
PRIVATISASI

Dalam Model Public Private Partnership

Dr. Bambang Istianto, M.Si

Diterbitkan atas kerjasama PPSDM Perhubungan Darat dengan STIAMI Jakarta



PRIVATISASI
Dalam Model Public Private Partnership

Dr. Bambang Istianto M.Si



Edisi Asli

Hak Cipta © 2011, Penerbit Mitra Wacana Media

Telp. : (021) 824-31931

Faks. : (021) 824-31931

Website : <http://www.mitrawacanamedia.com>

E-mail : mitrawacanamedia@gmail.com

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan menggunakan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2002 TENTANG HAK CIPTA

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama **7 (tujuh) tahun** dan/atau denda paling banyak **Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)**.
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama **5 (lima) tahun** dan/atau denda paling banyak **Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)**.

Istianto, Bambang

Privatisasi/Bambang Istianto

Edisi Pertama

— Jakarta: Mitra Wacana Media, 2011

1 jil., 14,5 x 21 cm, 276 hal.

ISBN: 978-602-8856-84-3

1. Ekonomi

I. Judul

2. Privatisasi

II. Bambang Istianto

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kehadiran Allah SWT, buku tentang “Privatisasi” telah diterbitkan dan dipublikasikan. Penyusunan buku ini dimaksudkan dalam rangka ikut menyumbang pemikiran dibidang ilmu kebijakan publik yang dirasakan *teksbook* mengenai privatisasi masih jarang ditulis oleh para ahli kebijakan publik. Pengetahuan tentang privatisasi di Indonesia relatif masih baru menjadi bahan kajian, namun untuk mendalami mengenai privatisasi cukup menemui kendala karena referensi berupa *teksbook* tidak mudah didapat. Penulis mencoba mendalami tentang privatisasi, berawal dari tugas pembuatan makalah dari mata kuliah “Ekonomi Politik” pada program pasca sarjana Fisip Universitas Indonesia tahun 1995. Meskipun materi makalah privatisasi sudah cukup lama mengendap, dan penulis sendiri mengikuti perkembangan privatisasi di Indonesia hanya sebatas pada ulasan di media massa, atau terkadang di internet. Namun perkembangan konsep dan teori serta model privatisasi yang baru, sudah menjadi kajian kearah kebijakan pemerintah, yang semakin menganggap penting dan strategis penerapan privatisasi bagi kepentingan peningkatan pelayanan publik. Walaupun perkembangan pelaksanaan privatisasi di samping lamban dan belum tepat sasaran, juga masih belum menemukan model privatisasi yang cocok yaitu model privatisasi yang tidak merugikan kepentingan publik.

Terdorong kembali untuk menulis tentang privatisasi ketika penulis mendapat tugas mengikuti “program *Technical Tours and Seminars*” tentang *Public Private Partnership in public sector*” di Sydney Australia. Program ini atas kerjasama Pusral UGM Yogyakarta dengan Universitas New South Wales (UNSW) Sydney, merupakan proyek peningkatan pengembangan sumber daya manusia Badan Diklat Perhubungan. Mengingat materi program tersebut sangat terkait dengan materi makalah tersebut di atas, maka saya memberanikan diri untuk menulis buku privatisasi ini dengan tambahan materi yang sangat berharga dari program *technical and tours and seminars* yaitu materi “*public private partnership*” sebagai salah satu model privatisasi. Dengan tambahan materi “*public private partnership*” maka di samping untuk melengkapi Konsep dan Teori Privat, juga menambah wawasan yang lebih luas dan komprehensif. Dalam perkembangan *Public Private Partnership* sebagai ilmu terapan, saat ini sedang trend di dunia terutama di negara maju, menjadi kebijakan pemerintah dalam membangun berbagai infrastruktur guna menunjang terhadap peningkatan pelayanan publik.

Pada kesempatan ini saya ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sangat membantu baik secara langsung maupun dukungan moril yaitu kepada pertama ; Kapus PSDM Perhubungan Darat Anton S Tampubolon yang telah memberikan kesempatan menambah ilmu tentang privatisasi dan dukungan penerbitan buku ini, kedua; kepada para pembimbing program *tours and seminars Public Private Partnership in public sector* tersebut yaitu : Profesor John Black, dari *University Of Sydney*, Profesor Ron Cox, dari *University of New South Wales (UNSW)* dan Profesor Hanh Lee Griffin dari *University of Southern California U.S.A.* para pengajar lain yaitu ; Dr. Kam Tara, Direktur *Urban Research and Planning/TTW St.Leonards New South Wales*, Prof. Masy Arioka dari *Ritsumeika University*, Kusatsu, Shiga, Japan, Prof. Prof. David G.Carmichael, *School of Civil and Anviromental Engineering The University Of New South Wales Sydney*. Dr. Raymond Golzar, (Transurban), Dr. Ken Doust, Senior consultants Atkins Internasional, Dr. Rolf Bergmaier, *Binary Consultants*. Serta sebagai *Team Leader program* ini yaitu Dr. Heru Sutomo yang dibantu oleh Prima Juanita Romadona, ST, Msc peneliti dari Pusral UGM Yogyakarta. Ketiga ; kepada Novan Wahyu Hidayat, ST Msc, Dedi Cahyadi, ST, Msc dan Intan Yulianti ST, Msc, serta teman-teman peserta program tersebut yaitu dari Ditjen Perkerataapian Ir. Asriel Syafei, Msc, Ir. Prasetyo Boeditjahjono, dari Sekolah Tinggi Transportasi Darat (STTD); Ir. Zulfiar Sani, Msc, Ir. Padri Harsomulyo Aksah, Msc, Ir. Abdul Jalal, MM, Ria Omas Manalu, SH, Dra. Firga Ariani, MM, Ir. Gloriani, Novita

Christin Msc, dari Bappenas; Ir.Rahmat Mardiana, Novie Andriani,SH, Ir. Bastari Pandji Indra, dari PT.Jasa Marga Ir. Domicus Hari Pratama,Msc, dari Bappeda Papua Barat Ir. Mikael Kambuaya dan dari PT. Kutai Timur Ir, Anung Nugroho, dari PT.Kawasan Industri Tanjung Buton Ir. Syarifudin Bin Hadi Husni,Msc, Ir. Wan Muhamad Yunus, Msc. Dari teman-teman program tersebut banyak membantu beberapa catatan penting tentang *public private partnership* dan mengizinkan bahan paparan pelatihan penyusunan proposal PPP sebagai lampiran dalam buku ini.

Keempat; kepada Ketua STIAMI Jakarta Prof. Dr. Ir. Wahyudin Latunreng, M.M, M.B.A., Ketua Yayasan ILOMATA Ir. Panji Hendarso, MM, H. Yulianto, SE, MM, Hartono, SE, MM, Ketua Jurusan Administrasi Niaga Widiono,SE,MM, Ketua Jurusan Admistrasi Negara/Ketua Jurusan Administrasi Fiskal Indah Wahyu Maesarini, Sip, Msi. Kelima kepada teman teman yang membantu secara teknis yaitu; Arie Putra, Ferry, Yuliansyah, Perdana Kresna, Patrick Moronney. Kelima; pada kesempatan ini saya menghaturkan terima kasih yang setulusnya kepada kedua orang tua : RM.Bambang Oetomo(almarhum), Ibunda tercinta Hj, Rr.Hadiwati dan bapak dan Ibu mertua Prof. HM. Effendi (almarhum) dan Ibu HJ, Fatmah serta kakak tercinta Yetty Ismiati dan Bambang Ismoyo,SE, dan adik Is Heru Permana,SH,MH, dan Drs. Ismanto Priyo Tamtomo. Keenam; kepada istri tercinta Fitri Herlinawati,SH dan anak-anak tersayang Arsyad Hendrawan ST, Rommy dan Herdi yang dengan sabar dan tabah menemani dan terkadang sering terabaikan selama kesibukan menyelesaikan penulisan buku ini.

Mengingat ilmu pengetahuan selalu berkembang dengan pesat mengikuti perubahan lingkungan sekitar, maka penulisan buku ini sudah barang tentu masih banyak kekurangan dan kelemahannya. Untuk itu kepada para pembaca, penulis berharap kritik dan saran yang membangun untuk perbaikan dan kesempurnaan buku ini. Di samping itu penulis minta maaf sebelumnya jika dikemudian hari terdapat salah ketik dan juga salah kutip serta terdapat beberapa catatan yang terlupakan mencatumkan sumbernya, dalam daftar pustaka. Hal tersebut menjadi tanggung jawab penulis dan pada kesempatan lain akan dilakukan perbaikan sebagaimana mestinya.

Jakarta, September 2011

Penulis

Dr. Bambang Istianto M.Si

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar isi	vii
BAB 1 Pendahuluan.....	1
BAB 2 Konsep dan Teori Privatisasi	7
2.1. Pengertian Privatisasi	7
2.2. Sejarah Privatisasi	15
2.3. Karakteristik Privatisasi	18
2.4. Konsep dan Filosofi Privatisasi	22
2.5. Batas Antara Sektor Publik dan Sektor <i>Private</i>	26
2.6. Macam dan Model Privatisasi	30
BAB 3 Public Private Partnership (Kerjasama Pemerintah-Swasta)	37
3.1. Definisi <i>Public Private Partnership</i>	37
3.2. Macam-macam Penafsiran tentang <i>Public Private Partnership</i>	46
3.3. Kunci Sukses PPP (<i>Key to Success Public-Private Partnerships</i>)	64



3.4	Model Pendanaan PPP antara Pemerintah-Swasta	65
3.5	<i>Public Private Partnership</i> dalam Pembangunan Infrastruktur	69
3.6	Tujuan Pelaksanaan <i>Public Private Partnership</i>	76
3.7	Prinsip Dasar Pelaksanaan <i>Public Private Partnership</i>	77
3.8	Beberapa Alasan Negara-negara Memilih PPP.....	78
3.9	Dukungan Pemerintah terhadap <i>Public Private Partnership</i>	82
3.10	Proses Kerja <i>Public Private Partnership</i> (PPP) atau KPS	84
3.11	Seleksi dan Evaluasi <i>Public Private Partnership</i>	89
BAB 4 Public Private Partnership di Sektor Transportasi		97
4.1	Konsep dan Teori Transportasi	97
4.2	PPP dalam Praktek; <i>Integrasi Road Pricing</i> dan <i>Bus Rapid Transite</i>	108
4.3	Kebijakan Privatisasi Sektor Transportasi di Indonesia.....	113
4.4	Regulasi <i>Public Private Partnership</i> Sektor Transportasi	116
4.5	Dasar Hukum <i>Public Private Patnership</i>	124
4.6	Pelaksanaan <i>Public Private Partnership</i> di Beberapa Negara Maju	125
4.7	Proposal <i>Public Private Partnership</i> Sektor Transportasi.....	140
BAB 5 Penutup.....		151
Lampiran 1.....		155
Lampiran 2.....		183
Lampiran 3.....		201
Lampiran 4.....		229
Daftar Pustaka		263
Tentang Penulis.....		267



BAB 1

PENDAHULUAN

Privatisasi sebagai konsep dan teori mulai dilakukan kajian secara *scientific* merupakan konsep yang relatif baru bagi khasanah penyelenggaraan pemerintahan di negara-negara berkembang pada umumnya dan khususnya di Indonesia. Penerapan privatisasi di Indonesia tersebut merupakan kebijakan yang terkait dengan konsekuensi logis, Indonesia menerima pinjaman luar negeri dari lembaga keuangan internasional yaitu ; World Bank dan IMF. Sebagai salah satu persyaratan yang harus dilaksanakan dalam paket kebijakan di bidang ekonomi dan moneter adalah kebijakan privatisasi.

Dalam kajian manajemen pemerintahan konsep privatisasi secara teoritis jika meminjam istilah dari Litvack dan Sadden dalam *Sadu Wasistiono*,(2003), merupakan konsep yang disebut sebagai desentralisasi ekonomi yaitu mendelegasikan kewenangan sektor ekonomi kepada badan usaha swasta. Jadi privatisasi merupakan bentuk pengalihan tanggung jawab berbagai fungsi dari sektor publik ke sektor *private*. Oleh karena itu privatisasi mencerminkan keterlibatan sektor privat untuk ikut menyelenggarakan urusan yang semula sebagai kewenangan pemerintah, maka untuk mengurangi beban terutama dalam pembiayaan pembangunan, diserahkan kepada sektor swasta, dalam rangka ikut menunjang tercapainya kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Dengan semakin diberikan pengakuan secara kelembagaan terhadap peran sektor *private* dalam urusan kebutuhan barang publik berakibat

peran dan fungsi pemerintahan akan menjadi berkurang. Dalam perkembangan paradigma New Public Manajemen seiring dengan penyelenggaraan pemerintahan yang semakin terdesentralisasi, memang peran dan fungsi pemerintah cenderung berkurang atau disebut “*less government*”. Bahkan fenomena tersebut menuju pada arah yang disebut “*the best government is the least government*” (David Boaz, dalam Rian Nugraha, 2006), artinya suatu pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang sedikit memerintah. Sehingga peranan pemerintah hanya sebagai regulator, fasilitator, pengarah, pengendali dan melaksanakan yang bersifat *mandatory*. Sedangkan peran dan fungsi operasional kewenangannya diserahkan kepada pemerintah daerah atau swasta. Meskipun kewenangan pemerintah berkurang atau lebih sedikit dibanding kewenangan masyarakat yang lebih besar, maka pemerintah harus memiliki pengaruh dan kewibawaan semakin besar, sehingga masyarakat dengan sukarela mentaati dan melaksanakan kebijakan pemerintah sesuai dengan kewenangannya. Pengaruh dan kewibawaan pemerintah akan semakin kuat dan besar jika sikap dan tindakan pemerintah tetap menjaga konsistensi dan komitmen serta “*trust*” dimata publik. Kondisi ini akan terwujud jika penyelenggaraan pemerintahan memegang prinsip *good corporate governance*.

Perubahan ini menunjukkan upaya mengurangi beban birokrasi yang sudah besar. Dengan demikian perubahan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan seiring pula dengan upaya memperbaiki kinerja birokrasi.

Perhatian pemerintah melakukan kajian mengenai privatisasi sesungguhnya baru menjadi topik kajian kalangan para akedemisi maupun praktisi, secara serius yaitu pada era tahun 1990-an. Dimana pada saat itu kondisi beban pembangunan di pundak pemerintah sudah mulai semakin tidak mampu menyediakan anggaran yang cukup, untuk membangun infrastruktur. Sehingga aspek penyelenggaraan kepentingan publik dirasakan semakin lama semakin tidak terurus dengan baik. Bahkan untuk sekedar pemeliharaan terhadap infrastruktur yang sudah dibangun, juga kurang diperhatikan dukungan pembiayaan yang memadai. Hal itu juga tidak bisa dipungkiri aset yang sedemikian besar tersebut sudah banyak yang kurang berfungsi, hancur dan hilang. Oleh karena itu, dengan perubahan pemikiran para *policy maker* di pemerintahan mulai membuka pintu masuknya peran swasta untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang tadinya dilaksanakan oleh pemerintah merupakan kemajuan yang strategis. Seperti pengelolaan sampah, parkir, pemeliharaan dan pembangunan jalan, telekomunikasi, kelistrikan, energi, transportasi dan lain-lain. Bahkan pada belakangan ini pemerintah sudah menjual sebagian saham BUMN

sebagai kebijakan go publik bahkan go internasional yang bergerak dibidang telekomunikasi seperti PT.Indosat kepada swasta asing, dengan skema komposisi kepemilikan saham asing lebih besar dari kepemilikan saham pemerintah.

Kebijakan pelaksanaan privatisasi sampai saat ini memang masih menjadi perdebatan publik, karena menyangkut kepentingan ideologis pada sebagian kelompok masyarakat yang dirasakan mengusik rasa keadilan. Jika apa yang menjadi kewajiban negara dalam bentuk “*services citizen not customer*” (Denhart and Denhart, dalam Eko Prasajo, 2009) tiba-tiba diserahkan kepada pihak swasta yang lebih berorientasi kepada keuntungan. Cara berpikir bisnis biasanya memiliki pandangan “*cash and carry to pay*”, dan mengabaikan masyarakat miskin yang tertinggal karena tidak sanggup membayar nilai produksinya. Misalnya yang sering dikeluhkan masyarakat tentang tindakan pemerintah yang membuat kebijakan diskriminatif terhadap penyediaan jasa pelayanan publik.. Contohnya dibidang pelayanan jasa “transportasi moda kereta api dan bus”. Dalam kebijakan tarif berdasarkan klasifikasi “eksekutif, bisnis dan kelas ekonomi baik di kereta api maupun bus”. Namun bagi negara dan pemerintahan yang menganut prinsip “*services citizen not customer*” tersebut akan memprioritaskan penyediaan pelayanan yang sama bagi setiap warga negaranya, tanpa kecuali karena setiap warga negara adalah pembayar pajak. Kebijakan diskriminatif diatas tanpa disadari menunjukkan kelalaian pemerintah terhadap rasa keadilan masyarakat, artinya jika terhadap masyarakat miskin yang tidak sanggup membayar tarif kereta api atau bus kelas eksekutif, maka cukup mendapatkan dan menerima pelayanan kelas ekonomi yang keadaannya kurang memadai; kotor, pengap, jorok, bau pesing dan masih terjadi tindakan kriminalitas diatas kereta dan bus tersebut. Sedangkan bagi masyarakat yang mampu mendapatkan perlakuan pelayanan yang sebaliknya; bersih, nyaman dan aman serta tepat waktu. Jika argumentasi yang menjadi dasar rasionalitas kebijakan yang diskriminatif tersebut dalam pemberian pelayanan jasa transportasi hanya karena pertimbangan aspek ekonomi dan efisiensi serta alasan klasik tidak cukup anggaran. Sesungguhnya paradigma dalam pengelolaan penyelenggaraan pemerintahan yang *notabene* berkewajiban mengurus dan keberpihakan kepada kepentingan publik, perlu perubahan kearah paradigma “*value people just not productivity*”. Artinya pergeseran orientasi pemerintah dalam mengurus kepentingan publik, sudah waktunya berdasarkan kerangka pemikiran yang lebih “mementingkan” atau memprioritaskan “menjaga, memelihara dan mempertahankan” “nilai-nilai sosial masyarakat”, dari pada orientasi “produktivitas” semata, boleh jadi nilai-nilai sosial

tersebut, menjadi hilang atau tercabut dari akarnya, sehingga tidak mustahil suatu saat akan kehilangan “jatidiri” sebagai suatu bangsa.

Ilustrasi diatas memang menjadi dilema dan problem yang tidak berujung pangkal bagi pemerintah, karena disatu pihak pemerintah memiliki keterbatasan sumberdaya, dan dilain pihak menghadapi beban tuntutan masyarakat kedepan yang sudah semakin kritis. Oleh karena itu untuk mengurangi perbedaan yang cukup mencolok dalam penyediaan pelayanan antara kelas eksekutif, bisnis dan ekonomi, maka supaya pemerintah tidak dianggap lalai memperlakukan warga negaranya dengan tindakan diskriminatif tersebut, menjadi kewajiban pemerintah membuat “standar pelayanan minimal (SPM)”. Dengan dibuatnya SPM dalam menyediakan pelayanan jasa transportasi khususnya kereta api kelas ekonomi yang lebih layak dan manusiawi, misalnya diberikan fasilitas AC, bersih dan aman akan mengurangi klaim atau tuntutan masyarakat, sehingga rasa keadilan bisa dinikmati oleh setiap warga negara. Meskipun sangat disadari bahwa penyediaan infrastruktur pelayanan publik dibidang transportasi membutuhkan pembiayaan sangat besar, maka pemerintah harus mencari mekanisme pembiayaannya. Dengan demikian urgensi kehadiran peran swasta dalam pembangunan infrastruktur khususnya di bidang transportasi dirasakan semakin mendesak. Namun yang cukup mengkhawatirkan adalah sampai saat ini penawaran mengenai pembangunan infrastruktur transportasi kepada pihak swasta ternyata kurang direspon dengan baik.

Oleh karena itu menjadi tantangan bagi pemerintah untuk mencari format dan skema kerjasama dengan pihak swasta yang mampu memberikan peluang dalam pengembangan bisnisnya. Misalnya keseriusan pemerintah dalam memberikan pelayanan birokrasi yang cepat dan efisien, komitmen pemerintah yang kuat, jaminan pemerintah terhadap kepastian hukum, sikap konsistensi pemerintah dan jaminan mengurangi risiko dari tuntutan masyarakat, memberikan peluang pengembangan bisnis bagi pihak swasta dan lain-lain.

Pada hakekatnya konsep privatisasi ini dapat dikatakan sebagai konsep implementasi paradigma “demokratisasi birokrasi” (*Istianto, 2011*), karena privatisasi merupakan desentralisasi kewenangan disektor ekonomi kepada badan swasta dan desentralisasi sebagai salah satu pilar dari nilai-nilai demokrasi yaitu bahwa kekuasaan ada ditangan rakyat, maka memberikan kewenangan kepada rakyat melalui lembaga ekonomi yang dimiliki oleh masyarakat merupakan pengakuan negara terhadap eksistensi kedaulatan rakyatnya. Oleh karena itu privatisasi harus mencerminkan kedaulatan rakyat, jika dalam pelaksanaan privatisasi melibatkan investor

asing, maka kepemilikan saham harus berdasarkan skema yang mencerminkan kedaulatan negara atau pemerintah. Artinya pemerintah tetap memegang kendali untuk melakukan negosiasi skema pembiayaan yang tetap menjaga kepentingan publik supaya tidak cenderung dirugikan, dengan demikian pemikiran tersebut seharusnya tetap menjadi paradigma *policy maker* di pemerintahan.

Dalam bab ini akan diuraikan secara cukup mendalam mengenai definisi, sejarah, filosofi dan beberapa macam model privatisasi serta analisis studi kasus tentang privatisasi terutama yang sedang berkembang yaitu model “*Public Private Patnership*”. Kemudian pada bab IV di bahas tentang “public private patnership di bidang transportasi. Adapun untuk melengkapi pengetahuan tentang PPP di sektor transportasi dilampirkan contoh pembuatan proposal tentang *public private patnership*, ditinjau dari aspek “perencanaan”, “keuangan”, “kelembagaan” dan “*urban transport*”.

BAB 2

KONSEP DAN TEORI PRIVATISASI

2.1. PENGERTIAN PRIVATISASI

Penjelasan mengenai konsep dan teori privatisasi, sebelumnya akan diuraikan terlebih dahulu beberapa definisi tentang privatisasi untuk memberikan pandangan yang lebih luas dan komperatif. Secara umum pengertian privatisasi adalah beralihnya fungsi-fungsi pemerintah kepada sektor swasta atau dengan kata lain sektor swasta diberikan peran menjalankan fungsi-fungsi yang tadinya dilaksanakan oleh pemerintah, dalam rangka mengurus kepentingan dan kebutuhan kesejahteraan masyarakat. Karena negara mempunyai kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Sedangkan mengatur dan mengelola urusan masyarakat yang sedemikian besar dan banyak, memang mustahil hanya mampu dikerjakan oleh negara atau pemerintahnya. Memang bagi negara yang menganut ideologi sosialis komunis, peran negara sangat kuat dalam mengatur dan mengurus serta mengelola kepentingan dan kebutuhan warga negaranya. Namun dalam prakteknya di beberapa negara yang menerapkan ideologi tersebut gagal memajukan kesejahteraan rakyatnya. Sedangkan bagi negara yang menganut ideologi liberal kapitalis, pengaturan dan pengelolaan urusan kepentingan dan kebutuhan masyarakat, sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat. Negara memberi kebebasan kepada masyarakat untuk mengurus dirinya, karena negara percaya bahwa masyarakat yang paling tahu

urusan dan kebutuhannya. Dengan kebebasan tersebut ternyata masyarakat menjadi lebih apresiatif, dinamis, kreatif, inovatif dan komitmen serta konsisten terhadap tanggung jawabnya. Oleh karena itu konsep dan teori privatisasi bisa diterapkan dan berkembang dengan baik. Sehingga di negara yang menganut ideologi liberal kapitalis justru sangat maju dan makmur ekonominya. Indonesia yang menganut faham ideologi Pancasila, masih berada dipersimpangan jalan antara tarikan dua kutub tersebut, tapi lebih cenderung ke arah liberal kapitalisme dalam menerapkan kebijakan ekonominya. Oleh karena itu terhadap kebijakan privatisasi sudah mulai diterapkan sejak tahun 1990-an. Akan tetapi pelaksanaan privatisasi sampai saat ini masih timbul pro dan kontra, terutama penerapan privatisasi yang terkesan menjual aset negara, hanya untuk memenuhi peningkatan penerimaan pendapatan negara, seperti penjualan saham PT. Indosat kepada Tematex Singapura yang saat ini kepemilikan sahamnya sudah berpindah tangan ke perusahaan yang lain. Demikian pula penjualan kapal Tanker milik Pertamina yang menimbulkan perdebatan publik yang sampai saat ini masyarakat belum mendapatkan informasi yang transparan tentang kebijakan penjualan aset negara hanya karena untuk menambah pendapatan bagi pemerintah. Penjelasan tentang fenomena pelaksanaan privatisasi di Indonesia diatas dapat menjadi referensi dalam upaya mendalami kajian privatisasi secara komprehensif.

Untuk selanjutnya dalam memberikan pengertian mengenai privatisasi diuraikan beberapa definisi tentang privatisasi dari beberapa pakar yang dikutip dari *Indra Bastian* (2002 hal. 19), sebagai berikut:

2.1.1 Peacock (1930-an)

Privatisasi pada umumnya diartikan sebagai pindahan kepemilikan industri dan pemerintah ke sektor swasta yang berimplikasi bahwa dominasi kepemilikan saham akan berpindah ke pemegang saham swasta: “.....privatisasi mencakup perubahan dari dalam ke luar, dimana terdapat kontrak pembelian dan jasa pemerintahan”. Definisi privatisasi diatas memberikan penjelasan bahwa berpindahnya kepemilikan pemerintah dalam kepemilikan saham tergantung besar kecilnya saham yang berpindah melalui persetujuan dalam kontrak. Jadi pada prinsipnya kepemilikan saham pemerintah dapat berpindah kepada sektor swasta, sedang besar kecilnya tergantung kemampuan swasta tersebut. Jika sektor swasta mampu menguasai saham terbesar maka otoritas pengambilan keputusan berpindah kesektor swasta. Jika mengikuti definisi diatas dapat dianalogikan dengan kebijakan privatisasi

PT.Indosat yang menjual saham kepada PT.Tematex Singapura dan saat ini oleh PT. Tematex telah dijual kepada perusahaan dari negara Timur Tengah.

2.1.2 Beestey dan Littlechil (1980-an)

Secara umum, “Privatisasi” diartikan sebagai “pembentukan perusahaan”, sedangkan menurut company **Art**, privatisasi diartikan sebagai penjualan yang berkelanjutan sekurang-kurangnya sebesar 50% dari saham milik pemerintah ke pemegang saham swasta. Jadi ide privatisasi merupakan konsep pengembangan industri dengan meningkatkan peranan kekuatan pasar. Prinsip dari pengertian privatisasi diatas lebih jelas dan tegas bahwa perpindahan saham pemerintah kepada swasta sekurang kurangnya 50% dan proses pengalihan saham tersebut dilakukan melalui mekanisme pasar.

2.1.3 Dunleavy (1980-an)

Privatisasi diartikan sebagai pemindahan permanen aktivitas produksi barang dan jasa yang dilakukan oleh perusahaan negara ke perusahaan swasta atau dalam bentuk organisasi non publik, seperti lembaga swadaya masyarakat.

Definisi diatas memiliki persamaan dengan definisi Peacock dan Beestey dan Littlechil yaitu pemindahan saham milik pemerintah atau perusahaan negara kepada swasta, perbedaanya lebih menekankan bahwa pemindahan saham dapat berlangsung permanen dan penjualan saham pemerintah tersebut juga dapat dijual atau berpindah kepada organisasi non publik atau lembaga swadaya masyarakat.

2.1.4 Clementi (1980-an)

1. Pemindahan kepemilikan perusahaan sektor publik ke swasta;
2. Liberalisasi aktivitas melalui kompetisi;
3. Menghapus fungsi tertentu yang dilakukan oleh sektor publik secara bersamaan atau melakukan sub kontrak kepada sektor swasta, sehingga dapat dilakukan dengan biaya yang lebih rendah;
4. Mengurangi jasa sektor publik yang tidak mempunyai nilai manfaat.

Definisi menurut Clementi diatas, meskipun prinsipnya sama yaitu pemindahan atau penjualan saham pemerintah kepada swasta, namun pendapat ini lebih diperinci bahwa pemindahan saham tersebut melalui kompetisi, disamping

itu untuk menekan pembiayaan yang lebih rendah, pemerintah dapat melakukan sub kontrak kepada sektor swasta dan pemindahan kepemilikan aset atau saham kepada sektor swasta, pemerintah juga dapat melakukan penghapusan terhadap fungsi yang tidak mempunyai nilai manfaat, untuk dikembangkan pengelolaanya oleh swasta.

2.1.5 Pirie (1980-an)

Ide privatisasi melibatkan produksi barang dan jasa sektor publik ke sektor swasta. Pemindahan ini mengakibatkan perubahan perusahaan sektor publik ke mekanisme swasta. Privatisasi lebih merupakan metode bukan semata-mata kebijakan final. Sebuah metode regulasi yang memiliki kecenderungan untuk mengatur aktivitas ekonomi sesuai mekanisme pasar.

Menurut definisi Pirie, lebih memberikan penafsiran bahwa berpindahnya aset produksi barang dan jasa sektor publik ke sektor swasta hanya merupakan metoda regulasi yang disesuaikan dengan mekanisme pasar. Jadi keterlibatan sektor swasta dalam proses produksi dan jasa sektor publik merupakan kebijakan tertentu yang harus diatur sedemikian rupa melalui regulasi yang tepat. Substansi regulasi lazimnya tertuang dalam kontrak.

2.1.6 Posner (1980)

Sebuah perusahaan perdagangan, dapat berkegiatan dengan jalan membeli atau menjual barang dan jasa perusahaan ke agen-agen ekonomi lainnya, baik perusahaan sektor publik seperti British Steel, atau perusahaan sektor swasta seperti ICI mengusulkan bahwa perusahaan harus mengadaptasi dari satu kondisi ke kondisi lain dalam menyusun argumentasi untuk privatisasi. Mark One merupakan sebuah industri besar yang menyediakan pelayanan masyarakat secara berbeda dibanding mekanisme perusahaan publik pada umumnya yang biasanya supplier atau konsumen dominan, dan aktiva dalam modal perusahaan ini mempunyai status hukum. Seperti perusahaan negara lainnya di Inggris seperti Kantor Pos, British Telecom, atau NCB, Mark One hendaknya segera dialihkan ke sektor swasta melalui program privatisasi, berpindahnya pengelolaan perusahaan tersebut berakibat pengurangan jumlah pegawai negeri. Berbagai perkembangan implementasi kebijakan publik "Privatisasi" dari waktu ke waktu.

Definisi privatisasi menurut Posner sangat jelas dengan mengilustrasikan atau mendiskripsikan bagaimana program privatisasi dapat berlangsung seperti dicontohkan beberapa perusahaan negara besar yang melayani masyarakat di Inggris seperti kantor Pos, British Telecom atau NCB dan Mark One dapat dialihkan ke sektor swasta melalui program privatisasi. Sebab di Inggris banyak perusahaan besar swasta seperti ICI mampu melayani kebutuhan masyarakat dengan baik. Jadi menurut Posner di Inggris perusahaan negara yang besar dapat dengan mudah berubah menjadi perusahaan swasta melalui program privatisasi, meskipun dengan risiko pengurangan jumlah pegawai negeri. Pada umumnya kebijakan yang disebut “pengurangan jumlah pegawai negeri (*“down size”*) lazimnya diikuti dengan kebijakan “golden seek hand” sehingga tidak merugikan pegawai negeri.

2.1.7 Kay dan Thompson (1970-an)

Privatisasi adalah suatu terminologi yang mencakup perubahan antara pemerintah dengan sektor swasta. Perubahan yang paling penting adalah adanya “dinasionalisasi” penjualan kepemilikan publik, deregulasi terhadap pengenalan kompetisi ke status monopoli dan kontrak melalui “*franchise*” ke perusahaan swasta terhadap produksi dan jasa yang dibiayai oleh negara.

Kay dan Thomson, meskipun esensinya sama seperti pendapat pakar yang lain, namun ada yang khas dalam memberikan pengertian terhadap privatisasi yaitu menganggap privatisasi sebagai teknologi terhadap perubahan kepemilikan sektor publik ke sektor swasta dengan memberikan istilah lain yaitu terjadi proses “dinasionalisasi”, harus melalui kompetisi, perubahan status monopoli, dilakukan dengan kontrak melalui “*Franchise*”.

2.1.8 Shackleton (1990-an)

Penggunaan istilah “Privatisasi” sangatlah beragam. Ada beberapa istilah yang merefleksikan pemindahan kepemilikan. Kategori yang paling besar mencakup berbagai hal yang memberi arti bahwa sektor publik diekspose terhadap kekuatan pasar. Selaras dengan kategori ini, Shackleton secara khusus membicarakan dua tipikal ukuran, yaitu:

1. Terkait dengan industri yang telah “dinasionalisasi” maupun perusahaan negara yang lain.
2. Terkait dengan konsep negara sejahtera dan jasa yang disediakan oleh sektor publik.

Dua tipikal ini semakin memperjelas tidak adanya konsensus umum tentang “definisi privatisasi”.

Pengertian privatisasi yang disampaikan oleh Shackleton ada yang membedakan dengan pendapat pakar yang lain. Pemindahan kepemilikan dari sektor publik ke sektor swasta dimaknai atau ditafsirkan dalam dua kategori yaitu; kategori sebagai “dinasionalisasi” istilah ini sama dengan yang digunakan Kay dan Thomson dan kategori konsep negara sejahtera dan jasa yang disediakan sektor publik. Sehingga memberikan kesimpulan harus ada kejelasan dalam kesepakatan terhadap definisi “privatisasi”.

2.1.9 E.S. Savas (1987 hal 3)

Dalam bukunya “Privatization, The Key to better Government” dikatakan bahwa:

“Privatization is New World That is rapidly coming into popular usage despite its awkward sound. The word privatize first appeared in a dictionary in 1993 and was defined narrowly as “to make private, especially to change (as to business or industry) from public to private control or ownership” . But the word has already acquired a broader meaning; it has come to symbolize a new way of looking at society’s need, and a rethinking of the rule government in fulfilling them. It means relaying more in society’s private institutions and less on government to satisfy the needs of the role government in fulfilling them. It means relaying more in society’s private institutions and less on government to satisfy the needs of the people. 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.

Pendapat Savas jika diterjemahkan secara bebas adalah sebagai berikut: “privatisasi adalah istilah baru yang penggunaannya pertama kali muncul dalam sebuah kasus pada tahun 1993 dan didefinisikan secara sempit sebagai “memprivatisasikan, khususnya mengubah (usaha atau industri) dari pengawasan atau pemilikan pemerintah ke pengawasan dan pemilikan swasta”. Namun istilah ini telah memperoleh makna yang lebih luas, telah menunjukkan cara baru dalam melihat kebutuhan masyarakat, dan meninjau kembali peran pemerintah dalam memenuhi kebutuhan tersebut. Berarti memberikan kepercayaan lebih banyak terhadap lembaga swasta milik masyarakat dan lebih sedikit terhadap pemerintah guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Privatisasi adalah peraturan

tertentu untuk mengurangi peran pemerintah, atau meningkatkan peran sektor swasta dalam aktivitas atau dalam pemilikan aset”. Berdasarkan pendapat Savas di atas memberikan pengertian tentang privatisasi lebih bersifat kronologis dan historis. Diawali dari fungsi pengawasan pemerintah yang beralih ke sektor swasta, kemudian memberikan kepercayaan kepada sektor swasta untuk melaksanakan fungsi pemerintah, selanjutnya berkembang kepemikiran untuk mengurangi peran pemerintah mengenai urusan kebutuhan masyarakat yang semakin besar dan luas dengan berdasarkan peraturan tertentu. Jadi beralihnya fungsi pemerintah dalam aset produksi dan jasa kepada sektor swasta melalui proses pemikiran yang panjang dan mendalam. Sehingga kedua belah pihak terikat dalam kontrak untuk menyepakati secara bersama dan bermanfaat dalam mengurus dan mengelola kebutuhan masyarakat.

Pada kesempatan yang lain, Savas (2000) menulis kembali tentang privatisasi dan memberikan pengertian dan definisi privatisasi secara lebih fokus dan mendalam yaitu;

We attempt here to clarify the confusing picture and offer a general definition that captures the broad essence of the practice and leads to various implementation techniques. Fundamentally, privatization is much more than a financial or managerial action; it is a philosophical position concerning the roles and the relationships of society's private institutions and government. Society's principal private institutions are the market, voluntary nonprofit associations of all kinds (civil society), and the family. Privatization is the act of reducing the role of government or increasing the role of the private institutions of society in satisfying people's needs; it means relying more on the private sector and less on government

Pendapat Savas diatas dalam terjemahan secara bebas diuraikan yaitu; “kita di sini berusaha untuk memperjelas gambaran yang membingungkan dan menawarkan definisi umum yang ‘meng-aptures’ esensi secara luas dari praktek dan mengarah pada berbagai teknik pelaksanaan. Pada dasarnya, privatisasi adalah jauh lebih dari sekedar tindakan keuangan atau manajerial; itu adalah posisi filosofis mengenai peran dan hubungan masyarakat lembaga-lembaga swasta dan pemerintah. Masyarakat yang menjadi pelaku utama di lembaga-lembaga swasta adalah pasar, asosiasi nirlaba sukarela dari segala jenis (masyarakat madani), dan keluarga. Privatisasi adalah tindakan untuk mengurangi peran pemerintah atau meningkatkan peran lembaga-

lembaga swasta masyarakat dalam memenuhi kebutuhan masyarakat; itu berarti lebih mengandalkan sektor swasta daripada pemerintah”.

Berdasarkan definisi privatisasi dari para pakar tersebut diatas, meskipun mengandung beragam penafsiran, namun dapat ditarik kesimpulan sebagai benang merahnya yaitu bahwa “privatisasi” adalah suatu proses pengalihan fungsi dan sekaligus bisa bermakna aset yang berupa barang dan jasa dari kepemilikan pemerintah kepada sektor swasta yang diatur sedemikian rupa dengan “kontrak” sesuai dengan peraturan yang ditetapkan. Jika konsepsi diatas menjadi referensi dalam memahami privatisasi khususnya yang diimplementasikan di Indonesia sebagai bahan kajian, maka pertanyaan yang muncul adalah, sejauhmana privatisasi yang telah dilaksanakan sesuai dengan pemikiran para pakar dari negara-negara maju diatas. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, dengan menjelaskan contoh kasus privatisasi yang dilaksanakan di sektor transportasi, diharapkan bisa digunakan untuk membandingkan dengan konsep privatisasi di negara-negara maju. Seperti misalnya contoh privatisasi di Indonesia di sektor transportasi khususnya “mengenai pengelolaan pelabuhan”, dapat dijelaskan sebagai berikut. Pada awalnya pengelolaan pelabuhan murni dilakukan oleh pemerintah yang disebut Badan Pengelola Pelabuhan (BPP). Kemudian fungsi pemerintah tersebut berubah menjadi fungsi perusahaan dalam bentuk Perusahaan Umum (Perum). Selanjutnya kurang lebih sepuluh tahun kemudian, berubah lagi tapi masih dalam koridor perusahaan milik pemerintah (*Public Company*) yaitu bentuk “Perseroan Terbatas” Tbk (PT). Dengan bentuk PT tersebut memang pada prinsipnya pengembangan usahanya lebih fleksibel dan bergerak dengan berbagai inovasi dalam mengembangkan *core* bisnisnya. Kemudian diantara beberapa fungsi pemerintah tersebut antara lain “pengelolaan terminal pelabuhan peti kemas”. Dengan berbagai pertimbangan efisiensi dan juga keuntungan tertentu maka dikembangkan dengan melalui cara privatisasi. Adapun fungsi pengelolaan terminal petikemas yang sudah di privatisasi yaitu di Pelabuhan Tanjung Priok Jakarta yang disebut “*Jakarta Terminal Contener (JTC)*” dan Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya, fungsi kepemilikan dan pengelolanya telah dipindahkan dari perusahaan negara kepada sektor swasta yang berasal dari investor asing. Jadi saat ini pengelolaan peti kemas tersebut, yang sebelumnya dilakukan oleh pemerintah melalui perusahaan negara sudah berpindah kepemilikannya kepada sektor swasta asing. Akan tetapi dengan privatisasi dalam pengelolaan fungsi-fungsi pengangkutan barang-barang dari dan ke pelabuhan melalui “*Containerisasi*” yang semula merupakan *core* bisnis PT. Pelabuhan Indonesia

yang sebagai *income* yang diandalkan, dengan pemisahan kewenangan pengelolaan bersama investor asing tersebut, berakibat terhadap pendapatan perusahaan industri (PT. Pelabuhan Indonesia) yang semakin berkurang dan akibatnya mengganggu *cash flow* PT. Pelabuhan Indonesia tersebut. Berdasarkan ilustrasi perpindahan fungsi pemerintah dan atau aset pemerintah kepada sektor swasta tersebut diatas memberikan kemudahan dalam memahami tentang privatisasi, terutama yang terjadi di Indonesia. Dengan cara privatisasi tersebut apakah tepat atau tidak dapat menjadi kajian dalam topik buku ini.

2.2 SEJARAH PRIVATISASI

Berbicara mengenai sejarah privatisasi pada masing-masing negara berbeda satu sama lainnya. Melalui pendekatan sejarah ini dimaksudkan untuk menambah referensi supaya memberikan inspirasi dengan membandingkan masa lampau dan masa kini kemudian dapat menjadi prediksi di masa yang akan datang. Seperti misalnya secara umum sejarah munculnya ide privatisasi tidak dapat dilepaskan dari bagaimana suatu negara melakukan kebijakan pengelolaan perusahaan publik (BUMN dan BUMD).

Dalam membahas sejarah privatisasi masih menggunakan referensi *Indra Bastian (2002)* yaitu antara lain mengatakan; sejarah ekonomi memang pernah terjadi adanya kemandegan peran yaitu tahun 1945-tahun 1950 yang sering disebut sebagai masa yang hilang.

Selanjutnya dikatakan di berbagai negara, perusahaan negara melakukan ekspansi besar-besaran setelah perang dunia II berakhir sampai dengan tahun 1990-an. Setelah itu sampai dengan awal tahun 1990-an, manajemen perusahaan yang ada memilih untuk menstabilkan kondisi yang telah ada.

Diawal tahun 1980-an, filosofi Partai Konservatif di Inggris dan Partai Demokrat di Amerika Serikat telah berubah secara radikal. Kedua partai tersebut, menyadari adanya perbedaan kerangka intelektual, dan mencoba untuk menyatukan dalam gerakan bersama. Gerakan itu secara sosiologi disebut ideologi kanan baru.

Ideologi inilah yang mempunyai dampak besar terhadap perkembangan privatisasi terutama di Inggris, antara lain:

1. Kelesuan ekonomi akibat menurunnya penjualan telah terjadi dan lebih disebabkan oleh skala dan *spoke sector* yang terlalu besar, sehingga pengurangan program atau unit perlu dilakukan agar fleksibel terhadap perkembangan pasar;

2. Berkembangnya pemikiran politik ekonomi pasar bebas oleh Stuart Mill dan Adam Smith, dimana motivasi dan perilaku manusia ekonomi menjadi kunci analisis;
3. Mekanisme pasar mulai dijadikan dasar pengambilan keputusan pemerintah;
4. Peran sektor publik dikurangi dan diperbesar kapasitas fungsi besar. Ini berarti intervensi pemerintah secara langsung harus diminimalisir;
5. Benchmark praktek manajemen swasta ke praktek manajemen sektor publik diyakini akan mengoptimalkan hasilnya.
6. Konsumen telah menjadi raja di pasar dan sekaligus fokus pengembangan kinerja pemain-pemain pasar.

Strategi ekonomi ideologi kanan baru dengan jelas dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Penurunan peran sektor publik, yang biasanya diikuti dengan peran pasar lebih besar yang dimotivasi pengurangan pajak;
- b. Pengendalian tingkat pinjaman sektor publik sehingga penyaluran pinjaman ke sektor swasta menjadi lebih longgar;
- c. Kondisi kesejahteraan harus dikaitkan secara langsung dengan tingkat pendapatan masyarakat;
- d. Mekanisme kepemilikan saham, tahanan, dan perumahan di masyarakat.

Di **Adam Smith Institutes**, Pirie memberikan pendapat tentang privatisasi sebagai berikut: substansi kasus privatisasi merupakan kasus ekonomi yang ditentukan oleh kepentingan berbagai pihak yang berharap mendapatkan keuntungan melalui program ini. Berarti bahwa privatisasi sektor publik dapat dikendalikan dengan orientasi yang berbeda. Sistematisa pengurangan biaya publik dan pemerintah dijadikan fokus pengaturan perekonomian. Hal ini akan menjadi masukan positif bagi konsumen dan intervensi pemerintah ke pasar.

Ideologi kanan baru menyatakan bahwa: privatisasi lebih baik dikaji dari aspek ekonomi mikro. Sosialisasi privatisasi lebih dikaitkan dengan permasalahan penyempitan anggaran dan penghapusan adanya pemborosan. Bahkan kampanye “kebijakan dasar” privatisasi lebih sering dijadikan bukti kesalahan kaum sosialis.

Dalam hal ini, *Sharpe* mengemukakan pendapatnya sebagai berikut: “kemandegan perekonomian di tahun 1940 membuat kepercayaan masyarakat terhadap perusahaan sektor publik berkurang”. Dengan peristiwa ini, kinerja perusahaan sektor publik semakin memburuk. Dalam mengurangi tekanan terhadap masalah ini, Perusahaan sektor publik membuat konsesus atau janji untuk meningkatkan pelayanan dan pengutamakan kepentingan umum. Konsesus ini sebenarnya terkesan terlambat, interpretasi perilaku materi, pegawai manajemen, serikat pekerja maupun sektor lainnya sering dianggap sebagai salah satu yang mewakili kondisi yang sebenarnya. Implikasi langsung dari kondisi ini adalah ketidakaktifan parlemen. Akibatnya hukum, *review* keuangan dan perlindungan bagi berbagai pihak pendatang baru tidak berjalan. Ditandai dengan inefisiensi dan berkurangnya manfaat inovasi sistem yang ada di parlemen, kesempatan berkompetisi menjadi terbatas. Berikutnya, proses pengambilan keputusan yang tersentralisasi dan negosiasi dijadikan satu-satunya mekanisme alokasi politik. Melihat kondisi dia atas, dapat disimpulkan bahwa strategi sektor publik yang terdistorsi menjadi alat serikat pekerja untuk menentang peraturan pemerintah.

Sedangkan *Littlechild* menggambarkan secara lebih ringkas sebagai berikut: status awal “nasionalisasi” yang menggabungkan filosofi “*arm length*” dari Morrisonian telah memberikan ruang gerak bagi para manajer industri. Sedangkan para pengamat ekonomi lebih menekankan kebutuhan atas bimbingan yang eksplisit pada penentuan harga dan kebijakan investasi. Secara khusus, mereka memberikan saran bahwa untuk mencapai alokasi sumber daya yang efisien, hendaknya harga disusun sama dengan biaya marjin, sedangkan proyek investasi seharusnya dinilai sesuai dengan tes umum pengurangan tarif (bagian yang layak untuk rasio). Dan aturan-aturan ini diatur dalam *white paper* pada tahun 1967 dan 1978.

Berdasarkan uraian singkat tentang sejarah privatisasi diatas, tidak jauh berbeda jika ditelusuri dengan keadaan di Indonesia. Pada awal pemerintahan Republik Indonesia berdiri tahun 1945, seluruh urusan yang menyangkut hajat hidup masyarakat banyak, masih diurus oleh negara seperti urusan; kelistrikan, perminyakan, energi, transportasi dan perkeretaapian, telekomunikasi dan informatika, kehutanan, pertanian, kesehatan, pendidikan dan lain-lain. Pengelolaan urusan kebutuhan masyarakat yang berupa produksi barang dan jasa ada yang dikelola oleh pemerintah murni dan ada yang dalam bentuk jawatan atau perusahaan negara. Pada jaman masih pemerintahan Hindia Belanda semua urusan tersebut masih dalam kekuasaan pemerintahan kolonial dalam bentuk NV.

Ketika proklamasi kemerdekaan dikumandangkan pada tanggal 17 Agustus 1945, maka perusahaan negara yang berada dibawah kekuasaan Hindia Belanda tersebut seluruhnya ”dinasionalisasi”. Dalam perkembangan selanjutnya perubahan demi perubahan dalam pengeloan perusahaan negara terus berubah seiring dengan perubahan paradigma ekonomi pasar bebas dan tuntutan globalisasi. Perubahan tersebut dimulai dari bentuk ” Jawatan ” berubah menjadi ” Perusahaan Negara ”, kemudian berubah menjadi ” Perusahaan Umum” dan selanjutnya berubah lagi menjadi ”Perseroan Terbatas”. Ketika pengelolaan usaha pemerintah dalam perseroan terbatas melakukan ”Go Public ” menjadi Tbk. Dalam perkembangan berikutnya sudah mulai muncul ide privatisasi yaitu pemindahan aset milik pemerintah berubah menjadi milik sektor swasta melalui kontrak atau yang ditetapkan dengan peraturan tertentu. Dewasa ini perkembangan privatisasi sudah cukup berkembang dengan berbagai macam bentuk dan model privatisasi seperti; *merger, joint ventura*, kerjasama operasi (KSO) atau kerjasama sama pemerintah dengan swasta (KPS) yang saat ini sedang trend didunia yang juga disebut ”*Public Private Partnership*”.

2.3 KARAKTERISTIK PRIVATISASI

Selanjutnya dalam menjelaskan tentang karakteristik privatisasi menurut pendapat **Indra Bastian** (2002 hal.9) yang memberikan uraian secara rinci bagaimana karakteristik privatisasi sehingga dapat memberikan pemahaman yang cukup terhadap privatisasi.

Adapun karakteristik privatisasi seperti disebutkan diatas, yaitu peran pemerintah dalam menciptakan daya saing dan kompetisi organisasi sektor publik akan sangat berpengaruh dalam mekanisme pasar. Namun perlu diingat sistem pasar ini akan seringkali tidak mendukung hal-hal sebagai berikut:

1. Barang dan jasa yang bersifat sosial tidak di produksi jika diserahkan pada mekanisme pasar;
2. Jasa pendidikan dan kesehatan tidak dapat diproduksi dalam jumlah yang layak pada tingkat yang terjangkau;
3. Beberapa barang dan jasa akan diproduksi dalam jumlah yang berlebihan karena pengaruh eksternal;
4. Beberapa barang dan jasa lain yang mungkin diproduksi dalam jumlah yang minimal karena kuatnya pengaruh monopoli;
5. Kegagalan pasar ini dapat dicegah apabila pemerintah tetap mengendalikan empat fungsi pelayanan, seperti alokasi, distribusi, regulasi, dan stabilisasi.

Uraian penjelasan mengenai lima (5) aspek diatas memang pada dasarnya merupakan kebutuhan masyarakat yang lebih cenderung sebagai "public good". Jika barang dan jasa tersebut pengelolaanya diserahkan pada mekanisme pasar, maka bagi masyarakat miskin yang tidak mampu menjangkau harga barang tersebut, tidak dapat memenuhi tuntutan kebutuhan tersebut, misalnya kebutuhan air bersih, Bahan Bakar Minyak (BBM), Listrik, Gas, bahan makanan pokok. Jika terjadi kegagalan pasar (*market failuir*), tindakan pemerintah harus memberikan subsidi, sedangkan kebijakan subsidi merupakan penyakit bagi penganut paham "mekanisme pasar bebas". Untuk itu menjadi kewajiban pemerintah untuk tetap konsisten menjalankan empat (4) fungsi diatas yaitu; pertama; fungsi pelayanan alokasi, yaitu fungsi ini dimaksudkan melakukan alokasi misalnya "anggaran" yang tepat dan optimum bagi sektor-sektor yang menjadi kebutuhan masyarakat luas. Kedua; fungsi distribusi, yaitu pemerintah menjalankan distribusi jasa, ekonomi dan kekuasaan secara adil dan merata. Ketiga; fungsi regulasi, artinya bahwa pemerintah dalam membuat "pengaturan" lebih memperhatikan terhadap kepentingan masyarakat luas ketimbang hanya kepentingan kelompok maupun golongan tertentu. Keempat fungsi "stabilisasi", artinya sudah menjadi kelaziman bahwa pemerintah harus menjaga stabiliasi harga, dengan melakukan keseimbangan pola distribusi bagi barang dan jasa yang menjadi kebutuhan masyarakat luas (*public good*).

Empat fungsi yaitu; alokasi, distribusi, regulasi dan stabilisasi tersebut ditunjukkan untuk mengendalikan pengeluaran pemerintah terutama yang terkait dengan tiga klasifikasi sebagai berikut:

1. **Investasi Sosial;** proyek dan pelayanan yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja;
2. **Konsumsi Sosial;** proyek dan pelayanan yang mempunyai biaya produksi rendah dibandingkan kekuatan tenaga kerja (*labour power*);
3. **Beban Sosial;** proyek dan jasa yang disyaratkan untuk mempertahankan tatanan sosial.

Terkait dengan hal di atas, praktek di berbagai negara kapitalis menunjukkan bahwa pemerintah akan cenderung menjalankan pelayanan publik sebagai berikut:

1. Pelayanan pemerintah secara umum, pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan kolektif;
2. Hubungan dengan negara lain dan lembaga-lembaga internasional;

3. Pertahanan negara;
4. *Public order and safety*.

Menjaga kondisi yang kondusif untuk aktivitas pasar ekspor swasta; fungsi ini akan mencakup serangkaian fungsi untuk dapat menciptakan dan mempertahankan kondisi yang dipersyaratkan oleh pasar dan sektor privat untuk beroperasi, yaitu:

- a. Sistem legal;
- b. Kesehatan publik;
- c. Perencanaan kota dan perlindungan terhadap lingkungan;
- d. Sistem perbankan;
- e. Badan arbitrase antara pemilik modal dan tenaga kerja; artinya dengan adanya badan arbitrase tersebut dapat menimbulkan dampak positif antara lain yang disebutkan dibawah ini yaitu sebagai berikut;
 - 1). **Promosi pertumbuhan ekonomi**; investasi sosial ditujukan untuk pencapaian pertumbuhan ekonomi, peningkatan efisiensi, dan produktivitas.
 - 2). **Menghasilkan tenaga kerja**; penyediaan pendidikan dan pelatihan, pelayanan kesehatan perumahan dan pelayanan sosial yang membantu untuk mempertahankan dan memproduksi lapangan kerja.
 - 3). **Maintaining social order**; mempertahankan suatu tatanan khususnya pada saat resesi ekonomi dan restrukturisasi, serta berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan redistribusi yang terbatas atau tujuan keadilan sosial.

Dalam prakteknya, perbuatan politis dan ekonomis terhadap peran negara akan selalu terkait dengan hal-hal sebagai berikut:

- a. Skala dari jasa yang disediakan;
- b. Metode penyediaan jasa;
- c. Tingkat pengaturan;
- d. Tingkat Intervensi dalam ekonomi lokal/regional terhadap industri dan perusahaan tertentu;
- e. Sumber pendapatan.

Penjelasan mengenai karakteristik privatisasi tersebut diatas jika ditelusuri memang harus rinci dan detail, supaya tidak membingungkan, karena jika salah

menafsirkan rincian urusan publik dengan privat tidak jelas, bisa merugikan masyarakat secara keseluruhan. Pada hakekatnya kebutuhan masyarakat yang luas dan kompleks. Negara mempunyai kewajiban untuk memenuhinya sesuai dengan mandat yang diberikan oleh rakyatnya. Namun urusan kebutuhan masyarakat tersebut dibagi menjadi dua yaitu barang privat (*private good*) dan barang publik (*public good*). Barang privat adalah kebutuhan yang dikonsumsi untuk memenuhinya tidak semua orang sama cara mengkonsumsinya, karena mendapatkan barang itu sesuai dengan kemampuan masing-masing individu seperti misalnya; sabun, sikat gigi, odol, jam tangan, radio, tv dan -lain. Sedangkan barang publik adalah setiap orang atau warga negara untuk mendapatkan barang itu tidak ada yang bisa mencegah dan bahkan tidak boleh menghalang halangi. Seperti misalnya kebutuhan masyarakat mengenai; menghirup udara segar, air bersih, ruang publik untuk berapresiasi dan berekspresi, perlindungan terhadap keselamatan jiwa warga negara, menggunakan jalan raya untuk mobilitas penduduk, transportasi, penerangan jalan, dan lain-lain. Dalam perkembangan selanjutnya terdapat istilah *quasi good* yaitu pergeseran dari fungsi *public good* menjadi setengah *private good* karena sifat barang tersebut dalam penyelenggaraannya masih ada intervensi pemerintah dengan cara subsidi, seperti contohnya; penggunaan jalan tol, sarana transportasi, listrik, air minum, BBM dan lain-lain. Mengingat dalam penyelenggaraan urusan kebutuhan masyarakat yang bersifat *public good* dan *quasi good* tersebut, membutuhkan pembiayaan yang sangat besar dan beban pemerintah menjadi semakin meningkat, maka kemampuan pemerintah semakin terbatas menyelenggarakan fungsi tersebut, sehingga muncul ide bagaimana dengan cara privatisasi dapat mendukung dan menunjang upaya pemerintah menyelenggarakan kebutuhan masyarakat yang seharusnya menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah. Oleh karena itu, cara pemindahan kepemilikan atau fungsi pemerintah yang bersifat fungsi sosial kepada sektor swasta harus diperhitungkan dengan seksama dan memiliki karakteristik tersendiri sehingga privatisasi menjadi sebuah model yang memang pengaturannya perlu hati-hati dan spesifik. Hal ini dikarenakan barang publik yang dikonsumsi masyarakat harus terjaga dengan baik pemenuhannya supaya pemerintah tidak dianggap gagal dalam menjalankan mandatorinya. Seperti dikatakan di atas ada empat hal yang harus diperhatikan supaya penyelenggaraan pelayanan publik berjalan dengan baik yaitu; alokasi, distribusi, regulasi dan stabilisasi, menjadi kunci suksesnya penyelenggaraan pelayanan publik. Untuk menjaga keempat fungsi pemerintah tersebut dibutuhkan pembiayaan yang sangat besar dan pada umumnya negara memiliki kemampuan

yang terbatas. Permasalahan keterbatasan pembiayaan (*Budget constrain*) yang dihadapi pemerintah di kebanyakan negara termasuk di Indonesia timbul ide tentang “privatisasi”, sehingga privatisasi ini memiliki karakteristik yang khusus. Sebab produksi barang dan jasa kebutuhan masyarakat yang memiliki fungsi sosial yang selama ini menjadi kewajiban pemerintah, diserahkan kepada sektor swasta tanpa ada jaminan dan pengaturan yang jelas, maka sektor swasta sudah pasti tidak sanggup dan tidak mau, karena disamping sektor swasta lebih orientasi profit juga perlu ada jaminan pengembalian modalnya dalam jangka waktu tertentu. Disamping itu, berpindahnya sifat monopoli pemerintah kepada sektor swasta, jika tidak diatur dengan baik, dan diserahkan kepada mekanisme pasar, pemerintah juga yang harus menanggung jika terjadi kegagalan pasar. Dengan demikian menghadapi kendala dalam membangun infrastruktur yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik dengan melalui privatisasi memang terdapat karakteristik yang spesifik kerjasama antara pemerintah dan sektor swasta yaitu; kedua belah pihak mendapatkan azas manfaat, seimbang dan dalam gerak yang sama serta persepsi yang sama dalam memandang kepentingan masyarakat dan negara.

2.4 KONSEP DAN FILOSOFI PRIVATISASI

2.4.1 Konsep Privatisasi

Konsep privatisasi awalnya bersumber dari ekonomi politik yakni bagaimana mengatur pilihan barang publik (*public good*) dan barang privat (*private goods*) yang merupakan pilihan kebutuhan masyarakat terkadang keduanya sering menjadi benturan. Terhadap fenomena tersebut kajian ekonomi sering membutuhkan kebijakan politik agar *public choice* tersebut dapat terakomodir oleh kebijakan pemerintah. Oleh **Indra Bastian** (2002 hal 17) selanjutnya dijelaskan bahwa: politik ekonomi sering diinterpretasikan sebagai distribusi sumber daya ekonomi dan produk. Pertanyaan utamanya adalah “siapa dapat apa dan berapa banyak, (*who gets what and how much*)”.

Di samping kebutuhan dan “rencana” (*arrangement*) untuk memenuhi kebutuhan, metode distribusi sering dipertanyakan ini berarti sejak proses perencanaan sampai dengan distribusi, pola bisnis yang dipilih akan selalu menjadi bahan perdebatan. Artinya, distribusi sumber daya atau produk dapat dicapai dengan rentang rencana ke implementasi yang cenderung ke privat ataulah *governmentalisasi*.

Privatisasi dan *governmentalisasi* di pandang sebagai dua hal yang ekstrem. Jika pemerintah memilih untuk mempunyai kesempatan yang lebih banyak dalam mempengaruhi bisnis, perusahaan negara akan memiliki peran yang lebih banyak ke ekstrim *governmentalisasi*. Di sisi lain, jika memilih untuk membiarkan sektor privat memiliki peran yang lebih besar, maka kecenderungannya akan menjadi privatisasi. Faktor-faktor yang menentukan untuk memilih antara lain menurut Savas (1987) adalah:

- Pelayanan yang lebih spesifik;
1. Ketersediaan prosedur;
 2. Efisiensi dan efektivitas;
 3. Skala;
 4. Keterkaitan biaya dan manfaat;
 5. Lebih *responsive* terhadap *customer*;
 6. *Susceptibility to fraud*;
 7. *Economic equity*;
 8. Ekuitas untuk minoritas;
 9. Lebih *responsive* terhadap arahan pemerintah, dan
 10. Ukuran pemerintah.

Faktor- faktor ini secara aktual direfleksikan dalam tiga tipe analisis privatisasi; kebijakan makro untuk privatisasi, proses privatisasi, dan sebelum dan setelah proses privatisasi. Analisis kebijakan makro dipengaruhi oleh perhatian pemerintah pada permasalahan efisiensi, maka akan lebih cenderung untuk melakukan privatisasi. Di sisi lain semakin pemerintah menikmati orientasi politiknya dan ukuran pemerintah yang besar, maka *governmentalisasi* yang akan menjadi pilihan alternatif.

Secara praktek, proses privatisasi dipengaruhi oleh ketersediaan prosedur (*availability of procedure*) efisiensi dan efektifitas, skala, lebih responsiv terhadap *customer*, dan *economic equity*. Jika ketersediaan prosedur ada, maka kecenderungan untuk privatisasi menjadi lebih besar. Jika produk atau jasa yang harus disediakan memiliki karakteristik yang spesifik dan khusus, maka pemerintah akan memilih untuk memprivatisasi. Namun untuk produk yang homogen yang banyak permintaan (*demand heavy*), *governmentalisasi* lebih dipilih. Jadi, fleksibilitas merupakan keuntungan yang signifikan dalam kebijakan privatisasi.

Dalam analisis sebelum dan sesudah privatisasi, item biaya dan manfaat, kekhususan pelayanan dan *susceptibility to fraud* biasanya dijadikan faktor kunci.

Analisis biaya dan manfaat merupakan metode populer dalam menilai pilihan privatisasi atau *governmentalis*. Dengan kelengkapan data tentang kekhususan pelayan dan fraud, pemerintah akan dengan mudah mendapatkan dukungan publik dalam proses privatisasi.

Penjelasan di atas secara konseptual privatisasi pada dasarnya merupakan hasil kebijakan politik karena menentukan pilihan-pilihan sulit antara dua ekstrim *private* dan *governmentalisasi* yang menurut kajian ekonomi politik disebut “*public choice*”. Terdapat beberapa faktor yang menjadi pertimbangan dalam menentukan pilihan terhadap privatisasi atau *governmentalisasi*. Sesungguhnya perpindahan kepemilikan kewenangan atau barang dan jasa pemerintah kepada sektor swasta memang diperlukan kajian yang sangat mendalam. *Savas (1987)* dalam Indra Bastian memberikan detail kajian sampai dengan sebelas (11) faktor. Dalam penjelasan selanjutnya dikatakan bahwa sebelum dilakukan privatisasi, dari sebelas faktor tersebut dibagi kedalam tiga tahap analisis yaitu; kebijakan makro untuk privatisasi, proses privatisasi dan analisis sebelum dan sesudah privatisasi. Dengan sikap kehati-hatian dalam membuat kebijakan privatisasi merupakan konsistensi sikap pemerintah yang memiliki tanggung jawab sosialnya. Sebab jika pemerintah dalam menetapkan kebijakan privatisasi salah memberikan pertimbangan yang rasional, maka yang paling dirugikan adalah masyarakat, sedang kerugian pemerintah adalah berkurangnya dukungan publik dan bahkan bisa mendapat tuntutan dari publik mulai dari yang moderat sampai ekstrim yang bisa menjatuhkan posisi pemerintah. Namun dinegara negara yang sudah maju ekonominya dengan pertimbangan analisis efisiensi dan efektifitas dengan menggunakan analisis biaya dan manfaat dan jaminan kekhususan pelayanan dan fraud, sebagian besar pembangunan infrastruktur dan operasional diberikan kepada sektor swasta dengan cara privatisasi tersebut berjalan dengan cukup baik. Sedangkan di Indonesia meskipun pemerintah sedang berupaya keras dalam membangun infrastruktur yang melibatkan sektor swasta antara lain telah mempersiapkan peraturan perundangan yang cukup memadai untuk mendukung proses privatisasi. Namun dalam perjalanannya penawaran investasi kepada sektor swasta baik investor asing maupun investor dalam negeri belum merespon dengan cukup baik. Disamping terdapat kendala yang terkadang bersifat ideologis, juga kendala yang tidak kalah penting dan strategis yaitu dukungan birokrasi yang belum kondusif terhadap upaya pelaksanaan privatisasi. Pelayanan birokrasi yang belum efisien dan efektif sangat menghambat kelancaran program privatisasi.

2.4.2 Filosofi Privatisasi

Dalam memberikan pengertian mengenai filosofi privatisasi digambarkan sekilas dari pendapat beberapa pakar privatisasi, yaitu: United Kingdom dan Amerika Serikat harus terus ditekuni sebagai jembatan untuk membangun teori privatisasi yang dapat diacu berbagai kajian kebijakan publik.

Dari perspektif pemerintah, privatisasi diinterpretasikan sebagai restrukturisasi pelayanan publik (*Goodman & Loveman, 1991*). Restrukturisasi ini meliputi desentralisasi, pengendalian dan optimalisasi kapasitas ekonomis melalui *multiply economic growth*, artinya bagaimana kebutuhan masyarakat dapat dipenuhi menjadi lebih baik. Ini berarti, privatisasi adalah kebijakan untuk mengatur kebutuhan masyarakat (*need*).

Terkait dengan pemahaman di atas, politik ekonomi merupakan usaha untuk mengelola sumber daya (*Caporaso dan Leine, 1992*) dalam kerangka produksi dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Ini menandakan perspektif politik ekonomi merupakan pilihan yang dapat diunggulkan dalam menganalisis kebutuhan masyarakat secara kritis. Atau dengan kata lain, perbincangan privatisasi akhirnya harus menetapkan definisi tugas sektor publik dan sektor swasta.

Dalam menjelaskan filosofi privatisasi tersebut di atas menjadi bagian penting yang perlu dibahas pada buku ini dalam rangka memperkuat pengembangan atau membangun teori privatisasi. Meskipun ulasan filosofi privatisasi tidak secara mendalam dan luas, namun cukup membuktikan bahwa landasan filosofi menentukan cara pandang kearah mana pemahaman privatisasi akan dibangun dan dikembangkan. Seperti pandangan *Goodman and Loveman* serta *Caporaso and Leine* dalam *Indra Bastian (2002; 18)* memberikan landasan pemikiran bahwa privatisasi sebagai ” restrukturisasi pelayanan publik ” melalui konsep desentralisasi, pengendalian dan optimalisasi kapasitas pertumbuhan ekonomi dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat yang lebih baik. Berdasarkan pemikiran tersebut memberikan pandangan dan sampai pada tindakan yang rasional bahwa peningkatan kualitas pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat, maka pemerintah melakukan kebijakan melibatkan masyarakat lebih luas sebagai *stakeholder* melalui pemberian kewenangan dari aspek politik kepada pemerintah lokal dan secara ekonomi kepada sektor swasta. Dengan melibatkan seluruh *stakeholder* dalam membangun infrastruktur guna memenuhi kebutuhan masyarakat yang kompleks merupakan tindakan yang benar dan logis, karena pada hakekatnya tujuan negara adalah memajukan kesejahteraan masyarakat

dan melindungi segenap kepentingan warga negara. Sehingga sinergitas masing-masing *stakeholder* dalam melaksanakan pembangunan seluruh sektor kehidupan masyarakat, dituntut adanya komitmen dan konsistensi sesuai dengan tanggung jawabnya masing-masing secara profesional dan rasional. Dalam pandangan lain *Caporaso and Leine* memberikan arah pemikiran bahwa pemenuhan kebutuhan masyarakat akan diselenggarakan dengan cara apa dan harus dilakukan analisis secara kritis. Pembatasan yang jelas antara sektor publik dan sektor swasta harus dinyatakan dengan tegas supaya tidak rancu. Sehingga wilayah keputusan politik dan ekonomi dilakukan secara terintegrasi, sinkron dan sinergi. Dengan demikian privatisasi merupakan konsep dan teori yang memadukan dua kutub antara wilayah politik yang menyangkut artikulasi kepentingan dan tuntutan publik dan wilayah ekonomi yang menyangkut pengelolaan sumberdaya untuk pemenuhan kebutuhan hidup manusia dalam masyarakat dan negara.

2.5 BATAS ANTARA SEKTOR PUBLIK DAN SEKTOR PRIVATE

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa antara publik *goods and private goods* keduanya merupakan pilihan kebutuhan masyarakat. Terpenuhinya kebutuhan masyarakat tersebut akan dirasakan lebih mudah atau lebih sulit sangat tergantung bagaimana ideologi dan sistem politik yang dianut oleh suatu negara. Namun demikian tetap menjadi kewajiban pemerintah, kedua jenis kebutuhan dapat diselenggarakan dengan baik melalui manajemen pemerintahan yang baik.

Untuk memberikan pengertian yang lebih jelas pada kesempatan ini dijelaskan batas pengertian antara sektor publik dan sektor privat, yang diuraikan secara sistematis dengan mengutip pendapat *Sadu Wasistiono (2003)*, yaitu sebagai berikut: konsep sektor publik dan sektor privat merupakan cara untuk mengklasifikasikan peran-peran sosial (*social roles*), harapan-harapan sosial dan pengecualian perorangan dari harapan yang menempatkan perilaku individual di dalam situasi sosial politik tertentu. (*Besman and Lilienfield, 1979: 171*)

Dalam perkembangannya batas antara sektor publik dengan sektor privat menjadi semakin kabur. Terlebih lagi dengan adanya konsep privatisasi yang lebih banyak menciptakan sektor publik semu (*quasi publik sector*), seperti yayasan milik pemerintah (*Besman and Lilienfield, 1979: 175*). Begitu pula dengan konsep desentralisasi yang dapat diartikan sebagai pengalihan fungsi pemerintah kepada institusi non pemerintah (*Cheeman and Rondinelli, 1983: 24*) semakin mengaburkan batas-batas antara sektor publik dengan sektor privat.

- Public Sector
- Quasi Public sector
- Private Sector

Peralihan antara Publik Sektor ke Privat Sektor dan menjadi quasi publik sektor, merupakan konsekuensi logis sebagaimana upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat yang mendasar. Contoh meskipun pemerintah wajib menyediakan penyelenggaraan prasarana dan sarana transportasi seperti pesawat terbang, bus, kereta api, kapal laut, beserta prasarananya yaitu; jalan raya, terminal, pelabuhan, bandar udara, dan lain-lain. Mengingat pembiayaan pembangunan yang dibutuhkan sangat besar, disamping itu masyarakat juga sangat membutuhkan, maka masyarakat yang membutuhkan pengguna jasa pelayanan transportasi tersebut dipungut biaya, walaupun tarif tetap di kendalikan oleh pemerintah dengan maksud kegiatan transaksional antara pemerintah dengan warga negara tetap disesuaikan dengan kemampuan daya beli masyarakat agar tidak terjadi kegagalan pasar. Oleh sebab itu barang publik seperti jasa transportasi tersebut dikategorikan sebagai Quasi Publik Sektor.

Term	Public	Private
- Economic	- Ownership the government support	- Ownership the individual profit
- Political	- citizen (costomer dan stakeholder)	- costomer
- Focus		
- Client		

Secara prinsip, yang membedakan antara sektor publik dengan sektor privat terletak pada maksud (*purpose*), kondisi-kondisi (*conditions*), dan tugas-tugas (*taks*). Oleh karena itu diperlukan model-model khusus baik berupa model orisinal maupun modifikasi dan refleksi model manajemen sektor privat. Seperti pada tabel dibawah ini menjelaskan perbedaan yang mendasar antara model sektor swasta dan model sektor publik. Pertama; jika model sektor swasta banyak kebutuhan bersifat pilihan individual yang dapat diperoleh dalam pasar berdasarkan permintaan dan harga yang ditetapkan, sedangkan model barang publik merupakan pilihan kolektif berdasarkan tuntutan kebijakan sesuai sumberdaya yang ada. Kedua; barang privat bersifat tertutup sedangkan barang publik bersifat terbuka terhadap semua warga negara. Ketiga; Barang privat mendapatkannya melalui transaksi harga di pasar, sedangkan barang publik sektor bagi setiap warga negara memiliki hak yang sama

untuk mendapatkan kebutuhan barang tersebut. Keempat; barang privat bersifat untuk pribadi, sedangkan barang publik merupakan upaya penegakan keadilan sosial. Kelima; barang privat menganggap yang membutuhkan disebut sebagai pelanggan, sedangkan barang publik merupakan kebutuhan sebagai warga negara. Keenam; jika barang privat untuk mendapatkan cenderung berkompetisi melalui instrumen pasar, sedangkan barang publik merupakan tindakan kolektif melalui instrumen politik. Ketujuh; barang privat bersifat stimulus sedangkan barang publik lebih berdasarkan pada tuntutan publik atau aspirasi masyarakat.

Berdasarkan penjelasan melalui tabel model tersebut, memudahkan dalam pemahaman terhadap perbedaan antara privat sektor dengan publik sektor.

Private Sector Models	Public Sektor Models
Individual choice in the market demand and price	Collective choice in the policy need for resources
Closure for private action	Openness for public action
The equity of the market	The equity of need
Satisfaction	The search for justice
Customer sovereignty	Citizenship
Competition as the instrument of the market	Collective action as the instrument of the polity
Exit at the stimulus	Voice as the condition

(Source: Stewar and Ranson, dalam MC Kevitt and Lawton, 1994: 58)

Model sektor privat pada umumnya dapat digunakan sepenuhnya dalam mekanisme pasar, adapun sektor publik, karena menyangkut berbagai aspek yang harus dipertanggungjawabkan meliputi aspek-aspek.

- a. *Strategy management;*
- b. *Marketing and the customer;*
- c. *The budgetary process;*
- d. *Public accountability;*
- e. *Public demands, pressure dan protest;*
- f. *Political process.*

Keenam aspek tersebut menjelaskan bahwa proses pemenuhan kebutuhan barang publik (*public goods*) sangat kompleks melalui berbagai macam tahapan yang kemungkinan pemerintah tidak mampu melakukannya dengan kata lain memerlukan energi yang kuat bagi pemerintah untuk membangun manajemen pemerintah

yang handal. *Capacity building* pemerintah memerlukan terselenggaranya “*good governance*” agar bisa membangun aspek-aspek seperti; manajemen *strategic*, proses anggaran, pertanggung jawaban publik, pemenuhan kebutuhan publik, terutama dari protes masyarakat melalui proses politik yang demokratis.

Sebagai penjelasan tambahan dapat diuraikan bahwa usaha dari para pakar dalam memberikan batas yang tegas dan jelas terhadap konsep sektor publik dan sektor privat ternyata tidak mudah. Sektor publik adalah wilayah yang pengelolaan dan kewenangan dimiliki oleh pemerintah atau *government*, sedang jenis barang dan jasanya disebut sebagai *public goods*. Adapun sektor privat adalah wilayah yang pengelolanya dan kewenangannya dimiliki oleh pribadi orang perorangan atau badan hukum swasta, sedang jenis barang dan jasanya disebut *private goods*. Meskipun dari aspek identifikasi *public good* dan *private good* bisa dibedakan dan dikategorisasikan. Seperti ciri-ciri sektor publik atau *public goods* yaitu; dari aspek pengelolaan dan kepemilikan adalah pemerintah, sedangkan jenis barang dan jasa tersebut merupakan pilihan kolektif dan sebagai kebutuhan bersama, terbuka bagi siapa saja yang membutuhkan dan tidak ada yang bisa menghalangi, terpenuhinya rasa keadilan, setiap warga negara mempunyai hak yang sama atas barang dan jasa tersebut, untuk memenuhi kebutuhan kolektif tersebut menggunakan instrumen politik. Contoh *public goods* yaitu; menghirup udara tanpa polusi, air bersih, sarana dan prasarana transportasi, ruang publik seperti; taman, sarana olah raga, fasilitas umum, pedestrian jalan, jaminan keselamatan dan kenyamanan sarana transportasi, dan lain-lain. Sedangkan ciri-ciri sektor privat atau *private goods* yaitu; dari aspek pengelolaan dan kepemilikan bersifat pribadi atau dalam bentuk badan hukum swasta, dalam pemenuhan kebutuhan barang dan jasa tersebut bersifat pilihan individual, dan cara mendapatkannya berdasarkan permintaan dan ditentukan oleh harga sesuai mekanisme pasar, kepuasan pelanggan ditentukan dalam mekanisme pasar yang penuh kompetisi, sedangkan kompetisi dikendalikan dengan instrumen pasar. Contoh *private goods* yaitu; sabun, odol, sikat gigi, kemeja, tv, mobil, dan lain-lain. Namun dalam perkembangannya fungsi *public goods* bergeser menjadi *quasi good* karena cara mendapatkan barang dan jasa tersebut berubah, yang semula disediakan oleh pemerintah, juga bisa disediakan oleh sektor swasta, seperti misalnya; air bersih, listrik, bahan bakar minyak, telepon, bus, kereta api, meskipun tarif atau harga masih ditetapkan oleh pemerintah atau jika sudah melalui mekanisme pasar, pemerintah memberikan subsidi terhadap barang dan jasa tersebut, jika terjadi kegagalan pasar. Namun yang menjadi kendala adalah pengelolaan sumber

sumber daya yang terbatas untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, ketika terjadi kegagalan pasar (*market failure*) maupun kegagalan pemerintah (*failure*), maka kedua sektor pemerintah dan swasta tersebut bisa sinergi, negosiasi, kompromi, komitmen, dengan tetap dilandasi oleh azas manfaat, azas saling menguntungkan, azas kebersamaan, dalam memenuhi tuntutan dan keinginan masyarakat, sehingga negara tetap menjalankan mandatnya dengan baik.

2.6 MACAM DAN MODEL PRIVATISASI

Privatisasi dilihat dari macamnya terdapat dua macam privatisasi, yaitu:

a. *The sale of an existing state owned enterprise*

Bentuk ini banyak terdapat di Eropa, di negara-negara berkembang dan bentuk perencanaan ekonomi di negara-negara Eropa Timur dan bekas Uni Soviet. Di Eropa Barat, privatisasi dilakukan terhadap perusahaan negara skala besar, seperti utilitas publik, transportasi, dan industri berat. Di Eropa Timur dan bekas Uni Soviet, privatisasi dilakukan terhadap perusahaan milik negara dari skala kecil sampai skala besar. Di antara negara berkembang juga ditemukan perusahaan kecil dan besar milik negara yang diprivatisasi.

Privatisasi semacam di atas yang terjadi di negara Eropa yaitu menjual perusahaan negara kepada sektor swasta pada kenyataannya memang sering terjadi, baik perusahaan yang sudah tidak berkembang maupun yang masih menguntungkan. Tetapi kebanyakan setelah perusahaan negara beralih ke sektor swasta, justru pengelolaannya bertambah maju dan masyarakat semakin mendapat pelayanan yang lebih baik dalam memenuhi kebutuhannya. Penjelasan tersebut sebagaimana yang diuraikan dalam sejarah privatisasi di Inggris dan Amerika. Sedangkan di Indonesia dalam sejarah perkembangan privatisasi, sepanjang dalam catatan penulis, privatisasi seperti disebutkan di atas, belum pernah ada perusahaan negara yang dijual kepada sektor swasta atau perusahaan negara beralih menjadi perusahaan swasta baik BUMN maupun BUMD. Kecuali BUMN atau BUMD menjual sebagian saham dalam rangka *go public* atau *go internasional*. Hal ini terjadi karena kemungkinan perusahaan swasta di Indonesia belum setangguh perusahaan seperti di negara-negara Eropa dan Inggris atau Amerika. Ketika perusahaan sudah tidak menguntungkan dan bahkan sudah kolaps karena salah urus, jika kemudian dijual kepada swasta, sudah bisa dipastikan tidak ada yang mau membeli perusahaan negara tersebut. Seperti Perusahaan Angkutan Umum Jakarta yang disebut PPD, saat

ini kondisinya sudah sangat rugi, dan sudah kolaps, sektor swasta sudah barang belum tidak mau membeli. Bahkan kondisinya saat ini seolah-olah dibiarkan oleh pemerintah, supaya mati dengan sendirinya. Sebagai unit bisnis sudah tidak layak, pendapatan PPD untuk membayar gaji karyawan, tidak cukup, meskipun menjual aset tanah dan bangunan beberapa eks pool bus di beberapa tempat hanya untuk memperpanjang nafas yang sudah dileher. Sedang pemerintah Provinsi DKI tidak mau ambil risiko dan tidak juga bergeming mau *take over* kebangkrutan PPD, mungkin PPD dibiarkan mati dengan sendirinya tanpa ada yang mau menguburnya. Padahal fungsi transportasi sebagai *entity public good* sesungguhnya menjadi *mandatory* pemerintah untuk mengelola dengan baik fasilitas transportasi untuk masyarakat yang kurang mampu khususnya di DKI Jakarta. Masyarakat Jakarta mengeluarkan biaya untuk transportasi sudah diatas 20 % dari pendapatannya, artinya tingkat pelayanan publik sektor transportasi termasuk kategori tidak memuaskan atau tidak efisien. Sedangkan prinsip dasar dalam pengelolaan jasa transportasi yang dikategorikan memuaskan adalah “*fixed price, fixed route dan fixed time*”.

Contoh ekstrim yang lain di Indonesia yang terjadi yaitu ketika perusahaan swasta kolaps atau pailit pada waktu terjadi krisis moneter beberapa Bank swasta yang kolaps tersebut diselamatkan dan diambil alih oleh pemerintah dalam pengawasan khusus menjadi perusahaan milik negara, namun ketika sudah sehat ditawarkan kembali kepada sektor swasta untuk mengambil alih kembali.

b. *Use of private financing and management rather than public for new infrastructure development*

Bentuk privatisasi semacam ini yaitu dimana kondisi perusahaan swasta di suatu negara lebih baik dibanding dari perusahaan sektor publik tradisional dalam pengembangan infrastruktur. Sehingga perusahaan sektor publik menggunakan pendanaan dari sektor swasta dalam membangun infrastruktur maka privatisasi semacam ini cepat menjadi populer. Setidak-tidaknya di beberapa negara maju dalam *experimental sense*, menjadi trend dalam pengembangan privatisasi di hampir setiap tempat. Sebab untuk membangun infrastruktur membutuhkan pembiayaan yang sangat besar. Jika keuangan sektor swasta bersedia membiayai pemebangunan infrastruktur yang sangat diperlukan pemerintah maka sesungguhnya sangat bermanfaat bagi pemerintah

dalam meningkatkan fasilitas pelayanan publik. Sedangkan bagi sektor swasta yang diinginkan adalah modal yang sudah dikeluarkan bisa kembali dalam jangka waktu tertentu. Sehingga pemerintah menjamin kesanggupan bahwa sektor swasta bisa diberikan fasilitas dan kemudahan dalam pengembangan usahanya.

Adapun model privatisasi menurut pendapat **Sudrajat Tisnasasmita** (1998; hal 26) membagi dalam dua macam yaitu;

- 1) **Intial Public Offering** (IPOs) akan merupakan salah satu “*option*” yang cukup relevan untuk diterapkan di dalam privatisasi di Indonesia. Kriteria financial untuk memenuhinya dapat ditempuh melalui “*stock exchanges*” yang ada di Jakarta atau melalui berbagai pemenuhan syarat internasional melalui lembaga “*stock exchanges*” yang ada di luar negeri. Yang sangat penting dipenuhi dalam konteks IPOs adalah laporan kondisi keuangan BUMN itu sendiri. Model IPOs ini dalam perkembangannya di Indonesia telah diterapkan di beberapa BUMN misalnya di PT. Indosat, PT.Pembangunan Perumahan (PP), Bank BTN dan pelaksanaan IPOs terbaru yang menjadi kontroversi yaitu di PT.Krakatau Steel (KS) menjadi polemik karena penjualan saham ke publik tersebut dianggap rendah, sehingga dapat merugikan BUMN itu sendiri. Memang seperti disebutkan diatas model ini di Indonesia penerapannya belum optimal dalam arti mendorong meningkatkan kapasitas permodalan, akan tetapi dengan kejadian kontroversi di PT.Indosat dan PT.Krakatau Steel, beberapa waktu yang lalu, fenomena tersebut masih menunjukkan penerapan model IPOs cenderung menjadi ajang permainan para pemburu rente (*rent seeking*). Secara teoritis munculnya para pemburu rente lazimnya merupakan terjadinya “kolusi” antara politisi dengan birokrat dan pengusaha. Boleh jadi pemberitaan kasus penjualan saham (IPOs) PT.Krakatau Steel di media massa pada bulan November 2010 yang sangat luas dan eksplosif, merupakan fenomena bahwa pengelolaan ekonomi negara belum dilakukan secara transparan dan akuntabel, padahal jika Indonesia sudah mulai melakukan kebijakan “privatisasi”, hal itu tetap belum menunjukkan keseriusan membenahi profesionalitas dan kompetensi aparatur birokrasi termasuk di BUMN serta komitmen para pejabat publik dalam membangun ekonomi dan kepercayaan publik, niscaya privatisasi bukan mendorong terhadap tumbuhnya perluasan basis ekonomi rakyat, melainkan ekonomi tetap dimonopoli oleh para kapital besar yang lebih berorientasi pada

pemupukan modal dan keuntungan yang besar, sulit dibangun komitmen terhadap pemerataan pembangunan. Fenomena tersebut sudah terbukti ketika model pembangunan yang berorientasi pasar bebas telah gagal di jaman Orde Baru dan kecenderungan dewasa ini diteruskan karena ketidakberdayaan pemerintah menghadapi tekanan para kapital besar yang menguasai sektor ekonomi di negara ini.

- 2) **Private Placement Trade Sales**, metode ini sering ditetapkan dalam kondisi BUMN yang telah mengalami pembenahan kinerja operasionalnya, atau tengah memerlukan modal bagi pengembangan dirinya untuk memenuhi tuntutan perkembangan pasar. Dalam hal ini BUMN membutuhkan perbaikan manajemen atau membutuhkan suntikan modal.

Bentuk-bentuk Privatisasi

Sedangkan menurut *Savas (2000)*, bentuk privatisasi dibagi dalam bentuk kategori; *Delegation*, *Divestment* dan *Displacement*. Adapun masing-masing kategori tersebut memiliki ciri ciri yang membedakan satu sama lain sebagaimana diuraikan dalam tabel dibawah ini;

TABLE 1. Forms of Privatization

Delegation	Contract Public-private competition Franchise Public-private partnership Grant, loan, favored tax status, etc. Voucher Mandate
Divestment	Sale Free transfer Liquidation
Displacement	Default Withdrawal (load shedding) Voluntary Action (voluntarism) Deregulation

Source: E.S. Savas (2000)

Sebagaimana tabel di atas adalah merupakan konsep pengelompokan bentuk bentuk privatisasi yang ditulis ES.Savas. Menurut Savas ada tiga bentuk privatisasi yang ditinjau dari aspek fungsi yaitu privatisasi bentuk; pertama; *Delegation*, kedua; *Divestment* dan ketiga; *Displacement*. Ketiga bentuk privatisasi ini masing-masing memiliki ciri yang merupakan pelaksanaan fungsi penyediaan kebutuhan masyarakat.

Kemudian jenis atau model privatisasi yang sering menjadi rujukan dalam penerapan sebagai model privatisasi yaitu:

a. *Merger's*

Merger adalah penggabungan dari beberapa perusahaan negara atau swasta menjadi satu perusahaan dengan nama yang berbeda atau beberapa perusahaan digabungkan dengan salah satu perusahaan yang besar atau masih sehat dengan tetap menggunakan nama perusahaan besar tersebut.

Contoh merger sering dilakukan pada krisis moneter di Indonesia yaitu *merger* antar bank.

b. *Joint ventures*

Joint ventures adalah pola kerjasama antara pemerintah atau perusahaan negara dengan swasta atau sesama perusahaan swasta dan negara, detail yang menjadi kesepakatan kerjasama tertuang dalam kontrak. Dalam kerjasama ini masing-masing pihak siapa yang akan menjalankan kegiatan usahanya tergantung dalam nota kesepakatan.

c. *Joint operations*

Joint operations adalah kerjasama antara pemerintah atau perusahaan negara dengan swasta atau sesama swasta dan perusahaan negara, kerjasama tersebut dalam hal operasional kegiatan usaha kedua belah pihak yang tertuang dalam kontrak atau disebut “Kerjasama Operasi” (KSO).

d. *Public Private Partnership*

Public Private Partnership adalah perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan sektor swasta yang tertuang dalam kontrak, yang memuat skema kerjasama yang disepakati kedua belah pihak. Seperti misalnya swasta mengambil alih fungsi pemerintah dalam jangka waktu tertentu, fasilitas publik, tanah dan sumberdaya lainnya dapat digunakan atau dimanfaatkan oleh sektor swasta. Sedangkan pihak swasta akan menanggung risiko yang ditimbulkan setelah menerima kesepakatan tersebut. Adapun dalam pelaksanaan PPP dapat dikategorikan dalam beberapa model, seperti *Build Lease Transfer* (BLT), *Build*

Owner Transfer (BOT), Build Owner Operation Transfer (BOOT), Build Owner Operation Transfer (BOOT) dan Build Owner Operation (BOO).

Sebagaimana penjelasan pada alinea terakhir mengenai privatisasi model “*Public Private Partnership*”, maka model tersebut merupakan inti pembahasan dalam buku ini. Oleh karena itu pada kesempatan ini tidak dijelaskan lagi secara detail karena akan dikaji secara mendalam dalam bab tersendiri. Untuk selanjutnya fokus kajian buku ini mengenai privatisasi dengan model *public private partnership*, akan diuraikan secara mendalam dalam bab tersendiri. Sedangkan untuk melengkapi kajian privatisasi model PPP tersebut menggunakan studi kasus penerapan model privatisasi yang saat ini menjadi fenomena yang berkembang di dunia dalam pembangunan infrastruktur berbagai sektor yaitu dengan menerapkan model *Public Private Patnership* atau “Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS). Model ini sedang menjadi trend di dunia terutama pada topik yang akan dibahas yaitu disektor transportasi. Meskipun dalam bab dibawah ini sebagai studi kasus lebih fokus di Indonesia, akan tetapi juga sebagai studi perbandingan akan diuraikan pula tentang pelaksanaan *public private patnership* di negara-negara yang sudah maju seperti di Australia, Hongkong dan di Indonesia sendiri.

BAB 3

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP **(KERJASAMA PEMERINTAH-SWASTA)**

3.1 DEFINISI PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Pada hakekatnya pengertian mengenai *Public private partnership* adalah keterlibatan pihak swasta dalam kerjasama dengan pemerintah untuk mengurus kepentingan publik. Bentuk kerjasama itu bisa dilakukan melalui kontrak yang disepakati bersama. Namun untuk mengikat kerjasama tersebut tidak mudah. Karena mengurus kepentingan publik (*public interest*) ruang lingkupnya sangat luas dan membutuhkan biaya yang sangat besar, sedang pemerintah memiliki keterbatasan anggaran, di lain pihak, swasta tidak mau mengeluarkan biaya jika tidak menguntungkan, maka perlu dicari skema kerjasama yang saling menguntungkan. Sebab tuntutan publik jika dibiarkan berlarut larut bisa menimbulkan masalah yang besar seperti; mobilitas manusia dan barang yang semakin tinggi, jika timbul stagnasi, bisa mengganggu roda perekonomian, kemacetan dan kesemrawutan lalu lintas di jalan raya bisa menimbulkan masalah sosial, polusi udara yang meningkat mengganggu kesehatan dan lain-lain. Oleh karena itu agar partisipasi pihak swasta dan masyarakat luas tertarik untuk ikut mengurus kepentingan publik tersebut, melalui skenario yang mencapai titik temu antara pemerintah dan sektor swasta, dewasa ini yang sedang berkembang adalah dalam bentuk *public private partnership*. William J Parente

dari USAID Enviromental Services Program, menjelaskan tentang *public private partnership* yang mengatakan sebagai berikut:

“an agreement or contract, between a public entity and a private party, under which:

- (a) private party undertakes government function for specified period of time,*
- (b) the private party receives compensation for performing the function, directly or indirectly,*
- (c) the private party is liable for the risks arising from performing the function and,*
- (d) the public facilities, land or other resources may be transferred or made available to the private party.”*

Sesuai definisi tersebut dapat diterjemahkan secara bebas bahwa *public private partnership* adalah perjanjian atau kontrak antara pemerintah dengan sektor swasta yang antara lain; a) sektor swasta mengambil alih fungsi pemerintah selama periode waktu yang ditentukan, b) sektor swasta menerima kompensasi dari pelaksanaan fungsi tersebut baik langsung maupun tidak langsung, c) sektor swasta dibebani timbulnya risiko dari pelaksanaan fungsi tersebut, d) adapun fasilitas publik, tanah atau sumber-sumber daya yang lain dapat dialihkan atau dapat digunakan oleh sektor swasta.

Pengertian *public private partnership* di atas menunjukkan adanya keseimbangan kepentingan disatu pihak sektor swasta mengambil alih fungsi pemerintah dan disamping menerima kompensasi juga menanggung beban atas risiko dari pelaksanaan fungsi tersebut, dipihak lain pemerintah menjamin kebutuhan yang diajukan oleh sektor swasta untuk menjalankan kegiatan usahanya secara *feasible*.

Selanjutnya penjelasan tentang PPP secara lebih mendalam disampaikan oleh John Black and Kam Tara (2009) pada forum diskusi *Technical tours and seminar* tentang PPP di Sydney oktober 2009, mengatakan bahwa:

“Describes a government “service or private business venture which is funded and operated in partnership of government and one or more private sector companies. These schemes are sometimes referred to as PPP or P³. In some types of PPP, the government uses tax revenue to provide capital for investment, with operations run jointly with the private sector or under contract (see contracting out). In other types (notably the private finance initiative), capital investment is made by the private sector on the strength of a contract with government to provide agreed

services. Government contributions to a PPP may also be in kind (notably the transfer of existing assets). In projects that are aimed at creating public goods like in the infrastructure sector, the government may provide a capital subsidy the form of a one-time grant, so as to make it more attractive to the private investors. In some other cases, the government may support the project by providing revenue subsidies, including tax breaks or by providing guaranteed annual revenues for a fixed period.

Penjelasan yang disampaikan oleh Jonh Black dan Kam Tara dapat diuraikan dalam terjemahan secara bebas yaitu; bahwa “*public private partnership* digambarkan sebagai pelayanan publik dan swasta dapat dibiayai dan dioperasikan dalam kerjasama antara pemerintah dengan satu atau lebih perusahaan swasta. Skema ini kadang kadang dirujuk sebagai *public private partnership*. Sebenarnya terdapat beberapa tipe PPP, yaitu antara lain; pemerintah menggunakan pajak pendapatan untuk disediakan sebagai menanamkan modalnya sedangkan pelaksanaannya atau operasionalnya bekerjasama dengan perusahaan swasta dibawah kontrak (*see contract out*). Tipe yang lain yaitu bahwa inisiatif pembiayaan (*finance*) dari sektor swasta untuk menanamkan modalnya dengan dukungan atau kekuatan kontrak sedangkan pemerintah menyediakan berbagai persetujuan dan pelayanan yang dibutuhkan swasta. Seperti misalnya pemerintah memberikan kontribusi secara lebih baik dengan mengalihkan beberapa aset yang dimiliki pemerintah kepada swasta. Dalam proyek-proyek bantuan untuk meningkatkan barang publik (*public goods*) seperti pembangunan sektor infrastruktur, pemerintah menyediakan subsidi modal dalam bentuk “*one-time grant*”, untuk membuat lebih atraktif bagi para investor swasta. Adapun dalam peristiwa yang lain, pemerintah mendukung suatu proyek melalui penyediaan subsidi pendapatan, termasuk didalamnya keringanan pajak atau menyediakan jaminan pendapatan dalam periode yang tetap”.

Pendapat John Black dan Kam Tara tersebut di atas tentang PPP dapat dijelaskan yaitu; bahwa dalam penyediaan kebutuhan pelayanan publik pemerintah memerlukan kerjasama dengan sektor swasta terutama dalam pembiayaan untuk membangun proyek-proyek sektor infrastruktur dalam rangka meningkatkan kebutuhan barang publik (*public goods*). Skenario kerja sama dapat dilakukan dengan beberapa tipe yaitu; pertama, dengan menggunakan pajak pendapatan oleh pemerintah sebagai investasi modal, sedangkan pelaksanaan operasionalnya dikerjasamakan dengan sektor swasta dibawah kontrak, kedua; sektor swasta

mengajukan insiatif pembiayaan sebagai investasi modal yang didukung dengan kontrak sedangkan pihak pemerintah memberikan kontribusi berupa penyediaan fasilitas yang dibutuhkan swasta atau pemerintah dapat mengalihkan asetnya kepada sektor swasta. Dari pendapat tersebut yang menarik adalah dalam pembangunan yang menyangkut kepentingan barang publik (*public goods*), pemerintah secara serius mengajak sektor swasta agar supaya tertarik untuk menanamkan modalnya, maka pemerintah memberikan kebijakan yang atraktif misalnya dengan memberikan subsidi modal dalam bentuk “*one-time grant*”, yaitu pemberian subsidi secara langsung. Di samping itu pemberian insentif yang lain yaitu berupa penyediaan subsidi pendapatan, termasuk didalamnya keringanan pajak serta penyediaan jaminan pendapatan dalam periode yang tetap. Dengan skenario yang dilakukan pemerintah dalam memberikan stimulus bagi sektor swasta berpartisipasi dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur, merupakan perhatian dan tindakan pemerintah yang lebih berorientasi mengutamakan kepentingan masyarakat luas. Sebab dengan keterbatasan kemampuan pemerintah sangat disadari bahwa upaya menggandeng pihak swasta merupakan pilihan yang seharusnya. Oleh karena itu pembuatan skenario kerjasama yang didasarkan atas azas manfaat dapat diperoleh kedua belah pihak secara proporsional. Mengingat disatu pihak sektor swasta perlu mendapatkan keuntungan dalam pengembangan bisnisnya dan dipihak lain pemerintah perlu memberikan penyediaan pelayanan publik yang optimum bagi warga negaranya. Mencapai titik keseimbangan tersebut memang tidak mudah dan sangat kompleks, sehingga pelaksanaan PPP di negara berkembang seperti di Indonesia belum berjalan mulus. Di samping masih banyak persyaratan yang harus dipenuhi oleh kedua belah pihak, juga terdapat beberapa kendala yang dihadapi baik oleh sektor pemerintah maupun sektor swasta.

Persyaratan yang mutlak dipenuhi oleh pemerintah yaitu; penyelenggaraan pemerintahan harus efisien dan efektif (*good governance*), komitmen dan konsistensi yang kuat dari pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur yang memiliki dukungan sektor swasta. Dilain pihak sektor swasta di tuntut pula memiliki dukungan finansial yang kuat dan perusahaan yang kredibilitasnya baik dan efisien.

Masih terkait dengan pembahasan mengenai pengertian *public private partnership*, Savas (2000) juga menjelaskan secara lebih detail tentang PPP yaitu sebagai berikut”

By Public-Private Partnership. Infrastructure projects are increasingly being built through public-private partnerships (PPPs). Unlike the general use of this term as mentioned above, PPP in this sense refers to an arrangement where government states its need for capital-intensive, long-lived infrastructure and the desired facility is built using a complex combination of government and (mostly) private financing and then operated by a private entity under a long-term franchise, contract, or lease. The payments are usually spread over twenty to 99 years and cover construction, operation, maintenance, and capital costs. Typical PPP projects are roads, bridges, airports, water systems, pipelines, and power plants, but prisons, stadiums, schools, and municipal buildings have also been developed through this method, as have urban economic development projects.”

Pendapat Savas (2000) diatas jika diterjemahkan secara bebas dapat dikemukakan sebagai berikut;

“Dengan Kemitraan Pemerintah-Swasta. Proyek-proyek infrastruktur semakin sering dibangun melalui kemitraan pemerintah-swasta (PPP). Namun tidak seperti pada umumnya istilah dalam terminologi PPP, dimana pemerintah atau negara memerlukan modal intensif guna membangun infrastruktur yang tahan lama, dengan menggunakan model kontrak kombinasi yaitu; fasilitas infrastruktur yang dibangun yang kebanyakan dibiayai oleh swasta kemudian dioperasikan oleh badan swasta dibawah waralaba dengan kontrak atau sewa jangka panjang. Selama duapuluh atau 99 tahun yang dalam pembangunan meliputi; pembangunan, operasi, pemeliharaan dan biaya modal. Model PPP tersebut biasanya cirinya pembangunan proyek jalan, jembatan, dan air minum, jaringan pipa, serta pembangkit tenaga listrik. Akan tetapi dalam perkembangannya pembangunan penjara, stadion, sekolah dan pembangunan kota juga dibangun melalui metode ini, seperti proyek-proyek pembangunan ekonomi perkotaan”.

Penjelasan diatas menunjukkan bahwa di negara-negara maju pelaksanaan PPP sudah meluas sampai pada pembangunan berbagai sektor bahkan pembangunan stadion olah raga dan penjara dan sekolah-sekolah. Adapun di Indonesia pelaksanaan PPP masih terbatas pada kegiatan proyek tertentu misalnya di sektor Air minum. Tenaga listrik, telekomunikasi, pembangunan perkotaan, sedang untuk sektor yang strategis lainnya seperti “transportasi “masih belum tersentuh oleh program PPP.

Kemudian dalam konteks yang lain Savas (2000) juga menjelaskan hubungan tentang privatisasi dan PPP sampai pada kesimpulan yang diajukan yaitu;

“Privatization and public-private partnerships reflect market principles and together constitute a strategy for improving public management. Among the particular tools employed are contracts, public-private competition, franchises, vouchers, divestment, withdrawal, and voluntary action. Opposition to privatization is based on numerous examples of poor management of the process as well as fundamental opposition to the concept on ideological grounds.” (Savas)

Penjelasan Savas dalam terjemahan secara bebas mengatakan bahwa “privatisasi dan *public private partnership* mencerminkan prinsip-prinsip pasar dan sebagai strategi menumbuhkan manajemen publik. Instrument khusus yang digunakan antara lain kontrak kerja, mendorong kompetisi antara *vouchers, divestment, withdrawal*, tindakan sukarela. Ketidaksetujuan terhadap privatisasi didasarkan atas sejumlah contoh manajemen yang kurang baik, seperti dalam proses pertentangan yang mendasar terhadap konsep yang berada di bawah pengaruh ideologi atau bersifat ideologis”.

Savas menekankan bahwa untuk menumbuhkan “*Management Public*” jika akan menggunakan model PPP tetap harus melalui prinsip dasar mekanisme pasar, supaya masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam pembangunan maka ditumbuhkan melalui kompetisi melalui cara “*franchising, vouchers* dan *disvesment*. Meskipun praktek tersebut tidak seluruhnya berhasil dengan baik atau bahkan seringkali dilakukan dengan manajemen yang kurang baik, sehingga masih menimbulkan perdebatan dalam menerapkan PPP tersebut. Akan tetapi sesungguhnya perbedaan pandangan dalam masyarakat dipengaruhi oleh faktor ideologis.

Pandangan Savas memang tidak jauh dengan kondisi yang dialami negara berkembang dan khususnya di Indonesia, terutama yang menyangkut faktor ideologis. Kendala penerapan konsep PPP pada dasarnya tidak hanya semata-mata faktor skema pembiayaan, akan tetapi di samping faktor birokrasi juga tuntutan penolakan privatisasi oleh sebagian masyarakat, dikarenakan seringkali bertolak belakang dengan harapan “rasa keadilan masyarakat”. Seperti contoh privatisasi dibidang “sumberdaya air minum” di wilayah pemerintahan provinsi DKI, di samping pola tarif yang semakin mahal, namun tidak diikuti dengan pelayanan yang optimal, misalnya kondisi air kadang-kadang masih keruh dan pengaduan kerusakan kurang cepat ditangani tuntas. Artinya bahwa barang publik yang masih

merupakan kebutuhan dasar masyarakat seperti ”air minum” atau transportasi ” tersebut, jika tarif yang terus cenderung semakin mahal dan tidak sebanding dengan peningkatan pendapatan masyarakat, maka seberapa besar masyarakat relatif semakin banyak yang tidak mampu mengkonsumsi ”air minum” yang bersih dan sehat atau menikmati jasa transportasi yang lebih cepat, murah, tepat waktu dan nyaman.

Selanjutnya untuk menambah wawasan dalam hal privatisasi dan PPP tersebut, akan dikemukakan pandangan para pakar lain secara umum mengenai *public private partnership* yang disampaikan oleh Graeme A hodge and Corsten Grave (2009) mengatakan sebagai berikut:

“Public -private partnerships (PPPs) have enjoyed a global resurgence and have become icons of modern public administration. Using a sober reflection philosophy, this paper looks at the PPP phenomenon and at the global experience of one type of partnership arrangement—that of long—term infrastructure contracts. For this member of the PPP family, we acknowledge a range of stakeholder interest groups and review some of the global evaluation experience to date. In particular, we examine the degree to which PPPs appear to have met the policy promises made when initiating them in terms of value-for-money (VfM).”

Pendapat di atas dengan diterjemahkan secara bebas dapat dijelaskan bahwa; *“Public private partnership* telah menikmati *global resurgence* dan telah menjadi ikon dari *Administrasi Publik modern*. Dengan menggunakan filosofi *sober reflection*, paper ini melihat fenomena PPP dan pengalaman secara menyeluruh dari salah satu bentuk perancang atau pembuat kerjasama yang merupakan bagian-kontrak jangka panjang bidang infrastruktur. Sebagaimana kita ketahui bahwa anggota kelompok PPP ini, merupakan *kelompok kepentingan (interest groups)* sebagai *stakeholder*, melakukan beberapa-*review* dan evaluasi secara menyeluruh terhadap pengalaman melaksanakan PPP hari ini. Secara khusus, kita menguji derajat atau tingkatan keberadaan PPP melalui inisiatif yang dimiliki mereka membuat kebijakan yang dijanjikan dengan *terms of “value -for -money”* .

Berdasarkan penjelasan di atas pendapat yang disampaikan oleh *Graeme A Hodge and Corsten Grave*, lebih melihat sosok *public private partnership* sebagai sebuah fenomena baru dibidang *Administrasi Publik Modern*, sehingga memiliki keinginan untuk melakukan evaluasi secara menyeluruh dari berbagai pendapat para

ahli mengenai "public private partnership". Bahkan secara mendalam menjelaskan fenomena PPP di bawah ini yaitu sebagai berikut:

"PPPs are loosely defined as co-operative institutional arrangements between public and private sector actors, but few people agree on what a PPP actually is. So what are PPPs, and if governments have long had a relationship with business, what is really so different about today's version of PPP? To answer these questions requires an understanding of the PPP as a phenomenon rather than a single technique. In fact, the PPP phenomenon is a set of governance tools as well as a set of language games, and both have long historical pedigrees. History indicates that there has always been some degree of public sector and private sector co-operation (Wettenhall, 2003, 2005). History also brings with it both the good news of economic growth as well as the bad. On the one hand, it is true, for example, that privateer shipping underpinned the historical growth and dominance of the British global economic empire, and public-private co-operation saw the modern dream of the Channel Tunnel achieved. On the other hand, however, privateer shipping was a 'feeble and corrupt system' where leading officials promoted partnership ventures with a 'motive of plunder', and the fragile financial position of the Channel Tunnel has now left citizens, governments and private investors all with huge uncertainties. Arguments over efficiency, service quality and accountability in the two sectors have certainly been 'well rehearsed' over centuries."

"PPP secara bebas didefinisikan sebagai kerjasama yang disiapkan dengan pengaturan kelembagaan antara pelaku sektor publik dan swasta, tetapi hanya sedikit orang yang setuju pada apa sebenarnya PPP itu. Jadi apa PPP itu dan jika pemerintah telah lama memiliki hubungan dengan bisnis, apa yang sebenarnya sangat berbeda tentang versi PPP saat ini? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan ini membutuhkan pemahaman tentang PPP sebagai fenomena daripada satu teknik. Pada kenyataannya, fenomena PPP adalah seperangkat alat pemerintahan seperti satu set permainan bahasa, dan keduanya memiliki silsilah sejarah yang panjang. Sejarah menunjukkan bahwa selalu ada beberapa kerjasama antara tingkat sektor publik dan sektor swasta (Wettenhall, 2003, 2005). Sejarah juga membawanya baik sebagai kabar baik maupun kabar buruk bagi pertumbuhan ekonomi. Di satu sisi, hal itu adalah benar, misalnya, bahwa pengiriman *privateer* menyokong sejarah pertumbuhan ekonomi global dan dominasi kekaisaran Inggris, dan kerjasama

publik-swasta memperlihatkan mimpi modern Terowongan *Channel* tercapai. Di lain pihak, pengiriman privateer adalah 'sistem lemah dan korup' di mana dipromosikan officials kemitraan usaha terkemuka dengan 'motif penjarahan', dan posisi keuangan yang rapuh dari Terowongan *Channel* kini telah meninggalkan warga negara, pemerintah dan investor swasta semua dengan ketidakpastian besar. Argumen atas efisiensi, kualitas pelayanan, dan akuntabilitas dalam dua sektor secara jelas telah 'dilatih' baik selama berabad-abad." Penjelasan PPP di atas dapat menambah pengetahuan bagi kita bahwa "kerjasama pemerintah dan swasta pada hakekatnya sudah berjalan dengan waktu yang cukup lama. Pada masa lampau kerjasama pemerintah dengan swasta memang dengan versi saat ini berbeda. Namun yang pasti bahwa dalam proses kerjasama tersebut menapaki jalan yang tidak selalu mulus. Pengalaman menunjukkan jika dalam sistem kerjasama didesain dengan banyak kelemahan di kedua belah pihak, seringkali menimbulkan penyimpangan seperti korupsi dan bahkan kejadian di atas disebut penjarahan. Sesungguhnya fenomena penjarahan bukan hanya terjadi pada masa lampau saja, akan tetapi pada saat misalnya dalam kontrak karya eksplorasi sumberdaya alam, seperti tembaga pura di Timika, sudah bukan rahasia lagi menjadi perdebatan banyak pihak tentang isi kontrak karya yang merugikan pihak Indonesia, bahkan dalam diskusi sering diungkapkan dengan istilah "penjarahan" terhadap kekayaan alam Indonesia.

Pemahaman yang diuraikan secara panjang lebar tersebut di atas oleh *Graeme A Hodge and Corsten Grave* yang lebih banyak menyoroti dari aspek sejarah perkembangan kerjasama antara pemerintah dengan swasta, dalam membangun sektor pelayanan publik. Sebagaimana yang terjadi dalam sejarah privatisasi di Inggris tersebut, dengan contoh dalam pembangunan "terowongan *Channel*". Dalam tinjauan sejarah tersebut ditemukan pasang surut keberhasilan dan kegagalan kerjasama pemerintah dengan swasta tersebut. Kegagalan kerjasama pemerintah dengan swasta, disebabkan oleh "motif korupsi atau penjarahan" dan keadaan keuangan dalam pola kerja sama yang rapuh serta penuh dengan ketidakpastian.

Kajian privatisasi dengan pendekatan sejarah di atas sangat diperlukan bagi Indonesia yang belum berpengalaman mengelola sektor publik yang dikerjasamakan dengan sektor swasta. Sebab dalam sejarah di Indonesia selama ini pengelolaan sektor publik, tetap oleh pemerintah dengan melalui badan usaha negara atau disebut "*public company*" atau BUMN. Kecuali beberapa diantaranya barang publik yang sudah bergeser menjadi "*quasi good*, seperti misalnya penggunaan dan pemanfaatan alat telekomunikasi misalnya;" telepon, internet dan penggunaan



satelit “telaah diserahkan ke sektor swasta, contohnya pendirian ‘ wartel, warnet,” yang sudah dikelola swasta murni. Pemerintah hanya berfungsi mengatur, membuat standar dan melakukan pengendalian. Sedangkan dibidang transportasi yang sudah dilakukan kerjasama pemerintah dan swasta (KPS) yaitu dalam pengelolaan ” perasional program ”Bus Way” di Provinsi DKI Jakarta menggunakan pola ”*public private partnership*”. Dalam perkembangannya pelaksanaan kerjasama tersebut ada kecenderungan kurang berjalan dengan lancar, antara lain disebabkan oleh masalah pola kerjasama keuangan yang rapuh dan masalah teknis lainnya. Adapun dibidang sarana transportasi seperti; bus, pesawat terbang, kapal laut, penyelenggaraan sarana diserahkan kepada sektor swasta, kecuali kereta api baik sarana maupun prasarana masih disediakan pengadaannya melalui anggaran pemerintah dan masih menggunakan aset pemerintah. Meskipun dalam peraturan perundang-undangan yang baru. Undang-undang Nomor 23 tahun 2007 Tentang Perkeretaapian, telah membuka peluang kepada sektor swasta untuk menyelenggarakan dan mengoperasikan “ke pihak swasta”, atau disebut “multi operator” akan tetapi sampai saat ini belum banyak diminati oleh para investor baik asing maupun dalam negeri.

3.2 MACAM-MACAM PENAFSIRAN TENTANG *PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP*

Dalam pembahasan tentang *Public private partnership*, untuk menambah wawasan kajian, akan diuraikan dan juga melakukan elaborasi terhadap macam-macam penafsiran tentang PPP dari beberapa pakar ”privatisasi” salah satunya dikemukakan oleh Stephen H Linder (1999) yang mengemukakan bermacam-macam penafsiran tentang PPP dari berbagai sudut pandang. Oleh sebab itu untuk memperkaya khasanah mengenai ”privatisasi” khususnya model PPP, kita kutip pendapat Linder cukup panjang yaitu sebagai berikut;

” Partnerships have been viewed as a retreat from the hard-line advocacy of privatization. From this perspective, they serve a strategic purpose, enlisting the support of more moderate elements that are less opposed to state action on principle. Partnerships are accommodationist; they hold back the specter of whole sale divestiture and, in exchange, promise lucrative collaboration with the state. Unfortunately, this picture assumes that everyone sees partnerships in the same way—as a political tool—and that fear of privatization brings the state and its



supporters to partner with the privatizers and their beneficiaries, whose successes of late have dwindled. Yet, once we deconstruct the partnership idea, attending to the discursive claims made on its behalf and to the premises that support them, the meanings proliferate. They convey not just strategic aims but normative ones as well. There are at least six distinctive uses of the term, P-P partnership. Each use makes a claim about what partnerships are and conveys an understanding of their intended purpose and significance. Moreover, each use invokes certain premises about what the relevant problems are to be solved and how best to solve them. The premises of interest here are the ideological ones that form a coherent but largely unassailable set of beliefs and commitments. All six meanings, in my view, can be plausibly related to either neoliberal or neoconservative ideologies. This, of course, matters much more to those would-be supporters of partnerships, who take serious issue with these ideological premises, than it would to their ideological kindred. For those skeptical of partnerships, the discussion to follow may clarify the grounds for their skepticism”.

Pendapat Linder di atas jika diterjemahkan secara bebas yaitu dikatakan; ”Kemitraan (*partnership*) dapat dipandang secara tegas sebagai suatu pembelaan (dukungan) terhadap privatisasi. Dalam perspektif ini, mereka menghendaki tercapainya tujuan strategis, dengan mendapat dukungan dari elemen masyarakat yang lebih moderat yang dapat mengurangi kelompok oposisi dari prinsip-prinsip tindakan negara. Kemitraan (*partnership*) sesungguhnya mengakomodasikan dari kekhawatiran seluruh penjualan disvestasi dan pertukaran, yang diikat dalam perjanjian kerjasama saling menguntungkan dengan negara. Akan tetapi, asumsi semua orang masih melihat bahwa ”kemitraan” (*partnership*) sebagai alat politik, maka dengan ”privatisasi” khawatir membawa negara dan para pendukungnya melakukan ”kemitraan” dengan sektor swasta dan para ahli warisnya, yang pada akhir-akhir ini telah sukses, akan mengalami penyusutan. Namun, salah satu gagasan atau ide ”kemitraan” (*partnership*) yang telah hadir dengan tuntutan serta dukungan dari berbagai pihak telah berkembang dengan baik. Mereka menyampaikan bukan hanya tujuan strategis yang normatif tetapi juga menyampaikan enam terminologi tentang PPP. Demikian pula setiap ada tuntutan yang mempertanyakan tentang apa itu kemitraan dan bagaimana pemahaman tentang tujuan secara signifikan ”kemitraan tersebut. Oleh sebab itu pada saat ”kemitraan” menimbulkan masalah, dan masalah tersebut relevan untuk dipecahkan,

maka bagaimana solusi yang terbaik harus mampu menyelesaikan masalah tersebut. Adapun pernyataan yang menarik di sini adalah bahwa dengan suatu integritas ideologis akan membentuk suatu hubungan yang tidak terpisahkan antara keyakinan dan komitmen akan sulit untuk digoyahkan. Kemudian terkait dengan enam (6) pengertian menurut pandangan saya berkaitan dengan baik ideologi neoliberal atau neo-konservatif. Dengan demikian bagi mereka yang memberikan dukungan terhadap ide "kemitraan" (*partnership*) sudah barang tentu akan mengambil beberapa pernyataan issue-issue yang bersifat ideologis sesungguhnya merupakan sesuatu yang baik. Sedangkan bagi mereka yang skeptis terhadap kemitraan, dapat mengikuti diskusi agar supaya lebih jelas alasan keraguan terhadap kemitraan.

Pandangan yang dikemukakan oleh Linder (1999) menunjukkan gambaran bahwa sebagian besar orang masih ada keraguan terhadap ide atau gagasan "privatisasi" atau *partnership* (kemitraan). Sikap skeptis masyarakat dipengaruhi oleh faktor ideologis. Karena ideologi pada hakekatnya dapat membentuk suatu keyakinan dan komitmen yang tidak mudah digoyahkan. Bagi masyarakat yang berpandangan bahwa negara adalah milik seluruh rakyat tanpa kecuali, maka mereka dengan gagasan "kemitraan" (*partnership*) akan merasa khawatir jika kekayaan negara akan jatuh kepada sektor swasta dengan para ahli warisnya. Perbedaan pandangan tersebut merupakan hal yang wajar, jika dalam pandangan di negara Eropa atau Amerika Serikat, mereka dari kalangan penganut "neo liberal dengan neo konservatif. Untuk mempertemukan pandangan yang berbeda Linder menyarankan untuk mendiskusikan terhadap enam (6) pendapat yang dapat memperjelas keraguan terhadap ide "partnership" (kemitraan) yaitu sebagai berikut;

3.2.1 P-P *partnership as management reform*

Partnerships, in this instance, are severed from their historical roots in community voluntarism and urban economic development and linked instead to the privatization movement's quest for efficiency gains. Accordingly, neither of these other roots will be explicitly treated here. (In fact, the link to voluntarism in the United States is quite complex; it typically evokes either traditionally conservative service obligations on the Right, e.g., the Junior League, or progressive ideals of citizen activism, e.g., Volunteers in Service to America, and not-for-profit community projects on the Left.) Nevertheless, as a management reform, partnerships are promoted as an innovative tool that will change the way government functions, largely by tapping into the discipline of the market. To

do this, managers of government programs must formally enlist the collaboration of profit-seeking firms that (presumably) already enjoy the benefits of such discipline.

The collaboration, however, resembles more of a mentoring relationship than a joint undertaking. The flow of know-how appears asymmetric. Government managers are expected to become more like their business counterparts, than vice versa. This implies that business managers, at some earlier time, were reformed themselves, perhaps chastened by the fires of free-market competition or educated by management consultants in the ways of cost-efficiency and quality improvement. Government managers, in contrast, are taken to have grown flabby without competitive pressures and to be mired in the inefficiencies of red tape and bureaucratic organization. Such overstatement is typical of the rhetoric of the Reason Foundation, Coopers and Lybrand, or the Canadian Center for Management Development (Apen et al., 1994; Rodal & Wright, 1997; Gratias & Boyd, 1995)..

Dalam pandangan Linder (1999) pada bagian yang pertama diatas yang penulis kutip cukup panjang, jika diterjemahkan secara bebas yaitu sebagai berikut; ' Pertama: "PPP SEBAGAI REFORMASI MANAJEMEN. Kemitraan (*partnership*) dalam hal ini, merupakan akar sejarah para sukarelawan (*voluntarism*) dalam masyarakat terhadap pembangunan ekonomi perkotaan melalui gerakan privatisasi terkait dengan tujuan "efisiensi". Oleh karena itu, tidak satu pun dari sekian banyak para sukarelawan (akar rumput) disini yang secara nyata merasa dipelihara atau dirawat. (Pada kenyataannya, jaringan para sukarelawan (*voluntarisme*) di Amerika Serikat adalah sangat kompleks, meskipun mereka tetap memenuhi hak dan kewajibannya untuk memberikan pelayanan yang secara tradisional-konservatif tetap dilakukannya, misalnya "Liga Yunior" atau para aktivis yang progresif terhadap cita-cita warganegara, para relawan di Amerika Serikat, yang pada waktu itu memang selama ini telah melakukan kegiatan pelayanan untuk proyek-proyek non profit. Namun demikian, sebagai reformasi manajemen, kemitraan (*partnership*) dipromosikan sebagai alat inovatif yang akan mengubah fungsi-fungsi pemerintah yang sebagian besar ditujukan untuk mengikuti disiplin pasar. Untuk melakukan hal ini (kerjasama pemerintah-swasta), maka program-program yang ditetapkan oleh para pejabat publik, harus dicatat secara resmi dalam daftar kegiatan pemerintah yaitu kerjasama dengan perusahaan-perusahaan pencari untung yang selama ini telah mereka menikmati melalui mekanisme pasar tersebut. Pada prinsipnya kerjasama (*collaboration*) tersebut sesungguhnya merupakan hubungan seperti mentoring

dalam suatu usaha bersama. Kemudian bagaimana kemunculan hubungan yang bersifat asimetris. Untuk itu para pejabat publik diharapkan dapat menjadi seperti rekan-rekan bisnis mereka, daripada sebaliknya. Hal ini menunjukkan bahwa manajer bisnis, telah mereformasi dirinya pada beberapa waktu sebelumnya, karena dihadapkan pada situasi persaingan pasar bebas atau barangkali para konsultan telah memberikan advis cara untuk melakukan efisiensi biaya dan perbaikan kualitas produk. Akan tetapi sebaliknya para pejabat publik yang tidak pada situasi penekanan kompetitif maka akan mudah cenderung melakukan inefisiensi birokrasi atau korupsi (*red tape*) dalam tubuh organisasi birokrasi pemerintahannya. Hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Yayasan Reason, Coopers dan Lybrand, Kanada atau Pusat Pengembangan Manajemen (Apen et al, 1994; Rodal & Wright, 1997; Gratias & Boyd, 1995).

Dalam sesi diskusi yang pertama oleh Linder (1999) diatas disebut sebagai "reformasi manajemen" baik bagi para pejabat publik maupun para manajer bisnis. Di Amerika Serikat pada waktu itu kegiatan yang menyangkut kepentingan publik yang non profit dikerjakan oleh para aktivis relawan yang dalam sejarahnya menghadapi situasi yang kompleks pula. Namun dalam perkembangannya diserahkan kepada perusahaan swasta yang berorientasi pada keuntungan (*profit-seeking*) dalam rangka melakukan reformasi manajemen pemerintahan. Sebab jika para pejabat publik tidak dihadapkan pada tantangan yang bersifat kompetitif maka mereka tidak akan melakukan perubahan dan akan cenderung terjadi inefisiensi birokrasi dan korupsi. Demikian pula bagi para manajer bisnis dengan dihadapkan pada situasi persaingan pasar bebas, mereka melakukan efisiensi biaya dan perbaikan kualitas produksinya. Ketika kerjasama pemerintah-swasta dicanangkan maka mereka memiliki hubungan seperti rekan bisnis yang saling menguntungkan. Bagi para pejabat publik agenda kerjasama ditetapkan dalam suatu keputusan resmi yaitu agenda "kontrak". Reformasi manajemen pemerintahan di Amerika Serikat dalam perkembangannya mampu memberikan pelayanan publik yang semakin baik dan memuaskan bagi masyarakat. Kepentingan publik seperti dibidang "kesehatan", perumahan", "transportasi" dan lain-lain betul dapat dirasakan memuaskan bagi masyarakat, meskipun kondisi saat ini sedang mengalami krisis ekonomi. Adapun di Indonesia kebijakan privatisasi (kerjasama pemerintah-swasta) memang belum berjalan dengan optimal terutama dalam pembangunan infrastruktur. Akan tetapi pemerintah pada periode rezim SBY-Budiono sangat serius bagaimana kebijakan PPP dapat berjalan optimal. Karena pemerintah sudah pasti sangat membutuhkan mobilisasi pendanaan untuk membangun infrastruktur yang masih dinilai oleh



masyarakat kurang baik. Kebutuhan anggaran bagi pembangunan infrastruktur masih memerlukan mobilisasi dana sebesar 1400 triliun. Agar supaya para investor tertarik dengan tawaran pembangunan infrastruktur terutama dibidang transportasi banyak hal yang harus dipersiapkan oleh pemerintah terutama ”percepatan penyelesaian reformasi dan transformasi birokrasi”. Namun suatu hal yang diyakini dalam kebijakan ”kemitraan” di Amerika Serikat, PPP merupakan upaya melakukan ”efisiensi” dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan.

Kemudian pada sesi diskusi yang kedua Linder mengajak mendiskusikan ”permasalahan yang dihadapi ketika akan melakukan kerjasama pemerintah-swasta”, seperti dikutip dibawah ini.

3.2.2 P-P partnership as problem conversion

A variation on the management reform, partnerships are viewed from this perspective, not as a tool for changing managerial practices, but rather as a universal fix for most problems attending public service delivery. The task for government managers shifts from getting their own practices in line with entrepreneurial mores to reframing the problems they face in a way that will attract profit-seeking collaborators. In other words, commercialize problems to bait the marketplace. Here, the manager's duty is not to reform herself or himself but to induce others, wise to the ways of the market, to perform government's tasks for less money. The intent of the United Nations Development Program for the Urban Environment (1996), for example, is to accelerate private sector involvement by creating business opportunities out of gaps in infrastructure. Private firms bring their know-how and their capital. Government eases the regulatory and tax burdens and may add funds. The public gets its roads and water treatment. What distinguishes this venture from the machine politics of a century ago, in part at least, is the promoter's apparent obliviousness to the temptations of kickbacks and patronage. Will prospective partners be judged on noncommercial grounds? Where there is substantial money to be made, commercializing public problems can raise special difficulties with oversight. The other major difference comes from the partnering mechanism replacing the standard procurement-by-contract with some kind of joint-investment arrangement.

Pembahasan diskusi yang kedua diatas jika diterjemahkan secara bebas yaitu bahwa; PPP sebagai ” KONVERSI MASALAH ’. Suatu variasi dalam reformasi manajemen, antara lain jika kemitraan (*partnership*) dipandang dalam perspektif ini, sebenarnya



tidak hanya sebagai alat yang mampu melakukan perubahan pelaksanaan manajemen, akan tetapi harus mampu menghantarkan pada perbaikan terhadap permasalahan yang menyangkut mengenai "pelayanan publik". Untuk itu tugas para pejabat publik, menarik garis batas untuk mempraktekan sesuai dengan semangat kewirausahaan (*entrepreneurships*) agar bisa mencairkan permasalahan yang dihadapi dengan dunia usaha (para kolaborator) yang berorientasi mencari keuntungan (*provit seeiking*). Dengan kata lain, permasalahan komersialisasi sebagaimana dalam pasar, bukan para manajer bisnis melakukan reformasi terhadap dirinya sendiri, akan tetapi dilakukan untuk mendorong kepada mereka mau melakukan perubahan (para pejabat publik) melalui kebijakan sesuai hukum pasar dalam rangka melakukan kegiatan yang dulunya sebagai tugas-tugas pemerintahan, yang oleh karena kekurangan anggaran (keuangan). Tujuan dari Program Pembangunan PBB untuk Lingkungan Perkotaan (1996), misalnya adalah untuk mempercepat keterlibatan sektor swasta dengan menciptakan peluang bisnis dari kesenjangan dalam infrastruktur. Perusahaan swasta membawa modal mereka untuk membangun infrastruktur yang pemerintah menghadapi kekurangan dana. Pemerintah dengan kemudahan melakukan regulasi beban pajak maka dapat menambah dana. Dengan dana dari pajak tersebut masyarakat mendapatkan akses jalan dan pengolahan air. Memang pada abad yang lalu usaha usaha diatas sebagai mesin politik, akan tetapi sangat rentan mendorong terjadinya godaan suap dan kolusi atau nepotisme. Suatu pertanyaan yang mendasar adalah apakah calon mitra (*prospective partners*) dinilai berdasarkan atas kriteria non-komersial, artinya dengan adanya uang besar akan dijadikan sebagai sarana mengkomersilkan masalah publik, akan dapat meningkatkan kesulitan yang spesifik dari sudut pelaksanaan pengawasan. Perbedaan utama lainnya berasal dari pengaturan mekanisme standar-kontrak antara mitra (*partners*) dengan beberapa jenis pengaturan yang disepakati dalam kerjasama investasi.

Dalam sesi diskusi yang kedua Linder (1999) menjelaskan bahwa semakin disadari pentingnya "kemitraan" tersebut dapat dilaksanakan dengan melalui kotrak kerjasama investasi yang saling menguntungkan. Dengan mendorong para pejabat publik untuk melakukan perubahan terhadap pemikiran konsep "kemitraan" melalui "semangat kewirausahaan" (*enterpreneurship*). Dalam penafsiran pada sesi kedua yaitu bahwa "konsep kemitraan" dibahas dari aspek "proses *problem solving*" yang dihadapi birokrasi pemerintahan yang tidak efisien (inefisiensi) ditengah-tengah pemerintah menghadapi "kekurangan anggaran dalam pembangunan kegiatan proyek pemerintah. Kemudian dalam sesi diskusi yang ketiga penafsiran PPP

ditinjau dari aspek "MORAL REGENERATION", sebagaimana dijelaskan dibawah ini.

3.2.3 P-P partnership as moral regeneration

Each of the foregoing usages depicts partnership as a vehicle for bringing government closer to the market, either as a deal maker or as a pseudoentrepreneur. In both instances, competitive market exchanges appear as a model deserving emulation. The neoliberal's faith in the superiority of market-mediated relations helps reinforce whatever other influences are at work driving government to embrace market incentives. Similarly, it takes a neoliberal's sense of agency, holding that change for the better can be engineered through properly organized efforts, to inspire the confidence in partnership arrangements displayed here. Neoconservatives, in contrast, are more likely to view partnerships as a middle ground between public and private, rather than as a comprehensive tool for remaking government in the market's image.

A more subtle distinction becomes apparent when we consider the effects that partnerships are intended to have on the people involved. Performance aside, there are certain features of government provision that convey official sanction, desert, entitlement, or worth that are largely absent from anonymous market exchanges, mediated by money rather than eligibility. In rejecting government for some forms of the public's business, the neoliberal is implicitly also taking exception to the noncommercial differentiations that government programs rely upon. These are thought to have a corrosive influence on those served, as well as on those doing the serving. Of course, the opportunity costs of (unreformed) government programs and their tax implications are always a prominent concern. And yet, consider the efforts of the Clinton Administration to link welfare to work. Without work, the argument goes, welfare cultivates dependency and, at the same time, generates bureaucratic waste. Part of the impetus behind welfare reform can be found behind management reform. Commercial bases for doing the public's business are less fraught with moral judgments and are thus less corrosive to the human spirit. Hence, getting government managers involved as market participants, say through partnering arrangements, should have a salutary moral effect on them as well.

Dalam sesi ketiga ini jika diterjemahkan secara bebas yaitu sebagai berikut; PPP sebagai 'MORAL REGENERATION.' "Kemitraan" (*partnerships*) digambarkan

seperti kendaraan yang dibawa menuju ke arena pasar, baik pemerintah sebagai pembuat kesepakatan atau sebagai *pseudo entrepreneur*. Dalam hal ini suatu pertukaran yang muncul di arena pasar yang kompetitif merupakan model ibarat seperti pemberian jasa atau penghargaan dalam suatu perlombaan. Sedangkan kalangan neoliberal, lebih mengunggulkan dan membantu memperkuat relasi pasar melalui berbagai mediasi agar mempengaruhi pemerintah untuk memberikan insentif pasar. Oleh sebab itu pada dasarnya kalangan neoliberal memegang kendali perubahan melalui upaya rekayasa yang terorganisir dengan baik, untuk meyakini bahwa "konsep kemitraan" (*partnerships*) merupakan jalan yang terbaik yang perlu ditampilkan. Adapun kalangan Neokonservatif, pandangan sebaliknya, lebih cenderung memandang konsep "kemitraan" (*partnerships*) sebagai jalan tengah antara masyarakat dan swasta, artinya bahwa "kemitraan" secara komprehensif bukan sebagai alat bagi pemerintah dalam membuat atau memperbaharui citra "pasar" sebagai mekanisme koordinasi. Perbedaan keduanya terhadap konsep "kemitraan" (*partnerships*) secara hakiki menjadi memperjelas bahwa "kemitraan" lebih mempertimbangkan keterlibatan "masyarakat" di dalamnya. Di samping itu "kinerja" pemerintah dalam menerapkan hak, nilai dan "sanksi" terhadap beberapa ketentuan dalam pasar bursa (*market exchanges*) bagi yang sebagian besar tidak menghadiri, secara layak dapat dimediasi dengan uang. Penolakan pemerintah terhadap beberapa bentuk bisnis publik, bagi kalangan neoliberal secara implisit melakukan perkecualian terhadap perbedaan kegiatan non komersial yang terikat dengan program pemerintah. Hal tersebut diduga secara korosif akan mempengaruhi terhadap yang dilayani maupun terhadap yang melayani. Oleh sebab itu pengaruh terhadap pembiayaan dari program pemerintah tersebut, akan menjadi perhatian yang serius terutama yang berimplikasi terhadap pajak. Akan tetapi upaya yang dilakukan *Clinton Administration To Link Welfare To Work* (CALWW), memberikan argumen bahwa "kesejahteraan dapat memupuk ketergantungan, namun jika tidak didukung dengan kerja yang ulet atau bahkan tanpa bekerja, akan mengotori yang dapat mengakibatkan penyakit birokrasi bagi para generasi yang akan datang. Oleh sebab itu sesungguhnya "reformasi kesejahteraan" akan ditemukan dibalik keberhasilan reformasi manajemen. Namun komersialisasi yang menjadi dasar untuk melakukan bisnis publik kurang menggunakan pertimbangan moral dan semangat jiwa manusia, oleh karena itu para pejabat publik yang ikut terlibat dalam penetapan kebijakan sebagai pelaku pasar, seharusnya dalam "kontrak" kerjasama pemerintah-swasta memiliki dan mengandung efek moral, untuk melindungi para generasi dan bermanfaat bagi kepentingan banyak pihak".

Dalam diskusi pada sesi ketiga pembahasan terhadap penafsiran PPP yang fokus mengenai "moral generasi" dimaksudkan bahwa dalam upaya pemerintah melakukan kegiatan bisnis publik, tetap mampu menjaga dan mempertimbangkan secara bijaksana terhadap moral dan semangat jiwa manusia, tingkat kesejahteraan, melindungi kepentingan para generasi yang akan datang agar tidak mewariskan masalah yang bertambah berat bagi para generasi, agar kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara tetap eksis. Kesimpulan pada diskusi sesi ketiga merupakan landasan nilai-nilai yang penting dan strategis dalam menerapkan PPP. Bagi Indonesia yang sedang semangat dan angresif melakukan kegiatan privatisasi landasan nilai di atas sudah seharusnya menjadi pertimbangan mutlak. Pengalaman yang lalu dalam melakukan penjualan saham di Bursa effect (privatisasi model IPO), seperti PT. Indosat Tbk, dan yang terbaru di PT. Krakatau Steel Tbk, karena dijual ke publik dengan harga yang murah dan tidak transparan, menjadi perdebatan publik yang dapat berimplikasi politik. Artinya efek kerugian negara yang besar maka pada akhirnya masyarakat juga yang dirugikan yaitu hilangnya aset negara tersebut ketangan para spekulasi yang tidak jelas. Contoh kasus di Indonesia tersebut dapat dikatakan kurang sesuai dengan semangat PPP sebagaimana yang ditafsirkan pada sesi ketiga di atas. Untuk selanjutnya diskusi pada sesi keempat akan dibahas mengenai penafsiran PPP sebagai "Pergeseran Risiko", seperti diuraikan di bawah ini.

3.2.4 P-P partnership as risk shifting

The usage here portrays partnering as a means of responding to fiscal stringency on the part of the government. The program's advocates are typically speaking from official positions within government and express concerns about leveraging public capital for infrastructure and other capital-intensive projects. From the government's perspective, the partnership arrangements are a means of getting private interests to sign on, and they promise profit potential for doing so. The British Treasury's Private Finance Initiative (1997) encourages government managers to refashion property-rights assignments to attract private capital to shoulder start-up costs. Through special lease-purchase arrangements, private investors assume the financial risks of ownership, once the projects are complete. The rhetoric in this instance is similar to that coming out of the European Union, as mentioned earlier. It follows the logic of load shedding but stops short of full privatization. In effect, government is exhorted to do more with less. This usage fits squarely in neither one ideological camp nor the other, because we

also find this kind of thinking in the New Deal liberal's support for fundeling public money directly to cities for redevelopment partnerships with local developers and business interests.

In the latter case, it represents a pragmatic coalitional strategy for ensuring sufficient support for these projects in business-dominated jurisdictions. In more colorful terms, it promises enough pork to go around. The neoconservative's construction, however, puts business on the check-writing side. When partnering works the way it is supposed to, business partners help bring fiscal restraint to these projects and insure their financial viability.

Pada sesi keempat topik diskusi dengan tema “PPP as risk sifting” (PPP sebagai pergeseran risiko) sebagaimana dikutip di atas jika diterjemahkan secara bebas yaitu sebagai berikut; Pengertian “kemitraan” disini dapat diartikan sebagai instrument yang menggambarkan respon pihak pemerintah terhadap keluhan mengenai ketatnya masalah keuangan negara atau fiskal. Dukungan terhadap program-program pembangunan infrastruktur untuk kepentingan publik dan proyek padat modal lainnya, yang secara resmi disampaikan oleh pemerintah, biasanya tetap menunjukkan kekhawatiran atas pemanfaatannya. Dari perspektif pemerintah, “kemitraan” diartikan sebagai sarana bagi kepentingan swasta (*private*) dan mereka menjanjikan adanya potensi keuntungan setelah penandatanganan kontrak kerjasama pemerintah-swasta dijalankan. Departemen Keuangan Inggris, mendorong terhadap pejabat publik PFI (*Private Financial Inisiative*) tahun 1997, agar mengubah kembali penandatanganan hak milik dengan mengajak atau mendekati pemodal swasta untuk mau mendukung biaya awal. Melalui perjanjian sewa-beli maka investor swasta beranggapan bahwa sebagai pemilik akan menanggung risiko keuangan kepemilikan, setelah proyek selesai. Sebagaimana yang disebutkan sebelumnya, lazimnya akan beretorika dengan keluar dari keanggotaan Uni Eropa. Jika mengikuti pemikiran *load shedding* maka privatisasi secara penuh akan berhenti sesaat. Dengan demikian akibatnya, pemerintah didesak sedikit atau banyak untuk melakukan tindakan yang tepat sesuai dengan diantara salah satu ideologi dari ideologi lainnya. Sebab pada kenyataannya ditemukan pemikiran dari ideologi liberal di New Deal, yang mendukung terhadap penyaluran dana dari uang rakyat secara langsung ke kota untuk kepentingan bisnis dalam rangka membangun kembali kerjasama pemerintah-swasta yaitu dengan pengembang lokal. Dalam kasus terakhir ini, strategi perwakilan dari koalisi pragmatis memastikan dukungan yang cukup terhadap

kegiatan proyek-proyek di wilayah hukum bisnis yang dikuasai. Dalam istilah yang lebih bermacam-macam privatisasi tersebut cukup menjanjikan dengan kerjasama swasta yang antara lain di lingkungan peternakan babi. Pemikiran kembali dari kaum neo-konservatif, melakukan pengecekan kembali terhadap perjanjian yang tertulis, dengan menempatkan sisi bisnis, ketika “kemitraan” bekerja yang didukung untuk membantu mitra bisnis dalam hal pengetatan keuangan yang dibawa untuk membiayai proyek-proyek yang dapat menjamin kelangsungan kondisi keuangan mereka”.

Pendapat Linder pada sesi diskusi keempat ini banyak memberikan gambaran mengenai kontrak kerjasama antara pemerintah-swasta, bagaimana skema keuntungan dapat diperoleh kedua belah pihak secara seimbang, walaupun kedua belah pihak menyadari suatu ketika akan terjadi risiko yang harus ditanggung oleh masing-masing. Walaupun pandangan secara ideologis dari kalangan neo konservatif masih ada keraguan dan selalu melakukan pengetatan terhadap konten perjanjian tertulis, terutama untuk selalu melakukan kontrol terhadap pengetatan keuangan kedua belah pihak demi untuk kelangsungan bisnis mereka. Bahkan dalam kesempatan ini diberikan contoh kemitraan pemerintah-swasta yaitu dalam proyek pengembang dan proyek peternakan, maka keuntungan bagi pemerintah (*benefit*) adalah dengan dibangunnya sebuah kota oleh pengembang swasta melalui kontrol yang ketat dari pemerintah, dalam arti pemerintah menetapkan standar ”*master plan* perencanaan wilayah dan kota, maka akses yang untuk kepentingan publik dapat dibangun dan dipenuhi dengan baik oleh pengembang, sehingga manfaat yang dirasakan oleh masyarakat adalah jaminan kenyamanan dan keindahan kota yang dinikmati warganya. Situasi seperti tersebut di Indonesia cukup sulit ditemukan daerah kota yang dibangun oleh pengembang. Karena sebagian besar melenceng dan tidak konsisten dengan *master plan* kota, sehingga pertumbuhan kota di Indonesia cenderung semrawut (*urban sprawl*), terutama dalam pengaturan infrastruktur transportasi. Demikian pula dalam proyek peternakan dikerjasamakan kepada swasta, di samping pemerintah akan mendapatkan keuntungan finansial dari proyek tersebut juga pemerintah akan dapat manfaat (*benefit*) yang bisa dinikmati masyarakat di samping penyerapan tenaga kerja lokal juga pengamanan dari aspek polusi pencemaran dari limbah peternakan tersebut. Meskipun demikian dalam kontrak kerjasama pemerintah -swasta pasti akan banyak dijumpai permasalahan yang mengakibatkan terjadinya sengketa kedua belah pihak. Oleh sebab itu jika terjadi pergeseran risiko maka melakukan pengecekan kembali terhadap

perjanjian tertulis harus tercantum dalam agenda kontrak supaya dapat menjaga kelangsungan azas kemanfaatannya masing-masing. Di pihak pemerintah manfaat bagi masyarakat harus terlindungi dan bagi pihak swasta kondisi bisnis bisa dijamin kelangsungannya.

Selanjutnya pembahasan penafsiran tentang PPP pada sesi kelima dengan topik PPP merupakan "RESTRUKTURISASI PELAYANAN PUBLIK" sebagaimana dikutip di bawah ini.

3.2.5 P-P partnership as restructuring public service

Part of the neoconservative's objection to government reflects concerns about its growth. Recent thinking about the engines of this growth continues to owe a debt to Lowi (1979) for singling out interest-group liberalism as the culprit. In his scenario, government agencies are set upon by legions of interests demanding money and services. The agencies respond, having been given (in error) the discretion and authority to do so. The regrettable result is government out of control, overburdened and overextended. The two putative solutions are to take the discretion away (Lowi's) or to devolve the responsibilities to other levels of government more used to saying no. Several decades later, we have two unintended consequences of these fixes. First, the administrative procedures intended to structure agencies' discretion have restricted their ability to adapt to changing circumstances. Second, those local agencies, expected to say no, have been less able to cope with demands from the inside. Public sector employees in the United States have unionized in record numbers.

Partnerships can address both. In theory, partnerships can not only relieve projects of some of the weight of administrative procedures, at least on the private partners' side, they can also move from a public to a private workforce, one that is disciplined by the labor market. In conventional labor-management relations, the management's efforts to shift work outside a unionized plant to nonunion employees (also called out sourcing) is reason enough to strike. For public employees who are typically prohibited from striking in the United States, the recourse is less clear. Partnerships can serve as a means for effectively deregulating employment relations through the substitution of unorganized workers (Supiot, 1996). The approach of labor and liberal governments might well be the reverse. Partnerships could also be used to control labor standards via formal agreements on wages, as well as noncommercial features, such as gender and

racial discrimination. This has been a recent trend in international trade agreements and contracting in some large cities. In this case, partnerships appear to provide a vehicle that can move in either direction.

Pada sesi kelima (5) ini jika diterjemahkan secara bebas yaitu 'PPP -P kemitraan sebagai "restrukturisasi pelayanan publik", bagi kalangan neo konservatif mencerminkan perhatian terhadap pemerintah atas upaya-upaya melakukan "pertumbuhan" atau pembangunan. Pemikiran saat ini yang dikemukakan oleh Lowi (1979) tentang mesin pertumbuhan yang berkelanjutan yang berada di luar kepentingan kelompok "Liberalisme" sebagai pelakunya. Dalam skenario ini, instansi pemerintah ditetapkan oleh legium yang berkepentingan menuntut uang dan jasa. Meskipun tindakan atas wewenang dan kebijaksanaan yang dilakukannya mengandung kesalahan. Hal tersebut disesalkan dan dianggap beban pemerintah terlalu berat dan diluar kendali. Untuk itu Kedua solusi tersebut sebagai kebijakan yang diberikan kepada pemerintah pada tingkatan yang lain agar bisa digunakan untuk menolak atau mengatakan "tidak". Beberapa dekade kemudian, kita memiliki dua konsekuensi yang tidak diinginkan dari perbaikan ini. Pertama, prosedur administratif dimaksudkan bahwa kebijakan dalam struktur kelembagaan 'telah membatasi kemampuan mereka untuk beradaptasi dengan keadaan yang berubah. Kedua; badan-badan lokal, diharapkan dapat mengatakan tidak, untuk mengatasi dari dalam yang dianggap kurang mampu, bagi pegawai pemerintah Amerika Serikat yang telah memiliki sejumlah catatan diperserikatannya. Kemitraan dapat mengatasi keduanya. Secara teori, kemitraan tidak hanya dapat mengurangi proyek-proyek dari beberapa prosedur administratif yang ketat, setidaknya di samping mitra swasta, mereka juga dapat berpindah dari publik (pegawai pemerintah) ke tenaga kerja swasta, asalkan memenuhi salah satu syarat yang ditaati sesuai pasar tenaga kerja. Dalam hubungan buruh-manajemen konvensional, upaya manajemen untuk pembagian kerja shift di luar jam kerja untuk karyawan diluar perserikatan (juga disebut *out sourcing*) cukup beralasan untuk mogok. Bagi pegawai pemerintah yang biasanya dilarang atau dihalangi melakukan pemogokan di Amerika Serikat, menjadi sumber yang kurang jelas. Kemitraan (*partnerships*) dapat berfungsi sebagai alat secara efektif untuk mengatur hubungan kerja bagi penyelesaian penggantian para pekerja yang tidak terorganisir atau pekerja lepas (Supiot, 1996). Pendekatan pemerintah Liberal tentang ketenagakerjaan mungkin bertindak sebaliknya. Kemitraan juga bisa digunakan untuk mengontrol standar upah ketenagakerjaan

atau perburuhan melalui kesepakatan formal dengan mengutamakan aspek nonkomersial, seperti gender dan diskriminasi rasial. Hal Ini telah menjadi tren baru dalam perjanjian perdagangan internasional dan kontrak di beberapa kota besar. Dengan demikian munculnya “kemitraan” menjadi kendaraan yang menyediakan tempat untuk dapat bergerak menuju jalan yang lebih terarah”.

Pada sesi diskusi yang kelima persepsi tentang PPP menjadi perdebatan yang cukup alot antara kubu neo konservatif dengan kubu liberal dalam melakukan perubahan paradigma terhadap pelayanan publik. Pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan yang cepat terutama untuk pembangunan perkotaan memang lebih tepat diserahkan kepada para pengembang melalui kontrak yang bisa disepakati bersama. Adapun pengaturan mengenai ketenagakerjaan bisa dilakukan dengan pengaturan yang lebih baik. Bahkan dengan “kemitraan” dapat mampu diselesaikan mengenai tenaga kontrak atau *out sourcing*, demikian pula perpindahan para pegawai pemerintah ke swasta juga dapat dilakukan sesuai dengan persyaratan dalam bursa tenaga kerja. Melalui “kemitraan” dapat pula dijadikan momentum untuk mengatur kembali standar upah ketenagakerjaan yang lebih layak, bahkan sekalipun yang lebih bersifat non komersial terhadap persamaan gender yang bersifat tidak diskriminatif. Dengan demikian melalui “kemitraan” juga mengawali “penataan kembali format pelayanan publik yang lebih tertata dengan baik. Kemudian dikatakan pula bahwa dengan “kemitraan” bisa menjadi kendaraan yang bergerak cepat dalam rangka menyediakan infrastruktur pelayanan publik yang lebih terarah.

Pada sesi diskusi keenam sebagai sesi terakhir dari pembahasan tentang macam-macam penafsiran PPP yang telah dikaji dari berbagai aspek. Dalam sesi keenam menafsirkan PPP sebagai bentuk “*power sharing*” atau pembagian kekuasaan, seperti dikutip dibawah ini.

3.2.6 P-P partnership as power sharing

Although privatization has been promoted by some as empowerment because it devolves control vertically downward toward the consumer, partnerships, according to this sixth usage, spread control horizontally, especially in regulatory matters where control has been concentrated in the government. Partnerships as power sharing can alter business-government relations in fundamental ways. First, an ethos of cooperation and trust replaces the adversarial relations endemic to command-and control regulation (Ghere, 1996). Second, any relationship between partners will involve some mutually

beneficial sharing of responsibility, knowledge, or risk. In most instances, each party brings something of value to the others to be invested or exchanged. Third, there is an expectation of give-and-take between the partners, negotiating differences that were otherwise litigated. For the neo conservative, power sharing can take the teeth out of regulation, making it less rigid, punitive, and arbitrary. Although the neoconservatives are not opposed to the government using force and coercion to preserve order, using coercion to force firms to change the way they make their business decisions is objectionable. The neoliberal typically goes further and supports commercialization of environmental problems, as opposed to the liberalization of compliance schedules and control requirements.

*What kinds of control are shared in practice is another matter. The U.S. Environmental Protection Agency (EPA; 1998a, 1998b) operates extensive partnership programs for each of its major areas of responsibility. Some are promotions to provide technical assistance for recycling or waste disposal on a voluntary basis. Others enlist firms in programs that promise reductions in reporting and control requirements for those willing to demonstrate higher abatement levels and share their control strategies with their competitors. The market lure is cost savings, technical assistance, and flexibility in monitoring and enforcement. The agency, on the other hand, gains an opportunity for intensive social marketing, roughly analogous to the Salvation Army's exchange of soup for sermons. Here, the partnership falls under the rubric of reengineering government, stimulating innovation and cost savings. Nevertheless, regulatory control in EPA's case seems to be parceled out very sparsely and only to trusted firms. This seems to have little to do with the neoconservative's preference for loosening regulatory controls. As with the usage of partnerships as restructuring public sector employment, the power sharing idea can harbor a liberal's intent behind its neo conservative face. (Stephen H Linder, *Coming To Terms With The PPP*, University of Texas, Houston, *American Behavioral Scientist*, vol 43, 1 september 1999, Sage Publications Inc,).*

Kutipan di atas jika diterjemahkan secara bebas yaitu "PPP sebagai "pembagian kekuasaan". Meskipun privatisasi telah mendorong terhadap pemberdayaan dalam memindahkan atau menyerahkan fungsi control yang selama ini sesuai peraturan dikendalikan atau terkonsentrasi di pemerintah secara vertikal, kini diserahkan kepada konsumen, kemitraan, sehingga lebih menyebar kesamping atau horizontal. Kemitraan sebagai pembagian kekuasaan dapat mengubah secara

mendasar hubungan antara pemerintah dengan pebisnis. Pertama; menempatkan kembali hubungan yang mengatur perintah dan pengawasan yang selama ini dipertentangkan dengan etos kerja sama dan kepercayaan (Ghere, 1996). Kedua; dalam “kemitraaan” terdapat hubungan yang saling menguntungkan secara bersama dalam hal tanggung-jawab, pengetahuan dan risiko. Dalam banyak hal, masing-masing pihak antara pemerintah-swasta, membawa sesuatu yang berharga kepada yang lain untuk saling berinvestasi dan mengadakan pertukaran dalam kemitraan tersebut. Ketiga, “kemitraan” memberikan harapan dalam suatu proses “negosiasi” yang mungkin saling berbeda keinginan serta adanya *take and give* antara kedua belah pihak. Bagi kalangan neo konservatif, berpandangan bahwa “kemitraan sebagai “pembagian kekuasaan” dapat mengambil alih dengan pembuatan peraturan yang tidak kaku, aturan yang bersifat sewenang-wenang dan pemberian sanksi atau hukuman tertentu. Meskipun neokonservatif tidak menentang pemerintah untuk menggunakan kekerasan dan pemaksaan dalam mempertahankan ketertiban dengan memaksa agar perusahaan-perusahaan mau mengikuti perubahan yang sesuai dengan keputusan bisnis mereka. Sedangkan bagi kalangan neoliberal ini biasanya (cirinya) mendukung dan memajukan atau memperjuangkan komersialisasi masalah-masalah lingkungan yang bertentangan dengan tuntutan liberalisasi yang sesuai aturan aturan pengawasan. Namun dalam prakteknya apakah akan dilakukan kontrol bersama sama adalah sesuatu hal yang lain. *Envirometal Ptrotection Agency* Amerika Serikat (EPA, 1998a, 1998b) menjalankan “program-program kemitraan” sangat ekstensif dalam wilayah yang menjadi tanggung jawabnya. Beberapa promosi memberikan atau menyediakan bantuan teknis untuk pembuangan limbah daur ulang secara sukarela. Kemudian perusahaan-perusahaan lainnya yang terdaftar, dalam program-programnya menjanjikan penurunan persyaratan pelaporan dan kontrol dan mereka bersedia menunjukan ke tingkat yang lebih tinggi dan strategi pembagian kontrol dengan pesaing mereka. Dalam pasar yang mengundang pikatan atau iming-iming biasanya mensyaratkan tentang penghematan biaya, bantuan teknis, fleksibilitas dalam pemantauan dan penegakan hukum. Kemudian pada sisi yang lain, badan ini (EPA) memberikan kesempatan keuntungan yang intensif dalam arena pasar yang dianalogikan seperti melakukan pertukaran *soup* oleh Salvation Army dengan memberikan ceramah-ceramah agama. Di sini, kemitraan ini berada di bawah rubrik yang diatur atau direkayasa pemerintah terutama mengenai upaya mendorong tumbuhnya inovasi dan penghematan biaya. Namun demikian, dalam kasus EPA pengaturan tentang kontrol kelihatannya jarang dilakukan kecuali terhadap perusahaan-perusahaan yang dipercaya. Ini tampaknya

memiliki sedikit hubungan dengan preferensi *neoconservative* untuk melonggarkan aturan kontrol. Kemitraan yang digunakan “sebagai restrukturisasi kerja sektor “publik” dan “pembagian kekuasaan” sesungguhnya merupakan gagasan atau ide kalangan kaum liberal yang berada dibalik wajah neo konservatif tersebut.

Pada sesi diskusi keenam yang menafsirkan PPP sebagai “pembagian kekuasaan”, di pemerintahan Amerika Serikat tetap terjadi perebatan yang cukup menarik antara kubu “neo konservatif” dengan neo liberalis. Meskipun kedua kubu tersebut sama-sama menginginkan pemerintahannya harus melakukan perubahan sesuai dengan keinginan arena pasar. Hanya kaum neo konservatif lebih menekankan kontrol pemerintah tetap harus dilakukan, meskipun tidak harus *rigid* dan sewenang-wenang. Ketika kemitraan antara pemerintah-swasta dijalankan, kewenangan pemerintah telah diserahkan kepada pasar atau konsumen dan perusahaan swasta, memang yang menjadi persoalan kedepan adalah bagaimana mengatur “kontrol” yang efektif terhadap mitra bisnis agar tidak mengganggu kepentingan publik di satu pihak dan juga dapat dilakukan penghematan biaya oleh perusahaan-perusahaan tersebut. Namun dikalangan perusahaan yang sudah dipercaya telah memberikan jaminan bahwa mereka akan menjalankan komitmennya dengan baik dan bahkan secara sukarela mereka mengeluarkan biaya untuk melakukan daur ulang suatu limbah yang kemungkinan dapat mengganggu kepentingan publik misalnya dalam hal polusi udara.

Berdasarkan kajian penafsiran PPP yang dirumuskan oleh Linder (1999) tersebut diatas yaitu mulai dari penafsiran PPP dari aspek; “reformasi manajemen, konversi masalah, moral regenerasi, pergeseran risiko, restrukturisasi pelayanan publik dan pembagian kekuasaan” dapat memberikan wawasan yang lebih luas tentang pemahaman PPP. Terutama bagi para praktisi akan menambah kemampuan *judgement* dalam pengambilan keputusan privatisasi dengan menggunakan PPP yang pada saat ini terus digulirkan oleh pemerintah terutama dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia. Oleh karena masing-masing aspek dari enam sesi diskusi diatas sudah diuraikan secara mendalam, maka pada kesempatan penutup pembahasan tentang macam-macam penafsiran PPP tidak lagi menjelaskan kembali satu persatu dari enam macam penafsiran tersebut. Akan tetapi penulis menegaskan kembali bahwa pada hakekatnya PPP yang sudah menjadi *trend* kebijakan pemerintah, hendaknya pendapat di atas menjadi referensi dalam kajian baik pada tingkat formulasi, implementasi maupun evaluasi kebijakan PPP, agar di samping PPP dapat berjalan dengan akselerasi yang tinggi juga tetap memperhatikan aspek kepentingan dan kemanfaatan bagi masyarakat luas.

3.3 KUNCI SUKSES PPP (KEY TO SUCCESS PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS)

Setelah diuraikan pengertian PPP dan macam-macam penafsiran PPP untuk selanjutnya dibahas mengenai kunci sukses pelaksanaan PPP, menurut Hanh Lee Griffin (2009) mengatakan; ada beberapa aspek kunci sukses PPP yaitu sebagai berikut:

- a. *Consensus on what to build, funding shares, method of payment*; dalam terjemahan secara bebas yaitu kunci sukses PPP adalah mengembangkan konsensus atau kesepakatan serta pembagian pendanaan dan metoda pembayaran;
- b. *Legal authority*; artinya bahwa dalam pelaksanaan PPP memiliki kewenangan yang kuat dari aspek legalitas;
- c. *Stabel revenue stream*; artinya bahwa dalam pelaksanaan PPP terjamin akan kelangsungan pendapatan yang stabil;
- d. *Funding firewalls; private sector trust*; yang melaksanakan PPP adalah sektor swasta yang dipercaya atau kredibel; terutama dari kesiapan pendanaanya.
- e. *Appropriate allocation of risk*; artinya bahwa risiko sedapat mungkin diatur secara seimbang antara kedua belah pihak;
- f. *Cost and schedule control*; artinya bahwa pembiayaan selalu terkontrol melalui penjadwalan yang ketat;
- g. *Experienced project management*; artinya bahwa yang melaksanakan PPP adalah dilakukan oleh manajemen proyek yang berpengalaman;
- h. *Product orientation not process orientation*; artinya bahwa dalam pelaksanaan PPP selalu berorientasi pada hasil atau produksi bukan orientasi pada proses;
- i. *Focused agency mission*; artinya bahwa pelaksanaan PPP selalu fokus pada misi organisasi;
- j. *Clear decision making authority*; artinya bahwa kewenangan dalam membuat keputusan selalu tuntas.

Pelaksanaan PPP agar berhasil dengan baik secara konseptual membutuhkan sepuluh (10) persyaratan yang harus dipenuhi oleh kedua belah pihak antara pemerintah dengan sektor swasta. Jika dilihat substansi kunci sukses pelaksanaan PPP masing-masing pihak dituntut kesiapannya memenuhi kriteria ideal tersebut. Di pihak pemerintah kesiapan yang mutlak dipenuhi adalah; aspek legalitas yang kuat, kebijakan yang dibuat harus *clear (good policy)*, menangani PPP dengan



manajemen yang berpengalaman, Organisasi PPP berorientasi pada misi dan hasil, melakukan kontrol yang ketat untuk mengurangi risiko tuntutan publik, menjaga dan memelihara konsensus dan komitmen, menjamin kepastian hukum. Sedangkan kesiapan yang mutlak dipenuhi bagi sektor swasta adalah; perusahaan yang dimiliki kredibel dan dipercaya, memiliki pendanaan yang kuat, memiliki manajemen risiko yang baik, pendapatan perusahaan stabil, perusahaannya berpengalaman dalam manajemen proyek. Ketika kedua belah pihak mengadakan kerjasama dalam pembangunan infrastruktur, maka kedua belah pihak sepakat untuk; membangun konsensus dan kepercayaan, pembagian pendanaan yang disepakati dalam kontrak, kesepakatan metoda pembayaran. Sesuai dengan uraian tersebut jika kunci sukses yang telah dijabarkan secara detail dilaksanakan oleh kedua belah pihak dengan baik maka pelaksanaan *public private partnership* akan benar-benar berhasil dengan sempurna.

3.4 MODEL PENDANAAN PPP ANTARA PEMERINTAH-SWASTA

Pembahasan mengenai pendanaan dalam skema kerjasama Pemerintah-swasta, akan memberikan wawasan yang luas terutama kajian yang menyangkut berbagai aspek latar-belakang model-model pendanaan pelaksanaan PPP di Indonesia. Persoalan yang paling penting dan strategis selama ini adalah pada faktor skema pendanaan yang sama sama saling menguntungkan bagi pemerintah dan swasta sehingga para investor merespon dengan cepat setiap penawaran proyek pemerintah yang memerlukan pendanaan dari pihak swasta, terutama untuk pembangunan infrastruktur. Pada sub bab ini akan melakukan kajian yang terkait dengan model pendanaan sebagaimana yang dapat dilihat pada gambar dibawah ini. Dalam gambar tabel tersebut merupakan topik mengenai pola campuran pendanaan pemerintah-swasta dalam membiayai proyek yang terkait dengan pelayan publik. Aspek yang dikaji dalam pola pendanaan tersebut antara lain; peran pemerintah-swasta dalam penyediaan pendanaan, nilai-nilai, hubungan pemerintah dengan penyedia dana swasta, penyediaan dana pemerintah, pertanggung-jawaban dan contoh-contoh pendanaan. Dari aspek-aspek tersebut kemudian dikaitkan dengan antara lain; bentuk pendanaannya misalnya; sponsor, bantuan atau subsidi, kemudian pola kerjasama atau kemitraan, selanjutnya dikaitkan dengan bentuk-bentuk kontraknya serta pendanaan publik dan keuntungan perusahaan. Dengan melalui diskripsi yang ditampilkan dalam gambar tabel di bawah tersebut akan terlihat relasi antara aspek-aspek tersebut dengan aspek lainnya yang dapat dibaca kesamping kanan.



Sebagai contoh kajian mengenai aspek “peranan pemerintah dan swasta, apakah masing-masing pilihannya bagi pihak pemerintah sebagai donor atau sponsor atau penerima dana, demikian pula peran swasta sebagai pemberi bantuan (donor) atau sponsor atau penerima dana, kemudian yang mengoperasikannya. Selanjutnya dari aspek kemitraan, posisi masing-masing adalah sebagai *partner* atau “mitra” sedangkan dalam” kontrak” keduanya bisa memilih sebagai “*provider*”, kemudian peran pemerintah sebagai *regulator* atau *provider* dan swasta sebagai *funder* atau *provider* dan seterusnya dapat dianalisis pada gambar tabel dibawah ini yang dikutip dari *Chris Aulich, Governance Through Community Partnership; Amodel For Public Funding Of Private School In Australia, University Of Canberra, 2004*, sebagai berikut;

TABEL: Public Private Mixes Funding Of Public Services

	SPONSOR SHIP GRANTS, AND SUBSIDY	PARTNERSHIP	CONTRACT	PUBLIC FUNDING OF MAINLY PRIVATE PROVISION
ROLES (Government/ Privat Provider)	Donor or Sponsor/ Recipient	Partner/Partner	Purchaser/ Provider	Funder or Regulator/ Provider
VALUES	Support and Assistance to private ventures having public interest	Collaboration	Competition	Control Of Private Providers to ensure Public Interest Outcomes
Relationship Beetwen Government and Privat Provider	Vertical and Typically Short Term. Project or Activity Focused Law Concern for on going relationship	Horizontal or non hierarchical Higher Rust, Higher Risk, Decision about rust and risk often mutually adjusted and made at management level	Vertical or hierarchical Legal and quasilegal. Level of trust as sumed into contract. Sharing but limiting Risk. Decision about Risk and trust made at high political level.	Vertical Relationship concerned with regulation, monitoring and compliance.

	SPONSORSHIP GRANTS, AND SUBSIDY	PARTNERSHIP	CONTRACT	PUBLIC FUNDING OF MAINLY PRIVATE PROVISION
PUBLIC FUNDING	Marginal “top-Up”. Typically Short Term and/or renegotiable. May exclude funding of major capital expenditure.	Determinad and in the Partnership Agreement.	Based on Cost of service provision. Contract Length short to medium term and renegotiable.	Typically on Going
ACCOUNTABILITY	Compliance Orientation; Accounting for funds expended in terms of the purposes for which they have been provided.	Generally specified in advance or mutually adjusted during the partnership. Some dilution of Overall Accountability	Compliance with contract provisions. Some dilution of Overall Accountability	Highly regulated regime with Strong Accountability requirements including performance outputs.
EXAMPLES	Funding of agricultural production, performing arts, community and supporting groups, municipal bodies.	Infrastructure projects, Public Private Hospital.	Blood Tranfusion Service, Refuse Collection, employment Services.	Health Care

Sumber: Chris Aulich (2004)

Selanjutnya dikatakan oleh Room (1999:155) yang mengatakan sebagai berikut: *“Community Partnerships The term ‘public-private partnership’ (PPP) was initially used to describe entrepreneurial activities that engaged both public and private sectors typically to fund the redevelopment of public infrastructure, for example, the public financing initiatives. However, the term is now used to embrace those many examples of partnerships between governments at all levels, and the private sector, to operate social welfare functions such as pensions, education, transportation, criminal justice and environmental protection (Rom 1999:155). This shift represents an extension of the partnership concept from state-market models to include state-community arrangements”.*

Kutipan di atas jika diterjemahkan secara bebas yaitu bahwa “Kemitraan Masyarakat” atau ‘kemitraan publik-swasta’ sering disebut dengan istilah (PPP) pada awalnya digunakan untuk menggambarkan kegiatan kewirausahaan yang terlibat baik sektor publik dan swasta biasanya untuk mendanai pembangunan kembali infrastruktur publik, misalnya, inisiatif pembiayaan publik. Namun, istilah ini sekarang digunakan untuk merangkul banyak contoh-contoh kemitraan antara pemerintah di semua tingkatan, dan sektor swasta, untuk mengoperasikan fungsi-fungsi kesejahteraan sosial seperti pensiun, pendidikan, transportasi, peradilan pidana dan perlindungan lingkungan hidup (Rom 1999:155). Pergeseran ini merupakan perluasan dari konsep kemitraan dari model negara-pasar termasuk untuk mengatur hubungan Negara dan masyarakat melalui “*empowering*” (melibatkan masyarakat) untuk membangun kembali infrastruktur yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat”. Penjelasan tentang PPP di atas menunjukkan bahwa penerapan PPP sudah sedemikian luas merambah ke sektor-sektor yang tidak hanya dalam pembangunan infrastruktur saja tetapi juga ke sektor misalnya pendidikan dan juga aparatur negara seperti urusan pegawai juga dikerjasamakan dengan swasta. Mengajak kerjasama yang sifat pendanaan dari pihak pemerintah dalam hal ini bersumber dari APBN/APBD sesungguhnya telah diterapkan sudah sejak lama, dalam arti proyek-proyek yang dibiayai oleh APBN/APBD dikerjakan oleh swasta melalui penawaran secara terbuka (tender) yang diatur dalam kebijakan pengadaan barang dan jasa sebagai model *service contract*. Akan tetapi pola kerjasama yang diatur dalam kebijakan pengadaan barang dan jasa, jika dicermati secara mendalam banyak permasalahan yang dihadapi dan kecenderungan merugikan pemerintah juga sudah diketahui banyak pihak. Kerugian yang sebenarnya dialami pemerintah meliputi dua aspek pokok yaitu aspek “sistem dan mekanisme kerja organisasi birokrasi pemerintah antara lain pertama; oleh karena sebagian tugas dan fungsi pemerintah misalnya dalam hal fungsi perencanaan dan supervisi dan juga fungsi yang lain dikontrakkan, maka beban kerja organisasi pemerintah menjadi kecil, sehingga beban kerja lebih bersifat administratif, kedua; untuk itu konsekuensinya menimbulkan pengangguran tidak kentara di lingkungan aparatur birokrasi, sebagaimana yang selama ini sering dikeluhkan oleh berbagai pihak, ketiga; secara sistemik kurang mendorong tumbuhnya semangat kerja dan upaya peningkatan profesionalisme dan kompetensi karena peluang “*transfer knowledge*” dan teknologi “cenderung tidak ada, keempat; secara sistemik mendorong tumbuhnya “kolusi, korupsi dan nepotisme struktural”. Di samping itu efek kerugian terhadap eksistensi aparatur birokrasi yaitu



antara lain pertama; menimbulkan persepsi dikalangan aparatur birokrasi bahwa pemerintah dianggap kurang menghargai potensi SDM aparatur birokrasi terhadap kegiatan yang menjadi tupoksinya, karena pekerjaan tersebut misalnya pekerjaan “fungsi perencanaan (FS, DED dan Site plan) dan supervisi, yang sesungguhnya merupakan “*main function*” pemerintah, dikontrakan dengan beban pembiayaan APBN kepada pihak ketiga (pebisnis). Dengan rasionalitas yang dianut pemerintah yaitu “mendorong tumbuhnya sektor riil dan *empowering* masyarakat”. Akan tetapi sebenarnya kebijakan tersebut tanpa dilakukan filter yang tepat dan proporsional sehingga tanpa disadari beban kerja organisasi pemerintah menjadi kecil dan hanya menjalankan kegiatan administratif seperti yang disebutkan di atas, hal tersebut yang sebenarnya banyak kalangan salah menilai seolah “organisasi pemerintah kegemukan”, padahal tidak demikian karena fungsi utama tersebut dikontrakan justru beban kegiatan menjadi berkurang. Akibatnya menimbulkan *unutilisasi skill* dikalangan aparatur birokrasi dan terjadinya pengangguran tidak kentara (*disguised unemployment*) kedua; mendorong tumbuhnya sikap instant atau terima jadi serta apatis dan kurang kreatif yang melanda sebagian besar aparatur birokrasi terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dibandingkan dengan sektor swasta. Oleh sebab itu kebijakan pengadaan barang dan jasa selalu berubah dan diperbaiki, posisi revisi yang terbaru yaitu Penpres Nomor 54 Tahun 2010. Akan tetapi penyempurnaan kebijakan pemerintah tersebut diprediksi belum mampu menghentikan kecenderungan munculnya “kolusi struktural dan masih lemahnya perencanaan dan pengawasan serta pengendalian pemerintah terhadap hasil pekerjaan para kontraktor (*partnership*) dalam pelaksanaan pembangunan yang telah dikerjasamakan dengan sektor swasta tersebut. Hasil kajian atau analisis di atas meskipun secara empiris telah banyak menjadi perbincangan kalangan praktisi akan tetapi agar memiliki justifikasi, objektifitas dan lebih sesuai. Pendapat di atas perlu ditindak lanjuti melalui penelitian yang mendalam.

3.5 PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

Pembahasan PPP dalam perspektif pembangunan infrastruktur merupakan pilihan yang tepat karena persoalan pokok yang dihadapi pemerintah Indonesia adalah kebutuhan biaya yang sangat besar untuk membangun infrastruktur. Dalam pembangunan infrastruktur sudah dapat dipastikan memerlukan dukungan sektor swasta dalam hal pembiayaanya. Oleh sebab itu jika pembahasan menyangkut



tentang PPP dalam konteks pembangunan infrastruktur akan menambah wawasan terutama bagi para praktisi yang lebih dekat dengan forum pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan tentang PPP tersebut. Dalam pembahasan topik ini meliputi berbagai aspek bahasan yang cukup mendalam yang disajikan dalam tiga tabel yang dikutip dari Sasi Kumar dan C Jayasankar Prasad (2004); *Public Private Partnership In Urban Infrastructure*. Adapun bahasan pada tabel 1 meliputi aspek; manajemen kontrak, *leasing*, *concession* BOT dan BOOT atau BOO. Aspek tersebut masing-masing direlasikan dengan aspek-aspek; kepemilikan aset, operasi dan manajemen, investasi permodalan, risiko komersial dan waktu seperti yang terlihat pada tabel 1 di bawah ini.

TABEL 1

Option	Aset Ownership	O & M	Capital Investment	Commercial Risk	Duration
Management Contract	Public	Private	Public	Public	3-5 years
Lease	Public	Private	Public	Shared	8 - 15 years
Concession BOT	Public	Private	Private	Private	25-30 years
BOOT/BOO	Private/Public	Private	Private	Private	20-30 years

Sumber: Sai Kumar dan C Jayasankar Prasad (2004).

Misalnya dalam “manajemen kontrak” telah ditetapkan kepemilikan aset oleh pemerintah, sedangkan operasi atau pelaksanaan dan *maintenance* dari pihak swasta, sedangkan investasi modal ditetapkan “pemerintah/*public*”, maka risiko komersial ditanggung oleh pemerintah, adapun waktu pelaksanaan (*duration*) antara 3-5 tahun. Skema model pembangunan dalam kegiatan proyek yang bersifat jangka pendek pada umumnya lebih banyak dikendalikan pemerintah, sektor swasta hanya mengerjakan operasional sebagaimana lazimnya proyek pembangunan yang dibiayai oleh APBN maupun BLN. Model PPP seperti tersebut memang selama ini telah dilakukan oleh pemerintah dalam pembangunan yang sepanjang pemerintah masih mampu menyediakan anggarannya, seperti pembangunan “Pelabuhan, Bandar udara dan sarana dan prasarana Kereta Api yang selama ini berlangsung. Sedangkan pilihan dengan skema “*Leasing*” (*Build and Transfer*), *Build Operate Transfer* (BOT) dan *Build Own Operate Transfer* (BOOT) atau *Build Own Operate*



(BOO) sudah mulai dijalankan di beberapa kegiatan pembangunan infrastruktur sektor “energi, kelistrikan, telekomunikasi dan sumberdaya mineral dan lain-lain. Sedangkan terhadap pembangunan infrastruktur “transportasi” yang merupakan sektor strategis sebagai urat nadi pembangunan dan berperan juga sebagai “leading sektor “masih belum bergerak menuju BLT, BOT, BOOT/BOO. Artinya meskipun dalam *Blue-Print* pembangunan infrastruktur sektor transportasi sudah ditawarkan, namun belum mampu mengundang banyak investor baik dalam negeri maupun asing.

Selanjutnya kajian pada tabel 1 tersebut, Sasi Kumar dan C Jayasankar Prasad (2004) mengatakan bahwa:

“The key factors that could be highlighted are clear, government commitment, legal and regulatory capacity, stakeholder involvement, intelligent transaction design, cost-recovery tariffs, the right option and a systematic approach. The option of divesture was eliminated as it would not be a partnership and is not covered under the purview of the paper. If we may compare the options mentioned above on the basis of parameters like ownership, operations accountability, investment, commercial risk bearing and period of contracts, a general matrix like the following could be drawn “.

Pendapat tersebut jika diterjemahkan secara bebas yaitu; “Faktor kunci penyelesaian yang tuntas, didukung kuat oleh komitmen pemerintah, pengaturan hukum yang tegas dan jelas, kemudian keterlibatan *stakeholder*, skenario atau rancangan transaksi yang akurat, pemulihan biaya dan perhitungan tarif yang cermat dan mampu menjamin pengembalian modal, dengan landasan pilihan alternatif yang tepat dan pendekatan yang lebih sistematis. Ketika opsi divestasi sudah tidak tercakup dalam kertas kerja maka kemitraan tersebut tidak dilanjutkan. Jika kita dapat membandingkan pilihan-pilihan yang disebutkan di atas berdasarkan parameter seperti; kepemilikan, pelaksanaan akuntabilitas, investasi pemerintah, kemampuan menopang risiko komersial dan jangka waktu kontrak, adalah seperti digambarkan matriks umum di atas.

Berdasarkan pada penjelasan tabel di atas, pada prinsipnya bahwa pembangunan infrastruktur yang sepenuhnya dimiliki oleh pemerintah sebagai pilihan dengan “managemen kontrak“, maka pemerintah sebagai pemilik (*ownership*) jika akan lebih menguntungkan dan mengurangi tingkat risiko kegagalan hasil pembangunan infrastruktur tersebut kunci suksesnya ada pada: komitmen pemerintah, pengaturan



hukum yang tegas, lugas dan jelas dalam kontrak, melakukan transaksi dengan cerdas serta pendekatan yang komprehensif. Adapun penjelasan opsi yang seperti disebutkan di atas tentang BLT (*lease*), BOT dan BOOT/BOO memang memerlukan kesiapan yang lebih kompleks terutama membangun komitmen dan kepercayaan (*trust*) antara pemerintah dengan sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur berbagai sektor kepentingan publik. Dewasa ini ekspektasi pemerintah Indonesia sangat tinggi terhadap perbaikan dan pertumbuhan infrastruktur strategis yang lebih baik sebagai penopang pertumbuhan sektor-sektor lain. Upaya yang sedang dikembangkan oleh BKPM melakukan deregulasi dan debirokratisasi gencar dilakukan. Perizinan investasi sudah dipersingkat dan bahkan ambisi pencapaian target investasi sampai dengan tahun 2014 diperkirakan bisa tercapai 1400 triliun, meskipun mendapatkan kritik yang tajam, bahwa kebijakan investasi lebih menguntungkan investor asing.

Selanjutnya kajian dalam “tabel 2” yang membahas lebih mendalam dan teknis tentang “pilihan tujuan” PPP seperti: *Service contract*, *management contract*, BLT, BOT dan BOOT/BOO dikaitkan dengan “*Technical expertise*, *Managing expertise*, *Operating efficiency*, *investasi in build* dan *investasi in distribution*. Masing-masing *variable* tersebut diberikan tiga pilihan “*yes*, *no* dan *some*”. Misalnya dalam pilihan *management contract*, dikaitkan dengan; *technical expertise* (*yes*), artinya bahwa jika pilihan “*management contract*” sebagaimana dalam tabel 1 kepemilikan aset, investasi permodalan dan risiko komersial menjadi beban pemerintah, memerlukan dukungan para ahli teknis, ahli manajemen, sedangkan untuk efisiensi operasional sifatnya hanya beberapa saja (*some*) yang sifatnya untuk penunjang, sedangkan terhadap pengembangan investasi dan pembagian investasi, “tidak” menjadi beban atau urusan pemerintah dalam pilihan “*management contract*”. Selanjutnya penjelasan pada pilihan yang lain seperti dalam “*service contract*” yang diperlukan dukungan kuat adalah “tenaga ahli” (*technical expertise*), sedangkan aspek yang lain “*managing expertise*, *operating efficiency*, *invest in bulid* dan *invest indistribution*, dalam hal ini tidak diperlukan. Kemudian penjelasan pada variabel atau aspek “*leasing*” (BLT) terkait dengan dukungan “tenaga ahli dan ahli manajemen positif diperlukan (*yes*), sedang aspek “*operating efficiency*” sifatnya hanya beberapa aspek dari *operating efficiency* yang diperlukan, adapun *invest in build* dan *invest in distribution*, tidak menjadi beban pada pilihan “*bentuk leasing*”. Selanjutnya penjelasan terhadap variabel pilihan “*Build Operate Transfer*” (BOT), terkait dengan kebutuhan dan dukungan “tenaga ahli” (*yes*), sedang terhadap “ahli manajemen” dan *operating efficiency*” hanya memerlukan dukungan beberapa atau sebagian

saja, kemudian dalam BOT termasuk kategori memiliki kewajiban dalam hal “pengembangan investasi”, tetapi tidak kebebasan kewajiban terhadap “pembagian investasi”. Kemudian penjelasan terakhir dalam pilihan pada tabel 2 yaitu; *Build Own Operate Transfer* (BOOT), keseluruhan aspek yaitu “tenaga ahli, ahli manajemen”, *operating efficiency*, pengembangan investasi dan pembagian investasi, menjadi kewajiban yang harus dipenuhi dan dijalankan dalam kerjasama dengan pemerintah untuk pembangunan infrastruktur.

Dalam hal lain pada tabel 2 Sasi Kumar dan C.Jayasankar Prasad (2004), memberikan penjelasan yaitu bahwa:

“These options could also be compared by mapping the objectives for which private participation is sought. The tabel highlights the necessity of identifying the objectives clearly before venturing into an option. Here are certain prerequisites for a public private partnership to develop and be sustained successfully the importance and priority of the factors as against the various options is as shown”.

Jika diterjemahkan secara bebas dikatakan bahwa “Opsi tersebut mencoba membandingkan dengan melakukan pemetaan tujuan seperti yang dicari oleh partisipasi swasta. Tabel ini menyoroti perlunya mengidentifikasi tujuan yang jelas sebelum menentukan pilihan untuk kerjasama. Selanjutnya beberapa persyaratan tertentu yang menunjukkan keberhasilan “kerjasama pemerintah-swasta (PPP) terhadap hal yang penting untuk dikembangkan dan dilanjutkan serta beberapa faktor yang menjadi prioritas dari bermacam-macam opsi sebagaimana yang ditunjukkan pada tabel 2.

TABEL 2

Objective Option	Technical Expertise	Managing Expertise	Operating Efficiency	Invest in Build	Invest in Distri
Service Contract	Yes	No	No	No	No
Management Contract	Yes	Yes	Some	No	No
Lease	Yes	Yes	Some	No	No
Concession/BOT	Yes	Some	Some	Yes	No
BOOT/BOO	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

Sumber: Sasi Kumar dan C.Jayasankar Prasad (2004).

Uraian penjelasan di atas menunjukkan bahwa dari bermacam-macam pilihan bentuk kerjasama antara pemerintah-swasta perlu melakukan pemetaan tujuan yang akan dicapai dalam kerjasama dan harus melihat dengan cermat persyaratan persyaratan yang harus dipenuhi pada setiap bentuk kerjasama. Demikian pula keberhasilan yang telah dilakukan dalam “kerjasama pemerintah-swasta (PPP) dapat menjadi acuan dan dikembangkan serta dilanjutkan untuk pelaksanaan PPP berikutnya.

Selanjutnya mengatakan bahwa *“It is not enough that the support of private sector be sought for the development but it should be well thought out and should be ventured into with adequate preparation and homework. There is a definite process to be followed for Private sector participation in infrastructure development this involves many systematic steps, but to put in general it is four phases. They are project preparation, selecting an appropriate PPP option, soliciting private sector participation, establishing a durable partnership. Each of the above phases has its own importance and there is a definite sequence to be followed. In general these steps would include detailed steps as given”*.

Menurut pendapat diatas jika diterjemahkan secara bebas yaitu” Tidaklah cukup bahwa dengan mencari dukungan sektor swasta untuk pembangunan infrastruktur, namun harus dipikirkan dengan persiapan yang matang serta menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah jika akan melanjutkan yang akan dikerjasamakan dengan swasta. Terdapat proses yang pasti harus diikuti terhadap keterlibatan partisipasi sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur, yakni langkah-langkah secara sistimatis yang secara umum ada empat fase. Empat fase tersebut yaitu; persiapan proyek, memilih opsi PPP yang sesuai, meminta partisipasi sektor swasta, membangun kemitraan tahan lama. Masing-masing tahapan di atas terdapat urutan tertentu yang harus diikuti yang merupakan kepentingan sendiri. Namun secara umum langkah-langkah ini mencakup langkah-langkah yang rinci”.

Jika pernyataan di atas menjadi rujukan dalam penilaian menentukan PPP untuk pembangunan infrastruktur pada dasarnya memerlukan perhitungan dan langkah langkah yang cermat dari masing-masing tahapan tersebut. Mulai dari persiapan proyek, memilih bentuk PPP, memilih sektor swasta yang tepat dan menjamin bahwa kerjasama akan berlangsung lama. Untuk itu memerlukan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi sebagaimana yang digambarkan pada tabel dibawah ini.

TABEL 3

Requirement Option	Political Commitment	Cost-Covering Tariffs	Regulatory Framework	Good Information
Service Contract	Low	Low	Low	Low
Management Contract	Moderate	Moderate	Moderate	Low
Lease	Moderate	High	High	High
Concession/BOT	Moderate	High	High	High
BOOT/BOO	High	High	High	High

Sumber: Sasi Kumar dan C.Jayasankar Prasad (2004)

Pada tabel 3 di atas menunjukkan bahwa masing-masing pilihan bentuk kerjasama seperti; “*services contract, management contract, lease, BOT, BOOT/BOO*”, semuanya memerlukan dukungan persyaratan: *political commitment, cost covering tariffs, regulatory framework* dan *good information*. Dari masing-masing bentuk PPP tersebut memiliki derajat yang berbeda terhadap keempat aspek tersebut yakni apakah diperlukan dukungan yang kuat (*high*), sedang (*moderate*) dan kecil/rendah (*low*). Misalnya dalam pilihan persyaratan bentuk “*services contract*” maka dukungan dengan persyaratan dari “*political commitment, cost covering tariffs, regulatory framework* dan *good information*”, memerlukan persyaratan rendah rendah (*low*) atau kecil. Oleh karena bentuk kerjasama bersifat “kontrak jasa”, pihak pemerintah memberikan “pekerjaan” kepada swasta berdasarkan kontrak sesuai dengan plafon dan volume yang diberikan oleh pemerintah, sehingga tidak memiliki risiko “politik” yang tinggi, dampak terhadap perhitungan tarif yang rumit, kerangka peraturan yang lebih sederhana dan informasi yang sudah instan. Sedangkan bentuk kerjasama yang lain seperti “*management contract*” memerlukan dukungan persyaratan yang moderate atau cukup lebih tinggi terhadap beberapa aspek; *commitment politic, cost covering tariff* dan *regulatory framework*, karena “*management contract*” lebih kompleks dan cukup berdampak luas kepada masyarakat. Adapun terhadap kepentingan persyaratan “*good information*” dikategorikan rendah atau *low*, karena ruang lingkupnya sudah jelas. Selanjutnya penjelasan bentuk kerja sama pemerintah-swasta misalnya antara *Lease* (BLT) dan *BOT/consession*, memiliki kategori yang sama terhadap “*commitment politic*” yaitu dikategorikan *moderate* atau sedang,

artinya deal politik diperlukan tetapi tidak memerlukan energi yang berat, akan tetapi untuk aspek “*cost covering tariff, regulatory framework* dan *good information*”, dikategorikan tinggi, karena bentuk PPP tersebut sudah memperhitungkan risiko masing-masing baik bersifat ekonomi, teknis maupun sosial dan politik.

Berdasarkan uraian penjelasan tentang skema pendanaan dan bermacam-macam pilihan bentuk kerjasama “pemerintah-swasta (PPP) seperti digambarkan pada tabel 1,2,3, di atas menunjukkan bahwa pada hakekatnya pembangunan infrastruktur dalam hal pendanaan memerlukan kajian yang matang, cermat dan seksama untuk menentukan pilihan bentuk kerjasama *Build of Transfer* (BLT), *Build Operate Transfer* (BOT) dan *Build Own Operate Transfer* (BOOT). Masing-masing bentuk kerjasama tersebut harus dilandasi oleh “tujuan” yang jelas dan “persyaratan” yang tertentu yang harus dipenuhi sehingga kedua belah pihak mendapatkan azas manfaat yang seimbang, yakni disatu pihak bagi pemerintah kepentingan publik mendapatkan pelayanan yang lebih baik dari pemerintah atas tersediannya berbagai macam kebutuhan kehidupan seperti dibidang pendidikan, kesehatan, perumahan, ruang publik, transportasi, kebutuhan bahan pokok tercukupi, dan lain-lain. Sedangkan bagi swasta akan mendapatkan keuntungan yang dapat untuk mengembangkan bisnisnya. Walaupun dalam praktek PPP di berbagai negara maju bisa sukses dilaksanakan, namun tetap akan menghadapi tantangan dan permasalahan yang tidak ringan bahkan seringkali permasalahan yang timbul cukup kompleks.

3.6 TUJUAN PELAKSANAAN PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Adapun tujuan dari pelaksanaan *Public private partnership* antara lain:

1. Mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan melalui penerahan dana swasta; artinya bahwa kerjasama pemerintah dengan swasta, jika dalam kontrak telah disepakati pendanaan dari swasta maka dalam proyek yang dibangun agar berjalan dengan lancar harus ada jaminan dari sektor swasta bahwa pendanaan akan terus berkelanjutan dan tidak akan kekurangan ditengah perjalanan kegiatan proyek pembangunan infrastruktur. Oleh karena itu kepercayaan dan kredibilitas sektor swasta menjadi pilihan paling utama.
2. Meningkatkan kuantitas, kualitas dan efisiensi pelayanan melalui persaingan sehat; artinya bahwa dengan PPP dilaksanakan melalui tender atau pelangan umum, maka sektor swasta yang bekerjasama dengan pemerintah disamping



merupakan pilihan, juga mampu menjaga mutu, pada gilirannya akan meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat yang lebih efisien.

3. Meningkatkan kualitas pengelolaan dan pemeliharaan dalam penyediaan infrastruktur; artinya mengingat kedua belah pihak antara pemerintah dengan sektor swasta, terikat dalam kontrak kerjasama dalam membangun infrastruktur, maka keduanya akan saling menjaga komitmen dan konsisten terhadap tanggung jawab masing-masing, sehingga dalam pengelolaan dan pemeliharaan penyediaan infrastruktur tersebut, sektor swasta tetap menjaga kualitas dan pemerintah memberikan jaminan terhadap pengembangan bisnisnya.
4. Mendorong prinsip “pakai bayar” dengan mempertimbangkan kemampuan membayar pemakai; artinya mendorong dipakainya prinsip pengguna membayar pelayanan yang diterima, atau dalam hal tertentu mempertimbangkan daya beli pengguna.

3.7 PRINSIP DASAR PELAKSANAAN PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Swasta (*Public private partnership*) di Indonesia sesuai peraturan perundangan yang berlaku ada beberapa pedoman yang menjadi dasar pelaksanaan PPP atau KPS yaitu;

1. Pengadaan Badan Usaha dalam rangka Perjanjian Kerjasama dilakukan melalui Pelelangan Umum;
2. Tata cara pengadaan meliputi: Persiapan Pengadaan, penetapan pemenang dan penyusunan perjanjian kerjasama;
3. Setiap usulan proyek yang akan dikerjasamakan harus disertai dengan Pra studi kelayakan, Rencana bentuk kerjasama, Rencana Pembiayaan Proyek dan sumber dananya serta Rencana Penawaran Kerjasama yang mencakup jadwal, Proses dan Cara Penilaian;
4. Dalam hal Proyek Kerjasama yang merupakan Prakarsa Badan Usaha, maka Badan Usaha yang usulannya diterima akan diberikan Kopernsasi berupa pemberian tambahan nilai maksimal 10 % (sepuluh) dari nilai tender pemrakarsa atau pembelian prakarsa proyek kerjasama termasuk hak kekayaan intelektual. Adapun prinsip kerjasama dalam Penyediaan Infrastruktur diatur dalam rumusan prinsip kerjasama sebagai berikut;
 - a. **Adil**; berarti seluruh badan usaha yang ikut serta dalam proses pengadaan harus memperoleh perlakuan yang sama;



- b. **Terbuka**, berarti seluruh proses pengadaan bersifat terbuka bagi Badan Usaha
- c. **Transparan**, berarti semua ketentuan dan informasi yang berkaitan dengan Penyediaan Infrastruktur termasuk syarat teknis administrasi pemilihan, tata cara evaluasi, dan penetapan Badan Usaha bersifat terbuka bagi seluruh Badan Usaha serta masyarakat umumnya;
- d. **Bersaing**, berarti pemilihan Badan Usaha melalui proses pelelangan
- e. **Bertanggung-gugat**, berarti hasil pemilihan Badan Usaha harus dapat dipertanggungjawabkan;
- f. **Saling menguntungkan**, berarti kemitraan dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur dilakukan berdasarkan ketentuan dan persyaratan yang seimbang sehingga memberi keuntungan bagi kedua belah pihak dan masyarakat dengan memperhitungkan kebutuhan dasar masyarakat.

Berdasarkan uraian mengenai prinsip dasar pelaksanaan KPS atau PPP yang sudah dituangkan dalam peraturan perundangan, secara konseptual tidak jauh berbeda dengan teori dan konsep *Public private partnership* secara universal. Esensi pengaturan pelaksanaan tersebut dimaksudkan untuk memberikan stimulus atau kemudahan bagi para investor agar tertarik bekerjasama dengan pemerintah dalam melaksanakan proyek-proyek pembangunan infrastruktur. Namun yang perlu dicermati adalah kebijakan yang sudah cukup kondusif dan memberikan peluang yang atraktif dalam pengembangan bisnis sektor swasta, harus didukung oleh aparatur birokrasi yang bersih, jujur dan profesional. Sebab kebijakan tersebut jika mekanisme dan prosedur (SOP) masih menimbulkan birokratisasi, peluang penyalahgunaan masih tetap terbuka, terutama dalam proses tender, sampai dengan proses penetapan kerjasama baik inisiatif pemerintah maupun usulan pemrakarsa dari sektor swasta. Oleh karena itu komitmen dan konsistensi pemerintah merupakan jaminan yang harus menjadi sikap dan tindakan pemerintah dalam melaksanakan prinsip kerjasama yaitu; adil, terbuka, transparan, menciptakan iklim bersaing dengan *fairness*, bertanggung gugat dan saling menguntungkan.

3.8 BEBERAPA ALASAN NEGARA-NEGARA MEMILIH PPP

Seperti kita ketahui bersama bahwa PPP memang sedang banyak diminati oleh berbagai negara dalam membangun infrastruktur sektor-sektor strategis seperti

sektor transportasi, industri strategis, kelistrikan, eksplorasi sumber daya mineral dan tambang dan lain-lain baik negara-negara maju maupun di negara berkembang. Jika di negara maju perkembangan pelaksanaan PPP telah mampu membangun berbagai sarana dan prasarana untuk kepentingan publik yang diintegrasikan dengan kepentingan bisnis, sehingga pelaksanaan PPP cukup berhasil dengan baik, sedangkan di negara berkembang masih relatif mengalami kendala terutama minat investor yang belum merespon dengan cepat misalnya untuk pembangunan infrastruktur di bidang transportasi. Sebagai bahan perbandingan pada kesempatan ini akan diuraikan mengenai latarbelakang dan alasan beberapa negara memilih PPP, dengan maksud supaya lebih memberikan dorongan kekuatan untuk bahan pengambilan keputusan kerjasama pemerintah-swasta. Sebagaimana dikutip oleh Parente (2006), menyajikan beberapa alasan masing-masing negara memilih PPP yang dituangkan dalam bentuk tabel dibawah ini.

No	Negara	Alasan Memilih PPP
1	United States	To improve operational efficiencies
2	United Kingdom	To increase competition
3	South Korea	To access new and proven technologies
4	India	To create employment opportunities
5	Thailand	To provide services not currently provided
6	Philippines	To create transparent procurement
7	South Africa	Mobilize additional investment funds

Sumber: Parente, 2006.

Apabila catatan garis besar Parente dieksplorasi menjadi bahan kajian yang cukup menarik dari perbedaan masing-masing negara dalam memandang visi pelaksanaan PPP yaitu sebagai berikut; pertama; di negara Amerika Serikat pelaksanaan PPP dianggap mampu mendorong efisiensi terhadap kegiatan operasional karena dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur yang diserahkan atau di desentralisasikan kewenangannya kepada sektor swasta orientasi kepada prinsip-prinsip efisiensi sudah pasti lebih diutamakan dengan tetap menjaga kualitas hasil produknya. Sedangkan manfaat dari hasil pembangunan infrastruktur tersebut terhadap kepentingan publik mampu mendorong kreatifitas dan inovatif

serta partisipasi masyarakat secara luas yang menyangkut seluruh aspek kehidupan warga negaranya. Kedua; sedangkan di Inggris (*United Kingdom*), memilih PPP lebih memandang terhadap aspek “meningkatkan kompetisi”. Memang pada hakekatnya PPP secara teortis dapat menumbuhkan iklim kompetisi yang sehat, karena ketika kegiatan atau proyek pembangunan Infrastruktur yang telah menjadi cetak biru agenda kebijakan pemerintah ditawarkan kepada sektor swasta melalui tender terbuka, sedangkan para investor yang berminat cukup banyak, maka masing-masing investor akan memberikan tawaran balik kepada pemerintah dengan skenario yang terbaik. Sebab penilaian dalam pelaksanaan tender di Inggris sudah dipastikan dilakukan dengan transparan, objektif dan terukur dengan parameter yang jelas serta terjaga akuntabilitas publiknya. Ketiga; di Korea Selatan memilih PPP lebih cenderung memperhitungkan aspek “jaminan terhadap akses perkembangan teknologi baru. Memang jika PPP tentang pembangunan infrastruktur dikerjakan oleh sektor swasta dapat diandalkan untuk mengembangkan “teknologi baru”. Pada umumnya sektor swasta jauh lebih cepat dan kreatif serta inovatif dalam mengakses perkembangan dan perubahan teknologi meskipun harus melakukan transfer *knwoledge*, *assembling*, *imititation* atau bahkan secara ekstrim mengambil teknologi baru dari negara maju dengan melalui pengembangan teknologi (*rearseach and development*). Jika dengan PPP sekaligus membawa inovasi baru bagi perkembangan teknologi terutama untuk negara berkembang sesungguhnya merupakan nilai tambah (*value added*) bagi masyarakat secara luas. Oleh sebab itu PPP dapat menjadi sarana terhadap ases kemajuan suatu negara dalam teknologi dan disamping terhadap kesejahteraan masyarakat. Asalkan mitra pemerintah tersebut memang sektor swasta yang kuat dan tangguh yang memiliki “visi” baik untuk pengembangan bisnisnya maupun disamping itu “visi” untuk kemajuan bangsa dan negaranya. Keempat; adapun di India dalam memilih PPP lebih memandang pemanfaatannya terhadap “upaya mendorong tumbuhnya kesempatan kerja”. Pemikiran tersebut yang sangat besar bahkan terbesar kedua di dunia setelah China. Memperhitungkan pelaksanaan PPP dari aspek penyerapan tenaga kerja sudah merupakan konkskuensi logis dari keadaan yang dihadapi oleh India tersebut. Oleh sebab itu PPP yang dipilih tentunya yang mengandung aspek “*labour insentive*” atau kombinasi antara penggunaan teknologi padat modal dengan teknologi padat karya. Paradigma dalam memilih pelaksanaan PPP sudah barang tentu dapat menjadi pemikiran para “*policy maker*” di Indonesia dalam memilih PPP untuk membangun infrastruktur di beberapa sektor. Kelima; pelaksanaan PPP di Thailand

lebih memilih PPP dari aspek “ketersediaan pelayanan (*services*) yang sekarang ini belum tersedia”. Thailand sebagai negara yang sedang berkembang seperti di Indonesia, pada dasarnya memang lebih memprioritaskan aspek pelayanan kepada warga negaranya terutama yang menyangkut kebutuhan dasar masyarakat seperti; kesehatan, pendidikan, kebutuhan distribusi barang-barang pokok, transportasi dan lain-lain. Dengan pembangunan infrastruktur yang dapat di serahkan kepada sektor swasta karena keterbatasan anggaran pemerintah, sudah barang tentu dalam rangka “memperbaiki atau melakukan “rehabilitasi” infrastruktur yang menyangkut “kepentingan publik” tersebut. Ketika keadaan infrastruktur masih buruk dan belum mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat seperti; sarana dan prasarana transportasi, pengairan, industri, kesehatan, pendidikan, sudah barang tentu paradigma “pemberian pelayanan yang baik akan menjadi prioritas bahkan dengan melalui prinsip “*services citizen not customer*” (Denhart and Denhart, dalam *Eko Prasajo, 2009*), dapat menjadi arah kebijakan dalam memilih PPP. Keenam; adapun pelaksanaan PPP di Philippines lebih memandang terhadap aspek” sebagai perantara dalam meningkatkan keterbukaan“. Memang pada dasarnya dalam pelaksanaan PPP karena dalam penawaran proyek infrastruktur yang sudah tertuang di “buku cetak biru”, melalui tender secara terbuka. Rencana pemerintah dalam membangun proyek infrastruktur tersebut memang harus diketahui secara detail dan terbuka kepada masyarakat, dengan maksud untuk mampu menjaring “para investor” yang berkualitas. Oleh sebab itu upaya untuk mendorong “keterbukaan” penyelenggaraan pemerintahan diawali dengan melalui kebijakan PPP. Dengan prinsip “transparansi” sebagaimana dalam “tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat mencegah perbuatan KKN ditubuh aparatur birokrasi dan juga sektor swasta yang berkolusi dengan para birokrat, sehingga mampu menghindari atau terjerumus sebagai “negara korporasi” (*corporasi state*). Ketujuh; pelaksanaan PPP di Negara Afrika Selatan lebih memandang bahwa PPP merupakan upaya ”penggalangan dana investasi tambahan dari para pebisnis. Pada dasarnya Afrika Selatan juga sebagai negara berkembang seperti di Indonesia, memiliki anggaran yang terbatas untuk membangun infrastruktur di beberapa sektor. Dengan membangun infrastruktur tersebut menggunakan model PPP sudah barang tentu merupakan sumber pendanaan tambahan melalui mobilisasi pihak swasta yang tertarik terhadap tawaran pemerintah dalam membangun infrastruktur di berbagai sektor. Jika tawaran pemerintah menarik dan mendapat respon positif dari kalangan pebisnis merupakan sumber pendanaan yang besar terhadap struktur anggaran belanja negara.

Berdasarkan uraian di atas yang merupakan upaya elaborasi dari catatan garis besar “Parente” (2006) yang mengelompokkan alasan masing-masing negara melaksanakan PPP dapat menjadi bahan perbandingan dalam membangun paradigma “para *policy maker*” di Indonesia, sehingga keputusan memilih PPP dalam pembangunan infrastruktur akan secara jelas memiliki “sasaran” yang menjadi prioritas sesuai kebutuhan dan keadaan dan keinginan masyarakat. Dari beberapa alasan yang mendasari keputusan memilih PPP dari tujuh (7) negara bagi Indonesia ada beberapa pilihan yang sesuai dengan ekspektasi masyarakat dan juga pemerintah yaitu; “memobilisasi dana tambahan dan mendorong penyerapan tenaga kerja serta meningkatkan kemampuan terhadap pengembangan teknologi baru”.

3.9 DUKUNGAN PEMERINTAH TERHADAP PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Dalam pelaksanaan PPP tersebut sudah seharusnya mendapat dukungan yang kuat dari pemerintah, karena esensi dari kerjasama pemerintah dengan swasta (PPP) adalah dalam rangka membangun infrastruktur yang memiliki tujuan meningkatkan kapasitas terhadap kebutuhan masyarakat. Sedang pembiayaan pembangunan infrastruktur tersebut sangat besar dan pemerintah memiliki keterbatasan anggaran. Sehingga sudah semestinya pemerintah lebih responsif dan proaktif terhadap program PPP. Bahkan di negara-negara maju seperti Amerika, Jepang, Eropa, Inggris dan Australia dan lainnya; terhadap fenomena pelaksanaan PPP sangat responsif dengan melalui berbagai kebijakan yang atraktif untuk menarik para investor swasta, seperti pemberian subsidi pendapatan, subsidi dalam bentuk *on-time grant*, keringanan pajak, pemberian penyediaan jaminan pendapatan pada periode yang tetap, serta pemberian fasilitas yang bisa dialihkan kepada sektor swasta dan juga dukungan birokrasi yang efisien dan efektif. Demikian pula di Indonesia terhadap pelaksanaan program PPP dewasa ini sudah mulai lebih proaktif, seperti misalnya beberapa kebijakan pemerintah mengenai berbagai kemudahan fasilitas terhadap penyandang dana merupakan dukungan pemerintah yang positif dan cukup atraktif. Bentuk dukungan pemerintah tersebut seperti yang disampaikan oleh Wakil Menteri Kementrian Perhubungan pada rapat kerja bulan Desember 2009 di Jakarta yaitu sebagai berikut;

1. Pelaksanaan Kewajiban Pemerintah/Pemerintah Daerah;
 - a. Bentuk Kewajiban;
 - Penyediaan perizinan,
 - Pengadaan tanah (dalam pembahasan revisi Perpres 67/2005),
 - Penyediaan fasilitas akses,
 - Penyediaan infrastruktur dasar yang menjadi kewajiban pemerintah,
 - Bentuk lain,
 - b. Pengadaan tanah, pendanaanya dapat berasal dari Badan Usaha (dalam pembahasan revisi Perpres 67/2005,
 - c. Bila berimplikasi fiskal, dilakukan melalui mekanisme APBN/APBD
2. Kontribusi Pemerintah/Pemerintah Daerah,
 - a. tujuan untuk meningkatkan kelayakan keuangan rencana proyek KPS,
 - b. kontribusi fiskal antara lain menanggung sebagian biaya konstruksi dan subsidi operasi,
 - c. kontribusi non-fiskal dalam bentuk peraturan untuk memastikan keberlangsungan proyek.
3. Jaminan Pemerintah;
 - a. Jaminan Pemerintah adalah kesediaan Pemerintah untuk memberikan kompensasi keuangan bila risiko dalam proyek benar benar terjadi.
 - b. Tujuan pemberian Jaminan Pemerintah adalah;
 - 1) Memberikan jaminan kepada penyandang dana bahwa proyek mampu membayar hutangnya,
 - 2) Memberikan kepastian bagi Badan Usaha,
 - 3) Menurunkan biaya premi risiko supaya biaya proyek lebih rendah.

Berdasarkan uraian tersebut di atas mengenai dukungan pemerintah terhadap program PPP atau Kerjasama Pemerintah-Swasta (KPS), yang merupakan detil dari kebijakan pemerintah berupa Peraturan Presiden, sudah menunjukkan langkah yang cukup progresif. Dilihat dari substansi kebijakan tersebut menunjukkan keseriusan pemerintah dalam upaya menggandeng sektor swasta dalam berpartisipasi membangun infrastruktur yang sangat dibutuhkan terutama dalam pendanaan dari sektor swasta tersebut. Sedangkan pihak pemerintah tetap memberikan peluang pengembangan bisnisnya, kepada swasta supaya keberlangsungan pendanaanya tetap

terjaga. Namun yang perlu menjadi perhatian semua pihak bahwa kebijakan yang baik juga pada tingkat implementasi kebijakan juga harus baik pula. Keberhasilan dalam implementasi kebijakan terdapat beberapa aspek yang harus dipenuhi yaitu;

1. Kesiapan sumberdaya manusia sebagai pelaksana kebijakan harus direncanakan dengan baik,
2. Pengorganisasian pelaksanaan harus didesain secara matang apakah dilakukan secara fungsional, adhoc atau *task force*;
3. Mekanisme dan prosedur kerja atau SOP juga harus diatur dengan baik supaya tidak birokratis.
4. Penyediaan anggaran yang cukup memadai untuk melaksanakan kebijakan tersebut,
5. Pengawasan atau kontrol baik secara vertikal atau horizontal terhadap pelaksanaan kebijakan, harus dilakukan dengan ketat.

3.10 PROSES KERJA PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP (PPP) ATAU KPS

Dalam menjelaskan mengenai proses kerja PPP atau KPS secara konseptual yang menjadi referensi adalah pelaksanaan privatisasi di Indonesia. Oleh karena itu sumber analisis berdasarkan substansi yang telah diatur dalam peraturan perundangan tersebut di atas mengenai PPP atau KPS. Adapun secara sistimatis proses kerja PPP atau KPS diuraikan dalam 5 (lima) tahapan utama yaitu sebagai berikut;

1. Tahap Perencanaan, Pemilihan dan Penetapan Prioritas;
 - a. Perencanaan Proyek; pada tahap ini Menteri/Kepala Daerah menyiapkan rencana proyek dengan kriteria antara lain;
 - 1) Kesesuaian dengan RPJM nasional/daerah dan rencana strategis sektor;
 - 2) Kesuaian dengan RT/RW;
 - 3) Keterkaitan antar sektor infrastruktur dan antar wilayah;
 - b. Daftar Prioritas Proyek;
 - 1) Menteri/Kepala Daerah mengusulkan proyek KPS ke Komite Kebijakan Percepatan Pembangunan Infrastruktur (KKPPI).
 - 2) KKPPI memeriksa kesiapan Proyek Kerjasama yang diusulkan
 - 3) KKPPI menetapkan daftar prioritas Proyek KPS lingkup nasional.

- c. Konsultasi Publik;
 - 1) Metoda Konsultasi Publik;
 - a. Pemberitahuan atau;
 - b. Interaksi konsultatif atau;
 - c. Interaksi partisipatif;
 - 2) Bila proyek KPS berdampak signifikan terhadap lingkungan dan sosial, harus dilakukan melalui interaksi partisipatif berdasar naskah laporan hasil kajian proyek.
2. Tahap Penyiapan Proyek Kerjasama;
 - a. Kajian Kelayakan Proyek Kerjasama;
 - 1). Lingkup kajian kelayakan;
 - a) Analisis biaya manfaat sosial;
 - b) Analisis masalah dampak lingkungan (Amdal);
 - c) Kajian risiko;
 - d) kajian bentuk kerjasama;
 - 2). Kajian risiko;
 - a) Kajian risiko; identifikasi, alokasi dan mitigasi risiko;
 - b) Risiko dialokasikan pada pihak yang paling mampu untuk menanggung dan mengelola risiko dengan biaya yang paling rendah;
 - c) Pengalokasian risiko yang optimum tidak harus berarti pengalihan risiko maksimum kepada badan usaha;
 - d) Pengelolaan risiko dituangkan di dalam Perjanjian Kerjasama.
 - 3). Kajian bentuk kerjasama;
 - a) Bentuk kerjasama harus mencerminkan alokasi risiko, penanggung jawab pendanaan dan status aset;
 - b) Bentuk bentuk kerjasama ada tiga (3);
 1. Kerjasama berbasis penyediaan jasa; kontrak jasa dan kontrak operasi dan pemeliharaan;
 2. Kerjasama berbasis sewa; sewa, bangun-sewa,rancang bangun-sewa,dan rehabilitasi-sewa;
 3. Kerjasama berbasis konsesi; bangun-guna-milik, bangun-gunaserah, rehabilitasi-guna-serah, kembangkan -guna-serah

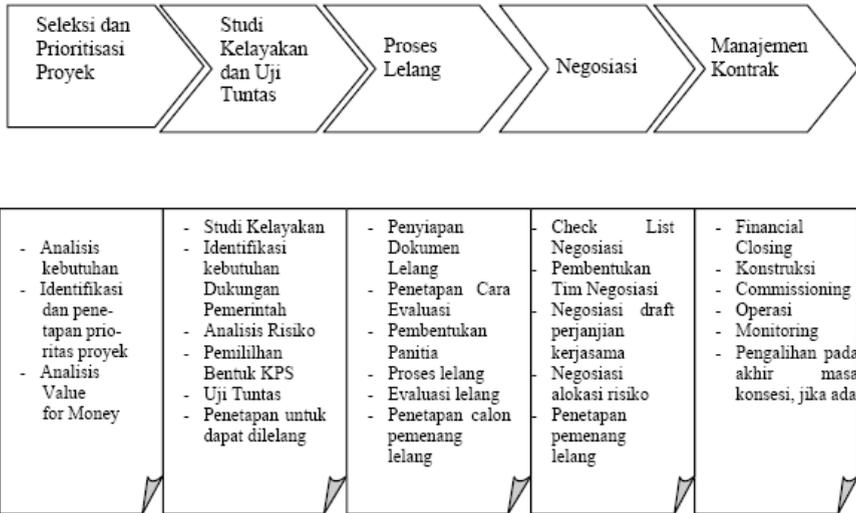
- 4). Penyiapan Proyek Kerjasama; dalam penyiapan proyek yang penting adalah berupa dukungan pemerintah yaitu;
 - a) Pelaksanaan kewajiban pemerintah/pemerintah daerah;
 - b) Kontribusi pemerintah/pemerintah daerah;
 - c) Jaminan pemerintah/pemerintah daerah.
3. Tahap Pengadaan Badan Usaha
 - a). Tata Cara Pengadaan Badan Usaha;
 - 1) Pengadaan Badan Usaha pelaksana Proyek KPS dilakukan melalui pelelangan umum;
 - 2) Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah, membentuk panitia pengadaan;
 - 3) Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah menetapkan pemenang lelang;
 - 4) Proyek atau prakarsa badan usaha dimungkinkan, tapi tetap harus melalui proses lelang;
 - 5) Kompensasi bagi badan usaha pemrakarsa proyek;
 - a) Penambahan nilai evaluasi lelang;
 - b) *Right to match* (dalam revisi Perpres);
 - c) Biaya penyiapan proyek diganti oleh pemerintah atau pemenang lelang;
4. Tahap Persiapan Pelaksanaan Proyek Kerjasama;
 - a. Pendirian Perusahaan Pelaksana;
 - 1) Pemenang Lelang mendirikan Perusahaan Pelaksana sesuai peraturan perundangan RI;
 - 2) Perusahaan Pelaksana dan Kepala Instansi Pemberi Kontrak menandatangani Perjanjian Kerjasama;
 - b. Perolehan Pembiayaan (*Financial Closure*);
 - 1) Perusahaan Pelaksana harus memperoleh perolehan pembiayaan (*financial closure*) dalam waktu < 12 bulan;
 - 2) Bila tidak bisa, Perjanjian Kerjasama berakhir; jaminan pelaksanaan dapat dicairkan.
5. Tahap Pelaksanaan dan Manajemen Proyek Kerjasama;
 - a). Pengoperasian proyek PPP;
 - 1) Pengoperasian Proyek oleh Perusahaan Pelaksana dilakukan setelah memenuhi laik fungsi dan/atau laik operasi sebagaimana ditetapkan Instansi Pemberi Kontrak;

- 2) Pengoperasian Proyek oleh Perusahaan Pelaksana sampai Perjanjian Kerjasama berakhir.
- b). Pemantauan Perjanjian Kerjasama yaitu meliputi:
- 1) Kepatuhan terhadap Perjanjian Kerjasama;
 - 2) Penyesuaian tarif;
 - 3) Pemanfaatan dukungan Pemerintah;
 - 4) Pemenuhan standar pelayanan; dan
 - 5) Pelaporan keuangan.

Proses kerja dalam pelaksanaan PPP seperti telah diuraikan di atas yang meliputi lima tahapan tersebut merupakan rangkaian proses yang panjang dan cukup kompleks. Mekanisme dan prosedur sejak awal sampai akhir proses memerlukan ketelitian dan kecermatan bagi para pelaksana proyek kerjasama tersebut. Mekanisme dan prosedur administratif dalam penetapan Pelaksana Proyek pada prinsipnya sama dengan penetapan proyek pemerintah yang bersumber dari APBN/APBD. Namun perbedaan yang substansial yaitu contohnya pada tahapan penyiapan proyek kerjasama yang harus melakukan beberapa kajian kelayakan proyek, kajian risiko dan kajian bentuk kerjasama serta tahap pengadaan badan usaha. Dari dua tahapan saja, sudah menunjukkan bahwa kegiatan tersebut memiliki tingkat kesulitan yang tinggi, serta tahapan yang lainnya juga memiliki tingkat kesulitan yang sama. Akan tetapi jika kesiapan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan PPP atau KPS sudah memadai di seluruh instansi pemerintah, baik dari aspek sumberdaya manusia, pengorganisasiannya, anggaran yang cukup, standar operasi dan prosedur sudah mantap, serta lembaga kontrol juga sudah disiapkan dengan baik, maka sudah tinggal *on the road* dalam pelaksanaan PPP atau KPS tersebut. Adapun untuk menyederhanakan pemahaman mengenai proses kerja PPP atau KPS dapat dilihat pada model proses kerja PPP seperti di halaman berikut.

Jika melihat secara ringkas skema proses kerja PPP, menunjukkan suatu mata rantai yang panjang dan mirip dengan proses pengadaan barang dan jasa. Kecermatan dan ketelitian melalui beberapa lapis birokrasi, boleh jadi jika terlalu rigid maka tidak mustahil pihak swasta bisa tidak tertarik berinvestasi, karena dianggap permutaran modal yang kurang lancar. Akan tetapi dapat menjadi catatan yang menarik ketika Kepala BKPM Gita Wiryawan menjanjikan bahwa proses perizinan PPP hanya satu bulan. Hal tersebut dikemukakan di depan para wartawan yang dimuat dalam Koran “Media Indonesia” tanggal 19 Agustus 2010. Mengingat isinya

Proses Kerja Public Private Partnership



Sumber: Miharjana, 2006

sangat informatif dan relevan dengan topik buku ini maka pemberitaan tersebut akan penulis kutip selengkapnya yaitu sebagai berikut: judul berita “PROSES PERIZINAN PROYEK PPP HANYA SEBULAN”. Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) menjanjikan penyelesaian izin proyek infrastruktur melalui skema kemitraan pemerintah swasta (*public private partnership/PPP*) hanya dalam sebulan. Untuk tahap awal lima proyek akan ditawarkan kepada investor. Lima proyek itu akan ditawarkan di buku PPP yang saat ini masih diperbaiki. Untuk perizinan pelaksanaan investasi tersebut hanya dibutuhkan sebulan. Sementara itu, perbaikan buku PPP akan bisa dirampungkan pada September 2010. Investor tidak perlu pergi ke Kementerian lagi (untuk perizinan), mereka hanya perlu ke BKPM, selama nama proyek itu ada di buku PPP (PPP Book) yang baru. Kalau mau komplain datang ke Kepala BKPM dan pertanggungjawabannya kepada BKPM. Adapun kelima proyek akan ditawarkan ke investor di dalam dan luar negeri. Adapun kelima proyek yang akan ditawarkan adalah proyek yang siap tender dalam PPP Book. Proyek-proyek itu antara lain proyek Rel Kereta Api Manggarai Soekarno Hatta dan pelebaran Pelabuhan Tanjung Priok. Sementara itu dalam “Nota Kesepahaman” yang ditandatangani BKPM, Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan



Pembangunan Nasional (PPN/Bappenas), disebutkan BKPM menjadi Garda depan (*front office*) untuk melayani penawaran proyek PPP. Sementara itu, Bappenas akan menjadi dapur (*back office*) untuk proses tersebut. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Kepala Bappenas Armida Alisyahbana mengatakan salah satu tugas Bappenas adalah menyiapkan PPP Book. Tujuannya adalah untuk menyeleksi mana proyek yang sudah siap ditawarkan dan mana proyek yang baru bisa dipresentasikan. Selain itu Bappenas bertugas mengarahkan kementerian/lembaga (K/L) atau daerah yang ingin menawarkan proyek mereka ke dalam PPP Book. Kami mempersiapkan dengan melakukan forum-forum regional. Contohnya bisa berupa “*capacity building*” untuk K/L dan daerah. Sementara itu Kementerian Keuangan akan menyediakan berbagai penjaminan melalui berbagai perusahaan penjaminan. Misalnya penjaminan melalui PT. Sarana Multi Infrastruktur (SMI), PT. Perusahaan Pembiayaan Infrastruktur dan PT. Indonesia Infrastructure Finace. Apapun itu, akan kita jamin semuanya. Dari pembiayaan sampai jaminan pembebasan tanah”, tegas Menteri Keuangan Agus DW Martowardoyo.

Penjelasan resmi dari ketiga lembaga pemerintah yang berwenang dan bertanggung jawab tentang pelaksanaan PPP. Dengan informasi yang sangat penting dan strategis menunjukkan kesungguhan pemerintah dalam mengembangkan PPP terutama untuk proyek pembangunan infrastruktur. Mekanisme yang jelas dan lebih sederhana merupakan upaya deregulasi dan debirokratisasi agar memberikan kesempatan yang luas bagi investor yang berminat membangun proyek infrastruktur yang ditawarkan oleh pemerintah.

3.11 SELEKSI DAN EVALUASI PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Seleksi dan evaluasi terhadap *public private partnership* dimaksudkan bahwa secara konsepsi dan teori PPP ini telah dilaksanakan diberbagai negara di dunia terutama di negara-negara maju seperti; Amerika, Inggris, Jerman, Belanda, Australia, Canada, Denmark, Scotlandia, Finlandia dan beberapa negara Uni Eropa. Penerapan PPP di negara-negara tersebut banyak yang berhasil dan ada yang kurang berhasil. Graeme A Hodge and Carsten Grave (2009) melakukan seleksi dan evaluasi terhadap pelaksanaan PPP di hampir 10 (sepuluh) negara yang terhimpun dari 25 (duapuluhlima) studi ilmiah dari para ahli, berupa *literatur, case studi, laporan survei, case analisis* tentang PPP. Kemudian menyusun kesimpulan dan komentar dari masing-masing buku tersebut dan dituangkan dalam bentuk tabel. Dari keseluruhan pendapat dan kesimpulan pelaksanaan PPP di beberapa



negara yang ditulis para ahli tersebut meskipun menemui kesulitan untuk menarik benang merah atau intisari, namun beberapa catatan yang dapat dikemukakan pada kesempatan ini, mungkin dapat memudahkan dalam memahami substansi pada tabel tersebut yaitu sebagai berikut:

1. Bahwa PPP pada prinsipnya dapat dilaksanakan oleh pemerintah maupun swasta melalui kontrak perjanjian kerjasama;
2. bahwa pelaksanaan PPP meskipun dalam penilaian mengalami kesulitan untuk mendapatkan nilai-nilai yang positif, namun tidak bisa dipungkiri bahwa PPP terkadang memiliki kelebihan dan kelemahan;
3. bahwa jika PPP dilaksanakan oleh pemerintah, proses tergolong lama, kurang berinovasi, namun dengan biaya yang lebih sedikit dan lebih murah;
4. bahwa jika PPP dilaksanakan oleh swasta, proses pelaksanaannya tergolong cepat, mempunyai banyak inovasi, namun pembiayaan tergolong mahal dan besar;
5. bahwa PPP yang dilaksanakan oleh swasta rata-rata menaikkan harga 20 % dari harga tetap;
6. bahwa dalam pelaksanaan PPP pada umumnya penuh risiko dan akan mengalami pemborosan dan tidak dapat menghindari terjadinya kasus;

Berdasarkan pada garis besar kesimpulan dari tabel Graehem A Hodge, kemungkinan rumusan yang disusun masih belum memberikan gambaran secara lengkap seperti yang dimaksudkan dalam tabel tersebut. Sebab mencari dan menemukan kunci strategis hasil analisis tabel dari dua puluh lima (25) literatur dengan berbagai jenis dan bentuk tulisan para ahli privatisasi dari sepuluh negara maju yang telah menerapkan PPP, merupakan pekerjaan yang sulit ketika harus memberikan catatan kesimpulan pada setiap masing tulisan ilmiah tersebut. Namun rumusan diatas jika dijadikan rujukan untuk menganalisis perkembangan penerapan *public private partnership* (PPP), di Indonesia, diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan oleh para *policy maker* di pemerintahan. Karena mau tidak mau dan terpaksa atau tidak terpaksa, dalam membangun infrastruktur pada beberapa sektor strategis seperti transportasi memerlukan dukungan sektor swasta sebagaimana dalam prinsip *good governance*. Dengan demikian beberapa catatan penting yang dapat menjadi referensi untuk menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Sebagaimana yang

disebutkan diatas, namun untuk memberikan apresiasi bagi pembaca buku ini, referensi pada benang merah atau garis besar hasil evaluasi terhadap pelaksanaan PPP di berbagai negara di dunia. Sebagaimana terlampir di bawah ini, dengan melampirkan pasal yang cukup panjang dimaksudkan bagi yang mendalami satu persatu karakteristik hasil evaluasi pelaksanaan PPP di masing-masing negara yang tertuang dalam berbagai literatur dapat terfasilitasi.

Selected PPP evaluations over the past decade

Study	Sample/ Cases	Country	Type of publication	Better VFM?	Comments/Conclusions
Bloomfield et al. -1998	A Massachusetts correctional facility	United States	Case study	No	<ul style="list-style-type: none"> 7.4% more expensive through P3 lease purchasing 'inflated sales pitches' camouflaged real costs and risks to the public, and the project was 'wasteful and risky'
Arthur Andersen & LSE Enterprise (2000)	29 business cases analysed	United Kingdom	Initial evaluation	Yes	<ul style="list-style-type: none"> 17% cost savings estimated against the PSC risk transfer accounted for 61% of forecast savings
Savas (2000, p. 240)	General observations	United States	Literature review	Yes	<ul style="list-style-type: none"> '[the private sector through PPPs] build more quickly and more cost effectively than governments usually can...'
National Audit Office (2000)	7 business cases from MAO (2000)	United Kingdom	Business cases	Yes	<ul style="list-style-type: none"> 10-20% cost savings estimated
Walker and Walker (2000, p. 204)	General observations of Australian cases	Australia	Literature review	-	<ul style="list-style-type: none"> PPP infrastructure financing deals seen as 'misleading accounting trickery' with eroded accountability to Parliament and the public
Teisman and Klijn (2001)	General observations	4 EU countries	Review of strengths and weaknesses	-	<ul style="list-style-type: none"> private project consortium real rates of return were up to 10 times those returns expected for the public
Dot (2002)	250 London Underground projects (1997-2000)	United Kingdom	Unknown	-	<ul style="list-style-type: none"> PPPs have strengths and weaknesses Cost over-runs averaging 20% were found
Mott Macdonald (2002)	39 traditional projects and 11 PFI projects selected	United Kingdom	Multiple cases reviewed	Yes	<ul style="list-style-type: none"> Traditional 'public' infrastructure provision arrangements were on-time and on-budget 30% and 27% of the time, but PFI-type partnerships were on-time and on-budget 76% and 78% of the time, respectively

Selected PPP evaluations over the past decade

Study	Sample/ Cases	Country	Type of publication	Better VFM?	Comments/Conclusions
Pollock et al.-2002	3 NHS hospitals and 8 trusts	United Kingdom	Review and re-analysis	No	<ul style="list-style-type: none"> The PFI justification is a 'sleight of hand'
Pollitt (2002)	10 major PFI cases	United Kingdom	Review of National Audit Office cases	Yes	<ul style="list-style-type: none"> the best deal was probably obtained in every case, and good value for money was probably achieved in 8 of the 10 cases
Audit Commission (2003)	10 traditional and 8 PFI schools were compared	Scotland	Audit report	No	<ul style="list-style-type: none"> 'We found no evidence that PFI projects delivered schools more quickly than projects funded in more conventional ways' 'The public sector comparator has lost the confidence of many people...'
Greve (2003)	Case study of Farum Municipality	Denmark	Case analysis	No	<ul style="list-style-type: none"> PPP assessed as 'the most spectacular scandal in the history of Danish Public Administration' It resulted in raised taxes for the citizens of Farum, higher debt for citizens and a former mayor currently on trial in the courts
Fitzgerald (2004)	8 PPP cases from Victoria	Australia	Report to government	Uncertain	<ul style="list-style-type: none"> The superiority of the economic partnership mode over traditional delivery mechanisms was dependent on the discount rate adopted in the analysis Opposite conclusions were reached when using an 8.65% discount rate at one extreme (where the PPP mechanism was 9% cheaper than traditional delivery) compared to an evaluation adopting a 5.7% discount rate (where the PPP mechanism was 6% more expensive)

Selected PPP evaluations over the past decade

Study	Sample/ Cases	Country	Type of publication	Better VFM?	Comments/Conclusions
Edwards et al. 2004	8 cases from roads and 13 hospital case studies	United Kingdom	Case reviews and interviews	No	<ul style="list-style-type: none"> • Contracts reviewed 3 years in • • PFI is an expensive way of financing and delivering public services..' • the chief beneficiaries are the providers of finance and some of... the private sector service providers..' • we have no firm evidence that the current PFIs would deliver on their long-term objectives..'
Ghobadian et al. (2004b, p. 300)	General observations	United Kingdom	Literature review	-	<ul style="list-style-type: none"> • preliminary evidence does seem to indicate strongly that PPPs offer one solution to the public procurement problem...' • there is not one "model" of a PPP..' • it seems difficult to avoid a positive overall assessment'
Grimsey and Lewis (2004, pp. 81, 245)	Selected global observations across several sectors	Several countries	Literature review	Yes	
Pollitt (2005)	General observations of UK cases plus 5 cases	United Kingdom	Literature review	Yes	
Shaoul (2005)	General observations of UK cases	United Kingdom	Literature review	No	<ul style="list-style-type: none"> • PFI has turned out to be very expensive with a lack of accountability • Suspects that PFI policies 'enrich the few at the expense of the majority and for which no democratic mandate can be secured'
Boardman et al. (2005, p. 186)	5 North America cases covering roads, waste management and water desalination	Canada and United States	Case reviews	No	<ul style="list-style-type: none"> • unless contracts both compensate the private sector for risks and then ensure that they actually bear it, 'P3s will not improve allocative efficiency'

Selected PPP evaluations over the past decade

Study	Sample/ Cases	Country	Type of publication	Better VFM?	Comments/Conclusions
Hodge (2005, p. 327)	General observations of UK cases plus 3 cases	Australia	Literature review	Uncertain	<ul style="list-style-type: none"> There have been no rigorous and transparent evaluations of all Australian PPPs The few available assessments suggest mixed performance to date Government has moved away from its traditional stewardship role to a louder policy advocacy role, and now faces multiple conflicts of interest (as advocate, developer, steward, elected representative, regulator, contract signatory and planner)
Auditor-General of New South Wales (2006)	Construction of 19 schools in New South Wales	Australia	Audit report	Yes	<ul style="list-style-type: none"> Between 7% and 23% cheaper Auditor saw as 'persuasive' the business case for these two PFI contracts
Pollock et al.-2007	Re-analysis of Mott MacDonald and other reports	United Kingdom	Academic paper	No	<ul style="list-style-type: none"> there is no evidence to support the Treasury cost and time overrun claims of improved efficiency in PFI... [estimates being quoted are] 'not evidence based but biased to favor PFI...' • only one study compares PFI procurement performance, and 'all claims based on [this] are misleading'
Allen Consulting Group (2007)	Sample of 21 PPPs and 33 traditional projects	Australia	Consulting report	Yes	<ul style="list-style-type: none"> PPPs reported as being an 11% cheaper alternative to traditional projects Research project funded by Australia's infrastructure suppliers

Selected PPP evaluations over the past decade

Study	Sample/ Cases	Country	Type of publication	Better VFM?	Comments/Conclusions
Blanc-Brude et al.-2006	227 new road sections across 15 EU countries, of which 65 were PPPs	European Union	31 regression analyses	Not tested	<ul style="list-style-type: none"> Ex-ante construction costs of PPPs were 24% higher than traditional procurement This is a similar magnitude to the traditional cost over-runs Whether PPPs deliver lower overall life-cycle costs remains unknown
Leviakangas (2007, p. 211)	A Finnish toll-road case study	Finland	Financial models	No	<ul style="list-style-type: none"> The hypothesis that private finance enabled welfare gains to be achieved was not confirmed

Sumber: P P P s: the passage of time Permits a sober reflection, Graeme a. Hodge and carsten greve, 2009

BAB 4

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP DI SEKTOR TRANSPORTASI

4.1 KONSEP DAN TEORI TRANSPORTASI

Untuk melengkapi kajian tentang privatisasi sebagaimana diuraikan baik konsep maupun teori pada bab terdahulu maka pada substansi masalah privatisasi akan digambarkan secara empiris mengenai keadaan dan situasi pelaksanaan privatisasi sektor transportasi di Indonesia. Terutama akan dibahas secara mendalam mengenai model privatisasi yaitu; “*Public private partnership*” yang sedang banyak dipraktikkan di berbagai negara seperti di Jepang, Hongkong, Singapura dan Australia. Untuk selanjutnya sebagai latar belakang akan diuraikan secara filosofis, konsep dan perkembangan penyelenggaraan transportasi di Indonesia yang terkait dengan upaya penerapan privatisasi dengan model “*Public private partnership*” tersebut.

Sebelum membahas mengenai privatisasi model *public private partnership in transport sector*, terlebih dahulu diuraikan mengenai transportasi secara umum sebagai pandangan filosofis maupun praktis. Berkaitan dengan perkembangan ekonomi global, tidak terkecuali juga terhadap perkembangan dunia transportasi di Indonesia. Transportasi berfungsi sebagai urat nadi kehidupan dan perkembangan ekonomi, sosial, politis dan mobilitas penduduk yang tumbuh mengikuti perkembangan yang terjadi di berbagai sektor tersebut. Karena keterkaitan yang erat dengan sektor-sektor ekonomi itu transportasi sering dikatakan sebagai “*derived*

demand". Transportasi juga penting dalam membangun wilayah di daerah berpotensi belum berkembang, transportasi berperan sebagai penggerak pembangunan (Michtaruddin Siregar, 1995 hal 33).

Pendapat para ahli transportasi yang lain juga hampir senada bahwa transportasi sangat penting yakni fungsi transportasi memiliki peran membuka akses pengembangan ekonomi dan peningkatan produksi, seperti yang disampaikan John Black dan John Lea serta Danang Parikesit (2009) yaitu sebagai berikut:

"Transport plays an important role in opening up access to economic opportunities as well as delivering product and services that promote economic development. Transport is a catalyst to national development. Transport also enables social cohesion and improves participation of the community in the decision making and political process. This is a huge task for the government, both at central and local levels. This is because there should be both an efficient and an equitable provision of transport infrastructure and services. The population is not homogenous in terms of spatial distribution, income and physical condition which create a problem in promoting market mechanism in the transport sector. It is these differences in natural, social, and economic endowment that have forced the government, based on political or moral ground, to provide transport access for poorer sections of the community, for people in remote region and for disabled people. Transport infrastructure and services are often categorized into public goods that have the characteristics of non-excludable and non-rivalry 1 as well as creating externalities 2. In many cases, these characteristics create failures in a market mechanism where prices should reflect the costs born by providers of the infrastructure and services. In the case of market failure, the government should seek a financing mechanism to allow the services to be enjoyed by its inhabitants".

Pendapat para ahli transportasi tersebut dalam terjemahan secara bebas dapat diuraikan bahwa "transportasi memainkan peranan yang penting dalam membuka akses peluang kegiatan ekonomi serta pengembangan ekonomi yang menghantarkan peningkatan pelayanan dan produksi. Transportasi adalah katalisator pembangunan nasional. Disamping itu Transportasi juga sebagai perekat sosial dan mendorong partisipasi masyarakat dalam proses politik dan pengambilan keputusan. Tugas yang sangat besar ini menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai tingkatannya. Oleh karena itu infrastruktur transportasi dan pelayanan

transportasi keduanya dituntut harus efisien dan merata. Keadaan populasi yang tidak homogen, distribusi, pendapatan dan kondisi fisik yang timpang, akan menjadi masalah dalam sektor transportasi yang mengikuti mekanisme pasar. Dengan demikian perbedaan dari aspek sosial, ekonomi yang secara alamiah dijadikan sebagai kekuatan pemerintah, landasan politik dan dasar moral untuk menyediakan akses transportasi bagi kelompok masyarakat yang miskin, penduduk yang berada di wilayah terpencil serta penduduk yang masih kurang pendidikan. Infrastruktur transportasi dan pelayanan transportasi sering dikategorikan sebagai barang publik (*public goods*) yang memiliki karakteristik tidak eksklusif dan tidak ada persaingan serta bersifat eksternalitis. Dalam sejumlah kasus, karakteristik kegagalan dalam mekanisme pasar, disebabkan melambungnya biaya dan harga dari penyediaan pelayanan dan infrastruktur transportasi. Dalam kasus terjadinya kegagalan pasar, pemerintah harus mencari mekanisme pembiayaan untuk memberikan pelayanan yang sudah terbiasa dinikmati oleh masyarakat ”.

Berdasarkan penjelasan tersebut terdapat beberapa pernyataan yang menarik yaitu bahwa transportasi disamping sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi dan pemersatu bangsa, pada hakekatnya transportasi juga sebagai barang publik (*public goods*). Jika di negara yang penduduknya tinggal didaerah terpencil dan ekonominya masih miskin, apabila terjadi kegagalan pasar karena masyarakat tidak mampu membayar pelayanan transportasi, maka menjadi kewajiban pemerintah untuk mencari dan mengupayakan mekanisme pembiayaan agar masyarakat bisa menikmati pelayanan transportasi dengan memuaskan. Sehingga masih menjadi kewajiban pemerintah jika masyarakat yang kurang mampu dari jangkauan pelayanan transportasi, maka pemerintah tetap menyediakan sarana dan prasarana transportasi tersebut, seperti di Indonesia menyelenggarakan pelayanan transportasi melalui kebijakan ”keperintisan ” baik di sektor transportasi darat, laut dan udara. Namun dalam perkembangannya kegiatan ”keperintisan” ada kecenderungan kurang dikelola dengan baik, sehingga efek ganda terhadap pertumbuhan ekonomi berjalan stagnan.

Padahal perkembangan dunia transportasi sudah berkembang sangat cepat dan bahkan perkembangan pesat tersebut dalam kurun waktu yang lalu cukup populer dengan sebutan ”*triple T revolution*”, yang dikemukakan oleh pakar ekonomi ”Dorodjatun Kuntjarajakti (1995)”, yang selanjutnya menjelaskan mengenai perkembangan sektor transportasi di era globalisasi, mengatakan bahwa dengan peningkatkan keterbukaan ekonomi global ini yang memacu perkembangan

teknologi yang pesat di bidang transportasi, telekomunikasi dan travel. Demikian pesatnya perkembangan teknologi yang terjadi di ketiga bidang ini sehingga peristiwa ini dijuluki sebagai “*Triple T revolution*”. Dan sebagai layaknya *revolution*, dampaknya terasa merasuk semakin jauh di banyak bidang kehidupan ekonomi, politik, sosial budaya dan militer, selain melibatkan lebih banyak negara dan masyarakat dari berbagai tahapan pembangunan.

Di bidang transportasi atau “T ke satu” perubahan terjadi sebagai akibat diciptakannya sistem angkut peti kemas (*Container*). Semua pengkonsolidasian muatan barang dilakukan dengan peti kemas ukuran “*Twenty Footers*”, yang sekarang menjadi standar bagi sistem pengukuran kargo dengan istilah TEUS atau *Twenty Footers Equivalent Unit*.

Dengan peningkatan angkutan barang di dunia yang pesat kemudian ukuran peti kemas tersebut telah semakin diperbesar ke *Forty Footers* dan keukuran-ukuran selanjutnya. Semua alat angkutan kapal laut, kereta api, truk terpaksa semakin disesuaikan kepada ukuran peti kemas tersebut. Sebagai akibat dari munculnya kenyataan adalah peti kemas itu yang menjadi “*vehicle*” sedangkan berbagai alat transportasi akan menyesuaikan saja. Dengan perkembangan ini kemudian peran *shippers* semakin digantikan oleh “*freight forwards*” yang menjadi pengiriman kargo peti kemas dengan *single bill of lading* kemana saja, dalam jumlah yang berapapun, pada waktu kapan saja, dengan menggunakan sistem multi moda. Sistem *door to door* kemudian dikembangkan dan dikaitkan dengan ketepatan waktu yang ketat, dengan menggunakan alat angkut darat, menciptakan “sistem angkut *global door to door multi*” moda *through freight system* yang menjamin jadwal angkut “*just in time*”. Beranjak dari keperluan menjaga ketepatan *forwarding* sistem itulah, berbagai *software* sekarang ini makin dikembangkan untuk mendukung perkembangan *hardware* yang pesat tersebut”.

Berdasarkan uraian diatas menunjukkan perkembangan dunia transportasi sudah sangat maju yang berorientasi pada teknologi canggih, baik yang bersifat *hardware* maupun *software*. Apalagi menghadapi perkembangan dunia di era perdagangan pasar bebas, jika tidak diikuti oleh kesiapan sarana dan prasarana transportasi yang efisien dan efektif, maka akan tertinggal jauh dan sulit untuk bersaing jika tidak melakukan perubahan yang mendasar di dunia transportasi di Indonesia. Sedangkan untuk membangun infrastruktur transportasi tersebut membutuhkan pembiayaan yang sangat besar, maka mekanisme pembiayaan yang tepat sasaran harus menjadi skenario pembangunan baik jangka pendek, menengah dan panjang. Skema



pembiayaan untuk membangun infrastruktur pada umumnya di negara-negara maju bekerja sama dengan sektor swasta atau disebut "public private partnership" (PPP), baik skema kerjasama yang disebut "Build Operete Transfer" (BOT) atau Build Operete Own (BOO). Kerja sama pemerintah dan swasta (KPS) dalam membangun infrastruktur transportasi, pada kenyataannya banyak menghadapi kendala yang tidak ringan bahkan sangat berat. Persyaratan yang harus dimiliki oleh masing-masing pihak memerlukan kesiapan dan kehati-hatian agar supaya masing-masing mendapatkan manfaatnya. Dipihak pemerintah akan mendapatkan benefit atas meningkatnya pertumbuhan ekonomi dan pendapatan masyarakat serta pelayanan publik yang memuaskan, dan pada gilirannya kesejahteraan rakyat akan terwujud. Sedang dipihak swasta akan mendapatkan keuntungan yang memadai dan mampu melanggengkan kegiatan usahanya.

Meskipun secara empiris di berbagai negara maju yang telah menerapkan kerjasama pemerintah dan swasta akan menghadapi banyak hambatan dan penuh risiko, menghadapi berbagai kasus-kasus, tetapi juga tidak sedikit yang mengalami keberhasilan. Namun demikian sesuatu yang penuh risiko tersebut jika dilakukan dengan perencanaan yang matang dan perhitungan yang tepat, diharapkan mampu memperkecil risiko tersebut. Sehingga para *policy maker* akan sangat terbantu untuk mengambil keputusan dengan cepat dan tepat. Oleh karena itu dalam kondisi apapun jika negara ingin membangun untuk kesejahteraan rakyat, ketersediaan infrastruktur di semua sektor sebagai fondasi kekuatan ekonomi yang kokoh, merupakan modal dasar dalam membangun pertumbuhan ekonomi yang relatif dinamis, tidak rentan oleh gelombang krisis ekonomi dunia. Namun mimpi itu merupakan keniscayaan bahwa pembangunan yang sangat besar harus melibatkan sektor swasta yang kuat sebagai *partner* sejati untuk membangun bangsa dan negara menuju pintu gerbang tujuan cita-cita proklamasi Republik Indonesia.

Untuk melengkapi kajian penerapan "public private partnership" di sektor transportasi, selanjutnya sebagai referensi pada kesempatan ini mengutip pendapat ahli privatisasi yaitu; Anthonio Estache and Tomas Serebrisky (2004) mengatakan sebagai berikut:

The evolution of transport public-private partnerships (PPPs) in developing and developed countries since the early 1990s seems to be following a similar path: private initiatives work for a while but after a shock to the sector takes place the public sector returns as regulator, owner or financier; after a while the public sector runs into problems and eventually finds a hybrid solution to ensure the survival



of the sector. This paper reviews the effectiveness of transport infrastructure deregulation from three angles: efficiency, fiscal and users' viewpoint. The paper emphasizes the difficulties and strong political commitments required to make the reforms sustainable and argues that governments willing to make corrections to the reform path are faced with the need to address recurrent and emerging issues in transport systems: tariff structure, quality (timetabel, safety, environment), access rules for captive shippers, the trend toward rebundling and decrease in intrasectoral competition, multimodalism and the stimulus through yardstick competition.

Berdasarkan pendapat diatas jika diterjemahkan secara bebas yaitu bahwa “Evolusi pelaksanaa kemitraan publik-swasta (PPP) sektor transportasi di negara berkembang yang dibangun sejak awal 1990-an, tampaknya mengikuti jalan yang sama: ketika sektor swasta melakukan inisiatif perkejaan sektor ini, setelah beberapa lama menghadapi kesulitan, maka pemerintah (sektor publik) mengambil alih kembali sebagai regulator, pemilik atau pemodal, kemudian setelah pemerintah secara cepat mencari penyebab permasalahan dan pada akhirnya menemukan solusi yang untuk sementara dapat menjamin supaya sektor transportasi tersebut bisa bertahan hidup. Makalah atau *paper* ini melakukan kajian terhadap efektifitas “deregulasi” infrastruktur transportasi dari tiga sudut pandang yaitu; fiskal, efisiensi dan *entry point* para pengguna. Paper atau makalah ini lebih menekankan tentang kesulitan dan komitmen politik yang kuat yang diperlukan untuk membuat reformasi berkelanjutan dan berpendapat bahwa pemerintah bersedia melakukan koreksi ke jalur reformasi dihadapkan dengan kebutuhan untuk mengatasi isu-isu yang muncul berulang ulang dari sistem transportasi yang meliputi: struktur tarif, kualitas (jadwal, keselamatan, lingkungan), peranan yang mulai muncul, kecenderungan kedepan menurunnya rebundling, kompetisi dilingkungan sektor transportasi, multi moda serta dorongan untuk membangun kompetisi yang positif”.

Penjelasan pelaksanaan PPP di sektor transportasi diatas, di negara-negara maju memang sudah cukup lama telah dilaksanakan, namun tidak sedikit yang mengalami permasalahan dan kendala, sehingga pemerintah harus turun tangan kembali untuk tetap membantu sektor swasta baik melalui regulasinya dan permodalannya. Sektor transportasi pada dasarnya bobot kepentingan publiknya tinggi disamping karena sifatnya sebagai angkutan massal, memang sangat efisien dan efektif untuk mengurangi efek kemacetan lalu lintas dijalan raya. Akan tetapi

untuk membangun infrastruktur kereta api biayanya sangat besar, sehingga masih sangat sedikit sektor swasta yang mau dan mampu mengambil peran penuh baik sebagai pemodal maupun operatornya, kecuali mendapatkan konsesi-konsesi yang diberikan pemerintah untuk memberikan peluang pengembangan bisnisnya. Di Indonesia pengelolaan kereta api dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah melalui BUMN. Meskipun dalam perundangannya memberikan peluang yang besar bagi sektor swasta untuk ikut mengelola manajemen kereta api, akan tetapi sampai saat ini masih belum ada investor yang mau mengambil peran mengelola kereta api swasta. Pada akhirnya BUMN dalam hal PT. KAI dipaksa dalam mengelola kereta api harus berorientasi pada bisnis minded, namun jalannya masih tertatih-tatih bahkan cenderung semakin buruk tingkat pelayanannya, dibandingkan dengan negara tetangga kita Singapura atau Malaysia, apalagi dengan China yang telah mampu membuat kereta api cepat misalnya dari kota Nanjing- Shanghai jarak kurang lebih 350 km hanya ditempuh dalam waktu 75 menit dengan kecepatan 370 km/jam.

Selanjutnya Anthonio dan Thomas (2004) menjelaskan kembali bahwa *“The history of the transport sector shows that, whether the focus is on buses, railways, roads or even airports and ports, the tale of public-private partnerships and their regulation is one of recurring policy themes. This recurrence is what allows us to draw better lessons over time as experiences evolve—and supposedly allows their internalization in the next wave of policy reforms. The learning is slow because there are many dimensions to address including, sometimes, dimensions complex enough to make the deregulation and ownership issues more of a significant anecdote rather than the center of the debate. The history of the railways sector in the United Kingdom nicely motivates the associated policy, competition and regulation issues that arise in the context of the recurring cycles that characterize the evolving role of the state in transport ”.*

Jika pendapat diatas diterjemahkan secara bebas yaitu ” sejarah menunjukkan bahwa sektor transportasi, apakah difokuskan pada bus, kereta api, jalan raya, atau bandara dan pelabuhan laut, sesungguhnya merupakan cerita yang berulang kembali dari kebijakan regulasi “kerjasama pemerintah-swasta (PPP). Mengulang kembali kebijakan PPP tersebut memungkinkan kepada kita untuk menarik pelajaran yang lebih baik dari waktu ke waktu, menjadikan kita bertambah pengalaman ketika akan melakukan reformasi kebijakan PPP pada sektor transport pada gelombang berikutnya. Pembelajaran yang terkesan lambat disebabkan oleh karena

banyak dimensi-dimensi yang cukup kompleks, termasuk yang ditujukan atau dialamatkan kedalam, ketika membuat deregulasi dan isu-isu kepemilikan, lebih memunculkan anekdot yang signifikan yang menjadi pusat perdebatan. Sejarah sektor perkeretaapian di Kerajaan Inggris, memotivasi dengan baik terhadap asosiasi kebijakan, kompetisi, isu-isu regulasi yang muncul dalam konteks siklus berulang kembali, yang menjadi ciri peran negara dalam sektor transportasi”.

Penjelasan diatas dapat memberikan inspirasi bagi negara berkembang seperti di Indonesia bahwa dalam sejarah perjalanan pelaksanaan kemitraan pemerintah-swasta, juga mengalami pasang surut yang kompleks. Di negara maju seperti Inggris, peran negara atau pemerintah sangat serius dalam mengelola kereta api sebagai angkutan massal, sehingga ketika dikerjasamakan dengan swasta terjadi permasalahan maka pemerintah segera turun tangan untuk mengatur kembali agar tetap bertahan dengan baik. Pengalaman pelaksanaan PPP sektor transportasi di negara-negara maju, pada umumnya meskipun berjalan dengan baik, tetapi juga tidak terlepas dari permasalahan dalam operasional kerjasama tersebut misalnya pengelolaan “kereta monorel” di Sydney Australia, pihak swasta yang mengoperasikan mengalami kerugian, akan tetapi pemerintah setempat memberikan bantuan agar program “kereta monorel” tersebut tetap bertahan dan beroperasi dengan lancar di tengah kota “Sidney”, meskipun bantuan tersebut tidak dinyatakan dalam bentuk subsidi, karena kontrak kerjasama bersifat “eksklusif” antara pihak swasta dengan pemerintah lokal (*local government*). Berbeda dengan di Nanjing China, kereta cepat 350 km/jam jurusan Nanjing-Sanghai, pengelolaan sepenuhnya ditangan pemerintah, karena memang ciri khas negara komunis, seluruh aset dikuasai dan dimiliki negara. Padahal jika dilihat dari bentuk bangunan yang besar dan megah tidak kalah dengan bangunan modern seperti di kota kota Eropa atau Amerika dan Inggris, dengan pengelolaan yang efisien dan efektif, yakni prinsip; *fixed price, fixed route* dan *fixed time*, terpenuhi dengan baik. Sedangkan di Indonesia pengelolaan kereta api juga dipegang oleh pemerintah melalui BUMN, adapun pengelolaan keretaapi di wilayah “Jabodetabek” dengan manajemen tersendiri sebagai anak perusahaan dari PT.KAI. Akan tetapi sebagaimana telah dijelaskan dimuka, terkait dengan PPP, dalam peraturan perundangan yang baru pada dasarnya pengelolaan keretaapi bersifat “multi operator”, artinya peluang sektor swasta untuk menjalankan bisnis kereta api sangat besar. Oleh sebab itu pembangunan infrastruktur kereta api dewasa ini sedang dikembangkan “*double track* dan bahkan *double-double track*” di wilayah Jakarta-Cikampek, Rail City Link Jakarta-Cengkareng. Walaupun kondisi



saat ini peran kereta api belum menjadi ikon dan “Big Born” sebagai angkutan massal dan pelayanan juga belum baik, namun dimasa yang akan datang pemerintah diharapkan lebih memprioritaskan peran kereta api sebagai ikon angkutan massal terutama di “Jabodetabek” yang dikelola dengan baik dan modern seperti negara-negara maju tersebut. Selanjutnya dijelaskan kembali oleh Anthonio dan Thomas (2004) sebagai berikut;

Overall, this implies that even though the deregulation of transport did generate enthusiasm during the early part of the 1990s, the Asia crisis and the overall instability of financial markets were enough to slow down and even overturn these commitments by the private sector. Many more reasons contribute to explain why effective disbursement lags behind. Some of them are country specific—pace of privatization/liberalization process, institutional organization, rule of law—while others are influenced by global conditions—mainly crisis in financial markets. A more detailed look at the differences between developed and developing economies can provide useful insights.

Jika pernyataan diatas diterjemahkan secara bebas yaitu bahwa “Secara keseluruhan, pada awal tahun 1990-an ketika deregulasi transportasi dilakukan meskipun tidak membangkitkan antusiasme, ditengah krisis Asia yang menimbulkan secara keseluruhan ketidakstabilan pasar keuangan, cukup memperlambat dan bahkan sempat membalikan komitmen komitmen di pihak sektor swasta. Alasan yang lebih banyak diberikan yaitu penjelasan tentang pertanyaan mengapa pencairan keuangan tidak efektif. Beberapa dari mereka terutama negara yang secara spesifik melakukan langkah-langkah privatisasi atau dalam proses liberalisasi, yaitu penataan organisasi kelembagaan, penataan peranan hukum, sedang sementara yang lain masih dipengaruhi oleh kondisi global, terutama krisis pasar uang. Secara lebih detail atau rinci dapat melihat perbedaan antara ekonomi yang sedang dibangun dan dikembangkan, sesungguhnya dapat memberikan wawasan yang bermanfaat.”

Pendapat diatas menunjukkan bahwa pelaksanaan privatisasi di beberapa negara maju di sektor transportasi sempat mengalami hambatan dan gangguan ketika terjadi krisis keuangan global yang imbasnya sampai ke negara-negara Asia. Ketika stabilitas keuangan terganggu memang sangat rentan terhadap kelangsungan jalannya kerjasama sektor pemerintah dan swasta. Bahkan seringkali mempengaruhi terhadap itikad dan komitmen dari pihak swasta terhadap kerjasama yang telah disepakati dengan pemerintah. Untuk itu ketika menghadapi krisis agar supaya tidak



mengganggu proses kerjasama pemerintah-swasta (PPP) perlu dilakukan penataan organisasi kelembagaan dan penataan peranan seperangkat aturan-aturan dalam perjanjian kerjasama tersebut. Kita perlu belajar lebih banyak terhadap negara yang masih terus dapat membangun ekonominya dengan tumbuh pesat meskipun berada pada kondisi krisis global, misalnya kisah sukses pembangunan ekonomi di China yang pesat pada dekade pasca perang dingin. Kekuatan ekonomi di China pada akhir akhir ini membuat decak kagum bagi negara barat seperti Amerika Serikat, Eropa dan Inggris. Bahkan Amerika Serikat sering menekan China agar mau menurunkan nilai mata uangnya terhadap dollar AS, namun China belum memenuhi tuntutananya tersebut. Krisis keuangan global justru membangkitkan negara-negara yang dulunya menganut ideologi “komunis-sosialis, seperti Rusia, Brazil, China dan di lain pihak India, dimana keempat negara tersebut belakangan ini melepaskan diri dari jeratan IMF dan Bank Dunia. Dalam perkembangannya Indonesia diprovokasi dan didorong untuk menjadi negara yang kelima yang dianggap cukup berhasil memulihkan stabilitas perekonomiannya, agar lepas dari jeratan IMF dan Bank Dunia, untuk bergabung dengan keempat negara tersebut menjadi kelompok negara BRICIN (Brazil, Rusia, India, China dan Indonesia). Namun Indonesia sepertinya belum bergeming untuk meninggalkan uluran tangan IMF dan Bank Dunia karena sudah terlanjur menggurita beban hutang luar negerinya terhadap kedua lembaga keuangan internasional tersebut.

Kemudian dalam aspek yang lain Anthonio dan Thomas (2004) menyoroti tentang PPP dari aspek bentuk kontrak PPP tersebut yaitu;

While there are many ways of classifying PPP contractual arrangements, most international databases keeping track of these contracts tend to classify them in four main categories: Divestitures or aset sale contracts transfer ownership of the business to the private sector and all risks are hence “privatized”; it can take many forms—public offerings of shares, or private trade sales of assets themselves; Greenfield Projects contracts are for specific projects such as a new toll road or port or airport terminal. They cover brand new investment projects which are commissioned to the private sector and Build-Operate and Transfer or Own (BOT or BOO) are among the most common contractual forms. The associated commercial risks tend to be the responsibility of the private constructor while other risks such as exchange or political risks can be shared to varying degrees with the public sector through various types of legal instruments such as guarantees or explicit subsidies. The allocation of these risks in a ring-faced part of a sector is

one of the major contribution of project finance techniques that have contributed to the development of this form of contract;”

Pendapat diatas jika diterjemahkan secara bebas yaitu; “Meskipun ada banyak cara mengklasifikasikan pengaturan kontrak PPP, kebanyakan *database* internasional mencatat kontrak ini cenderung menggolongkan mereka dalam empat kategori utama: divestasi atau penjualan aset kepemilikan, kontrak pengalihan bisnis ke sektor swasta dan semua risiko yang oleh karenanya “diprivatisasi”; itu dapat mengambil banyak bentuk-penawaran umum saham, atau perdagangan swasta penjualan aset sendiri; Greenfield Proyek kontrak untuk proyek-proyek tertentu seperti jalan tol baru atau pelabuhan atau terminal bandara. Mereka mencakup proyek-proyek investasi baru yang ditugaskan untuk sektor swasta dan *Build-Operate* dan Transfer atau Sendiri (BOT atau BOO) adalah salah satu bentuk kontrak paling umum. Risiko komersial yang terkait cenderung menjadi tanggung jawab pembina swasta sementara risiko lainnya seperti pertukaran atau risiko politik dapat dibagi ke berbagai derajat dengan sektor publik melalui berbagai jenis instrumen hukum seperti jaminan atau subsidi eksplisit. Alokasi risiko ini dalam menghadapi sebuah lingkaran permukaan dari sektor merupakan salah satu kontribusi utama terhadap pembiayaan proyek teknik yang telah memiliki kontribusi pada pengembangan bentuk kontrak.”

Dari penjelasan diatas bahwa di negara maju dalam pembangunan infrastruktur transportasi misalnya pembangunan bandar udara, pelabuhan laut, jalan tol dan lain-lain, pada umumnya menggunakan kontrak model BOT atau BOOT. Dengan bentuk kontrak seperti tersebut pada dasarnya risiko lebih terbagi habis artinya dipihak swasta lebih dibebankan kepada para pembina swasta (Kadin atau Asosiasi swasta masing-masing; di Indonesia), sedang bagi sektor publik yang menerima risiko politik maupun lainnya ditanggung oleh pemerintah melalui berbagai instrumen hukum, seperti jaminan atau subsidi eksplisit. Selama ini pembangunan infrastruktur transportasi di Indonesia belum ditopang oleh dukungan sektor swasta, akan tetapi masih bersandarkan oleh penggunaan anggaran penuh pemerintah baik melalui instrumen APBN maupun Bantuan Luar Negeri (BLN). Dalam trend belakangan ini beban pemerintah sudah semakin berat terhadap kedua instrumen tersebut, sehingga baik untuk pembangunan baru dan bahkan untuk pemeliharaan infrastruktur transportasi semakin terlihat berat. Oleh karena itu wajar jika kondisi infrastruktur transportasi semakin mengkhawatirkan. Sedang dilain pihak upaya

untuk menawarkan proposal pembangunan Infrastruktur transportasi baik di transportasi darat, laut dan udara, masih belum mengembirakan sambutan atau respon pihak swasta untuk diajak kerjasama baik dengan menggunakan bentuk kontrak BOT dan BOOT. Persoalan yang menghadang terhadap pembangunan infrastruktur pada umumnya sebagaimana yang sering dilontarkan dalam diskusi yaitu; iklim investasi yang belum kondusif misalnya; jaminan keamanan, efisiensi dan efektifitas pelayanan birokrasi, komitmen pemerintah, skema pendanaan, masalah pertanahan, rentan konflik sosial, dan lain-lain. Sedang di negara maju hambatan tersebut sebagian besar sudah clear dan relatif bisa diatasi oleh kapasitas pemerintahan yang sudah ”*democratic corporate governance*”.

4.2 PPP DALAM PRAKTEK; INTEGRASI ROAD PRICING DAN BUS RAPID TRANSITE

Dalam ilmu transportasi *road pricing* dan *bus rapid transite* merupakan kajian ruang lingkup ”*urban transport planning*”. Keduanya juga merupakan beberapa alternatif model dalam upaya mengatasi kemacetan lalu lintas yang cenderung meningkat bahkan bisa terjadi stagnasi dikota-kota besar seperti di Jakarta, Medan, Bandung, Surabaya dan Denpasar dan lain-lain. Strategi untuk mengatasi kemacetan tersebut dinamakan ”*Traffic Demand Management*”(TDM). Konsep *Electronic Road Pricing* dan *Bus Rapid Transite* sebagai salah satu bagian dari TDM yang akan di uji coba di wilayah Jakarta. Akan tetapi dalam rencana pelaksanaan ERP dan BRT belum sepenuhnya menjadi komitmen seluruh elemen masyarakat, sehingga untuk penerapannya masih perlu mengajak dan menggalang masyarakat supaya memiliki persepsi yang sama dengan yang diinginkan pemerintah. Bebarapa catatan yang bisa dijadikan sebagai referensi dalam pelaksanaan PPP terhadap kedua model tersebut contoh di negara maju seperti yang disampaikan oleh Decolora Souza and Bracker (2005) mengatakan sebagai berikut;

”*Synergy with Integration of Road Pricing and BRT Road pricing provides two key benefits for BRT:*

1. *By managing traffic demand on a single or multiple freeway lanes to ensure free flow of traffic, road pricing will be able to provide a fixed guideway-like running way for operation of BRT.*
2. *Road pricing generates revenues, which may be used for financing the operation and maintenance of the BRT system as well as to support bonds for capital*

improvements (stations, park-and-ride facilities, and rolling stock). BRT, likewise, impacts the feasibility of road pricing in two key ways:

- a. Technical Feasibility. The effectiveness of road pricing strategies increases when motorists have the option of choosing a viable alternative mode. With new BRT service on priced highways, auto travel demand could be reduced without resorting to exorbitant and punitive toll rates to ensure that demand does not exceed levels needed to ensure free flow.*
- b. Commuters benefit from lower toll rates for those motorists who continue to drive and better transit service for those who choose to use it. The addition of the BRT system should prevent the travel corridor from reaching its person-carrying capacity based on use of the auto mode alone.*

Pendapat tersebut diatas jika diterjemahkan secara bebas yaitu bahwa; Integrasi *Road pricing* dengan BRT merupakan sinergi yang mampu menyediakan dua kunci manfaat bagi program *Bus Rapid Transite* (BRT) yaitu:

1. Dengan mengelola permintaan lalu lintas di jalur jalan tol tunggal atau ganda untuk memastikan aliran bebas lalu lintas, *road pricing* akan dapat memberikan *guide way* tetap, seperti melaju untuk jalan pengoperasian *Bus Rapid Transite* (BRT).
2. *Road pricing* menghasilkan pendapatan yang dapat digunakan untuk pembiayaan operasional dan pemeliharaan sistem BRT serta dukungan obligasi untuk perbaikan modal (stasiun, fasilitas taman, dan *rolling stock*) dan BRT juga berdampak pada kelayakan *road pricing* dalam dua cara utama yaitu:
 - a. Kelayakan Teknis. Efektivitas meningkat dengan menggunakan metoda road pricing yakni sebagai strategi agar ketika pengendara sepeda motor memiliki pilihan untuk memilih model alternatif. Dengan layanan BRT pada harga jalan raya yang baru, otomatis permintaan perjalanan dapat dikurangi tanpa menggunakan tarif tol sangat tinggi dan untuk memastikan dan menjamin bahwa permintaan tidak melebihi tingkat yang diperlukan.*
 - b. Komuter mendapatkan keuntungan dari tarif tol yang lebih rendah bagi mereka pengendara yang terus mendorong dan lebih baik jasa transit bagi mereka yang memilih untuk menggunakannya. Penambahan sistem BRT harus mencegah koridor perjalanan dari mencapai kapasitas orang pembawa didasarkan pada penggunaan model auto saja*

Selanjutnya dikatakan bebarapa pandangan yang menyangkut aspek politik dan ekonomi dalam mempertimbangkan penerapan *road pricing* dan *Bus Rapid Transite* yaitu sebagai berikut;

1. *Political Feasibility. By keeping toll rates affordable, and by providing a viable alternative for those who may not be willing to pay the toll, BRT increases the public acceptability of road pricing and ensures that equity is preserved for low-income commuters. Addressing public acceptance and equity concerns is key to political feasibility of road pricing strategies. Implementing Integrated Road pricing/BRT Projects with PPPs Benefits of PPPs Procuring transportation facilities and services through PPPs has many advantages over the traditional publicly financed approach (Kopp 1997):*
2. *Projects are generally planned and constructed more quickly. • Capital demands on the public treasury are reduced. • Innovation in technology is encouraged.*
3. *Private sector organizations may enjoy significant economies of scale, scope, and experience in the production and management of an international portfolio of projects. Risks may be spread across a diversified spectrum of projects.*
4. *Efficiencies result from exempting private developers from traditional government procurement rules.*
5. *Income is generated for local, state, and national governments from property and income taxes paid by private business. The federal government, as well as several state and local governments, have shown increasing interest in private sector involvement in the provision of transportation infrastructure and services. Given the innovative aspects of both road pricing as well as BRT, advances in innovation as well as efficiency may be encouraged through greater involvement of the private sector. The following section discusses the issues and suggests a model for PPP agreements that could reduce costs by managing the risks to both public and private sectors”.*

Berdasarkan pendapat diatas jika diterjemahkan secara bebas yaitu;

1. Kelayakan Politik. Dengan menjaga tingkat tol terjangkau, dan dengan menyediakan alternatif bagi mereka yang tidak mungkin bersedia membayar tol, BRT meningkatkan penerimaan publik *road pricing* dan memastikan ekuitas yang dipertahankan untuk berpenghasilan rendah komuter. Menangani penerimaan publik dan keprihatinan ekuitas adalah kunci untuk kelayakan

politik strategi *road pricing*. Pelaksana Terpadu *Road pricing*/BRT Proyek dengan PPP Manfaat fasilitas transportasi PPP Pengadaan dan layanan melalui PPP memiliki banyak keuntungan dibandingkan dengan pendekatan pembiayaan publik yang dilakukan cara lama (tradisional), Kopp 1997):

2. Proyek biasanya direncanakan dan dibangun lebih cepat, Modal tuntutan pada perbendaharaan publik berkurang. Inovasi teknologi dianjurkan.
3. Organisasi sektor swasta dapat menikmati skala ekonomi yang signifikan, ruang lingkup, dan pengalaman dalam produksi dan manajemen portofolio internasional proyek. Risiko mungkin tersebar di berbagai diversifikasi proyek.
4. Efisiensi hasil dari membebaskan pengembang swasta dari aturan pengadaan pemerintah yang lama (tradisional)
5. Pendapatan dihasilkan untuk lokal, negara bagian, dan pemerintah nasional dari pajak properti dan penghasilan yang dibayar oleh bisnis swasta. Pemerintah federal, serta beberapa negara dan pemerintah daerah, telah menunjukkan peningkatan minat keterlibatan sektor swasta dalam penyediaan infrastruktur dan jasa transportasi. Aspek-aspek yang memberikan inovatif dari ERP serta BRT, keuntungan dari inovasi serta efisiensi dapat mendorong terhadap keterlibatan lebih besar dari sektor swasta. Bagian berikut membahas isu-isu dan menunjukkan sebuah model untuk perjanjian PPP yang dapat mengurangi biaya dengan mengelola risiko untuk kedua sektor publik dan swasta.

Penjelasan diatas mengenai pelaksanaan model *electronic road pricing* yang diintegrasikan dengan *Bus Rapid Transite* yang sudah diterapkan di negara-negara maju seperti Amerika Serikat cukup mampu mengatasi kemacetan lalu lintas. Pelaksanaan model tersebut bahkan sudah dikontrakan ke pihak swasta dengan model PPP. Kerjasama pemerintah-swasta (PPP) cukup memberikan hasil dari aspek pengurangan biaya dan pengelolaan risiko yang dapat dibebankan kedua belah pihak antara sektor pemerintah dan swasta.

Oleh sebab itu Pemerintah DKI direncanakan akan menerapkan *Electronic Road pricing* (ERP) jika diintegrasikan dengan program *Bus Rapid Transite* (BRT) yang saat ini sedang dikembangkan melalui program *Bus Way*, sesungguhnya sudah dirasakan cukup mendesak terutama di beberapa kawasan Blok M-Kota, sebagai uji coba dalam penerapan ERP tersebut. Dengan terintegrasikan antara ERP dan BRT maka akan sangat mendukung terhadap kelancaran program *Bus Way*

sebagai basis penerapan konsep BRT. Oleh sebab itu infrastruktur transportasi yang mendukung terhadap kedua model tersebut harus segera dituntaskan agar *feasible* dan nyaman. Merupakan kewajiban pemerintah untuk mewujudkan, walaupun pemerintah harus mengeluarkan anggaran yang sangat besar, jika pemerintah serius dan berkomitmen tinggi terhadap penyediaan pelayanan publik yang lebih baik, pasti bisa dilaksanakan.

Mengingat kompleksnya permasalahan transportasi di Indonesia terutama di kota-kota besar seperti Jakarta yang sudah menjadi persoalan non teknis menyangkut sosial-budaya, ekonomi dan politik, jika pemerintah DKI akan menerapkan *Electronic Road pricing* yang kemungkinan bisa diintegrasikan dengan program *Bus Rapid Transite* (BRT), harus dipersiapkan dengan matang dan hati hati. Artinya pemerintah perlu melakukan sosialisasi dan komunikasi bahkan diharapkan juga melakukan komunikasi yang efektif, *bargaining*, *lobbying*, *consensus*, dengan berbagai elemen masyarakat baik yang pro maupun kontra terhadap rencana penerapan kebijakan tersebut. Karena jika dibuka kembali ingatan kita, kebijakan transportasi yang selama ini dilaksanakan dalam mengatur dan mengelola sistem transportasi di Indonesia pada kenyataannya belum berhasil mendorong terhadap efisiensi pertumbuhan ekonomi nasional. Bahkan kegiatan roda perekonomian menjadi terhambat baik dari aspek produktifitas, efisiensi dan daya saing, masih tergolong rendah dibanding negara berkembang lainnya. Kompleksitas pengelolaan transportasi di Indonesia pada dasarnya tidak semata-mata disebabkan oleh persoalan teknis, karena konsep dan teori serta teknologi yang canggih sesungguhnya telah banyak dimiliki para ahli dan praktisi transportasi di Indonesia, akan tetapi pada tingkat formulasi dan implementasi kebijakan sebagian besar mengalami kegagalan. Persoalan yang dihadapi sebagaimana dikatakan diatas yaitu bukan persoalan teknis, melainkan banyak kalangan yang mengatakan kurangnya melakukan kajian yang bersifat “*multi disipliner*” yang diintegrasikan kedalam “*master plan*” kebijakan transportasi nasional. Oleh karena para ahli transportasi masih terjebak oleh pendekatan “teknik dan ekonomi” dalam memandang “persoalan transportasi”, kurang mendalami variabel lainnya yang juga mempengaruhi keberhasilan suatu “formulasi dan implementasi kebijakan” yaitu aspek; sosial-budaya, politik dan psikologi sosial. Jika mempelajari pengalaman pengelolaan transportasi di negara-negara maju, persoalan teknis dan ekonomi selalu terintegrasikan dengan seluruh variabel yang berpengaruh misalnya aspek kelembagaan, hukum, politik administrasi, sosial-budaya, sehingga ketika akan melakukan pembangunan infrastruktur, dikerjasamakan dengan swasta



melalui berbagai bentuk dan model kerjasama seperti BLT, BOT dan BOO, dapat berjalan dengan baik, walaupun tetap menghadapi persoalan yang cukup kompleks misalnya dalam hal *financial* dan risiko politik, namun cepat dapat diatasi dengan baik pula. Oleh karena sektor transportasi merupakan faktor yang sangat strategis dan dominan mempengaruhi terhadap efisiensi ekonomi nasional. Bahkan dalam diskusi para pakar sering mengingatkan dengan nada berkelakar: “jika kita ingin menghancurkan ekonomi suatu negara, kacaukan saja sistem transportasinya.” Boleh jadi kelakar semacam itu bisa jadi rujukan untuk mencoba melakukan kajian terhadap eksistensi sistem transportasi di Indonesia, secara empiris meskipun telah memiliki konsep, *guide line*, sistem transportasi nasional, tidak dapat berjalan dengan baik, padahal sudah sering dicanangkan lebih dari dua dasawarsa oleh Kementerian Perhubungan, bahkan sampai saat ini gaung “Sistranas” masih tetap sebagai wacana yang semakin lama tidak lagi menjadi faktor pengintegrasian dalam pembangunan “Infrastruktur transportasi”. Semua subsektor Darat, Laut, Udara dan Keretaapi, memiliki visi dan misi masing-masing yang dalam implementasinya kurang menyentuh akar persoalan transportasi nasional, regional dan lokal yaitu terintegrasi, efisien dan efektif serta mendorong tercapainya; *fixed price*, *fixed cost* dan *fixed route* dan *fixed time*.

4.3 KEBIJAKAN PRIVATISASI SEKTOR TRANSPORTASI DI INDONESIA

Kebijakan nasional sektor perhubungan yaitu perkembangan perhubungan nasional yang handal; dengan mewujudkan suatu keterpaduan antara subsistem jaringan transportasi darat, laut dan udara serta perkeretaapian dalam rangka menunjang stabilitas ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan nasional.

Visi Kementerian Perhubungan adalah “terwujudnya pelayanan jasa transportasi, berdaya saing dan memberikan nilai tambah”

Dalam rangka mengembangkan pelaksanaan visi tersebut merupakan beban yang cukup berat dalam mengelola prasarana dan sarana perhubungan khususnya sektor transportasi, baik darat, laut maupun udara karena di samping membutuhkan investasi yang sangat besar juga harus di dukung oleh Sumber Daya Manusia (SDM) yang profesional.

Oleh karena itu pembangunan sektor transportasi sebagai suatu jenis infrastruktur yang harus terus dilanjutkan adalah menjadi salah satu tugas dari



misi Kementerian Perhubungan. Tugas ini cukup berat untuk dilaksanakan karena kondisi sektor transportasi masih jauh tertinggal dalam ketersediaan prasarana dan sarana serta kemampuan SDM dan manajemen untuk dapat berfungsi secara efisien dan efektif (**Muchtaruddin Siregar, hal 15**)

Sebagai gambaran mengenai ruang lingkup besarnya prasarana dan sarana atau infrastruktur secara umum dan termasuk di dalamnya adalah sektor transportasi yaitu kebutuhan investasi infrastruktur tahun 2010-2014 sebesar Rp. 1.429 triliun sedang kemampuan pemerintah hanya Rp.451 triliun sehingga masih kekurangan Rp. 978 triliun (sumber; Bappenas,2009). Apabila dilihat terhadap kebutuhan untuk membangun infrastruktur transportasi pada kenyataannya partisipasi swasta masih sangat rendah dalam tahun 2008 yaitu hanya 9,3160 triliun dan partisipasi pembiayaan dari BUMN sebesar 5, 2120 triliun (sumber;Dephub,2007). Berdasarkan angka tersebut menunjukkan bahwa ketimpangan yang sangat tajam antara kebutuhan akan pembangunan infrastruktur khususnya transportasi jelas memerlukan penanganan yang serius, mengingat peran transportasi sebagai urat nadi pembangunan tidak bisa dinafikan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebab dengan sistem transportasi yang efisien akan memulihkan terwujudnya ekonomi nasional yang kuat (Ernest and Young, 2010). Oleh sebab itu peran transportasi terhadap pertumbuhan ekonomi sangat signifikan, karena jika suatu negara sub-transportasi berjalan dengan efektif dan efisien maka ekonomi negara tersebut niscaya akan maju.

Mengingat sedemikian besar kebutuhan pembiayaan infrastruktur transportasi baik pembiayaan pembangunan dan juga pemeliharaan jika saat ini pengelolaan prasarana dan sarana transportasi di Indonesia masih dilakukan oleh pemerintah, tidak mungkin akan mampu mengejar terhadap kebutuhan investasi infrastruktur tersebut. Kemampuan pemerintah yang semakin terbatas dan apalagi masih berupaya keluar dari krisis ekonomi, maka disamping tuntutan era pasar bebas dan globalisasi tersebut, peran swasta untuk bekerja sama dalam pembangunan infrastruktur transportasi semakin menjadi penting dan strategis. Tuntutan tersebut sesuai perkembangan dan perubahan kearah paradigma baru dalam menerapkan konsep “*Re Inventing Government*“, dimana peran pemerintah semakin berkurang dan sudah tidak lagi disibukkan oleh pelaksanaan fungsi operasional atau sering disebut dengan ***Steering Rather Than Rowing***.

Desakan kearah peningkatan partisipasi swasta dalam pembangunan dan penyelenggaraan transportasi ini menjadi lebih besar dengan derasnya arus



globalisasi perdagangan dan industri. Negara berkembang seperti Indonesia tidak mungkin menerima dan tidak akan mampu bersaing dalam alam liberalisasi tersebut jika kesiapan transportasi dan infrastruktur lainnya belum mantap. (**Muchtaruddin Siregar**, 1995 hal. 42). Selanjutnya dikatakan bahwa: untuk bisa menarik dana investasi yang besar dari swasta di bidang infrastruktur ini harus tercipta kerjasama dari pemerintah, pihak swasta dan ekonomi serta masyarakat.

Akan tetapi untuk menuju privatisasi harus dilakukan secara cermat dan hati-hati, karena sektor perhubungan sarat dengan muatan kepentingan publik, sebab seperti diatur dalam UUD 1945 Pasal 33 Ayat 3 “bahwa bumi dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan oleh sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”.

Oleh karena itu, jika pelaksanaan privatisasi semakin mendesak pada sektor transportasi mengingat keterbatasan pemerintah untuk menyelenggarakan pengelolaan prasarana sektor transportasi tersebut maka perlu didukung oleh Perundang-undangan yang harus dirancang ke arah pembuatan model-model privatisasi yang mengakomodasikan antara kepentingan publik dan kepentingan privat.

Sikap cermat dan hati-hati dalam hal privatisasi digambarkan oleh **Fasial H. Basri**, mengenai privatisasi versus kegagalan sektor swasta, dikatakan bahwa krisis ekonomi yang telah berlangsung mengindikasikan fenomena baru di dalam khasanah ekonomi pembangunan. Lazimnya teori-teori pembangunan mengedepankan perdebatan mengenai kegagalan pasar versus kegagalan pemerintah. Di kebanyakan negara berkembang mekanisme pasar tak bisa diandalkan sepenuhnya, namun sebaliknya pengalaman juga menunjukkan bahwa keterlibatan langsung pemerintah di dalam perekonomian tidak memberikan hasil yang lebih baik.

Untuk kasus Indonesia agaknya sulit untuk mengatakan bahwa krisis ekonomi dipicu oleh kegagalan pasar. Namun kurang tepat pula untuk mengatakan bahwa krisis disebabkan oleh semakin besarnya keterlibatan langsung pemerintah di dalam perekonomian. Sebaliknya yang terjadi justru kecenderungan berkurangnya peran pemerintah sebagaimana tercermin dari berbagai pakar deregulasi yang gencar diluncurkan sejak tahun 1985.

Krisis ekonomi yang antara lain ditandai oleh kebangkrutan usaha dan “ledakan” hutang swasta yang tampaknya tak akan terselesaikan dengan mulus memberikan pertanda bahwa sektor swasta atau dunia usaha gagal menempatkan dirinya menghadapi perubahan lingkungan eksternal. Betapa sebenarnya mereka



selama ini menjadi besar karena bertopang pada berbagai bentuk perlindungan dan kemudahan dari pemerintah. Akibatnya mereka menjadi manja, ugal-ugalan dan berutang serta jor-joroan dalam melakukan ekspansi usaha yang melampaui daya dukung usahanya. Beberapa pendapat para pakar diatas meskipun pada prinsipnya setuju dengan pelaksanaan privatisasi akan tetapi lebih menekankan terhadap aspek kalayakan dalam menawarkan proyek-proyek yang ditawarkan, jangan sampai pada akhirnya akan merugikan masyarakat luas, karena kondisi dan ketidaksiapan sektor swasta dan juga kredibilitas sektor swasta tersebut diragukan. Disamping kesiapan pemerintah terutama dukungan efektifitas birokrasi.

Demikian pula di dalam melakukan pengkajian terhadap kegiatan privatisasi pada sektor transportasi di Indonesia, maka privatisasi yang dilaksanakan atau akan dikembangkan dalam pengelolaan sektor transportasi juga harus menekankan dan memuat dimensi kemanfaatan dan keadilan dalam masyarakat.

4.4 REGULASI PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP SEKTOR TRANSPORTASI

Pengaturan hukum yang terkait dengan pengelolaan sektor transportasi yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Lalan, Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, Undang-Undang No 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian. Dari seluruh undang-undang transportasi tersebut yang sudah barang tentu pelaksanaannya dijabarkan ke dalam seperangkat peraturan pemerintah dan keputusan menteri. Jika mempelajari isi undang-undang tersebut, telah cukup mendukung dan kondusif terhadap upaya pengembangan pelaksanaan privatisasi pada sektor transportasi. Dalam arti bahwa regulasi, pada undang-undang transportasi tersebut diatas, mengatur mengenai peluang kemungkinan penyelenggaraan transportasi baik yang menyangkut sarana dan prasarana diselenggarakan oleh badan hukum swasta.

Seperti misalnya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Kereta Api, pada pasal 23 disebutkan "Penyelenggaraan prasarana perkeretaapian umum (pembangunan pengoperasian, perawatan dan pengusaha) dilakukan oleh Badan Usaha sebagai penyelenggara baik sendiri sendiri maupun melalui kerjasama". Selanjutnya disebutkan "Badan usaha adalah BUMN atau BUMD, atau Badan Hukum Indonesia yang khusus didirikan untuk Perkeretaapian".

Adapun dibidang Pelayaran disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, dalam Pasal 91 ayat 1 dikatakan "Kegiatan penyediaan

dan atau pelayanan jasa kepelabuhanan pada pelabuhan yang diusahakan secara komersial dilaksanakan oleh Badan Usaha Pelabuhan sesuai dengan jenis ijin usaha yang dimilikinya. Selanjutnya dijelaskan ” Kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan yang dilaksanakan oleh Badan Usaha Pelabuhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 ayat (1) dilakukan berdasarkan konsesi atau bentuk lainnya dari Otoritas Pelabuhan, yang dituangkan dalam perjanjian ”. Sedangkan Badan Usaha Pelabuhan adalah badan usaha yang kegiatan usahanya khusus dibidang pengusahaan terminal dan fasilitas pelabuhan lainnya.”

Dibidang Penerbangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009, pada Pasal 232 disebutkan ” Kegiatan pengusahaan bandar udara terdiri atas pelayanan jasa kebandarudaraan dan pelayanan jasa terkait bandar udara.” Kemudian dijelaskan bahwa ” Pelayanan jasa kebandarudaraan meliputi; pelayanan jasa pesawat udara, penumpang, barang dan pos yang terdiri atas penyediaan dan/ atau pengembangan:

1. fasilitas untuk kegiatan pelayanan pendaratan, lepas landas, manuver, parkir dan penyimpanan pesawat udara;
2. fasilitas terminal untuk pelayanan angkutan penumpang, cargo dan pos;
3. fasilitas elektronik, listrik, air dan instalasi limbah buangan dan
4. lahan untuk bangunan, lapangan, dan industri serta gedung atau bangunan yang berhubungan dengan kelancaran angkutan udara. Kemudian dalam Pasal 233, pelayanan jasa kebandarudaraan sebagaimana dapat diselenggarakan oleh:
 - a. badan usaha bandar udara untuk bandar udara yang diusahakan secara komersial setelah memperoleh izin dari menteri atau;
 - b. unit penyelenggara bandar udara untuk bandar udara yang belum diusahakan secara komersial yang dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Berdasarkan pada uraian pasal-pasal dari ketiga undang-undang tersebut diatas, dari aspek pengaturan yang terkait dengan privatisasi sudah cukup memberikan kesempatan kepada swasta dalam penyelenggaraan penyediaan pelayan jasa transportasi, kecuali dibidang penerbangan pengaturan yang bersifat perizinan bisa menimbulkan birokratisasi.

Namun demikian sebagai catatan terhadap pelaksanaan privatisasi di sektor transportasi, hasil laporan penelitian *Asian Development Bank* (ADB) mengenai

private sector participation in transport sector project, untuk melengkapi informasi dan juga sebagai bahan komperatif, pada kesempatan ini kita kutip untuk maksud tersebut diatas, meskipun survei ini dilakukan tahun 1999 yang lalu yaitu sebagai berikut:

1. Dalam peraturan perundang-undangan transportasi yang diperlukan untuk mengizinkan dan mendukung maju kerjasama antara pemerintah dan swasta (KPS). Kesenjangan dan keraguan sering tidak dapat diselesaikan dalam peraturan pelaksanaan yang biasanya sangat ketinggalan dan tidak cukup terperinci. Prinsip prosedur KPS banyak yang tidak jelas diperhatikan dalam beberapa hal peraturannya tidak mendukung KPS. Investasi asing dihilangi, tetapi di lain pihak didorong keharusan dan wajib melibatkan perusahaan-perusahaan negara meskipun bertentangan.
2. Peraturan perundang-undangan yang baru diperlukan untuk menetapkan prinsip-prinsip dasar yang berlaku di semua sektor. Peraturan perundang-undangan ini akan memajukan keterbukaan, efisiensi, kewajaran, dan persaingan. Kesemuanya ini sangat penting untuk RKS, untuk dapat menyumbang banyak dalam pembangunan ekonomi di Indonesia.
3. Selanjutnya dikatakan swastanisasi dalam skala besar dengan penjualan semua atau sebagian harta dari perusahaan sektor umum kepada sektor swasta sudah menjadi kebijakan pemerintah sejak tahun 1998, di tahun 1996 tim swastanisasi bagi BUMN telah dibentuk dalam Departemen Perhubungan. Kemajuannya masih lambat dari yang direncanakan, sementara pengaturan-pengaturan untuk restrukturisasi perusahaan biasanya tidak begitu sulit kemajuan dalam kebijakan dan penerbitan peraturan-peraturan telah terbukti alot.

Berkaitan dengan upaya melakukan privatisasi pada sektor transportasi, ada tiga azas penting yang terkait dengan kebijakan pemerintah dalam pembangunan transportasi, yaitu:

1. Pembangunan sektor transportasi harus diarahkan kepada peran dasarnya yaitu sebagai alur utama aktivitas ekonomi, sosial, politik dan pertahanan. Pembangunan ini harus didasarkan kepada prioritas nasional dan termasuk di dalamnya peningkatan kendaraan, pesawat, kereta api dan infrastruktur, juga perbaikan kerangka hukum dan kelembagaanya.
2. Perhatian khusus harus diberikan kepada Indonesia bagian timur, daerah lain yang kurang maju, desa-desa terpencil dan pulau-pulau diperbatasan.

3. Pembangunan dan manajemen semua bagian sistem transportasi harus dilaksanakan secara khusus dan terpadu dengan menggunakan sedapat mungkin teknologi tinggi.

Peluang terhadap privatisasi pada sektor transportasi, menarik untuk dicermati: mekanisme yang terbaik dalam menarik partisipasi swasta adalah melalui terciptanya kompetisi yang sehat dalam memiliki calon investor atau partner terbaik. Proyek yang akan dikerjasamakan telah disiapkan setidaknya sampai tersedianya kelayakan untuk kemudian dilelang kepada pihak swasta yang berminat untuk membiayai. Dalam kebijakan yang mendorong untuk menangani pengelolaan dan pembiayaan serta menanggung risiko perdagangan. Peran pemerintah adalah membuat kebijakan, menyusun peraturan-peraturan penyertaan pihak swasta, mengidentifikasi dan memilih proyek-proyek yang bernilai, menyediakan bantuan keuangan dan dukungan lainnya bila diperlukan dan menyediakan kemudahan-kemudahan dalam proses. Prinsip-prinsip pokok yang akan menjamin bahwa masyarakat mendapatkan kembali nilai uangnya adalah faktor-faktor, kewajaran, keterbukaan dan persaingan (ADB,1999).

Selanjutnya dijelaskan oleh hasil survei ADB tentang kondisi sektor transportasi yang terkait dengan peluang privatisasi yaitu sebagai berikut:

1. Persaingan di pelayaran dalam negeri atau lokal tinggi, tetapi tingkat produktivitasnya rendah. Deregulasi, kemunduran KPS, dan optimalisasi jasa tarif menjadi kendala. Pengertian KPS sangat berbeda di antara perusahaan-perusahaan. Di perlukan reformasi-reformasi termasuk penghapusan tanggung jawab yang tumpang tindih, perbaikan praktek kerja dan sistem informasi manajemen yang lebih baik.
2. Rendahnya tarif angkutan udara, alokasi rute untuk perusahaan penerbangan negara dan kebijakan dalam pembelian pesawat terbang menekan laba perusahaan penerbangan dan lapangan udara, kesehatan dan keselamatan kerja dan lingkungan serta SDM juga mempengaruhi KPS.
3. Permintaan untuk angkutan penumpang dan barang lewat kereta api terlihat akan naik terus. Produktifitas dan kinerja keuangan PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI) sedang meningkat lebih baik.

Berdasarkan uraian tentang penerapan privatisasi terutama disektor transportasi memang menunjukkan kecenderungan perubahan paradigma yang bersifat

global, karena di negara maju pun sudah banyak menerapkan privatisasi sebagai solusi terhadap kendala anggaran yang dimiliki pemerintah. Untuk itu tidaklah mengherankan pada kenyataannya mendorong terhadap kebijakan pemerintah dalam pelaksanaan privatisasi di Indonesia terus berkembang dan bahkan kebijakan pemerintah privatisasi di beberapa BUMN termasuk menimbulkan polemik di masyarakat yaitu kasus PT. Indosat merupakan pilihan keputusan yang berani apapun argumentasi yang melatar belakangi keputusan tersebut.

Privatisasi sebagaimana banyak di introdusir seperti **E.S. Savas** (1987) dan **Indra Bastian** (2002) yang ada pada intinya beralih fungsinya kepemilikan sektor publik kepada sektor swasta atau dengan kata lain memberikan peran yang lebih luas kepada sektor swasta untuk melakukan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat yang semua dilaksanakan oleh Pemerintah.

Namun pelaksanaan privatisasi di Indonesia belakangan ini menimbulkan pro dan kontra yang cukup serius dan bahkan awal tahun 2003 banyak menimbulkan demonstrasi besar-besaran untuk menentang adanya privatisasi di beberapa BUMN seperti PT. Telkom dan PT. Indosat. Meskipun belum ada penelitian atau paling tidak penjelasan akademis mengenai adanya pro dan kontra terhadap pelaksanaan privatisasi di Indonesia, namun dapat ditengarai bahwa bagi kalangan yang konservatif atau dengan alasan ideologis, privatisasi yang tidak terkendali dapat merugikan kepentingan negara dan bangsa Indonesia. Karena berubahnya fungsi kepemilikan sektor publik kepada sektor swasta dianggap dapat menimbulkan ketidakadilan di masyarakat, masyarakat semakin tidak mampu manjangkau untuk mendapatkan pelayanan yang dibutuhkan atau bahkan yang lebih radikal berpendapat bahwa dengan privatisasi sama dengan menjual negara.

Akan tetapi bagi kalangan yang pro setuju dengan privatisasi berpendapat sebaliknya, justru dengan adanya privatisasi tersebut maka peran masyarakat untuk menyelenggarakan kegiatan yang menyangkut kebutuhan masyarakat sendiri diberikan ruang gerak yang lebih luas sehingga distribusi atau alokasi sumber-sumber daya akan mudah di dapat atau diperoleh masyarakat secara luas, misalnya wartel, warnet, warpos dan lain-lain. Demikian pula dalam aspek pelayanan dirasakan akan semakin lebih lancar, murah dan cepat (*faster, better, and cheaper*). Karena dengan dibukanya peluang kepada sektor swasta maka akan terjadi kompetisi dan di dalam kompetisi tersebut maka siapa yang memberikan pelayanan prima akan mendapatkan pelanggan yang besar dan bagi masyarakat akan memberikan pilihan (*public choice*) sehingga keputusan pelanggan akan dapat tercapai (*customer satisfaction*).

Adapun pro dan kontra di kalangan masyarakat haruslah dianggap sebagai suatu kewajaran terhadap setiap pengambilan keputusan atau kebijakan oleh pemerintah selalu mengandung risiko dari yang besar sampai yang kecil. Respon masyarakat terhadap privatisasi tersebut memberikan stimulus bagi pemerintah untuk selalu memperhatikan strategi yang tepat terhadap setiap kebijakan yang akan diambil terutama yang menyangkut aspek sosialisasi dan komunikasi yang baik kepada masyarakat mengenai kebijakan yang ditetapkan.

Untuk mengurangi beban sosial yang tinggi (*high social cost*) terhadap kebijakan privatisasi yang harus diperhatikan antara lain;

1. Privatisasi jangan sekedar memindahkan monopoli pemerintah kepada sektor swasta;
2. Memilih dan memilah secara cermat fungsi fungsi pemerintah yang sudah saatnya untuk diserahkan kepada sektor swasta;
3. Bagi fungsi-fungsi pemerintah yang masih memiliki tingkat eksternalisasi tinggi sebaiknya tidak diserahkan kepada sektor swasta

Dengan sikap yang lebih hati-hati, cermat profesional serta transparan yang dilakukan pemerintah maka pelaksanaan privatisasi akan berjalan dengan lancar dan sasaran akan tercapai yaitu memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat dan mencapai kesejahteraan masyarakat luas.

Di era reformasi dewasa ini meskipun banyak kalangan yang menganggap privatisasi dilaksanakan oleh pemerintah seperti berjalan di tempat, mengingat persoalan yang dihadapi bangsa Indonesia sangat kompleks, namun pada sisi lain dalam penyelenggaraan pemerintah terutama di bidang ekonomi secara bertahap beberapa kebijakan telah dilakukan untuk stabilitas ekonomi yang menyangkut pengendalian inflasi, peningkatan ekspor dan investasi sudah mulai serta distribusi barang dan jasa kepada masyarakat relatif lancar. Demikian dalam rangka memperbaiki posisi neraca pembangunan terutama yang menyangkut pendapatan negara, justru pemerintah cukup gencar melakukan penjualan aset BUMN.

Penjualan aset BUMN seperti PT. Indosat, PT. Telkom, PT. Petrokimia Gresik, PT. Semen Padang dan lain-lain adalah merupakan bentuk privatisasi yakni beralihnya aset publik kepada sektor swasta baik dalam negeri maupun asing. Dengan demikian kebijakan pemerintah mengenai privatisasi meskipun kadangkala terkesan ambisius, sesungguhnya merupakan kesungguhan pemerintah dalam penyelenggaraan birokrasi telah mulai dengan *Steering rather than rowing*.

Walaupun “privatisasi yang sudah berjalan saat ini sudah relatif lebih serius dan terarah, sehingga kecenderungan kebijakan privatisasi di BUMN terkesan menjual aset BUMN kedepan sudah tidak semata-mata bertujuan untuk menambah pendapatan negara. Dengan demikian kecurigaan terhadap neraca keuangan mengalami defisit yang semakin besar atau untuk menutupi subsidi bisa dieliminir. Bahkan penjualan aset BUMN (privatisasi) diindikasikan syarat dengan muatan KKN, jika dilakukan dengan keterbukaan dan akuntabel, kecurigaan tersebut akan hilang. Mengingat privatisasi merupakan bidang yang strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan ke depan dan juga merupakan kesuksesan pula dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Dari beberapa catatan tinjauan privatisasi sektor transportasi, sebagai bahan rujukan yang bersifat kasuistis di lingkungan Departemen Perhubungan maka arah kebijakan pemerintah di bidang privatisasi sektor transportasi gambaran sekilas sebagai berikut:

- 1) Peluang terhadap privatisasi pada sektor transportasi yaitu mekanisme yang terbaik dalam menarik partisipasi swasta apakah melalui terciptanya kompetisi yang sehat dalam memilih calon investor atau partner terbaik. Proyek yang akan dikerjasamakan telah disiapkan setidaknya sampai tersedianya studi kelayakan untuk kemudian dilelangkan kepada pihak swasta yang berminat untuk membiayai (**Muchtaruddin Siregar**, 1995 hal.42).
- 2) Perlu diberikan peranan yang semakin besar kepada sektor swasta dalam menyelenggarakan pelayanan dan pembangunan dalam bentuk kemitraan antara pemerintah dan swasta menuntut adanya kepranataan yang terpadu dalam skema kerjasama investasi, meliputi kebijaksanaan yang kondusif bagi partisipasi sektor swasta, pengembangan kelembagaan (*new institutional setting*) serta reformasi peraturan perundangan-undangan (*legal and regulatory reform*) masyarakat transportasi Indonesia, seminar *year 2000 and beyond*, 18 Mei 1999 di Jakarta).
- 3) Tahun 1996 Tim Swastanisasi bagi BUMN dibentuk di Departemen Perhubungan. Kemajuan masih lambat dari yang direncanakan. Sementara pengaturan untuk restrukturisasi perusahaan biasanya tidak begitu sulit dalam kebijakan, namun dalam pelaksanaan peraturan telah terbukti alot.

Untuk itu, dalam perumusan kebijakan pemerintah tentang privatisasi harus dilakukan secara cermat, hati-hati dan sistematis, jangan sampai arah kebijakan privatisasi terjebak hanya untuk mengejar pendapatan negara atau hanya sekedar memindahkan monopoli pemerintah kepada monopoli sektor swasta.

Apabila privatisasi telah menjadi bagian terpenting dari reformasi administrasi di Indonesia, maka agar privatisasi dapat berjalan dengan baik memerlukan beberapa persyaratan, antara lain:

- a. Desentralisasi kekuasaan terutama desentralisasi ekonomi atau pasar secara konsisten harus dilakukan oleh pemerintah;
- b. Pelaksanaan “*good governance*” dan *re inventing government* menjadi acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan melakukan penyesuaian yang lebih luas;
- c. Membangun sektor swasta yang kuat;
- d. Menyiapkan peraturan perundang-undangan dan peraturan teknisnya yang mendukung pelaksanaan privatisasi dengan tetap melindungi atau menjaga kepentingan publik.

Berdasarkan pembahasan diatas mengenai privatisasi sektor transportasi di Indonesia, dapat diambil kesimpulan bahwa transportasi sebagai barang publik dan merupakan kebutuhan dasar bagi masyarakat, dalam penyelenggaraannya membutuhkan pembiayaan yang sangat besar untuk membangun infrastrukturnya. Dengan keterbatasan pemerintah dalam pembiayaan terhadap penyelenggaraan transportasi tersebut menyebabkan pelayanan belum memuaskan masyarakat secara keseluruhan. Pada awalnya pemerintah yang mengurus seluruh penyelenggaraan transportasi, kemudian diselenggarakan dalam *public compony* dengan bentuk jawatan dan perusahaan umum. Seiring dengan dinamika pembangunan dan harapan dan keinginan masyarakat yang semakin tinggi dan juga tuntutan globalisasi dalam pusran pasar bebas, maka perubahan bentuk *public compony* kearah bentuk perseroan terbatas dan bahkan privatisasi disektor transportasi tidak bisa dielakan. Model privatisasi sektor transportasi yang sedang dikembangkan di berbagai negara didunia adalah ‘*Public private partnership*’.

Materi *public private partnership* tersebut sangat layak sebagai bahan kajian disamping muatan konsep dan teori yang komprehensif juga dilengkapi dengan hasil *on the spot* penerapan *public private partnership* yang cukup berhasil di kota Sydney yaitu di St.Leonards Station dan Chatswood Transport Interchange (CTI). Untuk melengkapi kajian *public private partnership* (PPP), dilengkapi pula contoh skenario PPP yang dibahas dari aspek; perencanaan, legalitas, keuangan dan *urban transport*. Dalam konteks pelaksanaan PPP di Indonesia, sangat berkepentingan agar model PPP bisa terlaksana dengan baik. Mengingat kebutuhan yang sangat mendesak dalam

pembangunan infrastruktur di Indonesia yang dirasakan masih lemah. Keterlibatan pihak swasta dalam berpartisipasi membangun infrastruktur masih sangat kurang. Karena disamping konsistensi dan komitmen pemerintah yang tidak maksimal juga keengganan pihak swasta yang belum merasa terjamin kepastian berusaha dari pemerintah, menyebabkan PPP tidak berjalan dengan mulus. Padahal landasan hukum dalam pelaksanaan program PPP terutama di sektor transportasi cukup kuat, namun tidak hanya faktor legalitas saja, tetapi juga harus didukung oleh jaminan dan komitmen pemerintah terhadap kelangsungan dan prospek bisnis yang harus dipenuhi, juga merupakan faktor yang dominan. Untuk itu dukungan pentingnya birokrasi yang efisien dan efektif, menjadi salah kunci sukses pelaksanaan program PPP. Untuk melengkapi kajian PPP di Indonesia disamping perlu disebutkan dasar hukum juga diuraikan pula definisi, konsep, model, strategi dan kajian proposal skenario PPP dari aspek; perencanaan, legalitas, *finacial* dan *urban transport*, seperti disebutkan diatas.

4.5 DASAR HUKUM PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Perpres No. 67/2005 tentang Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur;

- Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- Permenkeu No. 38 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur;
- Permenhub No. 270 Tahun 2006 tentang Proyek-proyek PPP di bidang transportasi.

Pada saat ini Pepres nomor 67/2005 sudah direvisi dengan Pepres Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Dengan landasan legalitas mengenai kerja sama pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, melalui keputusan presiden serta diikuti dengan peraturan menteri keuangan tentang petunjuk pelaksanaan pengendalian dan pengelolaan risiko penyediaan infrastruktur dan didukung oleh peraturan sektoral tentang proyek-proyek PPP bidang transportasi, sudah cukup memadai sebagai dasar memperkuat pelaksanaan PPP terutama di sektor transportasi. Kerjasama yang



saling menguntungkan antara pemerintah dengan swasta dalam rangka kepentingan publik memang memerlukan perhitungan yang matang. Titik temu dalam mencapai tujuan pelaksanaan PPP, perlu negosiasi dan bargaining yang mantap antara pihak pemerintah dan pihak swasta.

4.6 PELAKSANAAN PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP DI BEBERAPA NEGARA MAJU

Untuk lebih memberikan wawasan yang bersifat komperatif mengenai PPP pada kesempatan ini akan diuraikan atau dideskripsikan secara singkat beberapa contoh pelaksanaan PPP di negara-negara yang sudah maju seperti di Australia, Hongkong yang telah berhasil melaksanakan PPP sektor transportasi dengan cukup sukses. Pelaksanaan PPP di Sydney Australia didua tempat yaitu stasiun Saint leonards dan Chatswood, yaitu stasiun kereta yang mengintegrasikan dengan Bus dan Angkutan Penyeberangan dalam *on line ticketing system*, dianggap cukup berhasil. Sebagai pembanding yang lain juga digambarkan pelaksanaan PPP dalam pembangunan bandar udara di Hongkong serta pelaksanaan PPP pada program *Bus Way* di Jakarta. Adapun uraian secara singkat contoh pelaksanaan PPP sebagai berikut.

4.6.1 Saint Leonards, New South Wales (Sydney, Australia)

Konsep yang saat ini banyak dikembangkan di Australia adalah *Transit Oriented Development* (TOD). TOD sendiri merupakan konsep dimana kereta api, bus maupun ferry dikembangkan secara lebih ramah lingkungan dan sosial serta membantu mendapatkan hasil yang berkelanjutan sesuai dengan tujuan dari kebijakan-kebijakan perkotaan. St. leonards merupakan kota penyangga (*buffer city*) Sydney yang dapat dicapai dengan angkutan umum (bus dan kereta api).

Untuk kasus kota St. Leonards, saat ini terdapat jaringan kereta api (*railways*) yang menghubungkan Sydney dengan St. Leonards. Untuk meningkatkan penggunaan sarana angkutan umum serta aksesibilitasnya, maka Pemerintah merencanakan untuk membangun kawasan di sekitar stasiun menjadi apartemen dan perkantoran. Untuk itu maka stasiun St. Leonards perlu dibenahi guna meningkatkan kenyamanan serta meningkatkan aspek operasional kereta api di stasiun tersebut.

Mengingat dana yang dibutuhkan cukup besar, maka skema pembiayaan adalah dengan *Public private partnership* (PPP) yaitu pelibatan sektor privat ke dalam



proyek tersebut. Untuk menarik minat swasta, maka pemerintah NSW memberikan konsesi berupa pengembangan kawasan di area stasiun tersebut, yaitu pembangunan kawasan pemukiman dan perkantoran di atas stasiun. Permasalahan yang timbul adalah suara yang ditimbulkan oleh kereta api sangatlah gaduh dan mengganggu. Untuk mengatasi hal ini, pihak pengembang merancang suatu sistem peredam yang dipasang di rel kereta, sehingga suara kereta api yang lewat dapat dikurangi. Cara ini cukup sukses, sehingga perkantoran dan apartemen cukup menarik minat masyarakat untuk tinggal dan beraktifitas di kawasan tersebut.

4.6.2 Chatswood Transport Interchange (Sydney, Australia)

Chatswood merupakan salah satu CBD (*Central Business District*) yang terletak di utara Sydney, berperan sebagai wilayah penyangga (*buffer zone*) Sydney. Chatswood merupakan hubungan transportasi kereta api ke-9 daerah tersibuk dimana pada tahun 2009 terdapat 35.000 penumpang per hari yang menggunakan jasa transportasi kereta api. Diperkirakan pada tahun 2021 terdapat atau dapat mencapai lebih dari 50.000 pengguna jasa transportasi tersebut per hari.

Di Chatswood juga telah dikembangkan jaringan kereta api bawah tanah (*subway*) ke Epping dengan biaya sebesar 2,35 milyar dollar. Proyek *Chatswood Transport Interchange* (CTI) menunjukkan hasil apa saja yang diperoleh melalui skema *Public private partnership* (PPP). Proyek ini pada awalnya adalah melakukan konfigurasi ulang terhadap stasiun Chatswood dengan persyaratan minimal untuk meningkatkan jumlah trek dari 2 (dua) menjadi 4 (empat). Hal ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas dan frekuensi kereta api. Proses penawaran terdiri dari 2 tahap, yaitu:

1. Tahap pertama, Januari 2004, pendaftaran, daftar desain serta kontraktor konstruksi.
2. Tahap kedua, proposal yang lebih detail-developer dengan pengalaman di bidang komersial dan pemukiman dimana timnya pernah termasuk satu dari 5 daftar kontraktor desain dan konstruksi

Sebagaimana St. Leonards, Pembangunan stasiun di Chatswood melibatkan pihak swasta. Swasta mendapatkan konsesi untuk mengembangkan area di sekitar stasiun menjadi perkantoran dan pemukiman. Tantangan yang ada adalah getaran dan suara yang gaduh selama pengerjaan dan operasionalnya. Adapun keuntungan yang diperoleh dari proyek ini:

- Pemerintah mendapat keuntungan berupa peningkatan jumlah trek kereta serta *bus interchange* dengan biaya lebih rendah
- Swasta memperoleh keuntungan dari pengembangan pemukiman dan perkantoran di area stasiun

Chatswood mendapatkan keuntungan dari keterpaduan wilayah dan titik perpindahan transportasi.



4.6.3 Pelaksanaan Pembangunan Airport melalui PPP

Pembangunan Bandar Udara di Sydney yang dihubungkan melalui pendekatan multi moda yaitu bus, kereta api dan ferry menggunakan pola kerjasama pemerintah/swasta (PPP). Peranan pemerintah menjadi sangat sesuai baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Komitmen pemerintah kota dan sektor swasta yang kredibel, sangat menunjang kesuksesan pelaksanaan PPP. Walaupun dalam pelaksanaannya terjadi permasalahan yang dapat mengakibatkan terganggunya operasional sistem transportasi multi moda tersebut, akan tetapi pemerintah cepat bertindak dan mengambil alih persoalan, sehingga pelaksanaan sistem transportasi multi moda tetap berjalan kembali. Agar supaya perusahaan swasta tetap dapat berkembang dengan baik maka pemerintah memberika konsistensi antara lain dalam bentuk properti di kawasan pembangunan infrstruktur Bandar Udara Sydney. Beberapa catatan penting terkait dengan kerjasama pemerintah/swasta dalam pembangunan Airport Link, Sydney Australia selama garis besar dikutip dari hasil diskusi yang terkait dengan peran pemerintah pusat (Federal) dengan pemerintah daerah, perusahaan sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur Bandar Udara Sydney dibawah ini yang masih dalam teks aslinya.



Airport Link, Sydney Experience



Roles of the Government

- **State Government's** transport agencies have developed legal responsibilities of transport agencies; the guiding principles for integrated accessible transport services; and strategies for the provision of accessible transport services. This covers:
 - Access to information (incl. print, phone and internet) is consistent in style and content;
 - Accessible railway stations, bus/rail interchanges and ferry wharves are reasonably distributed across the transport system;
 - All new public transport infrastructure (eg Transitways) is accessible;
 - New infrastructure is located where it can maximise benefits;
 - Accessible bus and ferry services are developed in tandem with accessible infrastructure; and
 - Taxi service performance is monitored, including the response times for bookings of wheelchair accessible taxis.
- **Local Government**
 - further integrating accessible public transport services with the provision of accessible bus stops, footpaths and kerbside infrastructure.



Sydney Airport Link - Practices



- Airport link from City to Airport.
- Use the same train that use in the city for urban train.
- Patronage low.
- The private investor was bankrupt, government took over.
- Operator has a right to develop property at Green Square. Still survive in property business.





Green Square



source:

www.keytwo.co.nz/property_profile.asp?id=52



Lesson Learned



- + Strong government commitment.
- + Sufficient coordination between State and Local Government.
- + Combine the railway concession and right for property development.
- + Integrated multi modes of transport (bus and train).
- Special purpose train is needed.



Penjelasan mengenai pelaksanaan pembangunan Bandar Udara di Sydney dan Hongkong jika diterjemahkan secara bebas adalah sebagai berikut;

Jaringan Bandara Sidney

Peran Pemerintah

1. Pemerintah Pusat

Lembaga transportasi telah mengembangkan tanggung jawab hukum dari lembaga transportasi; prinsip-prinsip panduan untuk akses layanan transportasi terpadu; dan strategi dalam penyediaan akses jasa transportasi. Ini meliputi:

- a. Akses informasi (termasuk percetakan, telepon dan internet) yang konsisten dalam gaya dan konten
- b.. Akses stasiun kereta api, bis/perlintasan kereta api dan dermaga feri yang layak didistribusikan pada sistem transportasi
- c. Semua infrastruktur baru transportasi umum (misalnya area transit) dapat diakses
- d. Infrastruktur baru diletakkan di tempat yang dapat meningkatkan manfaatnya
- e. Akses pelayanan bus dan kapal feri dikembangkan bersama dengan akses infrastruktur
- f. Pelaksanaan layanan taksi diawasi, termasuk respon masyarakat dalam pemesanan taksi

2. Pemerintah Daerah

Lebih lanjut mengintegrasikan layanan transportasi umum yang dapat diakses dengan penyediaan halte bus, jalan setapak dan infrastruktur trotoar

A. Praktek Jaringan Bandara Sidney

- 1) Jaringan bandara dari kota menuju Bandara
- 2) Penggunaan kereta yang sama yang digunakan di dalam kota untuk kereta daerah pelosok
- 3) Perlindungan lemah
- 4) Investor swasta bangkrut, sehingga pemerintah mengambil alih
- 5) Operator berhak mengembangkan properti di *Green Square*. Kebanyakan masih bertahan dalam bisnis properti

B. Pembelajaran

Berdasarkan penjelasan singkat mengenai pelaksanaan PPP dalam pembangunan jaringan bandara di Sydney dapat diambil manfaat sebagai pembelajaran yaitu antara lain

- 1) Komitmen pemerintah yang kuat, pada kenyataannya salah satu keberhasilan dalam pelaksanaan PPP adalah sangat dibutuhkan dukungan dari pemerintah yaitu berupa komitmen yang kuat untuk membantu dan mendukung sektor swasta untuk bisa berkembang dalam bisnisnya.
- 2) Koordinasi yang cukup antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, artinya bahwa keberhasilan PPP juga tidak terlepas dari keberhasilan koordinasi yang kuat antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang langsung berhadapan dengan kegiatan proyek tersebut.
- 3) Kombinasi antar konsesi kereta api dan pengembangan properti yang tepat, artinya bahwa dalam pembangunan infrastruktur tersebut juga terintegrasi dengan pengembangan properti yang dilakukan dengan mengkombinasikan konsesi kereta api secara tepat sasaran.
- 4) Integrasi transportasi multimoda (bus dan kereta api), artinya bahwa inti dari pembangunan infrastruktur sistem transportasi terpadu adalah dukungan yang kuat adanya multi moda transportasi antara bus dan kereta api antara lain dengan melalui *system ticketing*.
- 5) Diperlukan pengembangan kereta dengan tujuan khusus, artinya bahwa salah satu integrasi sistem transportasi tersebut didukung oleh adanya pengembangan kereta dengan tujuan khusus yang terkoneksi dengan daerah pinggiran misalnya dengan sudah tersedia fasilitas sebagai *feeder* yang memadai, sebagai salah satu dari pengembangan wilayah.

Jaringan Bandara Hongkong

Sistem metro suatu perkotaan dalam memenuhi kebutuhan transportasi masyarakat Hongkong dioperasikan oleh sebuah perusahaan milik negara (MTR corp.)

1. Properti dan kereta api dikaitkan dengan bisnis. Saat ini, MTR Corporation terlibat dalam berbagai kegiatan usaha selain operasi kereta api tersebut. Ini



- termasuk pengembangan proyek perumahan dan komersial, sewa properti, dan pendapatan dari iklan, jasa telekomunikasi dan jasa konsultasi internasional
2. Dioperasikan 10 jalur kereta api yang mencakup bandara ekspres (antara AsiaWorld-Expo dan Hongkong)
 3. Mengembangkan 12 gedung di sekitar wilayah Hongkong

Pembelajaran

1. Komitmen pemerintah yang kuat
2. perusahaan diberi izin untuk membangun jaringan kereta api di seluruh wilayah dan hak-hak yang diberikan untuk mengembangkan properti bangunan
3. Integrasi moda transportasi (bus, kereta api, kapal feri)
4. Subsidi silang antara transportasi umum dan bisnis lainnya (properti, pembayaran elektronik, iklan, komunikasi, dll)

Penjelasan secara singkat contoh pelaksanaan PPP di dua negara tersebut diatas telah dijabarkan beberapa penerapan yang dilakukan Sidney dan Hongkong untuk mengintegrasikan sistem transportasi negara. Penerapan PPP yang memiliki dampak positif tersebut bisa dilakukan uji coba di negara Indonesia dengan mengadakan perubahan terhadap sistem transportasi kita. Untuk selanjutnya akan dijelaskan beberapa perbedaan yang bisa dilakukan terhadap situasi dan kondisi transportasi di Indonesia, yang nantinya diharapkan akan menghasilkan arah baru dalam sistem transportasi Indonesia.

Seperti dijelaskan diatas bahwa keadaan sistem transportasi di Indonesia dengan kedua negara tersebut memang sangat berbeda baik dari aspek efisiensi dan efektifitas, keselamatan dan keamanan, aksesibilitas dan mobilitas maupun aspek koneksitasnya. Jika keadaan dan kondisi beberapa aspek yang dibutuhkan dalam kelancaran dan kenyamanan transportasi maka perbedaannya adalah sebagai berikut;

Perbedaan dengan Kondisi di Indonesia

Kebutuhan	Kondisi
Efisien dan Efektivitas	Buruk
Keselamatan dan Keamanan	Buruk
Aksesibilitas dan Mobilitas	Buruk
Konektivitas	Buruk



4.6.4 Pelaksanaan PPP Pada Program *Bus Way* di Jakarta

Sebagaimana diketahui bahwa sebagian besar fungsi transportasi di Jakarta telah dilimpahkan menjadi kewenangan Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dibawah Dinas Perhubungan. Kebijakan transportasi di DKI Jakarta tersebut menuju kearah *Mass Rapid Transport*, yaitu mengintegrasikan beberapa moda; *sub way*, *monorel*, *Bus way* dan *Water Way* serta Kereta api Jabodetabek. Salah satu program yang telah berjalan adalah *Bus Way*. Mengingat pelaksanaan pembangunan Infrastruktur *Bus Way* baik sarana dan prasarana membutuhkan dana yang sangat besar, maka Pemerintah DKI Jakarta mengambil inisiatif dalam pelaksanaan program *Bus Way* mengajak Kerjasama dengan swasta atau disebut *Public private partnership* (PPP).

Penjelasan mengenai PPP pada program *Bus Way* di Provinsi DKI Jakarta, menurut Bambang Istianto (2009), lebih banyak menjelaskan skema kerjasama dari aspek kelembagaan. Sedangkan aspek perencanaan dan keuangan tidak menjadi fokus pembahasan, meskipun demikian penjelasan PPP dari aspek kelembagaan cukup memberikan informasi yang perspektif terhadap pelaksanaan PPP di Indonesia. Penjelasan dibawah ini diawali dengan uraian Visi dan Misi Organisasi Dinas Perhubungan serta pembagian fungsi antara Pemerintah Provinsi DKI dengan Dinas Perhubungan serta dengan sektor swasta, seperti uraian dibawah ini.

Visi dan Misi

a. Visi:

Terciptanya sistem transportasi dan komunikasi yang terintegrasi dan berkualitas yang sejajar dengan kota-kota besar negara maju.

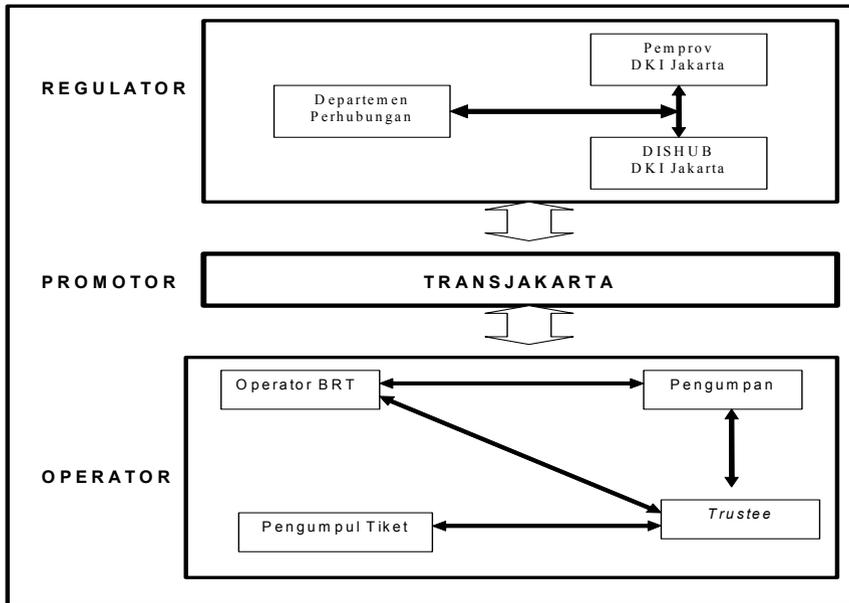
b. Misi

Mewujudkan sistem transportasi yang handal (efektif dan efisien), terjangkau dan diterima oleh masyarakat, yang berwawasan lingkungan, dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi serta didukung oleh aparatur yang profesional, kompeten dan bertanggung jawab.

Dengan konsep, visi dan misi seperti diuraikan di atas, maka tampak bahwa tugas Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta itu demikian berat dan banyak. Oleh karena itu dibutuhkan para pegawai atau sumber daya manusia yang mempunyai komitmen dan kemampuan tinggi dalam pelaksanaan tugas-tugasnya. Sebab hal itu akan menentukan kapasitas dan kemampuan organisasi tersebut. Jika dilihat dari

kondisi pelayanan bidang transportasi saat ini, maka tampak bahwa tingkat ideal bagi organisasi ini cukup jauh untuk tercapai.

Mengenai pengorganisasian *busway* itu sendiri, dapat dikemukakan, bahwa saat ini pengorganisasiannya sudah melibatkan pihak swasta. Keterlibatan Swasta, Departemen Perhubungan dan Pemda DKI Jakarta dapat digambarkan dalam bagan di bawah ini:



Dalam gambar di atas, terdapat tiga komponen yang terlibat dalam sistem pengoperasian moda *busway*, yaitu pihak regulator yaitu Dinas Perhubungan dan Pemprov DKI Jakarta dengan Tupoksi pada Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta. Keterlibatan pihak Pemerintah Pusat (Departemen Perhubungan) sangat dibutuhkan untuk mengkoordinasikan sistem moda *busway* yang sangat berbeda dengan bis reguler pada umumnya yaitu pada Pasal 69 ayat (1) UU Lalu Lintas Jalan Raya No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 49) yang berbunyi ”Tatacara berlalulintas di jalan adalah dengan mengambil jalur jalan sebelah kiri”. Padahal moda Transportasi *Busway* berada pada jalur sebelah kanan.

Tetapi hal tersebut sebenarnya tidak bertentangan, karena pada ayat (2) terdapat klausul tambahan yaitu: ” Dalam keadaan tertentu dapat ditetapkan pengecualian terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)”. Pengaturan lebih lanjutnya diatur oleh Peraturan Pemerintah. Sebagai catatan dalam perkembangannya peraturan perundangan diatas saat ini telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan.

Sebagai produk kebijakan pemerintah, pengembangan dan pengoperasian moda transportasi *Busway* didukung oleh Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2003 tentang Angkutan Umum yang menyatakan bahwa untuk mengoperasikan angkutan umum di DKI Jakarta akan dibentuk Badan Pengelola sebelum dibentuknya lembaga independen. Pada *pilot project* yang dilaksanakan pada koridor Blok M-Kota melalui SK Gubernur DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2003, dibentuk PT Transjakarta untuk mengatur struktur kelembagaan, wewenang, tugas pokok dan fungsi dari Badan Pengelola.

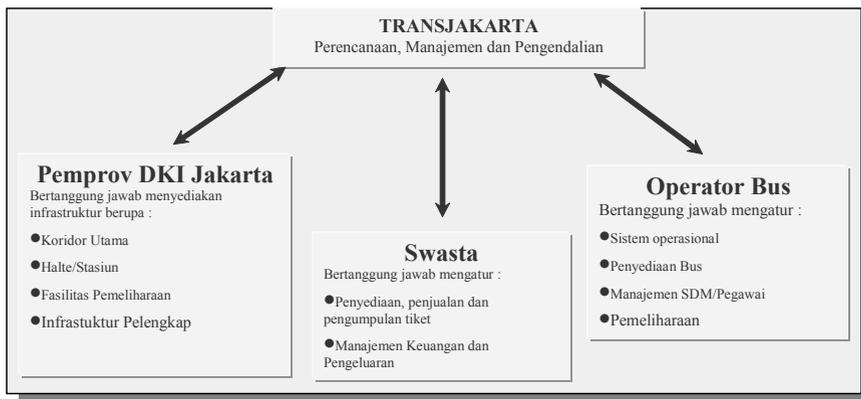
Lingkup kewenangan dari Badan Pengelola Tranjakarta akan meliputi seluruh kegiatan yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan sistem *busway* di koridor I mulai dari pekerjaan adminstrasi hingga pemberian pelayanan kepada masyarakat pengguna. Didalam menjalankan tugasnya Badan Pengelola sendiri bekerjasama dengan dinas-dinas struktural Pemerintah Daerah seperti Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Perhubungan, Dinas Tata Kota, Dinas Pertamanan dan Dinas-dinas lainnya. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada struktur Organisasi di bawah ini:



Transjakarta sebagai Badan Pengelola mempunyai posisi kelembagaan sebagai berikut:

1. BP Transjakarta merupakan badan pengelola *busway* dibawah gubernur yang melakukan tugas dan fungsinya berhubungan langsung dengan sekretaris daerah, disamping itu BP Transjakarta bukan suatu badan yang independen;
2. BP Transjakarta merupakan badan transisi, berdasarkan peraturan daerah tentang angkutan umum No. 12 tahun 2003 (Pasal 109);
3. Permasalahan transportasi di Jakarta yang sangat kompleks membutuhkan badan independen transportasi (Dewan Transportasi Kota) untuk mengatasinya yang rencananya akan dibentuk dengan peraturan daerah;
4. BP Transjakarta bekerjasama dengan dinas-dinas terkait dalam mengoperasikan moda transportasi *busway*, terutama pada penyediaan koridor utama, halte/stasiun dan Fasilitas Pemeliharaan;
5. BP Transjakarta bekerjasama dengan pihak swasta (PT Jet) yang mempunyai tanggung jawab dalam sistem operasional, penyediaan Bus, dan Manajemen SDM/Pegawai;
6. BP Transjakarta bekerjasama dengan pihak swasta lainnya (PT Lestari Abadi) dalam pengumpulan tiket dan manajemen keuangan;

Untuk lebih jelasnya fungsi kelembagaan BP Transjakarta dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Pihak-pihak swasta yang terlibat dalam moda sistem transportasi *busway* adalah:

1. Operator Utama:
PT. JET merupakan konsorsium 5 Perusahaan (operator) yaitu PT RATAK, PPD, Steady Safe, Bianglala, Pahala Kencana
2. Operator *Feeder*:
Operator-operator yang mempunyai trayek-trayek yang sesuai dengan rencana jalur-jalur *feeder*
3. Operator Tiket
PT. Lestari Abadi

Pengorganisasian dalam pengelolaan *busway* seperti disebutkan diatas oleh BP. Transjakarta merupakan pola kerjasama model *public private partnership* (P3). Pola kerjasama antara pemerintah yang mewakili sektor publik dan pihak swasta, akan berjalan dengan baik apabila masing-masing memiliki kewenangan yang jelas, seimbang, akuntabel dan transparan. Hal ini juga ditegaskan oleh Amalia Aldian (2007) ahli Transportasi Darat mengatakan bahwa: ”*Public Private Partnership* merupakan keharusan dalam menciptakan pelayanan publik yang efisien. Organisasi yang menjalankan harus memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi, dimana fungsi regulator, operator dan inspektor diperbaiki”.

4.7 PROPOSAL PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP SEKTOR TRANSPORTASI

Dalam rangka mendalami mengenai *public private partnership* di sektor transportasi, secara ringkas akan diuraikan pokok pemikiran yang terkait dengan PPP sektor transportasi yang ditinjau dari beberapa aspek; kelembagaan, perencanaan, keuangan dan public transport. Kajian mengenai penyusunan proposal dimaksudkan untuk melatih ketajaman analisis terhadap beberapa aspek kajian yang vital tersebut. Karena memang dalam penerapan PPP secara komprehensif meliputi aspek yang strategis tersebut yaitu; merumuskan skema pembiayaan, menyusun desain pengorganisasian kerjasama pemerintah dan swasta, membuat model perencanaan dan merumuskan kajian *public transport* sebagai inti dari PPP sektor transportasi.

Penyusunan proposal kajian aspek perencanaan, keuangan, kelembagaan dan publik transport, berawal dari tugas dan bahan ujian presentasi pada program “*technical tours and seminars* tentang “*public private partnership in public sector*”



di Sydney Australia. Untuk itu penyusunan masing-masing materi dibuat secara kelompok dan sesuai aslinya adalah dalam teks bahasa Inggris. Adapun maksud penulis memuat materi tersebut, karena disamping untuk melengkapi kajian tentang PPP sektor transportasi, juga relevansi materi cukup berarti jika dikaitkan dalam topik penulisan buku ini. Sedangkan teks asli bahan presentasi, dimuat dalam buku ini sebagai lampiran, diharapkan bisa bermanfaat untuk lebih mendalami tentang PPP sektor transportasi tersebut.

4.7.1 Contoh Proposal PPP dalam Pembangunan Integrasi Sistem Transportasi dari Jakarta CBD Menuju Bandara Soekarno-Hatta

1. Latar Belakang

Tujuan penyelenggaraan transportasi jalan adalah untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan dengan selamat, aman, cepat, lancar, tertib dan teratur, nyaman dan efisien, mampu memadukan moda transportasi lainnya, menjangkau seluruh pelosok wilayah daratan, untuk menunjang pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas sebagai pendorong, penggerak dan penunjang pembangunan nasional dengan biaya terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Kawasan Jakarta sebagai CBD ibukota merupakan kawasan yang padat lalu lintasnya karena kawasan ini merupakan bagian utama dari pusat kegiatan kota. Jalan-jalan di daerah CBD merupakan jalan yang rawan akan kemacetan, kecelakaan dan kesemrawutan, bahkan tahun 2014 bisa diprediksikan lalu lintas Jakarta akan mengalami kemacetan total. Masyarakat juga cenderung memilih moda angkutan pribadi dibandingkan angkutan umum, dikarenakan ketidaknyamanan masyarakat dalam menggunakan transportasi umum di wilayah Jabodetabek. Untuk mengalihkan minat masyarakat dari moda angkutan pribadi menjadi angkutan umum yang nyaman, Pemerintah juga mengalami keterbatasan anggaran untuk meningkatkan kualitas kenyamanan dari angkutan umum. Untuk mengatasi hal ini perlu melibatkan sektor swasta untuk memecahkan masalah transportasi di bawah skema PPP.

Manajemen lalu lintas yang dilakukan meliputi kegiatan pengaturan, pengawasan serta pengendalian arus lalu lintas. Kawasan CBD Jakarta juga sangat berpengaruh besar dalam perpaduan multimoda, terutama dengan arus kegiatan lalu lintas yang terjadi di sekitar Bandara Soekarno-Hatta. Adanya keterkaitan multimoda antara Bandara Soekarno-Hatta dan kawasan CBD tentunya dibutuhkan manajemen lalu lintas yang bisa menghasilkan integrasi sistem transportasi yang handal. Salah satu



tujuannya adalah untuk mendapatkan efisiensi dari pergerakan lalu lintas, baik lalu lintas orang maupun lalu lintas kendaraan dengan tingkat aksesibilitas tinggi.

2. Maksud dan Tujuan

Maksud dari penulisan proposal ini adalah untuk mengetahui unjuk kerja lalu lintas kawasan CBD dengan kawasan Bandara Soekarno-Hatta dengan melakukan identifikasi permasalahan.

Tujuannya adalah:

1. Melakukan evaluasi unjuk kerja lalu lintas di kawasan CBD terhadap kawasan Bandara Soekarno-Hatta.
2. Mengidentifikasi permasalahan yang timbul dengan memperhatikan tingkat pelayanan seluruh ruas jalan.
3. Menetapkan teknik manajemen dan rekayasa lalu lintas pada daerah studi untuk mendapatkan tingkat efisiensi pergerakan lalu lintas secara menyeluruh dengan aksesibilitas yang tinggi dengan menerapkan integrasi sistem transportasi.
4. Menyajikan alternatif-alternatif penanganan masalah dalam bidang LLAJ dengan didasari pada permasalahan yang ada.

3. Aspek Legal

1. Perpres Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
2. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum
3. Permenkeu Nomor 38 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur.
4. Permenhub Nomor 270 Tahun 2006 tentang Proyek-proyek PPP di Bidang transportasi.

4. Konsep Integrasi

Pengintegrasian berbagai moda angkutan (multimoda) tersebut akan menghubungkan simpul-simpul transportasi yang menjadi pusat kegiatan ekonomi, baik di kota besar maupun daerah tertinggal dan terpencil di seluruh Indonesia. Terkait dengan rencana pemerintah di Indonesia akan melaksanakan pembangunan integrasi sistem transportasi, sudah barang tentu melalui kajian dan juga studi kelayakan dan studi banding dengan negara-negara maju yang telah melaksanakan pembangunan sistem

transportasi terpadu melalui skema PPP. Hasil kajian dan studi banding tersebut diatas mencoba menerapkan beberapa sistem integrasi yang diterapkan di beberapa kota-kota di negara maju, misalnya di Kota Sidney dan Kota Hongkong, seperti yang dijelaskan pada sub bab 4.6.3.

5. Permasalahan

- a. Kemacetan lalu lintas di ibukota Jakarta semakin parah, dan guna menyelesaikan hal itu diperlukan sistem transportasi yang terintegrasi antar moda. Sistem tersebut merupakan salah satu solusi untuk mengatasi dampak buruk kemacetan.
- b. Selama ini keterpaduan antar moda tersebut, sistem operasionalnya tidak pernah terintegrasi. Sebagai contoh, penumpang *railway* dalam hal ini kereta api selalu kebingungan jika telah turun di stasiun, begitu juga sebaliknya. Khusus untuk *busway*, hingga saat ini belum bisa menjangkau daerah-daerah yang menjadi kantong masyarakat yang bekerja di Jakarta seperti Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Bodetabek), namun kereta api bisa menjangkaunya.
- c. Jika kedua alat transportasi ini terintegritas, maka penumpang akan lebih mudah untuk menjangkau tempat tujuan. Misalnya setelah turun dari kereta mereka langsung naik *busway* yang telah memiliki jalur tersendiri dan tidak perlu lagi naik mobil pribadi. Guna mendukung sistem integritas ini diperlukan pengembangan sistem transportasi yang telah ada saat ini. Namun kenyataannya, Pemerintah tidak sepenuhnya dalam mendukung proyek transportasi ini, dikarenakan kurangnya koordinasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, sehingga menimbulkan ketidakpastian dalam perencanaan jangka panjang jika dilihat dari sudut pandang sektor swasta.
- d. Pengembangan sistem transportasi di Ibukota terlalu berorientasi pada proyek. Sistem yang sudah ada tidak pernah dikelola dengan baik dan tuntas. Akibat buruknya sistem transportasi, warga enggan beralih ke angkutan umum. Kondisi ini pun membuat pertumbuhan kendaraan pribadi semakin tak terkendali. Data Dinas Perhubungan DKI Jakarta menunjukkan pertambahan jumlah mobil dan motor di Jakarta mencapai 1.117 per hari atau sekitar 9% per tahun. Padahal pertumbuhan luas jalan relatif tetap hanya sekitar 0.01% pertahun. Jika kondisi ini tetap berlangsung diperkirakan pada tahun 2014 Jakarta akan mengalami kemacetan total.

6. Analisis

Pengintegrasian sistem transportasi terpadu di Indonesia tentunya akan menimbulkan berbagai macam pro dan kontra dari berbagai pihak, disebabkan hal ini akan memberikan efek yang berbeda bagi pihak-pihak terkait. Berikut ini akan dijelaskan beberapa pengaruh dari integrasi sistem terpadu bagi pihak-pihak yang berkepentingan antara lain pemerintah, swasta dan masyarakat.

a. Pemerintah:

Adanya peningkatan dalam kegiatan ekonomi, artinya bahwa dengan dibangunnya infrastruktur sistem transportasi secara terpadu tersebut akan meningkatkan pertumbuhan dan kegiatan ekonomi dalam skala yang lebih luas..

Penyediaan peluang bisnis, artinya bahwa dengan pertumbuhan ekonomi yang meningkat merupakan keniscayaan akan membuka peluang bisnis yang multi effect dan pada gilirannya akan membuka kesempatan kerja yang lebih besar.

1. Penyediaan akses infrastruktur, artinya dengan pembangunan ketepaduan dalam sistem transportasi tersebut akan memperbesar penyediaan infrastruktur bagi kepentingan publik yang lebih besar dalam upaya pemerintah memberikan pelayanan publik yang efisien, nyaman dan terjangkau sesuai kemampuan daya beli masyarakat.
2. Kelestarian lingkungan dengan mengurangi emisi rumah kaca, dengan harapan masyarakat berpindah menggunakan transportasi umum, artinya dengan perubahan pandangan masyarakat terhadap angkutan massal minded maka dampak kemacetan lalu lintas berkurang dan juga polusi udara emisi gas buang juga akan berkurang sehingga akan mendorong terhadap terwujudnya kelestarian lingkungan hidup yang lebih segar dan udara bersih.

b. Sektor Swasta:

1. Kepastian/kelanjutan dalam bisnis, artinya bahwa sektor swasta yang memang berorientasi pada profit, merupakan keniscayaan membutuhkan jaminan kepastian dalam kelanjutan bisnisnya dari pemerintah, tanpa itu sektor swasta tidak akan tertarik untuk berinvestasi di sektor transportasi tersebut.
2. Risiko rendah, artinya bahwa dengan jaminan kepastian dalam kelanjutan bisnisnya merupakan upaya untuk mengurangi risiko sampai sekecil

mungkin, supaya disamping profit terpenuhi juga investasi yang telah ditanamkan aman.

3. Kebutuhan insentif yang memungkinkan peningkatan kelayakan proyek, artinya bahwa sektor swasta disamping membutuhkan jaminan pemerintah seperti disebutkan diatas, sektor swasta juga membutuhkan beberapa kebutuhan tertentu untuk menjaga *cash flow* yaitu dengan kebutuhan insentif seperti; pengurangan pajak, bea masuk dan insentif lain seperti tersediannya bahan baku dan lain-lain.
- c. Masyarakat:
1. Kemudahan akses transportasi umum, artinya dengan dibangunnya infrastruktur sistem transportasi terpadu tersebut maka masyarakat akan memperoleh akses kemudahan dalam menggunakan angkutan umum, sehingga akan mendorong meninggalkan kendaraan pribadi karena bisa merasakan dengan nyaman dan kemudahan transportasi umum yang lebih efisien dan efektif tersebut.
 2. Mengurangi waktu perjalanan, artinya bahwa dengan keberhasilan yang bisa dicapai dalam membangun sistem transportasi terpadu secara efisien dan efektif maka akan mengurangi kemacetan lalulintas, sehingga waktu yang ditempuh akan jauh lebih pendek. Sebab pada prinsipnya bahwa keberhasilan dalam membangun sistem transportasi jika dapat tecapai keadaan; *fixed price*, *fixed time* dan *fixed route*.
 3. Aksesibilitas yang baik, artinya bahwa akses mobilitas penduduk dan akses ekonomi bagi masyarakat akan diperoleh dengan mudah.

Integrasi sistem transportasi harus disesuaikan dengan kebutuhan transportasi terpadu yang akan dilakukan untuk menjamin permintaan berkelanjutan dari pengguna jasa transportasi. Pengintegrasian sistem transportasi ini tentunya akan membutuhkan transportasi penunjang dari wilayah/kota sekitarnya ke beberapa stasiun seperti Stasiun Manggarai, Dukuh Atas, Pluit Lama dan Stasiun Kamal/PIK, yang pada akhirnya harus ada penyesuaian integrasi dengan jadwal kereta. Untuk pelaksanaan transportasi penunjang ini, mungkin dioperasikan oleh perusahaan kereta api atau perusahaan lain dibawah pengontrolan satu lembaga yang sama.

7. Strategi Penggunaan Skema PPP

Pengintegrasian sistem transportasi terpadu di Indonesia bisa dilaksanakan dengan menerapkan beberapa alternatif skema PPP:

1. Dibangun, dimiliki dan dioperasikan oleh sektor swasta kemudian di transfer ke Pemerintah.
2. Dibangun oleh sektor swasta, yang dioperasikan oleh lembaga Pemerintah kemudian transfer ke Pemerintah.

8. Pengoperasian Sistem Transportasi Terpadu

Pengoperasian integrasi sistem transportasi ini mempunyai dua jenis pelayanan antara lain:

- a. Ekspres (titik ke titik), yang dimaksud dengan pelayanan ekspres adalah pelayanan yang cepat sampai pada tujuan tanpa ada hambatan oleh pemberhentian pada stasiun atau terminal tertentu.
- b. Umum, berhenti di setiap stasiun, pelayanan jenis yang kedua adalah sebaliknya yaitu pelayanan yang diberikan dalam moda transportasi kereta api yang memberikan kesempatan untuk berhenti di setiap stasiun sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan penumpang.

9. Ketersediaan Fasilitas Sistem Transportasi Terpadu

Fasilitas yang harus disediakan untuk memenuhi kelengkapan proyek integrasi sistem transportasi terpadu ini antara lain:

- a. Fasilitas Pejalan Kaki, artinya bahwa dalam pembangunan infrastruktur sistem transportasi terpadu memberikan dukungan fasilitas bagi pejalan kaki untuk menyambung perjalanan pada jarak tertentu merupakan konektivitas tertentu yang bisa ditempuh dengan jalan kaki. Karena pada hakekatnya kaki adalah juga berfungsi sebagai alat transportasi.
- c. Jalur Sepeda, artinya bahwa integrasi moda transportasi disamping yang bersifat motoris juga dikombinasikan dengan pengembangan transportasi yang bersifat non motoris yaitu sepeda. Oleh karena itu dalam pembangunan infrastruktur sistem transportasi terpadu juga dilengkapi dengan membangun jalur untuk sepeda.
- d. Fasilitas Parkir, penyediaan untuk fasilitas perparkiran sudah merupakan kebutuhan yang bersifat inheren, fasilitas parkir pada umumnya bersifat *off street*, supaya menghindari penggunaan lahan “jalan” yang panjang dan lebarnya terbatas.

- e. Sistem tiket terintegrasi, artinya bahwa karakteristik dari sistem transportasi terpadu adalah terintegrasinya *system ticketing*. Dengan sistem tiket yang terpadu disamping efisien dan juga praktis bagi pengguna jasa transportasi.
- f. Taman, artinya bahwa kebutuhan “taman” disamping berfungsi sebagai jalur hijau juga sebagai daerah resapan air serta sebagai paru-paru kota. Dengan fasilitas taman akan memberikan keleluasan bagi penduduk yang memerlukan penyegaran udara, karena lingkungannya sudah ditumbuhi bangunan beton, sehingga perlu ada keseimbangan ekosistem.

10. Peran Sektor Swasta

Pengintegrasian sistem transportasi terpadu ini juga berkaitan dengan sektor swasta. Berikut ini insentif untuk sektor swasta:

- a. Pembebasan Tanah, persoalan yang paling kompleks dalam pembangunan adalah kurangnya lahan yang dimiliki oleh pemerintah maupun oleh sektor swasta sehingga setiap akan melaksanakan pembangunan harus ada pembebasan tanah. Pembangunan sering terhambat oleh karena masalah pembebasan tanah yang tidak tepat. Oleh karena itu sektor swasta perlu dukungan dan insentif dari pemerintah bahwa pembebasan tanah untuk pembangunan sudah *clear*, sehingga sektor swasta dalam pembangunan tidak ada kendala dilapangan.
- b. Tanggung jawab Pemerintah Nasional mengenai perencanaan dan pelaksanaan, serta ketetapan waktu, artinya bahwa dalam *time budgeting* sektor swasta seringkali harus meminta jaminan pemerintah bahwa segala urusan dengan perencanaan yang tepat bagi swasta juga dapat dianggap sebagai efisiensi.
- c. Pemerintah Daerah menyediakan program penggunaan lahan yang cukup, artinya bahwa penggunaan lahan yang cukup dan dalam jangka waktu tertentu, bagi sektor swasta juga memerlukan jaminan pemerintah, untuk kepentingan pengembangan bisnisnya.
- d. Pemilik tanah diberikan saham dalam perusahaan yang menjalankan proyek kereta api. Sebagai tanggung jawab pemerintah dalam mengembangkan kesejahteraan masyarakat, maka pembangunan yang melibatkan partisipasi publik juga merupakan jaminan pemerintah untuk bisa masyarakat memiliki andil dalam setiap pembangunan yang berskala, yaitu dengan cara *sharing* saham kepemilikan oleh masyarakat luas.

- e. Dana: Penerbitan obligasi Pemerintah untuk mendapatkan tanah.
- f. Hibah pengembangan properti dan bisnis terkait lainnya (seperti hotel, gedung perkantoran, pusat perbelanjaan, kartu IC, iklan, agen perjalanan) sebagai bagian dari konsesi untuk meningkatkan kelayakan praktek.

11. Kesimpulan

- a. Integrasi sistem transportasi di Indonesia sangat perlu untuk secepat mungkin untuk dilaksanakan melihat kondisi transportasi kita yang sudah sangat parah. Diperkirakan dengan angka pertumbuhan kendaraan pribadi sebesar 9% per tahun di ibukota Negara Republik Indonesia pada tahun 2010, tidak diragukan lagi untuk tahun 2014 mendatang, kondisi transportasi Indonesia akan mengalami kemacetan total.
- b. Pelaksanaan sistem integrasi transportasi di Indonesia dapat dimulai dengan pengalihan pemakaian kendaraan pribadi ke angkutan umum.
- c. Diharapkan Pemerintah Pusat dapat berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah mengenai sistem integrasi transportasi ini supaya pelaksanaannya dapat dilakukan sesegera mungkin.
- d. Peningkatan kualitas kenyamanan fasilitas angkutan umum lebih diperhatikan oleh Pemerintah, karena alasan kenyamananlah yang menimbulkan kesan enggan masyarakat untuk beralih ke angkutan umum.
- e. Adanya integrasi multimoda dari setiap tempat pemberhentian baik darat, laut dan udara yang dapat meningkatkan efektivitas para pengguna jasa transportasi dalam berpindah tempat dengan memaksimalkan moda transportasi yang ada.

12. Rekomendasi

- a. Komitmen jangka panjang yang kuat dari Pemerintah untuk mendukung proyek tersebut.
- b. Distribusi peran yang lebih baik dan koordinasi yang memadai antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.
- c. Mengubah kebijakan penggunaan lahan dari tujuan lapisan tunggal menjadi lapisan multi, sehingga simpang susun transit mungkin dapat dipadukan dengan properti (hotel, pusat belanja, dll).
- d. Perolehan tanah yang dilakukan dan dikelola oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah sepenuhnya harus mendukung Pemerintah Pusat.
- e. Lebih intensif untuk sektor swasta.

4.7.2 Aspek Keuangan dalam PPP Sektor Transportasi

Dalam kajian aspek keuangan atau pembiayaan, objek studi kasus yang menjadi topik diskusi yaitu; “Pembiayaan Prasarana Proyek Pembangunan Bandara Tanjung Buton di Kutai Timur”. Seperti diketahui bersama bahwa pembiayaan untuk infrastruktur transportasi, misalnya Bandar Udara membutuhkan biaya yang sangat besar. Untuk mewujudkan aspirasi masyarakat seperti dari Kalimantan Timur, khususnya di Kutai Timur, penyediaan anggaran dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah sudah dipastikan tidak mampu membiayai investasi proyek tersebut. Investasi pembangunan Bandara Tanjung Buton, secara rata-rata diperlukan US \$ 24 miliar per tahun, selama pembangunan mulai 2010-2014.

BAB 5

PENUTUP

Perkembangan privatisasi di Indonesia masih belum berjalan dengan baik, meskipun dukungan aspek legalitas sudah menunjukkan kemajuan yang cukup berarti, terutama yang terkait dengan pembangunan infrastruktur. Namun pada kenyataannya dukungan legalitas saja belum cukup, karena masih banyak faktor yang menjadi kendala misalnya; dukungan birokrasi yang belum menunjukkan ke arah efisiensi dan efektifitas yang memberikan iklim kondusif terhadap investasi, jaminan kepastian hukum dari pemerintah, skema pembiayaan yang belum menarik bagi investor, komitmen dan konsistensi pemerintah dengan sektor swasta belum timbul kesepemahaman (*Understanding*). Meskipun beberapa program privatisasi sudah berjalan di beberapa sektor seperti; air minum, kelistrikan, satelit, BBM, BBG, sarana transportasi dan yang lainnya. Namun menurut pandangan berbagai kalangan penerapan privatisasi tersebut dinilai belum tepat sasaran. Karena pemerintah dalam melaksanakan fungsi pengendalian dan mandatory terhadap sektor swasta yang telah menjalankan fungsi sektor publik tersebut, dinilai belum optimal. Dengan demikian mengakibatkan masyarakat menanggung beban pembiayaan yang meningkat dengan kenaikan tarif melalui mekanisme pasar, yang tidak sebanding dengan tingkat pendapatan masyarakat, maka akan terjadi kegagalan pasar, karena masyarakat tidak sanggup mendapatkan kebutuhan pokok tersebut. Padahal jika dilihat dari urgensi kebutuhan dan tuntutan perkembangan harapan masyarakat terhadap

perbaikan pelayanan publik sudah tidak terbendung. Penyediaan kepentingan publik misalnya; ruang untuk publik, sarana transportasi dengan tingkat kenyamanan dan keamanan yang optimum serta cepat dan harga terjangkau, jaminan peningkatan indeks kualitas hidup masyarakat, jaminan rasa keadilan, jaminan penyediaan air dan udara yang bersih, jaminan pendidikan bagi setiap warga negara dan lain-lain, menjadi kewajiban pemerintah untuk menyediakan. Membangun infrastruktur penyediaan pelayanan publik tersebut memerlukan pembiayaan yang sangat besar. Pemerintah perlu mencari alternatif pembiayaan dari sektor swasta baik investor dari dalam negeri maupun luar negeri.

Penyediaan pelayanan publik melalui pembangunan infrastruktur sudah mulai dilakukan dengan melibatkan sektor swasta, dengan menggunakan bermacam model privatisasi yaitu antara lain; merger, joint ventura, kerjasama operasi dan atau *public private partnership*. Di negara-negara maju seperti Jepang, Hongkong, Singapura dan Australia, dalam membangun infrastruktur terutama sektor transportasi saat ini sedang berkembang dengan pesat menerapkan "*public private partnership*". Model privatisasi ini bisa berjalan dengan baik di negara maju tersebut karena sinergitas kerjasama sektor pemerintah dengan sektor swasta mencapai titik keseimbangan yang sama. Artinya azas manfaat kedua belah pihak bisa tercapai dengan optimum, dimana sektor swasta mendapatkan manfaat dalam mengembangkan peluang bisnisnya, sedang manfaat yang dirasakan bagi pemerintah adalah pelayanan publik dapat memberikan kepuasan terhadap masyarakatnya. Dengan demikian jika dikaitkan dengan penyediaan jasa pelayanan publik dibidang transportasi masyarakat harus memperoleh pelayanan yang memuaskan yaitu dengan tercapainya standar; *fixed price, fixed cost, fixed route* dan *fixed time*.

Kendala yang dihadapi oleh pemerintah dalam menerapkan privatisasi model *public private partnership* yang meliputi aspek; perencanaan, kelembagaan dan keuangan, perlu kajian yang lebih mendalam. Sebagaimana kajian studi kasus yang telah diuraikan pada bab dimuka, dalam pembangunan infrastruktur di bidang transportasi, sangat diharapkan penerapan PPP ini bisa dilaksanakan dengan sukses. Peran sektor transportasi sebagai leading sektor atau *derived* ekonomi dan urat nadi pembangunan, merupakan kunci strategis terhadap pertumbuhan sektor lainnya secara terintegrasi. Jika kondisi infrastruktur transportasi buruk, maka akan mempengaruhi sektor lain dan terjadi inefisiensi bahkan suatu ketika akan terjadi stagnasi dalam pertumbuhan dan mobilitas barang dan jasa serta orang. Peran strategis sektor transportasi menjadi tugas dan tanggung jawab Kementerian

Perhubungan Republik Indonesia, sesungguhnya merupakan tugas yang sangat berat dalam mengkoordinasikan berbagai kementerian lain yang melaksanakan sebagian fungsi yang terkait transportasi baik aspek teknis maupun manajemen, seperti kementerian Perindustrian, Perdagangan, Ristek, Pekerjaan Umum, Kelautan dan Perikanan, Polri, Pemerintah Daerah, dan lainnya. Memang pada kenyataannya aspek koordinasi dan integrasi berbagai kepentingan secara empiris sulit dilaksanakan. Bahkan di kalangan praktisi pemerintahan sering mengatakan dengan nada putus asa, bahwa koordinasi “mudah diucapkan tapi sulit dilaksanakan”. Jika dilihat secara jernih terdapat beberapa titik lemah dalam pendekatan terhadap sektor transportasi, yang masih dominan dalam perspektif teknologi dan ekonomi. Padahal problem transportasi di Indonesia dalam perkembangannya sudah bergeser ke problem non teknis yang membutuhkan pendekatan *social engineering* yang tepat dan menyentuh pada inti persoalan. Secara empiris kegagalan dalam mengelola teknologi transportasi baik untuk keselamatan maupun kenyamanan sarana dan prasarana transportasi, memerlukan perubahan paradigma bagi para ahli transport perlunya memperhatikan bantuan disiplin ilmu lain misalnya; Politik Transportasi, Hukum Transportasi, Sosiologi Transportasi dan Psikologi Transportasi, artinya perlunya pendekatan multi disipliner. Seperti Politik Transportasi adalah pengetahuan yang melakukan kajian mengenai proses usaha (perjuangan) dalam arena persaingan berbagai kekuatan kepentingan (kewenangan) yang terkait dengan penyelenggaraan transportasi agar terintegrasikan dalam suatu otoritas tunggal, yang didayagunakan untuk manata kepentingan lebih luas (kepentingan nasional). Dengan politik transportasi mampu mengatasi kebuntuan koordinasi penyelenggaraan transportasi yang merupakan urat nadi pembangunan dan *leading* sektor. Di samping itu implementasi teknologi apalagi yang menyangkut keselamatan manusia, perlu didukung oleh partisipasi masyarakat, agar masyarakat mamatuhi, merasa memiliki, memelihara dan menjaganya. Dukungan partisipasi masyarakat mutlak diperlukan dalam keberhasilan terhadap setiap keberhasilan pelaksanaan kebijakan di bidang transportasi. Oleh karena itu sejak dari awal penyusunan renstra dan *master plan* sampai dengan *action plan* sudah mulai menjadi pemikiran bagaimana pendekatan multi disipliner dalam mengatasi “problem transportasi di Indonesia bisa terlaksana. Tanpa pendekatan yang bersifat multi disipliner merupakan keniscayaan bahwa pembangunan sektor transportasi dalam upaya meningkatkan pelayanan publik yang aman, lancar dan nyaman tidak akan berjalan sukses bahkan kemungkinan yang terjadi adalah stagnasi dan benang kusut akan terjadi di seluruh kota di Indonesia

yang sedang tumbuh pesat. Penerapan model PPP dalam membangun infrastruktur transportasi sesungguhnya dapat dimanfaatkan agar pendekatan *social engineering* dan *social participation* mampu mengatasi kebuntuan tersebut.

Untuk melengkapi kajian tentang *Public private partnership* dalam buku ini dilampirkan kajian proposal PPP yang meliputi pendekatan dari aspek “perencanaan transportasi, kelembagaan, keuangan dan regulasi. Proposal tersebut merupakan hasil dari penulis dan kawan-kawan mengikuti program “*Tour and Seminar Public private partnership* di Sydney Australia pada tahun 2009 yang masih dalam teks asli.

LAMPIRAN 1

THE UNIVERSITY
OF
NEW SOUTH
WALES



Water Research
Laboratory
School of Civil and
Environmental
Engineering

Australia Technical Tour
2009

PPP in Transportation Sector

Governance Reform initiative in
transport sector
(**GREAT**) Project

UNIVERSITAS
GADJAH MADA



Centre for
Transportation and
Logistics Studies

INFRASTRUCTURE FINANCING IN INDONESIA

CASE STUDIES:

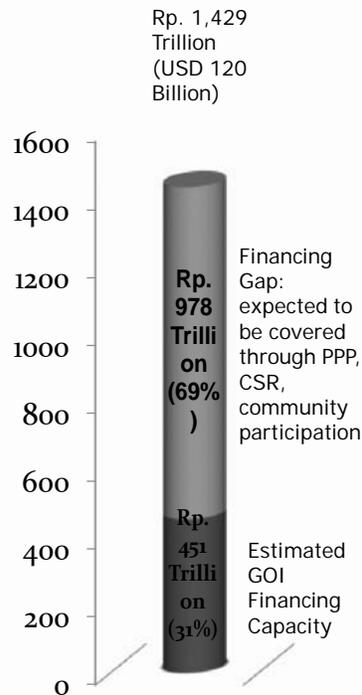
EAST KUTAI INTEGRATED PROJECT TANJUNG BUTON PORT

Presented by:
Anung Nugroho
Mohammad Taufiq Rinaldi
Novie Andriani
Rachmat Mardiana
Syarifuddin
Wan Muhammad Yunus

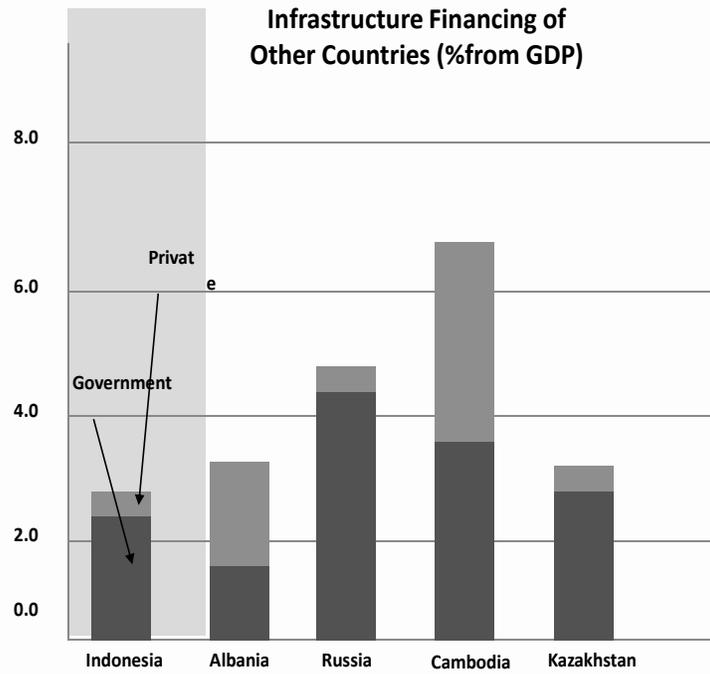
Sydney, 30 October 2009 © Copyright reserved

Rationale for PPP in Indonesia

- ❑ Huge investment required, in average, the infrastructure investment will require US\$ 24 billions/year during 2010 - 2014.
- ❑ As government budget is not sufficient to meet Indonesia's investment requirements, large-scale private sector participation is essential to fill the gap.
- ❑ This provides good opportunities for private sector to participate in the implementation of the project especially through PPP modality.



Cross Country Comparison on Infrastructure Investment



Source: World Bank

Indonesia Global Competitiveness Index

Global Competitiveness Index

	Rank (out of 134)
GCI 2008-2009	55
GCI 2007-2008 (out of 131).....	54
GCI 2006-2007 (out of 122).....	54
Basic requirements	76
1st pillar: Institutions.....	68
2nd pillar: Infrastructure.....	86
3rd pillar: Macroeconomic stability.....	72
4th pillar: Health and primary education.....	87
Efficiency enhancers	49
5th pillar: Higher education and training.....	71
6th pillar: Goods market efficiency.....	37
7th pillar: Labor market efficiency.....	43
8th pillar: Financial market sophistication.....	57
9th pillar: Technological readiness.....	88
10th pillar: Market size.....	17
Innovation and sophistication factors	45
11th pillar: Business sophistication.....	39
12th pillar: Innovation.....	47

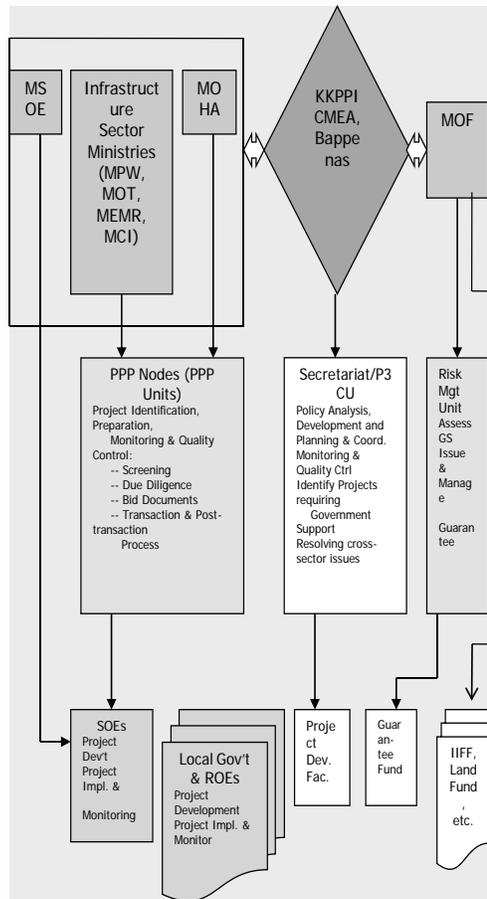
Sumber: WEF 2005-2008

- In The Global Competitiveness Report 2008-2009, It is stated that Indonesia rank is 55th from 134 countries.

COUNTRIES	RANK		
	2005	2006	2007
Indonesia	69	54	54
Singapura	5	8	7
Malaysia	25	19	21
Thailand	33	28	28
Filipina	73	75	71
Vietnam	74	64	68
Kamboja	111	106	110
Timor-Leste	113	120	127

Indonesia PPP Institutional Framework

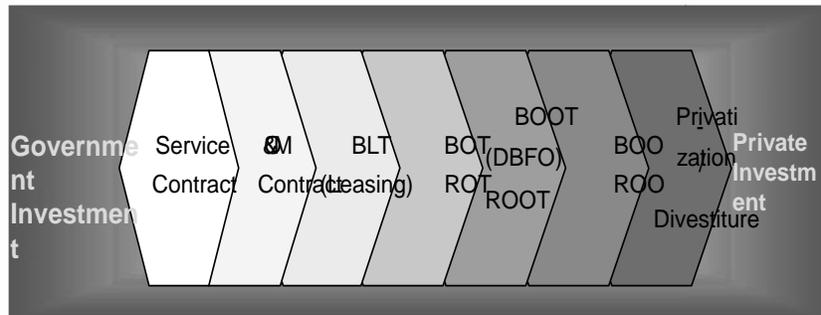
- ❑ The Committee on the Policy for the Acceleration of Infrastructure Provision (KKPPI) established under Perpres 42/2005
- ❑ A Risk Management Unit on Fiscal Support already up and running since 2006 in the Ministry of Finance
- ❑ PT. SMI/Indonesia Infrastructure Financing Facility (IIFF) established in February 2009
- ❑ PPP Nodes established in the (MEMR, MPW and MOT)
- ❑ PPP Units in various Local Governments
- ❑ P3CU in Bappenas
- ❑ Infrastructure Guarantee Fund (under preparation)



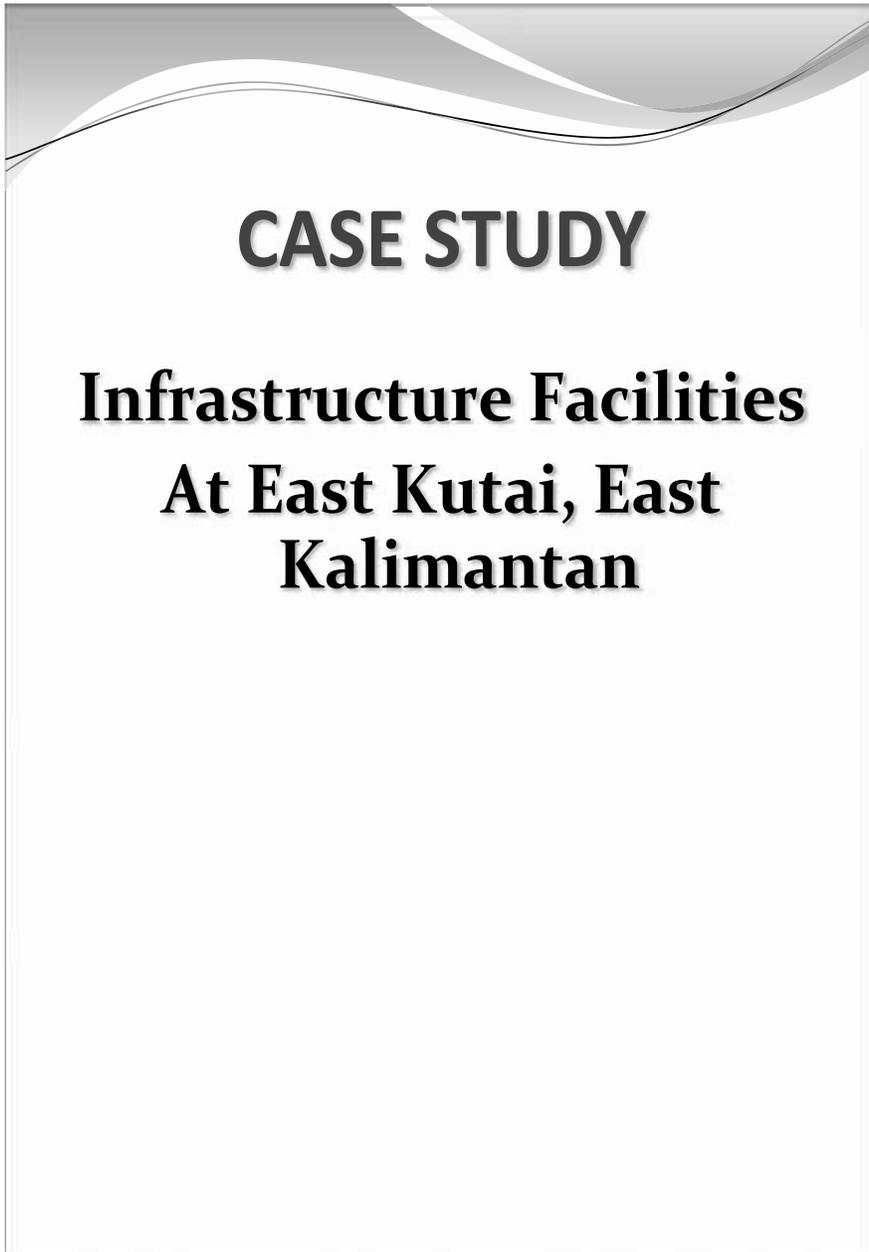
SOURCES OF FUNDS : PPP's

Type	Source
<u>Equity</u>	<ul style="list-style-type: none">- Current & Future Profits- Retained profits- In-kind contributions- New equity subscription; IPOs; equity funds
<u>Debt</u>	<ul style="list-style-type: none">- Development banks [eg. World Bank]- Export credits: [eg. US Ex-Im; ECGD; Sace]- Bilateral funds [OECD; OPIC; KfW]- Commercial lenders- Capital markets / bond issues

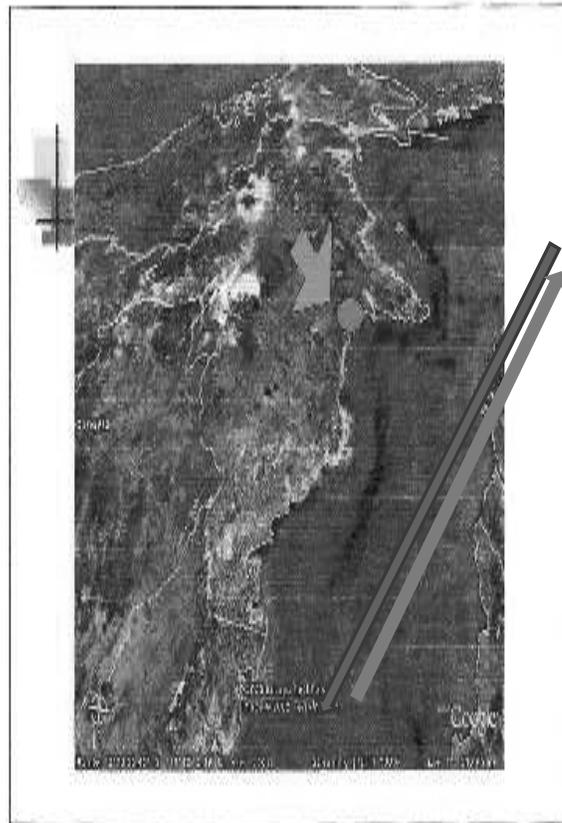
PPP MODALITIES



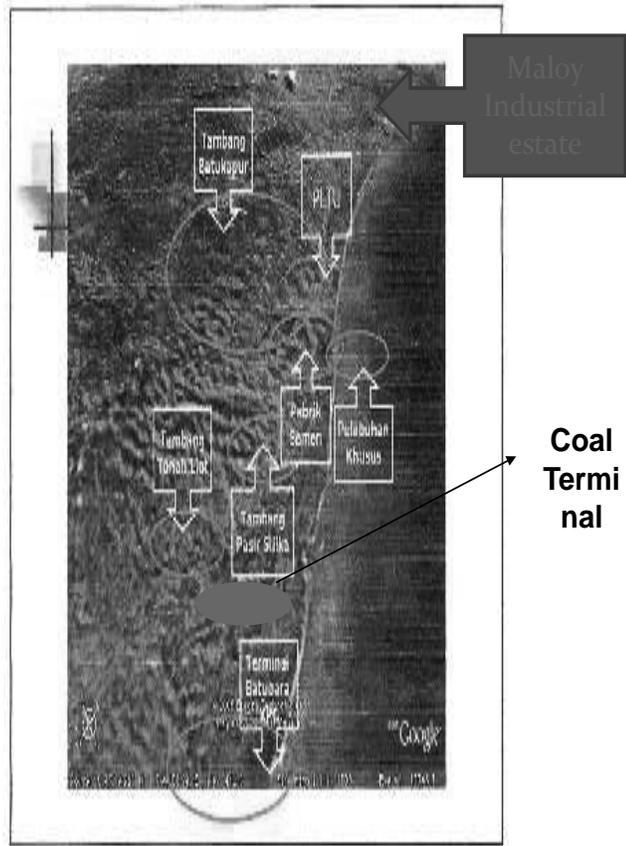
- O&M Contract ➤ Operation and Maintenance
- BLT (Leasing) ➤ Build and Transfer
- BOT ➤ Build Operate Transfer
- ROT ➤ Rehabilitate Operate Transfer
- BOOT ➤ Build Own Operate Transfer
- DBFO ➤ Develop Build Finance Operate
- BOO ➤ Build Own Operate
- ROO ➤ Rehabilitate Operate Own



Project Location



Coal Terminal Location Plan



Natural Resources

1. Coal Mining :

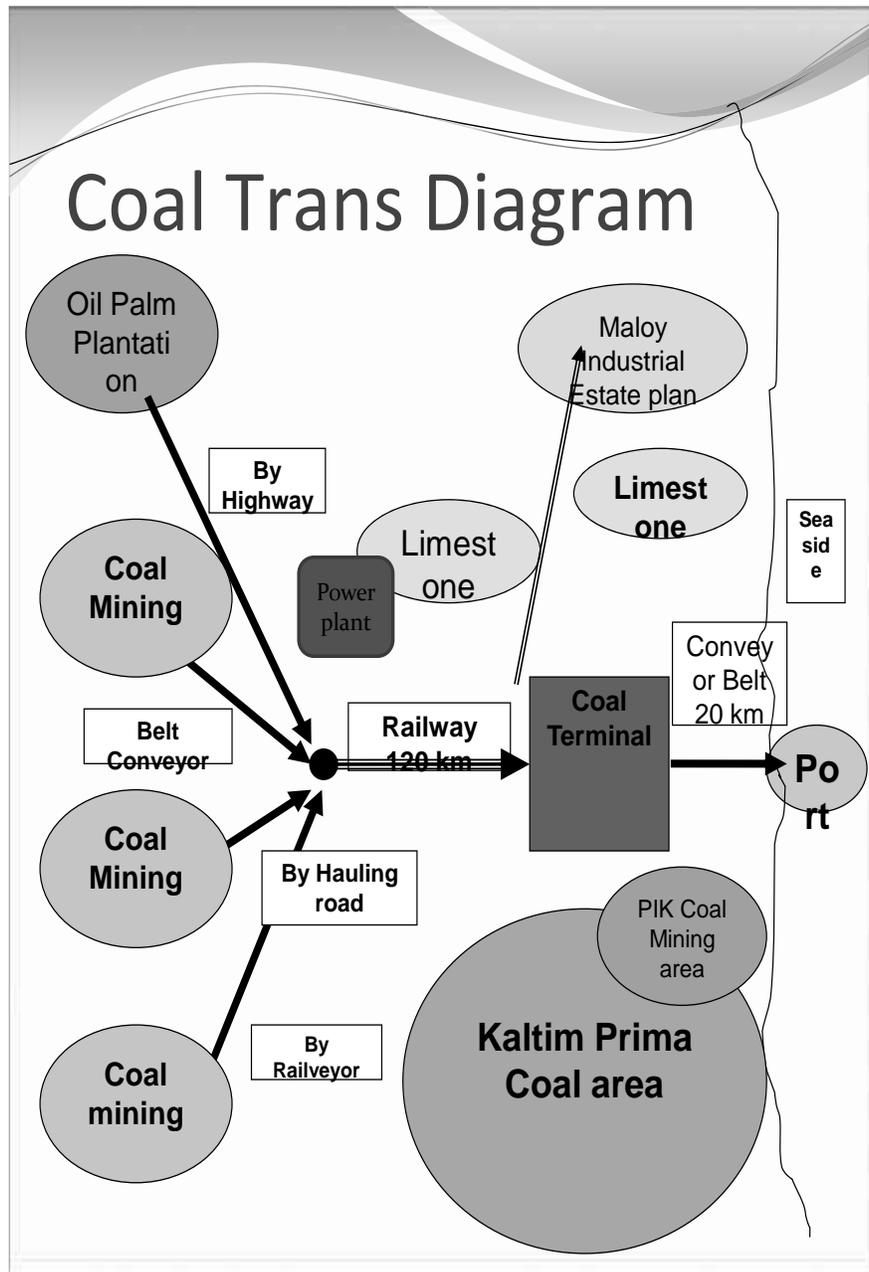
- a. Cooking Coal deposit approx. 450 Million Ton
- b. Thermal Coal deposit approx. 5 Billion Ton

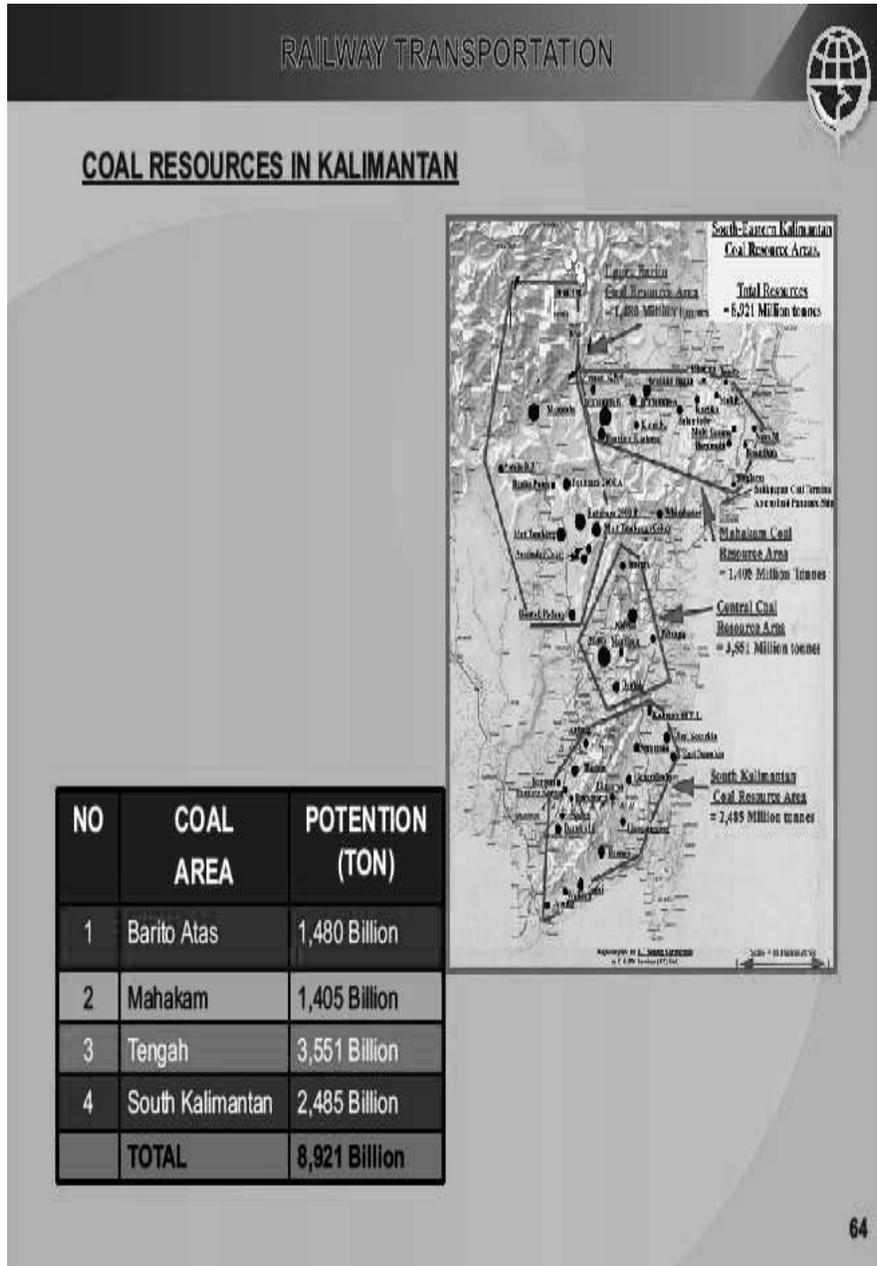
2. Gold Mining

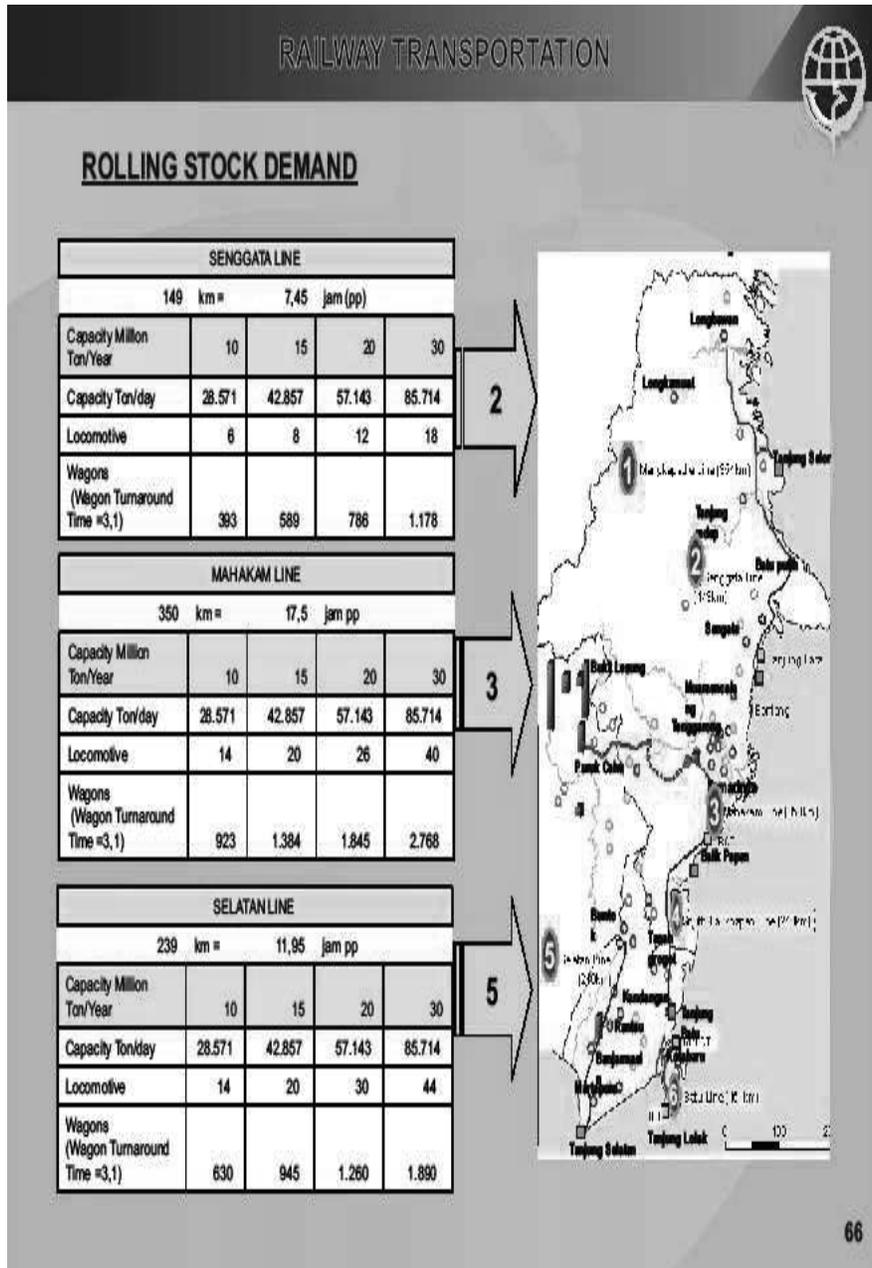
3. Forestry industry

4. Plantation :

- a. Palm Oil
- b. Cacao
- c. Rubber

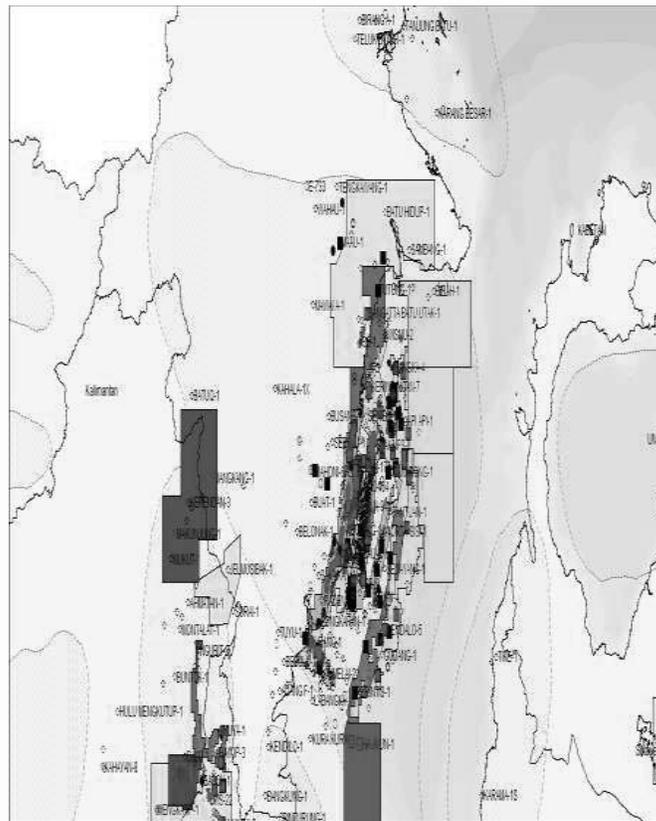






East Kutai Potential

- Oil



Coal Mining Companies

1. Coal Mining has been Exploited :

- a. PT. Kaltim Prima Coal deposit 2,5 Billion MT
- b. PT. Perkasa Innaka Kerta deposit 400 Million MT

2. Coal Mining under Exploration :

- a. PT. Telen Eco Coal deposit + 2 Billion MT
- b. PT. Tekno Orbit Persada deposit + 550 Million MT
- c. PT. Ridlatama Power deposit + 450 Million MT
- d. PT. Ridlatama Steel deposit + 1,25 Billion MT
- e. PT. Damanka Prima deposit + 30 Million MT
- f. PT. Kobexindo Coal deposit + 35 Million MT
- g. PT. Indexim deposit + 750 Million MT

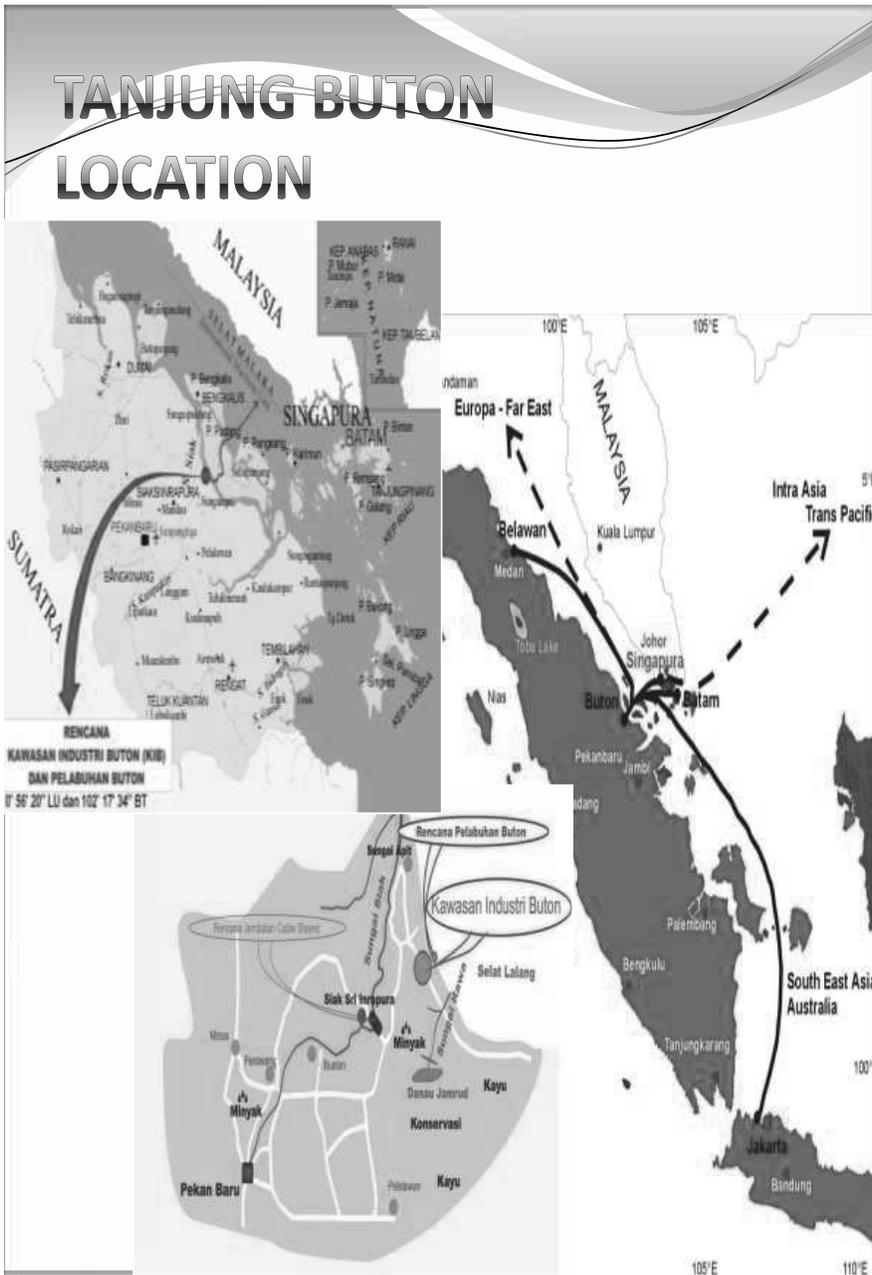
3. Coal Mining in active :

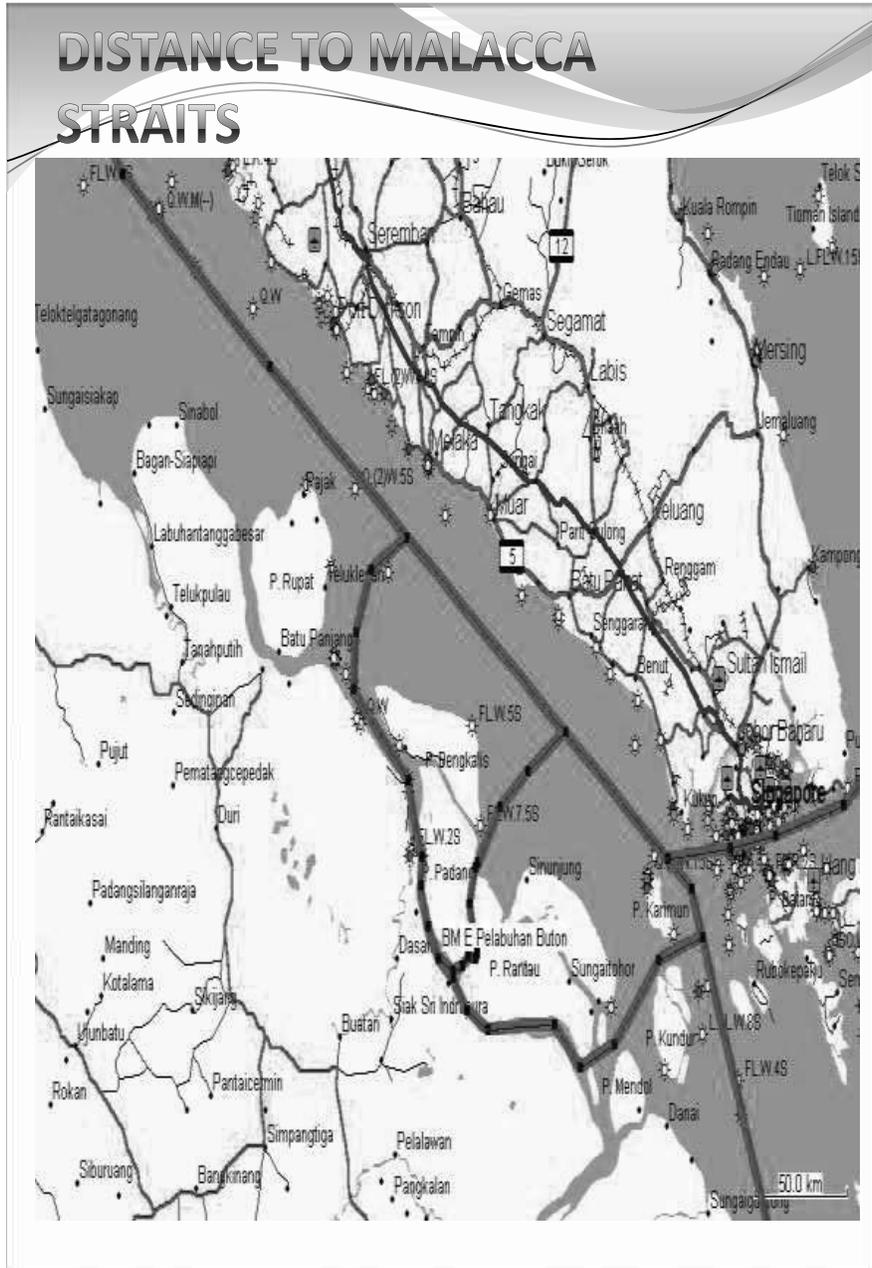
More than 15 Companies

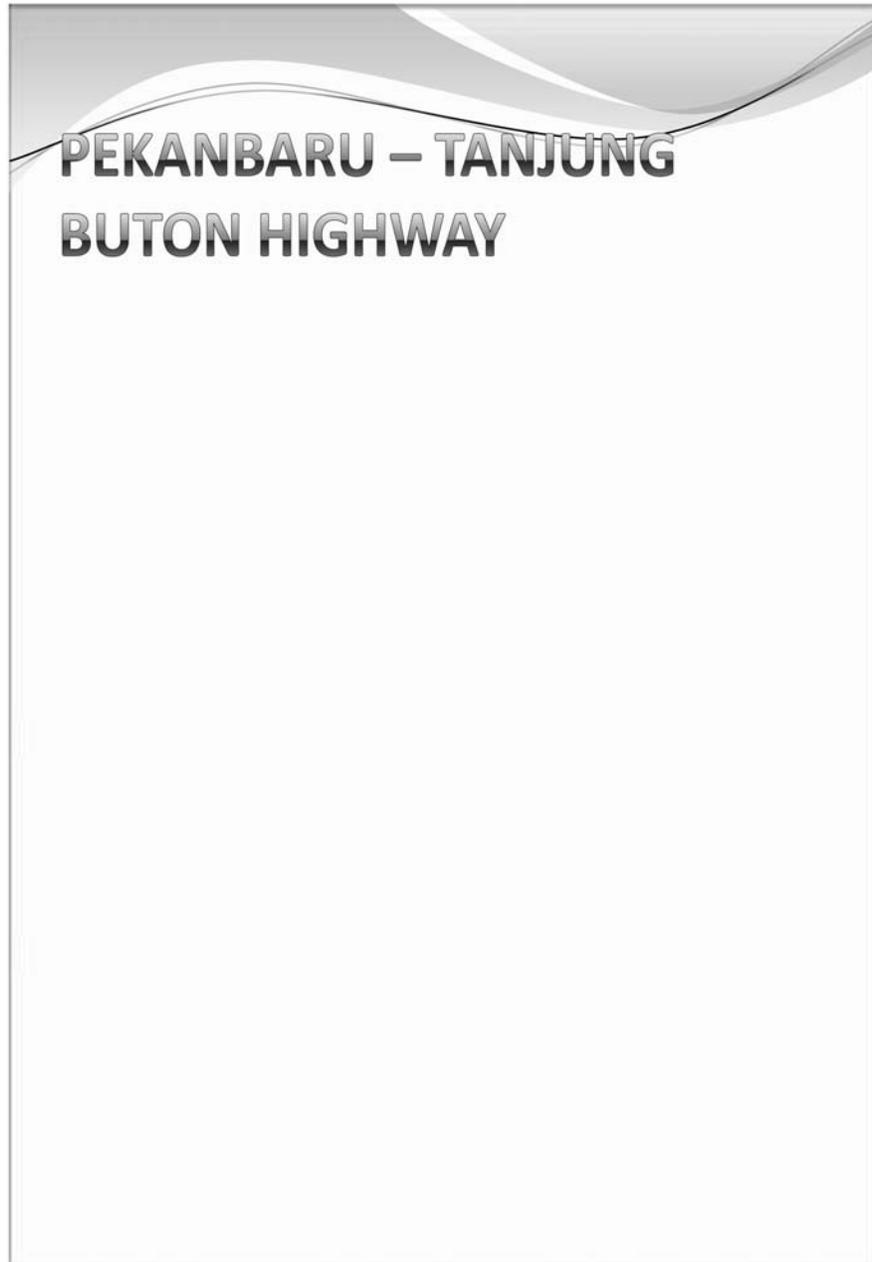


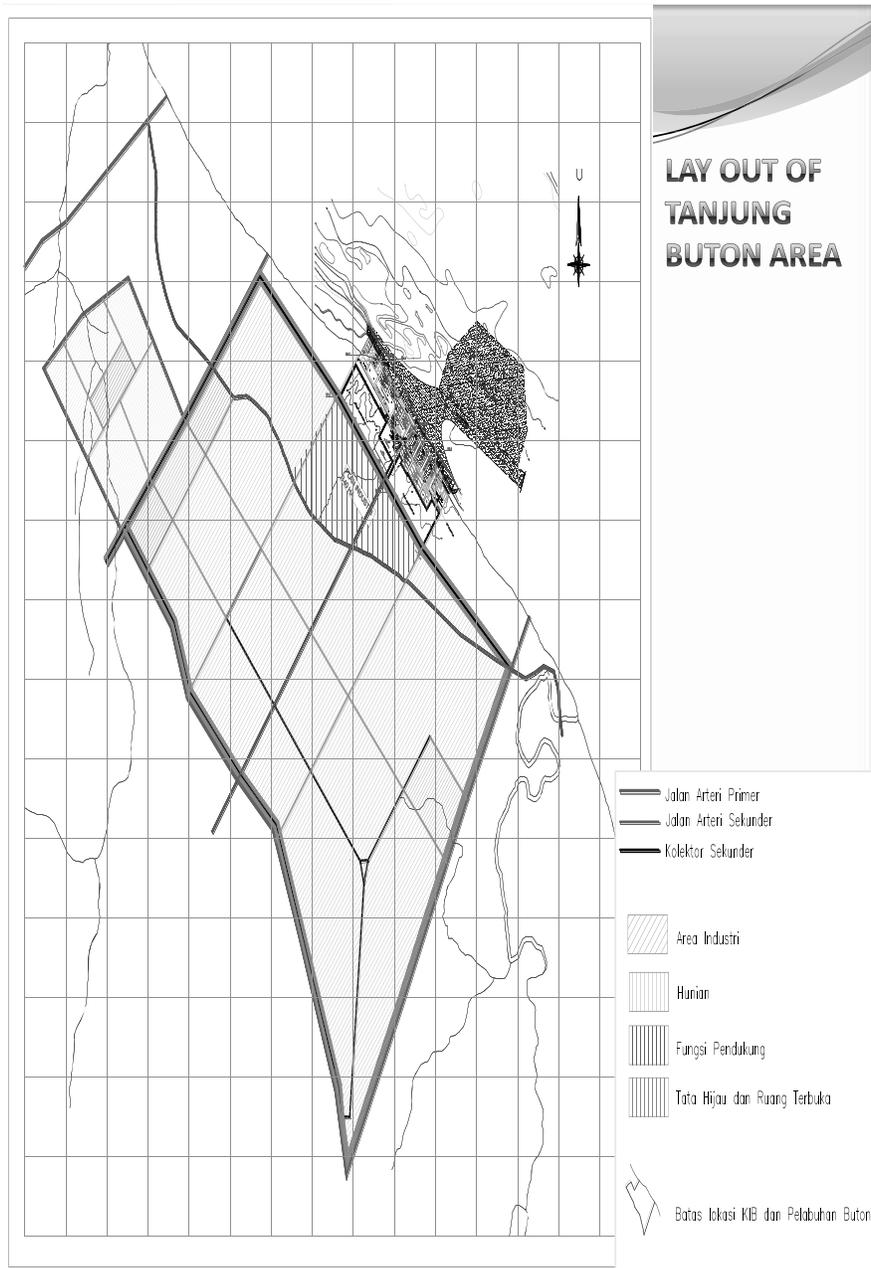
A. BACK GROUNDS

- Tanjung Buton has a strategic location cause of this point located in the middle of Riau Province and nearby Lalang straits in the Eastern of Sumatra coastal line.
- This point not so far from Malacca Straits that well known as one of the busiest international shipping line in the world.
- There is a main road from Tanjung Buton to Pekanbaru municipality and Siak Government has made a policy to upgrade this road to be a highway in the future and this project has started in year 2008.
- Riau needs one point as a port is developed in the middle as an out let beside Dumai Port in northern and Kuala Enok Port in southern (It's accordingly to Riau Land Space Planning and Siak Land Space Planning).
- Planning of Industrial Estate development behind the port area widely 5,000 ha.
- There are many freight traffic will be generated to use this port especially the goods from industrial estate and products from CPO (crude palm oil) and downstream, fertilizer, coal and other cargo.
- Siak River limited to encourage industry and port along Siak River, so there is need changing of role and function of Siak River in the future as a conservation river.









B. ORGANIZATION

- In 2005, The Local Government Regulation about Tanjung Buton Port Corporation issued by Pemkab Siak(Perda Kab Siak No 7/2005)
- Since 2005 responsibility to develop Tanjung Buton Port and Industrial estate exchange from Siak Government to Tanjung Buton Port Corporation
- 100% share holder of Tanjung Buton Port Corporation owned by Siak Government

C. FINANCING SCHEME

- Tanjung Buton Port development is pure investment scheme, the government only give base capital to running corporation in the first step
- Tanjung Buton Port Corporation responsible to find the investors that interested to financing in Tanjung Buton area
- Investment scheme can be Joint Operation, Joint Venture (JV) or Build, Operate and Transfer (BOT)

F. EXISTING CONDITION

- The land condition mostly still fully mangrove forestry, and need land clearing and land preparation
- Land acquisition has done by Siak Government around 5,000 ha and Right of Land approval has already get from National Land Board around 600 ha
- Trestle length 170 m and Berth length 100 m for Multipurpose Terminal (can serve vessel around 25,000 DWT) are constructing, and hoped in the end of August 2008 will finish
- Road access from port to the main road has done by Siak Government
- Highway construction about 110 km from Tanjung Buton to Pekanbaru has started in 2008 (in multiyears project)
- CPO Terminal will construct in September 2008 cooperation between Tanjung Buton Corporation and Investor

G. EXISTING PROBLEM

Acceleration of Tanjung Buton Port too slowly cause of :

- Land acquisition still faced on problem with local society that not satisfy with price per meter land
- Master Plan approval from Ministry of Transportation not get yet since reformation of Shipping Regulation in Indonesia
- Accordingly to the new regulation, there is nobody has responsible as a port authority around this area. Right now still waiting the next regulation from central government
- It's too hard to find the investors that interested to financing in Tanjung Buton since they always ask about land status, law enforcement, certain policy in the long term, guarantee from government, security and others
- Development policy strongly related to external policy especially at government level (for ex: approval and land status) which cannot interfered by Tanjung Buton Corporation
- High cost construction cause of soil supporting is too low in this area
- Socialization about Tanjung Buton Port development not quiet known by the stake holder (especially police officer)
- There is not well integrated coordination between regency government and province government about road infrastructure

LAMPIRAN 2

<p>THE UNIVERSITY OF NEW SOUTH WALES</p>  <p>School of Civil and Environmental Engineering</p>	<p>Australia Technical Tour 2009 PPP in Transportation Sector</p> <p>Governance Reform initiative in trAnsporT sector (GREAT) Project</p>	<p>UNIVERSITAS GADJAH MADA</p>  <p>Centre for Transportation and Logistics Studies</p>
---	---	---

Indonesian Regulation on PPP *Case Transportation Projects:* Jabotabek Railway Circular Line

Presented by:

Group 3

1. ASRIL SYAFEI
2. ABDUL JALAL LATIF
3. RIA OMAS MANALU
4. GLORIANI NOVITA
5. INTAN JULIANTIS

Sydney, 30 October 2009 © Copyright
reserved

Outline

- Background
- Existing Indonesian Regulations on PPP
- PPP Keys to Success (Comparison to Indonesian Regulation)
- PPP project case: Jabotabek Railway Circular Line
- Conclusion and Recommendation

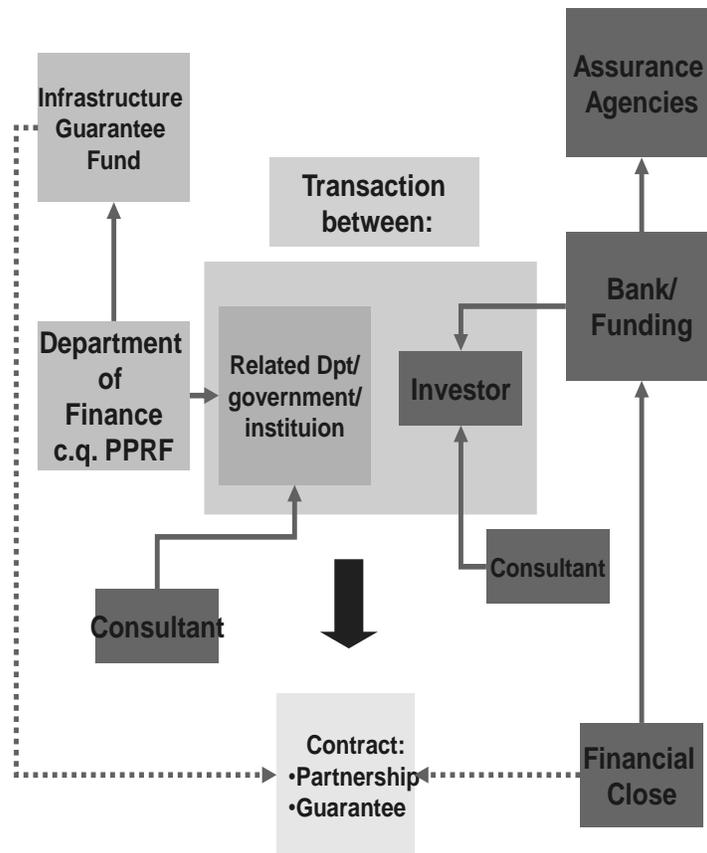


*Indonesian Regulation on PPP Case Transportation Projects:
Jabotabek Railway Circular Line*

Background

1. The PPP regulation in Indonesia :
Presidential Regulation Number
67/2005 on Cooperation between
Government and Enterprises in
Providing Infrastructure has been
established but until now not so
many PPP project could be
implemented
2. Public Transport Services in
Jabotabek is not optimal
3. Potential PPP Project
Implementation to Circular Line
Jabotabek Railway
4. How to implement the PPP projects

Transaction Mechanism of PPP Project (Presidential Regulation Number 67/2005)



Ket : Pusat Pengelolaan Resiko Fiskal – Fiscal Risk Management Centre

Source : Bappenas, 2008

Existing Indonesian Regulation on PPP

- **Presidential Regulation Number 42/2005 on Committee on Acceleration Infrastructure Provision**
- **Presidential Regulation Number 67/2005 on on Cooperation between Government and Enterprises**
- **Regulation of Coordinating Minister of Economic Number 04/M. Ekon/06/2006 on Procedure of Project Evaluation on PPP**
- **Regulation of Minister of Finance Number 38/PMK.OI/2006 on Guidance of Implementation, Control and Risk Management of Infrastructure Provision**

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: Key to Success

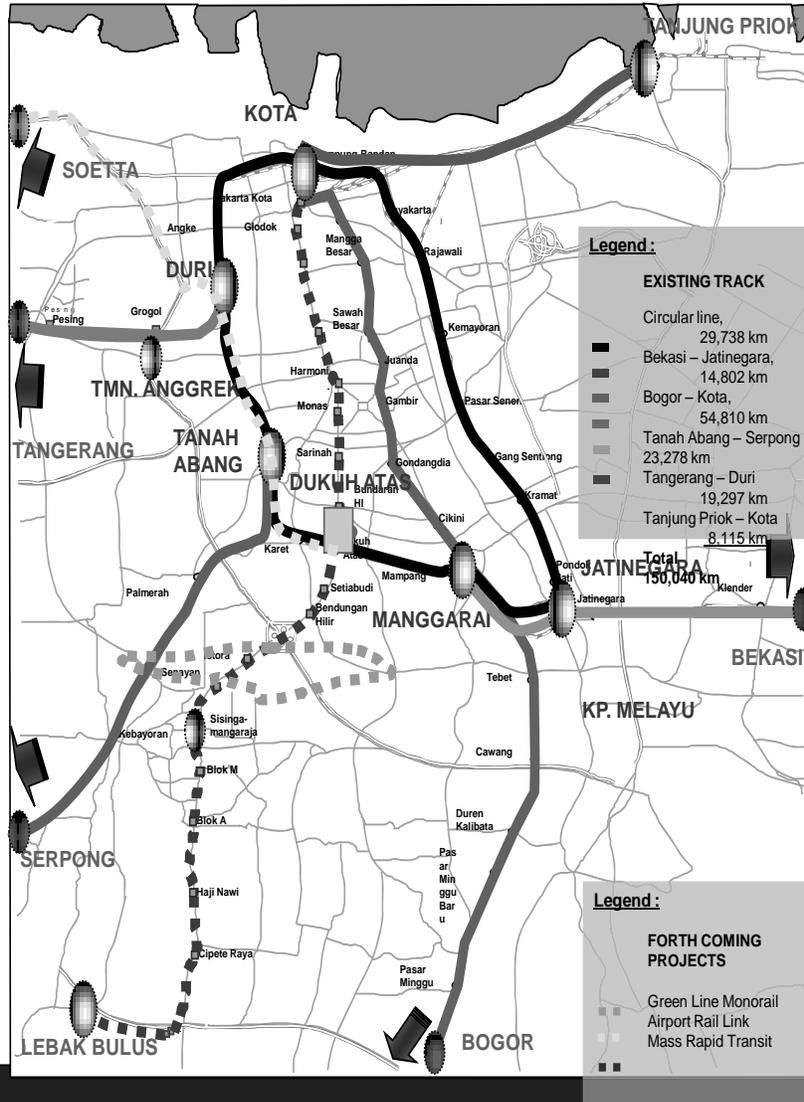
- Consensus on what to build, funding shares, method of payment;
- Legal authority;
- Stable revenue stream;
- Finding firewalls; private sector trust;
- Appropriate allocation of risk;
- Cost and schedule control;
- Experienced project management;
- Product orientation not process orientation;
- Focused agency mission;
- Clear decision making authority.



REGULATION COMPARATIONS

1	Consensus on what to build, funding shares, method of payment	Act of Infrastruture that will be built Government Regulation No. 56/2009
2	Legal authority	as above
3	Stable revenue stream	Has been regulated in general condition (Presidential Regulation Number 67/2005)
4	Finding firewalls; private sector trust	Regulation of Minister of Finance Number 38/PMK.OI/2006
5	Appropriate allocation of risk	as above
6	Cost and schedule control	Has been regulated in general condition (Presidential Regulation Number 67/2005)
7	Experienced project management	Has been regulated in general condition (Presidential Regulation Number 67/2005)
8	Product orientation not process orientation	Presidential Regulation Number 67/2005
9	Focused agency mission	as above
10	Clear decision making authority	Act of Infrastruture that will be built

PPP PROJECT CASE : JABOTABEK CIRCULAR LINE



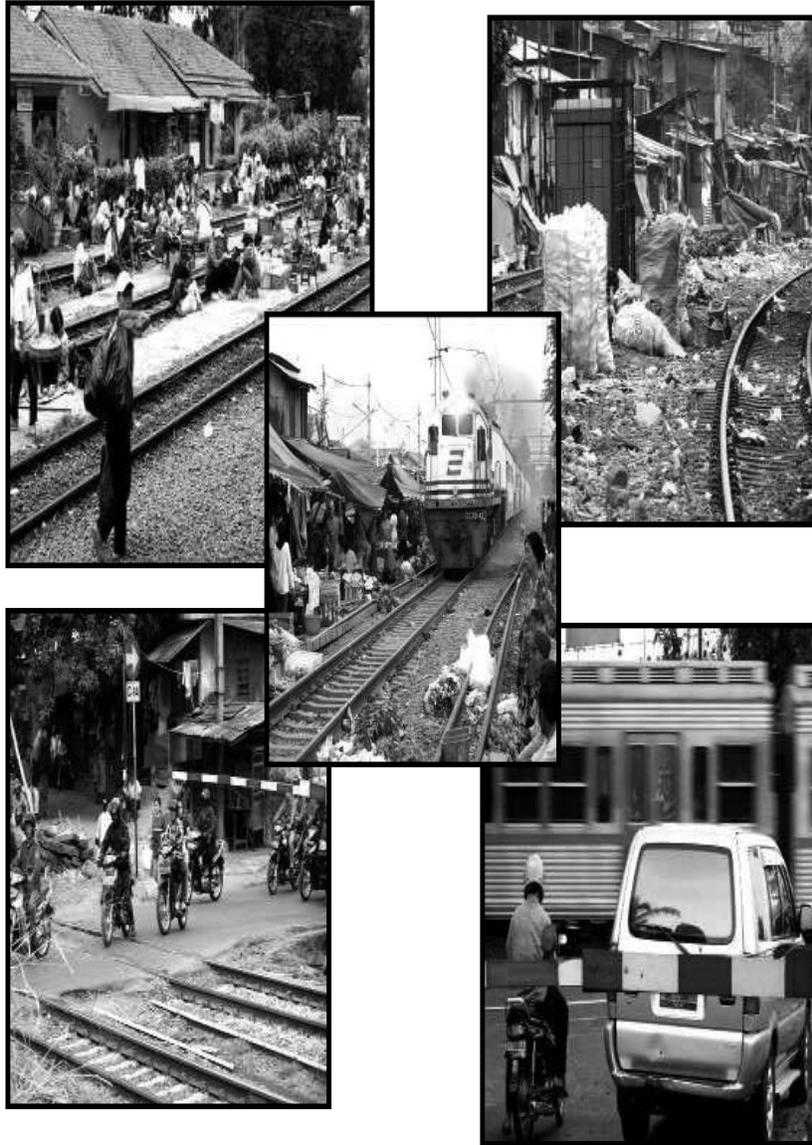
Existing Conditions

1. Infrastructure
2. Rolling stocks
3. Level crossing
4. Integration with other modes of Transport
5. Budget for infrastructure development and maintenance





Current Condition



Current Condition

Current Condition

- 1. Station (Station Building, Concourse, Ticket Booth, Ticket Inspection Gate, Platform, Platform shelter, passanger crossing, safety, safety fence)**
- 2. Depot and Freight Handling Facilities**

POTENTIAL URBAN CHARACTERISTICS THAT PRODUCE SUCCESSFUL TODS

- **A mixture of land and building uses**
- **The presence of local employment and services**
- **Medium to high densities of housing and levels of activity**
- **A low traffic speed environment**
- **A safe, attractive and active public domain that includes well integrated open spaces that support activity and provide settings for a high density building forms.**
- **Frequent, reliable transit services using dedicated pathways**
- **Roads, footpaths and cycle ways that give priority to pedestrians and cyclists and provide easy access to transport, services and facilities.**

TOD CASES IN AUSTRALIA



Improvement we need ...

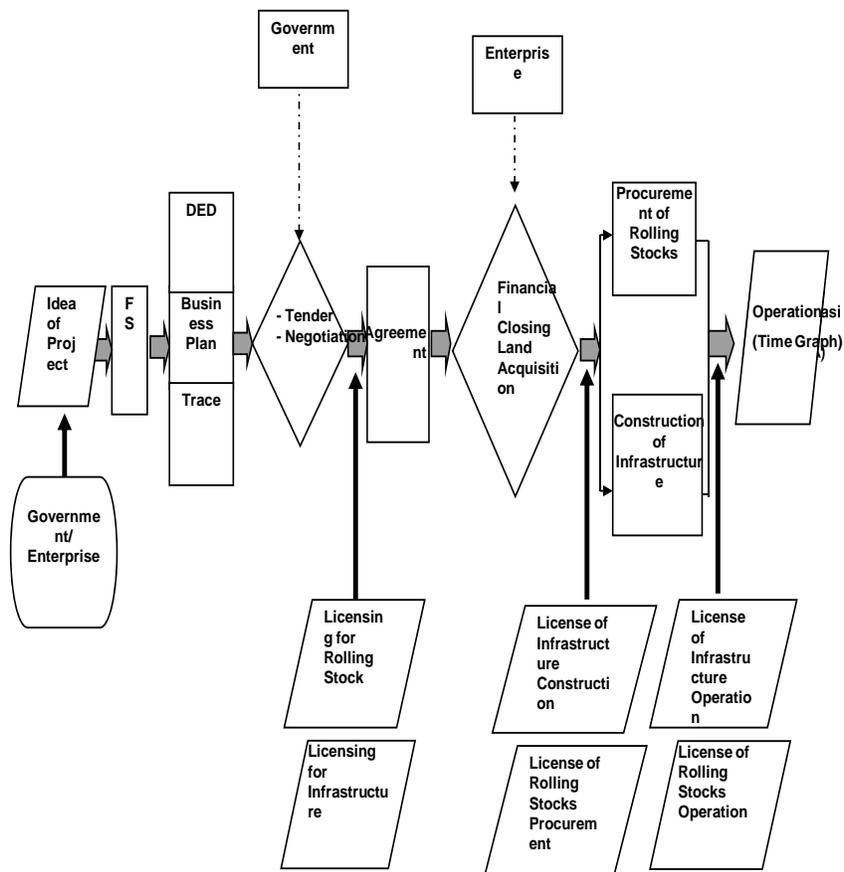


Improvement We Need ...

1. Railbed Facilities
2. Platform
3. Station Facilities
4. Station Safety Facilities
5. Vertical Crossing
6. Overcrossing
7. Undercrossing
8. Traffic System
9. Rolling Stock
10. Fare collecting

Development
and renovation
(from 16 stations
becomes 20
stations)

Referring to Presidential Regulation 67/2005 on Cooperation between Government and Enterprises in Providing Infrastructure



CONCLUSIONS

- 1. The existing regulations have supported the PPP scheme although there are some items need to be detailed in PPP agreement .**
- 2. Lesson learned from Australian PPP scheme can be used to encourage the implementation of PPP in Indonesian.**
- 3. There are so many potential projects that could be implemented with PPP scheme (case: Jabotabek railway circular line).**

RECOMMENDATIONS

- 1. Needs to arrange more clearly in PPP agreement to optimise the value of project and satisfy the public interest criteria on:**
 - a) Stable revenue stream
 - b) Cost and schedule control
 - c) Experienced project management
 - d) Etc (standarisation services, administration and procedures)
- 2. Develop private sector trust through socialisation of PPP regulation and change the mind set of government**
- 3. Needs control and monitoring of the interrelationships between planning, finance and regulation**

LAMPIRAN 3

THE UNIVERSITY
OF
NEW SOUTH
WALES



School of Civil and
Environmental
Engineering

Australia Technical Tour 2009
PPP in Transportation Sector

UNIVERSITAS
GADJAH MADA



Governance Reform initiative in trAnsporT sector
(**GREAT**) Project
BATCH III

Centre for Transportation
and Logistics Studies

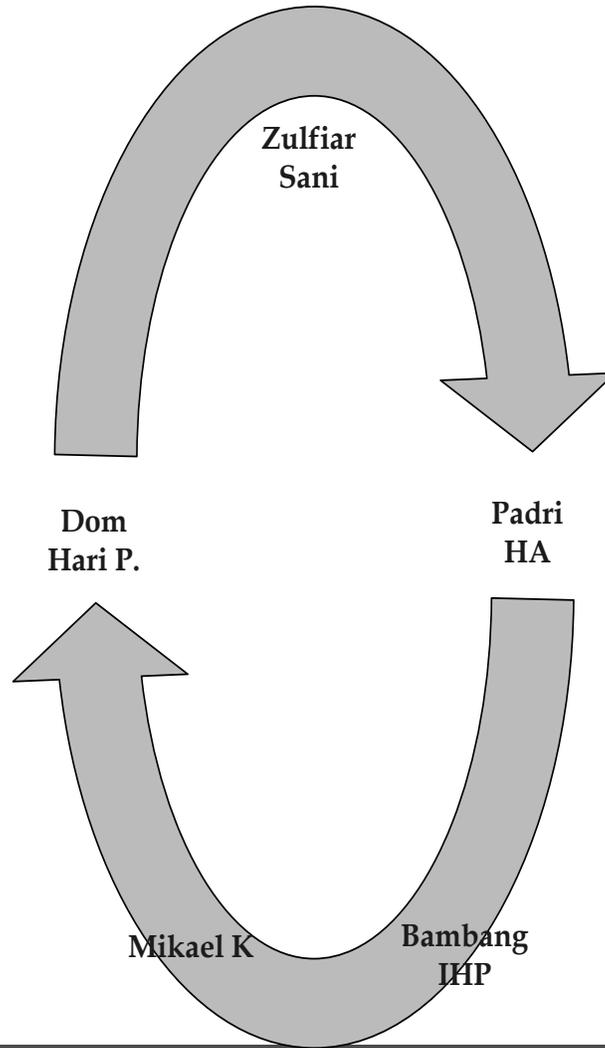


Integrated Transport System
from Jakarta CBD to Soekarno -
Hatta Airport

201



Men Behind the Scene





Layout



- Background
- Integrated Transport System at a Glance
- Airport Link, Sydney Experience
- Airport Link, Hong Kong Experience
- Jakarta - Soetta Airport Link
- Recommendation





Background



- Inconvenience public transport in Jakarta and supporting cities (Bogor, Tangerang, Depok, Bekasi).
- People tend to choose private vehicle rather than public transport . Number of private vehicle (motorcycle and cars) grows rapidly.
- It is predicted that in 2014 Jakarta will be in heavy traffic jam - stuck.
- Government is lack of budget.
- Needs to involve private sector to solve the transport problem under PPP scheme.



The Existing Mode of Transport



Bicycle ojek



Motorcycle ojek



Bajaj

Angkot





The Existing Mode of Transport



**Mini bus -
Metro Mini**



Airport bus



Busway

Taxi



Mass Transportation



2nd stack - VERY DANGEROUS



“The double stack train to be”



Background - Obstacles

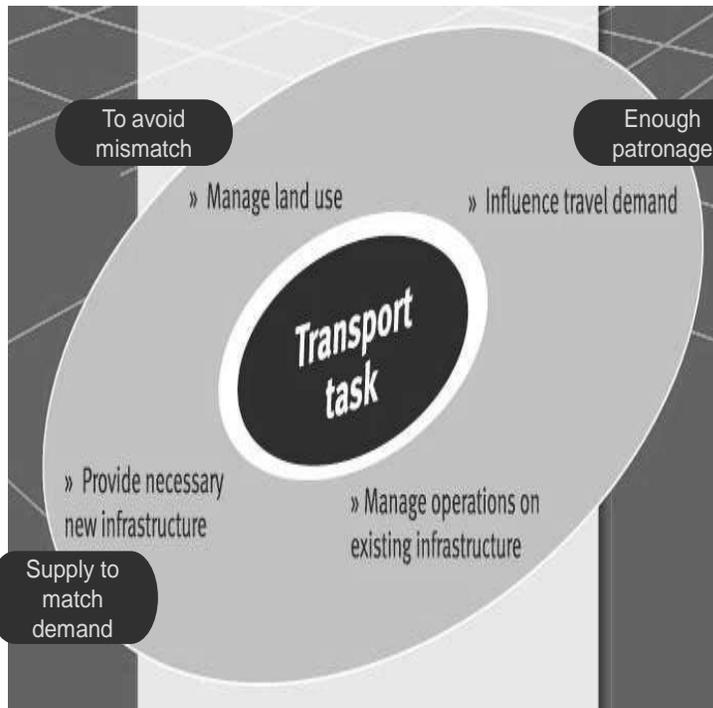


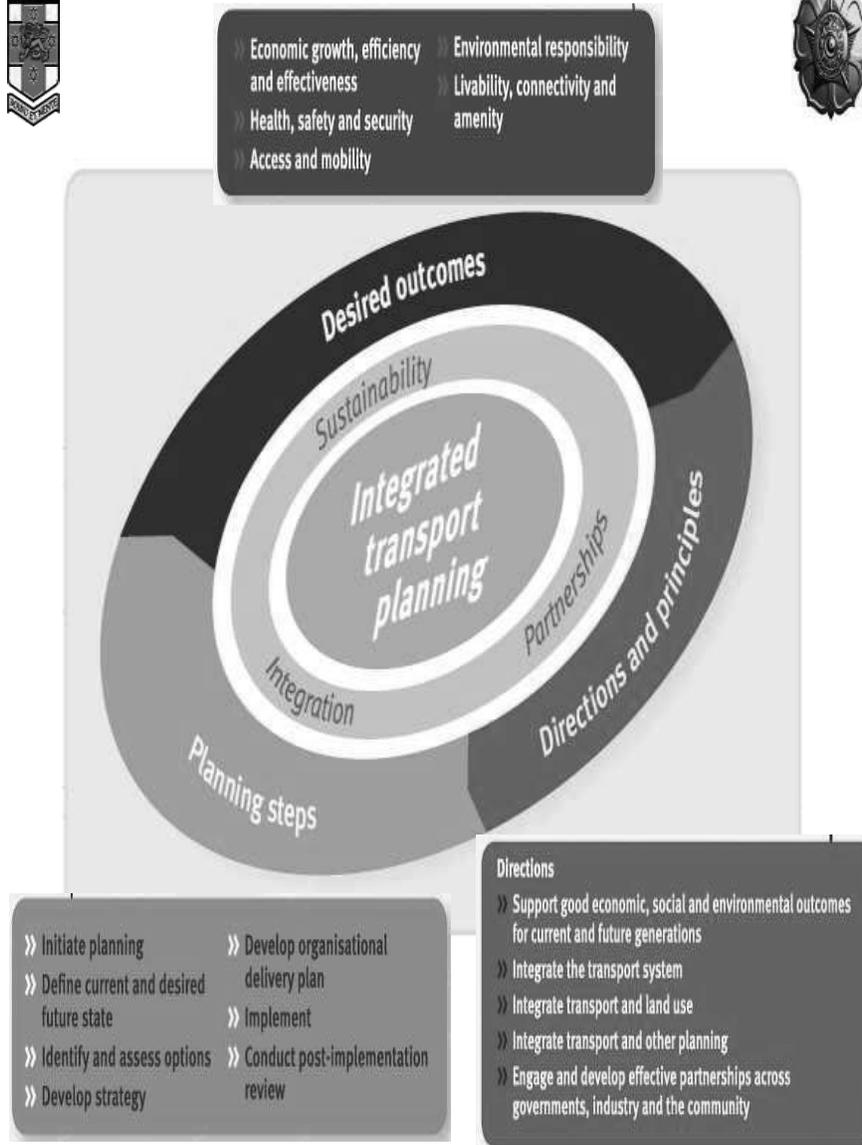
- Government does not fully support the project.
- Lack of coordination between national government and local government (provincial and cities).
- Uncertainty in long term planning (private sector point of view).
- Insufficient incentives to private sector.
 - PPP in public transport does not run well.

- Scope of discussion: Airport Link from Jakarta to Soekarno - Hatta Airport (Soetta)



Integrated Transport System at a Glance







The Gap



Requirement	Condition
Efficiency and effectiveness	Poor
Safety and secure	Poor
Accessibility and mobility	Poor
Connectivity	Poor





Airport Link, Sydney Experience



Roles of the Government

- **State Government's** transport agencies have developed legal responsibilities of transport agencies; the guiding principles for integrated accessible transport services; and strategies for the provision of accessible transport services. This covers:
 - Access to information (incl. print, phone and internet) is consistent in style and content;
 - Accessible railway stations, bus/rail interchanges and ferry wharves are reasonably distributed across the transport system;
 - All new public transport infrastructure (eg Transitways) is accessible;
 - New infrastructure is located where it can maximise benefits;
 - Accessible bus and ferry services are developed in tandem with accessible infrastructure; and
 - Taxi service performance is monitored, including the response times for bookings of wheelchair accessible taxis.
- **Local Government**
 - further integrating accessible public transport services with the provision of accessible bus stops, footpaths and kerbside infrastructure.



Sydney Airport Link - Practices



- Airport link from City to Airport.
- Use the same train that use in the city for urban train.
- Patronage low.
- The private investor was bankrupt, government took over.
- Operator has a right to develop property at Green Square. Still survive in property business.





Green Square



source:
www.keytwo.co.nz/property_profile.asp?id=52



Lesson Learned



- + Strong government commitment.
- + Sufficient coordination between State and Local Government.
- + Combine the railway concession and right for property development.
- + Integrated multi modes of transport (bus and train).
- Special purpose train is needed.





Airport Link, Hong Kong Experience



- An urban metro system to meet Hong Kong's public transport requirements is operated by a State Owned Company (MTR Corp.)
- Property and railway-related business. Today, MTR Corporation is involved in a wide range of business activities in addition to its railway operations. These include the development of residential and commercial projects, property leasing, and revenue from advertising, telecommunication services and international consultancy services.
- Operates 10 railway lines that includes **Airport Express (running between AsiaWorld-Expo and Hong Kong).**
- Develops 12 buildings around Hong Kong territory.





Patronage



Month	MTR Lines (1)		Airport Express	
	Monthly Total	Average Weekday	Monthly Total	Daily Average
Sep 2009	103,367	3,643	855	28.5
Aug 2009	103,457	3,507	863	27.8
Jul 2009	101,117	3,461	797	25.7
Jun 2009	95,626	3,362	719	24
May 2009	97,072	3,411	704	22.7
Apr 2009	95,572	3,458	918	30.6
Mar 2009	102,604	3,482	794	25.6

Month	Cross-boundary		Intercity, Light Rail & Bus	
	Monthly Total	Daily Average	Monthly Total	Daily Average
Sep 2009	7,359	245	15,933	531
Aug 2009	8,601	277	15,197	490
Jul 2009	7,907	255	14,891	480
Jun 2009	7,047	235	14,724	491
May 2009	7,388	238	15,432	498
Apr 2009	8,496	283	14,562	485
Mar 2009	7,644	247	15,468	499



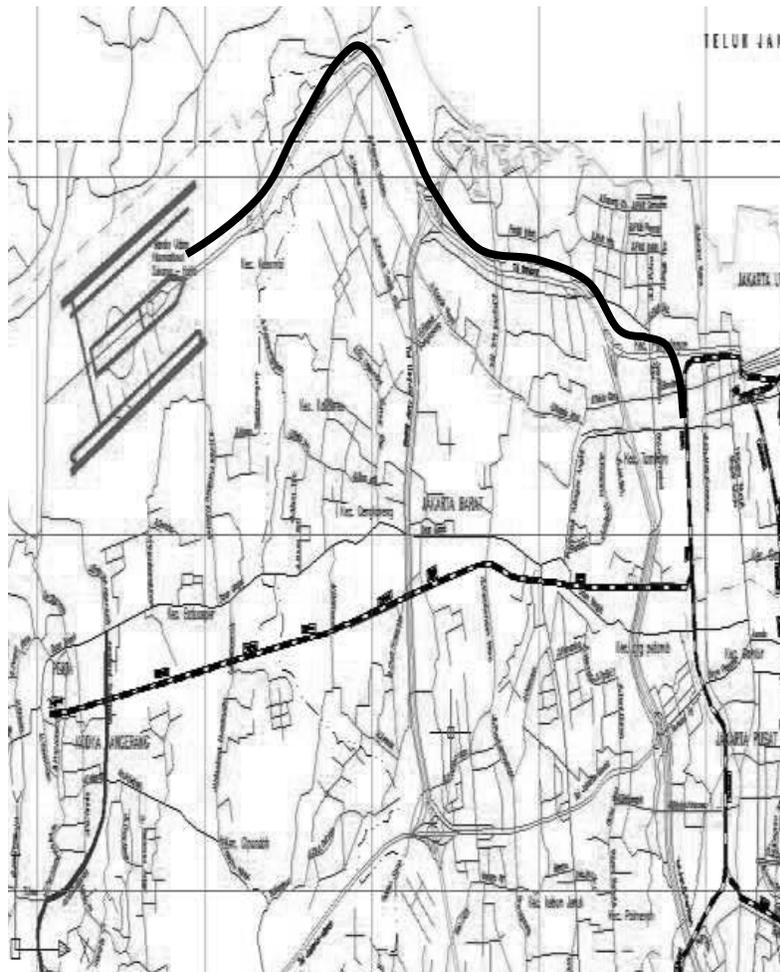
Lesson Learned



- + Strong government commitment.
- + 1 company given concession to build railway network across the territory and given rights to develop building properties.
- + Integrated modes of transport (bus, train, ferry).
- + Cross subsidized between public transport and other business (property, electronic payment, advertisement, communication, etc.).



Jakarta - Soetta Airport Link





Parties' Interests



Government

- Increase in economic activities;
- Provide more business opportunities;
- Provide accessible infrastructure;
- Environmental sustainability by reducing greenhouse emissions → shifting people to use public transport.

Private Sector

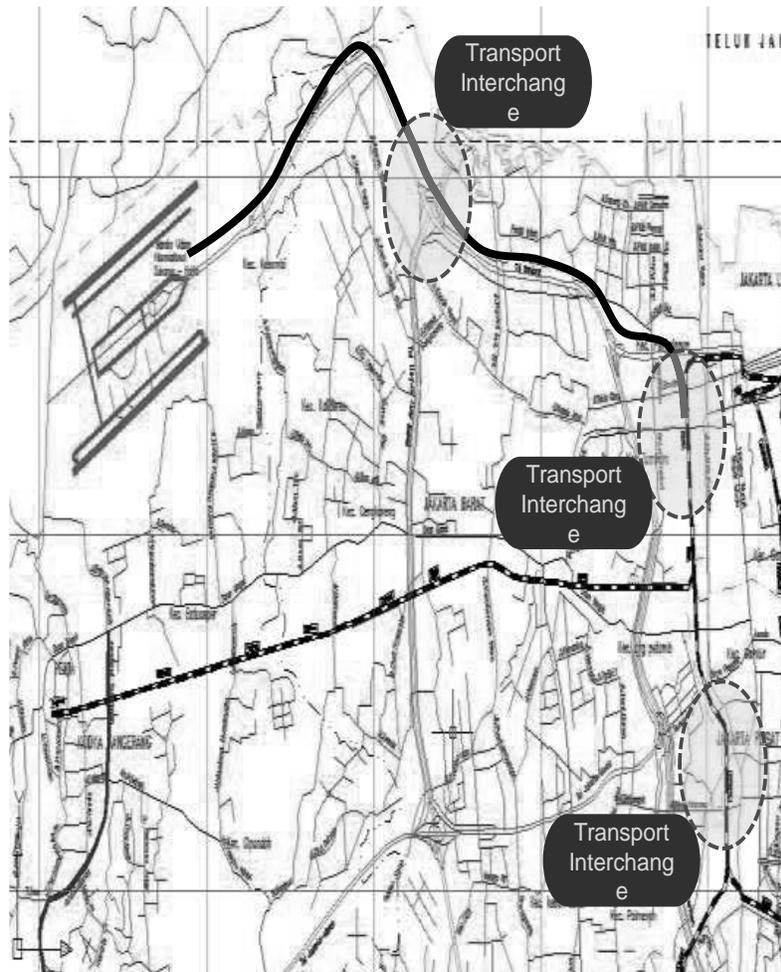
- Certainty / sustainability in business;
- Minimise risks;
- Needs incentives that might increase project's feasibility.

Society

- Convenient public transport;
- Reduce travelling times;
- Good accessibility.

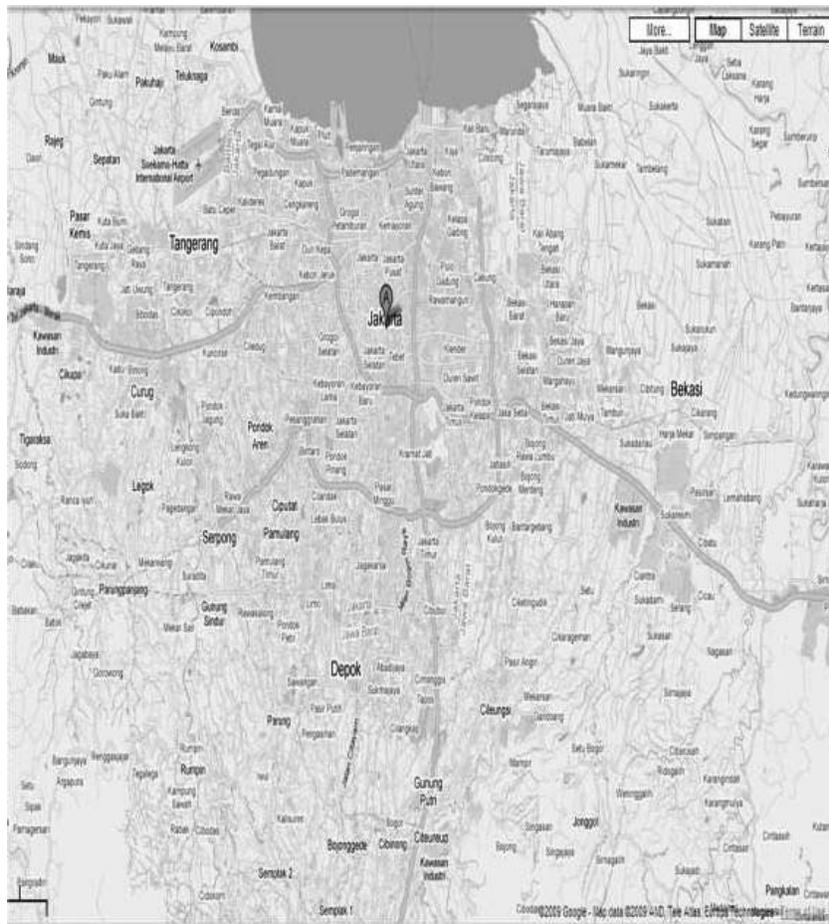


Integrated Transport System



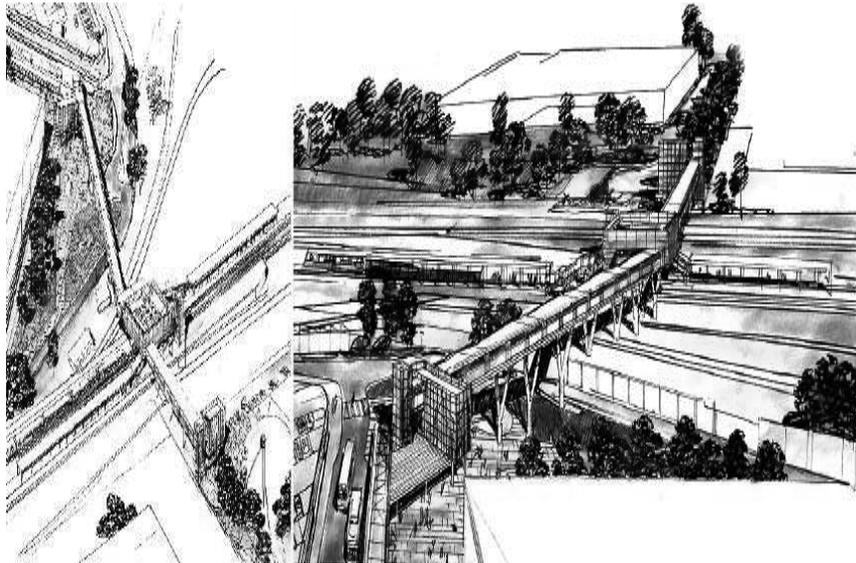


Integrated Transport System





Source: <http://www.caldiscook.com/innerpage.php?id=62>





Integrated Transport System



- Integrated transport needs to be carried out to guarantee sustainable demand
- Feeder transport from surrounding area and surrounding cities to:
 - Manggarai Station;
 - Dukuh Atas Station;
 - Pluit Lama Station;
 - Kamal / PIK Station;
- Must be integrated to the train schedule;
- The feeder transport might be operated by the train company or other company under 1 control agency.



PPP Scheme



- PPP scheme alternatives:
 - Built, owned and operated by private sector then transfer to the government.
 - Built by private sector, operated by government agency then transfer to the government.



Operation



Types of service

- Express (point to point)
- Regular, stop at every station.

Facilities

- Pedestrian walk
- Bicycle park
- Disable ramp
- Car park
- Integrated Ticketing system
- Good landscaping
- Integrated ticketing



Incentives to Private Sector



- Land acquisition:
 - National Government responsibility, planning & execution; fixed time line;
 - Local Government provide sufficient land use program;
 - Land owner is given shares in company who run the railway project;
 - Fund: government issues bond to acquire land
- Grant property development and other related business (such as hotel, office buildings, shopping center, IC card, advertisement, travel agent) as part of the concession to increase the project's feasibility.



Recommendation



- Strong long term commitment from the Government to support the project.
- Better role distribution and sufficient coordination between national government and local government (provincial and cities).
- Change the land use policy from single purpose layer to multi purpose layer, so that the transit interchange might be integrated with any property (hotel, shopping center etc).
- Land acquisition is carried out by the government and managed by central government, local government must fully support central government.
- More incentives to private sector.

LAMPIRAN 4

10. Contoh Proposal Public Private Patnership

Dalam menjelaskan contoh proposal PPP di atas sebagai referensi dalam buku ini dikutip dari hasil short course tentang PPP di Sydney yang mencakup empat aspek kajian yaitu dari aspek; legalitas, urban transport, perencanaan dan financial yaitu sebagai berikut.

<p>THE UNIVERSITY OF NEW SOUTH WALES</p>  <p>Water Research Laboratory School of Civil and Environmental Engineering</p>	<p>Australia Technical Tour 2009 PPP in Transportation Sector</p> <p>Governance Reform initiative in trAnsporT sector (GREAT) Project</p>	<p>UNIVERSITAS GADJAH MADA</p>  <p>Centre for Transportation and Logistics Studies</p>
---	---	---

PPP Project Delivery Procedure & Institutional
Arrangement: NSW – Indonesia Comparisons

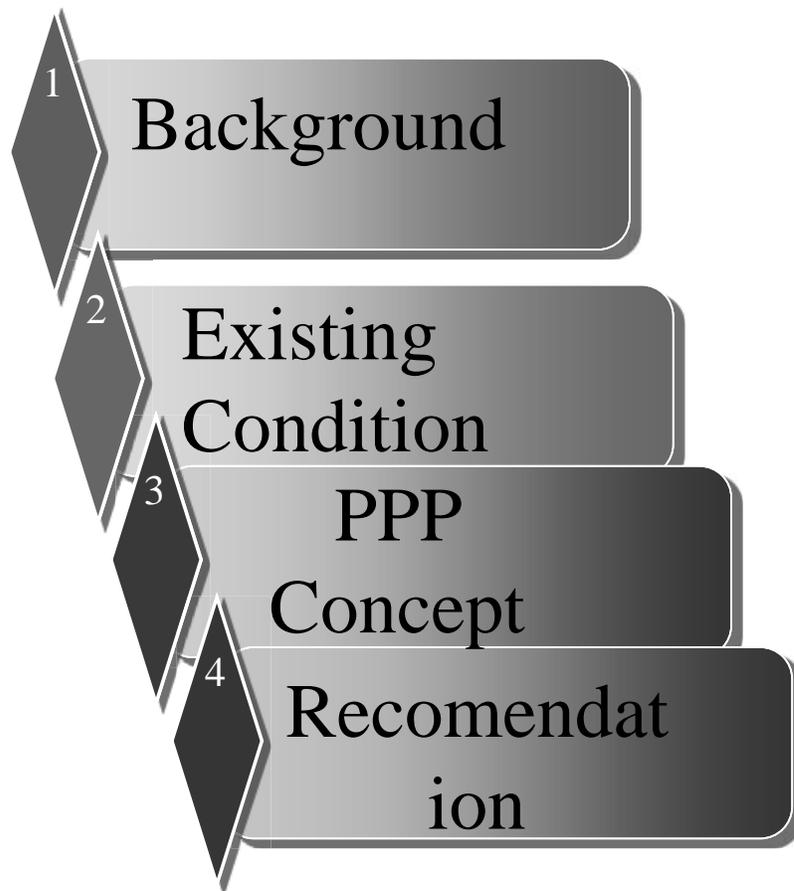
**PPP PROJECT ON TRANSPORT
INFRASTRUCTURE
DEVELOPMENT IN URBAN AREA**

(Case study : Manggarai – SH Airport Railink Project)

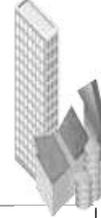
Presented by: Group I

Sydney, 30 October 2009 © Copyright reserved

OUTLINE



BACKGROUND



Transportation issues are very complex because various social, economic and cultural aspects are involved and inconsistency between land use and transportation plan

Jabodetabek, a large-scale metropolitan area with a population of 21 million, as the capital city of Indonesia, which is the center of politics, economy and social activities.

Traffic congestion is a chronic problem. At present, the economic loss caused by traffic congestion in the region could be as much as \$ 68 million per year due to traffic congestion – and this estimate excludes the impacts of traffic congestion and pollution on human health (Dikun, 2003).

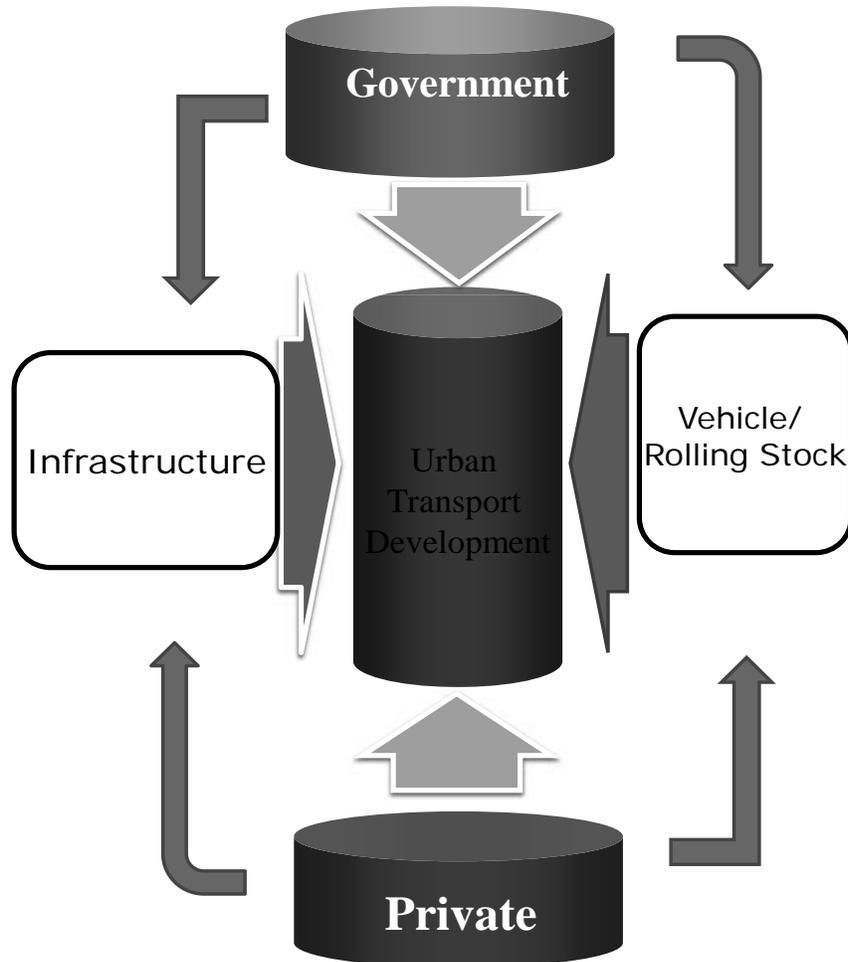
Need long term planning to solve the congestion and to develop on the public transport sustainability

Developing the road network and public transport infrastructure

The government not have a lot of money

The government need PPP

PPP Objective



“a PPP is a risk-sharing relationship between the public and private sectors based upon a shared aspiration to bring about a desired public policy outcome”.

OBJECTIVE

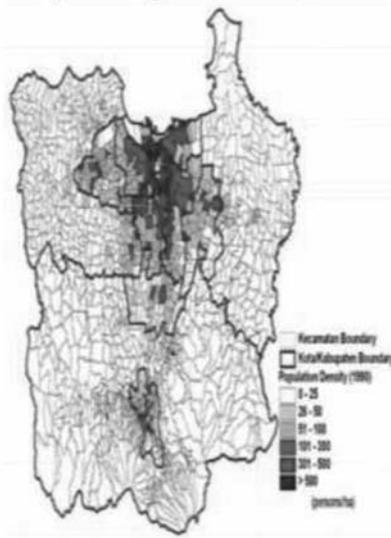
- To give a good transport service for public
- To accelerate the infrastructure development
- To invite the private participate in transport infrastructure development

SCOPE

- Urban transport mobility in Jabodetabek Area's, especially by railways
- Mass Rapid Transit Oriented

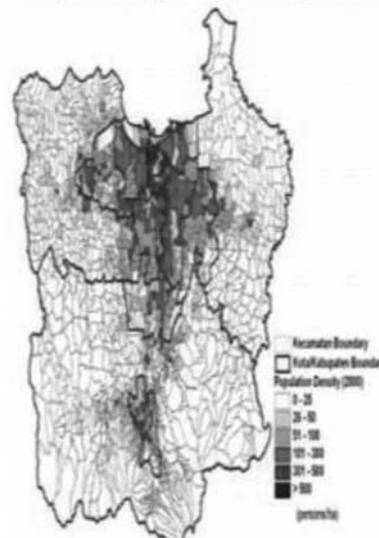
EXISTING CONDITION

Figure 1. Population Density 1990



Source: SITRAMP 2004

Figure 2. Population Density 2000



Source: SITRAMP 2004

The total population size in Jakarta-Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi (Jabodetabek) Metropolitan area amounted in 2000 to round 21 million people. The population size in Jakarta and Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi (Bodetabek) was recorded at 8.4 million and 12 million people respectively, while average household sizes in DKI Jakarta and in Bodetabek were calculated at 3.74 and 3.84 respectively. **Urbanization in Bodetabek between 1990 to 2000 was 3.7 percent per annum while the growth in Jakarta was merely 0.2 percent per annum**, where the distribution of population density is shown by following Figures.

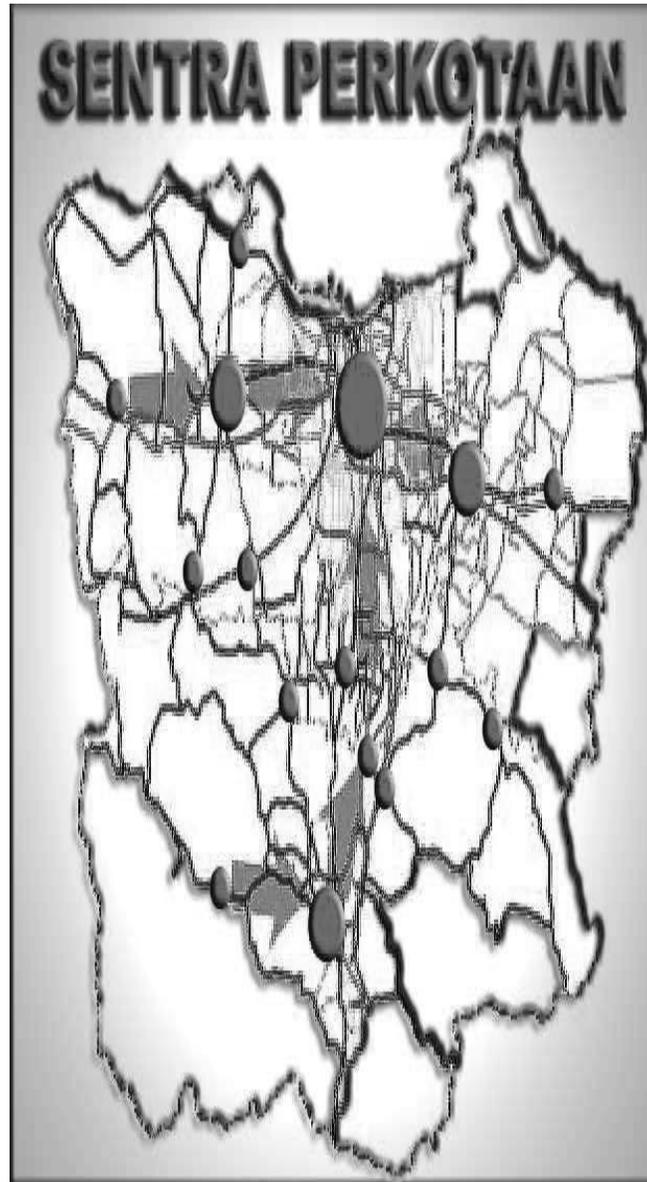
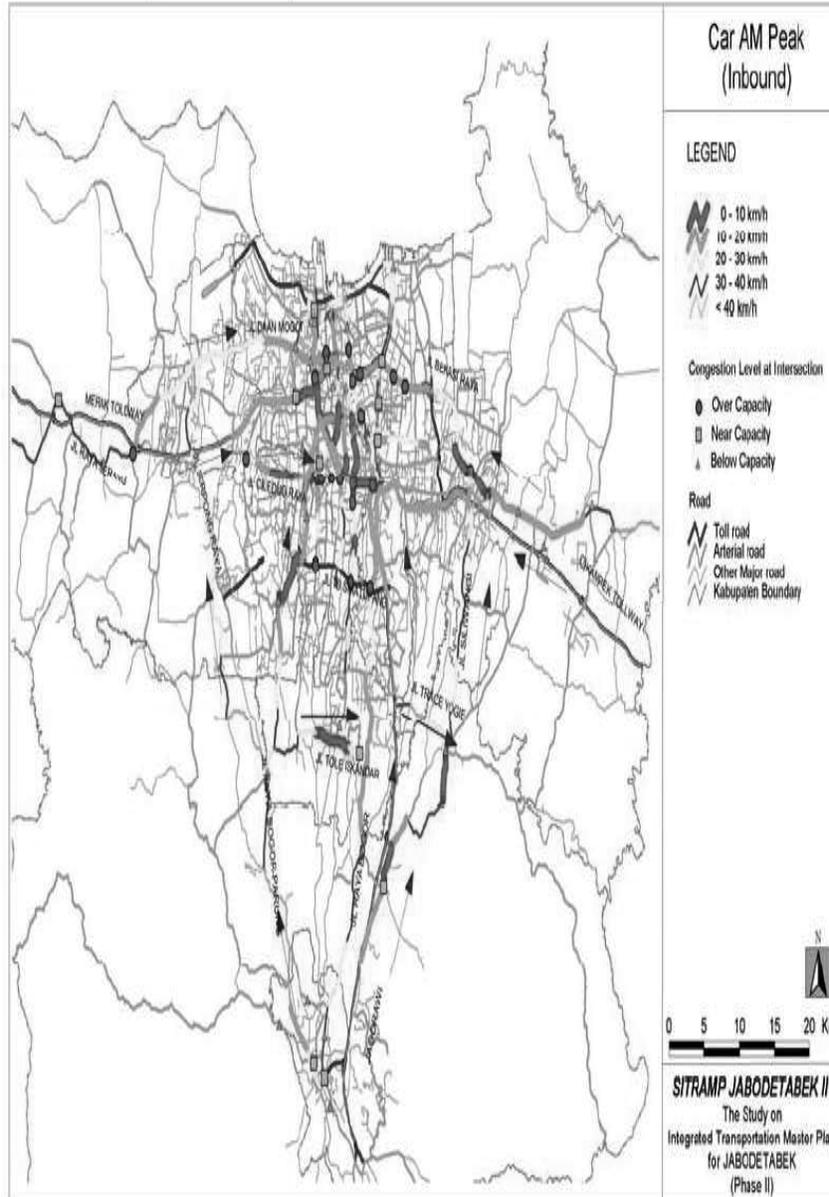
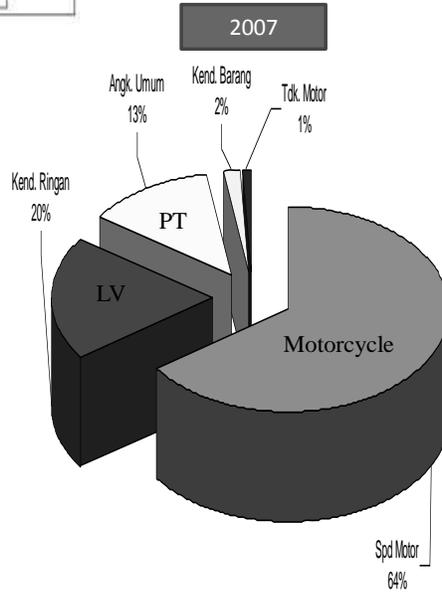
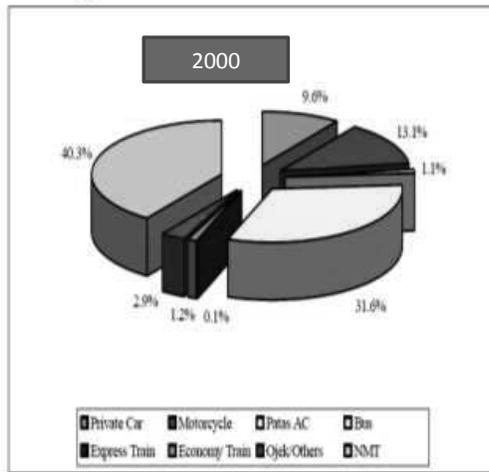
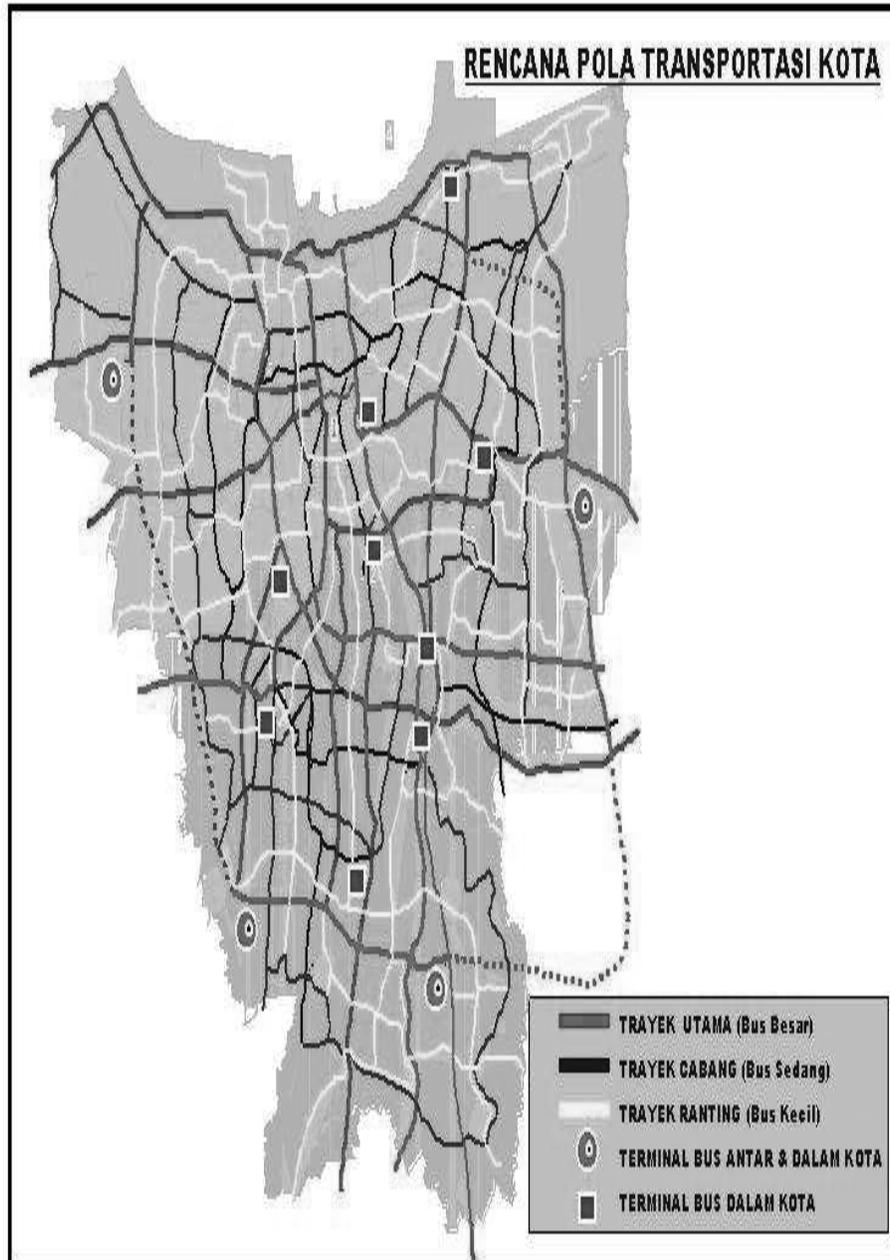


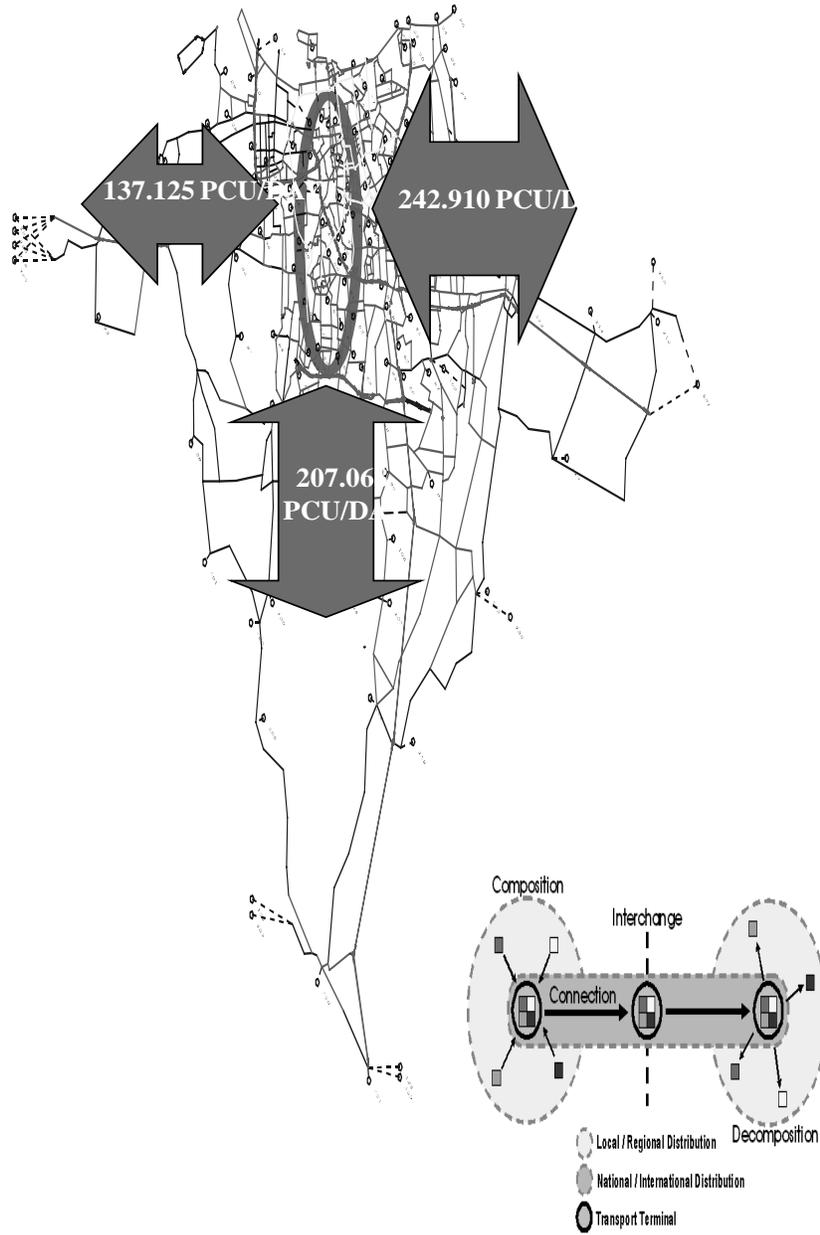
Figure 4. Many Sections and Intersections are Saturated



Modal Share in Jabodetabek







Performance of Passenger and Freight Railway Transportation

No	Description	2001	2002	2003	2004	2005
1	PASSENGER					
	a. Volume (Person in Thousand)	186,700	175,919	153,329	149,790	151,488
	b. Km-Passenger (Km in Thousand)	18,193,020	16,381,116	13,911,254	14,253,878	14,345,312
2	FREIGHT					
	a. Volume (Ton)	18,706,473	17,165,299	17,090,712	17,455,287	17,329,055
	b. Km-Ton (Km in Thousand)	4,859,188	4,475,662	4,549,888	4,595,462	4,386,398

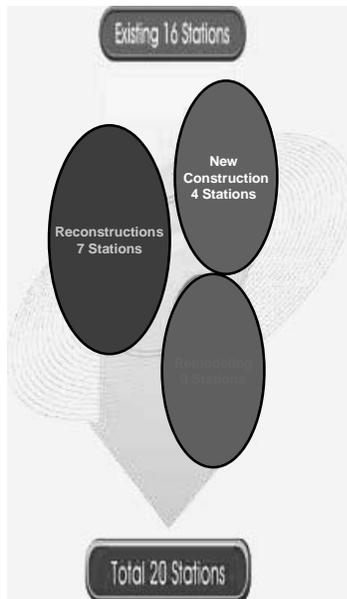
Travel in DKI Jakarta and the Role of Jabotabek Railways

	2005	2007	2009	2012
Daily trips in Jabotabek	25.00 0.000	27.00 0.000	30.00 0.000	32.00 0.000
Daily capacity of Jabotabek Railways	630.0 00	1.350. 000	3.000. 000	3.840. 000
Jabotabek railways market share	2,5%	5%	10%	12%
Number of trains	525	1.125	2.500	3.200
Headway (minutes)	15 - 20	5 - 10	3 - 8	3 - 6
EMUs in operation	233	500	1.111	1.422

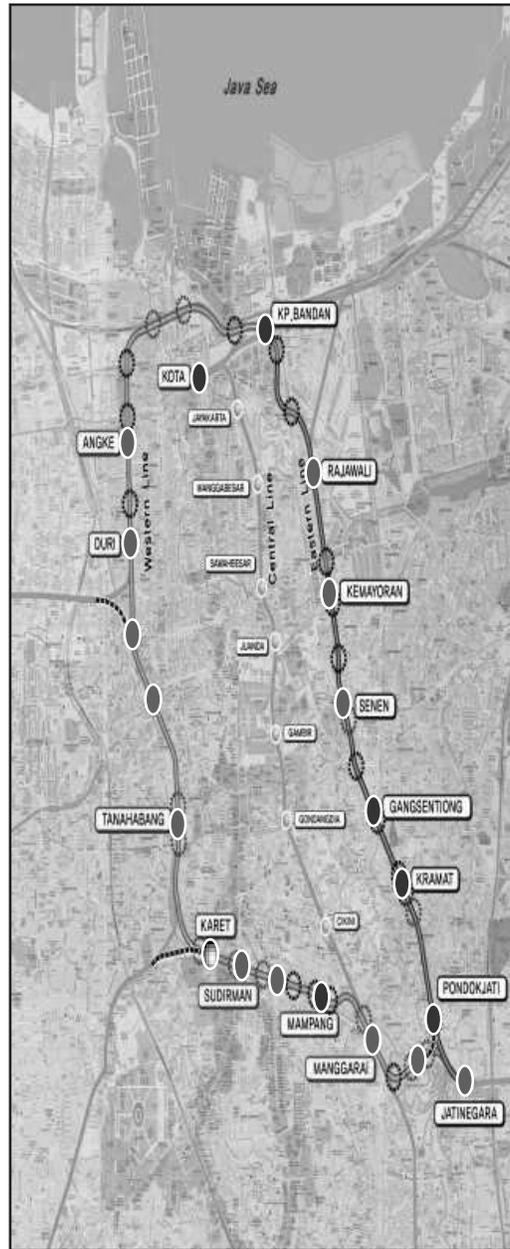
The role of
Railways
must be
increased in
the
Jabotabek
Area

TRANSPORTATION MODE	Capacity (pax)	Fuel Consumption (LITER/KM)	Fuel Consumption (L/KM/PAX)
Railway	1.500	3	0,002
BUS	40	0,5	0,0125
Airplane	500	40	0,05
Ship	1.500	10	0,006
Motorcycle	2	0,08	0,04

IMPROVEMENT OF JABOTABEK RAILWAY LOOP LINE



Status of Crossings	
	Level Crossing 20 Units
	Elevated Crossing 13 Units
	Total 33 Units
	Planned Elevated Xing 7 Units



Travel time and Estimated Number of Airport Railways Passenger

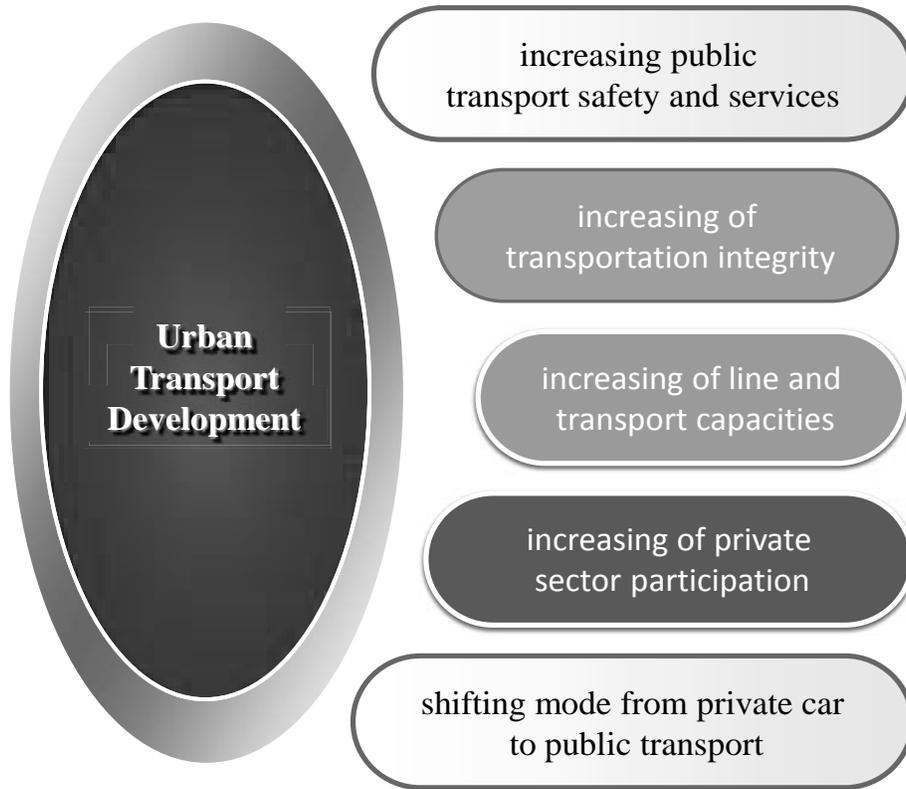
- Average travel time to airport serviced by DAMRI is 2 hrs, serviced by taxi is 54 mnts;
- Estimated airport railways passenger amount 85.545 – 111.270 per day, it is equal to 58,64 % - 76,96 % of all visitor;

Existing Traffic Condition to Airport

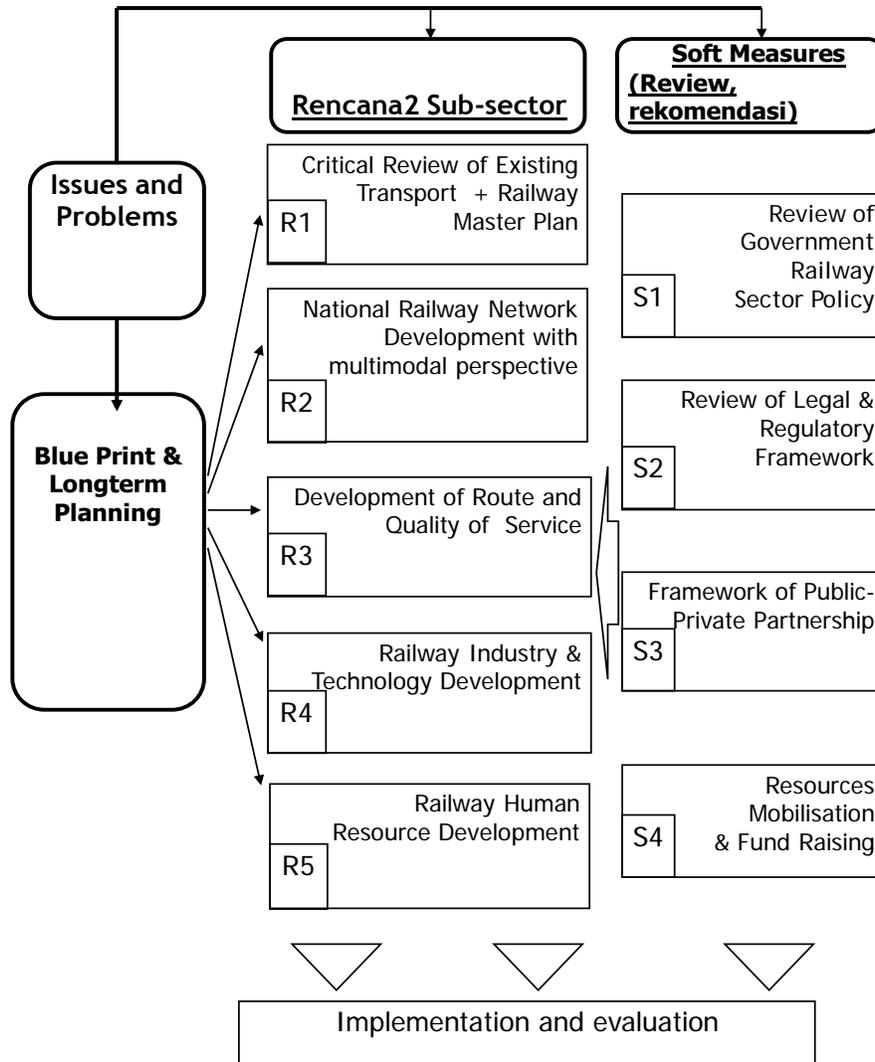
- Traffic Congestion
- Accessibility to airport only depend on toll road
- Public transport service only by DAMRI and TAXI
- Travel Demand on BSH Over 22 MPA
- Public Transport is not reliable



Strategy



Longterm Railways Planning



Regulations on PPP's Scheme

National PPP Regulatory Frameworks

Perpres 67/2005 on PPP in infrastructure provision;

CMEA Regulation 03/2006 on Criteria and Procedures for PPP project prioritization;

CMEA Regulation 04/2006 on evaluation of PPP projects requiring Government support;

MOF Regulation 38/2006 on Procedure for Risk Control and Management on Infrastructure Provision.

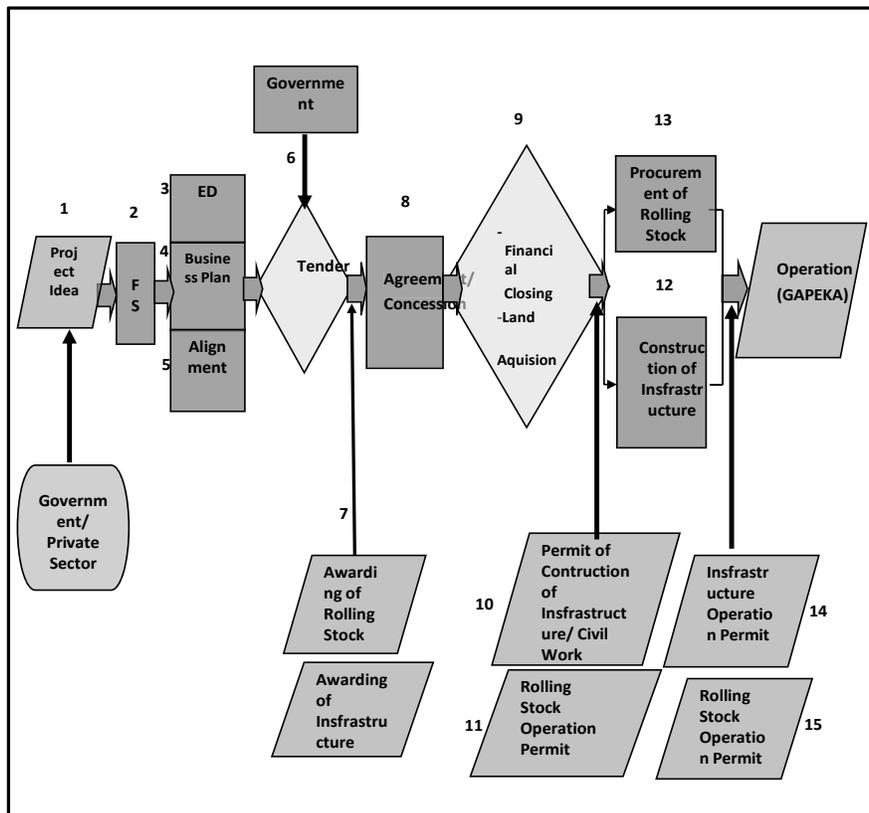
Implementing Regulations that Outline The Institutional Framework:

CMEA Regulation 01/2006 on KKPPPI's organization and work procedures;

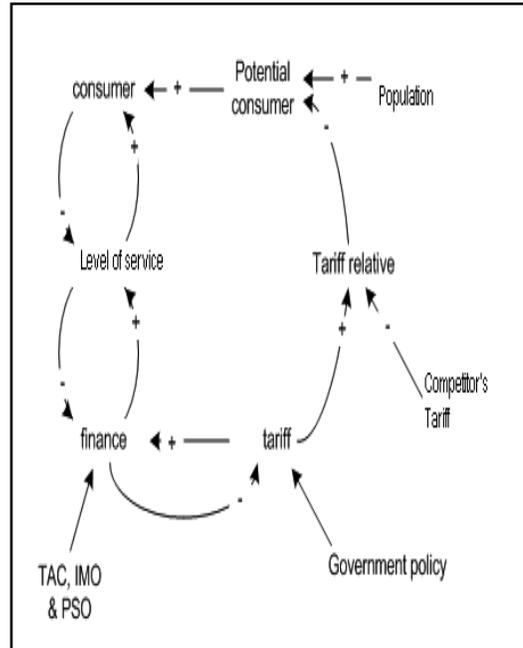
MOF Regulation 518/2005 on Risk Management Committee

MOT Regulation 270/2006 on PPP Node in MOT

Flow Chart of Railways Investation Process in Indonesia



The Common PPP in Railways



The next PPP in Railways

For infrastructures, PPPs generally refer to concession or Build-Operate-Transfer (BOT) contracts, or any variant of them, i.e. contracts where risks and responsibilities transferred to the private sector are much wider than in traditional public works or service contracts. They usually entail a mix of construction, operation, commercial and financial issues, with a variable degree of risk sharing between public and private partners. A more restrictive definition of PPPs makes reference to the UK Private Finance Initiative (PFI), whereby **the government becomes a purchaser of services instead of physical assets**¹.

PPP Railway Project Promotional Status

Two Main Approaches to Infrastructure Development

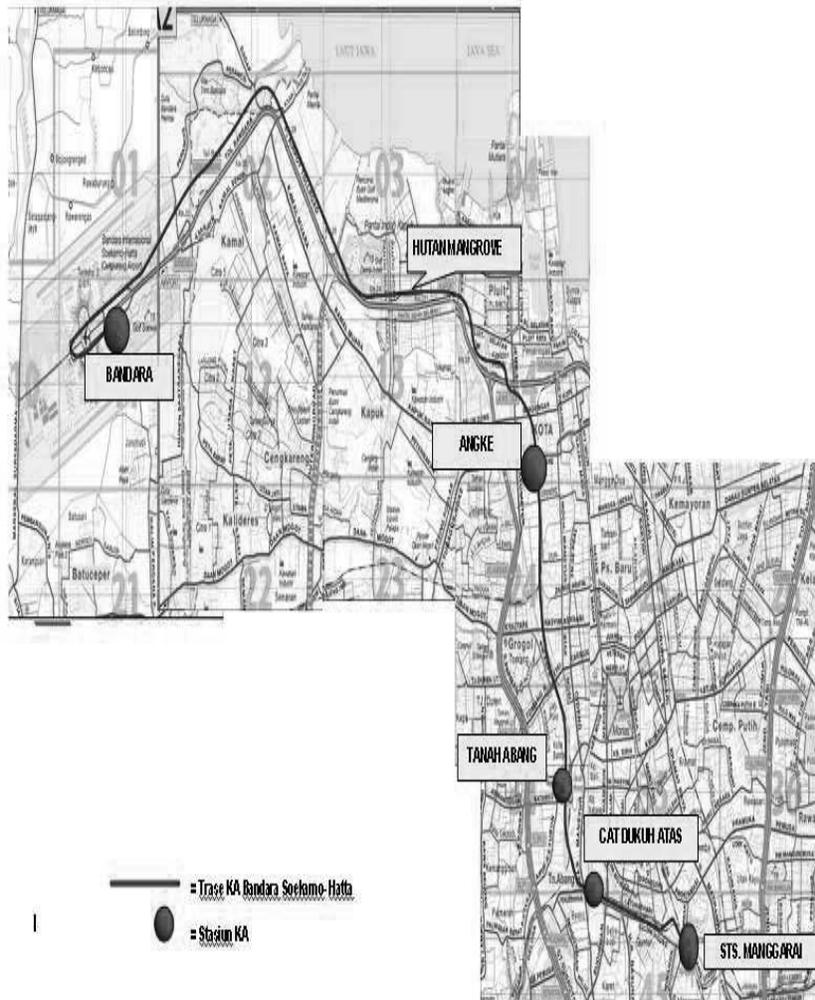
Projects by Public financing :

- Financed from the government budget (APBN/APBD) or loans or internal cash generated by state-owned enterprises (BUMN/BUMD)
- Well-developed framework, involving sector ministries and local governments under the coordination of BAPPENAS and MOF

Projects by Public-private partnership (PPP) financing :

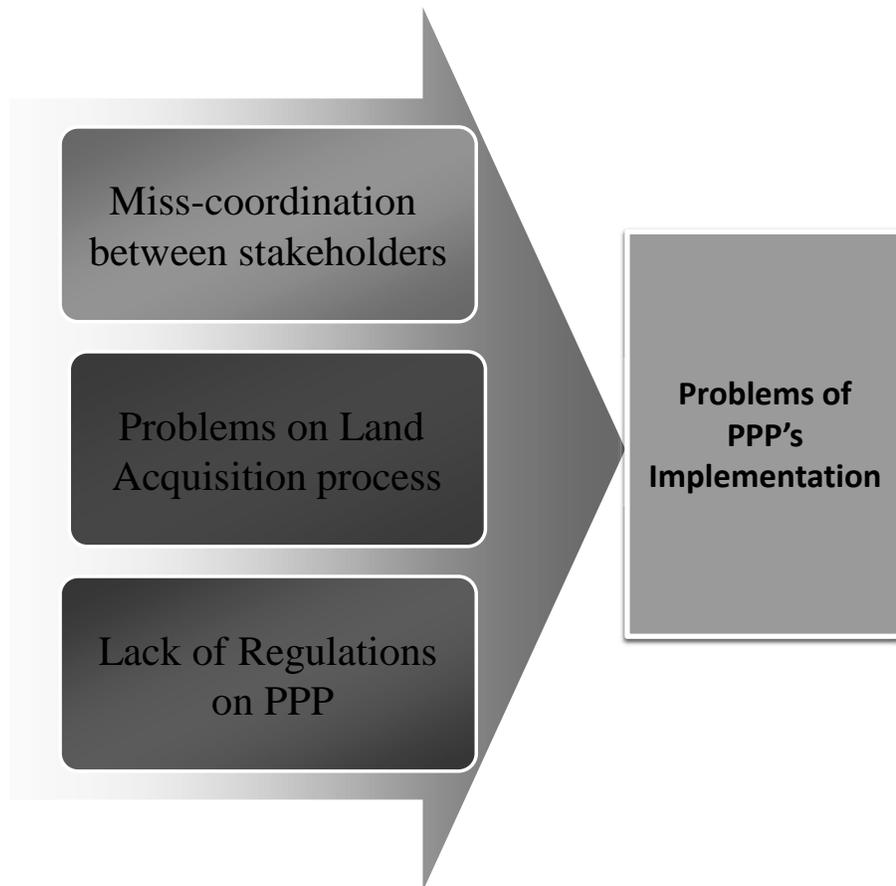
- Financed by equity and loans from the private sector; the Government can provide direct support from the budget (APBN/APBD)
- New framework that needs to be operationalized (Policy, Regulatory and Institution framework)

MANGGARAI – SOEKARNO-HATTA AIRPORT RAILWAY PROJECT



Manggarai – Soekarno-Hatta Airport Railway Project

- a. Approximate length : \pm 35 Km (fully elevated and dedicated for Soekarno-Hatta Airport)
- b. Route : Manggarai – Dukuh Atas – Tanah Abang – Angke – Pluit – Soekarno-Hatta Airport
- c. Estimated Investment Cost : \pm IDR 5 Trillion
- d. Estimated Stations : \pm 6 Stations
- e. Demand passenger in 2009 around 3,02 million/year and in 2020 around 19,25 million/year;
- f. Concession Time : 30 years;
- g. Financial Analysis : FIRR 21,7% with Payback period 9 years;
- h. Provided Documents :
 - ✘ Feasibility Study;
 - ✘ Business Plan;
 - ✘ Cost Project Plan and Fund Resources;
 - ✘ Business Offer Plan with Schedule, process and Value Method;
 - ✘ Basic Design & Cost Estimation;
 - ✘ Detail Engineering Design;
 - ✘ AMDAL Document with UKL/UPL;



SKEMA

BOT selama 30 tahun.

Pemerintah bertanggung jawab terhadap akuisisi lahan

Pihak swasta yang membangun rail dan stasiun

Konsesi yang diterima oleh Pihak swasta berupa:

Komersial bisnis di stasiun disepanjang rute tersebut.

Pengembangan landuse di sekitar sekitar stasiun untuk perumahan dan perkantoran ataupun perdagangan.

SOLUTION

- a. Increase the coordination between all concerned stakeholders;
- b. Increase resolutness of implementation on Land Acquisition process;
- c. Arrange more detailed Regulations on PPP's scheme.

COMPARISON BETWEEN INDONESIA & AUSTRALIA ON PPP'S IMPLEMENTATION

- a. Birocration
- b. Funding Schemes
- c. Regulation
- d. Experience
- e. Human resources capacity

Examples of transport infrastructures with private sector participation in the EU

INFRASTRUCTURE PROJECTS IN THE EU

	Private sector-owned	Mixed Public/Private	Public Sector	
Fixed Price	User Fee	<ul style="list-style-type: none"> -Dublin Ring Road (IR) -Skye Bridge (UK) -Second Severn Bridge (UK) -ECT Port Terminal in Rotterd. (NL) -Tagus Bridge (PT) -IPP (Italy, UK, PT) 	<ul style="list-style-type: none"> - Great Belt Link (DK) - Oresund (DK/SW) 	
	User Fee plus govt Fee/Subsidy	<ul style="list-style-type: none"> -West Coast Main Line -Thames 2000 (UK) -TOC Rail Franchises (UK) -Manchester Metrolink 	<ul style="list-style-type: none"> - Rion Antirion Bridge (GR) - Spata Airport - CTRL (UK) 	
	No User Fee	<ul style="list-style-type: none"> - DBFO Roads (UK) - Wijkertunnel (NL) 	<ul style="list-style-type: none"> - The Greek ESS1 Motorway 	
Cost Plus	User Fee	<ul style="list-style-type: none"> -Autopista Castedalenis (SP) -Eurotunnel (F/UK) 	<ul style="list-style-type: none"> - Tunnel Valvidrera (E) - Most French Motorways - Most Italian Motorways - French Ports - Some Italian Ports - Some Portuguese Ports 	<ul style="list-style-type: none"> - Belgian Ports - Spanish Ports - Greek Port Terminal - Irish Port Terminal - The Delta 2000 (NL)
	User Fee plus govt Fee/Subsidy		<ul style="list-style-type: none"> - TVA (IT) 	<ul style="list-style-type: none"> - French Railways - German Railways - Danish Ports - The Greek PATHE Motorway
	No User Fee			<ul style="list-style-type: none"> - Most EU Motorways & national Route networks

Main types of private sector participation in infrastructure development

Design and Construction	Financing	Operation and Maintenance	Customer Relationship	Ownership of assets	Usual name	Duration (years)	Type of payment
Private	Public	Public	Public	Public	D&B contracts	-	Fixed price
Public	Public	Private	Public	Public	O&M contracts	5-10	Lump sum or cost plus
Public	Public	Private	Private	Public	Leasing contracts	10-20	User charges
Private	Public	Private	Public	Public	DB&O contracts	15-20	Technical performance related payments
Private	Private	Public	Public	Public	DB&F contracts	15 (for payments)	Annuities
Private	Private	Private	Public	Public	BOT or DBFO contracts (Without commercial risks) <i>Cf. UK PFI contracts</i>	20-30	Technical performance related payments
Private	Private	Private	Private	Public	Concession contracts (with commercial risks) <i>Cf. French concessions</i>	30-50 (up to 80)	User charges Shadow tolls (roads)
Private	Private	Private	Public	Private (temporary) Private	BOOT BOO	20-30 Perpetuity	Technical performance related payments
Public/private	Public/private	Private	Private	Public/private	Concession of specialised facilities (Ex. container terminal)	15-25	User charges
Public/private	Public/private	Public/private	Public/private	Public/private	Joint-venture	Perpetuity	User charges
Private	Private	Private	Private	Private (temporary) Private	BOOT with commercial risks Privatisation	20-30 Perpetuity	User charges User charges

CONCLUSION

- a. Need more detailed PPP'schemes in Transportation Infrastructure Development.
- b. Consistency on PPP's implementation.
- c. Strengthening Capacity Building of human resources





DAFTAR PUSTAKA

- Antonio Estache and Tomás Serebrisky, 2004, Where Do We Stand on Transport Infrastructure Deregulation And Public-Private Partnership?-World Bank Policy Research Working Paper 3356.
- Aulich, Chris, 2009, Governance Through Community Partnership; A Model For Public Funding of Private Schools In Australia, Head School or Management and Policy, University of Canberra.
- E.S.Savas, Privatization, 1987, The Key To Better Government, Chatham house Publishers,Inc, New Jersey.
- E.S. Savas, 2000, Privatization and Public Private Partnership, New York CQ.Press.
- Graeme A Hodge and Carsten Grave, 2009, Public Private Partnership (PPPs); The Passge of Time Permits a Sober Reflection.
- Hanh Lee Griffin, 2009, Port Operating Efficiency and Capacity Improvement: Case Study of Container Terminal Development Utilizing Public Private Partnership, USA, Working Paper, University Southern California USA.
- Indra Bastian, 2002, Privatisasi di Indonesia Teori dan Implementasi, Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- Istianto, Bambang, 2011, Demokratisasi Birokrasi, Penerbit PT. Mitra Wacana Media Kerjasama dengan STIAMI Jakarta

- Jabotabek Railway Circular line, Indonesian Regulation on PPP Case Transportation Project,
- John Black and Kam Tara, July 2009, Public -Sector Private Sector Partnership in the Australian Road Sector; History, Experience, Challenges With Particular Reference to Traffic Risk, UNSW School of Civil and Environmental Engineering, Short Course on Transport Infrastructure Planning and Implementation, Sydney.
- John Black and John Lea and Danang Parikesit, 2009, Review of Public Services Obligation in The Transport Sector; Way Forward For Indonesia.
- Kumar Sasi and Prasad C Jayasankar, February 2004, Public Private Partnership In Urban Infrastructure Study, Kerala Calling.
- Linder Stephen H, 1999, Coming to Terms With The Public Private Partnership, American Behavioral Sciences, University of Texas, Houston, Sage Publication Inc, Journal volume 43.
- Muchtaruddin Siregar, 1995, Buku Kumpulan Tulisan Perencanaan dan Pembangunan Sistem Transportasi.
- Parnete William J, 2006, Public Private Partnership, Workshop Or Fundamental Principal And Technigues For Effectives Public Private Partnership In Indonesia.
- Rian Nugraha, 2006, Analisis Kebijakan Publik, Untuk Negara Negara Berkembang, Jakarta.
- Sudrajat Trisnasasmita, 1998, Model dan Strategi Program Privatisasi, Majalah Profesi 1998.

DAFTAR PUSTAKA PENUNJANG; JOURNAL, MAJALAH, BAHAN SEMINAR/RAKER

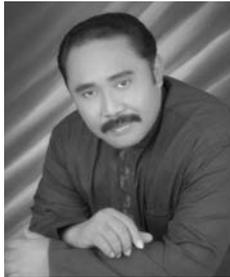
- Decorla Souza, Patrick (Federal Higway Administration) and Backer, William (Urban Transport Consultan), 2005, Innovative Public Private Partnership Models for Road Pricing/BRT Initiatives, Journal of Public Transportation Vol. 8.
- Djunaedi Praptono, 2007, Dampak PPP Terhadap APBN, Majalah Warta Anggaran, Direktorat Jenderal Anggaran
- Dorodjatun Kuntjorojakti, 1995, Perencanaan Ekonomi Nasional Mengapai tantangan Globalisasi, (Karya Ilmiah Guru Besar Universitas Indonesia), 1995
- Eko Prasodjo, 2009, State Of The Art, Administrasi Negara Antara Teori dan Praktek Kenegaraan Indonesia Mutakhir, Makalah Seminar.

- Faisal H. Basri, 1999, Privatisasi Dalam Prespektif Perekonomian Indonesia (Majalah Profesi).
- Gibb. Asian Development Bank, Survey In Private Sector Participation In Sector Project, Final Report Departemen Perhubungan, 1998.
- Parente, J, William, Usaid Enviromental Services Program
- Susantono, Bambang, Desember, 2009, Wakil Menteri Perhubungan, Peran Serta Swasta dan Pemerintah Daerah Dalam Pemangunan Infrastrruktur Transportasi, Bahan Raker Kementrian Perhubungan, Desember 2009





TENTANG PENULIS



Penulis di lahirkan di Purwokerto Kabupaten Banyumas Jawa Tengah tanggal 8 Januari 1958, di kota tersebut Penulis menyelesaikan pendidikan dari tingkat Sekolah Dasar di Sokaraja lulus tahun 1970, Sekolah Menengah Pertama Negeri I Purwokerto lulus tahun 1973 dan Sekolah Menengah Atas Negeri II Purwokerto lulus tahun 1977. Sarjana (S1) Fisip Universitas Jember lulus tahun 1982, Magister Saint (S2) dari Universitas Indonesia (UI) jurusan Ilmu Administrasi Negara Bidang Konsentrasi

Kebijakan Publik tahun 1998. Gelar Doktor (S3) Ilmu Manajemen Pemerintahan pada Universitas Satyagama Jakarta tahun 2007.

Pengalaman Penulis di bidang pendidikan diawali sebagai dosen Ilmu Politik Universitas Wijayakusuma di Purwokerto pada awal tahun 1983 sampai dengan akhir tahun 1984. Menjadi PNS di Kementerian Perhubungan sejak tahun 1984 sampai dengan sekarang.

Di samping mengabdikan di Pemerintahan, dan pada tahun 1986 sampai tahun 1990 melanjutkan karier sebagai dosen di Universitas Kosgoro (saat ini Sekolah Tinggi Teknik Manajemen Kosgoro). Tahun 1998 Penulis diangkat sebagai dosen tetap dengan pangkat Lektor di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Mandala Indonesia



(STIAMI) Jakarta. Tahun 2003 sampai sekarang sebagai dosen Pasca Sarjana di STIAMI Jakarta, dan Universitas Pembangunan Nasional (UPN) Jakarta.

Kursus-kursus yang telah diikuti antara lain : Job Analysis Course (Menpan/Depnaker, Jakarta, 1989), Manajemen of Analysis (LAN, Jakarta 1990), Survey Pembangunan Kapal Peln (Belanda dan Jerman 1996), Human Resources Development (LAN, Jakarta 1999), Auditor Ahli (BPKP, Jakarta 2000), Performance and Public Accountability Management Course (Menpan Kerjasama Pemerintah Australia, Jakarta 2003), Conversation and Presentation English Courses (LAN, Jakarta 2001), Assessment Course (Lapi ITB, Bandung 2010), Tour and Seminar Technical Course Public Private Partnership (Sydney, Australia 2009). Exhibition and seminar Parking, Street and Traffic Transportation (Birmingham, Inggris, 2009), Kursus Program Pengembangan Skema Sertifikasi Kompetensi (BNSP, Jakarta 2010), Program Previsit kerjasama tentang Water Way antara BPSDM Perhubungan Darat dengan Ho Hai University Nanjing China (2010), Kursus penjenjangan Struktural Sepala (1989), Sepadya (1993) dan Spamem (2001).

Pengalaman perjalanan ke Luar Negeri mengikuti Workshop, Seminar dan Kursus di Jerman (1996), Belanda (1996), London Inggris (2009), dan Sydney Australia (2009) dan China (2010).