

KEMITRAAN PEMERINTAH DAERAH DAN EFEKTIVITAS PELAYANAN PUBLIK

Mahmudi

Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia

Abstract

Local government partnership is one of the strategic issues that recently adopted vastly by developed countries as well as developing countries. The trend of outsourcing or contracting out several public services to private sector or third sector increases in recent decade. As a part of the New Public Management doctrine, local government partnership is another form of market oriented in providing public service in order to make better service, efficiency and effectiveness (value for money). There are many schemes for local government partnership that each of them contain potential benefits and risks or losses, so special assessment, well designed and planning is needed by government official before making decision.

Keywords: *kemitraan, pelayanan publik, efisiensi, dan efektivitas*

PENDAHULUAN

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti UU No. 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola sendiri urusan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah daerah dapat mengembangkan kerjasama melalui program kemitraan baik dengan pemerintah daerah lainnya atau dengan sektor swasta dan sektor ketiga.

Kerjasama dengan pemerintah daerah lain terutama daerah sekitarnya yang berbatasan langsung merupakan kewajiban yang diamanatkan undang-undang yang pelaksanaannya dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama yang diatur dengan keputusan bersama. Badan kerjasama antardaerah yang ada antara lain Badan Kerjasama Kabupaten Seluruh Indonesia (BKCSI), Badan Kerjasama Pimpinan DPRD Propinsi

se-Indonesia, Asosiasi Pemerintah Propinsi Seluruh Indonesia (APPSI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI), dan Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI) yang namanya akan menyesuaikan menjadi Badan Kerjasama. Kerjasama antardaerah di tingkat regional juga dapat dilakukan dengan membentuk wadah badan kerjasama sendiri, misalnya PAWONSARI untuk mewadahi kerjasama antardaerah Kabupaten Pacitan, Wonogiri, dan Wonosari; KARTAMANTUL untuk mewadahi kerjasama antardaerah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul, dan sebagainya. Kerjasama antardaerah tersebut sangat penting untuk meningkatkan sinergi daerah dan menghindari konflik kepentingan masing-masing daerah yang kontraproduktif bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal.

Kemitraan pemerintah daerah (*local government partnership*) merupakan program strategis yang penting dilakukan daerah sebab tidak mungkin seluruh permasalahan pembangunan masyarakat dapat diselesaikan oleh pemerintah daerah sendiri.

Berbagai permasalahan daerah berupa kemiskinan, pengangguran, pendidikan, kesehatan, sosial dan kemasyarakatan, sarana prasarana dan sebagainya tidaklah mampu diatasi melalui APBD saja. Oleh karena itu, perlu dikembangkan kemitraan antara pemerintah daerah dengan berbagai pihak, baik sektor swasta dan sektor ketiga melalui skema kemitraan pemerintah daerah. Pemerintah daerah tidak harus berorientasi untuk meningkatkan volume anggaran setinggi-tingginya, karena yang terpenting bagi pemerintah daerah bukanlah memperbesar volume APBD setinggi-tingginya, tetapi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Bahkan yang lebih penting adalah bagaimana pemerintah daerah dapat mendorong partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pembangunan daerah, mendorong berkembangnya sektor swasta serta menciptakan iklim yang kondusif bagi investor untuk berinvestasi di daerah.

Yang diperlukan saat ini adalah bagaimana pemerintah daerah mampu mendorong dan menggerakkan sektor swasta dan masyarakat itu sendiri untuk melakukan pembangunan di daerah. Hal itu di samping akan mendorong meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan juga akan menumbuhkembangkan sektor swasta. Dampak selanjutnya adalah meningkatnya kemandirian perekonomian daerah, perbaikan infrastruktur pelayanan publik, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan terbentuknya masyarakat yang berdikari (*self help community*). Pembangunan infrastruktur publik tidak harus dilakukan oleh pemerintah sendiri melalui APBD, tetapi dapat melibatkan pihak swasta dan swadaya masyarakat melalui program kemitraan (Muhammad dan Mahmudi, 2006).

POLA KEMITRAAN PEMERINTAH DAERAH

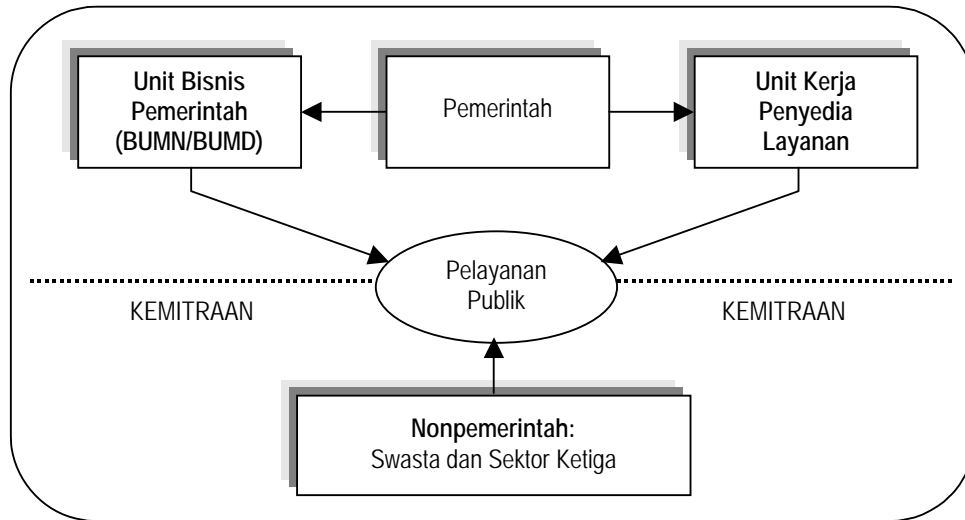
Jika mengacu pada teori barang publik, maka pada dasarnya pelayanan pu-

blik merupakan tanggungjawab pemerintah dalam menyediakannya, sedangkan untuk barang privat sektor swastalah yang disediakan. Namun dalam kenyataannya terdapat beberapa barang campuran, yaitu barang semi publik (*quasi public goods*) dan semi privat (*quasi private goods*). Pelayanan publik meliputi penyediaan barang publik murni, semi publik, dan semi privat. Untuk kategori barang campuran ini, baik sektor publik maupun swasta dapat sama-sama menyediakan. Oleh karena itu untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, pemerintah daerah dapat melakukan program kemitraan dengan sektor swasta (*public private partnership*) atau bisa juga bekerjasama dengan sektor ketiga yaitu dengan organisasi nonprofit dan LSM (Mardiasmo, 2002).

Kemitraan Pemerintah-Swasta (*Public Private Partnership*) merupakan suatu model kemitraan yang didasarkan pada rerangka penyedia terbaik (*Best Sourcing*). Dengan rerangka *Best Sourcing* tersebut pemerintah dapat mendorong sektor swasta untuk terlibat dalam memberikan pelayanan publik tertentu yang mana hal itu akan lebih meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan (*value for money*) dan memberikan *win-win solution* baik bagi pemerintah maupun pihak swasta. Bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta bisa berupa kontrak kerja, tender penyediaan barang atau jasa, atau bisa juga berupa *Business Process Outsourcing* (OECD, 1997, Sciulli, 1998). Model kemitraan yang dapat diadopsi antara lain:

1. Kontrak pelayanan (*service contract*)
2. Kontrak pengelolaan (*management contract*)
3. Kontrak sewa (*lease contract*)
4. Bangun-kelola-alih milik (*Build, Operate and Transfer*)
5. Bangun-kelola-miliki-alih milik (*Build, Operate, Own, and Transfer*)
6. Konsesi (*concession*)

Gambar 1: Hubungan Kemitraan Sektor Publik, Sektor Swasta, dan Sektor Ketiga



Variasi bentuk kemitraan pemerintah-swasta (KPS) dapat dilihat dalam 3 (tiga) hal, yaitu: (a) tingkat alokasi risiko antara pemerintah dan swasta, (b) tingkat kebutuhan tenaga ahli pada masing-masing pihak, dan (c) implikasi potensial terhadap tingkat pembayaran. Selain itu, berbagai pilihan model kemitraan juga dipengaruhi oleh: 1) aturan hukum dan ketentuan perundangan, 2) struktur pasar penyedia (*supplier*) barang dan jasa, 3) persyaratan kualitas dan efisiensi, dan 4) faktor politik (Cock, 1996; Flynn, 1997; Bennet and Iossa, 2005)

Berdasarkan variasi di atas, tingkat alokasi risiko antara pemerintah dan swasta merupakan pertimbangan penting dalam melakukan perjanjian KPS. Perjanjian lain berisi antara lain imbalan (*rewards*), investasi dan tanggung jawab masing-masing pihak.

KEMITRAAN PEMERINTAH DAN NEW PUBLIC MANAGEMENT

Salah satu doktrin *New Public Management* (NPM) menyatakan organisasi sektor publik perlu mengadopsi mekanisme pasar untuk menciptakan persaingan di ling-

kungan internalnya. Tujuan menciptakan persaingan di sektor publik tersebut adalah untuk menghemat biaya (efisiensi) dan meningkatkan kualitas. Salah satu bentuk pengadopsian mekanisme pasar itu adalah dilakukan mekanisme kontrak, tender kompetitif dalam rangka penghematan biaya dan peningkatan kualitas serta privatisasi. Untuk organisasi pemerintah, kontrak bisa dilakukan dengan pihak swasta, LSM, atau relawan (*volunteer*). Beberapa tugas pelayanan publik tertentu yang menjadi tanggung jawab pemerintah sebenarnya bisa dikontrakkan ke pihak swasta atau pihak ketiga untuk menanganinya, seperti pemungutan sampah, penarikan pajak, perawatan dan pemeliharaan aset pemerintah, dan sebagainya. Pertimbangan yang perlu dilakukan adalah apabila dengan dikontrakkan pemerintah bisa menghemat pengeluaran dan memperoleh hasil yang lebih berkualitas, maka pengontrakan kerja adalah lebih baik. Selain itu, manfaat lainnya adalah mendorong sektor swasta dan sektor ketiga untuk berkembang (Mahmudi, 2005).

BENTUK-BENTUK KEMITRAAN: KELEBIHAN DAN KEKURANGANNYA

Terdapat beberapa bentuk kemitraan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah. Masing-masing bentuk mengandung kelebihan dan kelemahan yang harus dipertimbangkan oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, sebelum memutuskan untuk memilih skema kemitraan tertentu pemerintah daerah perlu melakukan penilaian dan perencanaan secara mendalam, memperhitungkan keuntungan dan risiko yang akan timbul, serta menyesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. Bentuk kemitraan tersebut antara lain (OECD, 1997):

1. Operasi – Pemeliharaan (*Operation – Maintenance*)
2. Desain-Bangun (*Design-Build*)
3. Operasi jenis Turnkey (*Turnkey Operation*)
4. *Wrap around Addition*
5. Sewa-Beli
6. Privatisasi Temporer
7. Sewa-Bangun-Operasi (*lease-develop-operate*) atau Beli-Bangun-Operasi (*buy-develop-operate*)
8. Bangun-Transfer-Operasi (*Build-Operate-Transfer*)
9. Bangun-Miliki-Operasi-Transfer (*Build-Own-Operate-Transfer*)
10. Bangun-Miliki-Operasi (*Build-Own-Operate*)

Operasi – Pemeliharaan (*Operation – Maintenance*)

Kemitraan bentuk Operasi-Pemeliharaan merupakan kontrak pemerintah daerah dan swasta untuk mengoperasikan dan memelihara fasilitas pelayanan publik. Kemitraan bentuk ini dapat dilakukan pada fasilitas layanan publik umum seperti air, pengolahan limbah, pemeliharaan jalan, arena parkir, dan beberapa fasilitas rekreasi umum.

Kelebihannya:

- Berpotensi meningkatkan efisiensi dan kualitas layanan
- Penghematan biaya
- Strukturisasi kontrak yang fleksibel
- Kepemilikan proyek oleh Pemda

Kekurangannya:

- Perjanjian Kolektif tidak mengizinkan pembatalan kontrak
- Adanya biaya masuk kembali dalam pasar jika terjadi pailit terhadap partner swasta. Dengan kata lain pemerintah harus meneruskan operasi dan mungkin harus memberikan subsidi.
- Kurangnya kontrol kepemilikan dan kemampuan untuk merespon perubahan permintaan publik

Desain-Bangun (*Design-Build*)

Kemitraan bentuk Desain-Bangun merupakan kontrak pemerintah daerah dan swasta untuk melakukan desain dan membangun fasilitas sesuai dengan standar kinerja yang dibutuhkan Pemda, ketika suatu fasilitas layanan telah jadi, fasilitas tersebut menjadi milik pemerintah daerah. Pemerintah daerah selanjutnya juga bertanggung jawab mengoperasikan fasilitas tersebut. Kemitraan jenis ini dapat diaplikasikan pada seluruh penyediaan infrastruktur publik seperti penyediaan jalan, air, pengolahan limbah, kolam renang dan beberapa infrastruktur publik lainnya.

Kelebihannya:

- Memanfaatkan pengalaman partner swasta
- Peluang inovasi dan penghematan biaya
- Fleksibilitas dalam penyediaan
- Peluang efisiensi konstruksi
- Pengurangan jadwal konstruksi
- Risiko lebih banyak ditanggung oleh partner swasta
- Akuntabilitas menjadi lebih baik
- Klaim konstruksi yang rendah

Kelemahannya:

- Berkurangnya kontrol pemerintah daerah
- Kompleksitas prosedur pelaksanaan
- Biaya modal yang rendah akan menyebabkan tingginya biaya operasi dan pemeliharaan

Operasi Jenis Turnkey (*Turnkey Operation*)

Kemitraan bentuk *Turnkey Operation* merupakan kerjasama antara pemerintah daerah dengan swasta yang dalam hal ini pemerintah daerah mendanai proyek, sementara partner swasta melakukan desain, konstruksi, dan operasi fasilitas publik untuk jangka waktu tertentu. Kinerja ditentukan oleh publik dan Pemda menjaga kepemilikan fasilitas publik. Bentuk kemitraan ini digunakan ketika publik membutuhkan kepemilikan terhadap fasilitas dan mengambil manfaat dari kemampuan partner swasta dalam melakukan konstruksi dan operasi. Fasilitas yang dapat menggunakan dalam sistem ini antara lain air bersih, kolam renang, padang golf, dan pembangunan gedung.

Kelebihannya:

- Menempatkan risiko konstruksi pada partner swasta
- Proposal yang diajukan dapat dijadikan alat kontrol seperti tujuan operasionalnya
- Kewajiban melakukan transfer akan meningkatkan kualitas konstruksi
- Manfaat publik akibat efisiensi konstruksi yang dilakukan oleh partner swasta
- Manfaat publik akibat efisiensi operasi yang dilakukan oleh partner swasta
- Konstruksi dapat terjadi melalui teknik pembangunan cepat

Kelemahannya:

- Mengurangi kontrol Pemda terhadap operasi fasilitas publik

- Kompleksitas prosedur
- Peningkatan biaya bila pihak swasta tidak dapat bekerjasama dengan baik
- Pendanaan bergantung kepada jenis infrastruktur.

Wrap Around Addition

Kemitraan bentuk *Wrap Around Addition* merupakan kerjasama antara pemerintah daerah dengan swasta yang dalam hal ini partner swasta mendanai dan membangun tambahan fasilitas publik yang tersedia. Partner swasta juga mengoperasikannya sampai tenggang waktu tertentu sampai dengan modal partner swasta kembali ditambah keuntungan yang diinginkan. Kemitraan jenis ini dapat diaplikasikan pada hampir seluruh infrastruktur dan fasilitas publik termasuk jalan, air bersih, pengolahan limbah dan lain sebagainya.

Kelebihannya:

- Pemerintah tidak perlu menyediakan modal untuk peningkatan kualitas
- Risiko finansial ditanggung partner swasta
- Manfaat Pemda karena pengalaman konstruksi yang dilakukan oleh partner swasta
- Peluang untuk melakukan pembangunan dengan cara cepat
- Fleksibilitas dalam pengadaan
- Peluang dalam peningkatan efisiensi konstruksi
- Pengurangan jadwal dalam implementasi proyek

Kelemahannya:

- Peningkatan (*up-grade*) fasilitas tidak termasuk dalam kontrak dengan partner swasta akan dapat menimbulkan kesulitan di kemudian hari
- Tambahan pengeluaran termasuk dalam perubahan kontrak saat ini dengan partner swasta.
- Kehilangan pengawasan terhadap proyek
- Kontrak yang kompleks

Sewa-Beli (*Leasing*)

Sewa-Beli merupakan jenis kemitraan yang dalam hal ini pemerintah daerah melakukan kontrak kepada partner swasta untuk melakukan desain, pembiayaan, dan membangun fasilitas untuk layanan publik. Partner swasta kemudian menyewakan kepada Pemda sampai dengan kepemilikan fasilitas menjadi milik pemerintah. Hal ini dilakukan ketika Pemda ingin menyediakan fasilitas layanan akan tetapi tidak bersedia memberikan pendanaan. Sewa-Beli dapat digunakan untuk pembangunan modal seperti gedung, armada kendaraan, air bersih dan penyediaan fasilitas komputer.

Kelebihannya:

- Peningkatan efisiensi konstruksi
- Peluang untuk inovasi
- Pembayaran sewa lebih rendah dibandingkan pembayaran hutang
- Risiko ditanggung oleh partner swasta
- Peningkatan kualitas pelayanan publik dengan biaya yang rendah
- Potensi untuk melakukan pembayaran sewa berdasarkan kinerja swasta

Kekurangannya:

- Berkurangnya pengawasan terhadap layanan dan infrastruktur

Privatisasi Temporer

Privatisasi Temporer merupakan transfer kepemilikan fasilitas publik kepada partner swasta yang melakukan peningkatan dan ekspansi terhadap fasilitas yang tersedia. Fasilitas kemudian dimiliki dan dioperasikan oleh partner swasta sampai modal partner swasta kembali ditambah keuntungan yang wajar. Model kemitraan ini dapat diaplikasikan pada infrastruktur dan fasilitas publik lainnya seperti jalan, pengolahan limbah, fasilitas parkir gedung pemerintah dan sebagainya.

Kelebihannya:

- Jika kontrak dengan partner swasta terstruktur dengan baik maka Pemda dapat melakukan pengawasan terhadap standar kinerja tanpa harus mengeluarkan biaya kepemilikan dan operasi
- Transfer aset oleh Pemda dapat mengurangi biaya operasi oleh pemerintah daerah
- Partner swasta dapat menyediakan peningkatan efisiensi konstruksi terhadap Pemda
- Kemudahan akses terhadap modal partner swasta dalam konstruksi dan operasi
- Risiko operasional ditanggung oleh partner swasta

Kekurangannya:

- Berkurangnya kontrol pemerintah terhadap fasilitas publik
- Kontrak harus dibuat dengan seksama untuk menghindari kejadian yang tidak diinginkan di masa datang
- Sektor swasta dapat menentukan besarnya tarif konsumen
- Kesulitan mengganti partner swasta jika terjadi kebangkrutan
- Hilangnya potensi Pemda untuk memperluas kembali layanan
- Pengalihan pegawai Pemda
- Isu ketenagakerjaan

Sewa/Beli-Bangun-Operasi (*Lease/Buy-Develop-Operate*)

Sewa/Beli-Bangun-Operasi adalah jenis kemitraan yang dalam hal ini partner swasta menyewa dan/atau membeli fasilitas dari Pemda, melakukan ekspansi, modernisasi kemudian mengoperasikan fasilitas berdasarkan kontrak. Partner swasta berharap melakukan investasi pada ekspansi dan peningkatan fasilitas sampai mendapatkan pengembalian investasi dan realisasi keuntungan yang wajar. Model kemitraan ini juga dapat diaplikasikan pada hampir seluruh infrastruktur dan fasilitas publik termasuk jalan, pengolahan limbah, air bersih,

bandar udara, fasilitas rekreasi, gedung pemerintah dan sebagainya.

Kelebihannya:

- Jika partner swasta membeli fasilitas atau infrastruktur maka terdapat tambahan dana kepada pemerintah
- Pemda tidak memerlukan modal untuk meningkatkannya
- Pembiayaan risiko dapat dialihkan pada pihak swasta.
- Peluang untuk peningkatan pendapatan pada pemerintah dan partner swastanya
- Publik diuntungkan oleh pengalaman partner swastanya dalam membangun
- Peluang untuk melakukan pembangunan dengan cepat
- Fleksibilitas dalam penyediaannya
- Peluang untuk peningkatan efisiensi dalam konstruksi
- Efisiensi waktu dalam implementasi proyek.

Kelemahannya:

- Berkurangnya kontrol dari pemerintah terhadap infrastruktur dan fasilitas publik
- Kesulitan dalam penilaian aset
- Isu tentang penjualan dan penyewaan proyek yang mendapatkan subsidi pemerintah
- Jika fasilitas publik dijual kepada partner swasta risiko kesalahan pemanfaatan dapat terjadi.
- Peningkatan kualitas layanan yang tidak termasuk dalam kontrak memungkinkan terjadinya kesulitan di masa akan datang

Bangun-Transfer-Operasi (*Build-Operate-Transfer*)

BOT merupakan model kemitraan pemerintah dengan swasta yang mana pemerintah daerah melakukan kontrak dengan partner swasta untuk membiayai dan membangun sebuah fasilitas atau infrastruktur. Ketika selesai partner swasta melakukan

transfer kepemilikan fasilitas kepada Pemda. Pemda kemudian menyewakan kembali fasilitas kepada partner swasta sampai dengan pihak swasta memperoleh pengembalian investasi dan keuntungan yang wajar. Kemitraan bentuk BOT ini dapat diaplikasikan pada sebagian besar infrastruktur seperti: jalan, air bersih, pengolahan limbah air bersih, fasilitas parkir, gedung Pemda, bandar udara, dan kolam renang. BOT merupakan alat untuk menarik sektor swasta dan investasi asing dalam penyediaan infrastruktur publik. Kemitraan jenis BOT ini telah lama diadopsi oleh negara-negara maju, misalnya pada proyek Anglo-French Channel Tunnel. Belakangan, negara-negara berkembang juga mulai banyak mengadopsi model ini, misalnya proyek jembatan dan bandara di Hong Kong, energi dan jalur kereta api di Cina, jalan raya dan bandara di Malaysia, telekomunikasi di Thailand, energi di Filipina, proyek energi thermal di Pakistan, dan sebagainya.

Kelebihan:

- Publik mendapat manfaat dari keahlian partner swastanya.
- Publik mendapatkan manfaat dari penghematan operasi dari partner swasta.
- Publik dapat mempertahankan kepemilikan aset
- Kepemilikan publik dan kontrak diluar operasi tidak dapat dikenai pajak
- Publik mempertahankan otoritas terhadap kualitas layanan dan pembayarannya
- Kontrol pemerintah terhadap kinerja operasional, standar pelayanan, dan perawatannya
- Kemampuan untuk mengakhiri kontrak jika standar kinerja tidak terpenuhi, walaupun fasilitas dapat terus digunakan.
- Penghematan terhadap desain, konstruksi, dan arsitekturnya

Kelemahannya:

- Kemungkinan pemindahan entitas sektor swasta atau penyelesaian kontrak ketika terjadi kebangkrutan partner swasta.
- Jika kontraktor bangkrut, maka pemerintah yang harus melanjutkan operasi proyek dan memberikan subsidi
- Lebih rawan terjadi korupsi

Bangun-Miliki-Operasi-Transfer (Build-Own-Operate-Transfer)

BOOT merupakan bentuk kemitraan yang dalam hal ini pihak swasta mendapatkan waralaba eksklusif untuk pembiayaan, pembangunan, operasi, perawatan, pengaturan dan pengumpulan bayaran dalam periode yang tetap sebagai kompensasi investasinya. Dan pada akhir masa waralaba, fasilitas tersebut dapat kembali menjadi milik pemerintah. Kemitraan jenis ini juga dapat diaplikasikan pada hampir seluruh infrastruktur dan fasilitas publik.

Kelebihannya:

- Maksimasi penggunaan sumber pendanaan.
- Konstruksi fasilitas yang paling efisien dan efektif
- Masyarakat dapat menikmati fasilitas tanpa mengeluarkan biaya tetap yang mahal dan hutang jangka panjang
- Kondisi awal pembangunan diserahkan pada pihak swasta
- Akses terhadap keahlian manajerial pihak swasta, peralatan, inovasi dan tenaga kerja dapat mendatangkan penghematan
- Pembagian risiko dengan pihak swasta.

Kelemahannya:

- Fasilitas dapat ditransfer kembali kepada publik ketika fasilitas sedang digunakan namun biaya operasi meningkat
- Publik kehilangan kontrol terhadap modal konstruksi dan modal awal operasi

- Kontrak harus diperhatikan dengan seksama untuk menghindari kejadian yang tidak diinginkan di masa depan.
- Partner swasta dapat menentukan ongkos yang dibayarkan konsumen.
- Kesulitan dalam penggantian partner swasta ketika terjadi risiko kebangkrutan

Bangun-Miliki-Operasi (Build-Own-Operate)

Bangun-Miliki-Operasi (BOO) merupakan jenis kemitraan berupa transfer kepemilikan dan tanggung jawab fasilitas publik yang dalam hal ini pemda melakukan kontrak dengan partner swasta untuk membangun, dan memiliki kemudian mengoperasikan fasilitas baru, partner swasta juga membiayai pelaksanaan proyek. Kemitraan jenis ini juga dapat diaplikasikan pada hampir seluruh infrastruktur dan fasilitas publik.

Kelebihannya:

- Tidak ada keterlibatan pemerintah dalam penyediaan dana dan operasi fasilitas
- Publik dapat mengatur jasa layanan yang disediakan sektor swasta
- Sektor swasta mengoperasikan layanan dalam bentuk yang paling efisien dalam jangka panjang atau jangka pendek
- Tidak membutuhkan pendanaan pemerintah
- Tersedia aliran pendapatan yang berasal dari PPh dan pajak properti dari fasilitas yang disediakan publik
- Kebijakan penanganan jangka panjang dalam melakukan operasi merupakan insentif bagi pembangun (kontraktor)

Kelemahannya:

- Sektor swasta tidak membangun fasilitas tersebut sebagai barang publik
- Pemerintah tidak memiliki mekanisme untuk mengatur harga yang berlaku
- Penyediaan fasilitas dibatasi oleh peraturan daerah yang berlaku
- Tidak ada kompetisi dalam penyediaan fasilitas publik ini.

KRITERIA DAN BIDANG KEGIATAN UNTUK KEMITRAAN

Untuk menentukan bidang yang tepat untuk dilakukan kemitraan, pemerintah daerah perlu merumuskan suatu kerangka dan pendekatan konseptual untuk mengidentifikasi kemungkinan-kemungkinan kemitraan berdasarkan sifat dan karakteristik

pelayanan. Tabel 1 menyajikan kerangka dan pendekatan konseptual untuk kegiatan kemitraan.

Sementara itu, berbagai bidang pekerjaan pada dinas, kantor atau badan yang mungkin dapat dijalankan dengan konsep kemitraan dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 1: Kerangka dan Pendekatan Konseptual Kemitraan

KETERANGAN	ORGANISASI PENYEDIA		
	Pemerintah	Kemitraan Dengan Pihak Swasta	Perusahaan Swasta
Karakteristik pelayanan	Barang untuk umum (<i>Public Goods</i>)	Barang umum yang dapat ditarik biaya pemakaiannya	Barang khusus/umum yang dapat ditutup kembali (biayanya)
Penerima manfaat yang utama	Masyarakat luas	Kelompok yang dapat diidentifikasi	Perorangan atau per keluarga
Persepsi masyarakat terhadap kebutuhan.	Penting, kebutuhan dasar	Pelayanan dasar	Pelayanan yang tidak tetap
Karakteristik biaya	Tidak bisa bagi biaya	Dapat bagi biaya (<i>cost sharing</i>)	Dapat bagi biaya (<i>cost sharing</i>)
Hubungan dan kemauan untuk membayar	Rendah	Sedang	Tinggi
Pengukuran terhadap kualitas dan kuantitas dari jasa yang ada	Rendah	Tinggi	Tinggi
Efek limpahan dari pelayanan	Rendah	Tinggi	Rendah
Investasi modal dari pelayanan	Besar	Sedang atau besar	Rendah atau sedang bertahap
Kapasitas LSM untuk menyediakan pelayanan ini.	Rendah	Dalam lingkungan yang tinggi tingkat spesialisasinya	Tinggi
Tingkat kecanggihan teknis (teknologi yang dibutuhkan)	Rendah	Sedang atau tinggi	Tinggi

Sumber: OECD (1997)

Tabel 2: Unit Kerja dan Peluang Kemitraan

NAMA DINAS	BENTUK KEMITRAAN	BIDANG KEMITRAAN
Kependudukan	Kontrak kerja	Inputing data, pengolahan dan penyajian data kependudukan
Kebakaran	Kontrak kerja	Pengujian bahan-bahan yang berhubungan dengan penanggulangan kebakaran
Pertanian, Peternakan, dan Perikanan	Kontrak kerja dengan perguruan tinggi atau swasta atau asosiasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyuluhan 2. Percobaan untuk percontohan 3. Pemanfaatan lahan (kebun percobaan) 4. Penelitian/pemeriksaan lab. hasil-hasil pertanian dan peternakan 5. Sertifikasi mutu produk
Pariwisata	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kerjasama Operasi 2. Kontrak kerja dng asosiasi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendidikan dan pelatihan tenaga kepariwisataan 2. Pengembangan/promosi pariwisata 3. Pembinaan kegiatan pariwisata 4. Penelitian, pendokumentasian, dan pemeliharaan seni budaya
Pendidikan	Kontrak kerja atau kerjasama operasi	Penyelenggaraan kursus-kursus
Pemuda dan Olah Raga	BTO/BOT atau kerjasama	Pemanfaatan fasilitas olah raga
Pendapatan Daerah/BPKD	BTO/BOT atau kerjasama	Penghitung potensi, pelatihan, pembangunan jaringan on line system perpajakan, pendataan dan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah

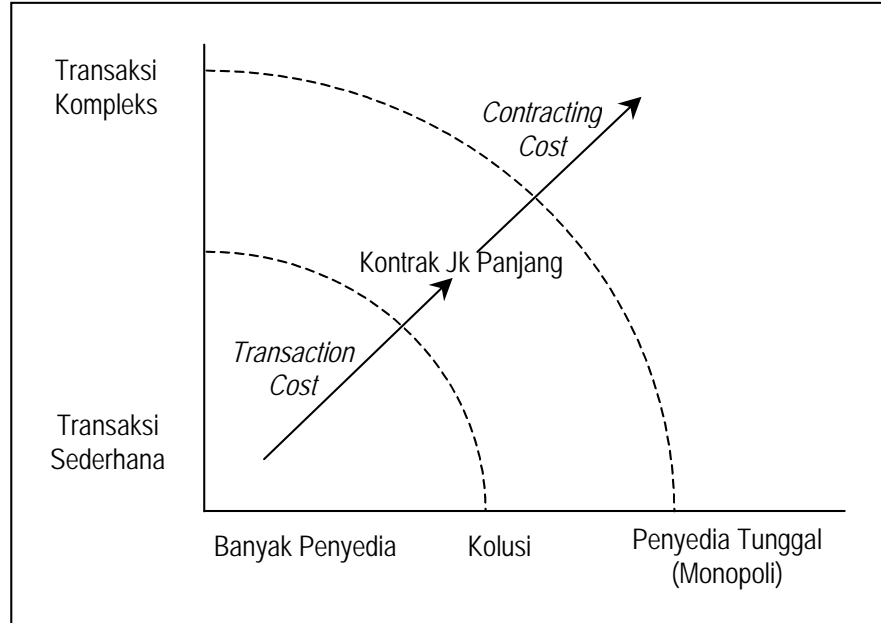
BIAYA TRANSAKSI DALAM KONTRAK

Kemitraan pemerintah melalui mekanisme kontrak (tender) mengandung biaya transaksi yang harus ditanggung oleh pemerintah. Besar kecilnya biaya transaksi dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu sifat transaksi meliputi tingkat kesulitan atau kompleksitas pekerjaan dan persyaratan teknis, serta banyaknya potensi penyedia barang dan jasa di pasar (*provider/suppliers*). Jika transaksi semakin kompleks dan penyedia potensial di pasar sedikit, maka biaya transaksi akan besar. Sebaliknya semakin sederhana atau mudah suatu pekerjaan, maka semakin banyak penyedia potensialnya sehingga biaya transaksi menjadi kecil. Kontrak jangka panjang lebih ekonomis dibandingkan jangka pendek. Jumlah penyedia yang kecil juga

memungkinkan terjadi kolusi atau bisa juga mereka membentuk pasar oligopoli sehingga memiliki posisi tawar yang lebih kuat untuk menentukan harga tawar. Dalam keadaan seperti itu informasi harga pasar menjadi sulit diperoleh dan informasi mengenai biaya juga sulit. Hal itu kemudian memicu dilakukannya kontrak jangka panjang yang sebenarnya dapat menciptakan ketergantungan bagi pemerintah terhadap penyedia tersebut (Flynn, 1997).

Pada kasus yang paling ekstrim di mana transaksi yang dikontrakkan sangat kompleks dan hanya ada satu penyedia tunggal, maka model pengontrakan sebenarnya menjadi tidak efektif. Pengaruh jumlah penyedia dan kompleksitas transaksi dapat diilustrasikan dalam gambar berikut:

Gambar 2: Pengaruh Kompleksitas Transaksi, Jumlah Penyedia, dan Biaya Kontrak



Sumber: Flynn, 1997.

Beberapa Anggapan Yang Keliru

Kemitraan pemerintah baik dengan swasta maupun sektor ketiga seringkali dianggap dan dikhawatirkan akan melemahkan peran negara atau pemerintah (*weak state*) yang pada akhirnya merugikan masyarakat. Anggapan seperti itu tidak sepenuhnya benar karena dalam kenyataannya justru dengan dilakukannya kemitraan tersebut maka pelayanan publik akan semakin efisien dan efektif yang hal itu akan menguntungkan masyarakat. Beberapa anggapan yang keliru tentang kemitraan pemerintah tersebut antara lain:

1. Kemitraan pemerintah khususnya dengan pihak swasta dianggap sebagai bentuk privatisasi. Anggapan seperti ini tidak tepat karena hanya ada satu bentuk kemitraan pemerintah dengan swasta yang berupa Bangun-Miliki-Operasi (*Build-Own-Operate/BOO*) yang mendekati bentuk privatisasi. Dalam skema itu pun pemerintah masih dapat menentukan kondisi dan regulasi yang harus dipenuhi pihak swasta sebagai mitranya.
2. Dengan dimitrakan kepada pihak swasta dan sektor ketiga, pemerintah daerah akan kehilangan kontrol terhadap penyediaan pelayanan. Anggapan ini juga tidak tepat sebab justru sebaliknya pemerintah masih dapat tetap melakukan kontrol dengan cara membuat regulasi tentang penyediaan jasa yang harus dipenuhi oleh para mitra penyedia layanan publik. Pemerintah daerah dapat menentukan mengenai spesifikasi teknis, kerangka acuan kerja, dan standar pelayanan minimal yang harus dipenuhi dalam pelayanan publik.
3. Kemitraan hanya cocok dilakukan untuk proyek infrastruktur atau pengadaan

barang modal. Dalam kenyataannya kemitraan pemerintah tidak hanya untuk pengadaan barang saja tetapi juga jasa, misalnya penelitian, pelayanan data dan informasi, pendataan dan pengumpulan pajak, pengumpulan sampah, pemeliharaan aset, dan sebagainya.

4. Alasan di balik kemitraan pemerintah sebenarnya pemerintah hanya ingin menghindari utang saja. Anggapan ini kurang tepat meskipun memang dengan model kemitraan tertentu memungkinkan laporan keuangan pemerintah daerah akan nampak lebih baik tetapi sebenarnya bukan itu yang menjadi tujuan. Kemitraan bukan merupakan bagian dari alat untuk melakukan *creative accounting* atau *window dressing* yang tepat bagi pemerintah daerah.
5. Kualitas pelayanan akan turun jika dimitirakan kepada swasta atau pihak ketiga untuk penyediaannya. Hal ini justru bertolak belakang dengan tujuan dilakukannya kemitraan. Dengan kemitraan diharapkan kualitas pelayanan menjadi lebih baik, lebih efisien, dan efektif.
6. Pegawai pemerintah akan banyak menganggur, kehilangan pekerjaan, dan berkurang pendapatannya jika dilakukan kemitraan. Hal ini justru yang harus dihindari, sebab dengan dimitirakan maka pegawai pemerintah dapat berkonsentrasi untuk melakukan pekerjaan lain yang lebih strategis dan bernilai tambah.
7. Biaya pelayanan akan meningkat karena masyarakat harus membayar keuntungan yang dinikmati mitra swasta. Memang dalam hal ini pihak swasta harus memperoleh laba, tetapi pemerintah daerah dalam hal dapat memutuskan untuk bekerjasama jika harga yang diminta lebih rendah jika dibandingkan dengan biaya yang harus dikeluarkan pemerintah apabila menyediakan sendiri.

Potensi Keuntungan dan Kerugian Kemitraan Pemerintah Daerah

Perlu disadari bahwa kemitraan pemerintah bukan merupakan solusi untuk penyediaan seluruh jenis pelayanan publik. Ada beberapa jenis pelayanan publik yang akan lebih menguntungkan jika dikerjasamakan melalui model kemitraan sedangkan sebagian yang lain lebih baik tetap dilakukan oleh pemerintah daerah sendiri. Untuk itu, sebelum memutuskan pelayanan mana yang akan dikerjasamakan melalui model kemitraan maka perlu dilakukan penilaian mendalam terkait dengan kebutuhan pelayanan, cakupan pelayanan, aktivitas pelayanan, kebutuhan investasi, dan aspek pembiayaan atau anggarannya.

Potensi keuntungan yang akan didapatkan pemerintah dalam kemitraan antara lain (Sciulli, 1997; Hughes, 1998; Hale, 2004):

1. Penghematan Biaya (*Cost Savings*)
2. Mengurangi risiko (*Risk Sharing*)
3. Memperbaiki tingkat pelayanan dan kualitas pelayanan
4. Meningkatkan efisiensi anggaran
5. Meningkatkan pendapatan
6. Mendorong pertumbuhan sektor swasta
7. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah

Di samping memberikan keuntungan yang potensial, kemitraan pemerintah daerah juga berpotensi untuk menimbulkan kerugian, yaitu (Flynn, 1997):

1. Kehilangan kontrol (*loss of control*) oleh pemerintah daerah yang sebelumnya sepenuhnya di bawah kendali pemerintah setelah dikerjasamakan maka kendalinya sebagian atau seluruhnya harus dialihkan kepada mitra kerja.
2. Meningkatkan biaya yang disebabkan karena estimasi harga atau biaya yang tidak akurat.
3. Meningkatkan risiko politik

4. Kualitas pelayanan yang turun jika ternyata mitra yang dipercaya tidak kompeten, wan prestasi, atau bangkrut.
5. Memungkinkan terjadi kesalahan dalam proses pemilihan pemenang tender.

Pemerintah daerah akan memperoleh keuntungan dengan melakukan kemitraan dengan sektor swasta apabila beberapa kondisi terpenuhi, antara lain:

1. Pelayanan atau program tersebut tidak dapat disediakan dengan pembiayaan atau keahlian yang dimiliki pemerintah daerah sendiri
2. Pihak swasta akan dapat memberikan hasil (kualitas pelayanan) yang lebih baik daripada jika disediakan sendiri oleh pemerintah
3. Dengan dikerjasamakan pekerjaan dapat diselesaikan lebih cepat dibandingkan apabila dikerjakan sendiri oleh pemerintah daerah
4. Terdapat dukungan atau keberterimaan dari penerima layanan publik atas keterlibatan pihak swasta atau sektor ketiga dalam penyediaan layanan tersebut
5. Terdapat pasar penyedia layanan (*provider/supplier*) sehingga memungkinkan terjadinya kompetisi yang sehat
6. Tidak ada hambatan hukum dan politik atas skema kemitraan
7. Output dari pelayanan dapat diukur dan ditentukan harganya secara akurat
8. Biaya pelayanan dapat dipulihkan (*recovered*) melalui penerapan tarif pada pengguna layanan (*user fees/charge for services*)
9. Adanya peluang untuk meningkatkan perekonomian daerah melalui program kemitraan

Jika kondisi tersebut tidak terpenuhi, maka kemitraan kurang memberikan manfaat.

KEMITRAAN DAN EFEKTIVITAS PELAYANAN PUBLIK

Pada organisasi sektor publik, pengontrakan atau tender (*contracting-out*) dalam penyediaan barang dan jasa merupakan hal yang sudah sering dilakukan. Pengontrakan sebenarnya hanyalah salah satu bentuk kemitraan di antara model-model kemitraan yang lain. Mekanisme pengontrakan dalam penyediaan pelayanan publik marak dilakukan sejak dua dasawarsa terakhir yang hal itu tidak bisa dilepaskan dari munculnya pendekatan *New Public Management* yang menghendaki agar digunakan mekanisme pasar dalam pelayanan publik. Pengontrakan merupakan salah satu cara untuk menciptakan mekanisme pasar dalam sektor publik yang tujuannya adalah untuk memperbaiki efisiensi dan efektivitas pelayanan publik. Selain itu, mekanisme kontrak atau tender juga menjadi instrumen penting dalam sistem manajemen sektor publik yang berorientasi kinerja. Oleh karena itu, mekanisme kontrak dan tender telah menjadi trend manajemen pelayanan publik yang diadopsi oleh banyak negara, tidak hanya sektor publiknya tetapi juga sektor swasta juga mulai banyak mempraktikkan.

Agar mekanisme kontrak dan tender di pemerintah daerah tidak merugikan, maka kontrak tersebut perlu diorganisasi dengan mendasarkan hubungan pembeli-penyedia (*purchaser-provider*) antara pemerintah sebagai pembeli dan kontraktor sebagai penyedia. Oleh karena itu, posisi pembeli harus cukup kuat dalam menentukan spesifikasi kontrak dan sifat dari hubungan. Berbagai opsi harus dipertimbangkan terkait dengan bentuk kesepakatan, misalnya *lump-sum contracts*, *price-per-unit contracts*, bagi hasil (*shared profits*), dan sebagainya; tujuan kontrak, misalnya hanya untuk penghematan biaya saja (*cost saving*) ataukah juga perbaikan kualitas; biaya proyek (rencana anggaran belanja/RAB);

standar kinerja yang didasarkan pada standar pelayanan minimal; dan mekanisme penyelesaian perkara apabila terjadi wan prestasi.

Dalam sistem kontrak, pemerintah daerah juga tidak berarti tinggal diam dan duduk manis, tetapi berkewajiban untuk melakukan pengawasan kinerja terhadap kontraktor untuk memastikan bahwa standar kinerja yang ditetapkan telah dipenuhi. Penilaian terhadap manajemen risiko juga merupakan aspek penting dalam sistem kontrak. Selain itu, untuk mendapatkan partner yang baik, dalam proses kontrak tersebut pemerintah harus memiliki harga perhitungan sendiri (HPS) atau *owner estimate*, sebab jika hal ini tidak dimiliki maka pemerintah justru mengalami kerugian.

PENUTUP

Program kemitraan pemerintah daerah dengan pihak swasta dan sektor

ketiga serta dengan pemerintah daerah lain merupakan langkah strategis yang perlu dilakukan daerah dalam rangka mensinergikan pembangunan. Permasalahan masyarakat di daerah tidaklah mungkin diselesaikan sendiri oleh pemerintah daerah apalagi kalau hanya mengandalkan pada APBD saja. Pemerintah daerah dalam hal ini dapat menggunakan berbagai alternatif model kemitraan yang ada untuk mengoptimalkan pelayanan publik dan meningkatkan keajahteraan masyarakat. Namun perlu juga disadari bahwa kemitraan tidak berarti selalu memberikan keuntungan bagi pemerintah daerah. Setiap bentuk kemitraan mengandung potensi keuntungan dan kerugian. Oleh karena itu, perencanaan yang baik, manajemen risiko, dan penilaian mendalam tentang skema kemitraan mutlak harus dilakukan agar pemerintah daerah tidak dirugikan yang pada akhirnya masyarakatlah yang dirugikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bennett, John and Iossa, Elisabetta, (2005). *Delegation of Contracting in the Private Provision of Public Services*, Working Paper Series No. 05/125, Centre for Market and Public Organisation, University of Bristol, UK.
- Cox, Wendell, (1996). *Competitive Contracting for More Effective and Efficient Government*, Congressional Testimony before the Subcommittee on Civil Service - Committee on Government Reform and Oversight- United States House of Representatives.
- Flynn, Norman, (1997). *Public Sector Management*, 3rd Ed., London: Prentice Hall – Harvester Wheatsheaf.
- Hale, Judith, (2004). *Performance-Based Management: What Every Manager Should Do to Get Results*, San Francisco: Pfeiffer.
- Hughes, O. E. (1998). *Public Management and Administration*, 2nd Ed., London: MacMillan Press Ltd.
- Mahmudi, (2005). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Mardiasmo, (2002). *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta: Andi.
- Ministry of Finance, Singapore, (2004). *Public Private Partnership Handbook*, Version 1.
- Ministry of Municipal Affairs, British Columbia, (1999). *Public Private Partnership: A Guide for Local Government*.

- Muhammad, Fadel dan Mahmudi, (2006). “Tantangan dan Peluang Pemerintah Daerah Dalam Penanggulangan Kemiskinan,” Jurnal *UNISIA* No. 59/XXIX/1/2006.
- OECD, (1997). “Best Practice Guidelines For Contracting Out Government Services,” *PUMA Policy Brief* No. 2.
- Sciulli, Nick, (1998). *Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: Costing Concepts and Issues*, research paper presented at European Accounting Association 21st Annual Congress University of Antwerp, Belgium 6-8 April 1998.