

KEMITRAAN USAHA SEBAGAI ALTERNATIF DALAM PEMBIAYAAN SEKTOR PUBLIK DI DAERAH

Argumentasi Teoretis dan Kasus Kemitraan
Pemerintah-Swasta di Pemda Cirebon dan Pemda Surakarta

Oleh: Wahyudi Kumorotomo¹

Abstract

There have been many promising advantages for the public service schemes based on privatization or partnerships (kemitraan) between the government agencies and the private organizations. Along with the newly enacted law on Local Government and the Financial Shares between the Central and Local Governments, privatization and kemitraan will be an interesting alternatif for financing public services at the local level.

In Indonesia, however, it appears that insofar there are limited local authorities that are experienced in negotiating, implementing and controlling the privatized schemes or the kemitraan. Lack of commitment, political vested interests, and lack of professional attitudes are among the obstacles for the local governments in conducting such schemes. On the other hand, too much profit maximizing, ignorance to the public interest, and low morale would also obstruct the private sectors in serving the best for the public. Nevertheless, such limitations must not avert both sides from making political, managerial and technical breakthrough to create a responsive public service system as the privatized and partnership system would be a win-win solution for the government agencies, the private organizations, and the society.

Latar Belakang

Setelah Pemilu 1999 terselenggara dengan relatif aman, jujur dan adil. Seluruh masyarakat Indonesia tentunya berharap bahwa segenap agenda reformasi yang telah menjadi kesepakatan kolektif akan dapat dilaksanakan untuk meneruskan pembangunan nasional pada abad ke-21. Pemerintah transisi telah memulai sebagian reformasi yang semestinya akan dilanjutkan oleh rejim atau pemerintahan selanjutnya, terlepas dari kesan bahwa berbagai

¹ Staf pengajar pada jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fisipol, Universitas Gadjab Mada.

kebijakan reformasi pada masa transisi itu dibuat secara tergesa-gesa atau masih belum memecahkan semua persoalan secara tuntas. Di bidang administrasi-pemerintahan, salah satu kebijakan reformasi yang menonjol adalah disahkannya UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Berlakunya dua Undang-Undang ini tampaknya akan memberi warna baru bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan sekaligus merupakan tantangan bagi segenap aparatnya untuk benar-benar membuktikan kemampuannya menyelenggarakan administrasi-pemerintahan secara otonom dan profesional sesuai dengan aspirasi rakyat di masing-masing daerah.

Jika dibandingkan dengan UU No.5 tahun 1974, perubahan signifikan yang terdapat dalam UU No.22 tahun 1999 antara lain adalah ketentuan pasal 4 dan 5 yang intinya menghapus tingkatan-tingkatan daerah sehingga tidak ada lagi Dati I dan Dati II, diganti dengan istilah propinsi, kabupaten dan daerah kota sehingga memiliki konotasi yang lebih fungsional dan bukan struktural seperti yang terjadi selama ini. Dalam UU No.22 tahun 1999 juga tersirat penghapusan posisi wilayah administratif (*field administration*) pada level Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. *Integrated Prefectoral System* yang sentralistis yang digunakan oleh UU No.5/1974 diubah menjadi *Functional System*, bukan pula sekadar *Unintegrated Prefectoral System* yang dikenal pada UU No.1/1957 (Pratikno, 1999:8). Konsep inilah yang diharapkan akan membuat para pejabat daerah lebih memperhatikan kepentingan rakyat di daerah dan bukan kepentingan para pejabat pemerintah pusat. Secara eksplisit pasal 18, 31 dan 32 undang-undang baru tersebut mengembalikan pertanggung-jawaban eksekutif daerah kembali kepada DPRD sehingga diharapkan bahwa fungsi Gubernur, Bupati atau Walikota akan lebih peka terhadap aspirasi rakyat di daerah.

Selanjutnya, dalam hal perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terdapat juga reformasi yang cukup menonjol, meskipun sesungguhnya ini terjadi sudah sangat terlambat yaitu setelah kurun waktu 43 tahun. Perubahan yang signifikan jika dibandingkan antara UU No.32 tahun 1956 dengan UU No. 25 tahun 1999 ialah pada pasal 3 yang memasukkan dana perimbangan sebagai salah satu sumber penerimaan daerah. Kecuali itu pasal 6 hingga pasal 10 UU No. 25 tahun 1999 juga menyebutkan secara eksplisit angka-angka prosentase pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sesuatu yang tidak pernah ada pada perangkat perundang-undangan sebelumnya. Perubahan di dalam

perimbangan ini tentu saja akan meningkatkan penerimaan daerah secara substansial, terutama di propinsi atau kabupaten yang memiliki sumber daya alam melimpah yang prosentase penerimaannya lebih besar diperuntukkan bagi daerah. Sebagai contoh, dengan ketentuan baru tersebut dapat dibuat prediksi bahwa propinsi Aceh akan menerima tambahan dana sebesar Rp 1,5 triliun sedangkan propinsi Riau sebesar Rp 5,8 triliun (lihat Baswir, 1999).

Bagaimana dengan propinsi atau kabupaten lainnya yang memiliki sumber daya alam terbatas? Inilah yang kiranya perlu diperhatikan di dalam arah reformasi berikutnya. Pasal-pasal yang memuat ketentuan mengenai sumber-sumber penerimaan daerah yang dikembalikan kepada daerah itu perlu diperluas. Kalau kini hanya sebatas 7 (tujuh) sektor yang dibagi perimbangannya menurut Undang-Undang, di masa mendatang ketentuan ini perlu disempurnakan terus sehingga akan lebih menguntungkan bagi mekanisme pembangunan di daerah tanpa mengurangi sistem koordinasi pembangunan pada tingkat nasional dan kontrol pembiayaan pembangunan melalui APBN.

Pertanyaan yang hendak dijawab dalam tulisan ini sesungguhnya terkait dengan persoalan yang lebih mendasar mengenai sistem pembiayaan publik pada umumnya. Kendatipun sebagian daerah di Indonesia memiliki sumber daya alam yang melimpah sebagai sumber dana bagi semua sektor pembangunan yang diprioritaskan, sebagian besar daerah sebenarnya hanya memiliki sumber-sumber dana yang begitu terbatas. Dalam situasi pendanaan yang terbatas, mampukah aparat pemerintah di daerah melakukan terobosan-terobosan bagi penggalian sumber dana alternatif? Apakah yang harus diperhatikan oleh aparat pemerintah untuk mengelola sumber-sumber dana alternatif tersebut?

Salah satu alternatif yang disodorkan pada tulisan ini adalah menggalakan kemungkinan dilakukannya kemitraan usaha antara organisasi pemerintah dengan organisasi swasta sehingga dapat diciptakan sinergi yang lebih baik untuk membenarkan pelayanan sesuai yang diperlukan oleh masyarakat. Di banyak negara-negara lain, kemitraan antara pemerintah dengan swasta sudah cukup banyak dilakukan, dan terbukti dapat meningkatkan kinerja pelayanan publik. Di Jepang, misalnya, beberapa kasus kemitraan seperti yang tercipta di dalam manajemen perkereta-apian oleh JNR (*Japan National Railways*) sudah demikian melembaga dan bahkan kemudian menciptakan sebutan baru

bagi pelayanan publik yang dihasilkan itu sebagai *the third sector*, sektor ketiga di luar sektor pemerintah dan sektor swasta. Namun aparat pemerintah di Indonesia tampaknya belum cukup punya pengalaman untuk menjalin kemitraan dengan sektor swasta. Lebih dari itu, banyak pula aparat yang menentang kemitraan karena alasan-alasan terselubung seperti hilangnya pendapatan ekstra, atau juga banyak yang belum tahu mekanisme profesional yang harus diikuti untuk mendapatkan kinerja yang terbaik dari manajemen kemitraan tersebut.

Swastanisasi dan Kemitraan: Beberapa Justifikasi Teoretis

Konsep dan praktik kemitraan (*partnership*) yang hendak diuraikan di sini adalah kemitraan usaha antara pemerintah dengan swasta. Dengan demikian kemitraan yang dimaksud adalah keterkaitan atau keterlibatan swasta dalam ikut melaksanakan pelayanan atau urusan publik, ikut menyelenggarakan tugas-tugas pelayanan yang biasa dilakukan oleh dan menjadi tanggung-jawab pemerintah. Wacana baru ini perlu dikembangkan karena selama ini kemitraan lebih banyak terjadi antara organisasi swasta tertentu dengan organisasi swasta yang lainnya, atau antara instansi pemerintah yang satu dengan instansi lainnya. Di dalam kepustakaan internasional, ada berbagai terminologi yang terkait dengan istilah kemitraan ini, antara lain *privatisation* (Savas, 1987; Donahue, 1989), *outsourcing* (Halper, 1993) *contracting out* (Ascher, 1987; Hodge, 1996) dan juga *reinventing government* (Osborne & Gaebler, 1997). Namun terminologi atau konsep yang tampaknya paling dekat dan paling banyak disebut dalam kaitannya dengan istilah kemitraan ialah swastanisasi (*privatisation*). Oleh sebab itu telaah akan lebih banyak dikaitkan dengan konsep swastanisasi baik dalam kepustakaan internasional maupun dalam khazanah pembicaraan akademik dan praktik di Indonesia.

Istilah swastanisasi bermula dari kenyataan bahwa di dalam masyarakat terdapat sektor swasta dan sektor publik. Menurut Lane (1995), sektor publik dapat dibedakan dari sektor swasta karena di dalamnya terdapat unsur-unsur: birokrasi publik, sistem ekonomi yang terencana secara nasional, otoritas yang kuat, alokasi sumber daya publik, distribusi pendapatan publik, kepemilikan publik dan pengerahan tenaga-kerja publik. Sektor swasta tidak memiliki unsur-unsur tersebut. Sebelum itu, Stiglitz (1988) mengatakan bahwa ada dua

perbedaan penting untuk membedakan apakah suatu lembaga itu adalah institusi publik/umum atau institusi swasta. Pertama, di negara demokratis, individu-individu yang bertanggung-jawab untuk menjalankan institusi umum dipilih atau ditunjuk oleh orang yang dipilih. Legitimasi dari orang yang menduduki posisi tersebut diperoleh secara langsung atau tidak langsung melalui proses pemilihan. Sebaliknya, orang yang bertanggung-jawab untuk mengurus institusi swasta dipilih oleh suatu dewan pengawas yang biasanya bersifat tetap. Kedua, pemerintah mempunyai wewenang tertentu untuk memaksa (*coercive power*). Wewenang semacam itulah yang tidak dimiliki oleh pihak swasta, dan wewenang itu tidak mungkin dilakukan oleh institusi swasta.

Kembali ke persoalan swastanisasi, Emanuel S. Savas menyebutkan bahwa *privatization is the act of reducing the role of government or increasing the role of the private sector in an activity or in the ownership of assets* (Savas, 1987). Privatisasi atau swastanisasi dengan demikian mengandung arti suatu keterkaitan atau keterlibatan swasta dalam ikut melakukan pelayanan atau urusan publik, ikut melayani tugas-tugas pelayanan yang biasa dilaksanakan oleh dan menjadi tanggung-jawab pemerintah. Selanjutnya dikemukakan bahwa privatisasi adalah merupakan kunci untuk pemerintahan yang terbatas dan lebih baik, terbatas dalam ukuran, ruang lingkup dan kekuasaan relatifnya terhadap institusi-institusi lain dalam masyarakat dan lebih baik dalam kebutuhan-kebutuhan masyarakat terpenuhi secara efisien, efektif dan berkeadilan (Savas, ibid).

Di dalam kamus administrasi publik yang ditulis oleh Chander dan Plano (1988), dikemukakan bahwa:

Privatization may involve either continued ownership of public facilities by the government, but with private sector management, or a transfer of ownership, as well as operation, from the public to the private sector. The theory underlying privatization holds that publicly owned enterprises are less efficient and less flexible than privately owned companies.
(Chander dan Plano, 1988)

Deretan adanya swastanisasi, pelayanan publik tertentu yang biasanya dilaksanakan oleh unit pemerintahan nasional, negara atau lokal diatur oleh sektor swasta. Swastanisasi melibatkan baik kepemilikan dan operasinya dari sektor publik ke sektor swasta. Teori yang mendasari swastanisasi mengatakan bahwa badan-badan usaha yang dimiliki secara publik kurang efisien dan

kurang fleksibel jika dibanding perusahaan-perusahaan yang dimiliki oleh swasta. Dengan demikian, swastanisasi dimaksudkan agar sistem pelayanan publik tertentu yang dipandang kurang efisien dan kurang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat dapat diperbaiki sehingga lebih efisien, lebih fleksibel, serta lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat tersebut.

Namun pendapat lain yang dikemukakan oleh Kloppenberg (1991) justru menekankan agar konsep-konsep di seputar swastanisasi, kemitraan / kerjasama, atau desentralisasi dipergunakan secara hati-hati. Ditekankan bahwa kemitraan pemerintah dan swasta sebagai adalah kolaboratif yang terus-menerus guna mencapai tujuan bersama. Kemitraan pemerintah dan swasta juga merupakan cara yang berbeda dengan desentralisasi ataupun swastanisasi. Desentralisasi mengandung makna pengalihan tanggung-jawab mengenai pengambilan keputusan ke tingkat yang lebih rendah, sementara swastanisasi berarti pemindahan peran dan tanggung-jawab bersama dari sektor publik ke sektor swasta, berdasarkan premis bahwa alokasi pasar lebih efektif daripada hierarki negara. Di lain pihak kemitraan usaha pemerintah dan swasta mengandung arti ditegakkannya integrasi, komitmen bersama ditempatkan di atas segalanya, sehingga diharapkan akan tercapai hasil yang memuaskan. Osborne dan Gaebler (1992), penulis sebuah buku berjudul *Reinventing Government* yang dibaca secara ekstensif dan memberi wacana baru bagi manajemen publik bahkan juga mengingatkan bahwa pada dasarnya organisasi pemerintah dengan organisasi swasta adalah dua institusi yang berbeda satu sama lain. Di dalam organisasi swasta, para pelaku bisnis melakukan usahanya karena dorongan untuk mencari keuntungan, sementara para pejabat pemerintah yang bekerja di dalam organisasi publik didorong oleh keinginan agar dipilih kembali. Sektor bisnis mendapat uang sebagian dari pelanggannya, pemerintah mendapat uang dari pembayar pajak. Bisnis biasanya didorong oleh kompetisi, pemerintah biasanya menggunakan monopoli.

Di bagian lain dari tulisannya Chander dan Plano (1988) sesungguhnya juga telah menunjukkan bahwa kendatipun swastanisasi memiliki banyak pendukung namun para pengritiknya juga menunjukkan bahwa: 1) operasi swasta seringkali tidak lebih efisien dan fleksibel daripada operasi pemerintah, 2) sementara beban pajak agak menurun, para konsumen jasa akhirnya membayar lebih banyak untuk mendukung struktur laba, 3) penjualan badan-badan usaha pemerintah hanya menyediakan suatu penyesuaian sementara untuk masalah anggaran belanja, dan 4) swastanisasi memberikan kepentingan-

kepentingan swasta kekuatan politis dan institusional yang tidak bisa dijadikan teladan dalam bidang-bidang di mana hanya pemerintah yang demokratis saja yang bisa menjamin tanggung-jawab legal.

Menjadi jelas bahwa swastanisasi memang secara teoretis menjanjikan suatu sistem manajemen pelayanan publik yang lebih efisien karena swastanisasi dapat memadukan berbagai keunggulan di dalam sistem manajemen organisasi swasta untuk kepentingan pelayanan publik. Namun juga perlu diingat bahwa swastanisasi perlu dilakukan secara sistematis karena bukan tidak mungkin bahwa dengan adanya swastanisasi pelayanan yang diperoleh masyarakat umum justru menjadi lebih buruk dengan biaya yang lebih mahal. Pertanyaan berikutnya ialah, bagaimana umumnya swastanisasi itu dilakukan? Bagaimana perkembangan teoretis dan praktis yang telah terjadi berkenaan dengan mekanisme kelembagaan pelayanan publik yang dilakukan dengan melibatkan pihak swasta? Selanjutnya, bagaimanakah sistem evaluasi yang harus dikembangkan untuk menjamin agar swastanisasi betul-betul sesuai dengan kebutuhan masyarakat?

Savas (1987:88), seorang peneliti yang banyak melakukan eksplorasi teoretis dan melakukan penelitian mengenai berbagai bentuk swastanisasi mengatakan bahwa swastanisasi merupakan suatu konsep yang dinamis dan meliputi serangkaian tatanan yang bermula dari keterlibatan pemerintah yang sangat tinggi hingga keterlibatan pemerintah yang sangat rendah. Berturut-turut ditunjukkan bahwa tingkatan swastanisasi itu bermula dari skema layanan publik yang sepenuhnya dilakukan oleh lembaga pemerintah, kerjasama antar lembaga publik, sistem kontrak, pemberian subsidi atau *grant*, sistem *voucher*, waralaba, hingga sistem layanan mandiri, sistem sukarela atau sistem pasar sepenuhnya. Masing-masing tingkatan atau bentuk swastanisasi ini dilandasi oleh adanya pendekatan yang berbeda-beda di dalam melaksanakan swastanisasi. Tabel I memperlihatkan ilustrasi yang dibuat untuk menjelaskan berbagai skema swastanisasi dengan mengambil transportasi publik perkotaan sebagai contoh. Urutan nomor menunjukkan tingkatan swastanisasi dari yang terendah ke tingkatan yang tertinggi atau paling liberal.

Tampak bahwa swastanisasi sebuah urusan publik tertentu secara teknis dapat berupa pilihan dari berbagai macam kebijakan yang tentunya mengandung konsekuensi yang berbeda satu sama lain. Dari sini dapat pula dibuat penafsiran bahwa sebenarnya sulit untuk membuat batasan yang tegas

Tabel 1.
Mekanisme Kelembagaan Pelayanan Publik
Contoh kasus: *Transportasi Publik Perkotaan*

Mekanisme Pelayanan	Ilustrasi
Layanan oleh pemerintah (<i>government service</i>)	Pemerintah (Perusahaan Negara / Daerah) memiliki dan mengelola bis kota
Penyediaan oleh pemerintah (<i>government vending</i>)	Pemerintah (Perusahaan Negara / Daerah) menyewakan bis kota dan awaknya untuk umum / perusahaan swasta
Perjanjian antar lembaga pemerintah (<i>intergovernmental agreement</i>)	Beberapa Pemda memiliki dan mengelola bersama pelayanan bis kota
Kontrak	Instansi pemerintah menyewa bis dari perusahaan swasta untuk pelayanan publik
Waralaba (<i>franchise</i>)	Pemerintah memberikan kewenangan (<i>rule, trayek, dll</i>) kepada perusahaan swasta untuk menyediakan pelayanan transportasi perkotaan
Subsidi / bantuan (<i>grant</i>)	Pemerintah mensubsidi perusahaan swasta untuk pengadaan bis bagi armada bis kota daerah tertentu
<i>Voucher</i>	Pemerintah memberikan tiket khusus kepada orang-orang tertentu (<i>pensiunan, penyandang cacat, dsb</i>) untuk menikmati pelayanan transportasi perkotaan yang diselenggarakan swasta
Pasar	Pelayanan transportasi perkotaan diadakan melalui mekanisme pasar bebas
Asosiasi sukarela (<i>voluntary association</i>)	Kelompok masyarakat tertentu (<i>misalnya di sebuah kecamatan yang terpencil</i>) menyewa bis untuk pengadaan transportasi rutin mereka
Pelayanan mandiri (<i>self-service</i>)	Individu memenuhi kebutuhan transportasi individual mereka sendiri

Sumber: Savas, 1987; Pratikno, 1995

antara domain publik dan domain swasta di dalam mekanisme pelayanan publik. Pilihan-pilihan kebijakan swastanisasi itu lebih merupakan garis kontinum mulai dari model pelayanan oleh pemerintah secara tunggal dan langsung hingga model pelayanan mandiri yang didasarkan atas inisiatif pengguna jasa publik itu sendiri.

Oleh karena itu, penilaian atau evaluasi mengenai kinerja dari suatu kebijakan swastanisasi menjadi sangat situasional dan tergantung kepada konteks dan lingkup masyarakat yang menjadi pengguna jasa dari layanan publik tertentu. Dari sebuah studi kepustakaan internasional yang dilakukan secara cukup eksensif, Hodge (1996) mengatakan bahwa terdapat lima dimensi kinerja yang harus diperhatikan di dalam menilai keberhasilan dari suatu pilihan kebijakan swastanisasi, yaitu: ekonomis, sosial, demokratis, legal dan politis. Dimensi ekonomis antara lain menyangkut tingkat efisiensi, tingkat balikan (*rate of return*) secara finansial, peningkatan kompetisi, dan kemampuan dari kebijakan swastanisasi untuk memperkuat sektor swasta yang lemah. Dimensi sosial terkait dengan kemanfaatan bagi konsumen (dapat dilihat dari layanan yang lebih baik, ongkos yang lebih rendah dan terbukanya pilihan dalam pelayanan publik), tingkat dampak sosial serta tingkat keadilan yang tercipta. Dimensi demokratis lebih rumit untuk mengukurnya, tetapi yang dimaksud adalah unsur-unsur seperti tingkat keterbukaan bagi tindakan publik, persamaan dalam pelayanan, pengurangan kolusi dan korupsi dalam layanan publik, peran warga yang lebih luas, dan persamaan dalam menyampaikan pendapat untuk mempengaruhi suatu kebijakan publik. Dimensi legal terkait dengan kelayakan dari segi hukum, keterbukaan kritik dari legislatif, kemungkinan untuk menyampaikan pengaduan hukum bagi penyimpangan dalam suatu pelayanan publik, dsb. Selanjutnya dimensi politis terkait dengan tingkat penerimaan masyarakat terhadap suatu pilihan kebijakan, keleluasaan bertindak suatu lembaga birokrasi dari kebijakan yang otoritatif, penciptaan lapangan kerja, terciptanya hubungan yang baik antara pemerintah dan industri, dan sebagainya.

Demikianlah, swastanisasi sebagai sebuah konsep memang menawarkan berbagai solusi untuk mengatasi persoalan terutama yang menyangkut inefisiensi dan lemahnya daya tanggap berbagai model pelayanan publik yang dilaksanakan oleh organisasi pemerintah. Namun di dalam konsep swastanisasi itu sendiri ternyata terdapat berbagai macam referensi teknis yang mengharuskan adanya sistem evaluasi kinerja yang berlain-lainan. Kemitraan

sebagai salah satu wujud swastanisasi adalah konsep yang berkembang dalam khazanah perbincangan akademik dan teknis di Indonesia. Tetapi bukan tidak mungkin bahwa jika konsep kemitraan dikembangkan secara serius akan merupakan salah satu model swastanisasi ala Indonesia yang memang sesuai dengan sistem budaya dan sistem manajemen publiknya.

Perkembangan Konsep Kemitraan di Indonesia

Kesadaran baru mengenai perlunya dikembangkan kemitraan antara pemerintah dengan swasta muncul pertama kali dalam wacana manajemen publik pada awal 1980-an ketika sejumlah pengusaha besar dipertemukan dengan para pejabat tinggi negara dalam sebuah forum penataran dan selanjutnya menghasilkan sebuah lembaga berbentuk yayasan yang disebut Prasetya Mulya. Komunikasi dan jalinan kemitraan yang lebih erat antara pengusaha swasta dengan pemerintah dilandasi dari kesadaran bahwa pada era persaingan global, tidak mungkin lagi pemerintah dan swasta berjalan sendiri-sendiri. Belakangan, beberapa pengusaha besar pendiri yayasan Prasetya Mulya juga membentuk kelompok Jimbarau yang, terlepas dari betapapun kecilnya komitmen mereka terhadap ekonomi kerakyatan, juga memperkuat kesadaran tentang pentingnya kemitraan.

Dari pihak pemerintah, selanjutnya juga tampak semakin kuat dorongan ke arah penciptaan kerjasama yang saling menguntungkan antara pemerintah dan swasta. Bukti-bukti di lapangan memang menunjukkan bahwa banyak proyek-proyek publik yang dapat terlaksana dengan baik melalui kerjasama dalam bentuk pendanaan secara patungan, pelaksanaan proyek dengan kontrak kerjasama, atau sistem *contracting out* di mana swasta diberi kepercayaan penuh untuk melaksanakan suatu proyek dengan standar kualitas yang sebelumnya telah ditetapkan oleh pemerintah. Upaya itu tidak hanya dilakukan oleh jajaran pemerintah di tingkat Pusat, tetapi juga mulai dilaksanakan dalam penggarapan proyek-proyek publik di daerah. Usruk itu, dalam Penjelasan Permendagri No.3 tahun 1986 misalnya, telah mulai disebutkan secara eksplisit bahwa bentuk-bentuk penyertaan modal daerah pada pihak ketiga adalah Kontrak Manajemen, Kontrak Produksi, Kontrak Bagi Keuntungan, Kontrak Bagi Hasil Usaha dan Kontrak Bagi Tempat Usaha.

- ⇒ Kontrak Manajemen dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut:
 - Pemerintah Daerah memberi modal dalam bentuk barang untuk usaha komersial;
 - Pengelolaan / manajemen kegiatan tersebut dilakukan oleh pihak ketiga / swasta;
 - Pihak swasta tersebut akan mendapatkan sejumlah imbalan atas jasanya yang diperhitungkan dari hasil usaha dimaksud.
- ⇒ Kontrak Produksi dilakukan dengan cara daerah memberi modal berupa barang usaha komersial dan pengelolaannya dilakukan pihak ketiga dengan catatan:
 - Pihak ketiga yang menyediakan investasi atau modal kerja;
 - Pihak ketiga diwajibkan membayar sejumlah uang (*royalty*) kepada pemerintah daerah sesuai dengan perjanjian;
 - Untung rugi dalam berusaha menjadi tanggung-jawab pihak ketiga.
- ⇒ Kontrak Bagi-Keuntungan dilakukan dengan cara daerah memberi modal berupa barang usaha komersial dan pengelolaannya dilakukan pihak ketiga dengan catatan:
 - Pihak ketiga menyediakan investasi atau modal kerja;
 - Kelancaran jalannya perusahaan menjadi tanggung-jawab pihak ketiga;
 - Hasil usaha atau keuntungan dibagi antara Pemda dengan pihak ketiga atas dasar prosentase yang telah ditetapkan dalam perjanjian.
- ⇒ Kontrak bagi hasil usaha dilakukan dengan cara pihak ketiga menginventarisasi lebih dahulu modal/peralatan dan lain-lain sarana yang diperlukan sampai usaha dimaksud mampu memproduksi dan beroperasi. Pengelolaan usaha dilakukan oleh pemerintah daerah

- c.q. Badan Pengelola. Hasil usaha dibagi antara Pemerintah Daerah dan pihak ketiga sesuai prosentase yang ditetapkan dalam perjanjian.
- ⇒ Kontrak Bagi-Tempat Usaha dilakukan dengan cara daerah menyediakan sebidang tanah dengan hak tertentu (Hak Pengelolaan / HP) yang memungkinkan untuk usaha tertentu, sedangkan untuk membangunnya diserahkan pada pihak ketiga/swasta dengan persyaratan saling menguntungkan. Catatan selanjutnya disebutkan bahwa:
 - Semua biaya penyelesaian bangunan tempat usaha dimaksud menjadi tanggung-jawab pihak ketiga;
 - Sebagian tempat usaha yang dibangun dimanfaatkan dan dikelola oleh pihak ketiga sedangkan sebagian lagi dimanfaatkan oleh atau ditentukan statusnya oleh pemerintah daerah;
 - Atas bangunan yang dibangun oleh pihak ketiga tersebut diberikan sertifikat HGB di atas tanah HPL;
 - Bangunan tersebut masuk dalam inventaris daerah;
 - Kepada pihak ketiga diberikan wewenang penuh untuk mengelola bagian gedung tersebut seumur HGB yang diberikan;
 - Seluruh bangunan tersebut menjadi milik daerah setelah berakhirnya HGB yang bersangkutan.

Konsep kemitraan tampaknya banyak berkembang di dalam sistem manajemen proyek-proyek publik yang berupa prasarana fisik. Dari konsep dan contoh-contoh di atas tersirat bahwa sistem manajemen dengan pola kemitraan lebih banyak dimulai dari proyek-proyek yang memang kelihatan secara fisik. Karena itu bukan kebetulan bahwa organisasi pemerintah yang merintis dan menyebarluaskan gagasan-gagasan baru tentang kemitraan juga organisasi atau lembaga yang banyak berurusan dengan utilitas publik, investasi di sektor riil serta pembangunan fisik lainnya. Sebuah lokakarya internasional yang diadakan oleh Departemen Pekerjaan Umum bekerjasama dengan Kantor Kementerian Perumahan, Perencanaan Pembangunan dan Lingkungan negeri

Belanda di Ciloto, Bogor, pada pertengahan Oktober 1988 juga ikut memberi sumbangan penting bagi penyempurnaan konsep kemitraan di Indonesia.

Disebutkan di dalam ringkasan rekomendasi lokakarya tersebut bahwa kedua belah pihak sepakat untuk menggunakan istilah kemitraan (*partnership*) pemerintah dan swasta. Yang menarik ialah bahwa makna yang terkandung dalam konsep kemitraan itu bukan penyerahan wewenang sepenuhnya kepada swasta (biasa disebut privatisasi) melainkan kerjasama sektor umum / pemerintah dengan sektor swasta sebagai mitra dan sebagai perwujudan usaha bersama dengan komitmen keuntungan bersama, atas dasar perjanjian bahwa masing-masing pihak memangku tanggung-jawab sendiri, dengan tujuan mengoptimalkan keuntungan sosial dan ekonomi. Kemitraan tersebut menyangkut masalah input finansial dan sumber-sumber lain, juga kesediaan kedua belah pihak untuk menanggung risiko dan pembagian keuntungan dengan mempertimbangkan input dan risiko yang diterima setiap anggota dalam kemitraan tersebut.

Secara rinci kemitraan pemerintah dan swasta memiliki beberapa unsur sebagai berikut:

1. Terdapat dua pelaku yang terlibat, yakni pemerintah dan swasta;
2. Keduanya bekerjasama sebagai mitra, dalam hal ini tidak ada pihak yang sifatnya membawahi pihak lain;
3. Adanya tujuan bersama berdasarkan komitmen yang hendak dicapai;
4. Setiap pihak memiliki tanggung-jawab sendiri;
5. Setiap pihak memberikan *input*, bisa finansial atau sumber daya lainnya;
6. Kedua belah pihak bersedia menanggung risiko;
7. Pembagian keuntungan berdasarkan pertimbangan *input* yang diberikan dalam perjanjian kesepakatan.

Bentuk-bentuk kerjasama kemitraan yang dipakai dan dilaksanakan di Indonesia untuk sebagian memang mengikuti konsep-konsep yang telah berkembang secara internasional. Ini bisa dilihat antara lain dari rujukan

Karseno (1988) yang menyebutkan konsep kesepakatan dalam kemitraan seperti dikemukakan oleh Suselo dan Taylor dengan contoh-contoh bentuk kerjasama sebagai berikut:

1. Konsep *Build, Operate and Transfer* (BOT); Yang dimaksud adalah bahwa swasta membangun, mengoperasikan dan memperoleh pendapatan dari suatu fasilitas selama jangka waktu tertentu yang disepakati dan setelah masa operasionalnya berakhir fasilitas tersebut diserahkan pada pemerintah. Variasi dari bentuk *joint venture* pola kompensasi ini adalah *Build, Operate and Own* (BOO), *Build Own Operate Subsidize and Transfer* (BOOST).
2. Konsep *Divestiture*, fasilitas atau badan usaha pemerintah dijual kepada swasta untuk bersaing melalui tender pekerjaan (konstruksi atau jasa) yang semula hanya diperuntukkan bagi pemerintah.
3. Konsep *Leasing*, badan usaha swasta menyewa suatu fasilitas pemerintah selama jangka waktu yang disepakati dan memperoleh masukan, lalu setelah akhir batas waktu perjanjian fasilitas tersebut dikembalikan kepada pemerintah.
4. Konsep *Contract Operation*, pemerintah tetap mengendalikan badan usahanya akan tetapi meminta kontraktor untuk memberikan jasa manajemen atau jasa lainnya selama periode tertentu. Kontraktor dibayar langsung oleh pemerintah atas jasa yang diberikannya.
5. Konsep kerjasama pemerintah dan swasta yang meliputi kegiatan pembangunan prasarana kota, seperti pembangunan kawasan industri, dimana pemerintah membantu menyediakan lahan dan swasta merupakan pelaksana utama pembangunannya.
6. Konsep sektor informal. Ini merupakan konsep kemitraan dalam penyediaan pelayanan perkotaan secara murah seperti distribusi air oleh penjaja keliling, jasa penyedotan *septic tank* oleh truk atau kereta dorong.

Pada awal tahun 1990-an, begitu banyak seminar, diskusi, atau lokakarya yang membahas tentang pentingnya kemitraan antara pemerintah dan swasta serta berbagai rincian teknis yang dapat dipakai untuk melaksanakannya. Imbauan semacam itu juga tercantum di dalam Tap MPR No.II/MPR/1993 yang menghendaki adanya hubungan kerja serta kemitraan usaha antar berbagai unsur ekonomi nasional, terutama antara pengusaha besar/kuat dengan pengusaha kecil/lemah. Hanya saja di sini belum begitu eksplisit disebutkan kemitraan yang dapat dijalin dengan baik antara lembaga-lembaga pemerintah dengan organisasi swasta. Sebegitu jauh gagasan kemitraan tampaknya baru terlontar atau terwujud antara swasta dengan swasta, kurang banyak dilakukan upaya kemitraan usaha antara pemerintah dengan swasta, apalagi antara pemerintah daerah dengan pihak swasta lokal.

Gagasan kemitraan menjadi sangat menarik karena memang menjanjikan berbagai keuntungan bagi pihak-pihak yang bekerjasama. Kemacetan sistem manajemen dapat dipecahkan dengan kemitraan sebagai salah satu *win-win solution*, saling menguntungkan bagi kedua belah pihak. Mustopadidjaja menyebutkan bahwa kemitraan usaha baik swasta besar dengan swasta kecil atau pemerintah dengan swasta ataupun pemerintah dan pemerintah yang kukuh adalah terjadinya kerjasama saling menguntungkan, memperkuat, membutuhkan kerjasama antar pelaku ekonomi dan penyelenggara pembangunan termasuk pemerintah. Selanjutnya disebutkan bentuk-bentuk kemitraan yakni kemitraan makro, kemitraan antar sektor, kemitraan mikro / kemitraan sektoral dalam satu sektor, kemitraan regional dalam satu wilayah, dan kemitraan nasional yang strategis. Kemitraan secara operasional yakni kemitraan pembiayaan atau kerjasama pengadaan modal sedangkan bentuk kemitraan secara teknis antara lain adalah BOO, BOOT, atau Tukar-Guling / *Ruislaag* (Mustopadidjaja, 1995). Tukar-guling / *ruislaag* sesungguhnya merupakan pola kerjasama yang sudah banyak dilakukan sejak jaman Belanda. Hanya saja, dulu konsep tukar-guling / *ruislaag* tidak menempatkan pihak-pihak yang bekerjasama dalam kedudukan tawar-menawar (*bargaining*) yang sepadan.

Mengenai keuntungan yang dapat diperoleh dari jalinan kemitraan pemerintah dan swasta, sedikitnya ada beberapa hal yang menjadi pertimbangan penting, yaitu:

1. Dengan melaksanakan proyek dan pelayanan bersama yang menyertakan sektor swasta, pemerintah dapat mengatasi beberapa masalah sekaligus dengan satu cara.
2. Dengan melaksanakan proyek bersama dan pelayanan kedua belah pihak memiliki komitmen mengenai arah perencanaan. Ini akan mengurangi kemungkinan diperlukannya aturan-aturan umum yang mungkin dapat menghambat hubungan.
3. Dengan memobilisasi modal swasta, pengeluaran pemerintah dapat dikurangi.
4. Yang terpenting ialah bahwa keuntungan dari perencanaan dan pengembangan untuk kegiatan pembiayaan pembangunan. Bagi suatu pemerintah daerah, misalnya, kebijakan semacam ini akan menunjukkan kemandirian Pemda dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan strategisnya.

Simbiosis mutualisme hendaknya menjadi landasan pokok dari sebuah kerjasama yang berbentuk kemitraan usaha. Kontribusi masing-masing pihak dapat berupa perwujudan modal atau barang, tenaga, atau pun kedua-duanya sekaligus. Esensinya terletak pada kontribusi bersama untuk tujuan kegiatan ekonomi, dilakukan bersama dan untung-rugi juga dinikmati dan ditanggung bersama. Dari aspek manajemen, manfaat penting yang dapat dicapai dari kemitraan usaha adalah peningkatan efektivitas dan efisiensi. Pada umumnya pekerjaan yang dilakukan oleh aparat pemerintah sudah cukup efektif, tetapi kelemahan sering dijumpai dari aspek efisiensi. Sebagai contoh, pemerintah telah banyak mengeluarkan biaya untuk memberantas kejahatan di tempat-tempat pelayanan umum seperti di lapangan parkir, pasar, terminal atau stasiun. Proses dan hasil dari upaya tersebut kebanyakan memang cukup efektif, tetapi seringkali kurang efisien dan tidak mencakup wilayah yang memadai sehingga keamanan umum seringkali kurang terjamin. Melalui bekerjasama kemitraan dengan swasta yang bergerak di bidang perparkiran atau keamanan terminal, misalnya, keamanan dan ketertiban kemungkinan besar akan lebih terjamin dan akan meliputi cakupan wilayah yang lebih luas tanpa mengeluarkan biaya yang terlalu besar.

Di dalam kerangka manajemen kemitraan, partisipasi swasta dapat mengurangi biaya, meningkatkan efisiensi dan mengurangi beban finansial serta manajemen yang ditanggung pemerintah. Tetapi harus pula disadari bahwa disamping keuntungan-keuntungan tersebut di atas, selalu terdapat kemungkinan bahwa kerjasama kemitraan akan menemui hambatan dan bahkan kegagalan. Berikut ini adalah beberapa kemungkinan kendala yang harus diperhatikan di dalam merintis, melaksanakan maupun mengawasi suatu bentuk kemitraan usaha antara pemerintah dengan swasta (Sofwan, 1997):

1. Pihak pemerintah maupun masyarakat pada umumnya seringkali memiliki persepsi negatif terhadap komitmen dan kemampuan sektor swasta dalam penyediaan prasarana dan sarana publik. Mereka menganggap bahwa perusahaan swasta mempunyai tujuan utama mengejar keuntungan dan biasanya enggan mempertimbangkan masalah *social cost*. Beberapa bentuk swastanisasi seperti ikatan kontrak dengan pihak swasta dalam kenyataannya memang lebih menyerap biaya karena kecenderungan swasta yang menginginkan keuntungan sebesar mungkin. Biaya pelayanan menjadi mahal akibat tidak adanya kompetisi yang memadai.
2. Tantangan politis seringkali justru datang dari para pejabat pemerintah dan kelompok pegawai negeri. Ketakutan bahwa swastanisasi dapat membuat mereka kehilangan pekerjaan utama dan menurunkan pengaruh mereka terhadap sektor pelayanan tertentu acap kali menjadi hambatan utama bagi terciptanya kemitraan yang rasional.
3. Di lain pihak, sektor swasta pun sering memiliki persepsi buruk terhadap pemerintah sehingga swasta dan pemerintah seringkali saling mencurigai. Misalnya beberapa peraturan dan kebijakan pemerintah dianggap tidak tepat, tidak konsisten dan tidak ditegaskan dengan baik. Kecurigaan bahwa kemitraan pemerintah-swasta sering hanya merupakan topeng dari bentuk kolusi antara kelompok tertentu dengan pemerintah cukup beralasan karena memang itu bukan hal yang mustahil.

4. Hubungan yang terjalin seringkali sangat longgar sehingga memungkinkan pihak swasta untuk tidak memperhatikan "kepentingan umum". Ini disebabkan kurangnya pengalaman untuk menyusun persetujuan kemitraan pemerintah dan swasta apalagi berkenaan dengan masalah kesediaan tanggung-jawab menanggung risiko.
5. Prosedur perijinan yang rumit dan panjang acap kali membatasi kemampuan perusahaan swasta untuk memulai atau mengembangkan investasi terutama bagi perusahaan swasta kecil yang kurang memperoleh akses kepada pemerintah.
6. Salah tafsir banyak terjadi karena swastanisasi dipandang sebagai cara pengalihan tanggung-jawab bagi penyediaan sarana pelayanan umum dari sektor pemerintah kepada sektor swasta. Dengan demikian solusi kemitraan sekadar merupakan jawaban sementara waktu bagi masalah penyediaan pelayanan umum di daerah perkotaan yang berada di luar kemampuan pemerintah.

Pada dasarnya setiap institusi swasta tertarik untuk berpartisipasi dalam investasi apapun asalkan bidang tersebut secara ekonomi menguntungkan, prosedurnya sederhana dan tidak terlalu dikontrol atau dikendalikan oleh pemerintah. Sektor swasta akan selalu berusaha mencari bisnis yang termudah dan menguntungkan bila mereka menginvestasikan modalnya. Semakin berkembang sektor swasta menjadikan swasta sebagai alternatif sumber pelayanan publik yang potensial. Alternatif ini semakin penting karena kemampuan pemerintah cenderung semakin terbatas, dan keterbatasan ini telah memaksa pemerintah memberi ruang gerak yang lebih besar kepada sektor swasta untuk berperan di dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Agus Dwiyanto 1993). Namun di dalam praktik di Indonesia, upaya-upaya untuk menerapkan sistem manajemen publik dengan dasar kemitraan masih seringkali menghadapi kendala psikologis dan kendala teknis. Minimnya pengalaman dan profesionalisme para pejabat publik juga membuat begitu banyak kemitraan usaha antara pemerintah dan swasta berakhir dengan kegagalan. Di dalam lingkup Pemerintah Daerah, kurangnya referensi mengenai sistem manajemen publik yang dilaksanakan dengan kemitraan juga sangat terasa. Pada hal untuk mengantisipasi kebijakan otonomi yang

luas di tingkat Kabupaten dan Daerah Kota, referensi itu tentunya sangat diperlukan. Beberapa pelajaran penting kiranya dapat ditarik dari kasus-kasus pelaksanaan kemitraan usaha antara pemerintah dan swasta di Indonesia.

KASUS 1:

Kerjasama Pengelolaan Terminal Dan Perparkiran Di Kodya Cirebon

Salah satu bentuk kerjasama berupa kemitraan usaha dilakukan oleh Pemda Kotamadya Cirebon dengan pihak swasta untuk mengelola terminal angkutan bis dan perparkiran. Kasus ini menarik untuk dikaji karena memang untuk Propinsi Jawa Barat kebijakan yang dilaksanakan oleh Pemda Kodya Cirebon itu dapat dikatakan merupakan pionir karena belum pernah dilakukan oleh Kodya atau Kabupaten yang lainnya. Menurut catatan Bappeda Tk I Propinsi Jawa Barat, sejauh ini upaya penanganan urusan publik melalui kemitraan baru Pemda Kodya Cirebon yang melaksanakannya.

Kerjasama itu sendiri melibatkan Dispenda, BKPM, UPTD Terminal, UPTD Parkir, Bappeda, Sekretariat Pemda Kodya, DLLAJ, Organda, Polresta dan PT. Trikarsa Nityawastu (swasta / pihak ketiga). Dari pihak pemerintah, tujuan dan kerjasama adalah untuk meningkatkan pendapatan daerah dari terminal dan perparkiran yang potensial untuk dikembangkan melalui pemanfaatan aset Pemda yang *idle* berupa tanah dan bangunan di lokasi terminal. Terminal angkutan bis di Kodya Cirebon merupakan salah satu terminal besar (tipe A) yang melayani jalur penting yang menghubungkan kota-kota di pulau Jawa bagian utara. Optimalisasi dari pelayanan di terminal dan perparkiran itulah yang merupakan tujuan pokok dari kemitraan usaha tersebut. Ketika tender dibuka untuk ditawarkan kepada swasta, terdapat tiga perusahaan swasta yang tertarik untuk menanam investasinya bersama Pemda Kodya Cirebon. Kemudian setelah dilakukan evaluasi, terpilih PT. Trikarsa Nityawastu sebagai pemenang tender dan sekaligus dijadikan sebagai mitra dalam kerjasama tersebut.

Melalui perjanjian kerjasama yang disepakati dan disahkan oleh Menteri Dalam Negeri pada tahun 1990, disepakati beberapa butir kerjasama yang intinya meliputi unsur-unsur berikut:

- Kontrak bagi tempat usaha untuk penataan dan pembangunan terminal;
- Kontrak bagi hasil usaha dalam pengelolaan perparkiran.
- Dana investasi direncanakan bersama: Aset Pemda untuk penyertaan modal daerah sebesar Rp 3,5 milyar berupa tanah, bangunan dan fasilitas perparkiran, di lokasi terminal, sedangkan pihak swasta menanam investasi sebesar Rp 8 milyar
- Pihak swasta (PT Trikarsa Nityawastu) wajib menyetor pendapatan sebesar Rp 450 juta per tahun dari retribusi terminal dan perparkiran, serta membayar tambahan kenaikan setoran sebesar 2 % setiap tahunnya.

Selanjutnya, setelah perjanjian kerjasama itu berjalan selama 2 (dua) tahun, ternyata muncul kesepakatan baru untuk mengubah isi perjanjian dari kedua belah pihak. Perubahan (*addendum*) itu disepakati pada bulan September 1993 dengan isi pokok sebagai berikut:

- Penghapusan taman-taman parkir. Dalam hal ini tampaknya pihak swasta dapat memenangkan negosiasi untuk tidak melakukan investasi tambahan berupa pembuatan taman-taman parkir.
- Pembentukan BPKM (Badan Pelaksana Kerjasama Manajemen).
- Pengurangan aset dan penyertaan modal (Swasta: dari Rp 8 milyar menjadi Rp 5,7 milyar; Pemda: dari Rp 3,5 milyar menjadi Rp 2,38 milyar).

Kemitraan di dalam pengelolaan terminal dan perparkiran itu ternyata memang memberi perspektif baru bagi para aparat Pemda Kodya Cirebon. Banyak fenomena manajemen publik baru yang sebelumnya tidak pernah diperhitungkan oleh pihak pemerintah daerah maupun pihak swasta yang terlibat. Berikut ini adalah hasil dan kinerja kemitraan usaha itu secara umum:

1. Pengeluaran Pemda untuk gaji pegawai dan pemeliharaan dapat dihemat. Setelah terjalinnya kemitraan usaha tersebut, memang masih terdapat biaya-biaya yang harus dikeluarkan oleh Pemda sesuai dengan kesepakatan, tetapi porsi yang harus dibiayai Pemda untuk pegawai di terminal terus berkurang. Dengan demikian dari segi efisiensi, kemitraan usaha ini sebagian sudah dapat mencapai tujuannya.
2. Setoran dapat dipenuhi oleh swasta sehingga bagi aparat Pemda kemitraan ini tentunya meringankan beban pekerjaan. Dari laporan yang diungkapkan oleh Dispenda pada tahun anggaran 1996/1997, kontribusi pendapatan Pemda dari retribusi parkir dan terminal ternyata terus meningkat dan perolehan pendapatan itu sendiri menunjukkan peningkatan yang relatif stabil, rata-rata sebesar 8 %.
3. Muncul keluhan dari perusahaan angkutan karena pemungutan retribusi di luar terminal yang melebihi tarif (dari Rp 600 menjadi Rp 1.000) dan dari penyewa tempat usaha yang merasa tarif sewa menjadi lebih mahal (dari Rp 3 juta menjadi rata-rata Rp 3,5 juta) sedangkan pembeli berkurang karena sedikitnya penumpang yang masuk terminal. Fenomena ini jelas menunjukkan bahwa dengan swastanisasi ternyata kontrol Pemda terhadap sistem layanan publik mengalami penurunan dan akibatnya masyarakat yang dirugikan.
4. Kualitas layanan terminal dan perparkiran menurun karena meningkatnya curanmor, kehilangan/kecopetan dan penipuan oleh agen-agen perjalanan. Kecenderungan ini menunjukkan dengan lebih jelas bahwa kualitas layanan kepada pengguna jasa terminal dan perparkiran juga menurun.

Dengan demikian dapat dilihat bahwa dampak positif yang paling penting dari kemitraan usaha tersebut adalah bahwa pendapatan daerah dari pengelolaan terminal angkutan bus dan perparkiran menjadi lebih pasti. Beban Pemda dari segi personil juga dapat dikurangi karena tidak perlu lagi mengadakan rekrutmen pegawai untuk ditempatkan dalam tugas-tugas teknis di terminal dan perparkiran. Ini akan memberi peluang lebih luas kepada Pemda untuk lebih berkonsentrasi pada tugas-tugas lain yang lebih strategis

dan lebih penting. Namun bisa jadi ini juga akan menjadi *counter-productive* bagi aparat Pemda sendiri. Karena sebagian urusan sudah bisa diwastakan dan proses untuk menjalin kemitraan itu cukup mudah dilakukan, besar kemungkinan para aparat pemerintah itu akan lepas tanggung-jawab, seolah-olah tidak ada lagi kewajiban yang menyangkut pengelolaan terminal, perparkiran, atau urusan-urusan publik yang lainnya. Kecenderungan semacam ini jelas akan mengurangi tantangan bagi aparat publik dan pada akhirnya menurunkan profesionalisme mereka.

Tabel 2.
Perhitungan kasar potensi pendapatan
dari Terminal Cirebon

Jenis Kendaraan	Tarif Masuk (Rp)	Jumlah Bis per hari x tarif	Pendapatan per hari	Pendapatan per bulan
Bis cepat Bis lambat	600 dan 300	2.900 x 600 1.568 x 300	1.494.000 470.400	44.820.000 14.112.000
Mikrolet / non-bus	200	1.150 x 200	230.000	6.900.000
Angkutan kota	150	1.175 x 2 x 150	352.500	10.575.000
Jumlah	---	---	2.246.900	76.407.000
Tambahan income:				
Parkir bis	---	---	---	---
Sewa kios	1.000 / parkir	1.568 x 1.000	1.568.000	47.040.000
Peron	145.000/bln	31 kios	---	4.495.000
Sewa agen bis	50 / masuk 125.000/bln	6.500 orang 48 agen	325.000 ---	9.750.000 6.000.000
Jumlah total				143.692.000

Sumber : DLLAJ Kodya Cirebon (1997); Sofwan, 199.

Keterangan : Pendapatan per bulan = Rp 143.692.000;
Maka pendapatan per tahun = 1.724.304.000.

Kecuali itu, kalau dikaji lebih dalam ternyata kemitraan usaha di dalam pengelolaan terminal dan perparkiran di Kodya Cirebon itu belum memberikan keuntungan yang optimal bagi Pemda. Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Wawan Sofwan (1997) dapat terungkap bahwa ternyata terdapat kesenjangan antara potensi pendapatan (2.490 kendaraan dan Rp 1,7 milyar per tahun, belum termasuk parkir) yang sebenarnya dapat diperoleh Pemda dengan yang dilaporkan/diseter oleh swasta (1.568 kendaraan dan Rp 886 juta). Tabel 2 dan tabel 3 memperlihatkan secara jelas kesenjangan pendapatan potensial dengan yang sebenarnya diperoleh Pemda Cirebon itu.

Tabel 3.
Rekapitulasi Pendapatan Terminal Bus
dan Retribusi TPR di Kodya Cirebon
(bulan Desember 1996)

Retribusi Terminal	Pendapatan	Retribusi TPR	Pendapatan
TPR Bus	79.762.200	TPR Non-Bus	7.130.000
Peron penumpang	7.278.850	TPR Angkot Drjt	1.705.000
Parkir roda 2/4	596.400	TPR Angkot GS	480.000
Retribusi kios	1.494.200	TPR Angkot Smdk	1.171.100
Retribusi K3	4.717.500	TPR Angkot Petra	449.500
Parkir Bus	9.435.000	—	—
Sub total	103.284.150	Sub total	10.935.600
Total Pendapatan Retribusi Bulan Desember 1996: 114.219.750			

Sumber : PT. Trikarsa Nityawastu, 1997

Keterangan :

- Pendapatan riil per bulan : 114.219.750;
- Rata-rata pendapatan riil per tahun: 1.370.637.000
- Kewajiban pada tahun 1996/1997 menurut perjanjian: 866.005.953

Tampak bahwa total pendapatan yang dilaporkan oleh pihak swasta dari pengelolaan terminal dan perparkiran itu (Rp 1.370.637.000 per tahun) sebenarnya masih di bawah pendapatan potensial yang dapat diperoleh berdasarkan perhitungan DLLAJ (Rp 1.724.304.000 per tahun). Lebih disayangkan lagi, ternyata kewajiban yang dipenuhi oleh pihak swasta yang sudah tertuang di dalam perjanjian hanya sebesar Rp 866.005.935. Dengan demikian keuntungan yang diperoleh swasta dari bisnis ini demikian besar, sekitar Rp 859 juta per tahun.

Munculnya keluhan dan protes dari masyarakat pemakai jasa angkutan dan perusahaan angkutan juga menunjukkan bahwa ternyata swasta tidak terlalu peduli dengan kualitas layanan di terminal dan perparkiran. Pihak Organda Kodya Cirebon telah berulang-kali melancarkan protes karena tarif yang begitu mahal setelah pengelolaan diambil alih swasta. Pernah juga terdapat surat masuk ke Tromol Pos 5000 untuk memprotes mahalnya layanan tersebut yang kemudian direspon oleh Wakil Presiden dengan mengirimkan surat teguran ke pihak Pemda Cirebon. Namun sayangnya keluhan-keluhan dan teguran dari pemerintah pusat itu belum berhasil mengubah sistem pelayanan yang sekarang berjalan.

Sementara itu pihak swasta juga belum memenuhi semua kewajibannya seperti tercantum di dalam kontrak. Kesepakatan yang menetapkan bahwa swasta harus melakukan investasi untuk membangun beberapa bagian terminal, ruang tunggu, pagar pengaman dan fasilitas komputer seperti tertulis di dalam kontrak ternyata belum dilaksanakan oleh pihak swasta. Tampaknya, seperti juga kecenderungan pada umumnya, pihak swasta lebih banyak berperilaku *profit-maximizing*. Sayangnya, melihat semua kekurangan ini pihak aparat Pemda juga tidak mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan. Dengan demikian karena kontrol yang begitu lemah serta kebiasaan pengusaha swasta yang hanya mengejar keuntungan jangka pendek, kualitas pelayanan secara umum mengalami penurunan.

KASUS 2:

Rencana Pengelolaan Kawasan Wisata di Kotamadya Surakarta

Rencana pelayanan umum yang hendak diswastakan oleh Kodya Surakarta adalah pengelolaan kawasan wisata di lokasi Balekambang, sebuah kawasan wisata yang selama ini terbengkalai dan kurang dikelola secara profesional.

Kompleks Balekambang meliputi kawasan seluas 15 hektare, di dalam RUTR 1993-2013 direncanakan dengan peruntukan sebagai taman kota dengan fasilitas panggung hiburan, taman bermain serta fasilitas rekreasi lainnya.

Dari pihak Pemda Kodya Surakarta, ada berbagai alasan pokok yang mendorong upaya merintis kemitraan usaha dengan swasta, yakni:

- Kelangkaan sumber pembiayaan; Salah satu penyebab terbelengkalainya kawasan Balekambang sebagai aset di sektor wisata yang potensial adalah kurangnya sumber dana untuk investasi di kawasan ini.
- Kelangkaan SDM ahli; Meskipun Surakarta merupakan salah satu daerah tujuan wisata yang penting bagi wisatawan mancanegara maupun wisatawan nusantara, belum banyak para pakar yang tertarik untuk mengembangkan beberapa kawasan penting. Karena secara kultural Surakarta memiliki kemiripan dengan Yogyakarta, para impresariat maupun para pakar wisata tampaknya kurang banyak yang tertarik untuk mengembangkan kawasan di Surakarta, termasuk kawasan Balekambang tersebut. Diundangnya pihak swasta untuk menanamkan investasi antara lain dimaksudkan untuk menjadi perantara antara Pemda dengan para pakar, impresariat atau mediator sektor wisata tersebut.
- Peningkatan efisiensi; Penanganan yang dilakukan oleh pemerintah daerah sendiri selama ini ternyata tidak efisien. Pendapatan yang diperoleh Pemda dari retribusi wisata di kawasan Balekambang tidak memadai jika dibanding dengan sumber daya yang dikeluarkan.
- Alasan politis, uji-coba swastanisasi; Alasan penting yang juga mendorong dirintisnya kerjasama kemitraan itu adalah upaya pelaksanaan Permendagri No.3/1986 tentang penyertaan modal swasta di dalam urusan-urusan publik. Di seluruh propinsi Jawa Tengah belum ada Pemda Kodya atau Kabupaten yang dapat melaksanakan ketentuan peraturan itu sehingga kalau Kodya Surakarta berhasil diharapkan akan dapat menjadi model bagi daerah-daerah yang lain.

Format penyertaan modal itu kemudian disusun berdasarkan konsep bagi hasil antara pihak Pemda Tk II Kodya Surakarta dengan PT Sedcomas Mandura yang berkedudukan di Jakarta. Tidak begitu jelas apakah pemilihan ini didasarkan atas evaluasi proposal dari beberapa pihak swasta melalui proses pembukaan tender ataukah merupakan penunjukan secara *arbitrary*.

Dari analisis awal seperti diungkapkan oleh Budi Suharto (1999), perjanjian kemitraan usaha itu sendiri akan menghasilkan beberapa implikasi biaya dan manfaat dari pihak Pemda:

- Aset tanah seluas 53.400 m persegi senilai Rp 10,68 milyar;
- Hilangnya pendapatan dari pajak hiburan;
- Hilangnya pendapatan dari kolam renang;
- Hilangnya bangunan gedung kesenian dan rumah musik, senilai Rp 1,4 milyar;
- Peningkatan produktivitas dari keberadaan hotel di Balekambang;
- Retribusi kebersihan kota, estimasi: Rp 900 ribu per tahun;
- Pajak Pembangunan I senilai Rp 120 juta;
- Keuntungan secara kontinu.

Sedangkan biaya dan manfaat dari pihak PT Sedcomas Mandura adalah:

- Proses administrasi senilai: Rp 225 juta;
- Investasi bangunan hotel, estimasi: Rp 3,5 milyar;
- Ganti rugi kepada warga pemukim: Rp 60 juta;
- Keuntungan dari operasionalisasi hotel;
- Kepastian yuridis;
- Kepercayaan dan penghargaan pemerintah.

Rencana untuk melibatkan swasta dalam pengelolaan kawasan Balekambang sebenarnya sudah masuk RUTRK sejak tahun 1995. Kesepakatan dengan pihak swasta juga telah terjadi pada tanggal 9 Juni 1996. Namun pada tahun 1997 proses untuk menindaklanjuti kesepakatan itu ternyata mengalami kemacetan.

Penyebab kemacetan proses kerjasama untuk sebagian justru disebabkan oleh lemahnya regulasi yang mengatur tentang swastanisasi dan kemitraan usaha. Permendagri no.3/1986 tentang penyertaan modal tidak membuat proses negosiasi fleksibel bagi pihak swasta. Ketentuan di dalam peraturan ini memang masih merupakan ciri dari birokrasi publik pada umumnya, terlalu berbelit dan rumit sehingga tidak menguntungkan bagi pihak swasta yang lebih mementingkan gerak yang cepat di dalam menanamkan investasi.

Ego sektoral juga masih menjadi ganjalan. Dengan adanya kemungkinan swastanisasi yang menjanjikan pendapatan bagi beberapa instansi Pemda, begitu banyak instansi yang lebih mementingkan porsi pendapatan bagi instansinya sendiri ketimbang kepentingan yang lebih luas. Solusi "win-win" antara pemerintah dengan swasta tidak dapat dilakukan karena aparat menghendaki kapling-kapling keuntungan sedangkan PT Sedcomas Mandura menghendaki keuntungan riil. Sementara itu, lemahnya komitmen dan kompetensi Pemda juga mengakibatkan kemacetan dalam perjanjian itu sulit ditembus. Pemda masih belum cukup berani untuk membuat terobosan baru untuk mengatasi kemacetan negosiasi tersebut. Ditambah dengan kompleksitas masalah yang dihadapi oleh pihak swasta dalam situasi perdagangan yang macet karena krisis moneter, maka hingga kini proses negosiasi mengenai kemitraan usaha itu masih terkatung-katung.

Penutup

Untuk lebih meningkatkan efektivitas dan terutama efisiensi di dalam pelayanan publik, swastanisasi atau kemitraan usaha antara pemerintah dengan swasta merupakan salah satu alternatif sistem manajemen yang dapat diterapkan karena memang menjanjikan berbagai keuntungan baik bagi pihak pemerintah maupun pihak swasta sendiri. Sejalan dengan diberlakukannya UU tentang Otonomi Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah yang baru, tantangan dari segi pembiayaan publik semakin kompleks dan kemitraan merupakan salah satu strategi terobosan yang dapat diterapkan oleh Pemerintah Daerah dalam pembiayaan sektor publik. Sayangnya, di Indonesia baik Pemerintah Pusat dan apalagi Pemerintah Daerah belum banyak yang melihat kemitraan sebagai alternatif yang baik dan karena itu kebanyakan belum banyak pengalaman yang dimiliki

oleh para pembuat keputusan di jajaran pemerintah untuk merintis dan melakukan negosiasi dengan pihak swasta untuk terlaksananya manajemen kemitraan tersebut.

Dari berbagai kasus yang dapat diamati di beberapa daerah, hambatan untuk terciptanya kemitraan antara pemerintah dan swasta yang menguntungkan semua pihak ternyata dapat berasal dari swasta tetapi juga banyak yang berasal dari pemerintah daerah sendiri. Rendahnya komitmen dari pembuat kebijakan pemerintah, kendala politis karena adanya *vested interest* kelompok-kelompok pejabat atau pegawai yang kehilangan pendapatan ekstra, serta kurangnya profesionalisme dan kemampuan pejabat pemerintah dalam melakukan pengawasan dan meningkatkan pelayanan publik adalah kendala yang berasal dari pihak pembuat keputusan di jajaran pemerintah daerah. Sementara itu, orientasi *profit-maximising* yang berlebihan, kurangnya itikad baik di dalam pelaksanaan pelayanan umum, serta rendahnya kepekaan terhadap kepentingan umum merupakan kendala yang berasal dari pihak swasta pada umumnya. Kemitraan usaha antara pemerintah dan swasta yang tidak dirancang dan dilaksanakan dengan baik kemudian hanya akan memperburuk kualitas layanan dan merugikan kepentingan publik.

Hasil dari diterapkannya sistem manajemen pelayanan publik yang didasarkan pada kemitraan, seperti halnya sistem manajemen pelayanan yang lainnya, memang senantiasa disertai dengan ketidakpastian. Ada banyak celah persoalan baik yang bersifat teknis, ekonomis, politis maupun sosial yang dapat mengakibatkan bahwa sistem pembiayaan dengan kemitraan usaha antara pemerintah dan swasta itu akan mengalami kegagalan. Akan tetapi berbagai kemungkinan persoalan itu hendaknya tidak menyurutkan langkah jajaran pemerintah dan swasta dalam memulai negosiasi untuk melaksanakan kemitraan usaha. Jika kemitraan usaha itu dilandasi dengan profesionalisme yang tinggi beserta itikad yang baik dari kedua belah pihak untuk memberikan kualitas pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, maka kemitraan akan memiliki peluang lebih besar untuk dapat terlaksana sesuai dengan kehendak dari pihak pemerintah, swasta, maupun masyarakat pada umumnya sebagai pengguna dari pelayanan publik tersebut.

Daftar Pustaka

- Dilulio, John, Jr, *Deregulating Public Service*, Washington D.C.: Brookings Inc., 1994.
- Donahue, John D., *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, BasicBooks, 1989.
- Hodge, Graeme, *Contracting Out Government Services: A Review of International Evidence*, Melbourne: Montech Pty Ltd., 1996.
- Lane, Jan-Erk, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, London: Sage Publications, 1995.
- Savas, E.S., *Privatization: The Key to Better Government*, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1987.
- Sofwan, Wawan, "Implementasi Kebijakan Privatisasi melalui Kemitraan Usaha Pemerintah Daerah dan Swasta: Studi Kasus Kerjasama Pengelolaan Terminal Angkutan Bis dan Perparkiran di Kotamadya Cirebon", *Tesis*, MAP-UGM, 1997.
- Suharto, Budi, "Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Ketiga Dalam Rangka Penyertaan Modal: Studi Kasus di Kotamadya Surakarta", *Tesis*, MAP-UGM, 1999.
- Willcocks, Leslie & Jenny Harrow, (eds.), *Rediscovering Public Services Management*, London: McGraw-Hill Book Company, 1992.