senilai utang **ditambah** besaran modal tertentu, dan dapat mencakup keuntungan masa depan yang hilang (bila ada).
Pengakhiran demi kepentingan publik	Sebagian besar undang-undang pengadaan publik mengizinkan badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak untuk mengakhiri kontrak atas dasar kepentingan publik.	Pada umumnya harus disamakan dengan wanprestasi pihak pemerintah, jika tidak maka akan menciptakan insentif tidak sehat untuk melakukan pengakhiran sukarela dibandingkan wanprestasi (atau sebaliknya).
Kerusakan kahar (*force majeure*) yang berkepanjangan	Perlu didefinisikan secara saksama dalam kontrak, dan terbatas pada keadaan kahar (*force majeure*) yang tidak dapat diasuransi dan berkepanjangan, yang menghalangi pelaksanaan kewajiban.	Pada umumnya di antara dua opsi tersebut di atas, mengingat tidak ada pihak yang bersalah.

Referensi Utama: Penyusunan Struktur Proyek KPS	
Referensi	**Keterangan**
European PPP Expertise Centre (2011) *The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects*, Luxembourg	Bab 2.2.5 mengenai "menyusun rancangan kontrak" secara singkat menjelaskan isi kontrak pada umumnya; Kotak 3 menyajikan perincian lebih lanjut mengenai penetapan mekanisme pembayaran. Bab 4 mengenai Pelaksanaan Proyek menjelaskan penanganan perubahan dalam kontrak, penyelesaian sengketa, dan pengakhiran.
World Bank (2009) *Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways*	Modul 4: Undang-Undang dan Kontrak dalam bagian tentang "kontrak" menjelaskan jenis-jenis kontrak KPS, dan menjelaskan isi dan ketentuan kontrak pada umumnya, termasuk contoh klausul "ketentuan baku". Bab mengenai "perjanjian, jaminan pelaksanaan dan penjaminan" menjelaskan elemen-elemen umum lainnya dalam struktur kontraktual, termasuk perjanjian dengan kreditur.
Infrastructure Australia (A) (2011) *National PPP Guidelines: Roadmap for applying the Commercial Principles*; (B) (2008) *National PPP Guidelines: Commercial Principles for Social Infrastructure* (Vol.3); (C) (2011) *National PPP Guidelines: Commercial Principles for Economic Infrastructure* (Vol.7)	Menjelaskan mengapa dan bagaimana risiko dan Tanggungjawab utama seharusnya dialokasikan dalam kontrak, dalam infrastruktur sosial (pemerintah membayar) dan infrastruktur ekonomi (pengguna membayar). Dokumen rencana kerja tersebut menjelaskan proses penyusunan kontrak, dan memberikan panduan untuk memutuskan prinsip-prinsip komersial yang akan digunakan.
World Bank (2011) *PPP Arrangements / Types of Public-Private Partnership Agreements*, http://ppp. worldbank.org/public-private- partnership/content/agreements	KPS dalam Pusat Sumber Daya Infrastruktur menaungi kumpulan kontrak KPS aktual dan contoh-contoh perjanjian untuk berbagai jenis kontrak dan sektor.
Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011) *How to Engage with the Private Sector in Public- Private Partnerships in Emerging Markets*, World Bank/PPIAF	Bab 4 mengenai "seleksi proyek" mencakup bagian mengenai penetapan persyaratan keluaran, dan menetapkan serta menyajikan contoh spesifikasi keluaran yang "SMART".

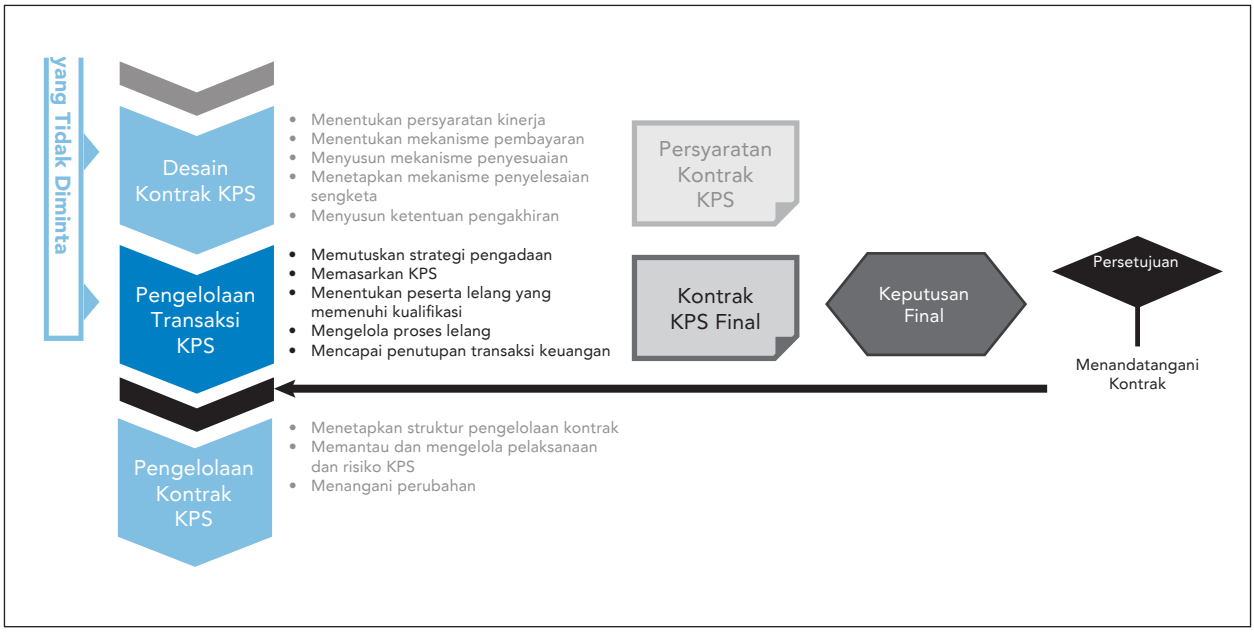
Referensi Utama: Penyusunan Struktur Proyek KPS	
Referensi	**Keterangan**
Hong Kong Efficiency Unit (2007) ***A User Guide to Contract Management, Hong Kong*****, China**	Panduan pengelolaan kontrak, dalam konteks layanan alih daya. Mencakup beberapa bagian yang relevan untuk menyusun rancangan kontrak KPS, termasuk penyusunan spesifikasi layanan, dan penanganan pengakhiran serta penyelesaian sengketa.
United Kingdom, MOD Private Finance Unit (2010) ***Output-Based Specifications for PFI/PPP Projects*****: Version 0.2 Consultation Draft, London**	Menyajikan panduan terperinci mengenai spesifikasi berbasis keluaran, dan proses untuk menyusun spesifikasi suatu proyek KPS.
Iossa, Spagnolo & Vellez (2007) ***Contract Design in Public-Private Partnerships*****, World Bank**	Menyajikan panduan mengenai beberapa elemen dalam rancangan kontrak, termasuk alokasi risiko, rancangan mekanisme pembayaran, menyediakan fleksibilitas dan menghindari negosiasi ulang, jangka waktu kontrak, dan permasalahan kontraktual lainnya sehubungan dengan penanganan perubahan.
United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2007) ***Standardization of PFI Contracts: Version 4*****, London**	Menyajikan panduan terperinci dan susunan kata standar yang dapat digunakan sesuai kondisi mengenai setiap aspek kontrak KPS yang digunakan dalam KPS/PFI Kerajaan Inggris (sebagian besar berupa pengguna membayar). Situs web http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm menyajikan materi tambahan, termasuk versi yang ditandai untuk menunjukkan perubahan dibandingkan versi sebelumnya.
Kerf, Gray, Irwin, Levesque, Taylor & Klein (1998) ***Concessions for Infrastructure: A guide to their design and award*****, World Bank Technical paper no. 399**	Bab 3 "Rancangan Konsesi" menyajikan panduan terperinci mengenai penyusunan rancangan kontrak KPS, berfokus pada kontrak-kontrak penyediaan layanan secara langsung dari pihak swasta kepada pengguna. Topik yang dibahas meliputi pengalokasian Tanggungjawab, penyusunan dan penyesuaian harga, target kinerja, penalti dan bonus, pengakhiran, penanganan perubahan yang tidak diperkirakan, dan penyelesaian sengketa.
4ps (2005) ***Review of Operational PFI and PPP Projects*****, London**	Meringkas hasil wawancara dengan pemangku kepentingan dalam proyek KPS yang sedang berlangsung di Kerajaan Inggris. Mencakup bagian tentang pengalaman penentuan spesifikasi keluaran, mekanisme pembayaran, dan fleksibilitas kontrak.
South Africa, National Treasury (2004) ***PPP Manual Module 6: Managing the PPP Agreement*****, Johannesburg**	Modul 6 manual ini, mengenai "pengelolaan perjanjian KPS" secara singkat menyajikan garis besar bagaimana persyaratan kinerja, mekanisme pemantauan dan penerapan sebaiknya ditetapkan. Ketentuan-ketentuan KPS yang terstandarisasi menguraikan dan menjelaskan ketentuan-ketentuan utama mengenai seluruh elemen dalam kontrak KPS.
United Kingdom, Scottish Government (2004) ***Output Specifications: Building our Future - Scotland's School Estate*****, Edinburgh**	Menguraikan model spesifikasi keluaran untuk proyek KPS sekolah serta beberapa panduan mengenai permasalahan utama dalam menetapkan spesifikasi berbasis keluaran.
United States, Federal Highway Administration (2011) Key Performance Indicators in Public- Private Partnerships: A State-of-the-Practice Report, Washington, D.C.	Deskripsi praktis mengenai praktik-praktik domestik dan internasional sehubungan dengan indikator kinerja utama dalam KPS, berdasarkan kajian literature komprehensif dan delapan studi kasus dari Australia, British Columbia, Kerajaan Inggris dan Amerika Serikat.
World Bank (2006) ***Approaches to Private Sector Participation in Water Services: A Toolkit***	Bab 6.3: merancang peraturan alokasi risiko menjelaskan beberapa aspek rancangan kontrak KPS bagi KPS yang dibiayai pengguna – termasuk mekanisme pembayaran, dan klausul pengakhiran. Bab 7 mengenai pembentukan lembaga untuk mengelola hubungan mancakup pembahasan mengenai penyelesaian sengketa.

Referensi Utama: Penyusunan Struktur Proyek KPS	
Referensi	**Keterangan**
Tim Irwin (2003) *Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support*, World Bank Working Paper No. 10	Menjelaskan berbagai mekanisme pembayaran subsidi proyek infrastruktur – termasuk pembayaran berbasis keluaran dan pembayaran subsidi modal di muka – serta bagaimana pemerintah dapat memutuskan mekanisme yang tepat.
Yescombe, E. R. (2013) Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance, 2nd edition, Elsevier Science, Oxford	Bab 13: mekanisme uang jasa menjelaskan berbagai mekanisme pembayaran yang tersedia (berfokus pada KPS yang dibiayai pemerintah) dan implikasinya terhadap alokasi risiko dan kemampuan memenuhi persyaratan bank. Bab 15: Perubahan Situasi dan Pengakhiran menjelaskan mekanisme untuk menangani perubahan biaya dan risiko (kejadian kompensasi dan pemulihan), hak turut campur dan substitusi, dan ketentuan pembayaran kompensasi pengakhiran untuk berbagai penyebab pengakhiran.
United Kingdom, Scottish Government (2007) *Briefing Note 1: Payment Mechanisms in Operational PPP Projects*, Edinburgh	Menjelaskan pengalaman dalam menetapkan dan melaksanakan mekanisme pembayaran KPS yang dibiayai pemerintah.
Hong Kong Efficiency Unit (2008) *An Introductory Guide to Public Private Partnerships* (2nd ed), Hong Kong, China	Bab 9: Perubahan Situasi memberikan panduan mengenai jenis-jenis perubahan yang harus dapat ditangani kontrak KPS.
Jadresic, A. (2007) *Expert Panels in Regulation of Infrastructure in Chile* (Working Paper No. 2) World Bank	Menjelaskan pendekatan panel ahli yang digunakan di Chile untuk menangani konflik perundang-undangan. Bab 6 berfokus pada penggunaan panel ahli dalam kontrak konsesi pekerjaan publik.
David Ehrhardt & Tim Irwin (2004) *Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy towards Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy*, World Bank Policy Research Working Paper 3274	Menjelaskan permasalahan terkait perlindungan kreditur dari kerugian dalam hal terjadi pengakhiran kontrak akibat wanprestasi pihak swasta, dan memberikan beberapa saran kebijakan sebagai alternatif.
Clement-Davies, C. (2007) *Public-Private Partnerships in Central and Eastern Europe: structuring concessions agreements, in European Bank for Reconstruction and Development* (eds.) Law in Transition 2007: *Public Private Partnerships*, Legal reform in Russia (38-50) London	Membahas beberapa permasalahan utama dalam menyusun perjanjian konsesi di negara-negara transisi – termasuk alokasi risiko, struktur tarif, standar kinerja, penanganan perubahan, pengakhiran dan hak turut campur bagi kreditur.
Juan Carlos Cassagne (1999) *El Contrato Administrativo*, Buenos Aires, Argentina: Lexis- Nexis Abeledo-Perrot	Menyajikan laporan terperinci mengenai kontrak pemerintah, dan kerangka kerja untuk menyusun kontrak tersebut – panduan yang juga dapat diterapkan untuk menyusun rancangan kontrak KPS. Berfokus pada peran kontrak pemerintah, prosedur pengikatan kontrak pemerintah, dampak penandantanganan kontrak, partisipasi pemerintah dalam pengikatan kontrak pemerintah, dan prosedur untuk mengakhiri kontrak.
Cassagne, Juan Carlos & Gaspar Ariño Ortiz (2005) *Servicios Públicos: Regulación y Renegociación*, Buenos Aires, Argentina: Lexis-Nexis Abeledo- Perrot	Menjelaskan reformasi perundang-undangan dalam layanan publik, termasuk mencapai regulasi melalui kontrak KPS yang efektif. Termasuk panduan mengenai mekanisme penyesuaian tarif dan penyelesaian sengketa.
Souto, M. J. (2004) *Direito Administrativo das concessões*, Rio de Janeiro, Brazil: Lumen Juris	Menjelaskan kerangka hukum konsesi di Brazil serta implikasinya terhadap rancangan kontrak KPS.

3.5 Pengelolaan Transaksi KPS

Dalam tahap transaksi, pemerintah memilih pihak swasta yang akan melaksanakan KPS. Tahap ini mengikuti proses penyusunan struktur, penilaian dan persiapan terperinci KPS yang dijelaskan dalam bab sebelumnya dalam Modul ini. Tahap ini menyimpulkan kapan suatu KPS mencapai tahap penutupan transaksi keuangan – yaitu, ketika pemerintah telah memilih dan menandatangani kontrak dengan pihak swasta, dan pihak swasta telah mendapatkan pembiayaan yang diperlukan dan dapat mulai memanfaatkan pembiayaan tersebut untuk proyek KPS.

Gambar 3.6: Tahap Transaksi Proses KPS



Tahap transaksi KPS memiliki tujuan ganda. Pertama adalah memilih perusahaan atau konsorsium yang kompeten. Kedua, adalah mengidentifikasi solusi yang paling efektif dan efisien terhadap tujuan proyek yang diusulkan – baik dari sudut pandang teknis maupun kesepadanan nilai dengan biaya. Untuk tujuan kedua, proses ini pada umumnya menetapkan beberapa parameter kuantitatif utama dalam kontrak: jumlah yang akan dibayar pemerintah, atau tarif yang akan dibayar pengguna untuk membayar aset dan layanan yang disediakan. Mencapai tujuan ini pada umumnya membutuhkan proses pengadaan yang kompetitif, efisien, dan transparan, sebagaimana diuraikan dalam contoh dalam Buku Petunjuk PPIAF untuk KPS dalam Pengadaan Jalan dan Jalan Raya [#282] di bawah judul 'penawaran lelang kompetitif', dan contoh dalam Farquharson *et al* [#95, halaman 112] dalam menjelaskan hasil dari tahap pengadaan.

Mengingat sebagian besar pemerintah menggunakan proses seleksi kompetitif dalam pengadaan kontrak KPS sebagai cara terbaik untuk mencapai transparansi dan kesepadanan nilai dengan uang, bab ini mengasumsikan suatu proses kompetitif dijalankan. Pada praktiknya, mungkin terdapat beberapa situasi ketika negosiasi langsung merupakan opsi yang tepat. Meskipun demikian, sebagian besar alasan yang diajukan untuk melakukan negosiasi langsung hanya dibuat-buat, sebagaimana dijelaskan dalam Kotak 3.11: *Pengadaan Kompetitif atau Negosiasi Langsung*.

Kotak 3.11: Pengadaan Kompetitif atau Negosiasi Langsung

Pada umumnya, proses seleksi yang kompetitif direkomendasikan dalam pengadaan kontrak KPS. Keunggulan utama dari proses tersebut adalah transparansi, dan penggunaan kompetisi untuk memilih proposal terbaik – mekanisme dengan kemungkinan terbesar untuk menghasilkan kesepadanan nilai dengan biaya. Alternatif dari proses kompetitif adalah melakukan negosiasi langsung dengan perusahaan swasta.

Mungkin terdapat beberapa alasan yang tepat untuk melakukan negosiasi secara langsung, tetapi jumlahnya relatif sedikit – contoh dapat dilihat dalam panduan Kerf *et al* mengenai konsesi [#169, halaman 109 – 110] atau buku petunjuk KPS sektor air World Bank [#273, halaman 170] dalam bab mengenai negosiasi langsung. Alasan-alasan yang tepat dapat mencakup berikut ini:

- Proyek berskala kecil, sehingga biaya proses kompetitif terlalu tinggi dibandingkan dengan tingkat imbal hasil yang diperkirakan.

- Dalam hal terdapat alasan yang meyakinan bahwa tidak ada kepentingan kompetitif – contohnya, perpanjangan suatu aset dengan kontrak yang sudah tersedia.

- Kebutuhan pengadaan segera dalam hal keadaan darurat dan bencana alam, ketika kecepatan merupakan pertimbangan yang lebih penting dibandingkan kesepadanan nilai dengan uang.

Di sisi lain, beberapa alasan yang umumnya diajukan untuk melakukan negosiasi secara langsung dengan pemrakarsa KPS swasta dapat menyesatkan – contohnya dapat dilihat dalam buku petunjuk PPIAF mengenai Jalan dan Jalan Raya [#282] Modul 5 bagian Pengadaan mengenai 'prinsip-prinsip keseluruhan pengadaan'. Contohnya, beberapa pihak berargumen bahwa negosiasi memakan waktu lebih singkat – walaupun pada akhirnya, tantangan dalam dan terhadap proses tersebut seringkali berarti negosiasi langsung pada akhirnya memakan waktu lebih lama. Negosiasi langsung juga seringkali dipertimbangkan ketika usulan KPS berasal dari proposal yang tidak diminta dari perusahaan swasta – tetapi tetap terdapat jalan untuk menerapkan kompetisi dalam hal ini, yang akan membantu memastikan kesepadanan nilai dengan biaya dari proyek yang dihasilkan, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.5: *Pengelolaan Transaksi KPS*. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, beberapa negara tidak mengizinkan proses pengadaan nonkompetitif sama sekali (seperti Brazil, berdasarkan Undang- Undang KPS Federal tahun 2004 [#34]. Di negara-negara lain, negosiasi langsung mungkin diizinkan dalam keadaan tertentu. Contohnya, Undang-Undang KPS Puerto Rico juga mengizinkan negosiasi langsung apabila nilai investasi kurang dari US$5 juta, tidak terdapat minat yang memadai setelah permintaan proposal diterbitkan, proses pengadaan yang normal terlalu membebani, tidak masuk akal, atau tidak praktis, atau teknologi yang diperlukan hanya tersedia dari satu perusahaan [#210, Pasal 9.(b).ii].

Gambar 3.7: Langkah-Langkah Transaksi

Tahap transaksi pada umumnya terdiri dari lima langkah berikut ini, sebagaimana ditampilkan dalam Gambar 3.7: *Langkah-Langkah Transaksi*

- Memutuskan strategi pengadaan, termasuk proses dan kriteria untuk memilih kontraktor KPS.
- Memasarkan proyek KPS mendatang, untuk menarik minat calon peserta lelang (serta kreditur dan sub-kontraktor potensial).
- Mengidentifikasi peserta lelang yang memenuhi kualifikasi melalui suatu proses kualifikasi. Hal ini dapat dilaksanakan sebagai langkah terpisah sebelum permintaan proposal diterbitkan, atau dapat menjadi bagian dari proses lelang.
- Mengelola proses lelang, termasuk mempersiapkan dan menerbitkan Permintaan Proposal, berinteraksi dengan peserta lelang sewaktu proposal disiapkan, dan mengevaluasi penawaran lelang yang diterima untuk menentukan pemenang lelang.
- Menandatangani kontrak KPS dan memastikan seluruh persyaratan untuk mencapai keefektifan kontrak dan penutupan transaksi keuangan telah tercapai. Hal ini mungkin mencakup mendapatkan persetujuan akhir atas kontrak tersebut dari badan pengawas pemerintah.

Bab 3.5.1: *Memutuskan Strategi Pengadaan hingga* bab 3.5.5: *Mencapai Keefektifan Kontrak dan Penutupan* transaksi keuangan menjelaskan masing-masing langkah tersebut, dan menyajikan sumber-sumber dan alat bantu lebih lanjut bagi para praktisi yang berkepentingan dalam mengelola transaksi KPS.

3.5.1 Memutuskan Strategi Pengadaan

Langkah pertama dalam mengelola transaksi KPS adalah menetapkan strategi pengadaan. Hal ini mencakup menetapkan aspek-aspek utama dalam proses pengadaan berikut ini:

- Pra-kualifikasi – apakah proses pra-kualifikasi akan diterapkan untuk memilih perusahaan atau konsorsium yang akan berpartisipasi dalam proses lelang.

- Proses lelang – apakah akan menggunakan proses satu tahap untuk memilih pemenang lelang, atau proses multi tahap, dalam proses ini proposal dan dokumen lelang mungkin ditelaah dan diulang kembali.

- Negosiasi dengan peserta lelang – sampai sejauh mana diskusi dengan peserta lelang dapat menyebabkan perubahan dalam rancangan kontrak awal: baik dalam proses lelang (dengan beberapa peserta lelang), atau setelah penawaran akhir diajukan.

- Dasar pemberian kontrak – apakah proposal akan disusun berdasarkan peringkat dan pemenang lelang ditentukan berdasarkan satu kriteria keuangan atau kriteria yang terkait dengan nilai (setelah melakukan penyaringan atas kualitas teknis), atau berdasarkan evaluasi berimbang antara kriteria keuangan dan teknis.

Bab ini secara singkat menjelaskan masing-masing aspek tersebut, dengan tautan pada panduan, sumber-sumber dan contoh-contoh dalam masing-masing kasus. Bahan pertimbangan tambahan, sebagaimana dijelaskan dalam Bab ini, adalah menangani biaya lelang – apakah peserta lelang akan dikenakan biaya atau diwajibkan menyerahkan jaminan pelaksanaan untuk berpartisipasi dalam proses lelang; atau sebaliknya apakah pemerintah akan memberikan dukungan atas biaya lelang.

Tujuan keseluruhan dari strategi pengadaan sebagaimana dijelaskan di atas adalah menemukan solusi terbaik untuk mencapai tujuan proyek (dari sudut pandang teknis dan kesepadanan nilai dengan biaya), dan memilih perusahaan atau konsorsium yang kompeten untuk melaksanakan solusi tersebut. Pada umumnya, dibutuhkan proses pengadaan yang adil, kompetitif, transaparan, dan efisien untuk mencapai tujuan tersebut. Meskipun demikian, strategi pengadaan terbaik untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut mungkin berbeda sesuai dengan konteks. Contohnya, mengizinkan dialog dengan peserta lelang dapat menghasilkan proposal yang lebih mapan, sebagaimana dijelaskan di bawah ini. Di sisi lain, hal ini dapat menjadikan proses lelang kurang transparan – sehingga mungkin bukan merupakan pilihan yang tepat bagi negara-negara yang menempatkan transparansi dan upaya meminimalkan risiko korupsi sebagai pertimbangan yang lebih penting. Artinya, proses pengadaan terbaik mungkin tergantung kepada konteks masing-masing negara, serta sifat dan kapasitas lembaga pemerintah yang terlibat, serta karakteristik dari proyek tersebut.

Mungkin juga terdapat beberapa kendala dalam menentukan strategi pengadaan. Pertama-tama, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2.2: *Kerangka Hukum KPS*, strategi pengadaan satu KPS mungkin dibatasi oleh undang-undang atau peraturan mengenai pengadaan publik secara keseluruhan. Terlebih lagi, banyak pemerintah memilih untuk menetapkan peraturan pengadaan khusus untuk KPS dalam Undang-Undang KPS, peraturan atau materi panduan – dengan demikian, menentukan strategi pengadaan program KPS secara keseluruhan, dan bukan berdasarkan proyek demi proyek. Langkah tersebut dapat meningkatkan transparansi pengadaan KPS; walaupun mempertahankan fleksibilitas untuk menyesuaikan proses dengan kebutuhan proyek tertentu juga memiliki keunggulan tersendiri.

Tabel 3.3: *Contoh-Contoh Prosedur Pengadaan KPS* di bawah ini menyediakan contoh-contoh proses pengadaan KPS sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan nasional atau internasional.

Terakhir, apabila suatu proyek melibatkan pendanaan dari bank pembangunan multilateral atau badan lainnya, opsi pengadaan juga mungkin dibatasi oleh peraturan pengadaan badan yang memberikan pendanaan. Contohnya, World Bank menerbitkan, dan secara teratur memperbaharui Panduan: Pengadaan Barang, Pekerjaan dan Layanan Nonkonsultan [#283], yang harus dipatuhi setiap proyek yang dibiayai World Bank. World Bank belum menerbitkan panduan khusus untuk pengadaan KPS – Klausul 3.14 dalam panduan ini menyatakan bahwa 'prosedur lelang kompetitif dan terbuka yang dipandang dapat diterima oleh Bank' harus diterapkan atas proyek-proyek KPS.

Tabel 3.3: Contoh Prosedur Pengadaan KPS

Contoh	Referensi	Pra-Kualifikasi	Proses Lelang	Negosiasi dengan Peserta Lelang	Dasar Pemberian Kontrak
Brasil	Undang-Undang Konsesi Federal (Undang-Undang 8987, 1995) [#34] dan Undang-Undang KPS Federal (Undang-Undang 11079, 2004) [#34]	Tidak ada tahap pra-kualifikasi wajib	Proses lelang satu tahap	Tidak terdapat ketentuan hukum mengenai negosiasi dengan peserta lelang selama lelang.	Tarif terendah atau pembayaran terbesar kepada pemerintah atau kombinasi dari keduanya. Apabila terikat, badan pelaksana harus mempekerjakan perusahaan asal Brasil.
Chile	Undang-Undang Konsesi (Undang-Undang 20410, 2010) [#46]	Pra-kualifikasi berdasarkan salah satu dari lima elemen yang ditetapkan oleh undang-undang: kepatuhan hukum, pengalaman teknis dan keuangan, hasil pekerjaan publik sebelumnya, dan kepatuhan terhadap undang-undang tenaga kerja dan jaminan sosial.	Proses lelang satu tahap	Tidak terdapat ketentuan hukum mengenai negosiasi dengan peserta lelang selama lelang. Terdapat ketentuan panduan mengenai negosiasi selama periode pelaksanaan.	Keuangan, atau kombinasi keuangan/teknis
Mesir	Peraturan Eksekutif di bawah Undang-Undang KPS [#71]	Pra-kualifikasi berdasarkan serangkaian kriteria kepatuhan	Dapat menggunakan proses satu tahap; atau dua tahap dengan pengajuan penawaran teknis dan keuangan yang harus diserahkan pada kedua tahap. Penawaran lelang tahap pertama bersifat "tidak mengikat"	Dialog kompetitif diperbolehkan dalam prosedur dua tahap, sebelum penawaran akhir disampaikan.	Keuangan, atau kombinasi keuangan/teknis

Contoh	Referensi	Pra-Kualifikasi	Proses Lelang	Negosiasi dengan Peserta Lelang	Dasar Pemberian Kontrak
'Prosedur terbuka' UE	Dijelaskan dalam Panduan Pedoman EPEC [#83, halaman 22]	Tanpa pra- kualifikasi	Proses lelang satu tahap	Negosiasi maupun dialog dengan peserta lelang tidak diperbolehkan, klarifikasi diizinkan	Keuangan, atau kombinasi keuangan/teknis
'Prosedur terbatas' UE		Pra-kualifikasi – jumlah peserta lelang mungkin dibatasi, tetapi tidak kurang dari lima	Proses lelang satu tahap	Negosiasi maupun dialog dengan peserta lelang tidak diperbolehkan, klarifikasi diizinkan	Keuangan, atau kombinasi keuangan/teknis
'Prosedur negosiasi' UE		Pra-kualifikasi – jumlah perserta lelang mungkin dibatasi antara 3 sampai 5 peserta	Proses negosiasi multitahap berkelanjutan	Diperbolehkan sepanjang proses	Keuangan, atau kombinasi keuangan/teknis
'Dialog kompetitif' UE		Pra-kualifikasi – jumlah perserta lelang mungkin dibatasi antara 3 sampai 5 peserta	Proses lelang multitahap (ini merupakan varian dari 'prosedur negosiasi')	Dialog diperbolehkan dalam semua aspek sebelum penyampaian penawaran akhir. Tidak diperbolehkan adanya perubahan lebih lanjut setelah penawaran akhir disampaikan (klarifikasi diizinkan)	Kombinasi keuangan/teknis
Meksiko	Undang-Undang mengenai Pembelian, Sewa Guna Usaha, dan Layanan kepada Sektor Publik (2000) [#184]	Tidak ada tahap pra-kualifikasi wajib	Proses lelang satu tahap	Tidak terdapat ketentuan hukum mengenai negosiasi dengan peserta lelang selama lelang	Kombinasi kriteria keuangan/teknis1
Filipina	Instruksi dan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang BOT [#202]	Pra-kualifikasi ditetapkan sebagai norma, badan pemerintah dapat memilih kualifikasi 'bersamaan' sebagai alternatif	Proses lelang satu tahap	Negosiasi langsung dengan peserta lelang tunggal diperbolehkan, apabila hanya terdapat satu perusahaan yang memenuhi kualifikasi dan menyerahkan proposal yang memenuhi syarat	Keuangan (setelah kelulusan/kegagalan kriteria kualifikasi dan teknis)

Contoh	Referensi	Pra-Kualifikasi	Proses Lelang	Negosiasi dengan Peserta Lelang	Dasar Pemberian Kontrak
Afrika Selatan	Manual KPS Afrika Selatan Modul 5: Pengadaan [#219]	Pra-kualifikasi jumlah peserta lelang "harus dipertahankan minimum tiga dan maksimum empat" bilamana memungkinkan	Proses satu tahap,kecuali tidak terdapat pemenang lelang yang jelas, dalam hal itu, maka tahap "Penawaran Terbaik dan Terakhir" (BAFO) dapat ditambahkan untuk meminta penawaran final	Umpan balik dari peserta lelang yang memenuhi kualifikasi sangat disarankan **sebelum** menerbitkan RFP. Hanya klarifikasi selama penyusunan dan evaluasi proposal. Dialog dengan peserta lelang diperbolehkan sebelum penerbitan permintaan BAFO	Kombinasi dari keuangan, teknis, dan Pemberdayaan Ekonomi Warga Kulit Hitam (*Black Economic Empowerment*)

1 Metode pemberian kontrak kepada penawaran yang mematuhi persyaratan teknis dan menawarkan harga terendah hanya berlaku apabila penggunaan kriteria poin dan persentase atau manfaat vs. biaya tidak memungkinkan.

Mengidentifikasi peserta lelang yang memenuhi kualifikasi

Sebagian besar proses lelang menetapkan 'kriteria kualifikasi' yang harus dipenuhi seluruh perusahaan yang berpartisipasi. Mewajibkan peserta lelang menjabarkan kualifikasi mereka membantu memastikan pemenang lelang adalah perusahaan yang kompeten dan memiliki kapasitas untuk melaksanakan proyek. Persyaratan kualifikasi yang jelas juga dapat mendorong perusahaan yang berpengalaman untuk berpartisipasi, dan menanamkan sumber daya untuk menyusun proposal yang berkualitas, karena persyaratan tersebut mengurangi risiko proses lelang akan dihambat oleh perusahaan berkualitas rendah yang mengajukan penawaran yang sangat rendah.

Sebagian besar pemerintah mewajibkan peserta lelang memenuhi 'pra-kualifikasi' – yaitu, memeriksa kualifikasi peserta lelang sebelum proses lelang dimulai dengan tujuan membatasi jumlah peserta. Pra- kualifikasi pada umumnya menetapkan peringkat peserta lelang potensial berdasarkan kriteria kualifikasi yang telah ditentukan. Peserta lelang dengan peringkat teratas – pada umumnya antara tiga sampai enam peserta – akan diundang untuk mengajukan proposal.

Alternatif lain adalah menentukan kriteria lulus/gagal kualifikasi, dan menetapkan semua perusahaan yang lulus sebagai memenuhi kualifikasi dan berhak mengajukan proposal. Walaupun pendekatan ini dapat digunakan dalam proses pra-kualifikasi, pendekatan ini lebih umum digunakan bersamaan dengan proses lelang – terkadang disebut sebagai 'pasca-kualifikasi'. Berdasarkan pendekatan ini, peserta lelang dapat melakukan penyaringan mandiri dengan membandingkan kriteria kualifikasi yang dipublikasikan sebelum menanamkan sumber daya untuk menyusun proposal. Untuk proses terbatas berskala besar dan sangat kompleks, proses penyaringan mandiri (dibantu oleh uji tuntas yang akan dilaksanakan pihak penyandang dana atas calon peserta lelang) mungkin cukup ketat sehingga kualifikasi tidak lagi diperlukan.

Pra-kualifikasi memiliki keuntungan maupun kerugian:

- Keuntungan utama adalah membatasi jumlah peserta lelang. Dengan mengurangi jumlah peserta lelang, probabilitas keberhasilan meningkat, dan peserta lelang mungkin menerima insentif untuk menanamkan upaya lebih besar dalam mengembangkan proyek yang efisien dan mengajukan penawaran yang kompetitif. Pada saat yang sama, upaya dan sumber daya yang diperlukan pemerintah untuk mengevaluasi penawaran dapat dikurangi.

- Kerugian utama dalam mengumumkan daftar peserta lelang yang memenuhi pra-kualifikasi kepada masyarakat adalah timbulnya kecenderungan berkolusi. Terlebih lagi, melakukan pra-kualifikasi atas sejumlah peserta lelang pada khusunya, dapat mengakibatkan perusahaan-perusahaan papan atas di kelas yang sama diundang untuk mengajukan penawaran untuk sektor tertentu, menimbulkan godaan lebih jauh untuk berkolusi dalam proses penawaran.

Dalam beberapa negara berkembang (terutama negara dengan program KPS baru) masalah yang dihadapi adalah peserta lelang yang terlalu sedikit dibandingkan terlalu banyak – dalam hal ini, mungkin tidak ada manfaat yang dapat diraih dari pra-kualifikasi, dan pra-kualifikasi mungkin menyebabkan perpanjangan proses pengadaan yang tidak perlu.

Sumber-sumber ini menyajikan diskusi dan perincian lebih lanjut mengenai pro dan kontra pra-kualifikasi:

- Buku Panduan PPIAF untuk KPS Jalan dan Jalan Raya [#282], yang mencakup bagian tentang 'Konsesi: Langkah-Langkah Utama dalam Lelang Kompetitif'

- Nota Teknis World Bank mengenai Pengadaan Kontrak Pengelolaan [#278, halaman 9 – 21] menjelaskan pro dan kontra, dan beberapa masalah yang dapat diatasi pra-kualifikasi

- Farquharson *et al* [#95, halaman 118 – 120] menjelaskan proses pra-kualifikasi, keuntungan dan kerugiannya, dan tantangan potensial yang mungkin dihadapi. Penulis juga menjelaskan opsi dalam tahap 'pra-revisi' untuk negara-negara yang tidak mengizinkan pra-kualifikasi berdasarkan undang-undang pengadaan.

Pada praktiknya, masing-masing negara menerapkan pendekatan yang berlainan. Contohnya, Panduan Praktisi Infrastructure Australia [#16, halaman 16], merekomendasikan penerapan pra-kualifikasi untuk memilih sejumlah peserta lelang tertentu – sekurang-kurangnya tiga, tetapi bisa juga lebih dari tiga. Di sisi lain, Buku Petunjuk KPS Singapura [#216, halaman 60] menghindari penentuan jumlah peserta lelang yang memenuhi kualifikasi pada tahap awal, karena akan membatasi kompetisi. Tabel 3.3: *Contoh-Contoh Prosedur Pengadaan KPS* menyajikan contoh-contoh lebih lanjut mengenai prose pengadaan KPS, termasuk apakah proses pra-kualifikasi diperlukan beserta jenisnya.

Proses lelang

Proses lelang adalah proses sejak penerbitan Permintaan Proposal (RFP) hingga penentuan pemenang lelang. Proses lelang paling cepat dan sederhana adalah proses lelang satu tahap. Dalam proses ini, peserta lelang mempresentasikan proposal teknis dan keuangan, yang kemudian dievaluasi untuk memilih pemenang lelang.

Alternatifnya adalah proses lelang dua tahap atau multitahap. Berdasarkan pendekatan ini, peserta lelang mengajukan proposal awal, yang dapat meliputi komentar mengenai RFP dan rancangan kontrak, dan dapat mencakup penawaran keuangan maupun tidak. Berdasarkan proposal tersebut, pemerintah mengkaji dan kemungkinan merevisi RFP dan rancangan kontrak, dan karenanya meminta proposal direvisi. Pemerintah mungkin terlibat dalam diskusi dengan peserta lelang dengan intensitas yang berbeda-beda, sebagaimana dijelaskan di bawah ini dalam *'Negosiasi dengan peserta lelang: selama proses lelang'*. Pemerintah juga dapat mengeliminasi beberapa peserta lelang pada tahap ini, dan proses revisi mungkin diilangi lebih dari sekali. Peserta lelang kemudian mengajukan proposal akhir, termasuk proposal keuangan akhir.

Proses multitahap dapat memiliki keunggulan dibandingkan proses satu tahap dalam proyek-proyek yang kompleks, terutama apabila terdapat ruang untuk inovasi. Proses tersebut dapat membantu memastikan solusi yang ditawarkan sejalan dengan kebutuhan, dan meningkatkan kualitas akhir proposal. Di sisi lain, proses multi tahap memakan waktu lebih lama, dan lebih kompleks untuk dikelola dan lebih mahal dibandingkan bagi pihak yang terlibat. Kehati-hatian perlu diterapkan untuk mempertahankan tekanan kompetitif, melindungi hak kekayaan intelektual, dan mempertahankan transparansi.

Sumber-sumber berikut ini menyajikan informasi lebih lanjut mengenai opsi proses lelang:

- Farquharson *et al* [#95, halaman 113-114] merangkum keuntungan penyaringan berurutan dibandingkan multi tahap – dengan meningkatkan kualitas penawaran.

- Nota Teknis World Bank mengenai Pengadaan Kontrak Pengelolaan [#278, halaman 22-23], yang menguraikan berbagai proses lelang dan keuntungan relatif masing-masing proses tersebut.

- Buku Petunjuk PPIAF mengenai KPS untuk Jalan dan Jalan Raya [#282], dalam bab tentang 'Konsesi: Langkah-langkah utama dalam lelang kompetitif' menjelaskan proses lelang satu tahap dan dua tahap.

Kerangka kerja KPS di berbagai negara memberikan pilihan untuk menggunakan proses lelang tunggal atau multitahap, tergantung pada sifat dari proyek terkait. Beberapa kerangka kerja juga memberikan pilihan untuk mengundang lelang kedua tetap terbuka, sebagai jalan untuk menyelesaikan masalah apabila tidak terdapat pemenang lelang yang jelas dari proses satu tahap. Sebagai contoh, modul dalam Manual Pengadaan KPS Afrika Selatan [#219, Modul 5, halaman 51-52] menyatakan bahwa proses satu tahap dengan pemenang yang jelas lebih disukai, tetapi dua peserta lelang atau lebih mungkin diminta mengajukan 'penawaran terbaik dan final'. Tabel 3.3: *Contoh-Contoh Prosedur Pengadaan KPS menyajikan contoh lebih lanjut.*

Negosiasi dengan peserta lelang: selama proses lelang

Perbedaan utama antara pendekatan pengadaan di berbagai negara yang beredar adalah seberapa jauh pemerintah mengadakan negosiasi dengan peserta lelang. Negosiasi, pada tahap manapun, merupakan proses yang menantang, dan berisiko mengurangi transparansi proses lelang. Berdasarkan pertimbangan ini, beberapa pemerintah tidak mengizinkan adanya negosiasi kontrak dalam tahap manapun dalam lelang (walaupun tetap tersedia ruang untuk menegosiasikan proposal peserta lelang).

Dalam proses lelang multi tahap (lihat Bab 3.5.4: *Pengelolaan Proses Lelang*), pemerintah dapat memilih untuk berdialog atau bernegosiasi dengan beberapa peserta lelang di antara tahap lelang. Hal ini dapat membantu memperjelas berbagai aspek dalam RFP, rancangan kontrak, dan proposal awal peserta lelang, dan menghasilkan proposal yang lebih memenuhi persyaratan pemerintah. Dalam beberapa kasus, pemerintah dapat bernegosiasi dengan satu peserta lelang, setelah pemenang lelah dipilih.

Contohnya, pada tahun 2004, Komisi Eropa menerapkan prosedur 'dialog kompetitif' dalam pengadaan KPS di Uni Eropa. Berdasarkan proses ini, setelah menerima penawaran awal, pemerintah dapat melakukan dialog dengan peserta lelang tentang seluruh aspek RFP, kontrak, atau proposal, sebelum menerbitkan versi akhir dokumen RFP dan mengundang penawaran akhir. Di Australia, proses serupa dapat diterapkan, disebut sebagai 'lelang interaktif'. Panduan Praktisi KPS Nasional Australia [#16, halaman 70-71] menjelaskan proses lelang interaktif; protokol yang berlaku untuk proses tersebut juga disajikan dalam lampiran.

Kerf *et al* [#169, halaman 110-112] menyajikan contoh lebih lanjut mengenai negosiasi kompetitif, dan menjabarkan kapan negosiasi kompetitif mungkin berguna. Buku petunjuk sektor air World Bank [#273, halaman 160-170] juga menguraikan keuntungan dan kerugian pendekatan ini. Secara umum, negosiasi kompetitif lebih jarang digunakan di negara-negara yang masih berkembang.

Negosiasi dengan peserta lelang: pasca-lelang

Setelah pemenang lelang ditentukan, pemerintah kemudian dapat memasuk negosiasi pasca-lelang – yaitu, dialog lebih lanjut dengan peserta lelang untuk memfinalisasi kontrak KPS. Ketika bernegosiasi dengan pemenang lelang – walaupun peserta lelang cadangan dipertahankan sebagai opsi cadangan– badan pelaksana tidak lagi dapat mengandalkan tekanan kompetisi untuk memastikan kesepadanan nilai dengan biaya. Berdasarkan pertimbangan ini, sebagian pemerintah membatasi intensitas interaksi pasca- lelang hanya untuk klarifikasi dan penyempurnaan proposal; beberapa pemerintah tidak mengizinkannya sama sekali, terutama ketika transparansi proses merupakan pertimbangan utama. Tabel 3.3: *Contoh-Contoh Prosedur Pengadaan KPS menyajikan beberapa contoh*.

Kebutuhan melaksanakan negosiasi pasca-lelang pada umumnya timbul karena dua alasan: karena persyaratan RFP atau rancangan kontrak tidak jelas, atau karena persyaratan RFP atau rancangan kontrak tersebut tidak dapat diterima oleh para peserta lelang dan kreditur mereka (terutama sehubungan dengan usulan alokasi risiko). Berdasarkan salah satu dari alasan tersebut, peserta lelang mungkin memasukkan perubahan dalam proposal mereka, artinya proposal tersebut tidak lagi sepenuhnya memenuhi persyaratan pemerintah. Beberapa kerangka hukum memitigasi permasalahan ini dengan mewajibkan proposal bersyarat dikecualikan.

Sumber-sumber berikut ini menyajikan panduan lebih lanjut mengenai permasalahan yang timbul dalam negosiasi pasca-lelang, dan apakah negosiasi atau dialog dengan pemenang lelang boleh dilaksanakan, serta sejauh mana negosiasi atau dialog tersebut dapat dilaksanakan:

- Panduan Pedoman EPEC [#83, halaman 31] secara singkat menjelaskan permasalahan apa yang boleh dan tidak boleh menjadi topik negosiasi pasca-lelang, dan elemen yang umum ditemui dalam kerangka kerja negosiasi.

- Yescombe [#295] juga menjelaskan risiko negosiasi pasca-lelang serta alasan risiko tersebut timbul pada umumnya.

- Panduan Konsesi karya Kerf *et al* [#169, halaman 123] berfokus pada pentingnya membatasi intensitas negosiasi dalam tahap pasca-lelang, dan cara mencapainya.

Cara terbaik untuk menghindari kebutuhan negosiasi pasca-lelang adalah menyusun RFP dan rancangan kontrak yang jelas dan komprehensif. Pengenalan ke pasar dan konsultasi pra-RFP dengan para peserta lelang, serta mempekerjakan konsultan yang berpengalaman dapat membantu memastikan struktur kontrak dapat diterima oleh investor. Untuk kontrak yang sangat kompleks, prosedur negosiasi kompetitif yang diuraikan di atas bisa menjadi alternatif terbaik.

Dasar Pemberian Kontrak

Pemerintah perlu mengevaluasi proposal yang diterima, untuk menentukan peringkat proposal dan pemenang lelang. Kriteria evaluasi pada umumnya mencakup kualitas teknis proposal, dan beberapa ukuran sehubungan dengan biaya – dengan mempertimbangkan tujuan keseluruhan untuk mencapai kesepadanan nilai dengan biaya, atau kombinasi optimal antara biaya dan manfaat. Terdapat dua opsi umum untuk mengevaluasi proposal dan menentukan pemenang lelang:

- Seleksi berdasarkan kriteria keuangan – salah satu pendekatan adalah dengan melaksanakan evaluasi dalam dua tahap, dengan seleksi akhir berdasarkan variabel penawaran keuangan. Berdasarkan pendekatan ini, proposal teknis dievaluasi pertama kali, berdasarkan kelulusan/kegagalan – hanya peserta lelang yang berhasil melewati evaluasi teknis akan dilanjutkan ke evaluasi keuangan. Pemenang lelang ditentukan berdasarkan proposal keuangan terbaik di antara proposal yang berhasil melewati evaluasi teknis.

- Seleksi berdasarkan kriteria keuangan dan teknis – dalam kasus tertentu, proposal dievaluasi berdasarkan kombinasi tertimbang antara kriteria keuangan dan teknis. Pendekatan ini lebih mendekati konsep memaksimalkan kesepadanan nilai dengan biaya. Di sisi lain, menetapkan kriteria kuantitatif yang tepat serta bobot kriteria tersebut mungkin sulit dan tergantung pada penilaian subjektif tim evaluasi, yang dapat mengurangi transparasi proses lelang.

Sumber-sumber berikut ini menjelaskan opsi-opsi tersebut lebih lanjut, dilengkapi dengan contoh-contoh:

- Buku Petunjuk PPIAF mengenai KPS untuk Jalan dan Jalan Raya dalam bab 'Konsesi: Langkah-langkah utama dalam lelang kompetitif' menjelaskan aturan evaluasi, kriteria evaluasi keuangan dan pendekatan multiparameter. Bab ini juga menyajikan kriteria evaluasi untuk 13 konsesi jalan Amerika Latin.

- Panduan Konsesi karya Kerf *et al* [#169, halaman 118-123] menyajikan bab tentang evaluasi proposal teknis dan keuangan. Bab ini menjelaskan pilihan kriteria teknis dan kriteria keuangan, serta pro dan kontra pendekatan skor kombinasi, dengan dilengkapi contoh-contoh untuk setiap kasus.

- Nota Teknis World Bank mengenai Pengadaan Kontrak Pengelolaan [#278, halaman 22-28] menjelaskan opsi evaluasi – dari seleksi biaya terendah, hingga seleksi berdasarkan kualitas, dan menyajikan panduan cara menentukan kriteria dan bobot kriteria dalam setiap kasus.

Opsi terbaik, dan kriteria keuangan dan teknis spesifik, mungkin tergantung pada karakteristik proyek. Hal ini juga mungkin tergantung pada kapasitas sektor pemerintah untuk melaksanakan evaluasi yang lebih kompleks, atau pada risiko korupsi, atau korupsi perseptif, yang dapat menjadikan transparansi sebagai tujuan terpenting.

Banyak pemerintah mengizinkan penerapan salah satu dari pendekatan tersebut. Contohnya, *Panduan KPS untuk Mauritius* [#182, Bab 8.6, halaman 67-68] memperbolehkan tim pengadaan proyek melaksanakan evaluasi atas dasar pertimbangan teknis dan keuangan, atau semata-mata berdasarkan harga dengan kriteria kelulusan/kegagalan untuk evaluasi teknis. Di Brasil, baik Undang-Undang Konsesi Federal (untuk KPS yang dibiayai pengguna) [#33, Pasal 15] dan Undang- Undang KPS Federal (untuk KPS yang dibiayai pemerintah) [#34, Pasal 12] memperbolehkan kedua pendekatan tersebut. Dalam seluruh kasus, pendekatan dan kriteria yang digunakan harus ditetapkan di muka, dan dikomunikasikan dengan jelas kepada peserta lelang potensial. Bab 3.5.4: *Pengelolaan Proses Lelang* menyajikan panduan dan sumber daya lebih lanjut mengenai pemilihan kriteria evaluasi spesifik.

Pendekatan terhadap Biaya Lelang dan Pembayaran

Menyusun proposal untuk proyek KPS pada umumnya merupakan kegiatan yang mahal. Pelaksanaan proses pengadaan KPS yang berkualitas tinggi juga dapat menimbulkan biaya tinggi bagi pemerintah. Pemerintah menerapkan berbagai pendekatan untuk menangani biaya dan komitmen lelang.

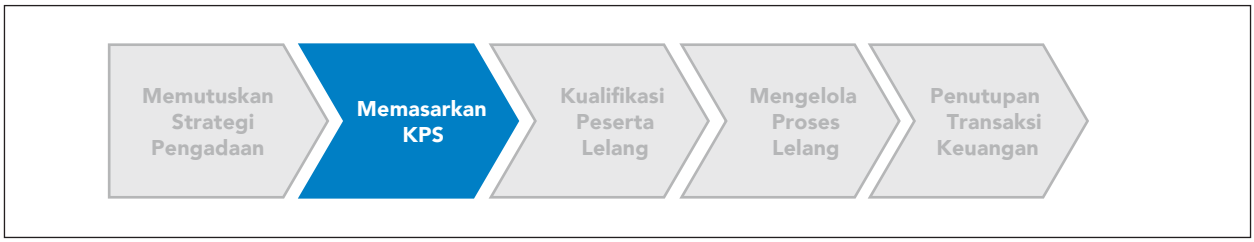
Sebagian besar pemerintah mewajibkan peserta lelang menyerahkan jaminan pelaksanaan, guna memastikan komitmen dalam proses lelang, dan mencegah pemenang lelang menarik diri tanpa alasan yang dapat diterima. Contohnya, undang-undang pengadaan Spanyol menyatakan bahwa peserta lelang wajib menyerahkan jaminan sementara untuk mendukung proposal mereka dan meningkatkan nilai jaminan tersebut untuk memenuhi jaminan definitif setelah kontrak diberikan. Peraturan pelaksanaan undang-undang BOT Filipina mewajibkan jaminan lelang senilai antara 1 sampai 2 persen dari estimasi biaya proyek [#202, Bab 7.1, Klausul b (vi)].

Panduan konsesi Kerf *et al* [#169, halaman 126] menyajikan contoh lebih lanjut, dan secara singkat menjelaskan pro dan kontra keharusan menyerahkan jaminan lelang. Para penulis mencatat bahwa pemerintah Kerajaan Inggris, contohnya, tidak mendukung penggunaan jaminan lelang untuk proyek KPS, berdasarkan pertimbangan jaminan lelang memakan biaya tinggi dan sebaiknya hanya diminta dalam keadaan luar biasa.

Pemerintah telah menemukan berbagai cara untuk menangani biaya persiapan lelang. Dalam beberapa yurisdiksi, pemerintah mungkin menanggung biaya lelang bersama-sama, untuk mendorong lebih banyak peserta lelang yang berpartisipasi. Contohnya, panduan praktisi KPS Australia [#16, halaman 29] menyatakan bahwa biaya lelang dapat diganti, tetapi hanya dalam situasi sangat terbatas yang telah ditetapkan dengan jelas. Sebaliknya, Chile memiliki mekanisme untuk meminta peserta lelang yang memenuhi pra-kualifikasi untuk turut membiayai studi rekayasa dan studi lainnya yang diperlukan pemerintah dalam persiapan transaksi [#46]. Mekanisme ini merupakan elemen dari reformasi undang - undang KPS yang terjadi pada tahun 2010.

Kajian KPMG mengenai pengadaan KPS di Australia [#173] menjelaskan biaya lelang KPS yang umum bagi pihak swasta di berbagai negara. Laporan ini juga memanfaatkan survei atas para praktisi KPS untuk memberikan rekomendasi bagaimana biaya lelang dapat diturunkan. Rekomendasi-rekomendasi tersebut berfokus pada peningkatan efisiensi proses pengadaan KPS, serta menyentuh pro dan kontra mengenai kontribusi pemerintah terhadap biaya lelang.

3.5.2 Pemasaran KPS



Memasarkan KPS membantu menarik peserta lelang dan investor. Hal ini terutama penting pada tahap awal suatu program KPS – pemerintah perlu melakukan upaya positif untuk membangun minat peserta lelang, guna meningkatkan tekanan kompetitif. Pemasaran juga membantu mengidentifikasi pihak-pihak yang mungkin menjadi peserta lelang potensial. Kegiatan ini dapat menjadi masukan dalam merancang kriteria kualifikasi guna menghindari situasi ketika tidak ada perusahaan yang memenuhi kualifikasi – sebagaimana dijelaskan dalam Kerf *et al* [#169, halaman 114].

Sekurang-kurangnya, pemasaran KPS perlu mengiklankan peluncuran proses lelang. Sebagian besar pemerintah memiliki persyaratan tentang prosedur untuk mengiklankan lelang KPS. Contohnya, Panduan Pedoman EPEC [#83, halaman 27] mencatat bahwa pemerintah Uni Eropa harus menerbitkan pemberitahuan dalam *Official Journal of the European Union*. Manual KPS Afrika Selatan [#219, halaman 24] menyatakan bahwa pengadaan harus diiklankan di *Government Gazette*, di situs web lembaga, dan melalui iklan di media cetak.

Beberapa pemerintah menerapkan pendekatan pemasaran yang lebih proaktif, dengan tujuan membangkitkan minat investor sebelum peluncuran proyek secara resmi. Pendekatan ini dapat mencakup:

- Menyelenggarakan presentasi, rapat, atau *'roadshow'* untuk mempresentasikan proyek. Skala dan lokasi rapat dapat disesuaikan dengan investor yang diperkirakan tertarik – contohnya, investor lokal atau internasional.

- Menerbitkan materi 'pengenalan' mengenai proyek. Materi ini dapat mencakup penerbitan materi dalam publikasi industri, seperti Global Water Intelligence, atau platform pengembangan proyek khusus, seperti Zanbato.

Materi panduan yang tersedia mengenai pemasaran proyek KPS masih terbatas jumlahnya. Farquharson *et al* [#95, halaman 105] secara singkat menjelaskan keuntungan menerbitkan informasi mengenai proyek sebelum peluncuran resmi, guna menarik minta peserta lelang. Makalah ini juga menjelaskan manfaat memasarkan proyek-proyek dalam daftar tunggu, dibandingkan hanya satu peluang. Terutama bagi program KPS baru, hal ini memberikan investor insentif yang lebih kuat untuk terlibat.

3.5.3 Kualifikasi Peserta Lelang

Langkah selanjutnya dapat berupa pelaksanaan proses pra-kualifikasi peserta lelang, untuk memilih perusahaan dan konsorsium yang akan diundang untuk mengajukan proposal. Tidak semua negara menentukan peserta lelang yang memenuhi kualifikasi di muka, tetapi sebaliknya menilai kualifikasi sebagai bagian dari proses lelang terbuka. Pro dan kontra kedua pendekatan tersebut dijelaskan dalam Bab 3.5.3: *Kualifikasi Peserta Lelang*.

Bab ini menjelaskan proses pra-kualifikasi. Proses ini terdiri dari penyusunan dan penerbitan Permintaan Proposal (RFP) – bersamaan dengan mengiklankan peluncuran proses lelang sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.5.3: *Pemasaran KPS* – dan mengevaluasi informasi yang diterima untuk memilih sekelompok peserta lelang yang memenuhi kualifikasi. Farquharson *et al* [#95, halaman 113-120] menjelaskan tujuan pra-kualifikasi, jenis kriteria dan proses yang umum ditemui, dan menyajikan panduan singkat mengenai peluncuran proyek. Panduan Pedoman EPEC [#83, halaman 27-28] juga menyajikan tinjauan umum yang bermanfaat mengenai proses pra-kualifikasi.

Penyusunan dan penerbitan Permintaan Kualifikasi

Bagi pengadaan yang meliputi tahap pra-kualifikasi, proses pengadaan secara resmi dimulai ketika Permintaan Kualifikasi atau *Request for Qualifications* (RFQ) diterbitkan. RFQ pada umumnya mengandung informasi yang memadai mengenai proyek sehingga peserta lelang potensial dapat memutuskan apakah mereka tertarik, serta informasi mengenai prosedur pengadaan proyek tersebut. RFQ juga harus menguraikan proses dan persyaratan proses kualifikasi dengan jelas.

Informasi mengenai proyek pada tahap ini dapat mencakup tinjauan umum mengenai persyaratan teknis dan layanan, persyaratan komersial utama (walaupun pada umumnya bukan merupakan rancangan kontrak), dan daftar informasi lebih lanjut yang akan disediakan pada tahap pengadaan. Informasi mengenai proses kualifikasi pada umumnya meliputi kriteria kualifikasi (lihat Kotak 3.12: *Kriteria Kualifikasi Perusahaan*), informasi yang dibutuhkan dari perusahaan dan format yang harus digunakan untuk menyajikan informasi tersebut, serta jadwal dan proses evaluasi.

Sumber-sumber di bawah ini memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai isi dokumen RFQ pada umumnya:

- Modul pengadaan Manual KPS Afrika Selatan [#219, halaman 23-24] menyajikan garis besar isi dokumen RFQ. Garis besar ini meliputi informasi mengenai proyek, proses pengadaan, instruksi kepada responden, informasi yang diperlukan mengenai peserta lelang, dan proses evaluasi.

- Buku Panduan KPS Singapura [#216, halaman 50-60] menyajikan daftar isi RFQ, menekankan bahwa rancangan kontrak tidak diperlukan pada tahap ini.

- Panduan Praktisi KPS Nasional Australia [#16] menamakan RFQ sebagai Pernyataan Minat atau Expressions of Interest (EoI). Halaman 11-14 menyebutkan isi yang harus dicakup dalam Permintaan EoI – latar belakang, ruang lingkup proyek dan jadwal, informasi keuangan dan komersial, kriteria evaluasi, ketentuan dan persyaratan umum, dan persyaratan tanggapan EoI.

- Buku Petunjuk World Bank untuk konsesi jalan raya [#282] dalam bab mengenai 'pra-kualifikasi' menguraikan informasi yang harus dicakup dalam RFQ, dan informasi yang harus diminta dari perusahaan.

Panduan di bawah ini menyajikan model atau contoh dokumen RFQ:

- Panduan KPS Komisi Perencanaan India: Pra-kualifikasi Peserta Lelang [#147] meliputi model RFQ, serta panduan mengenai langkah-langkah dalam proses kualifikasi

- Contoh Dokumen Lelang untuk Kontrak Pengelolaan World Bank [#278] menyajikan contoh RFQ.

- Situs web Pusat Sumber Daya KPS Infrastruktur World Bank [#286] menyajikan laman mengenai 'Proses Pengadaan dan Dokumen Lelang Standar' yang tersedia di http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/content/procurement-processes-and-standardized-bidding-documents, dengan tautan ke rancangan RFQ standar untuk Perjanjian Pembelian Listrik, serta tautan ke dokumen lelang aktual, termasuk RFQ.

Beberapa pemerintah mewajibkan persetujuan atas dokumen RFQ, sebelum menerbitkan pemberitahuan pengadaan sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.5.2: *Pemasaran KPS*. Pemberitahuan pengadaaan pada umumnya memberikan informasi kepada perusahaan mengenai cara pengambilan paket RFQ. Pemerintah juga dapat secara langsung memberitahukan kepada investor bahwa paket RFQ sudah tersedia.

Mengevaluasi informasi yang diterima untuk mengidentifikasi peserta lelang yang memenuhi syarat

Setelah menerima pernyataan kualifikasi dari perusahaan yang berminta, badan pelaksana (atau tim evaluasi yang ditunjuk) harus mengevaluasi kualifikasi tersebut terhadap kriteria kualifikasi yang telah ditentukan sebelumnya. Kotak 3.12: *Kriteria Kualifikasi Perusahaan* menjelaskan kriteria kualifikasi perusahaan pada umumnya, dilengkapi dengan berbagai sumber dan contoh. Kriteria tersebut dapat didefinisikan dan diterapkan dengan dasar kelulusan/kegagalan, atau digunakan untuk menyusun peringkat perusahaan, dan meloloskan sejumlah perusahaan tertentu. Lihat Bab 3.5.3: *Kualifikasi Peserta Lelang* untuk mendapatkan keterangan lebih lanjut mengenai dua pendekatan tersebut.

Setelah evaluasi rampung, badan pelaksana perlu memberitahukan perusahaan atau konsorsium yang lolos kualifikasi maupun yang gagal. Sebagaimana dijelaskan dalam modul pengadaan Manual KPS Afrika Selatan [#219, halaman 25], daftar perusahaan yang memenuhi syarat pada umumnya dipublikasikan. Badan pelaksana juga perlu memastikan telah tersedia informasi yang memadai mengenai keputusan yang diambil kepada perusahaan-perusahaan yang gagal memenuhi kualifikasi.

Kotak 3.12: Kriteria Kualifikasi Perusahaan

Salah satu tujuan proses pengadaan adalah memilih perusahaan yang kompeten dan memiliki kapasitas untuk melaksanakan proyek. Artinya, kualifikasi perusahaan di balik setiap proposal penting untuk dipertimbangkan. Hal ini dapat dilakukan melalui proses pra-kualifikasi untuk mengidentifikasi peserta lelang, atau sebagai bagian dari tahap pertama dalam proses lelang (terkadang disebut "paska kualifikasi"). Dalam kasus manapun, kriteria kualifikasi yang jelas harus ditetapkan sebelum memulai proses pengadaan.

Kriteria kualifikasi perusahaan dapat bersifat kuantitatif atau kualitatif. Kriteria tersebut umumnya melibatkan pertimbangan atas kemapanan keuangan, pengalaman sebelumnya dengan proyek serupa, dan pengalaman anggota utama dari tim manajemen dari perusahaan sponsor.

Penentuan kriteria dengan saksama penting untuk dilakukan, guna menghindari pengecualian perusahaan (contohnya, perusahaan-perusahaan lebih kecil) yang dapat menjadi mitra yang tepat; atau mengikutsertakan perusahaan yang terbukti memiliki kualifikasi buruk.

Panduan berikut ini menyajikan pembahasan dan contoh-contoh mengenai kriteria kualifikasi perusahaan:

- Nota Teknis World Bank mengenai Pengadaan Kontrak Pengelolaan [#278, halaman 12-21] menjelaskan secara rinci dan menyajikan contoh-contoh kriteria pra-kualifikasi yang dirancang untuk meminimalkan kesalahan pengecualian dan pengikutsertaan.

- Panduan Konsesi Kerf *et al* [#169, halaman 115-6] menyajikan berbagai contoh kriteria dan prosedur pra-kualifikasi yang diterapkan dalam seleksi proyek KPS.

- Panduan Praktisi KPS Nasional Australia dalam bab mengenai "Evaluasi Pernyataan Minat" [#16, halaman 60-62], yang menyajikan penjelasan terperinci mengenai kriteria yang diterapkan dalam tahap Pernyataan Minat.

- Panduan Pengadaan Proyek KPS Pakistan [#198, Bab 3, halaman 8-9] menyajikan tiga contoh kriteria evaluasi, kapabilitas dan keunggulan peserta lelang, kemampuan menyelesaikan proyek, dan kesadaran proyek.

- Petunjuk dan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang BOT Filipina [#202, Bab 5.4], yang menjelaskan tiga kategori – persyaratan hukum, pengalaman atau rekam jejak, dan kapabilitas keuangan.

3.5.4 Pengelolaan Proses Lelang

Pada umumnya, pengelolaan proses lelang merupakan langkah sentral dalam pengadaan proyek KPS. Langkah ini mungkin dilaksanakan setelah pra-kualifikasi untuk menentukan peserta yang mengikuti lelang (walaupun tidak selalu, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.5.1: *Memutuskan Strategi Pengadaan*). Proses lelang berakhir dengan penentuan pemenang lelang. Badan pelaksana kemudian akan bekerja sama dengan pemenang lelang tersebut untuk menandatangani kontrak dan mencapai tahap penutupan transaksi keuangan.

Langkah-langkah spesifik dalam pengelolaan proses lelang dapat bervariasi, tergantung pada proses lelang yang dipilih dan dasar pemberian kontrak, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.5.1: *Memutuskan Strategi Pengadaan* di bawah judul 'Proses lelang'.

Bab ini menjelaskan dan memberikan panduan mengenai elemen-elemen dalam pengelolaan proses lelang berikut ini:

- Penyusunan dan penerbitan dokumen Permintaan Proposal (RFP)
- Interaksi dengan peserta lelang selama periode lelang
- Penerimaan penawaran
- Evaluasi penawaran untuk menentukan pemenang lelang
- Penanganan masalah seperti hanya menerima satu penawaran, atau tidak terdapat penawaran yang sepenuhnya memenuhi syarat
- Finalisasi kontrak dengan pemenang lelang

Farquharson *et al* [#95, halaman 121-124] menyajikan tinjauan umum mengenai proses lelang, dan menyoroti beberapa permasalahan penting yang perlu dipertimbangkan badan pelaksana pada tahap ini.

Penyusunan dan penerbitan dokumen Permintaan Proposal (RFP)

Proses lelang dimulai secara resmi pada saat pemerintah menerbitkan dokumen Permintaan Proposal (RFP) bagi peserta lelang yang berpartisipasi. Dokumen tersebut menguraikan struktur dan persyaratan proyek, serta perincian proses lelang. Dokumen RFP yang berkualitas tinggi, terperinci dan jelas, merupakan faktor penting untuk memastikan proses yang kompetitif dan KPS dapat mencapai kesepadanan nilai dengan biaya. Dokumen RFP pada umumnya meliputi:

- Informasi mengenai peluang proyek KPS, yang dapat terdiri dari:
  - Memorandum Informasi yang menjabarkan fitur-fitur utama proyek dan persyaratan komersial KPS
  - Rancangan perjanjian proyek – yaitu, hasil dari proses penyusunan rancangan kontrak KPS yang terperinci sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.4: *Penyusunan Rancangan Kontrak KPS*
  - Salinan izin atau persetujuan yang diperoleh untuk proyek tersebut
  - Keterangan mengenai informasi teknis terperinci yang dikumpulkan selama tahap persiapan proyek, yang akan disediakan kepada peserta lelang dalam ruang data
- Informasi mengenai proses lelang, yang dapat terdiri dari:
  - Peraturan dan instruksi lelang yang terperinci bagi peserta lelang, menetapkan proses dan persyaratan
  - Jadwal, yang harus meneyediakan waktu yang memadai bagi peserta lelang untuk menyusun proposal yang berkualitas
  - Kotak 3.13: *Kriteria Evaluasi*
  - Persyaratan jaminan lelang (bila ada), sebagaimana dijelaskan dalam bab "Pendekatan terhadap biaya lelang dan pembayaran' dalam 3.5.1: *Memutuskan Strategi Pengadaan*

Tabel 3.4: *Contoh dan Panduan dalam Penyusunan Dokumen RFP*. Untuk mendapatkan contoh lebih lanjut, situs web Pusat Sumber Daya KPS Infrastruktur World Bank [#286] menyajikan laman mengenai 'Proses Pengadaan dan Dokumen Lelang Standar' yang tersedia di http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/content/procurement-processes-and-standardized-bidding-documents, dengan tautan ke rancangan RFQ standar untuk Perjanjian Pembelian Listrik, serta tautan ke dokumen lelang aktual. World Bank juga menerbitkan contoh dokumen lelang untuk kontrak jalan berbasis keluaran dan berbasis kinerja [#275], bersama dengan panduan dalam prakata dokumen tersebut.

Tabel 3.4: Contoh dan Panduan Penyusunan Dokumen RFP

Yurisdiksi	Referensi	Keterangan
Australia	Panduan Praktisi KPS Nasional [#16, halaman 17-22]	Menjelaskan isi RFP secara terperinci.
Brasil	Undang-Undang KPS Federal (Undang-Undang 11079, 2004) [#34, artikel 11]	Menjelaskan informasi minimum yang harus dicakup dalam dokumen lelang. Informasi tersebut adalah rancangan kontrak KPS, jaminan proposal yang diperlukan dari peserta lelang (maksimum 1 persen dari total nilai kontrak), prosedur penyelesaian konflik, dan penjaminan yang akan diberikan pemerintah untuk memastikan pembayaran.
Chile	Undang-Undang Konsesi [#46]	Unit KPS Chile yang berada di bawah Kementerian Pekerjaan Umum menyediakan akses kepada RPF lengkap seluruh proyek KPS yang ada.

Yurisdiksi	Referensi	Keterangan
Kolombia	Undang-Undang 80/1993, Ketentuan Umum Pengadaan oleh Administrasi Publik [#50, Pasal 14 dan 30]	Pasal 24 menjelaskan informasi yang harus dicakup dalam dokumen lelang KPS. Infromasi tersebut termasuk: persyaratan untuk berhak berpartisipasi sebagai peserta lelang, peraturan untuk mempersiapkan penawaran lelang, biaya dan kualitas barang, pekerjaan dan layanan yang diperlukan untuk melaksanakan proyek, persyaratan kontrak, dan peraturan seleksi peserta lelang. Pasal 30 menguraikan proses lelang – termasuk hak dan kewajiban pemain yang terlibat, serta tenggat waktu dan jadwal masing-masing langkah.
	Undang-Undang 1150 (2007) Undang- Undang mengenai Penerapan Upaya Efisiensi dan Transparansi dalam Undang-Undang 80 tahun 1993 [#51, artikel 8]	Menetapkan bahwa badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak harus mempublikasikan versi awal dokumen lelang. Hal ini merupakan kegiatan yang tidak mengikat – dalam arti, badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak tidak berkewajiban melaksanakan lelang setelah mempublikasikan dokumen awal tersebut.
India	Dokumen Model RFP Kementerian Keuangan [#146]	Menyajikan model RPF lengkap yang umum, dimaksudkan untuk digunakan oleh otoritas yang berwenang mengikat kontrak pada tingkat nasional.
Afrika Selatan	Manual KPS modul mengenai pengadaan [#219, halaman 27-41]	Pertama-tama menjelaskan bagaimana peserta lelang dapat berpartisipasi dalam memfinalisasi RFP, kemudian menjelaskan isi RFP secara terperinci.

Interaksi dengan peserta lelang selama penyusunan proposal

Setelah RFP diterbitkan, peserta lelang akan menyiapkan proposal terperinci sebagai tanggapan atas persyaratan dalam RFP. Selama proses ini, pemerintah perlu memutuskan bagaimana dan sejauh apa pemerintah akan berinteraksi dengan peserta lelang sewaktu proposal tengah disusun. Peraturan mengenai jalur dan topik yang diizinkan dalam interaksi dengan peserta lelang pada umumnya ditetapkan dalam RFP – hal ini penting untuk transparansi.

Sekurang-kurangnya, interaksi ini pada umumnya melibatkan penyediaan informasi bagi peserta lelang, dan tanggapan atas permintaan klarifikasi tentang RFP. Dalam kasus tertentu, interaksi tersebut dapat menyebabkan pemerintah mempertimbangkan untuk memperbaharui RFP. Jalur yang umum dipakai untuk jenis komunikasi ini termasuk:

- Ruang data, yang dapat berupa ruang fisik atau virtual, tempat seluruh informasi yang relevan mengenai proyek tersedia bagi peserta lelang.

- Pengulangan Tanya Jawab, ketika peserta lelang mengajukan pertanyaan secara tertulis dan badan pelaksana memberikan tanggapan tertulis kepada semua peserta lelang (memastikan semua peserta lelang memiliki akses terhadap informasi yang sama).

- Konferensi Peserta Lelang, tempat badan pelaksana mempresentasikan proyek dan menanggapi pertanyaan dari peserta lelang. Beberapa pemerintah menetapkan batasan tentang permintaan

klarifikasi yang dapat diajukan, untuk menghindari pengungkapan informasi menjelang tenggat waktu lelang yang dapat menguntungkan peserta lelang tertentu.

Panduan berikut ini menyajikan informasi dan contoh lebih lanjut mengenai pendekatan terhadap interaksi dengan peserta lelang:

- Buku Petunjuk PPIAF mengenai KPS untuk Jalan dan Jalan Raya [#282] dalam bab 'Konsesi: Langkah-langkah utama dalam lelang kompetitif' menjelaskan informasi teknis yang seharusnya tersedia di ruang data.

- Buku Panduan KPS ADB [#8, halaman 71] menyajikan contoh indeks ruang data.

- Panduan praktisi KPS nasional Australia [#16, halaman 24-25] secara singkat menjelaskan penggunaan ruang data, dan proses pengajuan pertanyaan.

- Buku Panduan KPS Singapura [#216, halaman 61-62] menjelaskan jenis informasi yang akan dipertukarkan selama 'periode umpan balik' ketika RFP telah diterbitkan.

- Di Kolombia, Undang-Undang 80 tahun 1993 [#50] menyatakan bahwa, setelah mendistribusikan dokumen RFP kepada peserta lelang yang telah ditentukan sebelumnya, berdasarkan permintaan dari peserta lelang, badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak harus mengadakan pertemuan dengan peserta lelang untuk memberikan klarifikasi atas pernyataan yang mungkin diajukan peserta lelang, dan mendengarkan kekhawatiran dan komentar peserta lelang. Berdasarkan pertemuan ini, badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak dapat memasukkan perubahan dalam dokumen lelang atau memperpanjang tanggal pengajuan sampai selambat-lambatnya enam hari.

Sebagaimana dijelaskan dalam *"Negosiasi dengan peserta lelang: selama proses lelang"*, beberapa pemerintah meggunakan proses 'lelang interaktif' atau 'dialog kompetitif', yang melibatkan keterlibatan yang lebih ekstensif dengan peserta lelang sewaktu peserta lelang menyusun proposal. Berdasarkan jenis proses ini, peserta lelang pada umumnya mengajukan proposal teknis, yang kemudian akan disesuaikam dengan umpan balik dan diskusi dengan badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak, untuk menyempurnakan solusi yang diajukan untuk memenuhi kebutuhan pihak berwenang, sebelum mengajukan proposal final. Beberapa peserta lelang mungkin mengundurkan diri dari proses lelang pada tahap yang berbeda-beda.

Untuk mendapatkan panduan yang lebih terperinci mengenai prosedur sesuai dengan peraturan Uni Eropa, lihat panduan Pemerintah Kerajaan Inggris mengenai penerapan dialog kompetitif [#256]. Panduan Praktisi KPS Nasional Australia [#16, halaman 70-71] menjelaskan penerapan proses 'lelang interaktif' di Australia pada umumnya.

Penerimaan lelang

Suatu sistem yang dapat diandalkan dan terpercaya untuk memastikan penawaran lelang ditangani secara rahasia merupakan faktor penting untuk mencegah peluang adanya perubahan tidak sah pada penawaran lelang, dan untuk melindungi informasi komersial sensitive dalam penawaran lelang. Pada umumnya penawaran lelang disampaikan dalam bentuk tertulis dalam amplop tersegel. Pada umumnya

penawaran keuangan dan teknis disampaikan dalam amplop terpisah – amplop penawaran keuangan hanya dibuka untuk peserta lelang yang berhasil melewati penilaian teknis, dan seringkali dibuka di depan umum untuk menghindari kemungkinan perubahan yang tidak sah pada penawaran lelang. Contohnya, instruksi dan peraturan undang-undang BOT Filipina menetapkan sistem dua amplop untuk penerimaan penawaran lelang [#202, Peraturan 7]. Contoh dokumen lelang untuk kontrak jalan berbasis keluaran dan berbasis kinerja yang diterbitkan World Bank [#275, halaman 19-21] juga menetapkan sistem lelang amplop tersegel, tetapi mengizinkan penggunaan sistem lelang tersegel secara elektronik sebagai alternatif. Salah satu keunggulan dari sistem elektronik adalah sistem ini mencegah peserta lelang memantau atau mencampuri penyampaian penawaran lelang secara fisik.

Catatan Dumol mengenai privatisasi Air Manila melalui konsesi [#63, halaman 85-98] mencakup penjelasan terperinci mengenai proses penyampaian penawaran lelang dan pembukaan penawaran lelang pada praktiknya.

Evaluasi penawaran lelang

Sebagaimana dijelaskan dalam Panduan Praktisi Partnerships Victoria [#19, halaman 40-42], proses evaluasi melibatkan:

- Penilaian kelengkapan penawaran lelang, dan kepatuhan pada persyaratan minimum proses lelang.

- Penilaian pemenuhan persyaratan yang tercantum dalam ringkasan proyek. Panduan ini mencatat bahwa penawaran lelang yang memenuhi syarat dievaluasi sebelum penawaran lelang yang tidak memenuhi syarat – tetapi penawaran lelang yang tidak memenuhi syarat juga dapat dipertimbangkan, terutama apabila penawaran lelang yang tidak memenuhi syarat memberikan penawaran yang menarik (sebagaimana dijelaskan lebih lanjut di bawah ini).

- Klarifikasi penawaran lelang, yang dapat melibatkan presentasi dari peserta lelang dan sesi Tanya Jawab. Panduan ini mencatat bahwa tahap klarifikasi ini tidak boleh memberikan kesempatan untuk mengubah penawaran lelang.

- Kajian terperinci oleh tim evaluasi, dengan mengikuti kriteria evaluasi yang telah ditentukan sebelumnya. Kotak 3.13: *Kriteria Evaluasi* menyajikan opsi dan panduan untuk menetapkan kriteria evaluasi.

- Penyusunan laporan evaluasi, yang merinci proses yang dijalankan dan analisa tim evaluasi. Pelaporan komprehensif merupakan faktor penting bagi transparansi proses lelang. Dalam kasus- kasus tertentu, peserta lelang mungkin diundang secara resmi untuk memberikan komentar atas rancangan laporan, dan tim evaluasi diwajibkan menanggapi komentar tersebut dalam versi akhir laporan.

Panduan Praktisi Partnerships Victoria [#19, Bab 19.2] menyajikan petunjuk sehubungan dengan evaluasi, dan daftar hal-hal yang harus dicantumkan dalam laporan evaluasi. Manual KPS Afrika Selatan dalam Modul 5: Pengadaan [#219, halaman 45-51] juga memberikan panduan terperinci mengenai cara mengevaluasi penawaran lelang, serta menjelaskan pendekatan Afrika Selatan terhadap pembentukan tim evaluasi.

Kotak 3.13: Kriteria Evaluasi

Pemilihan kriteria evaluasi dapat menjadi faktor kunci dalam memastikan suatu KPS menyediakan kesepadanan nilai dengan biaya. Kriteria evaluasi harus ditetapkan di muka dan dijabarkan dalam dokumentasi RFP. Beberapa negara menetapkan opsi kriteria evaluasi dalam undang-undang. Kriteria evaluasi pada umumnya meliputi elemen teknis dan keuangan. Elemen-elemen tersebut dapat dievaluasi secara terpisah – pada umumnya dengan menggunakan pendekatan evaluasi kelulusan/kegagalan, diikuti dengan penentuan peringkat kriteria keuangan) atau kombinasi dari keduanya dan pembobotan untuk menentukan peringkat penawaran lelang (sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.5.1: *Memutuskan Strategi Lelang* di bawah judul 'Dasar Pemberian Kontrak').

Opsi kriteria spesifik yang tersedia tergantung pada sifat proyek tersebut, sebagaimana dijelaskan (dengan contoh-contoh) oleh Kerf *et al* [#169, halaman 118-122] – contohnya, apakah proyek tersebut melibatkan aset yang telah tersedia, dan apakah proyek tersebut akan dibiayai pengguna atau dibiayai pemerintah.

Sebagian besar KPS diberi peringkat berdasarkan kriteria keuangan, dengan syarat telah memenuhi persyaratan teknis dan keuangan lainnya. Opsi kriteria evaluasi keuangan yang paling umum adalah remunerasi sektor swasta. Kriteria ini dapat berupa tarif terendah yang dikenakan pada pengguna, atau biaya terendah bagi pemerintah (baik dalam bentuk KPS yang dibiayai pemerintah, atau subsidi sebagai tambahan tarif pengguna). Kriteria Nilai Kini Pendapatan Terendah (LPVR) yang diterapkan di Chile dan Peru untuk jalan tol, yang merupakan alternatif lainnya, dijelaskan oleh Engel, Fischer dan Galetovic [#73]. Kriteria terkait dapat mencakup jangka waktu konsesi atau jumlah investasi.

Apabila persyaratan teknis telah diuraikan dengan jelas dalam proposal, evaluasi teknis harus memeriksa kepatuhan terhadap persyaratan tersebut. Sebagaimana dijelaskan oleh Kerf *et al* [#169, halaman 118-119], dalam beberapa proses, peserta lelang diminta mengajukan rencana desain proyek, rencana bisnis atau rencana investasi, yang dievaluasi berdasarkan berbagai kriteria. Penulis mencatat kekurangan dalam pendekatan ini – termasuk kemungkinan adanya subjektivitas dalam penilaian rencana tersebut, dan kemungkinan perubahan rencana secara substansial selama jangka waktu konsesi.

Sumber-sumber di bawah ini menyajikan panduan dan contoh-contoh lanjut mengenai pemilihan kriteria evaluasi:

- Panduan Pedoman EPEC [#83, halaman 21] secara singkat membahas kriteria yang dapat digunakan dalam seleksi peserta lelang.

- Guasch [#123, halaman 97-105] menjelaskan pemilihan kriteria pemberian kontrak, berdasarkan kajian ekstensif yang dilakukannya atas faktor-faktor yang menyebabkan negosiasi ulang dalam kontrak konsesi di Amerika Latin.

- Buku Petunjuk World Bank untuk KPS dalam sektor air [#273, halaman 171-179] menjelaskan dan menyajikan contoh opsi kriteria evaluasi untuk pemberian kontrak KPS yang dibiayai pengguna dalam sektor air, termasuk pendekatan teknis, keuangan, dan kombinasi. Panduan Praktisi KPS Nasional Australia [#16, halaman 62-65] menjelaskan pendekatan yang lebih holistik mengenai evaluasi penawaran lelang. Pendekatan tersebut mencakup analisa kuantitatif dan kualitatif atas Kesepadanan Nilai dengan Biaya, evaluasi komersial dan keuangan, evaluasi penyediaan layanan, dan evaluasi desain proyek.

Penanganan permasalahan – hanya terdapat satu penawaran lelang

Apabila hanya terdapat satu penawaran lelang yang diajukan, hal ini dapat menimbulkan kekhawatiran apakah penawaran lelang tersebut akan menyediakan nilai yang sepadan dengan biaya. Sebagaimana dijelaskan dalam Panduan Pedoman EPEC [#83, halaman 29-30], terdapat dua opsi umum dalam kasus ini, tergantung pada alasan yang menyebabkan hanya terdapat satu penawaran lelang yang diajukan:

- Penyusulan ulang paket lelang dan lelang ulang – pendekatan ini mungkin merupakan pendapatan terbaik apabila tanggapan yang rendah tampaknya disebabkan oleh kekurangan dalam proses lelang.

- Melaksanakan uji tuntas yang menyeluruh dan memilih peserta lelang tunggal – mungkin merupakan pilihan yang lebih baik apabila peserta lelang yakin bahwa proses yang berjalan tetap kompetitif, dan patuh sepenuhnya kepada persyaratan yang ada.

Panduan pengadaan World Bank [#283, halaman 25] mencatat bahwa penolakan seluruh penawaran lelang dapat diterima apabila tidak terdapat kompetisi efektif yang memadai, tetapi menyatakan bahwa "bahkan dalam hal hanya ada satu penawaran lelang yang diajukan, proses lelang dapat dipandang sah, apabila penawaran lelang tersebut telah diiklankan sesuai dengan persyaratan, kriteria kualifikasi tidak terlalu ketat sehingga melebihi batas kewajaran, dan harga penawaran wajar dibandingkan dengan nilai pasar". Panduan Pemerintah Kerajaan Inggris mengenai prosedur dialog kompetitif [#256, Kotak 5.7] menyajikan panduan lebih lanjut.

Penanganan permasalahan – ketiadaan pemenang lelang yang jelas atau ketiadaan penawaran lelang yang memenuhi syarat

Dalam kasus-kasus tertentu, meskipun terdapat beberapa penawaran lelang yang diajukan, mungkin tidak terdapat pemenang lelang yang dapat ditentukan dengan jelas. Contohnya, hal ini dapat terjadi karena tidak ada penawaran lelang yang memenuhi persyaratan; atau karena penawaran lelang yang tidak memenuhi persyaratan tampaknya menawarkan opsi yang menyajikan kesepadanan nilai dengan biaya yang lebih tinggi dibandingkan dengan penawaran yang memenuhi syarat.

Salah satu penyebab umum permasalahan ini adalah kurangnya kejelasan dalam dokumen RFP atau rendahnya kualitas dokumen RFP – referensi tersebut di atas di bawah judul 'Penyusunan dan penerbitan dokumen Permintaan Proposal (RFP)' menyajikan panduan mengenai persiapan RFP yang jelas, komprehensif dan terstruktur dengan baik untuk menghindari permasalahan ini. Prosedur multitahap

dan prosedur dialog kompetitif yang dijelaskan dalam 3.5.1: *Memutuskan Strategi Pengadaan* juga membantu menghindari permasalahan ini, dengan mengizinkan perubahan atas RFP selama proses lelang yang membantu memastikan semua penawaran akhir dapat diperbandingkan dan memenuhi syarat.

Salah satu opsi apabila tidak terdapat penawaran lelang yang memenuhi syarat, atau tidak terdapat penawaran lelang yang tampaknya berkualitas baik, adalah menyusun ulang paket lelang dan melelang kembali proyek tersebut. Alternatif lain adalah memperpanjang proses pengadaan untuk mengidentifikasi pemenang lelang: pada umumnya melalui diskusi dengan peserta lelang yang meraih peringkat tinggi mengenai permasalahan yang tidak dipatuhi penawaran lelang, pada umumnya diikuti dengan permintaan untuk mengajukan revisi penawaran lelang.

Untuk panduan lebih lanjut, lihat Panduan Praktisi KPS Nasional Australia [#16, halaman 27-28], yang menjabarkan dua opsi dalam hal tidak ada pemenang lelang yang dapat ditentukan – memasuki proses 'Penawaran Akhir dan Terbaik' atau *"Best and Final Offer"* (BAFO) dengan dua peserta lelang atau negosiasi terstruktur. Manual KPS Afrika Selatan dalam Modul 5 [#219, halaman 51-56] juga menjelaskan secara terperinci kapan dan bagaimana proses BAFO dilaksanakan, apabila tidak ada pemenang lelang yang dapat ditentukan dengan jelas.

Finalisasi kontrak KPS dengan pemenang lelang

Setelah pemenang lelang ditentukan, pemerintah terkadang menyelenggarakan diskusi lebih lanjut untuk memfinalisasi kontrak KPS. Negosiasi ekstensif pada tahap ini dapat menghambat proses lelang kompetitif, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.5.1: *Memutuskan Strategi Pengadaan* di bawah judul *'Negosiasi dengan peserta lelang: pasca-lelang'*.

Akan tetapi, negosiasi hingga taraf tertentu mungkin diperlukan, untuk memperjelas elemen-elemen dalam proposal atau kontrak, terutama ketika tidak terjadi interaksi yang signifikan selama proses lelang. Apabila perjanjian pembiayaan belum difinalisasi, kreditur juga mungkin memiliki tuntutan pada tahap ini, yang dapat menimbulkan tekanan untuk menegosiasikan elemen-elemen dalam kontrak dan alokasi risiko.

Sebagian besar pemerintah menetapkan dan membatasi sejauh mana negosiasi yang diperbolehkan pada tahap ini. Contohnya, Panduan Pedoman EPEC [#83, halaman 31] menjelaskan peraturan Uni Eropa bahwa tidak ada perubahan yang diizinkan atas permasalahan yang material terhadap pengadaan – hal ini berarti, perubahan yang dapat memberikan hasil yang berbeda dari proses lelang tidak boleh dilakukan dalam tahap negosiasi pasca-lelang. Apabila perubahan diperbolehkan pada tahap ini, maka kontrak akhir wajib memperoleh persetujuan lebih lanjut.

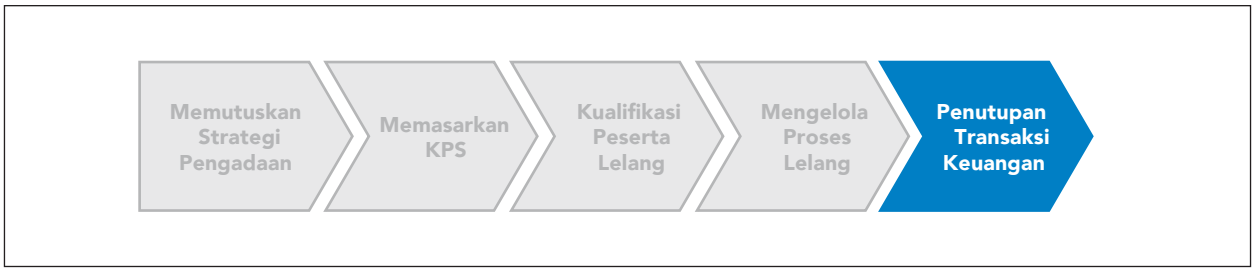
Sumber-sumber di bawah ini menyajikan panduan mengenai pengelolaan negosiasi pasca lelang dengan hati-hati:

- Panduan Praktisi KPS Nasional Australia [#16, halaman 30] menyajikan panduan mengenai penyusunan 'kerangka kerja negosiasi' yang mencakup, antara lain, menetapkan permasalahan dan jadwal negosiasi, menetapkan proses penyelesaian sengketa, dan memastikan peserta memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan atas nama organisasi yang diwakilinya.

- Manual KPS Afrika Selatan dalam Modul 5 [#219, halaman 59-61] menjelaskan prinsip-prinsip negosiasi dan proses negosiasi.

- Buku Panduan KPS ADB [#8, halaman 79-80] secara singkat menjelaskan elemen-elemen penting dalam negosiasi – termasuk memiliki rencana cadangan (mungkin berarti memilih pemenang lelang kedua).

3.5.5 Mencapai Keefektifan Kontrak dan Tahap Penutupan Transaksi Keuangan



Setelah pemerintah dan pemenang lelang menandatangani kontrak KPS, kedua belah pihak terikat secara kontraktual untuk melaksanakan KPS. Meskipun demikian, pada umumnya terdapat beberapa langkah tambahan yang harus diambil sebelum pelaksanaan proyek dapat dimulai. Pemenang lelang mungkin perlu memfinalisasi perjanjian pembiayaan untuk KPS tersebut. Pada umumnya, pemenang lelang juga perlu menandatangani kontrak dengan pihak-pihak lain dalam struktur KPS – contohnya, sub-kontraktor dan perusahan asuransi. Pada umumnya, badan pelaksana juga memiliki tugas-tugas yang harus dipenuhi, seperti menyelesaikan pengurusan izin. Protokol dan manual pengelolaan kontrak yang terperinci juga pada umumnya dikembangkan dalam periode ini (lihat Bab 3.4: *Pengelolaan Kontrak KPS* untuk mendapatkan perincian lebih lanjut).

Kontrak KPS pada umumnya mencakup pemenuhan seluruh (atau sebagian) elemen-elemen Kondisi Prasyarat yang harus dipenuhi agar kontrak menjadi efektif. Kontrak KPS pada umumnya menetapkan tanggal tertentu sebagai tanggal berakhirnya kontrak, atau tanggal berakhirnya masa berlaku jaminan pelaksanaan, apabila Kondisi Prasyarat tidak dipenuhi. Sebagaimana dicatat dalam Buku Petunjuk PPIAF untuk Jalan dan Jalan Raya [#282] dalam bab mengenai Pemberian Kontrak, kegagalan memenuhi persyaratan dan menetapkan periode penutupan transaksi keuangan dapat menyebabkan pelaksanaan proyek tertunda selama bertahun-tahun.

Finalisasi perjanjian pembiayaan

Panduan Pedoman EPEC [#81, halaman 31-33] menjelaskan berbagai perjanjian pembiayaan untuk KPS pada umumnya. Perjanjian pembiayaan ini pada umumnya belum difinalisasi sampai kontrak telah diberikan. Dalam sebagian besar kasus, kreditur yang berminat diidentifikasi pada tahap proposal. Tetapi, sebelum kreditur tersebut memberikan komitmen pembiayaan, kreditur pada umumnya melaksanakan uji tuntas yang mendalam atas proyek dan perjanjian-perjanjian KPS (sebagaimana dijelaskan dalam Farquharson *et al* [#95, halaman 124-125]). Terdapat berbagai risiko yang terkait dengan proses ini – kreditur mungkin mengharuskan adanya perubahan dalam perjanjian-perjanjian KPS sebelum setuju membiayai proyek, atau persyaratan keuangan mungkin berubah dari persyaratan yang sebelumnya

diasumsikan dalam proposal. Salah satu cara untuk memitigasi risiko ini adalah meminta komitmen pembiayaan 'tegas' pada tahap proposal – akan tetapi hal ini mungkin sulit dan mahal untuk diperoleh, dan berisiko mengurangi kompetisi. Bab 1.4: *Pembiayaan KPS* menyajikan informasi lebih lanjut mengenai risiko-risiko terkait pembiayaan KPS dan pencapaian tahap penutupan transaksi keuangan.

Memenuhi persyaratan keefektifan kontrak dan penutupan transaksi keuangan

Penutupan transaksi finansial terjadi ketika seluruh perjanjian proyek dan pembiayaan telah ditandatangani, seluruh persyaratan dalam perjanjian-perjanjian tersebut telah dipenuhi, dan pihak swasta dalam KPS dapat mulai mencairkan pembiayaan untuk memulai pekerjaan proyek. Sebagaimana dicatat oleh Yescombe [#295], persyaratan penutupan transaksi keuangan seringkali bersifat sirkuler – kontrak KPS tidak berlaku efektif sampai pendanaan dapat dicairkan (dalam arti ketersediaan pendanaan merupakan Kondisi Prasyarat untuk berlakunya kontrak), dan sebaliknya.

Panduan Pedoman EPEC [#83, halaman 34] menyajikan penjelasan singkat mengenai Kondisi Prasyarat serta daftar pengecekan untuk pemerintah dalam memfinalisasi kontrak KPS dan mencapai tahap penutupan transaksi keuangan. Contoh-contoh persyaratan termasuk:

- Finalisasi seluruh perjanjian dan kontrak proyek.
- Mendapatkan persetujuan akhir dari badan pemerintah yang relevan – contohnya, pemeriksaan dan persetujuan proses pengadaan dan kontrak akhir.
- Mendapatkan izin dan persetujuan perencanaan.
- Memulai atau menyelesaikan pembebasan lahan proyek.

Proses ini seringkali membutuhkan pekerjaan dan upaya mendalam yang signifikan baik dari pihak pemerintah maupun pihak swasta, untuk membawa transaksi ke tahap penutupan dan memulai pelaksanaan proyek.

Referensi Utama: Pengelolaan Transaksi KPS	
Referensi	**Keterangan**
World Bank (2009) *Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways*	Modul 5: Pelaksanaan dan Pemantauan, Tahap 3: Pengadaan, dan 4: Pemberian Kontrak
Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011) *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*, World Bank/PPIAF	Bab 9: Pengelolaan Pengadaan membahas setiap tahap dalam proses pengadaan. Dilengkapi dengan studi kasus mengenai Albert Luthuli Central Hospital, Afrika Selatan yang menjelaskan proses pengadaan rumah sakit, yang mencakup pendekatan evaluasi penawaran lelang multivariabel.
Kerf, Gray, Irwin, Levesque, Taylor & Klein (1998) *Concessions for Infrastructure: A guide to their design and award*, World Bank Technical Paper no. 399	Bab 4: Pemberian Konsesi menyajikan panduan terperinci dan contoh mengenai pemilihan proses pengadaan, pra-kualifikasi dan penyusunan daftar pendek, struktur dan evaluasi penawaran lelang, dan peraturan dan prosedur lelang.
World Bank (2006) *Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit*, Washington, DC	Bab 9: Pemilihan Operator memberikan panduang mengenai pemilihan metode pengadaan, penentuan kriteria evaluasi, pengelolaan proses lelang, dan penanganan permasalahan lainnya.

Referensi Utama: Pengelolaan Transaksi KPS	
Referensi	**Keterangan**
World Bank (2011) ***Guidelines: Procurement of Goods, Works, and Non-Consulting Services under IBRD Loans and IDA Credits and Grants by World Bank Borrowers*****; Also available in French and Spanish**	Menguraikan prosedur pengadaan yang wajib dijalankan setiap proyek yang menerima pendanaan World Bank.
European PPP Expertise Centre (2011) ***The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects*****, Luxembourg**	Bab 2: Persiapan Saksama mencakup informasi mengenai pemilihan metode pengadaan dan kriteria evaluasi penawaran lelang. Bab 3: Pengadaan, menjelaskan proses lelang sampai finalisasi kontrak KPS, dengan informasi terperinci mengenai pencapaian tahap penutupan transaksi keuangan.
World Bank (2007) ***Sample Bidding Document: Procurement of Management Services.*** **Includes** ***Sample Biding Documents, Sample Prequalification Document, and an accompanying Technical Note***	Bab 3 nota teknis ini menjelaskan proses pengadaan, dengan panduan terperinci mengenai pemilihan proses dan kriteria evaluasi yang tepat, serta menyoroti beberapa permasalahan umum. Nota teknis ini disertakan dengan contoh dokumen lelang yang komprehensif.
United Kingdom, Office of Government Commerce (2008) ***Competitive dialogue in 2008: OGC/HMT Joint guidance on Using the Procedure*****, Norwich**	Menjelaskan dan memberikan panduan mengenai pelaksanaan prosedur pengadaan dialog kompetitif. Menjelaskan beberapa tantangan – seperti hanya menerima satu penawaran lelang. Juga menjelaskan tahap-tahap pasca lelang, dengan panduan mengenai permasalahan yang dapat diselesaikan pasca lelang.
Yescombe, E. R. (2013) Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance, 2nd edition, Elsevier Science, Oxford	Bab 6.5 menjelaskan proses "Uji Tuntas" menjelaskan beberapa permasalahan yang harus dipastikan oleh badan pelaksana sebelum pengikatan kontrak dilaksanakan – termasuk menetapkan persyaratan untuk mencapai tahap penutupan transaksi keuangan.
KPMG (2010) ***PPP Procurement: Review of Barriers to Competition and Efficiency in the Procurement of PPP Projects*****, Canberra**	Berdasarkan survei atas para praktisi KPS, memberikan rekomendasi untuk meningkatkan efisisensi proses pengadaan KPS, dan mengurangi hambatan memasuk pasar. Rekomendasi tersebut berfokus pada peningkatan efisiensi proses pengadaan KPS, serta menyentuh pro dan kontra kontribusi pemerintah terhadap biaya lelang.
Asian Development Bank (2008) ***Public-Private Partnership Handbook*****, Manila, Philippines**	Bab 7: Pelaksanaan KPS, menjelaskan beberap aspek pengadaan KPS, termasuk pemilihan proses, pra-kualifikasi, evaluasi penawaran lelang, dan penyusunan dokumen lelang.
Mark Dumol (2000) ***The Manila Water Concession: A Key Government Official's Diary of the World's Largest Water Privatization*****, World Bank**	Menjelaskan secara terperinci seluruh proses dalam konsesi air Manila, mulai dari memutuskan opsi privatisasi terbaik, hingga pelaksanaan proses lelang, sampai penanganan berbagai permasalahan yang timbul.
Engel, Fischer & Galetovic (2002) A New Approach to Private Roads, Regulation, Fall, 18-22	Menjelaskan dan menguraikan keuntungan kriteria Nilai Kini Pendapatan Terendah (LPVR) yang diterapkan dalam program jalan tol Chile.
José Luís Guasch (2004) G*ranting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right***, World Bank**	Bab 7 menyajikan panduan bagi rancangan konsesi yang optimal, dengan memanfaatkan analisa sebelumnya mengenai frekeunsi negosiasi ulang kontrak- kontrak konsesi di Amerika Latin. Dilengkapi panduan untuk memilih kriteria evaluasi yang tepat.
Contoh Pengelolaan Transaksi KPS	
Brasil, Congresso Nacional (2004) ***Lei Nº 11079*****, Brasília**	Menegaskan proses KPS, termasuk menjelaskan isi dokumen RFP dan kriteria evaluasi yang mungkin digunakan.
Puerto Rico, Legislative Assembly (2009) ***No. 29 (S. B. 469)*** **San Juan**	Bab 9 menguraikan prosedur pemilihan Pemrakarsa dan Pemberian Kemitraan. Secara spesifik, bab ini menetapkan persyaratan dan ketentuan bagi pemrakarsa, prosedur seleksi dan pemberian kontrak, kriteria evaluasi dan negosiasi kontrak KPS.
Brazil, Congresso Nacional (1995) ***Lei Nº 8.987*****, Brasília**	Menguraikan prosedur lelang untuk konsesi (yang dibiayai pengguna) di Brasil (yang juga berlaku bagi KPS yang dibiayai pemerintah).

Referensi Utama: Pengelolaan Transaksi KPS	
Referensi	**Keterangan**
Chile, Ministerio de Obras Públicas (2010) ***Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas*****, Santiago**	Bab III menguraikan proses pengadaan KPS dengan cukup terperinci, termasuk pra-kualifikasi, proses lelang, kriteria evaluasi yang mungkin digunakan, dan proses pemberian kontrak.
Egypt (2011) ***Prime Ministerial Decree n. 238*****, Regulation of Law 67/2010, Cairo**	Bagian Tiga menyajikan uraian terperinci tentang prosedur "pelelangan, pemberian,dan pengikatan kontrak" KPS, termasuk pra-kualifikasi, tahap lelang, dialog kompetitif, dan prosedur pemberian dan pengikatan kontrak. Juga menetapkan prosedur banding.
Mexico, Congreso de la Unión (2000) ***Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*****, Mexico City**	Menetapkan peraturan untuk melaksanakan proses lelang di Meksiko. Peraturan ini mencakup opsi pengikatan kontrak yang dapat diterapkan – lelang publik, pengadaan tunggal, dan undangan langsung untuk mengikuti lelang kepada sekurang-kurangya tiga peserta lelang potensial.
Philippines, Build-Operate-and-Transfer Center (2006) ***Republic Act No. 7718 (The Philippine BOT Law) and its Implementing Rules & Regulations*****, Makati, Philippines**	Peraturan Pelaksanaan 3-11 menguraikan proses pengadaan dan persyaratan pada setiap tahap secara terperinci: pra-kualifikasi, proses dan evaluasi lelang, kapan dan bagaimana prosedur negosiasi dapat digunakan, penanganan proposal yang tidak diminta, dan pemberian dan penandatanganan kontrak.
South Africa, National Treasury (2004) ***PPP Manual Module 5: PPP Procurement*****, Johannesburg**	Modul 5: Pengadaan, menguraikan proses pengadaan dan menyajikan panduan: termasuk pra-kualifikasi, penerbitan RFP, penerimaan dan evaluasi penawaran lelang, negosiasi dengan pemenang lelang, dan finalisasi perjanjian KPS dan rencana pengelolaan.
Australia, Infrastructure Australia (2011) N*ational PPP Guidelines: Practitioners' Guide* (Vol. 2) Canberra.	Menguraikan tahap-tahap proyek utama, termasuk tiga tahap pengadaan: Pernyataan Minat, "Permintaan Proposal", dan "Negosiasi dan Penyelesaian". Juga menyajikan panduan dan protokol proses Lelang Interaktif.
Singapore, Ministry of Finance (2004) ***Public-Private Partnership Handbook*** **(Version 1)**	Bab 3 menguraikan opsi dan prinsip proses pengadaan KPS.
Mauritius, Ministry of Finance and Economic Development (2006) ***Public Private Partnership Guidance Manual*****, Port Louis**	Bab 8 menjelaskan proses pengadaan, termasuk tahap pra-kualifikasi, tahap lelang, negosisasi dengan pemenang lelang, dan pemberian kontrak. Termasuk dekripsi terperinci mengenai struktur RFP.
India, Planning Commission (2009) ***Model Request for Qualifications*****, New Delhi**	Menetapkan model RFQ, dengan pengantar penjelasan.
World Bank (2011) ***PPP in Infrastructure Resource Center***	Menyediakan perpustakaan dokumen KPS, termasuk pemilihan model dan contoh dokumen pengadaan.
Pakistan, Ministry of Finance (2007) ***Procurement Guidelines for PPP Projects*****, Islamabad**	Panduan terperinci mengenai tahap-tahap pra-kualifikasi dan RFP, pengelolaan proses lelang, evaluasi, negosiasi, penandatanganan kontrak, dan penutupan transaksi keuangan.
World Bank (2006) ***Sample Bidding Documents: Procurement of Works and Services under Output and Performance-based Road Contracts, and Sample Specifications***	Mencakup contoh dokumen lelang komprehensif serta contoh spesifikasi dalam lampiran A. Prakata juga menyajikan beberapa panduan secara umum.
Colombia (2006) ***Ley 80 de 1993*****, Bogotá**	Undang-undang pengadaan umum, yang juga berlaku atas KPS, menetapkan pihak yang berwenang melaksanakan proses lelang, persyaratan transparansi, dan isi dokumen lelang, dan menetapkan struktur prosedur pemberian kontrak.
Colombia (2007) ***Ley 1150 de 2007*****,Bogotá**	Menetapkan peraturan untuk memastikan seleksi objektif pemenang lelang, prosedur untuk memeriksa kebenaran informasi yang disajikan peserta lelang.

Referensi Utama: Pengelolaan Transaksi KPS	
Referensi	**Keterangan**
India, Planning Commission (2009) *Model Request for Proposals (RFP): Selection of Technical Consultants*, New Delhi	Menetapkan model RFQ, dengan pengantar penjelasan.
Australia, Partnerships Victoria (2001) *Practitioners' Guide*, Melbourne	Menguraikan tahap proyek sebagaimana dijelaskan di atas, sebagaimana berlaku di Negara Bagian Victoria, program KPS Australia. Serupa dengan pendekatan Nasional; mencakup perincian lebih lanjut mengenai tahap Evaluasi Penawaran Lelang.

3.6 Penanganan Proposal yang Tidak Diminta

'Proposal yang tidak diminta' merupakan proposal yang diajukan oleh pihak swasta untuk melaksanakan suatu proyek KPS, yang disampaikan berdasarkan inisiatif perusahaan swasta, dan bukan sebagai tanggapan atas permintaan dari pemerintah. Dengan menerima – dan mendorong – proposal yang tidak diminta, pemerintah dapat memanfaatkan pengetahuan dan ide-ide sektor swasta. Meskipun demikian, proposal yang tidak diminta juga menimbulkan tantangan dalam arti proposal tersebut mungkin menawarkan kesepadanan nilai dengan biaya yang rendah, terutama apabila pemerintah memutuskan untuk menegosiasikan KPS tersebut secara langsung dengan pemrakarsa proyek.

Bab 3.6.1 menjelaskan lebih lanjut mengenai *Manfaat dan Tantangan Potensial Proposal* yang Tidak Diminta. Sisa bab ini kemudian menjelaskan bagaimana negara-negara tertentu menerapkan kebijakan spesifik untuk penanganan proposal KPS yang tidak diminta. Kebijakan tersebut pada umumnya dirancang untuk memberikan insentif bagi pemrakarsa swasta (pada tingkat yang berbeda-beda) untuk mengajukan proposal KPS berkualitas tinggi; untuk mencegah proposal berkualitas rendah; untuk menciptakan tekanan kompetitif; dan untuk mendukung transparansi.

Bab 3.6.2: *Menciptakan Tekanan Kompetitif* menjelaskan cara menerapkan kompetisi, sementara tetap memberi penghargaan kepada pemrakarsa awal melalui pemberian kemudahan atau kompensasi tertentu. Bab 3.6.3 menyajikan panduan dan sumber daya mengenai *Penanganan Hak Kekayaan Intelektual* dalam proposal yang tidak diminta. Bab 3.6.4: *Menetapkan Proses* yang Jelas menjelaskan dan menyajikan contoh-contoh proses penerimaan, penilaian, dan pelaksanaan proposal yang tidak diminta untuk proyek-proyek KPS.

3.6.1 Manfaat dan Tantangan Potensial Proposal yang Tidak Diminta

Dengan menerima proposal yang tidak diminta, pemerintah dapat memanfaatkan pengetahuan dan ide-ide sektor swasta. Hal ini dapat menjadi keuntungan signifikan apabila keterbatasan kapasitas pemerintah menyebabkan sektor swasta lebih unggul dalam mengidentifikasi titik kemacetan dan solusi inovatif. Menerima proposal yang tidak diminta juga memberikan informasi bagi pemerintah mengenai area yang merupakan peluang komersial dan diminati pasar. Kotak 1.5: *Jalur HOT di Virginia – Contoh Inovasi Sektor Swasta* menyajikan contoh sebuah proyek KPS yang diusulkan oleh pihak swasta yang memberikan solusi inovatif atas masalah infrastruktur transportasi yang selama ini dicoba diatasi pemerintah dengan susah payah.

Meskipun demikian, proposal yang tidak diminta juga menciptakan tantangan substansial. Pertama, sebagian besar KPS membutuhkan dukungan fiskal pemerintah: pemerintah pada umumnya menanggung risiko, dan kewajiban kontinjensi terkait, bahkan bila subsidi langsung tidak diperlukan. Sebagaimana dijelaskan dalam buku petunjuk PPIAF untuk KPS di sektor Jalan dan Jalan Raya [#282, Modul 5, Tahap 3 'Pengadaan'], pengalaman menunjukkan bahwa proposal yang diajukan oleh perusahaan swasta pada umumnya tidak mencakup penilaian yang memadai atas risiko-risiko yang terkait dengan proyek, yang mungkin ditanggung oleh pemerintah.

Kedua, proposal yang tidak diminta bukan dicetuskan sebagai bagian dari proses perencanaan pemerintah, dan dalam kasus-kasus tertentu, secara intrinsik, bukan merupakan bagian dari rencana sektor. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah layanan yang diusulkan cukup terintegrasi dengan rencana sektor lainnya sehingga permintaan dan manfaat layanan tersebut cukup mapan untuk menghadapi situasi dan prioritas yang berubah-ubah. Terlebih lagi, proyek yang tidak diminta mungkin mengalihkan perhatian pemerintah dari pendekatan terencana atas infrastruktur secara keseluruhan.

Ketiga, negosiasi dengan pemrakarsa proyek atas dasar proposal yang tidak diminta – tanpa adanya proses pengadaan yang transparan atau kompetitif – dapat menimbulkan berbagai masalah. Negosiasi tersebut dapat mengakibatkan proyek KPS tersebut menghasilkan kesepadanan nilai dengan biaya yang rendah, mengingat kurangnya tekanan kompetitif. Negosiasi tersebut juga dapat menciptakan peluang korupsi. Bahkan tanpa adanya korupsi, negosiasi tersebut tetap dapat menjadi dasar pengajuan keluhan mengenai keadilan proses terkait, apabila suatu perusahaan dipandang mengambil keuntungan dari KPS tanpa membuka peluang bagi pesaing lainnya.

Kurangnya transparansi dapat menghambat keabsahan dan dukungan populer untuk program KPS. Kotak 3.14: *Kerugian Negosiasi Langsung – Pembangkit Listrik Independen Tanzania* menyajikan contoh proyek pembangkit listrik independen di Tanzania yang dinegosiasikan secara langsung setelah investor swasta mengadakan pendekatan tanpa diminta. Dalam proses arbitrase ditemukan bahwa proposal tersebut menawarkan kesepadanan nilai dengan biaya yang rendah, dan kemungkinan korup.

Kotak 3.14: Kerugian Negosiasi Langsung – Pembangkit Listrik Independen Tanzania

Pemerintah Tanzania dan Tanzania Electricity Supply Company mengadakan perjanjian kontraktual dengan Independent Power Tanzania Limited (IPTL) dari Malaysia untuk pengadaan pasokan listrik sebesar 100 megawatt selama periode 20 tahun. Transaksi ini dinegosiasikan secara langsung setelah investor swasta mengadakan pendekatan tanpa diminta pada saat terjadi krisis listrik. Transaksi tersebut ditentang oleh beberapa pejabat pemerintah dan komunitas pendonor internasional dan pemangku kepentingan lainnya, dengan argumentasi teknologi yang digunakan tidak tepat (lebih banyak menggunakan bahan bakar minyak dibandingkan gas alam), bahwa transaksi tersebut bukan merupakan bagian dari rencana pembangkit listrik dengan biaya terendah, dan tidak melalui pengadaan yang transparan dan kompetitif, dan listrik tersebut tidak dibutuhkan.

Pemerintah pada akhirnya membawa kasus tersebut ke lembaga arbitrasi. Berdasarkan putusan akhir arbitrase, biaya proyek dikurangi sebesar sekitar 18 persen. Meskipun demikian, biaya tersebut tetap jauh di atas pembanding internasional. Dalam sidang arbitrase, Pemerintah

mengajukan tuduhan bahwa pemberian kontrak tersebut korup, tetapi gagal mengajukan bukti- bukti untuk meyakinkan Majelis Arbitrase atas tuduhan tersebut. Setelah itu, pemerintah tidak melaksanakan investigasi korupsi lebih lanjut. Tetapi, perselisihan hukum antara IPTL dan Pemerintah tetap berlanjut.

Sumber: World Bank (2009) Deterring Corruption and Improving Governance in the Electricity Sector, Washington, D.C.; Anton Eberhard & Katharine Nawal Gratwick (2010) IPPs in Sub-Saharan Africa: Determinants of Success, Washington, D.C.: World Bank

Buku petunjuk PPIAF untuk KPS di sektor Jalan dan Jalan Raya dalam bab mengenai proposal yang tidak diminta [#282, Modul 5, Tahap 3 'Pengadaan'] menyajikan penjelasan lebih lanjut mengenai berbagai tantangan yang timbul dari proposal yang tidak diminta. Buku petunjuk ini menyatakan 'pandangan World Bank saat ini' sebagai berikut:

> *…proposal (tanpa diminta) yang tulus dan inovatif mungkin ada, tetapi hal ini merupakan kasus luar biasa. Sektor swasta harus mengajukan argumentasi yang dianalisa secara mendalam dan independen atas proposal yang tidak diminta sejak tahap awal, sebelum pemerintah terseret dalam mendukung proyek yang lemah secara keuangan, berisiko tinggi, dan menyerap sumber daya manusia pemerintah yang signifikan, dan kemungkinan akan memakan waktu lebih lama untuk dilaksanakan dari jangka waktu normal karena kesulitan-kesulitan tersebut.*

Menurut Situs Web Pusat Sumber Daya Infrastruktur KPS World Bank dalam bab mengenai proposal yang tidak diminta [#286], World Bank 'berpendapat proposal yang tidak diminta harus ditangani dengan kehati-hatian sangat tinggi, dan World Bank tidak mengizinkan penggunaan proposal yang tidak diminta dalam proyek-proyek yang dibiayai World Bank'.

3.6.2 Menciptakan Tekanan Kompetitif

Sebagian besar perusahaan swasta mengajukan proposal tanpa diminta dengan tujuan menegosiasikan suatu kontrak atas proyek yang diusulkan tersebut secara langsung – dengan demikian menimbulkan berbagai masalah tersebut di atas. Kotak 3.11: Pengadaan Kompetitif atau Negosiasi Langsung [#129] menjabarkan beberapa pendekatan di bawah ini:

- Akses terhadap penawaran terbaik dan final – proses lelang dua tahap diterapkan, dalam proses tersebut peserta lelang dengan peringkat tertinggi dari tahap pertama diundang untuk mengajukan proposal final dalam tahap kedua (lihat Bab 3.5.4: *Pengelolaan Proses Lelang*). Pemrakarsa proyek secara otomatis berhak mengikuti tahap kedua. Pendekatan ini digunakan dalam sektor jalan Afrika Selatan, sebagaimana diuraikan dalam nota kebijakan Badan Jalan Afrika Selatan.

- Imbal jasa pengembang – pemrakarsa proyek menerima imbal jasa dari pemerintah atau dari pemenang lelang. Imbal jasa tersebut dapat semata-mata menggantikan biaya pengembangan proyek, atau ditetapkan sehingga memberikan keuntungan atas pengembangan konsep dan proposal proyek. Pendekatan ini adalah salah satu opsi penanganan proposal tanpa diminta yang diizinkan di Indonesia berdasarkan peraturan presiden yang mengatur tentang KPS [#148].

- Bonus lelang – pemrakarsa proyek menerima keuntungan dalam penentuan skor – pada umumnya ditetapkan sebagai persentase tambahan yang ditambahkan pada skor evaluasi – dalam proses lelang terbuka. Pendekatan ini digunakan di Chile, yang menetapkan bonus lelang antar 3 sampai 8 persen dari skor evaluasi keuangan (di samping itu, pemrakarsa proyek menerima penggantian atas biaya studi yang mendalam) [#46]

- Tantangan Swiss – setelah pendekatan yang tidak diminta, proses lelang terbuka dilaksanakan. Apabila tidak berhasil, pemrakarsa proyek memiliki opsi untuk menyamai penawaran lelang yang menang dan memenangkan kontrak. Pendekatan ini digunakan dalam beberapa negara bagian di India, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam makalah Reddy dan Kalyanapu mengenai penanganan proposal yang tidak diminta untuk KPS di India [#212].

Tabel 3.5: *Contoh-Contoh Strategi Pengadaan untuk Proposal yang Tidak Diminta* menyajikan contoh dan referensi lebih lanjut. Berbagai alternatif tersebut tidak semuanya terbukti efektif dalam menciptakan kompetisi. Hodges dan Dellacha menelaah pengalaman beberapa negara dengan proposal yang tidak diminta [#129, Lampiran B]. Contohnya di Chile, dari 12 konsesi yang diberikan dari proposal yang tidak diminta per Maret 2006, 10 di antaranya menarik penawaran saingan, dan hanya 5 di antaranya diberikan kepada pemrakarsa proyek awal. Di sisi lain, di Filipina, berdasarkan pendekatan Tantangan Swiss, seluruh 11 kontrak KPS yang diberikan dari proposal yang tidak diminta pada tahun 2006 diberikan kepada pemrakarsa proyek awal.

Tabel 3.5: Contoh-Contoh Strategi Pengadaan untuk Proposal yang Tidak Diminta

Yurisdiksi	Referensi	Fitur Utama
Chile	Peraturan konsesi pekerjaan publik (diperbaharui tahun 2010) [#46, Bab II: Penawaran yang Diajukan Pihak Swasta]	• Proses dua tahap untuk menerima proposal yang tidak diminta – proposal awal disaring; apabila diterima, pihak swasta wajib melaksanakan kajian mendalam dan menyusun proposal terperinci. Pemerintah kemudian menyusun dokumen lelang berdasarkan proposal yang tidak diminta tersebut, dan menyelenggarakan lelang kompetitif untuk proyek tersebut • Biaya melaksanakan studi tersebut dibayarkan kembali (dibayar oleh pemenang lelang, atau oleh pemerintah apabila proyek tersebut tidak berlanjut ke tahap lelang). • Pemrakarsa proyek menerima bonus lelang dengan persentase yang telah ditentukan sebelumnya (antara 3 sampai 8 persen tergantung kepada proyek) yang ditambahkan pada skor evaluasi keuangan.
Indonesia	Peraturan Presiden No. 67 (2005) [#148, Bab IV]	• Proposal yang tidak diminta diperbolehkan untuk proyek-proyek yang belum termasuk dalam daftar prioritas • Proposal yang diterima diproses melalui proses kompetitif normal. • Pemrakarsa proyek mungkin diberikan **bonus lelang** senilai maximum 10%, atau menerima pembayaran **imbal hasil pengembang** atas proposal tersebut. Pendekatan yang diambil ditentukan oleh otoritas yang berwenang mengikat kontrak, berdasarkan penilaian independen.

Yurisdiksi	Referensi	Fitur Utama
Italia	Dekrit Legislatif No. 163 (2006) [#164, Pasal 153-155]	• Otoritas yang berwenang mengikat kontrak mempublikasikan rencana tiga tahunan setiap tahun, perusahaan swasta diundang untuk menyusun proposal untuk infrastruktur yang terdaftar dalam rencan tersebut (mengikuti persyaratan isi yang jelas – termasuk studi mendalam – dan jadwal). Proposal dievaluasi oleh otoritas yang berwenang mengikat kontrak. • Sejenis proses **Tantangan Swiss** digunakan dalam pengadaan proyek. Tahap pertama digunakan untuk mengidentifikasi dua peserta lelang yang saling bersaing, yang bersama-sama dengan pemrakarsa proyek memasuki prosedur pengadaan negosiasi. Apabila proposal saingan terpilih, pemrakarsa proyek diberikan hak untuk menyamai proposal tersebut, dalam hal demikian maka konsesi diberikan kepada pemrakarsa proyek.
Republik Korea	Kajian ADB mengenai pengalaman KPS di Republik Korea [#171, halaman 67-69]	• Proposal yang tidak diminta harus dievaluasi oleh otoritas yang berwenang mengikat kontrak dan unit KPS (PIMAC). • Peluang tersebut dipublikasikan dan proposal alternatif diminta diajukan dalam batas waktu 90 hari. • Pemrakarsa proyek menerima bonus lelang hingga 10 persen, yang ditambahkan kepada skor evaluasi lelang secara keseluruhan. Pemrakarsa proyek dapat memodifikasi proposal awal pada tahap lelang, tetapi bonus lelang yang diterimanya dikurangi, menjadi maksimal 5 persen. Bonus diungkapkan dalam permintaan proposal alternatif. • Peserta lelang yang kalah menerima kompensasi sebagian atas biaya proposal, guna mendorong kompetisi.
Filipina	Undang-Undang BOT 1993 (Undang-Undang Republik No. 7718) Instruksi dan Peraturan [#202, Rule 10]	• Proposal yang tidak diminta diperbolehkan untuk proyek-proyek yang belum termasuk dalam daftar prioritas. • Otoritas yang berwenang mengikat kontrak wajib mengiklankan peluang tersebut selama sekurang-kurangnya tiga minggu, dan mengundan proposal saingan dalam batas waktu 60 hari. • Apabila proposal saingan diterima, proses **Tantangan Swiss** dijalankan – apabila pemrakarsa proyek bukan merupakan pemenang lelang, pemrakarsa proyek diberikan kesempatan untuk menyamai penawaran yang menang dan memenangkan kontrak. • Apabila tidak ada proposal saingan yang diterima, pihak otoritas dapat bernegosiasi dengan pemrakarsa proyek.
Afrika Selatan (sektor jalan)	Kebijakan SANRAL mengenai proposal yang tidak diminta (2001) [#217]	• Proposal yang tidak diminta harus mematuhi persyaratan isi yang jelas, dan dievaluasi oleh Badan Pemerintah. • Apabila proposal diterima oleh Badan Pemerintah dan penyusun proposal memasuki 'Perjanjian Pengembangan Skema', berdasarkan perjanjian tersebut pihak swasta berTanggungjawab untuk pengembangan KPS secara terperinci, termasuk mengembangkan dokumentasi lelang. Perjanjian ini mencakup 'imbal jasa pengembang' yang harus dibayarkan oleh pemenang lelang kepada pemrakarsa proyek. • Lelang kompetitif diselenggarakan untuk proyek tersebut, menggunakan proses dua tahap **penawaran terbaik dan final**. Dua peserta lelang teratas dari tahap pertama diundang untuk mengajukan kembali penawaran terbaik dan final; pemrakarsa proyek juga diundang, apabila bukan merupakan dua peserta lelang teratas.

Yurisdiksi	Referensi	Fitur Utama
Commonwealth of Virginia, Amerika Serikat (sektor jalan raya)	Panduan Pelaksanaan KPS Virginia [#264]	• Proposal yang memenuhi persyaratan terperinci yang ditetapkan diperbolehkan dan dievaluasi dengan cara yang sama dengan proyek yang berasal dari pemerintah • Propsal untuk KPS yang tidak membutuhkan pengawasan atau dukungan pemerintah diiklankan selama 90 hari, proposal untuk KPS yang membutuhkan dukungan pemerintah diiklankan selama 120 hari. Apabila tidak ada proposal pesaing yang diterima, pemerintah dapat bernegosiasi langsung dengan pemrakarsa proyek.
Uruguay	Pasal 37 Undang-Undang No. 18.786 [#269]	• Pemrakarsa proyek menerima bonus lelang hingga 10% dari skor evaluasi final. • Pemrakarsa proyek menerima penggantian atas biaya kajian menalam apabila tidak berhasil memenangkan kontrak.

3.6.3 Penanganan Hak Kekayaan Intelektual

Investor swasta mungkin enggan mengajukan proposal yang tidak diminta apabila proposal tersebut akan menghadapi kompetisi, dan bila tidak terdapat kejelasan mengenai perlindungan hak kekayaan intelektual atau informasi komersial yang sensitive selama proses lelang.

Terdapat beberapa pendekatan yang berbeda dalam menangani hak kekayaan intelektual dalam proposal yang tidak diminta, yang mungkin tergantung kepada sifat dari proposal terkait. Sebagai contoh, Panduan Legislatif UNCITRAL (United Nations Commisison for International Trade Law atau Komisi Hukum Dagang Internasional PBB) untuk Proyek Infrastruktur yang Dibiayai Swasta dalam bab mengenai proposal yang tidak diminta [#250, halaman 91-97] menjelaskan dua opsi:

- Sejauh memungkinkan, pemerintah dapat melelang proyek tersebut secara kompetitif, dengan menetapkan keluaran yang dipersyaratkan dan bukan teknologi yang dipersyaratkan untuk menghasilkan keluaran tersebut. Pendekatan ini konsisten dengan praktik terbaik dalam menetapkan persyaratan kinerja berbasis keluaran untuk KPS (lihat Bab 3.4.1: *Persyaratan Kinerja*)

- Dalam hal hak kekayaan intelektual merupakan faktor krusial bagi proyek, sehingga proyek tersebut tidak dapat dilaksanakan kecuali menggunakan hak kekayaan intelektual tersebut, panduan UNCITRAL menyarankan negosiasi langsung mungkin diperlukan, berdampingan dengan prosedur untuk menetapkan tolak ukur biaya proyek.

Pemerintah New South Wales di Australia menyajikan panduan bagi praktisi untuk menangani hak kekayaan intelektual [#17], yang menjalankan pendekatan serupa dengan UNCITRAL, memperbolehkan negosiasi langsung KPS dalam situasi tertentu. Panduan Praktisi Partnerships Victoria [#19] juga menyajikan panduan, dan mengambil pendekatan yang sedikit berbeda. Pemrakarsa proyek harus mengidentifikasi hak kekayaan intelektual yang ingin dilindungi (tergantung kepada persetujuan dengan pemerintah). Proyek tersebut kemudian dilelang berdasarkan spesifikasi keluaran tanpa mengungkapkan informasi mengenai teknologi bila memungkinkan. Apabila hak kekayaan intelektual 'merupakan faktor krusial terhadap penyediaan kebutuhan layanan', pemerintah bernegosiasi dengan pemrakarsa proyek untuk memperoleh hak atas hak kekayaan intelektual yang dibutuhkan, sebelum melaksanakan pengadaan proyek secara kompetitif.

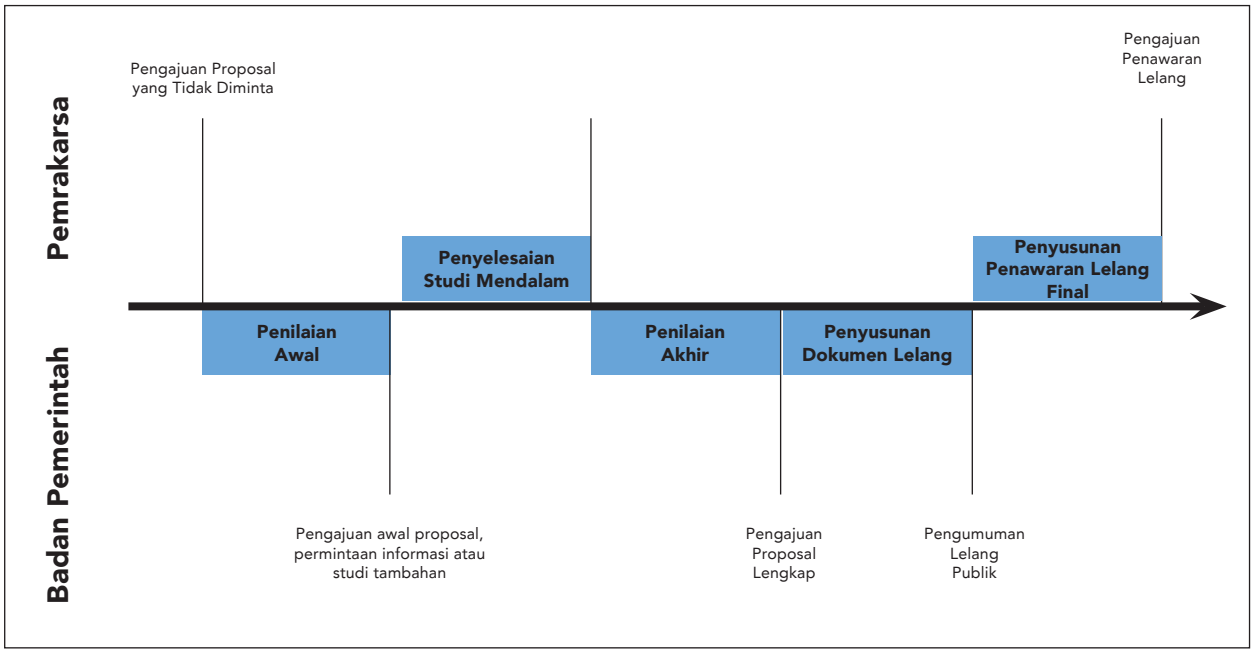
3.6.4 Menetapkan Proses yang Jelas

Proses yang jelas untuk menangani proposal yang tidak diminta merupakan faktor penting bagi transparansi, membantu membangun kepercayaan di antara seluruh pemangku kepentingan bahwa proyek yang dikembangkan berdasarkan proposal yang tidak diminta dapat menghasilkan nilai yang sepadan dengan biaya. Proses yang jelas juga dapat membantu memberikan insentif bagai pengembang swasta untuk menanamkan sumber daya untuk mengembangkan proposal proyek yang berkualitas baik, dan mendorong pesaing potensial untuk berpartisipasi dalam proses lelang.

Hodges dan Dellacha [#129] menjelaskan proses yang telah disusun dengan baik untuk menilai, menyetujui dan melelang suatu proyek yang berasal dari proposal yang tidak diminta, sebagaimana diilustrasikan dalam Gambar 3.8: *Proses Penilaian, Persetujuan dan Pelelangan Proposal yang Tidak Diminta*. Pertama, pihak swasta mengajukan proposal yang tidak diminta, mengikuti persyaratan isi dan presentasi yang jelas. Proposal tersebut kemudian disaring, pada umumnya mengikuti pendekatan yang serupa dengan pendekatan yang dijelaskan dalam Bab 3.1.2: *Penyaringan Potensi KPS*. Apabila proposal tersebut melewati penyaringan awal, pemrakarsa proyek diundang untuk menyelesaikan studi yang diperlukan sebelum proposal tersebut dinilai berdasarkan kriteria yang sama dengan KPS lainnya (sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.2: *Penilaian Proyek KPS*). Apabila disetujui, imbal jasa pengembang atau bonus yang berlaku pada umumnya disetujui pada tahap ini.

Badan pemerintah yang berTanggungjawab kemudian menyusun dokumen lelang berdasarkan proposal final, dan melaksanakan proses lelang. Pemrakarsa proyek mungkin mendapatkan atau tidak mendapatkan kesempatan untuk memberikan tanggapan atas dokumen lelang dan mengajukan penawaran final. Contohnya, di Korea, pemrakarsa proyek diperbolehkan memodifikasi proposal dan penawaran lelang awal, tetapi dengan melakukan hal itu bonus lelang yang ada akan hangus (sebagaimana dijelaskan dalam laporan ADB/KDI mengenai pengalaman KPS di Korea [#171, halaman 67-69]).

Gambar 3.8: Proses Penilaian, Persetujuan dan Pelelangan Proposal yang Tidak Diminta



Sumber: Berdasarkan Hodges dan De Lacha [#129, halaman 7]

Sebagian besar negara menetapkan jangka waktu untuk masing-masing langkah yang akan dilaksanakan. Hodges dan Dellacha [#129, halaman 12-13] menjelaskan keuntungan dan risiko penetapan jangka waktu tersebut. Di satu sisi, tenggat waktu yang spesifik menentukan kapan pemerintah menangani proposal dapat membantu memberikan jaminan kepada pihak swasta bahwa proposal mereka tidak akan terkatung-katung dalam prosesnya.

Di sisi lain, beberapa negara menetapkan batas waktu yang ketat untuk pengajuan proposal saingan, yang dapat menghambat kompetisi. Contohnya, di Filipina, Undang-Undang BOT tahun 1993 [#202] mewajibkan pihak berwenang mengiklankan suatu peluang selama tiga minggu, dan memberikan waktu 60 hari bagi pesaing untuk mengajukan tanggapan – yang tidak realistis bagi pesaing untuk melaksanakan uji tuntas yang diperlukan untuk menyusun proposal berkualitas tinggi.

Tabel 3.5: *Contoh-Contoh Strategi Pengadaan untuk Proposal yang Tidak Diminta* menyajikan penjelasan singkat mengenai proses penanganan proposal yang tidak diminta di beberapa negara. Khususnya, Undang-Undang konsesi Chile [#46] yang menetapkan pendekatan dan persyaratan secara terperinci. Laporan ADB/KDI mengenai pengalaman KPS di Korea [#171, halaman 67-69] juga menjelaskan langkah demi langkah dalam prosedur untuk menangani proposal yang tidak diminta.

Referensi Utama: Penanganan Proposal yang Tidak Diminta	
Referensi	**Keterangan**
World Bank (2009) *Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways*	Modul 5: Pelaksanaan dan Pemantauan, Modul 3: Pengadaan, menyajikan satu bagian mengenai proposal yang tidak diminta, yang menjelaskan keuntungan dan tantangan yang ditimbulkannya, dan menyajikan contoh KPS yang berasal dari proposal yang tidak diminta, baik yang berhasil maupun tidak.
World Bank (2011) PPP in Infrastructure Resource Center, http://ppp. worldbank.org/public- privatepartnership/	Bab mengenai "proses pengadaan dan dokumen lelang terstandarisasi" secara singkat menjelaskan pandangan World Bank mengenai proposal yang tidak diminta, dan menyajikan contoh-contoh dan tautan kepada undang-undang dan kebijakan beberapa negara.
Reddy & Kalyanapu, *Unsolicited Proposal: New Path to Public-Private Partnership, Indian Perspective,* Netherlands: Eindhoven University of Technology	Menjelaskan pendekatan untuk menangani proposal yang tidak diminta di beberapa negara bagian India, yang mengadopsi proses Tantangan Swiss, and menarik pelajaran dari pengalaman India.
Hodges & Dellacha (2007) *Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency,* PPIAF Working Paper No. 1, World Bank	Menjelaskan pertimbangan yang umum digunakan untuk mendukung negosiasi langsung atas proposal yang tidak diminta, dan menjelaskan sistem dan kebijakan berlawanan yang diterapkan beberapa negara untuk menciptakan tekanan kompetisi. Lampiran-lampiran yang ada menjelaskan pendekatan dan pengalaman dengan proposal yang tidak diminta di beberapa negara di Asia, Afrika, dan Amerika, dan mencantumkan tautan kepada peraturan perundang-undangan yang relevan.
United Nations (2001) *Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects,* New York, United Nations Commission on International Trade Law	Bagian E memberikan panduan mengenai kebijakan maupun prosedur untuk menangani proposal yang tidak diminta. Membedakan antara proposal yang memerlukan dan tidak memerlukan teknologi paten.
Hodges, J. (2003) Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects, Public Policy for the Private Sector, Note Number 257	Menyajikan tinjauan umum mengenai permasalahan penting yang dihadapi pemerintah sewaktu menangani proposal yang tidak diminta – kapan dan bagaimana proposal tersebut sebaiknya diterima, dan mengapa dan bagaimana kompetisi seharusnya diterapkan dalam proses tersebut.

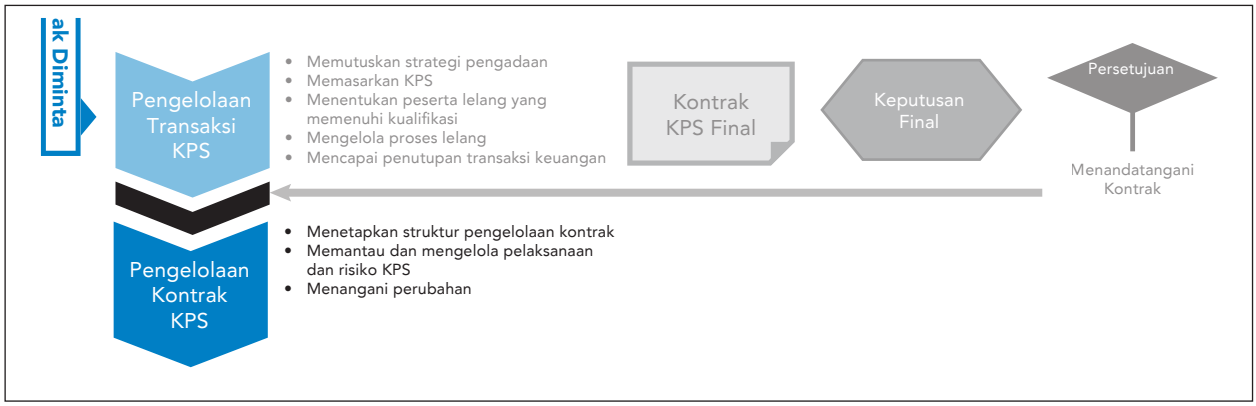
Referensi Utama: Penanganan Proposal yang Tidak Diminta	
Referensi	**Keterangan**
Hodges, J. (2003) Unsolicited Proposals: Competitive Solutions for Private Infrastructure Projects. Public Policy for the Private Sector, Note Number 258	Menjelaskan pengalaman empat negara dalam menangani proposal yang tidak diminta, Chile, Republik Korea, Filipina, dan Afrika Selatan.

Contoh : Penanganan Proposal yang Tidak Diminta	
South Africa, National Roads Authority (1999) *Policy of the South African National Roads Agency in Respect of Unsolicited Proposals*, Johannesburg	Menjelaskan kebijakan dan menentukan prosedur untuk menangani proposal yang tidak diminta untuk proyek KPS jalan nasional. Mencakup deskripsi isi yang dipersyaratkan dalam proposal, dan proses persiapan KPS dan dokumen lelang yang terperinci, dan proses lelang yang berlaku.
Indonesia (2005) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005, sebagaimana diubah dengan (2011) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2011, Jakarta	Bab 4 menyatakan bahwa proposal yang tidak diminta akan diterima untuk proyek-proyek yang belum termasuk dalam daftar prioritas, dan secara singkat menyajikan garis besar proses dan pendekatan pengadaan. (Versi bahasa Inggris peraturan 56 tersedia di situs web Bappenas).
Chile, Ministerio de Obras Públicas (2010) *Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas*, Santiago	Bab II dalam Peraturan No. 956 Konsesi Pekerjaan Publik menjelaskan secara terperinci proses untuk menangani proposal yang tidak diminta, termasuk isi proposal awal yang dipersyaratkan, pengelolaan studi mendalam, evaluasi proposal, dan pengadaan.
Italia (2006) *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*.Gazzatta Ufficiale n.100 del May 2, 2006.	Pasal 153-155 menjelaskan kapan suatu proposal yang tidak diminta dapat diterima, bagaimana proposal tersebut dievaluasi dan proses pengadaan yang berlaku.
Kim, Jay-Hyung, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin & Seung-yeon Lee (2011) *PPP Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea (Vol. 1)*, Manila, Philippines: Asian Development Bank	Halaman 61-69 menjelaskan prosedur pelaksanaan proyek KPS, termasuk proyek yang berasal dari proposal yang tidak diminta.
Philippines Build-Operate-Transfer Center (1993) R*epublic Act No. 7718 (The Philippines BOT Law) and its Implementing Rules & Regulations*, Makati, Philippines	Peraturan 10 menyatakan bahwa proposal yang tidak diminta akan diterima untuk proyek-proyek yang belum termasuk dalam daftar prioritas, menentukan bagaimana proposal tersebut seharusnya dievaluasi, dan bagaimana penawaran pesaing akan diundang (berdasarkan proses Tantangan Swiss), dan bagaimana pemerintah dapat bernegosiasi dengan pemrakarsa proyek apabila tidak terdapat penawaran pesaing.
United States, The Commonwealth of Virginia (2005) P*ublic-Private Transportation Act of 1995 (as Amended): Implementation Guidelines*, Richmond, VA	Menjelaskan proses pengembangan dan pelaksanaan KPS, baik dari proposal yang diminta maupun tidak diminta. Mencakup panduan terperinci mengenai isi yang dipersyaratkan bagi proposal yang tidak diminta.
Uruguay, Asamblea General (2011) *Ley N° 18786*, Montevideo	Pasal 37 membahas keuntungan yang diberikan kepada pemrakarsa proyek yang mengajukan proposal yang tidak diminta.
Australia, New South Wales Treasury (n.d.) *Intellectual Property Guideline for Unsolicited Private Sector Proposals Submitted Under Working With Government*, Sydney, available online at www.wwg.nsw.gov.au/	Menyajikan daftar pengecekan permasalahan hak kekayaan intelektual yang harus dicakup dalam proposal yang tidak diminta, dimaksudkan sebagai panduan pagi pemrakarsa proyek.
Australia, Partnerships Victoria (2001) *Practitioners' Guide*, Melbourne	Bab 21: Proposal yang Tidak Diminta menguraikan penanganan hak kekayaan intelektual dalam proposal yang tidak diminta.

3.7 Pengelolaan Kontrak KPS

Pengelolaan kontrak KPS melibatkan pemantauan dan pelaksanaan persyaratan kontrak KPS, dan mengelola hubungan antara pemerintah dan mitra swasta. Tahap pengelolaan kontrak berlangsung selama jangka waktu perjanjian KPS, mulai dari tanggal efektif kontrak hingga akhir periode kontrak.

Gambar 3.9: Tahap Pengelolaan Kontrak dalam Proses KPS



Mengelola kontrak KPS berbeda dengan mengelola kontrak pemerintah tradisional. KPS bersifat jangka panjang dan kompleks, dan kontrak dengan sendirinya tidak lengkap – dalam arti, persyaratan dan peraturan dalam setiap skenario yang mungkin terjadi tidak dapat dinyatakan dalam kontrak.

Tujuan dari pengelolaan kontrak dalam KPS adalah untuk memastikan:

- Layanan tersedia secara berkelanjutan dan memenuhi standar yang tinggi sesuai dengan kontrak, dan pembayaran atau penalti dilaksanakan sebagaimana mestinya.

- Kewajiban kontraktual dan alokasi risiko dipertahankan dalam praktiknya, dan Tanggungjawab serta risiko pemerintah dikelola secara efisien.

- Perubahan dalam lingkungan eksternal – baik risiko maupun peluang – diidentifikasi dan ditindaklanjuti secara efektif.

Tujuan dari pengelolaan kontrak tersebut diuraikan dalam Panduan Pengelolaan Kontrak 4P untuk Kontrak PFI dan KPS di Kerajaan Inggris [#229, halaman 5]. Manual KPS Afrika Selatan dalam bab mengenai Pengelolaan Perjanjian KPS [#219, Modul 6, halaman 11-12] menjelaskan hal-hal yang diperlukan untuk mencapai pengelolaan kontrak KPS yang berhasil serta definasi pengelolaan yang berhasil tersebut, serta kegagalan yang mungkin terjadi dalam pengelolaan kontrak beserta alasannya.

Panduan Pengelolaan KPS terbitan EPEC tahun 2014 [#89] menyarikan pengalaman di Eropa mengenai topik ini. Fondasi pengelolaan kontrak yang efektif telah diterangkan sebelumnya dalam proses pelaksanaan KPS. Berbagai aspek pengelolaan kontrak – serta prosedur penanganan perubahan, dan mekanisme penyelesaian sengketa – ditetapkan dalam perjanjian KPS, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.4: *Penyusunan Rancangan Kontrak KPS*.

Bab ini menerangkan empat aspek utama dalam menerapkan pengelolaan kontrak untuk proyek KPS dalam praktiknya:

- Membentuk lembaga pengelolaan kontrak – mendefinisikan dan menetapkan Tanggungjawab dan mekanisme komunikasi yang dapat menghasilkan hubungan yang efektif antara pemerintah dan pihak swasta dalam kontrak tersebut.

- Memantau pelaksanaan dan risiko KPS – memantau dan melaksanakan kepatuhan terhadap kontrak dan kinerja layanan olah pihak swasta, memastikan pemerintah melaksanakan Tanggungjawabnya berdasarkan kontrak secara efisien, serta memonitor dan memitigasi risiko.

- Menangani perubahan – menerapkan mekanisme yang dijelaskan dalam Bab 3.4: *Penyusunan Rancangan Kontrak KPS* untuk menangani perubahan kontrak, penyelesaian sengketa, dan pengakhiran kontrak, serta memutuskan apakah negosiasi ulang akan dilakukan, serta waktu dan prosedur pelaksanaannya.

- Mengelola masa berakhir kontrak dan serah terima aset – mengelola transisi aset dan operasi pada akhir periode kontrak.

Gugus Tugas Operasional Bendahara Kerajaan Inggris, bagian dari Unit KPS, telah menerbitkan nota panduan yang komprehensif, yang mencakup beberapa topik mengenai pengelolaan kontrak untuk KPS [#232].

3.7.1 Penetapan Struktur Pengelolaan Kontrak

Penetapan struktur pengelolaan kontrak berarti mendefinisikan Tanggungjawab pengelolaan kontrak dalam pemerintah, dan bagaimana hubungan dengan pihak swasta akan dikelola. Hal ini mencakup penunjukan seorang manajer kontrak (atau tim manajemen) dalam badan pelaksana, serta menetapkan peran lembaga-lembaga pemerintah lainnya dalam mengelola KPS. Pemerintah perlu menetapkan dengan jelas batasan otonomi manajer kontrak, situasi yang memperbolehkan manajer kontrak bertindak sesuai kebijaksanaannya, dan situasi yang mengharuskan manajer kontrak berkonsultasi dengan atau memperoleh persetujuan dari pihak lain – pejabat yang lebih tinggi, atau lembaga lain seperti Kementerian Keuangan. Hal ini juga melibatkan penetapan protokol komunikasi dan pengelolaan kontrak dalam berhubungan dengan pihak swasta.

Panduan transisi proyek yang diterbitkan Gugus Tugas Operasional Bendahara Kerajaan Inggris merupakan sumber tinjauan umum yang bermanfaat dalam membentuk lembaga pengelolaan kontrak. Panduan ini mencakup perencanaan sumber daya untuk pengelolaan kontrak, penetapan pengaturan pemantauan dan pengelolaan, dan penetapan pendekatan komunikasi.

Penunjukan manajer kontrak KPS dan penetapan peran manajemen

Pada umumnya, badan pelaksana memegang Tanggungjawab utama atas pengelolaan kontrak. Tanggungjawab ini pada umumnya berpusat pada 'manajer kontrak KPS' yang ditunjuk – seorang kontak utama dalam pemerintah untuk semua hal yang berhubungan dengan KPS.

Kontrak KPS pada umumnya menunjuk satu lembaga khusus sebagai pendamping kontraktual – contohnya, Dewan Kesehatan untuk rumah sakit baru. Kontrak KPS juga dapat menetapkan penghubung kontrak individual (dan harus mengatur sedemikian rupa agar pihak tersebut dapat dengan mudah digantikan, melalui pemberitahuan kepada pihak swasta). Pada praktiknya, pengelolaan kontrak melibatkan lebih banyak Tanggungjawab dibandingkan pernyataan dalam kontrak. Manajer kontrak – atau tim manajemen – KPS memerlukan:

- Sumber daya yang memadai. Tergantung pada kompleksitas kontrak – dan sumber daya yang tersedia – manajer kontrak mungkin didukung oleh sebuah tim, yang anggotanya berTanggungjawab atas berbagai aspek pengelolaan kontrak. Individu atau tim yang sama juga dapat mengelola lebih dari satu kontrak KPS. Bab Farquharson *et al* mengenai pengelolaan kontrak [#95, halaman 136-137] menekankan bahwa badan pelaksana perlu menganggarkan biaya tim manajemen serta pelatihan bagi mereka

- Keahlian yang memadai. Panduan 4P mengenai Pengelolaan Kontrak untuk Proyek PFI dan KPS di Kerajaan Inggris [#229, halaman 15-16] menyajikan profil jabatan dan keahlian yang umumnya perlu dimiliki seorang manajer kontrak. Panduan Gugus Tugas Operasional Kerajaan Inggris [#232, halaman 2] menekankan lima keahlian utama: komunikasi, negosiasi, manajemen perubahan,kompetensi finansial (untuk memahami mekanisme pembayaran), dan keahlian menganalisa. Gugus tugas ini sendiri dibentuk sebagai bagian dari tanggapan atas kekhawatiran mengenai kurangnya manajer kontrak yang memiliki keahlian komersial di otoritas publik.

- Senioritas yang memadai. Contohnya, Manual KPS Afrika Selatan dalam modul mengenai pengelolaan kontrak [#219, halaman 15-16] menyatakan bahwa manajer kontrak perlu cukup senior sehingga pendapatnya cukup dihargai oleh pejabat senior di badan pelaksana dan lembaga pemerintah lainnya, untuk menangani permasalahan yang timbul.

Panduan 4P mengenai Pengelolaan Kontrak untuk Proyek PFI dan KPS di Kerajaan Inggris [#229, halaman 8-10] menjelaskan proses pembentukan tim pengelolaan kontrak. Belajar dari pengalaman manajer kontrak di Kerajaan Inggris, panduan tersebut menekankan keuntungan melibatkan manajer kontrak sejak dini – terutama ketika ketentuan mengenai pengelolaan kontrak dalam kontrak tengah dirancang. Kontinuitas juga penting selama jangka waktu kontrak, karena kontrak tersebut kemungkinan besar akan berlangsung lebih lama dibandingkan tim manajemen. Panduan ini menjelaskan bagaimana perencanaan suksesi yang saksama, dengan dukungan manual pengelolaan kontrak yang terperinci, dapat membantu menjaga kontinuitas [#229, halaman 19].

Peran lembaga lainnya dalam pengelolaan kontrak

Beberapa lembaga lain dalam pemerintah juga dapat memainkan peran dalam mengelola suatu kontrak KPS, pada umumnya bekerja dengan otoritas yang berwenang mengadakan kontrak dan tim pengelolaan kontrak yang ditunjuk. Lembaga-lembaga ini dapat mencakup:

- Regulator sektor, yang seringkali berTanggungjawab untuk memantau standar layanan dan mengelola perubahan tarif bagi perusahaan KPS yang menyediakan layanan secara langsung kepada publik (lihat Bab 2.3: *Proses KPS dan Tanggungjawab Kelembagaan*). Sebagai contoh, di Peru, sebagian besar Tanggungjawab pengelolaan kontrak dalam sektor transportasi dialokasikan pada OSITRAN—Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público—badan yang berTanggungjawab mengatur dan mengawasi pengelolaan infrastruktur transportasi publik. OSITRAN berTanggungjawab untuk memantau kepatuhan pemegang konsesi pada Kontrak Konsesi. Hal ini mencakup pemantauan aspek ekonomi, komersial, operasional, investasi, administrasi dan keuangan dalam kontrak. OSITRAN juga memiliki wewenang untuk menyelesaikan kontroversi antara pengguna dan pemegang konsesi. Buku Zevallos Ugarte mengenai pelajaran yang ditarik dari konsesi di Peru [#297] menyajikan penjelasan lebih lanjut mengenai Tanggungjawab OSITRAN. Sektor infrastruktur di Peru juga memiliki badan regulator serupa dengan OSITRAN.

- Kementerian Keuangan pada umumnya terlibat, terutama dalam perubahan kontrak yang dapat memiliki implikasi fiska. Sebagai contoh, Undang-Undang Konsesi di Chile (diperbaharui pada tahun 2010) menyatakan bahwa setiap perubahan yang diusulkan terhadap kontrak KPS selama periode pelaksanaan harus dilaksanakan melalui Dekrit Agung Kementerian Pekerjaan Umum, dan Dekrit tersebut harus disetujui (ditandatangani) oleh Kementerian Keuangan [#46].

- Unit KPS Pusat atau unit pendukung khusus lainnya mungkin berperan dalam mendukung tim pengelolaan kontrak otoritas pemerintah yang berwenang mengikat kontrak. Farquharson *et al* [#95, halaman 137-138] mencatat bahwa uni ini terutama berguna pada saat menangani permasalahan yang kompleks – seperti restrukturisasi utang – yang mungkin hanya terjadi satu kali dalam jangka waktu proyek. Sebagai contoh, Gugus Tugas Operasional Bendahara Kerajaan Inggris dibentuk di bawah Unit KPS Kerajaan Inggris, untuk menyediakan bantuan dan panduan kepada pengelola proyek KPS di sektor permerintah mengenai strategi pengelolaan kontrak, penentuan tolak ukur, dan restrukturisai utang kontrak operasional.

Buku Petunjuk KPS Sektor Air World Bank [#273, halaman 126-130] menjelaskan berbagai opsi struktur kelembagaan untuk memantau dan mengelola KPS (berfokus pada KPS yang menyediakan layanan bagi pengguna, dilengkapi dengan contoh-contoh. Buku petunjuk tersebut juga menetapkan kriteria untuk memilih lembaga yang paling tepat. Pemain lain di dalam dan di luar pemerintah juga dapat ditarik untuk menjalankan peran tertentu. Sebagai contoh, kontraktor swasta dan pengguna akhir dapat memainkan peran dalam pemantauan layanan, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.7.2: *Pemantauan dan Pengelolaan Pelaksanaan dan Risiko KPS*. Konsultan ahli atau panel independen juga seringkali dimanfaatkan untuk membantu menangani perubahan dalam kontrak KPS, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.7.3: *Penanganan Perubahan*

Protokol komunikasi dan pengelolaan kontrak

Di samping menetapkan lembaga-lembaga, pemerintah perlu menetapkan struktur komunikasi antara badan pelaksana pemerintah dan pihak swasta. Hal ini seringkali membutuhkan hubungan di berbagai level dalam kedua organisasi – dari level yang lebih senior (ketika menangani permasalahan yang timbul dari kontrak), hingga level yang memegang Tanggungjawab utama atas pengelolaan kontrak, hingga staf operasional. Contohnya:

- Panduan 4P mengenai Pengelolaan Kontrak untuk Proyek PFI dan KPS di Kerajaan Inggris [#229, halaman 11-13] menjelaskan pengaturan yang direkomendasikan untuk dewan kota di Kerajaan Inggris, yang terdiri dari satu 'dewan kemitraan' pada level paling senior, satu 'dewan pengelolaan kontrak', dan satu 'tim pengelolaan operasional' untuk menangani pengelolaan sehari-hari. Panduan ini menjelaskan frekuensi pertemuan satu sama lain, serta jenis-jenis permasalahan yang umum ditangani.

- Manual KPS Afrika Selatan dalam modul mengenai pengelolaan kontrak [#219, halaman 13-17] juga menjelaskan struktur yang serupa, menetapakan fokus dan pihak yang pada umumnya melaksanakan komunikasi pada level strategis, bisnis dan operasional.

Beberapa pemerintah menetapkan pengaturan manajemen komunikasi dan hubungan secara formal dalam manual atau rencana administrasi kontrak. Panduan 4Ps [#229, halaman 19-20] menjelaskan dan menyajikan isi manual kontrak operasional yang disarankan, yang mencakup penetapan struktur tata kelola dan pendekatan komunikasi.

Sifat hubungan antara badan pemerintah dan pihak swasta tidak kalah penting dengan protokol formal. Nota Gugus Tugas Operasional Kerajaan Inggris mengenai transisi proyek menguraikan pentingnya membangun hubungan baik dengan kontraktor [#232, halaman 21-22]. Panduan 4Ps [#229, halaman 26] juga menjelaskan kebutuhan akan kepercayaan, sementara tetap menetapkan batasan dan siap untuk mempertanyakan kembali. Panduan ini menekankan pentingnya menghindari terbentuknya hubungan yang 'nyaman', yang dapat mengakibatkan oportunisme.

3.7.2 Pemantauan dan Pengelolaan Pelaksanaan dan Risiko KPS

Guna mencapai kesepadanan nilai dengan biaya yang dijanjikan KPS, pemerintah perlu memastikan alokasi Tanggungjawab dan risiko yang direncanakan diterapkan secara nyata. Sepanjang umur kontrak, manajer kontrak perlu:

- Memantau kepatuhan kontrak dan kinerja layanan pihak swasta, dan memastikan penalti atau bonus dibayarkan sebagaimana mestinya.

- Memantau dan memastikan kepatuhan pemerintah pada Tanggungjawabnya berdasarkan kontrak.

- Memantau dan memitigasi risiko.

Kegiatan aktual yang perlu dilaksanakan akan berbeda antar tahap pelaksanaan – desain, konstruksi, pelaksanaan, dan penutupan proyek. Untuk mendapatkan tinjauan umum mengenai pengelolaan

penyediaan layanan – termasuk elemen utama manajemen risiko dan manajemen kinerja – lihat Modul Manual KPS Afrika selatan mengenai pengelolaan kontrak [#219, halaman 20-28] dan *Seguimiento de una Concesión* karya Fortea *et al* [#104], yang menjelaskan proses pemantauan proyek di Spanyol.

Pemantauan dan penerapan kinerja layanan dan kepatuhan kontrak

Badan pelaksana perlu memastikan pihak swasta memenuhi kewajibannya berdasarkan kemitraan, dengan memantau keluaran, atau standar layanan. Hal ini pada umumnya tidak melibatkan pemantauan ketat atas konstruksi, yang merupakan Tanggungjawab pihak swasta. Sebaliknya, hal ini berarti melaksanakan pemantauan terhadap indikator kinerja yang ditetapkan dalam kontrak, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.4.1: Persyaratan Kinerja. Panduan 4Ps mengenai pengelolaan kontrak dalam KPS [#229, halaman 28-36] menyajikan tinjauan umum mengenai pengelolaan kinerja layanan (berfokus pada KPS yang dibiayai pemerintah), dan daftar pengecekan mengenai berbagai permasalahan utama.

Sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.7.1: *Penetapan Struktur Pengelolaan Kontrak*, memantau kinerja layanan dan kepatuhan terhadap kontrak pada umumnya merupakan Tanggungjawab manajer kontrak dan tim manajemen. Bagi KPS dalam sektor yang diregulasi, regulator sektor juga dapat melaksanakan sebagian atau seluruh Tanggungjawab pemantaun. Dalam kasus manapun, sumber informasi pemantauan dapat terdiri dari:

- Data yang disediakan oleh pihak swasta. Pada umumnya, pihak swasta berTanggungjawab untuk menyediakan data kinerja proyek dalam laporan berkala kepada otoritas yang berwenang mengikat kontrak. Isi, format, dan frekuensi laporan tersebut harus ditetapkan dalam kontrak. Sebagai contoh, Panduan Pengelolaan Kontrak Partnerships Victoria [#20, halaman 54-55] menjelaskan prosedur penentuan persyaratan pelaporan, termasuk templat untuk berbagai tahap kontrak.

- Tenaga ahli independen dapat digunakan untuk melaksanakan pemeriksaan atas konstruksi, pemeliharaan standar layanan, sementara menghindari kekhawatiran hasil yang bias. Sebagai contoh, Panduan Pengelolaan Kontrak Partnerships Victoria [#20, halaman 55] menjelaskan bagaimana pemeriksa independen digunakan dalam tahap konstruksi dan penyediaan layanan. Panduan India mengenai pemantauan proyek KPS [#145, halaman 8] juga menjelaskan penggunaan insinyur independen untuk memantau kepatuhan selama tahap desain, konstruksi, dan operasional.

- Pengguna layanan memiliki informasi yang kaya mengenai kualitas layanan dan prevalensi kesalahan, yang dapat dimanfaatkan pemerintah dengan menetapkan suatu proses untuk menerima umpan balik. Sebagai contoh, Panduan 4Ps mengenai Pengelolaan Kontrak [#229, halaman 33] menjelaskan bahwa pembentukan helpdesk oleh penyedia layanan merupakan praktik terbaik.

Pengaturan tersebut harus ditetapkan dalam kontrak, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.4.1: *Persyaratan Kinerja*. Badan pelaksana juga perlu memastikan mekanisme penerapan dilaksanakan sebagaimana mestinya, berdasarkan infromasi pemantauan yang diterima. Hal ini dapat mencakup menyesuaikan pembayaran (untuk KPS yang dibiayai pemerintah) sesuai dengan peraturan dalam kontrak, atau dalam kasus-kasus yang parah, pencairan jaminan pelaksanaan. Hal ini juga mencakup melakukan komunikasi dengan kontraktor, dan memantau upaya untuk memperbaiki kekurangan kinerja. Terakhir, hal ini dapat mencakup mengidentifikasi bila dan ketika kondisi pemicu wanprestasi, campur tangan kreditur atau pemerintah, atau pengakhiran kontrak terjadi (lihat Bab 3.7.3: *Penanganan Perubahan*).

Pemantauan dan pengelolaan Tanggungjawab dan risiko pemerintah

Elemen krusial dalam memastikan kinerja yang baik dan mempertahankan penyediaan layanan dalam suatu kontrak KPS adalah pemantauan dan pengelolaan risiko dan Tanggungjawab yang dialokasikan kepada pemerintah. Alat bantu penting yang sering digunakan oleh badan pelaksana dalam hal ini adalah 'rencana manajemen risiko'.

Rencana manajemen risiko pada umumnya menetapkan daftar masing-masing risiko dan Tanggungjawab terbaik yang ditanggung pemerintah atau ditanggung bersama-sama dengan pemerintah, serta risiko yang dapat menganggu keberlanjutan KPS (dan dengan demikian mengakibatkan risiko wanprestasi, atau kinerja yang buruk). Rencana tersebut juga harus mengidentifikasi informasi yang diperlukan untuk memantau risiko dan tindakan yang dapat diambil untuk memitigasi risiko atau dampaknya untuk masing-masing risiko. Persyaratan informasi ini juga harus menjadi bagian dari persyaratan pelaporan yang ditetapkan dalam kontrak. Farquharson *et al* [#95, halaman 153-158] menyajikan contoh ikhtisar rencana manajemen risiko KPS, yang menyajikan daftar risiko, dan menjelaskan 'pemilik', status, estimasi dampak, kometar, tindakan mitigasi, tanggal target tindakan, dan status risiko saat ini untuk masing-masing risiko.

Rencana manajemen risiko harus dikembangkan oleh manajer kontrak sebelum kontrak dimulai, dan setelahnya berperan sebagai sumber daya dan panduan selama masa berlaku kontrak. Manajer kontrak pada umumnya mengumpulkan informasi pemantauan risiko yang relevan dari pihak swasta, dan informasi eksternal yang relevan (seperti tren ekonomi) untuk memperbaharui rencana tersebut secara berkala. Setelah itu, manajer kontrak perlu:

- Memantau indikator terhadap tingkat yang diharapkan, untuk mengidentifikasi risiko yang timbul. Sebagai contoh, tingkat arus lalu lintas yang gagal mencapai tingkat yang diharapkan mungkin mengindikasikan risiko pelaksanaan pembayaran arus lalu lintas minimum.

- Melaksanakan tindakan mitigasi yang telah direncanakan, apabila terjadi risiko yang dapat dikendalikan badan pelaksana (atau memastikan pihak swasta melakukan hal yang sama). Contohnya, apabila pemerintah berTanggungjawab atas infrastruktur terkait yang terlambat dari jadwal, berdasarkan rencana yang telah ditetapkan, Tanggungjawab atas infrastruktur tersebut mungkin perlu dialihkan kepada tim dengan level yang lebih tinggi di pemerintah, atau kepada pihak swasta.

- Mempertimbangkan tindakan dan tanggapan yang dapat diambil, bahkan apabila risiko tidak dapat dikendalikan. Sebagai contoh, apabila banjir mengancam fasilitas layanan air yang penting, pemerintah mungkin dapat merundingkan rencana tanggap darurat dengan pihak swasta, termasuk rencana pasokan alternatif, penjatahan, dan pemasangan ulang layanan. Kotak 3.15: *Contoh Pemantauan Risiko yang Lemah – Trem dan Kereta Api Victoria* menyajikan contoh manajemen risiko yang lemah, sewaktu pemantau kontrak pemerintah mengumpulkan informasi risiko, tetapi gagal mengambil tindakan.

Kotak 3.15: Contoh Pemantauan Risiko yang Lemah –Trem dan Kereta Api Victoria

Waralaba trem dan kereta api di Melbourne, Australia, merupakan contoh implikasi pemantauan risiko yang tidak memadai. Pemerintah memberikan serangkaian waralaba untuk sistem transportasi urban Melbourne, yang menempatkan sebagian risiko permintaan pada pihak swasta. Permintaan ternyata jauh lebih rendah dibandingkan perkiraan, sehingga menimbulkan kesulitan keuangan bagi perusahaan. Pemantau kontrak pemerintah menerima informasi dari pihak swasta, yang menunjukkan kinerja keuangan yang terus menurun. Tetapi, pemantau tersebut gagal mendengar alarm tanda bahaya atau mengambil tindakan korektif. Kinerja terus menurun, hingga suatu titik ketika pilihan terbaik pihak swasta adalah menelantarkan kontrak, dan pemerintah tidak memiliki pilihan kecuali melakukan negosiasi ulang.

Sumber: Erhardt, D. & Irwin, T. (2004) Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy (Working Paper 3274). Washington, DC: World Bank.

Sumber-sumber berikut ini menyajikan panduan dan contoh lebih lanjut mengenai pendekatan manajemen risiko:

- Manual KPS Afrika Selatan dalam modul mengenai pengelolaan kontrak [#219, halaman 20-24] menjelaskan bagaimana pemantauan dan pengelolaan risiko harus berpusat pada rencana manajemen risiko.

- Panduan Pengelolaan Kontrak Partnerships Victoria [#20, halaman 49-54] menjelaskan informasi pemantauan – di samping indikasi kinerja utama (KPI) – yang pada umumnya dikumpulkan pemerintah untuk memantau risiko keberlanjutan kontrak.

3.7.3 Penanganan Perubahan

Sepanjang masa berlaku kontrak KPS pada umumnya – 10 hingga 30 tahun – tidak dapat dihindarkan lagi akan terdapat hal-hal yang tidak dapat diramalkan pada saat kontrak ditandatangani. Juga terdapat kemungkinan para pihak akan mengalami sengketa sehubungan dengan interpretasi kontrak yang seharusnya, atau apakah kedua belah pihak telah melaksanakan kewajiban sebagaimana disepakati. Dalam beberapa kasus, sengketa tersebut dapat menyebabkan pengakhiran kontrak lebih awal. Risiko-risiko tersebut tidak dapat dihindarkan – tetapi dapat dikelola.

Beberapa materi panduan umum yang tersedia mengenai penanganan perubahan dalam KPS adalah:

- Publikasi Badan Audit Nasional Kerajaan Inggris mengenai pengelolaan hubungan PFI [#250], yang menekankan perlunya: tanggapan dari otoritas pemerintah atas pertanyaan mengenai pengelolaan kontrak sejak awal persiapan proyek; keahlian yang memadai otoritas publik; dan menyoroti pentingnya sikap terbuka dan kooperatif.

- Tinjauan yang lebih singkat mengenai topik serupa disajikan dalam artikel Quick mengenai pengelolaan kontrak KPS [#211], yang juga menambahkan perspektif Australia.

- Buku Panduan KPS Komisi Ekonomi dan Sosial untuk Asia Pasifik PBB atau United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific ("UNESCAP") [#261, Bab 6] menawarkan tinjauan umum mengenai pengelolaan kontrak yang ditujukan kepada negara-negara berkembang. Buku panduan tersebut berfokus pada pengaturan kelembagaan untuk pengelolaan kontrak, dan mekanisme penyelesaian sengketa.

Materi-materi tersebut tidak banyak memberikan panduan terperinci yang akan berguna bagi pejabat pemerintah di negara-negara berkembang. Dengan demikian, pendekatan yang diambil dalam bab ini adalah menyediakan contoh-contoh bagaimana permasalahan tersebut timbul, beserta cara-cara penanganan yang dapat diambil, sehingga para praktisi dapat menarik pelajaran. Situasi 'perubahan' ini akan bermanfaat bila dibahas dalam empat kategori: pemeriksaan terencana dan penyesuaian; negosiasi ulang; sengketa; dan berakhirnya atau pengakhiran kontrak.

Pemeriksaan terencana dan penyesuaian

Kontrak KPS yang terstruktur dengan baik memiliki mekanisme penyesuaian untuk menangani perubahan 'tak terencana' yang lebih umum, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3.4.3: *Mekanisme Penyesuaian*. Di samping memahami dan mematuhi peraturan dalam kontrak, manajer kontrak perlu memastikan elemen kelembagaan yang diperlukan tersedia, sebagaimana dijelaskan dalam Panduan Pedoman EPEC [#83, halaman 37-38]. Contohnya, hal ini dapat mencakup memastikan panel ahli telah diidentifikasi dan memenuhi kualifikasi, dan seluruh langkah-langkah telah jelas bagi semua pihak yang terlibat.

Negosiasi ulang atau variasi kontrak

Banyak KPS mengalami negosiasi ulang, seringkali pada tahap yang cukup awal, sebagaimana dijelaskan oleh Guasch dalam bukunya mengenai negosiasi ulang dalam KPS [#123]. 'Negosiasi ulang' mengaju kepada perubahan dalam ketentuan-ketentuan kontraktual, selain melalui mekanisme penyesuaian yang telah ditetapkan dalam kontrak. Negosiasi ulang adalah sesuatu yang perlu dihindari sedapat mungkin, sebagaimana dijelaskan juga oleh Guasch. Penggunaan ketentuan penyesuaian yang baik, sebagaimana dijelaskan di atas, dapat menghindarkan kebutuhan negosiasi ulang.

Tetap saja, negosiasi ulang perlu dilakukan dari waktu ke waktu, dan pemerintah akan mendapatkan manfaat dari pemahaman mengenai kebijakan yang tepat dalam negosiasi ulang. Manual Pengelolaan Kontrak Partnerships Victoria [#20, Bab 7.3] menjelaskan pemahaman yang harus dimiliki pihak pemerintah mengenai kesehatan keuangan pihak swasta dan juga kinerja proyek. Walaupun tidak secara spesifik berfokus pada negosiasi ulang, memiliki dan memahami informasi ini tentunya akan menguntungkan pemerintah sewaktu mempertimbangkan keputusan yang dapat mengakibatkan negosiasi ulang.

Terdapat beberapa contoh negosiasi ulang yang dapat menawarkan wawasan mengenai praktik yang baik, yang telah didokumentasikan. Contoh-contoh ini mencakup:

- Konsesi Trem dan Kereta Api Melbourne. Ketika konsesi tersebut mengalami kesulitan keuangan, pemerintah memutuskan untuk melakukan negosiasi ulang dan bukan mengakhiri kontrak, karena

negosiasi ulang diperkirakan akan menghasilkan kesepadanan nilai dengan biaya yang lebih baik (lihat Erhardt dan Irwin [#72]). Untuk mendukung transparansi dan pengendalian kualitas proses tersebut, pemerintah mengumumkan pada awal proses bahwa setelah negosiasi rampung, konsesi tersebut wajib menjalani analisa kesepadanan nilai dengan biaya pasca negosiasi ulang. Analisa tersebut kemudian dipublikasikan sebagai laporan Auditor Jenderal [#11], yang menjelaskan proses dan hasil negosiasi ulang.

- KPS Layanan Lalu Lintas Udara Kerajaan Inggris atau United Kingdom National Air Traffic Services (NATS), yang juga dijelaskan oleh Erhardt dan Irwin [#72], merupakan restrukturisasi yang lebih kontroversial. Perusahaan KPS tersebut menghadapi penurunan pendapatan, karena perununan tajam perjalanan udara setelah serangan teroris tanggal 11 September 2001 di Amerika Serikat. Perusahaan tersebut hampir dipastikan akan mengalami gagal bayar. Dewan Otoritas Penerbangan Sipil (yang merupakan pihak pemerintah dalam KPS tersebut) terpecah. Anggota Dewan yang berTanggungjawab secara langsung atas kontrak mendesak pemerintah untuk tidak melakukan negosiasi ulang, menyatakan bahwa solusi yang seharusnya diambil adalah restrukturisasi keuangan pihak swasta, sehingga kreditur perusahaan akan menanggung sebagian kerugian. Tetapi mayoritas anggota Dewan tidak setuju, dan memutuskan untuk mengubah persyaratan kontrak, sebagai bagian dari paket transaksi yang sebagian melibatkan restrukturisasi utang.

Berlawanan dengan pengalaman NATS Kerajaan Inggris, pemerintah New South Wales berhasil menghindari kebutuhan menegosiasikan ulang kontrak KPS untuk terowongan jalan raya di bawah distrik pusat bisnis Sydney ketika perusahaan KPS terkait mengalami kesulitan keuangan. Sebaliknya, permasalahan itu diserahkan sepenuhnya untuk diselesaikan melalui restrukturisasi keuangan pihak swasta. Johnston dan Gudergan setelahnya menelaah pengalaman tersebut untuk menarik pelajaran mengenai tata kelola KPS [#167].

Negosiasi ulang kontrak jalan di Portugis dan Spanyol pada waktu krisis ekonomi dan keuangan baru-baru ini, menyajikan kasus yang menarik mengenai negosiasi ulang di bawah tekanan fiskal – tetapi belum ada pengalaman yang dilaporkan. Badan Audit Nasional Inggris telah melaporkan negosiasi ulang serupa untuk menurunkan standar layanan dan melakukan penghematan proyek.

Sengketa

Sengketa kontraktual timbul apabila salah satu pihak meyakini pihak lain tidak melaksanakan sesuatu yang merupakan kewajiban kontraktualnya, tetapi pihak tidak menyetujui kewajiban tersebut, atau tindakan yang harus diambil untuk memperbaiki situasi tersebut.

Panduan Pengelolaan Kontrak Partnerships Victoria [#20, Bab 8.3] mencakup satu bab mengenai pengelolaan permasalahan dan penyelesaian sengketa. Perbedaan antara 'permasalahan' dan 'sengketa' yang disajikan cukup bermanfaat, sebagaimana diuraikan dalam Tabel 3.6: *Perbedaan antara Permasalahan dan Sengketa Penyediaan Layanan*.

Tabel 3.6: Perbedaan antara Permasalahan dan Sengketa Penyediaan Layanan.

Permasalahan Penyediaan Layanan	Sengketa
Tidak perlu melibatkan perselisihan pendapat atau perbedaan posisi di antara para pihak.	Melibatkan perselisihan pendapat atau perbedaan posisi di antara para pihak (dengan sendirinya).
Melibatkan interupsi atau gangguan lainnya terhadapa penyediaan layanan.	Tidak perlu melibatkan interupsi atau gangguan lainnya terhadapa penyediaan layanan.
Mungkin memicu pengurangan imbal jasa, atau tindakan lainnya. memicu pengurangan imbal jasa.	Pada umumnya, sebagai satu kejadian tersendiri, tidak akan memicu pengurangan imbal jasa.

Sumber: Australia, Partnership Victoria (2003), Contract Management Guide. Melbourne

Panduan Pengelolaan Kontrak Partnerships Victoria [#20 juga menyajikan contoh templat untuk menetapkan cara mengajukan permasalahan ke level yang lebih tinggi [#20, Templat M] dan penyelesaian sengketa [#20, Templat N]. Nasihat praktis tersebut menawarkan fokus pada preferensi atas penyelesaian sengketa secara informal dan cepat, empati terhadap posisi pihak lain, dan menghindari proses sengketa yang tidak tepat, mengingat hal ini dapat merusak hubungan jangka panjang.

Meskipun fokus pada menemukan solusi praktis dengan cepat dan mempertimbangkan realita yang dihadapi pihak lain hampir selalu merupakan pengalaman berharga, negara dengan tradisi administratif dan hukum yang berbeda belum tentu memandang upaya penyelesaian sengketa secara informal merupakan solusi yang tepat. Sebaliknya, negara tersebut seringkali lebih memilih untuk menjalani langkah-langkah formal yang telah ditetapkan dalam kontrak – tetapi dengan cara sedemikian rupa dengan tujuan menemukan suatu solusi praktis.

Terdapat berbagai contoh biaya yang pada akhirnya harus ditanggung pemerintah akibat memilih metode penyelesaian sengketa yang tidak tepat. Sebagai contoh, Pemerintah Tanzania memiliki alasan yang tepat untuk tidak puas dengan kinerja perusahaan swasta yang mengelola sistem air di Dar es Salaam. Kontrak KPS telah menetapakan mekanisme penyelesaian sengketa, berdasarkan mekanisme tersebut pemerintah kemungkinan besar akan dapat mencapai kompensasi yang diinginkan, dan memang memenangkan ganti rugi dari kontraktor. Tetapi, sebagaimana dijelaskan dalam kajian mengenai kasus sengketa tersebut [#226, halaman 6:

> *"Meskipun hubungan kontraktual tersebut tak pelak lagi mengarah kepada disolusi, pejabat Pemerintah Tanzania,dimotivasi oleh, antara lain, kekhawatiran tentang pemilihan, mengambil serangkaian tindakan ekstrim yang jauh di atas kepantasan proses pengakhiran Kontrak Proyek yang ditetapkan secara kontraktual. Pada bulan Mei 2005, pejabat Pemerintah Tanzania menimbulkan kemarahan publik, mengingkari secara sepihak dan terbuka perjanjian sewa guna usaha dengan City Water, dan menarik jaminan pelaksanaan yang diserahkan oleh BGT, menerapkan kembali PPN yang sebelumnya dihapuskan atas pembelian yang dilakukan City Water, mengambil alih aset yang sebelumnya disewakan kepada City Water dengan paksa, dan mendeportasi manajemen BGT yang ditunjuk oleh City Water".*

Kasus-kasus sengketa KPS dan penanganannya tersedia dalam situs web Pusat Internasional Penyelesaian Sengketa Investasi atau International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID, bagian dari World Bank Group) – lihat Kotak 3.10: *International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID).* Pada bulan Juli 2010, ICSID menetapkan bahwa pemerintah Argentina secara tidak adil menolak

mengizinkan pemegang konsesi swasta untuk menaikkan tarif selama periode setelah devaluasi peso Argentina pada tahun 2001 dan bahwa perusahaan swasta yang terlibat berhak mendapatkan ganti rugi – lihat Kotak 1.6: *Ketika KPS Mengalami Kegagalan – Kasus konsesi air tahun 1993 di Buenos Aires* mengenai konflik ini.

Overly [#197] juga menyajikan kajian kritis mengenai pengalaman arbitrase internasional, dalam berbagai kasus KPS dan kasus serupa. Sebagian besar kasus-kasus ini menunjukkan pemerintah dapat meminimalkan biaya sengketa dengan sektor swasta apabila pemerintah:

- Segera bertindak ketika permasalahan mulai timbul.
- Memiliki tim dengan keahlian yang tepat dan wewenang pengambilan keputusan yang tepat yang berupaya menyelesaikan permasalahan.
- Mematuhi proses yang ditetapkan dalam kontrak.
- Berupaya mencari solusi saling menguntungkan, mempertimbangkan kepentingan publik yang lebih luas, serta opsi yang dimiliki pihak swasta.
- Menyelesaikan permasalahan tersebut pada tingkat terendah yang dapat dilakukan dan hanya mengajukan permasalahan ke tingkat yang lebih tinggi apabila tidak berhasil diatasi.

3.7.4 Berakhirnya Kontrak dan Serah Terima Aset

Tugas akhir dalam mengelola suatu kontrak KPS adalah mengelola transisi aset dan operasi pada akhir periode kontrak. Pendekatan terhadap transisi ini harus dinyatakan dengan jelas dalam kontrak. Sebagaimana diuraikan dalam Bab 3.4: *Penyusunan Rancangan Kontrak KPS*, pendekatan ini pada umumnya mencakup menetapkan penentuan dan penilaian kualitas aset, apakah ada pembayaran yang harus dilaksanakan pada saat serah terima aset, dan bagaimana jumlah pembayaran tersebut ditentukan. Opsi yang tersedia termasuk menetapkan persyaratan serah terima dengan jelas, atau melibatkan penilai independen.

Sebagaimana dicatat dalam buku petunjuk World Bank untuk KPS dalam sektor jalan dan jalan raya dalam bab mengenai pengembalian fasilitas pada saat berakhirnya kontrak [#28, Modul 5, Tahap 5], pengalaman praktis dalam penyelesaian perjanjian KPS relatif terbatas. Demikian juga, panduan praktis untuk menangani tahap pengelolaan kontrak ini juga terbatas.

Referensi Utama: Pengelolaan Kontrak KPS	
Referensi	**Keterangan**
4ps (2007) *A Guide to Contract Management for PFI and PPP Projects*, London	Menyajikan panduan yang ditujukan bagi otoritas lokal di Kerajaan Inggris yang berTanggungjawab untuk memantau kontrak KPS: mulai dari menetapkan pendekatan pengelolaan kontrak; hinggap mengelola kinerja layanan, hubungan, dan administrasi kontrak. Dilengkapi dengan daftar pengecekan dan panduan "penyelesaian masalah" dalam lampiran.

Referensi Utama: Pengelolaan Kontrak KPS	
Referensi	**Keterangan**
South Africa, *National Treasury (2004) National Treasury PPP Manual Module 6: Managing the PPP Agreement*, Johannesburg	Panduan komprehensif bagi pengelolaan perjanjian KPS di Afrika selatan, mulai dari penetapan kerangka kerja kelembagaan, hingga pengelolaan sepanjang umur proyek, penanganan perubahan, hingga berakhirnya kontrak. Menjelaskan dua alat bantu utama: Rencana Pengelolaan Perjanjian KPS, dan Manual Pengelolaan Perjanjian KPS.
United Kingdom, Her Majesty's Treasury's Operational Taskforce Notes. Includes: (2006) *Note 1: Benchmarking and Market Testing Guidance* (2007) *Note 2: Project Transition Guidance* (2008) Note 3: Variations Protocol for Operational Projects (2009) *Note 4: Contract Expiry Guidance*	Menyajikan panduan terperinci bagai badan pelaksana KPS mengenai empat elemen dalam pengelolaan kontrak KPS: penentuan tolak ukur dan pengujian pasar; "transisi proyek", yang meliputi penyusunan kerangka kerja pengelolaan kontrak; pengelolaan variasi kontrak; dan pengelolaan berakhirnya kontrak.
Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011) *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*, World Bank/PPIAF	Bab 10: Pasca Penandatanganan menyajikan tinjauan umum mengenai hal-hal yang diperlukan untuk mencapai pengelolaan kontrak yang berhasil, dengan penekanan pada pengalaman di pasar berkembang. Tinjauan umum ini dilengkapi dengan tips untuk mengelola kontrak, dan studi kasus mengenai pengelolaan kontrak untuk konsesi air di Sofia, Bulgaria.
Zevallos Ugarte, J. C. (2011) *Concesiones en el Perú: Lecciones Aprendidas*, Lima, Perú: Fondo Editorial de la USMP	Menjelaskan pelajaran yang dapat diambil dari program KPS Peru,termasuk penjelasan mengenai perundang-undangan dan pengaturan pemantauan kontrak.
World Bank (2006) *Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit*	Bab 7 menyajikan panduan untuk menyusun pengaturan kelembagaan untuk mengelola hubungan kontrak KPS. Panduan ini mencakup panduan untuk memutuskan lembaga pemerintah mana yang akan menjalankan peran apa, panduan mengenai pengelolaan hubungan, dan alat bantu untuk menangani perubahan.
Fortea, Torrodellas, Vitoria, Tejerina & Millan (2011) *Proyecto Fin de Master: Seguimiento de una concesión*, Madrid, España: Universidad Politécnica de Madrid	Menjelaskan metodologi Spanyol untuk memantau proyek KPS. www.csg-master.com/proyectos
Australia, Partnership Victoria (2005) C*ontract Management Guide*, Melbourne	Menjelaskan elemen-elemen utama hubungan dan pengelolaan kontrak yang efektif, dan menyajikan panduan terperinci, dan template dan alat bantu, pada setiap tahap dalam pengelolaan kontrak.
India, Planning Commission (2009) *Guidelines for Monitoring of PPP Projects*, New Delhi	Menjelaskan kerangka kerja kelembagaan untuk memantau KPS; dan dilengkapi dengan lampiran yang mencantumkan contoh laporan pemantauan.
United Kingdom, National Audit Office (2001) *Managing the Relationship, to Secure Successful Partnership in PFI Projects: Report by the Comptroller and Auditor General* (HC 375) London	Laporan ini disusun berdasarkan survei atas kontraktor dan pejabat pemerintah mengenai faktor-faktor yang menentukan kesuksesan pengelolaan kontrak PFI. Laporan ini menekankan kebutuhan akan: tanggapan otoritas publik terhadap pertanyaan seputar pengelolaan kontrak sejak awal persiapan kontrak; keahlian otoritas publik yang memadai; dan sikap terbuka dan kooperatif.
Quick, R. (2003) *Long-term ties: Managing PPP contracts, Public Infrastructure Bulletin*, 1(2) 12	Secara singkat menjelaskan fitur-fitur utama pengaturan pengelolaan kontrak yang berhasil, menarik pelajaran dari pengalaman Australia.
United Nations (2011) *A Guidebook on Public- Private Partnership in Infrastructure*, Bangkok, Thailand: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	Bab 6 menyajikan panduan mengenai pengelolaan kontrak yang ditujukan bagi pemerintah negara berkembang, berfokus pada pengaturan kelembagaan dan penyelesaian sengketa.
Groom, E., Halpern, J. & Ehrhardt, D. (2006) *Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services, Water Supply and Sanitation Sector* Board Discussion Paper Series No. 6, World Bank	Nota 4 menyelaksan hubungan antara peraturan sektor dan kontrak KPS.

Referensi Utama: Pengelolaan Kontrak KPS	
Referensi	**Keterangan**
European PPP Expertise Centre (2011) ***A Guide to Guidance: Sourcebook for PPPs*** **(Version 2) Luxembourg**	Bab 4: Pelaksanaan Proyek, Bab 4.1: Pengelolaan Kontrak menjelaskan dan meyediakan tautan kepada referensi lebih lanjut mengenai beberapa permasalahan utama dalam pengelolaan kontrak, termasuk mendelegasikan Tanggungjawab pengelolaan, mengelola pelaksanaan proyek, mengelola perubahan, penyelesaian sengketa, dan pengakhiran kontrak.
World Bank (2012) ***Body of Knowledge on Infrastructure Regulation***	Bab IV: Regulasi Tingkat Harga menjelaskan berbagaipermasalahan utama dalam regulasi tarif, dan memandu pembaca dalam mengakses berbagai referensi.
United Kingdom, Department of Health (2006) ***Benchmarking and Market Testing in NHS PFI projects: Code of Best Practice,*** **London**	Menyajikan panduan yang ditujukan bagi manajer kontrak dalam menggunakan kegiatan pengujian pasar untuk mengkaji biaya 'lunak' dalam KPS di sektor kesehatan.
Jose Luis Guasch (2004) ***Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right,*** **World Bank**	Mengkaji frekeuensi dan faktor penggerak negosiasi ulang dalam kontrak KPS di Amerika Latin, dan mnyajikan beberapa pelajaran kebijakan untuk mengurangi kecenderungan negosiasi ulang di tahap awal.
David Ehrhardt & Tim Irwin (2004) ***Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy,*** **World Bank Policy Research Working Paper 3274**	Menjelaskan pengalaman dalam wanprestasi dan negosiasi ulang dalam beberapa kontrak KPS, termasuk konsesi Trem dan Kereta Api Melbourne, dan KPS Layanan Lalu Lintas Udara Nasional Kerajaan Inggris.
Australia, Auditor General Victoria (2005) ***Franchising Melbourne's Tram and Train System,*** **Melbourne**	Mengkaji proses negosiasi ulang KPS Sistem Trem dan Kereta Api Victori, serta menjelaskan berbagai kesulitan yang dihadapi waralaba awal yang pada akhirnya menyebabkan negosiasi ulang.
Johnston & Gudergan (2007) ***Governance of PPPs: Lessons Learnt from an Australian Case? International Review of Administrative Sciences,*** **73(4) 569-582**	Mengkaji pengalaman kontrak KPS Terowongan Lintas Kota Sydney, mengambil pelajaran untuk pengelolaan kontrak KPS.
Triantafilou, E. E. (2009) ***No Remedy for an Investor's own Mismanagement: The Award in the ICSID Case Biwater Gauff v. Tanzania, International Disputes Quarterly,*** **Winter 2009, 6-9**	Mengkaji penyelesaian arbitrase internasional atas KPS layanan air di Tanzania.
Overly, M. S. (2010) ***When Private Stakeholders Fail: Adapting Expropriation Challenges in Transnational Tribunals to New Governance Theories,*** **Ohio State University Law Journal, 71(2) 341-380**	Menjelaskan tantangan dalam mekanisme arbitrase internasional, dilengkapi dengan studi kasus mengenai arbitrase.
World Bank (2009) ***Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways***	Modul 5: Pelaksanaan dan Pemantauan meliputi satu bab mengenai "pengembalian fasilitas pada saat berakhirnya kontrak, yang menguraikan beberapa pertimbangan utama terhadap tahap ini.

Daftar Referensi

1. Abrantes de Sousa, Mariana (2011) *Managing PPPs for Budget Sustainability: The Case of PPPs in Portugal, from Problems to Solutions, ppplusofonia blogspot*, October 30, 2011
2. Advisory Council for the American Society of Civil Engineers (2009) *2009 Report Card for America's Infrastructure* , Washington, D.C.
3. Akitoby, Bernardin, Richard Hemming & Gerd Schwartz (2007) *Public Investment and Public Private Partnerships, Economic Issues 40, International Monetary Fund*, Washington, D.C.
4. Alexander, Ian (2007) *Improving the Balance Between Regulatory Independence, Accountability,Decision-making and Performance, paper prepared for 4th Annual Forum of Utility Regulators*
5. Alexander, Ian (2008) *Regulatory Certainty Through Committing to Explicit Rules – What, Why and How?, paper based on a presentation made at the 5th Annual Forum of Utility Regulators*
6. Asian Development Bank (1999) *Handbook for Economic Analysis of Water Supply Projects*, Manila
7. Asian Development Bank (2002) *Handbook for Integrating Risk Analysis in the Economic Analysis of Projects*, Manila
8. Asian Development Bank (2008) *Public-Private Partnership Handbook*, Manila
9. Asian Development Bank (2013) *Exploring Public-Private Partnership in the Irrigation and Drainage Sector in India: A Scoping Study*, Manila
10. Australia, Audit Office of New South Wales (2006) *Auditor-Genera l's Report Performance Audit:The Cross City Tunnel Project*, Sydney
11. Australia, Auditor General Victoria (2005) *Franchising Melbourne's Tram and Train System*, Melbourne
12. Australia, Department of Treasury and Finance (2013) *National PPP Guidelines: Partnership Victoria Requirements*
13. Australia, Infrastructure Australia (2008) *National PPP Guidelines: PPP Policy Framework*, Canberra

14. Australia, Infrastructure Australia (2008) *National Public Private Partnership Guidelines: Volume 4: Public Sector Comparator Guidance*, Canberra

15. Australia, Infrastructure Australia (2008) *National Public Private Partnership Guidelines: Volume 7: Commercial Principles for Economic Infrastructure*, Canberra

16. Australia, Infrastructure Australia (2011) *National PPP Guidelines : Practitioners ' Guide* , Canberra

17. Australia, New South Wales Treasury, *Intellectual Property Guideline for Unsolicited Private Sector Proposals Submitted Under Working with Government*, Sydney

18. Australia, Parliament of Victoria (2006) *Report on Private Investment in Public Infrastructure, Seventy First Report to the Parliament, Public Accounts and Estimates Committee*

19. Australia, Partnerships Victoria (2001) *Practitioners' Guide* , Melbourne

20. Australia, Partnerships Victoria (2005) *Contract Management Guide*, Melbourne

21. Australia, Partnerships Victoria (2009) *Annexure 6: Frequently asked questions and common problems in Public Sector Comparator*, Melbourne

22. Australia, Victoria Managed Insurance Authority (2010) *Risk Management: Developing and Implementing a Risk Management Framework*, Melbourne

23. Australia, *Victorian Government Purchasing Board*, website: www.vgpb.vic.gov.au

24. Bain, Robert & Michael Wilkins (2002) *Infrastructure Finance: Traffic Risk in Start-Up Toll Facilities, Standard and Poor's*, London

25. Bain, Robert & Lidia Polakovic (2005) *Traffic Forecasting Risk Study Update 2005: Through Ramp-Up and Beyond, Standard and Poor's*, London

26. Bakovic, Tonci, Bernard Tenenbaum & Fiona Woolf (2003) *Regulation by Contract: A New Way to Privatize Electricity Distribution? World Bank Working Paper No.14*, Washington, D.C.

27. Banco Interamericano de Desarrollo (2009) *Experiencia Chilena en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de Servicios Públicos Informe Final*

28. Banco Interamericano de Desarrollo (2009) *Experiencia española en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructuras públicas: marco general*

29. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) website

30. Belli, Pedro, Jock Anderson, Howard Barnum, John Dixon & Jee-Peng Tan (1998) *Handbook on Economic Analysis of Investment Operations, Operational Core Services Network Learning and Leadership Center*, Washington, D.C.

31. Bing, Li, A. Akintoye, P.J. Edwards & C. Hardcastle (2005) *The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK,* International Journal of Project Management, 23

32. Boardman, A., D. Greenberg, A. Vining & D. Weimer (2010) *Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice* (4th Ed)

33. Brazil (1995) *Law 8987*, Federal Concessions Law, Brasilia

34. Brazil (2004) *Law 11079*, Federal PPP Law, Brasilia

35. Brazil, State of Rio de Janeiro, Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (2008) *Manual de Parcerias Público-Privadas*, Rio de Janeiro

36. Brazil, State of São Paulo (2004) *Decree 48867*, São Paulo

37. Brazil, State of São Paulo (2004) *Law 11688*, São Paulo

38. Burger, Philippe (2006) *The Dedicated PPP Unit of the South African Treasury, paper presented at the Symposium on Agencies and Public-Private Partnerships*, Madrid, Spain

39. Burger, Philippe & Ian Hawkesworth (2011) *How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement*, OECD Journal on Budgeting, Volume 2011/1

40. Burger, Philippe, Justin Tyson, Izabela Karpowicz & Maria Delgado Coelho (2009) *The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships*

41. Business News Americas (2011) *Social Infrastructure: The New Frontier for Concessions, Infrastructure Intelligence Series*, August

42. Cassagne, Juan Carlos & Gaspar Ariño Ortiz (2005) *Servicios Públicos: Regulación y Renegociación,* Lexis-Nexis Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina

43. Cassagne, Juan Carlos (1999) *El Contrato Administrativo,* Lexis-Nexis Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina

44. Cebotari, Aliona (2008) *Contingent Liabilities: Issues and Practice,* International Monetary Fund, Washington, D.C.

45. Chile, Ministerio de Hacienda (2010) *Informe de Pasivos Contingentes 2010,* Santiago

46. Chile, Ministerio de Obras Públicas (2010) *Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas*, Santiago

47. Chile, Ministerio de Planificación (2006) *Metodología de General de Preparación y Evaluación de Proyectos*, Santiago

48. Clement-Davies, Christopher (2007) *Public-Private Partnerships in central and eastern Europe: structuring concessions agreements*, European Bank for Reconstruction and Development,

49. Colombia (1998) *Law 448*, Bogotá

50. Colombia (2006) *Law 80 /1993*, Bogotá

51. Colombia (2007) *Law 1150*, Bogotá

52. Colombia (2012) *Law 1508*, Bogotá

53. Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2005) Pasivos Contingentes, Bogotá

54. Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) *Análisis de Elegibilidad para la Preselección de Proyectos de APP*, Bogotá

55. Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) *Manual de procesos y procedimientos para la ejecución de asociaciones público– privadas*, Bogotá

56. Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) *Nota Técnica: Comparador público-privado para la selección de proyectos APP*, Bogotá

57. Daube, Dirk, Susann Vollrath & Hand Wilhelm Alfen (2007) *A Comparison of Project Finance and the Forfeiting Model as Financing Forms for PPPs in Germany*, International Journal of Project Management, 28

58. Delmon, Jeffrey (2009) *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risks*

59. Delmon, Jeffrey (2010) *Understanding Options for Private-Partnership Partnerships in Infrastructure,* Policy Research Working Paper 5173, World Bank, Washington, D.C.

60. Delmon, Jeffrey & Victoria Rigby Delmon (eds, 2012) *International Project Finance and PPP: A legal guide to key growth markets (3rdedition),* Kluwer Law International

61. DLA Piper & European PPP Expertise Centre (2009) *European PPP Report 2009*

62. Duffield, Colin (2008) *Report on the Performance of PPP Projects in Australia when compared with a representative sample of traditionally procured infrastructure projects,* University of Melbourne, Australia

63. Dumol, Mark (2000) *The Manila Water Concession : A Key Government Official's Diary of the World 's Largest Water Privatization* , World Bank, Washington, D.C.

64. Dutz, Mark, Clive Harris, Inderbir Dhingra & Chris Shugart (2006) *Public Private Partnership Units: What Are They, and What Do They Do?,* Public Policy for the Private Sector 311, World Bank, Washington, D.C.

65. Eberhard, Anton & Katharine Nawal Gratwick (2010) *IPPs in Sub-Saharan Africa: Determinants of Success,* update of paper published in Development Policy Review 2008

66. Eberhard, Anton (2007) *Infrastructure Regulation in Developing Countries: An Exploration of Hybrid and Transitional Models,* World Bank/PPIAF, Washington, D.C.

67. Economist Intelligence Unit (2013) *Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2012 Infrascope: Index guide and methodology*, London

68. Eggers, William D. & Tom Startup (2006) *Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships,* Deloitte, New York

69. Egypt, Ministry of Finance (2007) *National Program for Private Partnership*, Cairo

70. Egypt (2010) *Law n. 67/2010,* PPP Law, Cairo

71. Egypt (2011) *Prime Ministerial Decree n. 238, Regulation of Law 67/2010*, Cairo

72. Ehrhardt, David & Timothy C. Irwin (2004) *Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy*

73. Engel, Eduardo, Ronald Fischer & Alexander Galetovic (2002) *A New Approach to Private Roads*, Regulation, Fall, 18-22

74. Engel, Eduardo, Ronald Fischer & Alexander Galetovic (2008) *Public-Private Partnerships: When and How,* IDEAS

75. Equator Principles Association Secretariat (2011) *Equator Principles*, Essex

76. European Commission (2009) *Sourcebook 2 – Techniques & Tools: Evaluative Alternatives*, Brussels

77. European Investment Bank (2005) RAILPAG: *Railway Project Appraisal Guidelines*, Luxembourg

78. European PPP Expertise Centre (EPEC), website

79. European PPP Expertise Centre (2009) *The Financial Crisis and the PPP Market: Potential Remedial Actions*, Luxembourg

80. European PPP Expertise Centre (2009) *European PPP Report*, Luxembourg

81. European PPP Expertise Centre (2010) *Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships: Purposes, Methodology and Recent Trends*, Luxembourg

82. European PPP Expertise Centre (2011) *State Guarantees in PPPs: A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation, and Management*, Luxembourg

83. European PPP Expertise Centre (2011) *The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects*, Luxembourg

84. European PPP Expertise Centre (2011) *The Non-Financial Benefits of PPPs: A Review of Concepts and Methodology*, Luxembourg

85. European PPP Expertise Centre (2012) *France: PPP Units and Related Institutional Framework*, Luxembourg

86. European PPP Expertise Centre (2013) *Termination and force majeure provisions in PPP contracts*, Luxembourg

87. European PPP Expertise Centre (2014) *Portugal: PPP Units and Related Institutional Framework*, Luxembourg

88. European PPP Expertise Centre (2014) *Role and Use of Advisers in preparing and implementing PPP projects*, Luxembourg

89. European PPP Expertise Centre (2014) *Managing PPPs during their contract life: Guidance for s ound management*, Luxembourg

90. European Union (2004) *Directive 2004/17/EC*

91. European Union (2004) *Directive 2004/18/EC*

92. European Union (2009) *Directive 2009/81/EC*

93. Farlam, Peter (2005) Working Together: *Assessing Public-Private Partnerships in Africa,* South African Institute of International Affairs, NEPAD Policy Focus Series

94. Farquharson, Edward & Javier Encinas (2010) *The U.K. Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis*, World Bank, Washington, D.C.

95. Farquharson, Edward, Clemencia Torres de Mästle, E. R. Yescombe & Javier Encinas (2011) *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*, World Bank, Washington, D.C.

96. Farrugia, Christine, Tim Reynolds & Ryan J. Orr (2008) *Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective,* Working Paper 39, Collaboratory for Research on Global Projects, Stanford, California

97. Fischer, Ronald (2011) *The Promise and Peril of Public-Private Partnerships: Lessons from the Chilean Experience*

98. Fisher and Babbar, Private Financing of Toll Roads, World Bank RMC Discussion Paper Series 117, pages 7-8

99. Fitch Ratings (2006) *Outlook for Infrastructure Finance in Korea: Partnerships at Work,* International Public Finance/Project Finance Special Report

100. Flanagan, Joe & Paul Nicholls (w/d) *Public Sector Business Cases using the Five Case Model: a Toolkit*

101. Flyvbjerg, Bent (2007) *Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, and Cures,* Environment and Planning B: Planning and Design 2007, volume 34, pages 578597

102. Flyvbjerg, Bent, Mette K. Skamris Holm & Søren L. Buhl (2002) *Underestimating Costs in Public Works Project: Error or Lie?,* Journal of the American Planning Association, 68(3) 279295

103. Flyvbjerg, Bent, Mette K. Skamris Holm & Søren L. Buhl (2005) *How (in)accurate are demand forecasts in public works projects? The case of transportation, Journal of the American Planning Association*, 71(2) 131-146

104. Fortea, Carlos Sorni, Emilio Gardeta Torrodellas, Sergio Herrán Vitoria, Juan Pablo Matute Tejerina & Jorge Vitutia San Millán (2011) *Proyecto Fin de Master: Seguimiento de una concesión,* Universidad Politécnica de Madrid, Madrid

105. Foster, Richard (2010) *Preserving the Integrity of the PPP Model in Victoria, Australia, during the Global Financial Crisis,* World Bank, Washington, D.C.

106. Foster, Vivien & Cecilia Briceño-Garmendia (2010) *Africa's Infrastructure : A Time for Transformation,* World Bank, Washington, D.C.

107. Frauendorfer, Rudolf & Roland Liemberger (2010) *The Issues and Challenges of Reducing Non-Revenue Water, Asian Development Bank*, Manila

108. Funke, Katja, Tim Irwin & Isabel Rial (2013) *Budgeting and reporting for public-private partnerships,* OECD/International Transport Forum Joint Transport Research Centre Discussion Papers

109. Gassner, Katharina, Alexander Popov & Nataliya Pushak (2009) *Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution?*, World Bank,Washington,D.C.

110. Germany, *Gesetzt gegen Wettbewerbsbeschränkungen,* GEB, Act Against Restraints of Competition

111. Germany (2006) *Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, A guide to economic feasibility analyses for PPP projects*

112. Germany (2010) *PPP Schools Frankfurt : Case Study*

113. Germany, *Vergabeordnung,* VgV, Ordinance on the Award of Public Contracts

114. Germany, *Federal Ministry of Transport, Leitfaden wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der vorbereitung von hochbaumaßnahmen des bundes,* Guide to economic feasibility analysis in planning building construction projects of the Federation

115. Germany, Federal Ministry of Transport (2003) *Federal Transport Infrastructure Plan 2003: Methodology for macroeconomic evaluation*

116. Global Water Intelligence (2010) *Egypt's Local Banks Reach for their Staples*, Volume 11, Issue 5 (May)

117. Gray, Stephen, Jason Hall & Grant Pollard (2010) *The public private partnership paradox, unpublished manuscript*

118. Grimsey, Darrin & Mervyn K. Lewis (2004) *Discount debates: Rates, risk, uncertainty and value for money in PPPs, Public Infrastructure Bulletin*, 1(3)(2)

119. Grimsey, Darrin & Mervyn K. Lewis (2005) *Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views*, Accounting Forum 29(4) 345-378

120. Grimsey, Darrin & Mervyn K. Lewis, chapter in Akintola Akintoye & Matthias Beck (2009) *Developing a Framework for Procurement Options Analysis,* Wiley-Blackwell

121. Grimsey, Darrin & Mervyn K. Lewis, chapter in Akintola Akintoye & Matthias Beck (2009) *Developing a Framework for Procurement Options Analysis,* Wiley-Blackwell

122. Groom, Eric, Jonathan Halpern & David Ehrhardt (2006) *Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services, World Bank, Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series, 6*, Washington, D.C.

123. Guasch, José Luis (2004) *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right,* World Bank, Washington, D.C.

124. Gupta, Prashant, Rajat Gupta & Thomas Netzer (2009) *Building India: Accelerating Infrastructure Projects*, McKinsey and Company, Mumbai, India

125. Harris, Clive & Sri Kumar Tadimalla (2008) *Financing the Boom in Public-Private Partnerships in Indian Infrastructure: Trends and Policy Implications,* Gridlines 45, World Bank/PPIAF, Washington, D.C.

126. Hine, John (2008) *Economics of Road Investment (slides),* World Bank, Washington, D.C.

127. Hodges, John (2003) *Unsolicited Proposals: Competitive Solutions for Private Infrastructure Projects, Public Policy for the Private Sector*, Note 258

128. Hodges, John (2003) *Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects,* Public Policy for the Private Sector, Note 257

129. Hodges, John T. & Georgina Dellacha (2007) *Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency,* PPIAF Working Paper, Washington, D.C.

130. Hong Kong Efficiency Unit (2007) *A User Guide to Contract Management*, Hong Kong, China

131. Hong Kong Efficiency Unit (2008) *An Introductory Guide to Public Private Partnerships*, Hong Kong, China

132. India, Comptroller and Auditor General (2009) *Public-Private Partnerships in Infrastructure Projects: Public Auditing Guidelines*, New Delhi

133. India, Department of Economic Affairs (2013) *Scheme and Guidelines for Financial Support to Public Private Partnerships in Infrastructure*, New Delhi

134. India Infrastructure Finance Company Limited, IIFCL (2013) *Takeout Finance Scheme for Financing Viable Infrastructure Projects*, webpage

135. India, Ministry of Finance (2006) *Guidelines for determining eligibility of proposals for financial support to Public Private Partnerships in infrastructure under the Viability Gap Funding Scheme*, New Delhi

136. India, Ministry of Finance (2007) *Model Request for Proposal for PPP Projects*, New Delhi

137. India, Ministry of Finance (2008) *Guidelines for Formulation, Appraisal and Approval of Central Sector Public Private Partnership Projects*, New Delhi

138. India, Ministry of Finance (2008) *Panel of Transaction Advisors for PPP Projects: A Guide for Use of the Panel*, New Delhi

139. India, Ministry of Finance (2008) *Scheme and Guidelines for India Infrastructure Project Development Fund*, New Delhi

140. India, Ministry of Finance (2009) *Prequalification of Bidders: Model Request for Qualification for PPP Projects*, New Delhi

141. India, Ministry of Finance (2010) *PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes*, New Delhi

142. India, Ministry of Finance (2011) *Draft PPP Rules, 2011: Discussion Draft*, New Delhi

143. India, Ministry of Finance (2011) *PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes*, New Delhi

144. India, Ministry of Finance, *Promoting Infrastructure Development Through PPPs: A Compendium of State Initiatives*, New Delhi

145. India, Planning Commission (2009) *Guidelines for Monitoring of PPP Projects*, New Delhi

146. India, Planning Commission (2009) *Model Request for Proposals*, New Delhi

147. India, Planning Commission (2009) *Model Request for Qualifications*, New Delhi

148. Indonesia (2005) *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005 Infrastruktur*, Jakarta

149. Indonesia Infrastructure Guarantee Fund (IIGF) website http://www.iigf.co.id/Website/Home.aspx

150. Infrastructure Partnerships Australia (2007) *Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia*, Sydney

151. Multilateral Investment Fund / Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN) website

152. Inter-American Development Bank (2014) *Sustainable infrastructure for competitiveness and inclusive growth: IDB Infrastructure Strategy*, Washington, D.C.

153. International Federation of Accountants, IPSAS website

154. International Federation of Accountants (2011) *International Public Sector Accounting Standard 32- Service Concession Agreements: Grantor* (IPSAS-32), New York

155. International Finance Corporation*, Handshake: IFC's Quarterly Journal on PPPs*, Washington, D.C.

156. International Monetary Fund (2001) *Government Finance Statistics Manual*, Washington, D.C.

157. International Monetary Fund (2007) *Manual on Fiscal Transparency*, Washington, D.C.

158. International Organization of Supreme Audit Institutions (2007) *Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions*

159. Iossa, Elisabetta, Giancarlo Spagnolo & Mercedes Vellez (2007) *Best Practices on Contract Design in PPPs: Checklist,* World Bank, Washington, D.C.

160. Irwin, Timothy C (2003) *Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support,* World Bank Working Paper 10, Washington, D.C.

161. Irwin, Timothy C (2007) *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects,* World Bank, Washington, D.C.

162. Irwin, Timothy C. & Tanya Mokdad (2010) *Managing Contingent Liabilities in Public- Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa,* World Bank, Washington, D.C.

163. Istrate, Emilia & Robert Puentes (2011) *Moving Forward on Public Private Partnerships: U.S. and International Experience with PPP Units,* Brookings Institution, Washington, D.C.

164. Italy (2006) *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE,* Gazzatta Ufficiale n.100 del May 2

165. Jadresic, Alejandro (2007) *Expert Panels in Regulation of Infrastructure in Chile*

166. Jamaica (2012) *Shaping new Partnerships for National Development: PPP Policy*, Kingston

167. Johnston, Judy & Siegfried P. Gudergan (2007) *Governance of Public-Private Partnerships: Lessons Learnt from an Australian Case?*, International Review of Administrative Sciences, 73

168. Ke, Yongjian, Shou Qing Wang & Albert P.C. Chan (2010) *Risk Allocation in PPP Infrastructure Projects: Comparative Study, Journal of Infrastructure Systems*, 16(4), 343- 351

169. Kerf, Michael, R. David Gray, Timothy C. Irwin, Celine Levesque, Robert R. Taylor & Michael Klein (1998) *Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award,* World Bank Technical Paper, March, Washington, D.C.

170. Khatib, Hisham (2003) *Economic Evaluation of Projects in the Electricity Supply Industry*

171. Kim, Jay-Hyung, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin & Seung-yeon Lee (2011) *Public- Private Partnership Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea: Volume 1: Institutional Arrangements and Performance,* Asian Development Bank, Manila

172. Klingebiel, Daniela & Jeff Ruster (1999) *Why Infrastructure Financing Facilities Often Fall Short of Their Objectives,* World Bank, Washington, D.C.

173. KPMG (2010) *PPP Procurement: Review of Barriers to Competition and Efficiency in the Procurement of PPP Projects*, Canberra

174. LaRoque, Norman (2006) *Contracting for the Delivery of Education Services: A Typology and International Examples,* Fraser Forum, September, 6-8

175. Leigland, James (2006) *Is the public sector comparator right for developing countries? Appraising public-private projects in infrastructure,* Gridlines 4, World Bank/PPIAF, Washington, D.C.

176. Lindsay, Jonathan (2012) *Compulsory Acquisition of Land and Compensation in Infrastructure Projects,* PPP Insights, World Bank, Washington, D.C.

177. Liu, Lili & Juan Pradelli (2012) *Financing Infrastructure and Monitoring Fiscal Risks at the Subnational Level*, World Bank, Policy Research Working Paper, 6069

178. McKee, Martin, Nigel Edwards & Rifat Atun (2006) *Public– private partnerships for hospitals,*

179. Bulletin of the World Health Organization, November, 84 (11) 890-896

180. McKinsey Global Institute (2013) *Infrastructure productivity: How to save $1 trillion a year,* Seoul, San Francisco and London

181. Marin, Philippe (2009) *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experience in Developing Countries,* World Bank/PPIAF, Washington, D.C.

182. Mauritius, Ministry of Economic Development, Financial Services & Corporate Affairs (2003) Public Private Partnership Policy Statement, Port Louis

183. Mauritius, Ministry of Finance and Economic Development (2006) *Public Private Partnership Guidance Manual*

184. Menzies, Iain & Cledan Mandri-Perrott (2010) *Private Sector Participation in Urban Rail,* Gridlines 54, World Bank/PPIAF, Washington, D.C.

185. Mexico (2000) *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, Mexico City

186. Mexico (2012) *Ley de Asociaciones Público Privadas*, Mexico City

187. Mexico, Fondo National de Infraestructura (2011) *Reglas de Operación*

188. Mumssen, Yogita, Lars Johannes & Geeta Kumar (2010) *Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices, World Bank, Directions in Development Finance, 53644*, Washington, D.C.

189. National Planning Department of Colombia (2006) *Metodología general ajustada para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión*, Bogotá

190. New Zealand, National Infrastructure Unit (2009) *Guidance for Public Private Partnerships (PPPs) in New Zealand*, Version 1.1

191. Ng, A. & Martin Loosemore (2007) *Risk allocation in the private provision of public infrastructure, International Journal of Project Management*, 25(1) 66-76

192. Organization for Economic Co-Operation and Development (2002) *OECD Best Practices for Budget Transparency*, Paris

193. Organization for Economic Co-Operation and Development (2007) *Infrastructure to 2030 Volume 2: Mapping Policy for Electricity, Water and Transport (French version: Les infrastructures à l'horizon 2030)*, Paris

194. Organization for Economic Co-Operation and Development (2007) *OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*, Paris

195. Organization for Economic Co-Operation and Development (2008) *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Paris

196. Organization for Economic Co-Operation and Development (2010) *Dedicated Public- Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures* (*French version:* Les unités consacrées aux partenariats public-privé: une étude des structures de gouvernance), Paris

197. Organization for Economic Co-Operation and Development (2012) *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, Paris

198. Overly, M. S (2010) *When Private Stakeholders Fail: Adapting Expropriation Challenges in Transnational Tribunals to New Governance Theories*, Ohio State University Law Journal, 71

199. Pakistan, Ministry of Finance (2007) *Procurement Guidelines for PPP Projects*, Islamabad,

200. Peru (2008) *Law 1012*, Lima

201. Peru, Ministerio de Economía y Finanzas, *Pasivos Contingentes*, Lima

202. Peru, Ministerio de Economía y Finanzas, *Pautas para la Identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública, a nivel de perfil*, Lima

203. Philippines (1994) *Law 7718*, Manila

204. Philippines (2010) *Executive Order 8*, Manila

205. Philippines, National Economic Development Authority (2004) *ICC Project Evaluation Procedures and Guidelines*, Manila

206. Philippines, National Economic Development Authority (2005) *Reference Manual on Project Development and Evaluation*, Manila

207. Polackova, Hana (1998) *Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*, World Bank

208. Posner, Paul L., Shin Kue Ryu & Ann Tkachenko (2009) *Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting*, OECD Journal on Budgeting

209. PricewaterhouseCoopers (2005) *Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity*, London

210. Public-Private Infrastructure Advisory Facility, website: *PPIAF publications*, www.ppiaf.org/ ppiaf/ allpublications, Washington, D.C.

211. Puerto Rico (2009) *Law 29*

212. Quick, Roger (2003) *Long-term ties: Managing PPP contracts,* Public Infrastructure Bulletin, 1

213. Reddy, Sahul & Chanakya Kalyanapu, *Unsolicited Proposal: New Path to Public-Private Partnership, Indian Perspective,* Eindhoven University of Technology, Netherlands

214. Sanghi, Apurva, Alex Sundakov & Denzel Hankinson (2007) *Designing and Using public- private partnership units in infrastructure: Lessons from case studies around the world,* Gridlines 27, World Bank

215. Schwartz, Gerd, Ana Corbacho & Katja Funke (2008) *Public Investment and Public- Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks,* International Monetary Fund, Washington, D.C.

216. Shugart, Chris (2006) *Quantitative Methods for the Preparation, Appraisal, and Management of PPI Projects in Sub-Saharan Africa: Final Report,* New Partnership for Africa's Development, Gaborone, Botswana

217. Singapore, Ministry of Finance (2004) *Public Private Partnership Handbook*

218. South Africa, National Roads Agency (1999) *Policy of the South African National Roads Agency in Respect of Unsolicited Proposals*, Johannesburg

219. South Africa, National Roads Agency (2004) *Annual Report 2004*, Pretoria

220. South Africa, National Treasury (2004) *PPP Manual*, Johannesburg

221. South Korea, Ministry of Strategy and Finance (2010) *Basic Plan for Public-Private Partnerships,* Seoul

222. South Korea, Ministry of Strategy and Finance (2011) *Basic Plan for Public Private Partnerships*, Seoul

223. Souto, Marcos Juruena Villela (2004) *Direito administrativo das concessões,* Lumen Juris, Rio de Janeiro, Brazil

224. Spain (2011) *Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público,* Boletín Oficial del Estado, 276, I, 117729-117914

225. Tanzania (2010) *Public Private Partnership Act*

226. Tanzi, Vito & Hamid Davoodi (1998) *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth,* Economic Issues 12*, International Monetary Fund*, Washington, D.C.

227. Triantafilou, Epaminontas (2009) *No Remedy for an Investor's own Mismanagement: The award in the ICSID case Biwater Gauff vs Tanzania,* International Disputes Quarterly, Winter, 6-9

228. United Kingdom, *4Ps Public Private Partnerships Programme (2002) 4Ps Guidance and Case Study*, London

229. United Kingdom, 4Ps Public Private Partnerships Programme (2005) *Review of Operational PFI and PPP Projects*, London

230. United Kingdom, 4Ps Public Private Partnerships Programme (2007) *A Guide to Contract Management for PFI and PPP Projects*, London

231. United Kingdom, Department for Communities and Local Government (2009) *Multi-criteria analysis: a manual*, London

232. United Kingdom, Department of Health (2006) *Benchmarking and Market Testing in NHS PFI projects: Code of Best Practice*, London

233. United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2006) *Operational Taskforce Note 1: Benchmarking and Market Testing Guidance*, London

234. United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2006) *Value for Money Assessment Guidance*, London

235. United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2007) *Standardization of PFI Contracts: Version 4*, London

236. United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2008) *Standardization of PFI Contracts: Version 4 Addendum: Amended Refinancing Provisions*, London

237. United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2008) *Competitive Dialogue in 2008: OGC/HMT joint guidance on using the procedure*, London

238. United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2011) *Quantitative assessment: user guide*, London

239. United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2011) *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government (update of the 2003 edition of the Green Book)*, London

240. United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2011) *Valuing infrastructure spend: supplementary guidance to the Green Book*, London

241. United Kingdom, *Her Majesty's Treasury, Guidance Note : Calculation of the Authority's Share of a Refinancing Gain*, London

242. United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2012) *A new approach to public private partnerships*, London

243. United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2012) *Standardisation of PF2 Contracts (draft),* December, London

244. United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2013) *Early financial cost estimates of infrastructure programmes and projects and the treatment of uncertainty and risk (supplementary guidance to the Green Book)*, London

245. United Kingdom, *Her Majesty's Treasury, Guidance Note: The Use of Internal Rates of Return on PFI Projects*, London

246. United Kingdom, House of Commons (2005) *London Underground Public Private Partnerships*

247. United Kingdom, House of Commons, Committee of Public Accounts (2010) *Financing PFI Projects in the Credit Crisis and the Treasury's Response*

248. United Kingdom, House of Lords, Select Committee on Economic Affairs (2010) G*overnment Response to Private Finance Projects and Off-Balance Sheet Debt*

249. United Kingdom, House of Lords, Select Committee on Economic Affairs (2010) *Private Finance Projects and Off-Balance Sheet Debt*

250. United Kingdom, MOD Private Finance Unit (2010) *Output-Based Specifications for PFI/PPP Projects: Version 0.2 Consultation Draft*, London

251. United Kingdom, National Audit Office (2001) *Managing the Relationship, to Secure Successful Partnership in PFI Projects*

252. United Kingdom, National Audit Office (2006) *A Framework for evaluating the implementation of Private Finance Initiative projects*, London

253. United Kingdom, National Audit Office (2010) *From Private Finance Units to Commercial Champions: Managing complex capital investment programmes utilizing private finance*

254. United Kingdom, National Audit Office (2010) *The Performance and Management of Hospital PFI Contracts*

255. United Kingdom, National Audit Office (2011) *Lessons from PFI and other projects*, London

256. United Kingdom, National Audit Office (2011) *Review of the VFM assessment process for PFI: Briefing for the House of Commons Treasury Select Committee*, London

257. United Kingdom, Office of Government Commerce (2008) *Competitive dialogue in 2008: OGC/ HMT Joint guidance on Using the Procedure*, Norwich

258. United Kingdom, Scottish Government (2004) *Output Specifications: Building our Future - Scotland's School Estate* , Edinburgh

259. United Kingdom, Scottish Government (2007) *Briefing Note 1: Payment Mechanisms in Operational PPP Projects*, Edinburgh

260. United Nations Commission on International Trade Law (2001) *Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*, New York

261. United Nations Commission on International Trade Law (2004) *Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects*, New York

262. United Nations Economic & Social Commission for Asia & the Pacific (2011) *A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastructure*, Bangkok

263. United Nations Economic Commission for Europe (2008) *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, Geneva

264. United States, USAID (2008) *Kazakhstan: PPP Opportunities in a Young Country*

265. United States, Commonwealth of Virginia (2005) *Public-Private Transportation Act of 1995,* Richmond, Virginia

266. United States, Federal Highway Administration (2007) *Case Studies of Transportation PPPs around the World*, Washington, D.C.

267. United States, Federal Highway Administration (2009) *Public Policy Considerations in Public-Private Partnership,* Washington, D.C.

268. United States, Federal Highway Administration (2010) *Project Finance Primer,* Washington, D.C.

269. United States, Federal Highway Administration (2011) *Key Performance Indicators in Public-Private Partnerships: A State-of-the-Practice Report*, Washington, D.C.

270. Uruguay (2011) *Law 18786*, Montevideo

271. Vassallo, José Manuel, Alejandro Ortega & María de los Ángeles Baeza (2012) *Risk Allocation in Toll Highway Concessions in Spain: Lessons from Economic Recession,* Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, No. 2297*, Washington, D.C., pages 80–87

272. World Bank (2001) *A guide for hiring and managing advisors for private participation in infrastructure,* PPIAF , Washington, D.C.

273. World Bank (2006) *Urban Water Sector Reform in Senegal: Innovative Contract Design to Expand Services to the Poor,* Water Feature Stories Issue 4, Washington, D.C.

274. World Bank (2006) *Approaches to Private Sector Participation in Water Services: A Toolkit,* Washington, D.C.

275. World Bank (2006) *India: Building Capacities for Public-Private Partnerships*, Washington, D.C.

276. World Bank (2006) *Sample Bidding Documents: Procurement of Works and Services under Output and Performance-based Road Contracts, and Sample Specifications*, Washington, D.C.

277. World Bank (2007) *Port Reform Toolkit 2nd ed.*, Washington, D.C.

278. World Bank (2007) *Public Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure,* Washington, D.C.

279. World Bank (2007) *Sample Bidding Document: Procurement of Management Services,* Washington,D.C.

280. World Bank (2008) *Deterring Corruption and Improving Governance in the Water Supply & Sanitation Sector: A Sourcebook,* Water Working Notes 46829, Note No. 18, December 2008, Washington, D.C.

281. World Bank (2009) *Deterring Corruption and Improving Governance in the Electricity Sector,* Energy, Transport and Water Department, Washington, D.C.

282. World Bank (2009) *Deterring Corruption and Improving Governance in Road Construction and Maintenance,* Transport Papers, Washington, D.C.

283. World Bank (2009) *Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways*, Washington, D.C.

284. World Bank (2011) *Guidelines: Procurement of Goods, Works, and Non-Consulting Services under IBRD Loans and IDA Credits and Grants by World Bank Borrower*, Washington, D.C.

285. World Bank (2011) *Key Features of Common Law or Civil Law Systems*, Washington, D.C.

286. World Bank (2011) *PPP Arrangements / Types of Public-Private Partnership Agreements*, Washington, D.C.

287. World Bank (2011) *PPP in Infrastructure Resource Center for Contracts, Law and Regulation*, Washington, D.C.

288. World Bank (2012) *Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America: the role of subsidy mechanisms*, Washington, D.C.

289. World Bank (2012) *Body of Knowledge on Infrastructure Regulation*, Washington, D.C.

290. World Bank (2012) *Private Participation in Infrastructure Database*, Washington, D.C.

291. World Bank (2013) *An Operational Framework for Managing Fiscal Commitments from Public-Private Partnerships: The Case of Ghana*, Washington, D.C.

292. World Bank (2013) *Disclosure of Project and Contract Information in Public-Private Partnerships*, Washington, D.C.

293. World Bank (2013) *Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Public Private Commitments,* Operational Note, Washington, D.C.

294. World Bank (2013) *Value-for-Money Analysis Practices and Challenges : How governments choose when to use PPP to deliver public infrastructures and services*, Washington, D.C.

295. World Bank, PPP in Infrastructure Resource Center website

296. Yescombe, E. R. (2013) *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance, 2nd edition, Elsevier Science*, Oxford

297. Yong, H. K (ed.) (2010) *Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide*, London, UK: Commonwealth Secretariat

298. Zevallos Ugarte, Juan Carlos (2011) *Concesiones en el Perú: Lecciones Aprendidas (Concessions in Peru: Lessons Learned) Fondo Editorial de la USMP*

PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)
Indonesia Infrastructure Guarantee Fund
Sampoerna Strategic Square
North Tower, 14th Floor
Jl. Jenderal Sudirman, Kav 45-46, Jakarta 12930 - Indonesia
Phone +62 21 5795 0550 | Fax +62 21 5795 0040
www.iigf.co.id

ISBN 978-602-72227-2-4