

PELAYANAN PUBLIK : *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP* PERCEPATAN INFRASTRUKTUR DI INDONESIA 2005-2009

Oleh: Sri Suwitri, Eny Rachyuningsih, Cahyo Sasmito

ABSTRACT

Infrastructure development in Indonesia is among the most crucial public basic needs which should be met by the government, especially related to the characteristics of infrastructure investment which is categorized into non-recovery investment or investment in which the investors should not expect for the return. In 2005-2009 with 6.6% per year of economic growth, the government has to invest 700-1.300 billion rupiahs for infrastructure development, while the State Budget and the banks in the country could only provide 500 billion rupiahs. Therefore, financial gap then exist. To overcome this problem, the government should organize public private partnership with private sector aside from finding loan from other countries or donors as an effort of financing public service in infrastructure development.

Keywords: *infrastructure investment, public service, partnership.*

A. PENDAHULUAN

Bagaimana kita membangun infrastruktur kita? Di masa lalu, jalan, sistem air, dan infrastruktur yang lain dibiayai, dimiliki, dan dioperasikan di kebanyakan negara oleh badan-badan pemerintah kecuali sistem telepon dan sebagian besar sarana prasarana listrik di Amerika Serikat. Jusfitikasi implisit untuk praktek ini adalah bahwa infrastruktur sangat penting, memberikan keuntungan untuk banyak orang, tetapi juga membutuhkan banyak modal sehingga untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur pemerintah membutuhkan kerjasama dengan sektor privat. Fasilitas-fasilitas infrastruktur yang sangat vital harus didorong untuk menarik investasi terhadap proyek-proyek, diberi harga sesuai dengan

supply dan demand dan bukan politik, dioperasikan secara efisien, dan dijaga dalam kondisi yang baik, perijinan dimudahkan dan berbagai upaya menarik investor lainnya dengan lebih memperhatikan kepemilikan privat bukan kepemilikan pemerintah.

Lima tahun ke depan, fokus pembangunan infrastruktur dititikberatkan pada penyempurnaan struktur industri infrastruktur. Ini memungkinkan kerja sama antara pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha dalam mempercepat peningkatan efisiensi penyediaan infrastruktur.

Menyadari pentingnya infrastruktur dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, para pakar infrastruktur sepakat bahwa dalam

mendorong pembangunan infrastruktur, pemerintah sebagai pemain utama dalam sektor infrastruktur selayaknya menjaga kesinambungan investasi pembangunan infrastruktur dan memprioritaskan infrastruktur dalam rencana pembangunan nasional, sehingga infrastruktur dapat dibenahi baik secara kuantitas maupun kualitas. Pembangunan infrastruktur juga sepatutnya melibatkan pihak swasta dan masyarakat demi tercapainya pembangunan berkesinambungan, sehingga pemerintah lebih memfokuskan diri kepada penyediaan infrastruktur guna memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dan dunia usaha lebih dapat menyediakan infrastruktur yang dibutuhkan untuk menopang jalannya kegiatan ekonomi. Kerja sama pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat sangat penting, mengingat dalam lima tahun mendatang upaya percepatan penyediaan infrastruktur di Indonesia memerlukan berbagai inovasi.

Di negara-negara berkembang yang tidak memiliki banyak modal, guna memenuhi kebutuhan infrastruktur telah banyak dibantu kelompok swasta dalam membiayai, mendesain, membangun, mengoperasikan, dan bahkan memiliki infrastruktur. Fasilitas transportasi (jalan, jembatan, terowongan, sistem kereta api, pelabuhan dan bandara), sistem suplai air dan pabrik pengolahan air limbah, sistem telekomunikasi, pembangkitan listrik dan sistem distribusi, fasilitas

pembuangan limbah padat dan bahan berbahaya, diperluas, direhabilitasi, dioperasikan, dan dipelihara diseluruh dunia melalui kerja sama publik privat untuk memenuhi kebutuhan rakyat.

Melalui kerja sama publik-privat, diharapkan dunia usaha dapat membantu membangun infrastruktur yang bersifat *cost-recovery* (biaya investasi dapat diperoleh kembali), dimana permintaan masyarakat sangat tinggi dan sangat menunjang pembangunan ekonomi, seperti di bidang energi, telekomunikasi, transportasi, jalan tol, dan jaringan air minum di perkotaan.

Infrastruktur yang bersifat *noncost recovery* (biaya investasinya tidak dapat diperoleh kembali) pembangunan dan pemeliharannya menjadi tanggung jawab pemerintah, seperti pembangunan prasarana jalan, fasilitas keselamatan transportasi, sumber daya air dan irigasi, fasilitas kebersihan dan sanitasi lingkungan. Akan tetapi nilai investasi untuk jenis-jenis infrastruktur yang bersifat *noncost recovery* ini di Indonesia dalam lima tahun mendatang membutuhkan investasi sangat besar. Apalagi dengan pengalaman pahit kemandegan pembangunan infrastruktur yang terjadi pada masa krisis. Contoh krisis infrastruktur bisa dilihat dari belanja pemerintah yang terus menurun sejak tahun 1997. Tahun 1994 pemerintah untuk pembangunan infrastruktur masih mencapai 8 miliar dolar AS, tetapi, pada tahun

2002 hanya 1,5 miliar dolar AS. Tahun 2004 nilainya meningkat menjadi Rp. 19,8 triliun alias 2,2 miliar dolar AS, namun bila dibandingkan dengan anggaran belanja 1994, jumlahnya hanya seperempat lebih sedikit. Untuk mengatasi ketertinggalan pembangunan infrastruktur, untuk lima tahun ke depan (2004-2009), target investasi di bidang infrastruktur dipatok sebesar 150 miliar dolar AS alias Rp. 1.350 triliun. Karena itu Pemerintah membutuhkan kerjasama publik-privat untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur. Tujuh tahun terakhir ini pemerintah hanya mampu mengalokasikan anggaran antara 2 hingga 3 persen dari produk domestik bruto (PDB), sedang idealnya alokasi untuk infrastruktur ini dalam APBN adalah antara 4-8 persen dari PDB. Lima tahun ke depan (2010) diperkirakan pemerintah hanya sanggup menyediakan 17 persen dari total kebutuhan dana infrastruktur. Bila diukur dalam besaran APBN, investasi pemerintah itu (tidak termasuk bantuan luar negeri) di sektor infrastruktur sekitar 10 persen dari total APBN tiap tahunnya. Lima tahun mendatang untuk mencapai pertumbuhan ekonomi rata-rata 6,6 persen per tahun dibutuhkan dana investasi sekitar Rp. 700- Rp. 1.300 triliun hanya untuk membangun infrastruktur. Dari total kebutuhan dana investasi itu, yang dapat disediakan seluruh perbankan, lembaga keuangan nonbank, dan

APBN hanya sekitar Rp. 500 triliun. Ini berarti terjadi *financing gap* (kesenjangan pembiayaan) yang cukup besar, antara Rp. 200-Rp. 800 triliun. Untuk membangun infrastruktur pekerjaan umum, lima tahun ke depan diperlukan dana minimal Rp. 225 triliun, dan pemerintah hanya mampu menyediakan dana tidak lebih dari 127 triliun. Pembangunan jalan tol sepanjang 1.500 kilometer dalam kurun waktu yang sama dibutuhkan dana Rp. 90 triliun, untuk pengembangan jaringan telekomunikasi tahun 2005 dibutuhkan dana tak kurang dari Rp. 3 triliun. Kesenjangan pembiayaan pembangunan infrastruktur inilah yang menjadi masalah pemerintah. Selama kesenjangan masih terjadi, mustahil dilaksanakan percepatan pembangunan infrastruktur, yang pada gilirannya akan menghambat laju pertumbuhan ekonomi nasional. Karena itu, partisipasi dan kerja sama investor swasta sangatlah penting, terutama untuk mengisi gap dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur. Tentu saja, partisipasi itu harus dilakukan secara adil, transparan, kompetitif, dan akuntabel. Kerja sama dengan *Public-Private Partnership* (PPP) sangat dibutuhkan guna tercapainya pelayanan publik percepatan pembangunan infrastruktur yang berkualitas.

Kerjasama publik-privat dilakukan dengan cara : a) Mengoptimalkan potensi yang dimiliki oleh pengusaha nasional, b) Menarik dan

melibatkan investor asing, c) Pengembangan potensi dalam negeri dengan membentuk suatu institusi nonpemerintah dengan fungsi utama menutup kesenjangan pembiayaan, seperti *financial engineering* (rekayasa keuangan) yang antara lain berupa pengembangan instrumen *assets back securities* yang memungkinkan pelaksana/pemilik proyek menjamin pendapatan yang akan diterima dari proyeknya di masa mendatang, sebagai jaminan atas kredit pembangunan infrastruktur yang diterima saat ini. *Financial engineering* di Indonesia selama ini kurang berkembang yang menyebabkan industri dalam negeri juga kurang berkembang. Padahal, *financial engineering* merupakan

langkah awal yang penting dalam proses pembangunan infrastruktur untuk mengembangkan bentuk-bentuk pendanaan komersial dari dalam negeri, d) Pasar modal agar bisa lebih aktif turut serta membiayai proyek-proyek infrastruktur. Indonesia memiliki sangat banyak sumber daya alam dan tenaga kerja yang produktif, kemampuan Indonesia dalam mengelola proyek-proyek infrastruktur juga sudah mengalami banyak kemajuan. Hal ini cukup kondusif untuk menarik investor dari pasar modal.

Melihat kondisi infrastruktur Indonesia tahun 2005 akibat kemandegan di masa krisis (lihat tabel 1), dan kebutuhan Infrastruktur tahun 2005-2009 (lihat tabel 2), maka percepatan pembangunan infrastruktur tidak dapat ditunda lagi.

Tabel 1. Kondisi Infrastruktur 2005

No.	Jenis Infrastruktur	Kuantitas
1	Jenis sawah/ladang	6,8 juta ha
2	Irigasi rawa	1,8 juta ha
3	Jalan nasional	34.600 km
4	Jalan propinsi	46.500 km
5	Jalan kabupaten	241.000 km
6	Jalan kota	25.500 km
7	Jalan tol	606 km
8	Air bersih	51 juta orang
9	Perbaikan sarana lingkungan	21.000 ha

Sumber : BAPPENAS 2005

Tabel 2. Kebutuhan Infrastruktur 2005-2009

	Jenis Infrastruktur	Kuantitas
1	Irigasi sawah/ladang baru	700 ribu ha
2	Rehabilitasi jaringan irigasi	2,6 juta ha
3	Pengelolaan jaringan irigasi	5,1 juta ha
4	Jalan arteri primer	12.000 km
5	Jalan propinsi	2.400 km
6	Jalur kabupaten	81.700 km
7	Jembatan	266 km
8	Jalan tol	1.500 km
9	Jalur baru kereta api	645 km
10	Sambungan telepon tetap	16 juta SST
11	Listrik Jawa-Madura-Bali	7.905 MW
12	Listrik luar Jawa-Madura-Bali	4.362 MW

Sumber : BAPPENAS, 2005

Guna mengatasi keterbatasan dana dan pembiayaan percepatan infrastruktur 2005-2009, maka pemerintah menyelenggarakan Pertemuan Puncak Infrastruktur (*Infrastructure Summit*) di Jakarta, Januari 2005. Pemerintah menawarkan 91 proyek infrastruktur senilai 22,5 miliar dolar AS atau setara dengan Rp. 202,5 triliun pada tahap pertama dengan dukungan Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan lain-lain. Tender terbuka dilakukan mulai pertengahan 2005. Badan-badan dunia seperti Bank Dunia (*World Bank*) memberikan bantuan dengan mensyaratkan agar Pemerintah Indonesia menawarkan perlakuan sama pada pengusaha nasional maupun pengusaha asing, tidak boleh lagi ada pemberian proteksi pemerintah seperti yang selama ini terjadi.

Permasalahan yang dihadapi adalah “Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik untuk percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia tahun 2005-2009 dengan bantuan Model *Public-Private Partnerships (PPP)* ?”

B. PEMBAHASAN

1. Pelayanan Publik Dan *Public-private Partnerships*

Terdapat beberapa jenis barang atau jasa, yaitu: a) murni barang publik (*pure public goods*). Barang atau jasa yang hanya boleh disediakan oleh pemerintah (*pure public goods*); b) murni barang privat (*private goods*). jenis barang ini penyediaannya sepenuhnya dikelola masyarakat (*private goods*); c) barang tool (*tool goods*) dan barang kolektif (*Collective goods*). Jenis ketiga ini penyediaannya bersifat

campuran antara pemerintah dan masyarakat. Sebagai konsekwensi dari pembagian jenis barang dan jasa tersebut, Savas (1994) mengemukakan 10 model hubungan pemerintah dan masyarakat dalam pelayanan, yaitu:

- a. *Government Services*, dalam model ini pemerintah sepenuhnya menetapkan kebijakan, pendanaan serta penyedia pelayanan. Contoh: pelayanan pertanahan;
- b. *Government Vending*, dalam model ini Pemerintah sebagai penyedia pelayanan, sedangkan kebijakan dan konsumen sepenuhnya berasal dari konsumen, yaitu masyarakat atau organisasi masyarakat. Contoh layanan seperti ini adalah kegiatan masyarakat (seperti festival band) yang memerlukan pengamanan dari pemerintah (dalam hal ini: polisi);
- c. *Intergovernment agreement*. Yaitu kerjasama antara pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya. Contoh: pengelolaan sampah bersama antara beberapa pemda;
- d. *Contrac*, adalah pemerintah menetapkan kebijakan dan biaya, pelaksana pihak lain, sedangkan masyarakat menjadi konsumen. Contoh pelayanan ini, seperti pembangunan jalan yang dikontrakkan ke kontraktor swasta;
- e. *Franchise*, adalah pemerintah menetapkan kebijakan publik, swasta sebagai penyedia (produsen) pelayanan, sedangkan masyarakat berperan sebagai konsumen yang harus membayar pelayanan publik yang di konsumsinya. Contoh: pelayanan taksi;
- f. *Grant*, Yaitu pemerintah dan masyarakat yang menetapkan kebijakan dan sekaligus yang membiayai pelayanan ini. Sedangkan swasta yang menjadi penyedia pelayanan. Biaya yang dikeluarkan pemerintah dianggap sebagai subsidi;
- g. *Voucher*, dalam model ini kebijakan atau aturan main ditetapkan oleh masyarakat sebagai konsumen, sedangkan pemerintah memberikan subsidi dan swasta yang menyediakan pelayanan;
- h. *Market*, dalam model ini, konsumen menetap aturan main dan membiayai semua layanan yang disediakan, sedangkan swasta memberikan layanan. Pemerintah sama sekali tidak berperan;
- i. *Voluntary*, dalam model ini pemerintah dan swasta tidak berperan apapun, semua penyediaan pelayanan disenggarakan oleh lembaga-lembaga masyarakat (seperti LSM atau organisasi masyarakat);
- j. *Self Services*, dalam model ini baik pemerintah, swasta, atau lembaga masyarakat tidak berperan apa-apa, semua penyediaan pelayanan dan

pembiayaan dilakukan langsung oleh masyarakat.

Pembagian sepuluh (10) model penyediaan pelayanan diatas, Savas membagi pelaku-pelaku yang dapat saling berhubungan yaitu: pemerintah daerah, pemerintah daerah lain, swasta, organisasi masyarakat dan masyarakat. Fungsi pelaku-pelaku tersebut adalah: menetapkan kebijakan atau aturan main, pembiayaan, penyedia atau produsen pelayanan.

Pelayanan merupakan proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Tahun 1980, konsep kualitas mulai dimasukkan dalam pembahasan tentang pelayanan. (*Gronroos* dalam

Scheuing, 1993). Kualitas dimasukkan dalam pelayanan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan para pelanggan, mencapai harapan atau persepsi kualitas pelayanan yang diukur dari kepuasan konsumen atau yang dikenal sebagai *ServQuel* (*Parasuraman*, dkk, 1985).

Masuknya kualitas dalam pelayanan merupakan akibat dari pertemuan dua kebutuhan, yaitu kebutuhan publik untuk mendapatkan pelayanan dan kebutuhan manajemen untuk menyediakan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan publik. Hubungan dari kedua hal tersebut memunculkan beberapa prinsip dalam manajemen pelayanan publik, yaitu:

No	Prinsip-prinsip	Titik Perhatian	
1.	Persamaan keuntungan dan logika usaha	Pelanggan merasakan kualitas pelayanan sehingga memberikan keuntungan	Keputusan terhadap efisiensi ke dalam maupun keluar harus terintegrasi secara hati-hati.
2.	Kewenangan dalam pengambilan keputusan	Pengambilan keputusan harus didesentralisasikan sedapat mungkin antara organisasi dan pelanggan	Beberapa keputusan penting yang strategis harus dibuat terpusat
3.	Fokus pengorganisasian	Organisasi harus terstruktur dan berfungsi sehingga tujuan utama untuk menggerakkan sumber-sumber dapat mendukung garis depan operasional	Hal ini sering menuntut kesederhanaan organisasi dengan tanpa penempatan bagian-bagian yang tidak terlalu dibutuhkan.

No	Prinsip-prinsip	Titik Perhatian	
4.	Kontrol pengawasan	Pemimpin dan pengawas harus memperhatikan pada dorongan semangat dan dukungan kepada pegawai.	Prosedur pengawasan yang jeli namun tidak berbelit-belit/rumit.
5.	Sistem ganjaran (<i>rewards</i>)	Wujud kualitas yang dirasakan pelanggan merupakan fokus dari sistem ganjaran.	Semua bidang yang relevan seharusnya dipertimbangkan,
6.	Fokus pengukuran	Kepuasan pelanggan dengan kualitas pelayanan harus menjadi fokus dari pengukuran yang ingin dicapai	Untuk memonitor produktivitas dan efisiensi internal, kriteria pengukuran ke dalam perusahaan dapat digunakan sebaik mungkin, dengan mendominasikannya untuk pencapaian kepuasan pelanggan.

Sumber : Scheuing, 1993

Pelayanan sebagai produk harus berorientasi pada pelanggan. Interaksi antara pelanggan dengan petugas pemberi layanan serta hasil terbaik yang diterima pelanggan (kualitas produk dan kualitas hasil) harus juga diperhitungkan. Perencanaan dan pemasaran kepada pelanggan bukan hanya sekedar sebuah kemasan layanan, melainkan keseluruhan produk penawaran layanan yang memperhatikan 4 tahap : 1) Membangun konsep pelayanan, 2) Membangun bentuk dasar pelayanan, 3) Membangun sebuah

penawaran layanan plus, 4) Membangun kesan dan hubungan; dengan memperhatikan 3 kelompok pelayanan: 1) Layanan pokok (*core service*), 2) Layanan penunjang (*facilitating services and goals*); dan 3) Layanan tambahan (*supporting services and goals*).

Pelayanan pokok (*core services*) adalah hal dasar yang mutlak harus ada untuk pasar. Agar bisa digunakan, membutuhkan peran layanan penunjang (*facilitating service*), layanan yang tidak berhubungan langsung dengan peranan layanan pokok. Contoh,

sebuah loket yang menyediakan tiket kereta api bagi calon penumpang, juga membutuhkan arena dan petugas parkir, calon penumpang yang mengantri tiket merasa tenang meninggalkan kendaraan/mobil mereka. *Supporting service* berfungsi mirip dengan layanan penunjang, tetapi untuk misi yang berbeda. *Supporting service* tidak untuk melengkapi pelayanan inti, melainkan digunakan untuk peningkatan nilai atau untuk membedakan antara pelayanan yang saling bersaing. Contoh, *brosure* berperan menginformasikan berbagai fasilitas dan kemudahan bagi calon penumpang kereta api sehingga mereka membeli tiket melalui loket dan tidak melalui calo.

Pembangunan ketiga produk layanan dalam majemen pelayanan perlu memperimbangkan tiga komponen yaitu: a) Keterjangkauan pelayanan, b) Interaksi dengan organisasi pelayanan, dan c) Partisipasi konsumen/pelanggan. Ketiga komponen tersebut dikombinasikan dengan ketiga bentuk dasar pelayanan akan menjadi sebuah nilai tambah pelayanan (pelayanan plus).

Dimasukkannya partisipasi pelanggan sebagai bagian dari manajemen pelayanan, maka pelanggan tidak saja mengkonsumsi kepuasan pelayanan tetapi mereka juga bagian dari produsen kepuasan yang akan dikonsumsi. Model inilah yang disebut *Public-Private Partnership (PPP)*.

PPP adalah bentuk spesifik dari pengaturan sosial politik terhadap bentuk kerjasama oleh aktor dalam sektor publik dan sektor swasta. Perhatian yang semakin besar dalam kerjasama antara aktor publik dan privat merupakan re-apresiasi peran-peran yang dimainkan oleh sektor publik (khususnya administrasi publik) dengan sektor privat (khususnya komunitas bisnis) di bawah pengaruh perubahan ekonomi, sosial, politik, dan kultural.

Fenomena PPP dicirikan dalam arti organisasi sebagaimana dalam arti pengorganisasian, dengan perhatian diberikan pada aspek-aspek proses struktural dan dinamika PPP, jaringan publik-privat dan teori *governance*. Dalam arti sempit, PPP secara legal merupakan bentuk-bentuk formal dari kooperasi antara pihak publik dan privat (*joint-venture*), dan secara luas mencakup platform konsultatif yang tidak terlalu formal.

Motif PPP (Public Privat Patnership)

Analisis skor aplikasi aktual PPP, seperti sejak tahun delapan puluhan, telah mengidentifikasi dua motif utama PPP. Pertama, adalah motif finansial ekonomi untuk aplikasi PPP. Ini berkenaan dengan kapasitas keuangan pemerintah yang terbatas untuk berinvestasi. Ketika pemerintah menghadapi deficit anggaran, sektor privat menunjukkan surplus anggaran, khususnya dalam kasus investor institusional. Moti yang kedua

adalah interdependensi antara sektor publik dengan privat. Privat mendapatkan benefit dari kebutuhan pemerintah akan partisipasi dalam investasi yang memberikan banyak keuntungan. Pada level makro, terdapat pengakuan diantara pemerintah dan sektor swasta mengenai kebutuhan untuk menyalurkan dan bahkan mengeksploitasi interdependensi.

Sektor publik dan sektor privat meskipun berinterdependensi, kadang memiliki karakteristik, kualitas dan kepentingan yang berbeda. Pemerintah akan memberikan perhatian khusus pada pertimbangan sosial, sedangkan privat berpihak pada pasar komersial. Pemerintah memiliki komitmen pada aturan-aturan spesifik, seperti prinsip umum administrasi, dimana pihak pasar akan mengikuti aturan pasar, sedangkan sektor privat lebih mengutamakan hasil. Pemerintah memiliki organisasi yang tidak terlalu fleksibel, organisasi yang lebih hirakis, mekanisme kontrol yang lebih besar daripada pihak privat atau pasar.

Kontradiksi ini semakin mendesak kemunculan PPP sebagai posisi sentral antara pemerintah dan privat dengan memperhatikan pada aspek-aspek organisasi, keuangan, dan politik-administrasi.

Manifestasi dari PPP berupa hubungan pemerintah dan privat dari yang sangat longgar, sebagaimana dalam kasus konsultasi non komersial, sampai hubungan yang

kuat, dimana hubungan diuraikan secara kontraktual, atau bahkan badan korporat bersama dibuat. Dengan memperhatikan aspek-aspek hukum, kedua belah pihak dapat memilih beberapa bentuk kooperasi dari hukum publik sampai hukum privat.

Interdependensi dan konvergensi tujuan-tujuan publik-privat bukan hanya membutuhkan payung hukum dalam bekerjasama tetapi juga membutuhkan adanya jaringan dan adanya broker. Sebuah jaringan dimana berbagai pihak bertemu satu sama lain secara informal menciptakan kesempatan untuk mengembangkan saluran komunikasi yang terbuka dan situasi konsultasi. Kadang kebutuhan jaringan masih belum cukup dan membutuhkan broker yaitu sebagai pihak yang independen, bertindak sebagai perantara atau fasilitator antara publik-privat.

PPP sangatlah dinamis dan harus menciptakan kondisi administrasi yang baik, ketika berhubungan dengan partisipan, struktur kekuasaan dan aturan main yang ditujukan untuk memberikan keadilan, tanggung jawab dan kontinuitas organisasi publik-privat.

PPP dikatakan sukses dari perspektif pemerintah, apabila tidak hanya merujuk pada aplikasi hukum dalam arti formal, tetapi juga menempatkan Pemerintah sebagai pelindung kepentingan umum, sehingga pemerintah tidak kehilangan perhatian pada

kepentingan yang ingin dilayani dan kepentingan seluruh orang dan organisasi yang secara langsung atau tidak langsung dipengaruhi oleh PPP. Di sisi lain, perspektif swasta menuntut pemerintah harus memperhatikan kondisi-kondisi untuk orientasi komersial. PPP berperan mengkoordinasikan organisasi pemerintah yang terkait dengan memperhatikan berbagai kepentingan.

2. Pelayanan Publik : *Public-private Partnerships* Dalam Pembangunan Infrastruktur

Kebutuhan akan PPP dalam pembangunan infrastruktur semakin meningkat, bukan hanya di negara-negara bekas komunis, negara-negara berkembang yang tidak memiliki banyak modal, tetapi juga di negara-negara bagian dan pemerintahan lokal di AS, dikarenakan kebutuhan dana pembangunan infrastruktur telah melampaui suplai dana publik konvensional. Implikasinya, kita semakin banyak melihat banyak grup privat membiayai, mendesain, membangun, mengoperasikan, dan bahkan memiliki infrastruktur melalui *partnership* publik-privat. Fasilitas transportasi (jalan, jembatan, terowongan, sistem kereta api, pelabuhan, dan airport), sistem suplai air dan pabrik pengolahan air limbah, sistem telekomunikasi, pembangkitan listrik dan sistem distribusi, fasilitas pembuangan limbah padat dan bahan berbahaya, diperluas,

direhabilitasi, dioperasikan, dan dipelihara diseluruh dunia, dengan lebih mengandalkan sektor privat daripada negara untuk memenuhi kebutuhan rakyat.

Keuntungan privatisasi infrastruktur mengacupada beberapa alasan yaitu : kurangnya keahlian, penghematan *capital*, dan penghematan biaya operasional, implementasi menjadi lebih cepat, pemberian layanan yang lain yang tidak tersedia, menyelesaikan masalah-masalah politik dan buruh, dan *sharing* resiko. Sektor privat juga membantu pemerintah memenuhi kebutuhan infrastruktur dengan: 1) Membantu mengidentifikasi dan mengembangkan fasilitas yang didesain secara inovatif, dibiayai *user*, dan fasilitas yang memberikan keuntungan, serta fasilitas yang membutuhkan rehabilitasi, renovasi, atau ekspansi, mencari dan menjalankan proyek-proyek baru yang akan memenuhi kebutuhan publik pada harga yang mampu dibayar oleh publik dan proyek yang jika tidak didanai privat harus menunggu sampai dana pemerintah siap; 2) Melibatkan sponsor privat dan pemberi pinjaman komersial yang berpengalaman, sehingga menjamin review yang mendalam mengenai feasibilitas teknis dan finansial untuk proyek itu; 3) Mengakses pasar *capital* privat untuk menambah atau membantu sumber pemerintahan yang sulit untuk didapatkan; 4) Membangun dengan lebih cepat dan hemat biaya

daripada yang bisa dilakukan oleh pemerintah; 5) Mengoperasikan fasilitas secara lebih efisien daripada yang bisa dilakukan oleh pemerintah, dengan tetap memenuhi standar regulasi; 6) Pembayaran pajak perusahaan privat memberikan sumber pendapatan pajak yang baru; 7) Menerima resiko ; 8) Mentransfer teknologi dan melatih personel pemerintah selama rangkaian proyek.

Peran vital pemerintah adalah mengidentifikasi dan merencanakan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan fundamental untuk proyek infrastruktur tertentu, mengeinvestigasi feasibilitas proyek, menjalankan banyak sekali proyek-proyek yang terlibat dalam kontrak, memberikan hak monopoli, mengatur harga untuk kepentingan publik, membuat dan memonitor standar kinerja, dan memberikan kontribusi pada pembiayaan.

Partnership publik – privat untuk infrastruktur ada dalam terminologi, berbentuk kontrak, *franchise*, dan *divestmen*, dan dalam bentuk lain berupa:

a) Departemen pemerintah: Metode tradisional untuk menyediakan layanan berbasis infrastruktur secara langsung melalui departemen pemerintah. Pemerintah, yang memiliki fasilitas, bertanggung jawab untuk mendesain, membiayai, membangun, dan mengoperasikannya. Sebuah contoh umumnya adalah departemen air kota (*municipal*); b) *Otoritas publik* : Dalam negara

maju dan berkembang otoritas publik untuk jasa pembangkit listrik, air, transportasi, dan telekomunikasi. Ini direformasi dengan komersialisasi dan korporatisasi. Maksud dari perubahan ini adalah mencapai efisiensi dan akuntabilitas dan memiliki entitas yang bertindak seperti badan bisnis bukan badan politik; c) Kontrak jasa: Jasa tertentu yang berhubungan dengan infrastruktur bisa dikontrakkan keluar ke perusahaan swasta. Contohnya adalah, tiket, kebersihan, dan katering untuk *rail road*, pembacaan meter, billing, dan tagihan air, dan pembersihan dan pembuangan salju dari jalan publik; d) Kontrak operasi dan pemeliharaan atau leasing : *Partner privat* mengoperasikan dan memelihara fasilitas yang dimiliki publik di bawah kontrak manajemen dengan pemerintah yang mensponsori, yang memiliki fasilitas itu. Susunan ini sama dengan kontrak jasa, tetapi dalam kasus ini partner privat memiliki tanggung jawab keseluruhan untuk mengoperasikan dan memelihara sistem itu dan membuat keputusan operasi harian, perusahaan ini tidak menanggung resiko modal. Tujuannya adalah efisiensi dan efektivitas layanan yang lebih baik; e) Koperasi : Asosiasi koperasi yang non profit, sukarela, bertanggung jawab atas jasa itu. Koperasi desa di negara-negara yang beragam seperti AS, Kanada, dan Finlandia secara sukses memperluas sistem telepon; f) Menyewakan (Lease) - Membangun-

Mengoperasikan : Sebuah perusahaan privat diberi *lease* jangka panjang untuk mengembangkan dan mengoperasikan sebuah fasilitas. Perusahaan ini mendapatkan keuntungan dari investasinya ditambah *return* yang besar pada masa *lease* dan membayar biaya sewa; g) Membangun-mentransfer-mengoperasikan (BTO) : Developer privat membiayai dan membangun sebuah fasilitas dan, pada saat penyelesaian, mentransfer kepemilikan legal ke agensi pemerintah yang mensponsori. Agensi ini kemudian menyewakan fasilitas ini kembali ke developer di bawah *lease* jangka panjang dimana developer ini mengoperasikan fasilitas dan memiliki kesempatan untuk mendapatkan keuntungan dari investasinya; h) Membangun-mengoperasikan-mentransfer (BOT) : Developer privat dihargai atas sebuah *franchise* untuk membiayai, membangun, memiliki, dan mengoperasikan sebuah fasilitas, dan mengumpulkan *fee user* untuk periode tertentu, setelah kepemilikan fasilitas ditransfer ke sektor publik; i) *Wraparound addition* : Developer privat membiayai dan membangun tambahan pada fasilitas publik yang ada, dan kemudian mengoperasikan fasilitas gabungan untuk periode tertentu atau sampai dia merecover biaya plus *return* yang cukup besar dari modal yang diinvestasikan; j) Membeli-membangun-mengoperasikan (BBO) : Fasilitas publik yang ada dijual ke partner privat yang

merenovasi atau memperluasnya dan mengoperasikannya selamalamanya di bawah sebuah *franchise*; k) Membangun – memiliki – mengoperasikan (BOO) : Developer privat membiayai, membangun, memiliki, dan mengoperasikan fasilitas di bawah *franchise*, yang menjadi subyek batasan regulasi untuk harga dan operasi.

Publik-privat *partnerships* (PPP) akan menghadapi sejumlah isu – isu strategik: peran dari pihak – pihak yang berbeda, kompetisi, regulasi, resiko, perolehan, dan pembiayaan. Tanggung jawab untuk peran dan fungsi penting harus dialokasikan: memiliki aset, memberikan pembiayaan *capital*, pemberian modal kerja, membuat investasi tambahan, mengoperasikan dan memelihara fasilitas, menjalankan otoritas manajemen harian, dan menanggung resiko komersial. Dalam kompetisi, benefit dari kompetisi adalah: biaya yang lebih rendah, harga yang lebih rendah, inovasi yang lebih besar, investasi yang lebih besar, dan layanan yang lebih baik.

Layanan berbasis infrastruktur sering dikecam sebagai monopoli alami dan hanya *franchise* eksklusif yang akan sukses, karena stabilitas dan profit yang lebih tinggi adalah prasyarat investasi. Untuk menghindari kondisi tersebut, dalam segala event, konsesi infrastruktur yang diprivatisasi harus didukung regulasi pemerintah yang efektif, yang harus didasarkan pada sistem yang

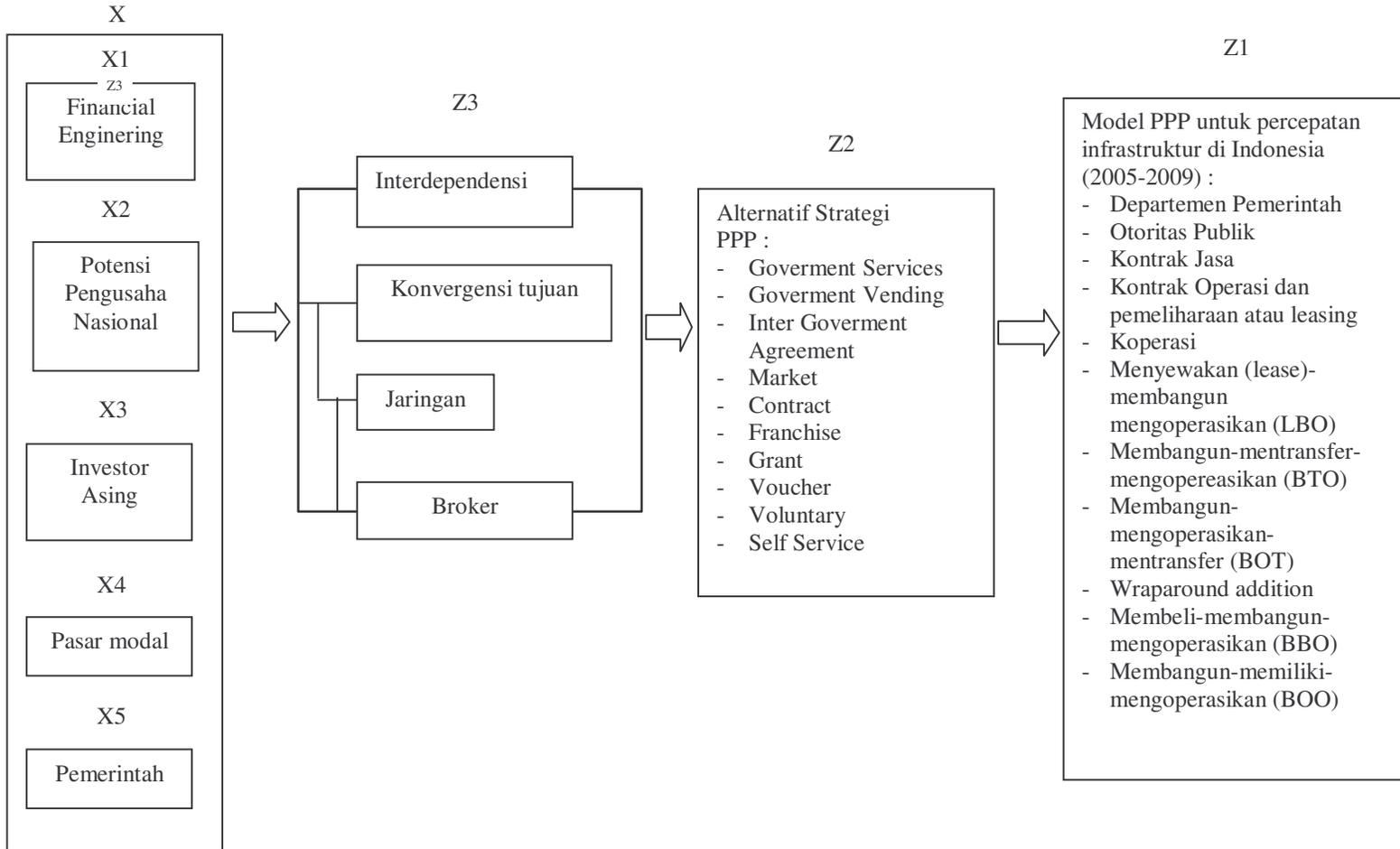
stabil dan terpercaya yang bisa dilaksanakan dalam hubungannya dengan hak property, kontrak, perselisihan, dan liabilitas.

Privatisasi infrastruktur mempresentasikan resiko yang signifikan yang disharing diantara partner publik dan privat. Bersama dengan resiko ada reward dan tanggung jawab yang dialokasikan sesuai dengan itu. Biaya proyek keseluruhan diminimalkan jika setiap resiko dibebankan pada partner yang bisa menanganinya dengan baik. Resiko yang dihadapi adalah: a) resiko *cost overrun* adalah resiko dimana *delay* konstruksi, perubahan desain, penemuan masalah site yang terlambat, kegagalan untuk mendapatkan ijin dan seterusnya akan menyebabkan biaya yang lebih tinggi dari perkiraan; b) Resiko finansial : Resiko cakupan layanan hutang adalah resiko bahwa operasi aliran kas tidak cukup untuk mengcover pembayaran *principal* dan bunga yang dibutuhkan untuk hutang yang digunakan untuk membiayai proyek itu; c) Resiko politik : Resiko regulasi *rate* adalah resiko bahwa regulator pemerintah tidak akan memberikan peningkatan *rate* yang cukup atau yang tepat waktu untuk bisa memberikan *return on investmen* yang besar, atau bahkan memerintahkan untuk mengurangi *rate*.

Tiga prosedur *bidding* dapat digunakan dalam memilih partner

privat, yaitu : a) *Procurement* yang diiklankan. Sponsor publik menerbitkan dan mengiklankan sebuah undangan untuk memberikan tawaran, mengevaluasi tawaran, dan mengeliminasi tawaran yang gagal memenuhi persyaratan yang dikatakan, dan memberi kontrak pada penawar yang memenuhi kualifikasi; b) Negosiasi kompetitif. Sponsor menerbitkan sebuah *request* untuk proposal (RFP), menerima dan mengevaluasi proposal, bernegosiasi dengan penawar dan memberikan kontrak pada yang memiliki proposal terbaik, meski tidak harus dengan biaya yang paling rendah; c) *Procurement* tiga langkah. Sponsor publik pertama menerbitkan permintaan kualifikasi (RFQ) dan menyelidiki kondisi keuangan untuk perusahaan privat untuk memastikan kemampuan pihak privat dalam menyelesaikan proyek. Langkah kedua adalah meminta pada mereka yang memenuhi kualifikasi, proposal teknis dan ekonomi- dalam amplop yang terpisah. Proposal teknis yang memilikis kor di bawah *cut off* dieliminasi dan amplop dengan proposal ekonomi di buka, kontrak di berikan pada penawar dengan proposal terbaik, yang seimbang antara kebaikan harga dan teknis.

Secara skematis PPP dan pelayanan publik percepatan infrastruktur adalah :



3. **Pelayanan Publik : *Public-private Partnerships* Dalam Percepatan Pembangunan Infrastruktur Di Indonesia 2005-2009**

Kemandegan pembangunan infrastruktur di masa krisis di Indonesia membutuhkan aksi percepatan pembangunan infrastruktur di tahun 2005-2009. Kerjasama publik-privat (PPP) dibutuhkan untuk mengatasi pendanaan. Pemerintah menawarkan 91 proyek infrastruktur senilai 22,5 miliar dolar AS atau setara dengan Rp. 202,5 triliun, untuk tahap pertama, dengan dukungan Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan lain-lain. Tender terbuka dilakukan mulai pertengahan 2005.

Bantuan luar negeri telah ada, namun dalam PPP bantuan luar negeri timbul masalah baru yaitu siapkah pengusaha nasional bersaing dengan pengusaha asing? Ada Pameo Kuno tentang pengusaha Indonesia : jago kandang. Mereka lebih memilih besar di dalam negeri ketimbang mencoba peruntungan dengan bersaing di negeri orang. Akibatnya mereka selalu tertinggal dibanding pengusaha asing. Terlebih, sudah sejak lama pengusaha nasional seperti anak manja : selalu meminta proteksi pemerintah. Era proteksi ini sudah dimulai sejak program Benteng pada masa Presiden Soekarno, hingga pemberian kredit murah untuk pengusaha-pengusaha

kroni Presiden Soeharto. Persoalannya, apakah pengusaha nasional juga berharap perlakuan serupa terus dipertahankan setelah Pertemuan Puncak Infrastruktur (*Infrastructure Summit*) di Jakarta, Januari 2005? Pemerintah sendiri agaknya akan menolak memberi proteksi berdasar tekanan badan-badan dunia seperti Bank Dunia. Pemerintah menawarkan perlakuan sama pada pengusaha nasional maupun pengusaha asing. Siapkah pengusaha nasional mengambil tawaran pemerintah dengan mengalahkan penawaran perusahaan asing?

Tugas PPP adalah berlaku adil terhadap berbagai kepentingan. Upaya yang perlu dilakukan PPP adalah Pemerintah tidak memberikan proteksi pada pengusaha nasional namun tetap memberikan dukungan berupa : Pertama, pemerintah mempermudah perizinan. Kedua, memberikan dorongan bagi pengusaha nasional seperti pemerintah proaktif membantu pengusaha nasional guna mendapatkan kemudahan akses ke bank pemerintah untuk permodalan, dimana permodalan merupakan kendala terbesar dalam kompetisi merebut proyek dari pengusaha asing; pemerintah mencegah proyek-proyek yang ditawarkan pemerintah jatuh ke tangan pengusaha kroni. Baik kroni politik maupun kroni birokrat pembuat tender. Sudah menjadi rahasia umum bila pengusaha nasional yang mendapatkan proyek, lebih

disebabkan faktor kedekatan pada pejabat terkait, bukan karena faktor kemampuan teknis.

Pengusaha nasional tidaklah kalah bersaing dengan pengusaha asing dalam kemampuan teknis. Paling tidak, bidang-bidang infrastruktur yang masih bisa dilakukan adalah di sektor proyek pembangunan jalan, pembangunan pelabuhan, dan pembangunan gedung-gedung tinggi. Transparansi perlu ditumbuhkan dalam PPP. Faktor transparansi merupakan penyebab kegagalan pengusaha nasional bersaing dengan pengusaha asing. Peraturan tender sebaik apa pun yang dibuat pemerintah tak akan berarti apa-apa tanpa transparansi. Tanpa transparansi, seluruh proyek infrastruktur dapat dipastikan akan jatuh ke pengusaha-pengusaha kroni.

Dukungan PPP diupayakan dengan cara pemerintah mewujudkan kepastian peraturan yang mendorong perusahaan kontraktor untuk menjadi pengusaha spesialis, bukan pengusaha generalis. Sebab, menjadi pengusaha spesialis sebenarnya lebih menguntungkan ketimbang menjadi pengusaha generalis. Dengan menjadi pengusaha spesialis, setiap pengusaha bisa lebih fokus untuk membangun efisiensi dalam tubuh perusahaan. Bila efisiensi sudah tercipta, maka perusahaan itu akan jauh lebih kompetitif.

Peran PPP dalam menciptakan berbagai peraturan itulah dapat

mengatasi keteringgalan pengusaha nasional dalam persaingan global.

C. PENUTUP

Upaya-upaya yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik Percepatan Infrastruktur diwujudkan dalam bentuk Publik Privat Partnership dimana adanya koordinasi atau kerja sama antara Pemerintah, Investor Asing, Pasar Modal, *Financial*. Sektor privat merupakan salah satu sektor yang sangat berperan membantu pemerintah dalam mengatasi kebutuhan infrastruktur. Kerjasama sektor publik dan sektor privat dalam pelayanan publik infrastruktur sangat tepat menggunakan model *Public Private Partnerships*. Ketika hutang luar negeri menjadi pemecahan masalah *financial gap*, muncullah masalah baru yaitu ketidakmampuan pengusaha nasional untuk bersaing dengan pengusaha asing. Pelayanan publik yang mengutamakan kepentingan publik termasuk didalamnya kepentingan pengusaha nasional dapat teratasi dengan model Pelayanan Publik, *Public Private Partnerships*.

DAFTAR PUSTAKA

Otonomi, Media. 2005. *Percepatan Infrastruktur, Nafsu Besar Tenaga Kurang*, No. 8, Tahun I. Jakarta : PT.Visi Gagasan Komunikatif.

- Parasuraman, A, V.A. Zeithaml. & L.L. Berry. 1985. Conceptual Model of Service Quality an Its Implication for future researh, *Journal of Marketing*.
- Savas, ES. 1994. *Privatization: The Key to Better Government*. New York : Seven Bridges Press, LCC.
- Scheuing, E. Eberhard. & Christopher F.W. 1993. *Service Quality Handbook*. New York : Amacom.
- . 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New Jersey : Chatam House Publisher.