

TESIS

***PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP* DALAM
PENGEMBANGAN PARIWISATA DI KABUPATEN TORAJA
UTARA**

Disusun dan diajukan oleh

MUHAMMAD HIDAYAT DJABBARI

E012191006



**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2021

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

***PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP* DALAM PENGEMBANGAN
PARIWISATA DI KABUPATEN TORAJA UTARA**

Disusun dan diajukan oleh
MUHAMMAD HIDAYAT DJABBARI
E012191006

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **30 April 2021**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,

Prof. Dr. Alwi, M.Si.
Nip. 196310151989031006

Pembimbing Pendamping,

Dr. Suryadi Lambali, MA.
Nip. 195901181985031006

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,

Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
Nip. 196012311986011005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. H. Armin, M.Si.
Nip. 196511091991031008

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Muhammad Hidayat Djabbari
NIM : E012191006
Program Studi : Administrasi Publik
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul, ***Public Private Partnership Dalam Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Toraja Utara.***

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain bahwa Tesis yang saya tulis ini benar benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 30 April 2021
Yang menyatakan,



Muhammad Hidayat Djabbari

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum wr. wb.

Alhamdulillah, Dengan kerendaran hari dan rasa syukur tiada hentinya penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-nya serta nikmat ilmu sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul: **“Public Private Partnership dalam Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Toraja”**. Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister (S2) pada Program Magister Pascasarjana Administrasi Public Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Salam dan shalawat senantiasa tercurah kepada junjungan baginda Nabiullah Muhammad SAW. Nabi yang oleh Michael H. Hart dituliskannya dalam urutan pertama 100 tokoh paling berpengaruh di dunia, nabi yang menjadi suri tauladan bagi seluruh umat manusia.

Pelaksanaan dan proses penyusunan tesis ini tentunya penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan karena keterbatasan ilmu dan kemampuan yang dimiliki. Sehingga penulis terbuka, dengan senang hati menerima saran dan kritikan yang bersifat membangun untuk perbaikan karya ini kedepannya. Penyelesaian tesis ini tentu banyak pihak yang berpartisipasi baik materi maupun non-materi, maka melalui kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada orang-orang yang telah membantu penulis, terutama ucapan terimah kasih kepada **kedua orang tua penulis (Djabbari dan Suharang)** yang telah merawat dan membesarkan serta

senantiasa mendidik, mendukung dan mendoakan penulis hingga detik ini. Untuk **Ibunda** tercinta penulis sangat berterima kasih, penulis yakin ibunda sedang mendoakan kesuksesan dan menunggu anaknya (penulis) didalam surga, semoga ibunda mendapat derajat yang paling tinggi disisinya dan kelak kita dipertemukan didalam surganya. Untuk **Ayahanda** tercinta terimah kasih banyak atas kasih sayang yang telah diberikan, doa, nasehat dan semangat yang telah diberikan, semoga ayahanda selalu diberikan kesehatan, umur yang panjang dan selalu dilindungi oleh Allah SWT. Jasa-jasa Ibunda dan Ayahanda tentu tidak bisa dinilai dengan apapun dan tidak akan pernah bisa rampung jika dituliskan dalam buku. Namun, sebagai anak, penulis senantiasa hanya bisa memberikan kebahagiaan dan mendoakan semoga beliau senantiasa dalam lindungan Allah SWT. Aamiin Yaa Rab. Terimah Kasih pula kepada kedua Kakak penulis (**Justrianti Djabbari dan Jumriani Djabbari**) yang selalu membimbing, mengarahkan, menasehati dan menjaga penulis hingga sampai saat ini.

Penyelesaian studi dan tesis ini tentu tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik yang berwujud bimbingan teknis, moral maupun materil. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penghargaan dan terima kasih dengan penuh hormat disampaikan kepada:

1. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor Universitas Hasanuddin dan staf.
2. **Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik beserta seluruh stafnya.
3. **Prof. Dr. Muhammad Akmal Ibrahim, M. Si** selaku Ketua Prodi Pasca Sarjana Administrasi Public Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

4. **Prof. Dr. Alwi, M. Si** sebagai dosen pembimbing I yang senantiasa membimbing, mengarahkan dan menjadi orang tua dari penulis dengan penuh kesabaran, meski ditengah kesibukan yang dimiliki, namun senantiasa meluangkan waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
5. **Dr. Suryadi Lambali, MA** selaku dosen pembimbing II yang senantiasa membimbing, mengarahkan dan memberikan masukan kepada penulis mulain dari Strata 1 (S1) sampai Strata 2 (S2) meskipun ditengah kesibukannya, sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa berada dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
6. **Prof. Dr. Muhammad Akmal Ibrahim, M. Si., Dr. Gita Susanti, M.Si., dan Dr. Ali Fauzy, M.Si** selaku dosen penguji yang telah menyempatkan waktu dan memberikan saran serta kritikan kepada penulis dalam penyusunan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak/ibu senantiasa berada dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
7. Seluruh **Dosen pengajar Program Magister Administrasi Public FISIP UNHAS**, Penulis sangat berterima kasih atas ilmu yang telah diberikan untuk penulis selama mengenyam studi di Program Magister Administrasi Public Fisip Unhas. Semoga ilmu yang telah diberikan dapat dimanfaatkan oleh

penulis dan semoga bapak/ibu selalu dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.

8. Seluruh **Staff Departemen Ilmu Administrasi FISIP UNHAS, staf di lingkup FISIP UNHAS** dan **staf di lingkup Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin** tanpa terkecuali. Terima kasih atas bantuan yang diberikan kepada penulis.
9. Terima kasih kepada **Yorry R. Lesawengen** selaku Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara, beserta seluruh pegawai dan staf yang telah membantu dalam melakukan penelitian sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
10. Terimah kasih kepada segenap keluarga besar tercinta **HUMANIS FISIP UNHAS** yang telah memberikan banyak pelajaran berharga tentang pentingnya ilmu dan kebersamaan dalam berkehidupan dikampus dan diluar kampus kepada penulis. "Kejayaan Dalam Kebersamaan".
11. Terimah kasih kepada **Pengurus Pusat HPMM, HPMM Komisariat UNHAS, HPMM Cabang Anggeraja** dan **HPMM Ranting Lebok** yang telah memberikan pengalaman, pengetahuan, dan kebersamaan dalam berorganisasi serta mengabdikan kepada tanah kelahiran kepada penulis.
12. Terimah kasih kepada seluruh **Kader Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah, Pimpinan Cabang Makassar Timur, Pimpinan Cabang Banjar Baru**, dan seluruh **Pimpinan Komisariat Se-Makassar Timur** khususnya **Pimpinan Komisariat Ekonomi Sosial Politik Universitas Hasanuddin** yang telah memberikan pengalaman, pengetahuan dan kebersamaan dalam menggerakkan Trilogi gerakan ikatan kepada penulis.

13. Terimah kasih kepada **UKM Sepak Bola Unhas dan UKM Sepak Bola FISIP UNHAS** yang telah memberikan pengalaman, pengetahuan dan kebersamaan kepada penulis.
14. Terimah kasih kepada **Keluarga Mahasiswa (KEMA) FISIP Unhas, BEM FISIP Unhas, DEMA FISIP Unhas** serta seluruh **lembaga kemahasiswaan dilingkup Universitas Hasanuddin** yang masih berjuang dan bergerak dilajur-jalur idealisme.
15. Terimah kasih kepada **Redaktur dan seluruh Reporter Media Online Matakita.co** yang telah memberikan pengalaman, pengetahuan dan kebersamaan kepada penulis.
16. Teman seangkatan penulis **RECORD'13 (Regenertion Colored Of Determined)**, terimah kasih telah menjadi saudara-saudari penulis selama berproses didunia kampus dan memeberikan arti persaudaraan dan kebersamaan. Semoga dihari-hari kedepan kita diberikan kesuksesan dan tetep menjadi saudara.
17. Terimah kasih kepada saudara seperjuangan **“GALAPAGOS 013” (Senpai Suaib, Jonathan, Aik T, Master Edwar, Fahrizal Alqatil Rebel, Febri Codet, Kakak Su, Oppa Irham, Al James, Senpai Isman, Jumadin, Jafar, Pahrudin Bangka, Rama Latams, Ayah Reinaldi, Reza Kiper, Riswan Sonya Panda, La Said Buton, Rizky Taek, Enal Banteng, Ustad Amir, dan Zal)** yang telah banyak memberikan informasi-informasi dan referensi-referensi hidup, dukungan dan motivasi serta selalu ada disamping penulis baik suka maupun duka.

18. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada kakanda **Creator 07, Bravo 08, Prasasti 010, Brilian 011, Relasi 012, serta adik-adik Union 2014, Champion 015, Frame 016 dan Leader 017.**
19. Rekan-rekan **Mahasiswa Program Magister Administrasi Publik Universitas Hasanuddin khususnya angkatan Tahun 2018** dan semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi ini.
20. Terimah kasih kepada kakanda-kakanda dan adinda **(Roby Nepo, Rizal Fauzi, Andi Azhar Mustafa, Riswanto, Didi, Nova, Nono, Dedi, Alamsyah, Rian, Jaya, Asad, Uppi, Jery, Rijal, Zul, Jek)** yang telah menjadi teman diskusi bagi penulis.
21. **Semua pihak** yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini, penulis mengucapkan banyak terimah kasih.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan semoga dengan selesainya pendidikan pada jenjang ini dapat memberi kontribusi positif bagi masyarakat dan perkembangan ilmu administrasi, serta semoga setelah ini bisa menjadi spirit untuk melanjutkan ke jenjang berikutnya. Untuk itu, kritik dan saran senantiasa penulis harapkan serta semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua, Aamiin allahumma aamiin.

Makassar, 30 April 2021

Penulis,

MUHAMMAD HIDAYAT DJABBARI

ABSTRAK

MUHAMMAD HIDAYAT DJABBARI, *Public Private Partnership* dalam Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Toraja Utara (dibimbing oleh Alwi, dan Suryadi Lambali)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan *Public Private Partnership* dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data dengan wawancara, observasi dan studi dokumentasi. Data dianalisis dengan teknik reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan public private partnership dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara dilakukan dengan membuat perjanjian kerjasama antara pemerintah dan swasta (pemilik objek wisata) untuk pembagian hak dan kewajiban. *Model Life Cycle Contract* (LCC) dalam pengembangan pariwisata dilihat dari perjanjian kerjasama menunjukkan kontribusi pemerintah sebagai support dan regulator dalam pengembangan serta pembangunan pariwisata dan swasta sebagai pemilik/pengelola suatu destinasi. Kemudian, keberhasilan pelaksanaan public private partnership, yaitu: *equity, effectiveness, efficiency* dan *exportability* memperlihatkan kerjasama yang baik didalam pelaksanaan kemitraan untuk mengembangkan pariwisata dan mendapatkan retribusi pariwisata. Secara umum pelaksanaan pengembangan pariwisata berjalan dengan efektif dan efisien.

Key Words : *Public Private Partnership*, Kerjasama, Pengembangan Pariwisata

ABSTRACT

MUHAMMAD HIDAYAT DJABBARI, Public Private Partnership in Tourism Development in North Toraja Regency (guided by Alwi, and Suryadi Lambali)

This study aims to determine the implementation of the Public Private Partnership in tourism development in North Toraja Regency. This research uses a qualitative approach. Data collection techniques by interview, observation and documentation study. Data analysis using data reduction techniques, data presentation, and drawing conclusions.

The results showed that the implementation of public private partnership in tourism development in North Toraja Regency was carried out by making a cooperation agreement between the government and the private sector (owners of tourist objects) for the distribution of rights and obligations. The Life Cycle Contract (LCC) model in tourism development seen from the cooperation agreement shows the government's contribution as support and regulator in tourism development and development and the private sector as the owner / manager of a destination. Then, the successful implementation of public private partnerships, namely: equity, effectiveness, efficiency and exportability, shows good cooperation in implementing partnerships to develop tourism and get tourism fees. In general, the implementation of tourism development runs effectively and efficiently.

Key Words: Public Private Partnership, Cooperation, Tourism Development

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABLE	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
I.1 LATAR BELAKANG	1
I.2 RUMUSAN MASALAH	11
I.3 TUJUAN PENELITIAN.....	11
I.4 MANFAAT PENELITIAN	12
I.4.1 Secara Akademis	12
I.4.2 Secara Praktis	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
II.1 KONSEP ADMINISTRASI PUBLIK	13
II.1.1 Perkembangan Administrasi Publik.....	13
II.1.2 Old Publik Administration (OPA)	14
II.1.3 New Publik Management (NPM).....	16
II.1.4 New Publik Servis (NPS).....	17
II.1.5 Konsep Governance.....	20
II.2 PUBLIC PRIVAT PARTNERSHIP	25
II.2.1 <i>Public Private Partnership</i> Dalam Perspektif New Public Managemen.....	29
II.2.2 <i>Public Private Partnership</i> Sebagai Kebijakan Publik.....	41
II.2.3 Tipe dan Bentuk <i>Public Private Partnership</i> (PPP).....	44
II.2.4 Ukuran Keberhasilan <i>Public Private Partnership</i> (PPP).....	52
II.2.5 Model Rencana Prospektif Publik Private Parnership	60
II.2.6 Model Lifecycle Kontrak (LCC) dalam <i>Public Private Partnership</i> (PPP)	66
II.2.7 Biaya Transaksi (Cost Transaksion) dalam <i>Public Private Partnership</i>	75
II.3 PENGEMBANGAN PARIWISATA TORAJA UTARA.....	79
II.4 PENELITIAN TERDAHULU	87

II.5 KERANGKA PIKIR.....	93
BAB III METODE PENELITIAN.....	94
III.1 PENDEKATAN PENELITIAN	94
III.2 LOKASI PENELITIAN	94
III.3 TIPE DAN DASAR PENELITIAN	95
III.4 UNIT ANALISIS	95
III.5 INFORMAN PENELITIAN.....	95
III.6 TEKNIK PENGUMPULAN DATA.....	96
III.7 TEKNIK ANALISIS DATA	97
III.8 FOKUS PENELITIAN	100
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	104
IV.1 LETAK DAN KONDISI GEOGRAFIS	104
IV.2 VISI DAN MISI KABUPATEN TORAJA UTARA	106
IV.2.1 Visi Kabupaten Toraja Utara	106
IV.2.2 Misi Kabupaten Toraja Utara	107
IV.3 GAMBARAN UMUM DINAS KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA.....	108
IV.3.1 Visi Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kab. Toraja Utara	108
IV.3.2 Misi Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kab. Toraja Utara.....	110
IV.3.3 Tugas Pokok Dan Fungsi Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kab. Toraja Utara ...	111
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	117
V.1 <i>PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP</i> DALAM PERJANJIAN KERJASAMA (MOU) DAN MODEL LIFE CYCLE CONTRACT (LCC)	117
V.1.1 <i>Design</i>	123
V.1.2 <i>Build</i>	124
V.1.3 <i>Finance</i>	126
V.1.4 <i>Maintain</i>	128
V.2 PROGRAM PENGEMBANGAN PARIWISATA DI KABUPATEN TORAJA UTARA	130
V.2.1 Pengembangan Pemasaran Pariwisata	131
V.1.3 Pengembangan Destinasi Wisata.....	133
V.1.4 Pengembangan Kemitraan	137
V.3 <i>KEBERHASILAN PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP</i> DALAM PENGEMBANGAN PARIWISATA DI TORAJA UTARA.....	139

V.3.1 <i>Equity</i> (Keadilan)	139
V.3.2 <i>Effectiveness</i> (Efektivitas).....	143
V.3.3 <i>Efficiency</i> (Efisien)	146
V.3.4 <i>Exportability</i> (Tingkah Laku)	149
BAB VI PENUTUP	156
VI.1 KESIMPULAN.....	156
VI.2 SARAN	157
DAFTAR PUSTAKA	158
LAMPIRAN.....	162

DAFTAR TABLE

Table 1 Pergeseran Paradigma Administrasi Negara.....	20
Table 2 Perbedaan Antara Kemitraan dan Non-Kemitraan	45
Table 3 Model Pengembangan Pariwisata Butler.....	83
Table 4 Penelitian Terdahulu	88
Table 5 Luas dan Pembagian Daerah Administrasi Menurut Kecamatan di Kabupaten Toraja Utara	105
Table 6 Pembagian Hasil Pungutan Retribusi Kabupaten Toraja Utara	119
Table 7 Gambaran Model LCC dalam Kerjasama Pemerintah-Swasta Kab. Toraja Utara	122
Table 8 Tahapan <i>Design</i> Dalam Kerjasama Pemerintah-Swasta	124
Table 9 Tahapan Build Dalam Kerjasama Pemerintah-Swasta	126
Table 10 Tahapan Finance Dalam Kerjasama Pemerintah-Swasta	128
Table 11 Tahapan Maintain Dalam Kerjasama Pemerintah-Swasta.....	130
Table 12 Program Pengembangan Pemasaran Pariwisata Kab. Toraja Utara .	132
Table 13 Jumlah Wisatawan Kab. Toraja Utara Tahun 2015-2019	133
Table 14 Program Pengembangan Destinasi Wisata Di Kab. Toraja Utara.....	135
Table 15 Jumlah PAD Sektor Pariwisata Tahun 2016-2019 Kab. Toraja Utara	136
Table 16 Program Pengembangan Kemitraan Pariwisata Di Toraja Utara	138
Table 17 Tarif Retribusi Karcis Objek Wisata Di Toraja Utara	141
Table 18 Data Kontribusi Pemerintah dalam Pembangunan Pariwisata Di Kabupaten Toraja Utara	142
Table 19 Hasil Pendapatan Retribusi Pariwisata Toraja Utara Tahun 2019	145
Table 20 RKAP Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Toraja Utara	148
Table 21 Wisatawan Macanegara dan Nusantara Kabupaten Toraja Utara	151

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Aktor Dalam Good governance	22
Gambar 2 Spektrum Tipe-Tipe PPP.....	46
Gambar 3 Model Pengembangan Pariwisata Leiper	80
Gambar 4 Kerangka Pikir.....	93
Gambar 5 Teknik Analisi Data Model Interaktif	99
Gambar 6 Peta Administrasi Kabupaten Toraja Utara	105

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 LATAR BELAKANG

Pembangunan nasional adalah suatu proses perubahan dan pengembangan yang berlangsung terus menerus secara sadar, terencana dan juga berkelanjutan serta memiliki sasaran utama yang berguna untuk meningkatkan kesejahteraan hidup manusia atau masyarakat Indonesia. Tujuan dari pembangunan nasional telah termaktub dalam pembukaan undang-undang dasar 1945, yang pada intinya adalah melakukan pembangunan nasional yang adil dan makmur dan diperuntukan untuk sebesar-sebar kemakmuran rakyat Indonesia. Pada hakikatnya konsep pembangunan nasional tidak sekedar pembangunan fisik saja, melainkan juga pembangunan non fisik yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat sebagai upaya dalam menaikkan standar kualitas hidup masyarakat.

Upaya pembangunan nasional tersebut telah memberikan perubahan paradigma dalam sistem pemerintahan, seperti halnya pemerintah pusat dalam upaya melaksanakan pembangunan nasional dengan mendorong kemandirian suatu daerah dengan meningkatkan peran serta masyarakat dan pemerintah daerah sebagai daerah otonom yang mempunyai kewenangan dan tanggungjawab dalam mengelola daerahnya sendiri yang kemudian dituangkan dalam undang-undang no. 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah.

Pemerintah dituntut untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat melalui pemenuhan kebutuhan yang menjadi tanggung jawab pemerintah itu sendiri, tetapi dalam melaksanakan hal tersebut pemerintah mengalami keterbatasan yang salah satunya adalah keterbatasan anggaran atau biaya

maupun dari kualitas sumberdaya yang dimiliki oleh pemerintah. Maka dari hal tersebut, perlu adanya kerjasama dengan pihak swasta dalam mewujudkan atau pemenuhan semua kebutuhan publik atau kebutuhan masyarakat. Pihak swasta sangat diperlukan untuk membantu pemerintah dalam menciptakan dan mengembangkan pemenuhan ebutuhan masyarakat. Oleh sebab itu, adanya konsep *Public Private Partnership* (PPP) atau biasa disebut juga dengan kerjasama pemerintah swasta yaitu merupakan mekanisme pembiayaan alternatif dalam pengadaan pelayanan public.

Kerjasama antar pemerintah daerah (pemda) dan swasta (*private*) merupakan langkah alternatif yang bisa di lakukan untuk menunjang pembangunan daerah. Kerjasama pemerintah-swasta ini diatur dalam Keputusan Presiden (KEPPRES) No.7 tahun 1998 tentang kerjasama pemerintah dan badan usaha swasta dalam pembangunan dan atau pengelolaan infrastruktur. Kemudian, pada tahun 2005 pemerintah mendefinisikan ulang substansi Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah (KPS) dengan Peraturan Presiden (Perpres) No. 67 tahun 2005 yang menggantikan Keputusan Presiden (KEPPRES) No.7 tahun 1998, dan ditambahkan dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.38 tahun 2006 tentang manajemen resiko dalam proyek infrastruktur. Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) yang diatur dalam Perpres No. 67 tahun 2005, mengatur tentang prinsip, jenis, identifikasi dan proses pengadaan, tarif dan resiko, perjanjian serta ijin perusahaan.

Kerjasama atau pelibatan pemerintah, swasta (*private*) dan masyarakat dalam pembangunan sejalan dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik atau "*good governance*". Sistem pemerintahan yang baik atau *Good governance* sebagai upaya mengubah watak pemerintah, yang semula cenderung

bekerja sendiri tanpa memperhatikan aspirasi masyarakat, menjadi pemerintah yang aspiratif, tata kelola pemerintahan yang baik ini menekankan pentingnya penyelenggaraan pemerintahan negara yang memerlukan adanya keseimbangan, hubungan dan keterlibatan antara pemerintah (*public*), dunia usaha (*private*) dan masyarakat (*civil society*). Pemerintah (daerah) memiliki peluang dan kewenangan yang sangat besar dalam melaksanakan kerjasama dengan pihak ketiga (swasta) sebagaimana tertera dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Public Private Partnership (PPP) dalam kajian administrasi public menjadi hal yang penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (pelayanan public), karena dengan PPP sebagai suatu kajian dalam administrasi public dapat memberikan kualitas, efektifitas dan efisiensi dalam memberikan pelayanan public. Pelibatan sektor swasta dalam urusan pelayanan public karena sektor swasta dianggap lebih memiliki sumberdaya yang baik, dan bagi sektor public dapat meringankan tanggungjawab/beban serta efisiensi sumberdaya dan biaya.

Konsep kemitraan pemerintah-swasta menjadi bagian dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Salah-satu bentuk kemitraan pemerintah-swasta dalam bidang pelayanan publik adalah Kemitraan Pemerintah Swasta (KPS) atau dalam bahasa Inggris disebut sebagai *Public-Private Partnership* (PPP) atau P3, yakni suatu bentuk perjanjian jangka panjang (biasanya lebih dari 20 tahun) antara pemerintah, baik pusat ataupun daerah dengan mitra swasta.

Public Private Partnership (PPP) diartikan sebagai perjanjian kontrak antara sebuah badan politik dan sebuah entitas swasta, yang mana akan dibagi asset dan kemampuan dari tiap pihak dalam mengoperasikan sebuah fasilitas atau jasa, dalam periode waktu yang cukup panjang, yaitu 20-30 tahun atau lebih. Melalui

kerjasama ini, keahlian dan aset dari pemerintah dan swasta bekerjasama dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat serta melakukan kerjasama dimana resiko dan manfaat potensial dalam menyediakan pelayanan ataupun fasilitas dibagi kepada pemerintah dan kepada swasta. Dalam bentuk kerjasama PPP ini pemerintah masih mempunyai wewenang di perusahaan atau organisasi swasta yang diajak bekerjasama.

Alasan perlunya keterlibatan sektor swasta (PPP) dalam menangani urusan publik untuk pembangunan dan dalam hal penyediaan infrastruktur atau fasilitas publik dikarenakan keterbatasan anggaran dan sumberdaya yang dimiliki oleh pemerintah serta dinilai pula bahwa usaha swasta lebih cepat dan efisien jika dibanding dengan pemerintah. Efisiensi cara kerja sektor swasta, kualitas SDM yang mereka miliki, kecepatan adopsi terhadap perkembangan teknologi sering menjadi alasan perlu melibatkan sektor swasta (PPP) dalam memberika pelayanan kepada masyarakat.

International City/County Management Association (ICMA) dalam Suhendra (2017) menyebutkan bahwa di samping pendanaan infrastruktur tradisional melalui APBN/APBD, terdapat pula beberapa alternatif lain pembiayaan infrastruktur atau fasilitas publik yaitu: (1) Sumber pendanaan baru dimana sumber ini dapat berupa sumber-sumber pendapatan tambahan untuk mendanai proyek infrastruktur; (2) Mekanisme pembiayaan baru dimana mekanisme ini bisa berbentuk metode pinjaman baru yang fleksibel atau potensial berbiaya efektif untuk mendanai suatu proyek infrastruktur; (3) Pola pendanaan baru dimana pola ini dapat melibatkan mitra baru (swasta, lembaga non-profit, atau masyarakat) untuk berpartisipasi dalam pembiayaan infrastruktur dan pelaksanaan proyek.

Pelibatan sektor swasta dalam pembiayaan infrastruktur atau fasilitas publik ini dapat dilakukan dengan skema PPP atau KPBU. Dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015, KPBU didefinisikan sebagai kerjasama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri, Kepala Lembaga, Kepala Daerah, dan BUMN/BUMD yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya badan usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak (pemerintah-swasta).

Secara umum inti dari *Public Private Partnership* (PPP) adalah keterkaitan atau sinergi yang berkelanjutan (kontrak kerjasama jangka panjang) dalam pembangunan proyek atau fasilitas public untuk meningkatkan pelayanan publik antara pemerintah pusat atau pemerintah daerah selaku regulator, perbankan atau konsorsium selaku penyandang dana dan pihak swasta/BUMN/BUMD selaku *Special Purpose Company* (SPC) yang bertanggungjawab atas pelaksanaan suatu proyek mulai dari desain, konstruksi, pemeliharaan dan operasional.

Aktor-aktor tersebut menjadi penentu dalam keberhasilan pelaksanaan kerjasama pemerintah-swasta (PPP) serta untuk meminimalisir resiko-resiko yang akan terjadi selama pekerjaan proyek. Dalam kerjasama ini menghadapi berbagai kendala dan permasalahan seperti penentuan kontrak kerjasama dimana proses transaksi biaya atau anggaran yang ditawarkan oleh pihak swasta memiliki nominal yang besar, sehingga berpengaruh terhadap efisiensi anggaran atau biaya yang seharusnya dikeluarkan oleh pemerintah. Sedangkan, Williamson dalam Purnomo (2017) menyatakan bahwa biaya transaksi yang diterapkan mengacu pada pertimbangan biaya pemerintah berupa biaya rutin, biaya pembangunan, biaya kebutuhan SDM dan biaya untuk penyediaan sarana prasarana. Dari hal

tersebut tentu menjadi pertimbangan dalam melakukan negosiasi antara pemerintah dan swasta dalam melakukan kontrak kerjasama (PPP).

Proses kerjasama dalam *Public Private Partnership* (PPP) efektifnya dilakukan dengan kerjasama dan pembiayaan berkelanjutan yang bersumber dari pendanaan swasta sebagai mitra kerjasama. Jika dikontekskan dengan pengembangan pariwisata berbasis kerjasama dengan konsep *Public Private Partnership* (PPP) ini memberikan keuntungan bagi pemerintah daerah dalam hal efisiensi anggaran dan sumberdaya dalam mengembangkan daerahnya terutama di sector pariwisata.

Pengelolaan suatu daerah dalam mewujudkan tujuan dari otonomi daerah dengan memanfaatkan keanekaragaman sumber daya alam atau dengan memanfaatkan potensi suatu daerah adalah salah satunya dengan cara memanfaatkan potensi dibidang pariwisata, karena dengan mengembangkan pariwisata dapat meningkatkan penerimaan daerah dan juga meningkatkan perekonomian masyarakat disuatu daerah wisata. Namun, dalam usaha pengembangan pariwisata tersebut tentu memerlukan aktor-aktor kebijakan atau sinergitas antara *stakeholder* yang ada. Arif Yahya dalam *Journal of Public Sector Innovation* (2019) mendefenisikan *stakeholder* pariwisata yakni *Academician, Business, Community, Government* dan *Media* atau yang disebut dengan *pentahelix*.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan disebutkan bahwa pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah. Pariwisata adalah keseluruhan kegiatan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat untuk mengatur,

mengurus dan melayani kebutuhan wisatawan. Karyono mendefinisikan pariwisata sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh manusia baik secara perorangan maupun kelompok di dalam wilayah negara lain. Kegiatan tersebut menggunakan kemudahan, jasa dan faktor penunjang lainnya yang diadakan oleh pemerintah dan atau masyarakat, agar dapat mewujudkan keinginan wisatawan.

[\(https://cvinspireconsulting.com/konsep-pengembangan-pariwisata/\)](https://cvinspireconsulting.com/konsep-pengembangan-pariwisata/)

Dalam aturan tersebut juga mengisyaratkan pengelolaan dan pengembangan pariwisata berbasis kolaborasi antara stakeholder yang ada baik dari masyarakat, swasta dan pemerintah sebagai regulator. Pelupessy (2011) menyatakan bahwa pengembangan wisata terpadu adalah pengembangan kawasan wisata yang memperhitungkan pusat-pusat kegiatan wisatawan, karakteristik dari objek wisata dan mempunyai keterkaitan dengan sirkuit atau jalur wisata.

Dalam hal ini, jika dihubungkan dengan potensi wisata di Kabupaten Toraja Utara memiliki kesamaan yakni beragamnya potensi wisata yang ada yakni ada sekitar 304 dan jumlah wisatawan yang berkunjung sebanyak di tahun 2018 sebanyak 310.114 dan tahun 2019 sebanyak 365.554 baik wisatawan nusantaran maupun mancanegara (data diolah dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Toraja Utara). Upaya dalam pengembangan pariwisata adalah memaksimalkan potensi pariwisata (daya Tarik yang dimiliki) dan lokasi yang letaknya yang tersebar serta pengembangannya juga dapat dikembangkan dengan konsep pengembangan wisata terpadu, sehingga konsep pengembangan ini dapat diterapkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar.

Pengembangan kawasan wisata dalam penelitian ini adalah mengintegrasikan keberagaman jenis pariwisata yang ada di Kabupaten Toraja Utara agar keberagaman jenis wisata yang ada dapat saling mendukung satu

sama lain, sehingga nantinya akan muncul kegiatan wisata utama dengan didukung oleh kegiatan-kegiatan wisata lainnya. Dalam menjalankan pengembangan pariwisata memerlukan berbagai stakeholder, apalagi anggaran yang disediakan untuk pengembangan pariwisata belum memadai, maka dari itu pemerintah kabupaten Toraja Utara memerlukan keterlibatan aktor lain dalam pengembangan pariwisata tersebut untuk menopang anggaran pembangunan dan juga dalam pengelolaan pariwisata tersebut. Hal yang mempengaruhi pengembangan pariwisata adalah adanya ketertarikan suatu objek dalam suatu wilayah yang membuat orang melakukan perjalanan atau mengunjungi lokasi tersebut sehingga pengunjung dapat merasa puas dan nyaman.

Pelibatan stakeholder dalam pengembangan pariwisata adalah upaya menciptakan partisipasi atau kontribusi masyarakat dalam pengembangan pariwisata, dengan konsep *Good Governance* yang menjadi tren didalam pemerintahan saat ini sangat cocok diterapkan dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara. Pelibatan aktor atau stakeholder di luar dari pemerintah inilah yang di sebut dengan konsep *Public Private Partnership* (PPP), dimana melakukan usaha pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara dengan melibatkan pihak swasta dalam pengelolaan dan pengembangan pariwisata, sehingga dapat memberikan efisiensi dan efektifitas dalam pengelolaan dan pengembangan pariwisata, yang tentunya pihak swasta dan pemerintah memiliki kesepakatan-kesepakatan tertentu dalam pengelolaannya.

Pengembangan pariwisata dimana suatu destinasi wisata dipengaruhi oleh beberapa hal yang penting seperti daya tarik untuk para wisatawan, fasilitas-fasilitas dan atraksi, lokasi geografis, jalur transportasi, stabilitas politik, lingkungan yang sehat dan tidak ada larangan/batasan pemerintah. Dengan, Pendekatan

Public Private Partnership (PPP) dalam usaha pengembangan pariwisata dikabupaten Toraja Utara dipandang penting untuk memenuhi ketersediaan sarana dan prasarana yang menunjang ketertarikan atau pemenuhan pelayanan di suatu destinasi wisata.

Pengembangan pariwisata dikabupaten Toraja Utara menjadi hal yang sangat penting untuk dilaksanakan karena lokasi yang strategis berada di kawasan pariwisata nasional dan internasional. Apalagi kedepannya akses kunjungan para wisatawan baik nasional maupun internasional akan lebih mudah dengan adanya pembangunan Bandara Udara Buntu Kunik Toraja, fasilitas Bandara Udara ini harus dimanfaatkan untuk memaksimalkan kunjungan para wisatawan baik nasional maupun mancanegara.

Namun hal tersebut tentu memerlukan suatu pengembangan dan pembangunan pariwisata yang memiliki daya Tarik, sehingga para wisatawan memiliki ketertarikan untuk berkunjung kesuatu destinasi wisata dikabupaten Toraja Utara. Dari hal tersebut dapat meningkatkan pendapatan daerah (PAD) di sector pariwisata, mengingat PAD sector pariwisata dikabupaten Toraja Utara mengalami penurunan dari 2018 ke 2019 dimana PAD di tahun 2018 sebesar Rp.3.178.816.600 turun menjadi Rp.3.170.305.000 ditahun 2019 (Data : Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Toraja Utara Tahun 2018). Artinya bahwa adanya penurunan pendapatan dari tahun 2018 ke tahun 2019, dari hal tersebut menunjukkan bahwa pengembangan pariwisata di Kab. Toraja Utara terjadi penurunan.

Karena kemampuan pemerintah daerah kabupaten Toraja Utara yang terbatas dalam melakukan pengembangan pariwisata, termasuk dari segi anggaran yang dikeluarkan maka tidak menutup kemungkinan terjadinya

kerjasama antara pemerintah dan swasta dalam melaksanakan pengelolaan pariwisata dikabupaten Toraja Utara melihat potensi sumberdaya wisata yang ada dikabupaten Toraja Utara yang banyak untuk dikembangkan seperti penyediaan sarana dan prasarana pariwisata namun keuangan pemerintah daerah kabupaten Toraja Utara yang terbatas.

Kondisi geografis Kabupaten Toraja Utara memiliki potensi yang sangat besar dan sangat penting untuk di manfaatkan dalam rangka memberika pelayanan kepariwisataan sehingga para wisatawan merasa puas dan nyaman berwisata ke Toraja Utara. Kompleksifitas pariwisata di Toraja Utara bisa menjadi modal dalam pemasaran pariwisata untuk memperkenalkan pariwisata yang ada ditanah toraja, dari 304 potensi wisata yang ada di Toraja Utara hanya beberapa yang dimaksimalkan dan terkenal dan hanya 10% dari destinasi wisata tersebut yang dikelola oleh pemerintah, artinya 90% destinasi wisata yang ada di Toraja Utara milik swasta (perindividu/keluarga). Hal tersebut memperlihatkan bahwa peran merintah sangat kurang dalam mengembangkan pariwisata di Tanah Toraja. Dari segi kerjasama pemerintah hanya membuat Mou (kerjasama) dengan pihak pengelola dalam penerimaan hasil dari pendapatan pariwisata.

Masalah kepariwisataan yang lainnya di kabupaten Toraja Utara adalah fasilitas dan akses kelokasi yang beberapa diantaranya belum memadai, juga belum maksimalnya ketepaduan dalam pengembangan pariwisata, kurangnya peran pemerintah dalam melakukan kerjasama, sumber daya manusia yang masih kurang dan promosi pariwisata yang belum maksimal, regulasi dalam kepariwisataan yang masih kurang termasuk regulasi dalam melakukan kerjasama pemerintah-swasta, terbatasnya anggaran sehingga berdampak pada pengembangan pariwisata yang belum maksimal.

Melalui konsep KPS atau PPP diharapkan mampu menjadi alternative dalam mengatasi masalah kepariwisataan yang menunjang ketersediaan pelayanan public didaerah wisata dikabupaten Toraja Utara dalam rangka mengembangkan pariwisata. Maka dari permasalahan tersebut diatas, penulis melakukan penelitian yang berjudul “***Public Private Partnership (PPP) Dalam Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Toraja Utara***”.

I.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka, yang menjadi rumusan masalah terkait pengembangan pariwisata kabupaten Toraja Utara, sebagai berikut :

1. Bagaimana gambaran *Public Private Partnership (PPP)* dalam pengembangan pariwisata di Kab. Toraja Utara ?
2. Bagaimana program pengembangan pariwisata di Kab. Toraja Utara ?
3. Bagaimana keberhasilan *Public Private Partnership (PPP)* dalam pengembangan pariwisata di Kab. Toraja Utara ?

I.3 TUJUAN PENELITIAN

Sesuai dengan masalah penelitian yang dirumuskan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menjelaskan gambaran *Public Private Partnership (PPP)* dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara ?
2. Untuk menjelaskan program pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara ?
3. Untuk menganalisis keberhasilan *Public Private Partnership (PPP)* dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara ?

I.4 MANFAAT PENELITIAN

Adapun manfaat penelitian yang dilaksanakan ini dapat dilihat dari dua aspek utama, yaitu :

I.4.1 Secara Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada perkembangan ilmu administrasi publik terutama dalam hal konsep kerjasama pemerintah-swasta (PPP) dan dapat dijadikan rujukan dalam penelitian selanjutnya.

I.4.2 Secara Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan kontribusi dan rekomendasi kepada pemerintah daerah dan individu yang berkepentingan dalam pengembangan pariwisata dengan konsep kerjasama pemerintah-swasta (PPP).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

II.1 KONSEP ADMINISTRASI PUBLIK

II.1.1 Perkembangan Administrasi Publik

Administrasi public merupakan suatu ilmu pengetahuan yang bersifat dinamis dan telah mengalami perubahan atau pembaharuan dari waktu ke waktu sesuai dengan tantangan yang permasalahan yang dihadapi publik. Pendapat yang muncul dalam menanggapi setiap fenomena atau tantangan mengenai masalah-masalah publik yang muncul melahirkan suatu yang disebut paradigma administrasi public. Paradigma yang muncul ini merupakan suatu sudut pandang ahli tentang perananan dan tantangan administrasi publik dalam menjawab masalah yang muncul. Walaupun setiap pendapat yang lahir selalu ada perdebatan dalam sebuah paradig, akan tetapi secara umum para ahli menilai ada empat perkembangan paradigma administrasi public.

Perkembangan paradigma administrasi publik dimulai dikenal pada tahun 1990-an. Dimana salah satu karya seperti karya Frank Goodnow "*Politic and Administration*" yang mendikotomikan politik dan administrasi, serta karya lain yang terkenal lainnya seperti tulisan Frederick W.Taylor "*Principles of Scientific Management*" tahun 1911. Seperti yang diketahui bahwa Frederick W.Taylor adalah ahli atau pakar manajemen ilmiah yang mengembangkan pendekatan baru dalam manajemen public di sector swasta yang memasukkan metode produksi dalam meningkatkan produktivitas di sector industri, Taylor sebagai pelopor teori klasik ini menyebutnya metode ilmiah ini adalah cara terbaik untuk melaksanakan atau meningkatkan output dengan metode produksi yang paling cepat, efisien, dan paling tidak melelahkan.

Bapak manajemen ilmiah ini berpendapat bahwa jika ada cara terbaik untuk meningkatkan produktivitas di sector industri, tentu ada juga cara sama untuk meningkatkan produktivitas di organisasi public. Kemudian di beberapa literature juga memberikan pendapat bahwa metode yang berhasil diterapkan di sector bisnis atau swasta dapat juga diterapkan di sector public, seperti yang pendapat dari Wilson, bahwa pada hakekatnya bidang administrasi adalah bidang bisnis, sehingga metode yang berhasil di dunia bisnis dapat juga diterapkan untuk manajemen sektor publik.

Dilihat dari beberapa literature tentang perkembangan administrasi baik dari dalam maupun dari luar negeri secara umum memberikan empat paradigma yang berkembang dalam Administrasi public yakni : (1) Old Public Administration (OPA); (2) New Public Administration (NPA); (3) New Public Management (NPM); dan (4) New Public Services (NPS) yang dijelaskan sebagai berikut :

II.1.2 Old Publik Administration (OPA)

Old Public Administration (OPA) atau administrasi publik lama juga disebut sebagai administrasi publik tradisional (klasik), merupakan paradigma yang berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi public, yang dipelopori oleh Woodrow Wilson dengan karyanya "The Study of Administration" tahun 1887 serta F.W.Taylor dengan bukunya "Principles of Scientific Management"

The *Old Public Administration* pertama kali dikemukakan oleh Woodrow Wilson (seorang Presiden AS dan juga merupakan Guru Besar Ilmu politik. Beliau memberikan pendapat dengan menyamakan bidang administrasi sama dengan bidang bisnis. Dari pendapat tersebut konsep *Old Public Administration* (OPA) yang memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan. OPA

dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan.

Ada dua *key main* dalam memahami OPA, yang pertama bahwa adanya perbedaan yang jelas antara politik (policy) dengan administrasi. Kemudian yang kedua adalah perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien.

Ide atau prinsip dasar dari Administrasi Negara Lama (OPA) menurut Dernhart dan Dernhart (2003), adalah sebagai berikut :

1. Fokus pemerintah pada pelayanan publik secara langsung melalui badan-badan pemerintah.
2. Kebijakan publik dan administrasi menyangkut perumusan dan implementasi kebijakan dengan penentuan tujuan yang dirumuskan secara politis dan tunggal.
3. Administrasi publik mempunyai peranan yang terbatas dalam pembuatan kebijakan dan pemerintahan, administrasi publik lebih banyak dibebani dengan fungsi implementasi kebijakan public.
4. Pemberian pelayanan publik harus dilaksanakan oleh administrator yang bertanggungjawab kepada "elected official" (pejabat/birokrat politik) dan memiliki diskresi yang terbatas dalam menjalankan tugasnya.
5. Administrasi negara bertanggungjawab secara demokratis kepada pejabat politik.
6. Program publik dilaksanakan melalui organisasi hirarkis, dengan manajer yang menjalankan kontrol dari puncak organisasi.
7. Nilai utama organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.

8. Organisasi publik beroperasi sebagai sistem tertutup, sehingga partisipasi warga negara terbatas.
9. Peranan administrator publik dirumuskan sebagai fungsi POSDCORB

II.1.3 New Publik Management (NPM)

Kelahiran konsep *New Public Management* (NPM) muncul pertama kali di Amerika Serikat dimana adanya sejumlah krisis yang terjadi, krisis yang terjadi seperti yang dijelaskan dalam Osborne dan Gaebler (1992) yakni: (1) ketidakmampuan pemerintah menangani sejumlah masalah masyarakat seperti penggunaan obat bius, kejahatan, kemiskinan, ketiadaan rumah, buta huruf, sampah beracun, melonjaknya biaya perawatan medis; (2) Birokrasi pemerintah yang besar dan tersentralisasi serta layanan yang baku, tidak bergantung pada berbagai tantangan dari masyarakat informasi yang berubah dengan cepat di era industri terkesan lamban dalam mengatasi berbagai permasalahan aktual di masyarakat; (3) Sistem birokrasi yang kolot menghalangi kreativitas dan melemahkan energi para pegawai. Bukan birokratnya semata sebagai penyebab tetapi sistemlah yang menjadi penyebab utama, walaupun diakui bahwa ada birokrat yang tidak kreatif; dan (4) Kebanyakan pemerintah Amerika tidak mengetahui siapa publik/pelanggan yang harus dilayani dan dipenuhi kebutuhannya.

Pada dasarnya dalam paradigma *New Public Management* (NPM) memiliki ide atau prinsip dasar (Dernhart dan Dernhart, 2003) adalah :

1. Mencoba menggunakan pendekatan bisnis di sektor publik
2. Penggunaan terminologi dan mekanisme pasar , dimana hubungan antara organisasi publik dan customer dipahami sebagaimana transaksi yang terjadi di pasar.

3. Administrator publik ditantang untuk dapat menemukan atau mengembangkan cara baru yang inovatif untuk mencapai hasil atau memprivatisasi fungsi-fungsi yang sebelumnya dijalankan pemerintah
4. "*Steer not row*" artinya birokrat/PNS tidak mesti menjalankan sendiri tugas pelayanan publik, apabila dimungkinkan fungsi itu dapat dilimpahkan ke pihak lain melalui sistem kontrak atau swastanisasi.
5. NPM menekankan akuntabilitas pada customer dan kinerja yang tinggi, restrukturisasi birokrasi, perumusan kembali misi organisasi, perampingan prosedur, dan desentralisasi dalam pengambilan keputusan.

II.1.4 New Publik Servis (NPS)

Dasar munculnya paradigma *New Publik Servis* (NPS) disebabkan dari sejumlah kritikan dari paradigma *New Publik Management* (NPM) yang mengatakan bahwa "*run government like a business*" atau "*market as solution to the ills in public sector*". Dari anggapan tersebut sehingga memunculkan kritikan kepada paradigm NPM yang ungkapkan oleh beberapa ahli administrasi publik, seperti Kamensky dalam artikelnya berjudul "*The Role of Reinventing Government Movement in Federal Management Reform*" mengungkapkan bahwa NPM adalah *teori public choice* yg sangat didominasi oleh kepentingan pribadi (*self-interest*) serta cenderung mengabaikan konsep *public spirit*, *public service*, dan sebagainya dan Box yang menulis sebuah artikel berjudul "*Running Government Like a Business: Implication for Public Administration for Theory and Practice*", mengkritik bahwa munculnya NPM telah mengancam nilai inti sector publik yaitu *citizen selfgovernance* dan *fungsi administrator* sebagai *servant of public interest*, kemudian Harrow dengan tulisan berjudul "*New Public Management anf Social Justice: Just Efficiency or Equity as Well?*" berpendapat bahwa NPM tidak pernah

ditujukan untuk menangani pemerataan dan masalah keadilan social. Serta yang banyak berpengaruh dalam perkembangan paradigma NPS adalah dari Denhardt and Denhardt dalam bukunya "*The New Public Service, Serving not Steering*" yang mengatakan bahwa pemetintah harus sebagai pelayan publik (warga negara), bukan hanya sebagai pengarah.

Selain kritikan tersebut diatas, dasar teoritis paradigma *New Publik Servis* (NPS) ini juga dikembangkan dari teori tentang demokrasi, dengan lebih menghargai perbedaan, partisipasi dan hak asasi warga negara. Dalam NPS konsep kepentingan publik merupakan hasil dialog berbagai nilai yang ada di tengah masyarakat dan kebutuhan masyarakat. Nilai-nilai seperti keadilan, transparansi dan akuntabilitas merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dalam pelayanan publik. Dalam buku *Pelayanan Publik Partisipatif* karya Erwan Agus (2005) menjelaskan paradigma NPS yang berpandangan bahwa *responsivitas* (tanggung jawab) birokrasi lebih diarahkan kepada warga negara (*citizen's*) bukan *clients*, konstituen (*constituent*) dan bukan pula pelanggan (*customer*).

Konsep NPS menuntut administrator publik agar wajib melibatkan masyarakat (sejak proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi) dalam pemerintahan dan tugas-tugas pelayanan umum lainnya, dengan tujuan untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik, sesuai dengan nilai-nilai dasar demokrasi, serta mencegah potensi terjadinya korupsi birokrasi. Konsep *New Publik Servis*, menjalankan administrasi pemerintahan tidaklah sama dengan organisasi bisnis. Administrasi negara harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan yang demokratis. Misi organisasi publik tidak sekedar memuaskan pengguna jasa (*customer*) tapi juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai pemenuhan hak dan kewajiban publik.

Ada tujuh prinsip *New Publik Servis* (NPS) yang dijelaskan oleh Denhardt dan Denhardt (2003) yakni :

1. Peran utama dari pelayanan publik adalah membantu masyarakat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama, dari pada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat kearah yang baru.
2. Administrasi publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut sebagai kepentingan publik.
3. Kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsive melalui upaya-upaya kolektif dalam proses kolaboratif.
4. Kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama dari pada agregasi kepentingan pribadi para individu.
5. Para pelayan publik harus memberi perhatian tidak semata pada pasar, tetapi juga aspek hukum dan peraturan perundang-undangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standard professional dan kepentingan warga masyarakat.
6. Organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan lebih sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui kepemimpinan yang menghargain semua orang.
7. Kepentingan publik lebih dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat, dari pada oleh manager wirausaha yang bertindak seakan-akan uang milik mereka.

Table 1 Pergeseran Paradigma Administrasi Negara

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi publik	<i>Clients</i> dan <i>constituent</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>
Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
Akuntabilitas	Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai dengan otoritas <i>top-down</i>	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan, proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

Sumber: Denhardt dan Denhardt (2003).

II.1.5 Konsep Governance

Konsep *governance* yang berkembang saat ini dari *government* menjadi *good governance* seperti yang kita kenal sekarang dalam rangka membedakan implementasinya antara “baik” (*good*) dengan “buruk” (*bad*). Istilah *Good governance* yang berarti tata kelola pemerintahan yang baik. Kemudian secara sederhana *governance* bisa didefinisikan sebagai sistem nilai, kebijakan, dan institusi dimana masyarakat mengelola persoalan-persoalan ekonomi, social, dan politiknya melalui interaksi dengan dan antara Negara (*public*), *civil society*

(masyarakat), dan sektor swasta (private). *Governance* ini terdiri dari mekanisme dan proses dimana warga Negara dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya, menengahi perbedaannya, dan melaksanakan hak dan kewajiban hukumnya.

Penjelasan tersebut diatas sama dengan yang dikatakan Rochman (2000) dimana *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor Negara dan sektor nonpemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. *Governance* ini menyediakan aturan institusi, menyediakan intensif bagi individu, organisasi dan perusahaan. Ketiga aktor tersebut terlibat dalam pemerintahan; peran negara bertindak dalam rangka menciptakan politik dan lingkungan yang kondusif, sektor swasta melahirkan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan civil society berperan memfasilitasi interaksi sosial dan politik.

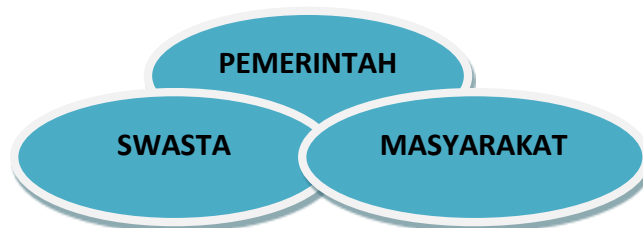
Lebih lanjut lagi The United Nations Development Programme (UNDP) dalam Maksud (2019) menjelaskan bahwa *governance* adalah sistem nilai, kebijakan dan lembaga di mana masyarakat dilibatkan dalam mengelola urusan ekonomi, politik dan sosial melalui interaksi antara Negara, masyarakat sipil, dan sektor swasta. Adalah cara masyarakat mengorganisasi dirinya sendiri untuk membuat dan melaksanakan keputusan mencapai saling pengertian, kesepakatan dan tindakan. Ini terdiri dari mekanisme dan proses untuk warga Negara dan kelompok untuk mengartikulasikan kepentingan mereka, menengahi perbedaan mereka dan latihan hak-hak hukum dan kewajiban mereka. Ini adalah aturan, lembaga dan praktik yang menetapkan batas dan memberikan insentif bagi individu, organisasi dan perusahaan. Pemerintah, termasuk dimensi social, politik dan ekonomi,

beroperasi di setiap tingkat usaha manusia, baik itu rumah tangga, kota, bangsa, daerah, atau dunia.

World Bank merupakan pencetus gagasan yang memperkenalkan *good governance* sebagai “program pengelolaan sektor publik” (*public sector management program*), dalam rangka penciptaan ketatapemerintahan yang baik dalam kerangka persyaratan bantuan pembangunan. World Bank dalam Bayu Kharisma (2014) mendefinisikan *governance* sebagai “*exercise of political power to manage nation*”, dimana legitimasi politik dan konsensus merupakan prasyarat bagi pembangunan berkelanjutan. Aktor negara (pemerintah), bisnis dan civil society harus bersinergi membangun konsensus dan peran negara tidak lagi bersifat regulator, tetapi hanya sebatas fasilitator. Oleh karena itu, legitimasi politik dan konsensus yang menjadi pilar utama bagi *good governance* versi World Bank hanya bisa dibangun dengan melibatkan aktor non-negara yang seluasluasnya dan membatasi keterlibatan negara atau pemerintah (Bayu Kharisma, 2014)

Good governance mengacu pada pertanyaan bagaimana masyarakat dapat mengorganisir dirinya sendiri untuk memastikan kesamaan peluang dan keadilan (keadilan sosial dan ekonomi) bagi seluruh warga Negara. Jika digambarkan pelibatan aktor dalam *good governance* dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1 Aktor Dalam Good governance



Sumber : Diolah dari Bayu Kharisma, 2014

Good governance menurut Plumptre and Graham dalam Maksudi (2019) adalah merupakan model dari *governance* yang mengarahkan kepada hasil ekonomi dan social sebagaimana dicari oleh masyarakat. *Good governance* secara umum dapat diartikan sebagai sebuah teori yang menghendaki terciptanya relasi sejajar antara tiga aktor yang dianggap penting dalam pengelolaan dan pembangunan sebuah Negara, yakni state (Negara), privat sector/market (sector usaha/pasar) dan civil society (masyarakat). Peran aktif dari ketiga aktor tersebut diyakini dapat mendorong terciptanya sebuah kondisi yang ideal, argumentasinya adalah dengan *good governance* msks distribusi anggaran pemerintah dan kalangan bisnis kepada masyarakat miskin makin terbuka lebar (Renzio dalam Maksudi, 2019).

Maksudi (2019) menyebut bahwa dalam rumusan teori *good governance*, optimalisasi peran Negara sebagai organisasi yang menyediakan perangkat-perangkat kebijakan guna menciptaka kondisi menunjang penguatan sector privat akan diikuti oleh penguatan civil society sebagai dampak implisitnya. Dari penjelasan tersebut menjelaskan bahwa konsep *governance* menempatkan peran pemerintah, sector privat dan masyarakat sama penting di mana pemerintah berperan untuk menciptakan situasi politik dan hukum yang kondusif, sektor privat berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan, kemudian masyarakat berperan dalam memfalisitasi interaksi secara social dan politik bagi mobilitas individu atau kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, social dan politik.

Dari beberapa pengertian *good governance* di atas, maka dapat diidentifikasi indikator-indikator yang terkandung didalamnya, yang merupakan prinsip dasar dari *good governance* (dalam Maksudi, 2019), sebagai berikut :

1. Partisipasi (*Participation*)

Partisipasi adalah suatu proses di mana pembuatan kebijakan, isu-isu prioritas, aksesibilitas untuk barang publik dan jasa dan juga mengalokasikan sumber daya dipengaruhi oleh pemangku kepentingan.

2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*)

Penegakan hukum adalah penting, karena partisipasi masyarakat dalam proses politik maupun perumusan-perumusan kebijakan publik memerlukan sistem dan aturan-aturan hukum.

3. Transparansi (*Transparency*)

Transparansi dibangun atas arus informasi yang bebas. Proses, lembaga, dan informasi secara langsung dapat diakses oleh mereka yang peduli dan informasi secara langsung dapat diakses oleh mereka yang peduli dan informasi yang cukup disediakan untuk memahami serta memantau mereka.

4. Daya Tanggap (*Responsive*)

Responsivitas adalah kemampuan organisasi sektor publik untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan public sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

5. Orientasi Konsensus (*Consensus Orientation*)

Proses pencapaian konsensus melibatkan pertimbangan serius dari pendapat setiap anggota kelompok atau pemangku kepentingan dipertimbangkan. Consensus biasanya melibatkan kolaborasi, bukan kompromi.

6. Keadilan (*Equitas*)

Hak dan kewajiban setiap masing-masing warga Negara berbeda-beda dalam kapasitasnya, maka pemerintah memiliki peran penting agar keadilan dan kesejahteraan dapat diimplementasikan dengan sebaik-baiknya,

7. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*)

Efektifitas adalah kemampuan menghasilkan output/hasil atau target yang diinginkan dalam batas waktu yang telah ditetapkan. Sedangkan efisiensi adalah ukuran tingkat penggunaan sumber daya dalam suatu proses.

8. Tanggung Jawab (*Accountability*)

Istilah akuntabilitas yang berarti pertanggungjawaban atau keadaan untuk dipertanggungjawabkan atau keadaan untuk dipertanggungjawabkan atau keadaan untuk diminta pertanggungjawaban.

9. Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Visi strategis adalah pandangan-pandangan strategis dari pemimpin dan masyarakat yang memiliki perspektif jangka panjang untuk menghadapi masa yang akan datang.

Hal yang senada juga dikemukakan oleh Santosa (2008), bahwa syarat bagi terciptanya *good governance*, yang merupakan prinsip dasar, meliputi Partisipatoris, *Rule of law* (penegakan hukum), Transparansi, *Responsiveness* (daya tanggap), Konsensus, Persamaan hak, Efektivitas dan Efisiensi, dan Akuntabilitas.

II.2 PUBLIC PRIVAT PARTNERSHIP

Skema *public-private partnership* (PPP) sebenarnya sudah ada sejak zaman orde baru di era soeharto, namun PPP diadopsi secara efektif di Indonesia di tahun 2005. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh urgensi pembangunan infrastruktur dalam

rangka mempercepat pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan menyediakan pelayanan publik yang baik. Di Indonesia, PPP diatur dalam Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

Adapun yang menjadi definisi dari PPP berdasarkan perpres tersebut adalah menjelaskan PPP sebagai kerjasama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu kepada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh penanggung jawab proyek kerjasama, dimana sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya badan usaha dengan memperhatikan pembagian risiko antara para pihak.

Dalam perkembangan PPP seperti yang disebutkan dalam *International Journal of Economics and Financial Issues* (2016), menyebutkan bahwa pelibatan swasta yang paling umum untuk melakukan proyek atau mekanisme PPP di bidang pelayanan social dasar , seperti: Bidang kesehatan, pendidikan, kebudayaan, judicial system, perumahan atau kebutuhan/keperluan umum. Dari perkembangan tersebut kemudian Khasanov menyebutkan bahwa terdapat kecenderungan yang semakin besar untuk menerapkan PPP pada proyek infrastruktur, yang berkaitan dengan sector pelayanan sosial dasar karena sektor ini merupakan pasar riil dengan risiko dan kapasitas yang telah diperhitungkan (yang ditentukan berdasarkan permintaan dan penawaran).

Lebih lanjut lagi penjelasan mengenai PPP oleh Williams dalam *International Review of Management and Marketing* (2017), PPP didefinisikan sebagai kontrak jangka panjang antara sektor publik dan swasta di mana keuntungan bersama dicari dan di mana pada akhirnya sektor swasta menyediakan layanan operasi

atau menempatkan keuangan swasta dalam risiko. Hal tersebut akan memberikan kemudahan anggaran untuk sektor publik dalam memberikan pelayanan publik.

Pihak sektor publik dalam Kontrak PPP diutarakan sebagai Otoritas Publik atau dikenal dengan berbagai istilah lain seperti entitas publik, pihak publik, badan pengadaan pemerintah, lembaga publik atau di istilahkan sebagai otoritas kontrak yang dapat berupa departemen/pemerintah pusat, pemerintah negara bagian atau daerah, otoritas lokal (kota), badan publik atau entitas lain yang dikendalikan oleh sektor publik. Untuk pihak sektor swasta biasanya adalah perusahaan bertujuan khusus (Perusahaan Proyek), yang dibuat oleh investor sektor swasta khusus untuk menjalankan kontrak kemitraan.

Nugroho dan Toyib (2018) menjelaskan *Public-Private Partnership* (PPP) merupakan pengaturan antara pemerintahan dan entitas swasta dalam penyediaan layanan infrastruktur dan merupakan salah satu jalan untuk mendapatkan sumber pendanaan tambahan bagi investasi infrastruktur. Hal terpenting dari penerapan skema ini adalah terjadinya peningkatan efisiensi penggunaan pembiayaan yang dianggarkan. Meskipun demikian PPP dipandang sebagai bentuk pembiayaan proyek di mana sektor swasta menangani biaya di muka untuk penyediaan prasarana dan fasilitas publik dan juga menangani desain, konstruksi, dan pemeliharannya.

Aturan mengenai hal tersebut biasanya ditetapkan atau diatur sebelum melakukan kontrak kerjasama atau ditetapkan dalam kontrak desain-pembangunan-pembudayaan-pemeliharaan. Grimsey dan Lewis dalam *Public Works Management & Policy* (2018) menyebutkan bahwa pendekatan khusus untuk pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dalam PPP adalah di mana sektor swasta mendanai proyek atau mengambil peran untuk desain fasilitas,

konstruksi, operasi, dan atau pemeliharaan serta menanggung sejumlah besar risiko dari PPP.

Salah satu bentuk kemitraaan swasta dalam bidang pelayanan publik ini adalah Kemitraan Pemerintah Swasta disingkat KPS atau dalam bahasa Inggris disebut sebagai *Public Private Partnership* atau disingkat PPP atau P3, yaitu bentuk perjanjian jangka panjang (biasanya lebih dari 20 tahun) antara pemerintah, baik pusat ataupun daerah dengan mitra swasta. Melalui perjanjian ini, keahlian dan aset dari kedua belah pihak (pemerintah dan swasta) bekerjasama dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat. Dalam melakukan kerjasama ini risiko dan manfaat potensial dalam menyediakan pelayanan ataupun fasilitas dipilah/dibagi kepada pemerintah dan swasta. Dalam bentuk kerjasama PPP ini pemerintah masih mempunyai wewenang di perusahaan atau organisasi swasta yang diajak bekerjasama.

Inti dari PPP adalah keterkaitan/sinergi yang berkelanjutan (kontrak kerjasama jangka panjang) dalam pembangunan proyek untuk meningkatkan pelayanan public (Dwinata, 2010), antara:

1. Pemerintah atau pemerintah daerah selaku regulator.
2. Perbankan/konsorsium selaku penyandang dana.
3. Pihak Swasta/BUMN/BUKD selaku *Special Purpose Company* (SPC) yang bertanggungjawab atas pelaksanaan suatu proyek mulai dari desain, konstruksi, pemeliharaan dan operasional.

Hal-hal yang menyebabkan diperlukannya KPS/PPP adalah antara lain terbatasnya dana Pemerintah, Infrastruktur yang sudah tidak memadai baik dari segi kuantitas maupun kualitas, keahlian (teknologi) yang dimiliki sektor swasta. Urgensi dari pelaksanaan pembangunan dengan konsep PPP ini menjadi hal yang

penting untuk meminimalisir atau menghemat anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah atau untuk menutupi keterbatasan sektor public dalam hal anggaran.

Kemudian jika dibandingkan sector public, Nugroho dan Toyib (2018) menganggap sector swasta dianggap memiliki insentif dan kemampuan yang lebih besar dalam memberikan dan memngelola biaya pelayanan yang lebih efisien. Selain itu, keberfokusan pada pelayanan yang berkaitan langsung dengan mekanisme pembayaran akan mendorong pelaksanaan proyek menjadi lebih cepat dan pemeliharaan asset yang lebih baik selama masa konsesi.

II.2.1 *Public Private Partnership* Dalam Perspektif *New Public Managemen*

Konsepsi mengenai *New Public Management* (NPM) menekankan nilai-nilai efisiensi, produktiitas, dan bisnis ke dalam sector publik untuk memperbaiki kondisi birokrasi publik yang cenderung terlalu besar, boros, inefisien, merosotnya kinerja pelayanan publik, kurangnya perhatian terhadap pengembangan dan kepuasan kerja pegawai pemerintah.

NPM memberikan perhatian besar dengan menggunakan mekanisme pasar dan terminologi di sektor public, dimana dalam melakukan hubungan antara instansi-instansi pemerintah dengan pelanggannya (*customers*) dipahami sebagai proses hubungan transaksi yang dilakukan oleh mereka dunia pasar (*market*). Kemudian, dengan mentransformasikan kinerja pasar seperti ini maka dengan akan mengganti atau mereform kebiasaan kinerja sektor publik dari tradisi tradisional berlandaskan aturan (*rule-based*) dan proses yang menggantungkan pada otoritas pejabat (*authority-driven processes*) menjadi orientasi pasar (*market-based*), dan dipacu untuk berkompetisi sehat (*competition-driven tactics*).

NPM merupakan teori manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta adalah lebih baik dari praktik manajemen sektor publik.

Oleh karena itu, Hughes dalam Mahmudi (2003) bahwa untuk memperbaiki kinerja sektor public d perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta, misalnya terkait dengan mekanisme pasar, kompetisi tender (*Compulsory Competitive Tendering*) dan privatisasi perusahaan-perusahaan public.

Pemikiran terkait penerapan NPM dipandang sebagai bentuk reformasi manajemen, de-politisasi kekuasaan atau de-sentralisasi kewewenang, penerapan ini dimulai dari proses *re-thinking government* dan dilanjutkan dengan *reinventing government* (termasuk di dalamnya *reinventing local government*) yang mengubah peran pemerintah, terutama dalam hal hubungan pemerintah masyarakat. Contoh dasar misalnya dari administrasi publik ke arah manajemen publik, pemangkasan birokrasi pemerintah dan penggunaan system kontrak dalam proses administrasi public.

Model pemikiran NPM juga dikemukakan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) dalam konsep "*Reinventing Government*" yang dilanjutkan dengan buku *Banishing Bureaucracy* pada tahun 1997. Dimana Osborne dan Gaebler menyarankan agar menyuntikkan semangat wirausaha ke dalam sistem administrasi negara. Birokrasi publik harus lebih menggunakan cara "*steering*" (mengarahkan) daripada "*rowing*" (mengayuh). Dengan cara "*steering*", pemerintah tidak langsung bekerja memberikan pelayanan publik, melainkan sedapat mungkin menyerahkan ke masyarakat.

Peran negara lebih sebagai fasilitator atau supervisor penyelenggaraan urusan publik. Secara sederhananya dikenal dengan mewirausahakan birokrasi pemerintah, dimana menurut Osborne dan Gaebler bahwa ada sepuluh prinsip yang harus dilakukan dimana ini akan menaikkan kinerja sector publik, yakni :

1. Pemerintah bersifat katalis.
2. Pemerintah milik masyarakat.
3. Pemerintah kompetitif.
4. Pemerintah berorientasi misi
5. Pemerintah berorientasi pada hasil.
6. Pemerintah berorientasi pelanggan.
7. Pemerintah berwiraswasta.
8. Pemerintah partisipatif.
9. Pemerintah melakukan desentralisasi.
10. Pemerintah berorientasi pasar.

Menurut Jeffrey Delmon dalam Nugroho dan Toyib (2018), ada beberapa faktor yang memotivasi pemerintah untuk meningkatkan keikutsertaan swasta dalam penyediaan infrastruktur, di antaranya :

1. Utilitas dan penggunaan sumber daya Pemerintah yang di bawah standar kinerja biasanya dikaitkan dengan struktur biaya yang tidak transparan dan metode pengadaan yang tidak efisien bahkan korup.
2. Ketidakcukupan kemampuan teknis dalam mengelola sumber daya pemerintahan.
3. Permintaan investasi yang melebihi sumber daya yang dimiliki pemerintah, khususnya terkait biaya modal yang besar di awal untuk investasi infrastruktur.

Dari aspek efisiensi, keikutsertaan pihak swasta dinilai dapat menyediakan tingkat efisiensi yang lebih baik dibandingkan pihak Pemerintah. Efisiensi tersebut merupakan hasil dari beberapa faktor, di antaranya:

1. Peningkatan rekayasa finansial dengan mengurangi Weighted Average Cost of Capital (WACC).
2. Focus terhadap tingkat keefektifan biaya yang berkaitan dengan tenaga kerja dan material.
3. Pendekatan komersial dalam pemecahan permasalahan
4. Insentif untuk meningkatkan efisiensi serta kinerja, dan mendorong inovasi.
5. Terciptanya jarak antara pemerintahan dan penyedia layanan yang menyebabkan penyediaan infrastruktur yang tidak berorientasi pada politik.
6. Tata kelola yang lebih baik dalam meningkatkan transparansi, kompetisi, akuntabilitas, dan meningkatkan Value for Money (VfM)

Keterlibatan sektor swasta (PPP) dalam menangani urusan publik yang diberikan pemerintah sekaligus menumbuhkan tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan karena dirasakan bahwa usaha swasta lebih cepat dan efisien bila dibanding dengan yang ditangani oleh pemerintah. Efisiensi cara kerja sektor swasta dalam *Public Private Partnership*, kualitas SDM yang mereka miliki, kecepatan adopsi terhadap perkembangan teknologi sering menjadi alasan mengapa pemerintah perlu melibatkan sektor swasta. Dalam kerja sama (PPP) ini pemerintahan menentukan kualitas dan kuantitas layanan yang harus diberikan dan dipenuhi oleh mitra swasta. Prinsip utama PPP adalah pengalihan sebagian risiko dari pemerintah kepada mitra swasta. Risiko diidentifikasi oleh pemerintah untuk kemudian dinilai dan ditentukan alokasi yang dapat ditransfer ke mitra swasta melalui mekanisme pembayaran yang sesuai dan adil.

Pemerintah sebelum menetapkan pihak swasta dalam melakukan kemitraan, terlebih dahulu pemerintah melakukan pertimbangan sebelum memutuskan untuk

mengadakan kerjasama kemitraan dengan pihak swasta. Dari beberapa literature yang ada tentang bagaimana potensi penyediaan layanan melalui pola KPS (Kemitraan Pemerintah dan Swasta) dilakukan dengan pertimbangan: (a) peluang potensi pelaksanaan KPS, (b) pertimbangan dan hambatan potensial dalam pelaksanaan KPS, (c) Analisis biaya dan manfaat pelaksanaan KPS, serta (d) pertimbangan ketertarikan swasta ikut dalam KPS. Pertimbangan ini lebih jelas diungkapkan oleh Dwiyanto dalam Purwanti (2016) sebagai berikut :

1. Tinjauan Potensi Pelaksanaan KPS

Dalam rangka menghasilkan suatu produk pelayanan, maka pemerintah perlu mengadakan tinjauan secara sistematis terhadap relevansi KPS dengan penyediaan layanan yang tersedia saat ini dan ketersediaan pelayanan di masa mendatang. Untuk itu penting menggambarkan potensi penyediaan layanan dengan pola KPS sehingga akan terlihat harapan dan kebijakan dari pemerintah daerah. Hal ini berkaitan dengan peran pemerintah yang berpotensi sebagai penentu pelaksanaan KPS dalam setiap situasi dan kondisi tertentu.

2. Potensi Hambatan KPS

Setelah menentukan potensi penyediaan layanan berdasarkan kebijakan pemerintah dan dilaksanakan dengan pola KPS, maka langkah selanjutnya adalah pengukuran bentuk KPS. Pengukuran tersebut dimaksudkan agar menjelaskan apa saja agenda yang akan dilaksanakan dalam rangka memberikan pelayanan publik, pengukuran dilakukan dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut ini :

a. Hambatan potensial dalam pelaksanaan KPS.

- b. Bagaimana pengalaman pelaksanaan PPP yang dilakukan oleh daerah lainnya.
 - c. Apakah pihak swasta tertarik dalam pelaksanaan pola KPS.
 - d. Apakah metode KPS merupakan metode terbaik dalam penyediaan layanan publik
3. Analisis Manfaat dan Biaya Pola KPS

Pemerintah merincikan manfaat yang didapat dari penyediaan layanan publik yang berjalan sesuai dengan pola KPS, dan juga mengestimasi biaya yang akan digunakan. Sehingga dapat dirumuskan apakah manfaat yang diterima sudah sesuai dengan biaya yang dikeluarkan. Sistem pengukuran menggunakan cara perbandingan pola KPS dengan pelaksanaan proyek penyediaan layanan. Pengalaman proyek di daerah-daerah lain atau memberikan nilai bayangan terhadap penawaran proyek dari pihak swasta dapat dijadikan salah satu bentuk pengalaman sebagai skala pengukuran manfaat dan biaya.

4. Ketertarikan Pihak Swasta Terhadap Penyediaan Layanan Publik

Ketertarikan pihak swasta dalam pola KPS selain sistem dalam pemerintah daerah seperti birokrasi dan kerangka pajaknya, dapat juga terjadi jika layanan publik :

- a. Memiliki potensi permintaan yang besar. Dengan adanya permintaan yang besar maka proyek akan bersifat sustainable dan bahkan perlu untuk dikembangkan secara khusus.
- b. Memiliki kemampuan menghasilkan pendapatan. Dengan mempertahankan kualitas dan tetap dapat mengikuti dinamika sehingga selalu memenuhi permintaan masyarakat, maka permintaan dapat

diestimasi akan menjadi besar dan banyak, sehingga mampu menghasilkan pendapatan bagi pemerintah dan pihak swasta.

- c. Memiliki potensi keuntungan yang tinggi. Perincian biaya dan manfaat dengan tepat maka akan menghasilkan keuntungan lebih bagi PPP.
- d. Mendapat dukungan politik dari pemerintah daerah. Political will merupakan satu dari beberapa bagian terpenting dalam melaksanakan kebijakan yang efektif dan efisien, untuk itu kemampuan bernegosiasi dan merengkuh pemerintah daerah menjadi penting untuk dilaksanakan.
- e. Feasible dalam pelaksanaannya. Pelayanan publik idealnya direncanakan dan disesuaikan dengan situasi, kondisi dan kebutuhan dari masyarakat sekitar sehingga produk pelayanan yang akan ditawarkan tepat guna dan memungkinkan untuk dilaksanakan agar menarik minat pihak swasta untuk mengadakan KPS.
- f. Memiliki potensi untuk pengembangan teknologi. Perkembangan dan kemajuan teknologi merupakan bagian dari dinamika yang ada dalam masyarakat. Salah satu alasan penggunaan teknologi adalah untuk mencapai efektivitas dan efisiensi, juga transparansi dalam proses pelayanan publik.
- g. Memberikan ruang gerak untuk ekspansi sistem layanan. Sistem layanan yang lebih luas merupakan salah satu fasilitas dalam pelayanan yang akan memudahkan masyarakat mengakses pelayanan publik.

Untuk memulai sebuah kemitraan, maka cara yang dapat dilakukan ada dua, yakni dengan penunjukan secara langsung maupun dengan pemilihan pihak swasta dengan melalui beberapa tahapan. Pada proyek kemitraan dengan cara

pemilihan pihak swasta, melalui tahap-tahap umum kemitraan, yaitu sebagai berikut :

1. Tahap I: Identifikasi Proyek

Tahap identifikasi berisikan kegiatan menganalisis untuk dapat menyimpulkan perkiraan kelayakan teknis, ekonomis, perkiraan keuangan proyek, dan alternatif-alternatif yang dapat direkomendasikan bagi tindak lanjut kemitraan, Identifikasi proyek yang akan dimitrakan meliputi:

- a. Identifikasi permintaan dan mengantisipasi pertumbuhan permintaan atas fasilitas pelayanan publik yang akan dimitrakan.
- b. Penyiapan kerangka acuan studi pendahuluan kelayakan. Dalam tahapan ini, diidentifikasi batasan-batasan proyek yang diminati pihak swasta, mengidentifikasi masalah, tujuan dan kendala yang akan dihadapi sebelum dan dalam proses pelaksanaan proyek.
- c. Pengerjaan studi kelayakan meliputi kajian terhadap latar belakang proyek, kondisi fisik dan sosial ekonomi target group, sistem fasilitas pelayanan publik, penelitian dampak lingkungan, evaluasi perancangan konstruksi, rencana operasi dan pemeliharaan, perkiraan biaya proyek dan pendapatan yang dihasilkan, dan analisis keuangan dan ekonomi.

2. Tahap II: Pemilihan Mitra Usaha

Pada langkah ini, dilakukan seleksi dan prakualifikasi pihak-pihak swasta yang akan dijadikan mitra pada proyek penyediaan fasilitas pelayanan publik yang dimaksud.

3. Tahap III: Penyiapan Perjanjian

Pada tahap ini, akan dirinci pokok kontrak perjanjian terutama yang menyangkut kontrak "ambil dan bayar" ("Take or Pay Contract") khususnya

yang menyangkut dampak keuangan dan resiko serta mempertegas posisi masing-masing pihak yang terlibat, baik dari segi tanggung jawab fungsi dan peran masing-masing.

4. Tahap IV: Pembangunan Konstruksi

Tahap pembangunan konstruksi dilaksanakan setelah adanya kesepakatan atas perjanjian kerjasama untuk mengadakan proyek fasilitas pelayanan publik. Dalam agenda ini, pemerintah daerah dapat membentuk panitia pengawas untuk mengawasi jalannya proyek ini, mulai dari pengurusan izin sampai fasilitas selesai dibangun.

5. Tahap V: Pengelolaan

a. Evaluasi Pelaksanaan Uji coba proyek.

Tahap evaluasi dilakukan pada tahap akhir pembangunan proyek, sehingga dapat dirincikan kekurangan dan kebermanfaatan dari proyek untuk menunjang pelaksanaan pelayanan publik. Sebelum tahapan evaluasi pada umumnya dilaksanakan pengawasan ketika proyek sedang berjalan sehingga dapat diketahui kekurangan dan hambatan apa saja yang telah dan akan dihadapi untuk meminimalisir kemungkinan yang akan menghambat berjalannya proyek.

b. Penerbitan Sertifikat Lulus Uji Coba.

Setelah adanya evaluasi dan pelaksanaan uji coba proyek, maka telah melalui serangkaian tahapan standarisasi dari uji coba. Jika telah layak, maka terdaftar dalam lulus uji coba dan diberikan sertifikat.

c. Pengelolaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana.

Pengelolaan dan pemeliharaan dapat mengurangi biaya penyusutan atas produk maupun fasilitas yang mampu menunjang proses pelaksanaan pelayanan publik.

d. Pengawasan periodik pengelolaan dan pemeliharaan.

Pengawasan periodik menjadi bagian dari proses pemeliharaan, sehingga ketika terdapat pengurangan kualitas dari fasilitas, dilakukan perbaikan dan renovasi agar fungsinya tetap dimanfaatkan secara maksimal.

e. Persiapan penyerahan pengelolaan sarana dan prasarana.

Persiapan ini menyangkut pengumpulan data-data mengenai sarana dan prasarana berikut dengan fungsi dan kebermanfaatannya. Proses penyerahan pengelolaan sarana dan prasarana biasanya diatur dalam kesepakatan kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta.

f. Penerbitan sertifikat penyelesaian pengelolaan.

Penerbitan ini diberikan setelah melalui serangkaian tahapan-tahapan dan proses yang memiliki standarisasi tersendiri.

6. Tahap VI: Penyerahan Alih Milik atau Negosiasi Baru

Dalam mekanisme pengelolaan atau alih kelola PPP ada beberapa tahapan yang perlu diperhatikan:

a. Persiapan studi kelayakan bagi pengalihan pengelolaan.

Pada dasarnya pemerintah daerah dihadapkan pada dua pilihan, yaitu secara langsung mengambil alih pengelolaan sarana dan prasarana atau dapat memperpanjang pengelolaan dengan pihak swasta lainnya. Untuk membantu dalam memilih pilihan tersebut, pemerintah daerah menyiapkan studi kelayakan antara lain:

1. Pengkajian tingkat dan arus kas.
 2. Pengkajian atas usia proyek yang masih dinilai ekonomis.
 3. Kajian atas usaha peralatan, sarana dan prasarana.
 4. Kajian atas biaya untuk memenuhi pengambilan investasi.
 5. Kemampuan aspek finansial pemerintah daerah.
 6. Kajian atas kemampuan pihak swasta.
- b. Penyerahan Alih Milik Langsung Kepada Pemda
- Kerjasama memiliki aturan waktu sesuai dengan kesepakatan. apabila perjanjian tersebut tidak diperpanjang, maka pihak swasta menyerahkan semua saran dan prasarana pada waktu berakhirnya perjanjian kerjasama kepada pihak pemerintah daerah dalam keadaan baik dan dapat dilanjutkan untuk dikelola.
- c. Penetapan perjanjian Kerjasama Baru
- Apabila pengelolaan dapat dilanjutkan oleh pihak swasta yang lama. maka perlu dilakukan perpanjangan kontrak dan apabila perlu adanya pembentukan kontrak baru, maka proses selanjutnya adalah dengan hasil dari pelaksanaan seleksi pihak swasta yang baru.
- d. Proses seleksi pihak swasta bagi pengoperasian tahap berikut.
- Tahapan ini dilaksanakan sesuai dengan langkah pemilihan yang dipilih pihak swasta.
- e. Penyiapan kesepakatan baru.
- Persiapan rancangan perjanjian dan negosiasi dan penandatanganan perjanjian kerjasama baru dengan pihak swasta yang lama ataupun dengan pihak swasta yang baru terpilih dari hasil seleksi.

Kemudian dalam penentuan kemitraan, juga banyak mengalami beberapa permasalahan termasuk dalam permasalahan tata kelola, menurut Johnson dan Gudergam dalam Nugroho dan Toyib (2018) yang membagi permasalahan tata kelola yang berkaitan dengan PPP menjadi tiga kategori, yakni :

1. Rasionalitas teknis

Bahwa aspek ini menrefleksikan ikatan kontrak legal antarpihak yang bekerja sama. Dalam iktan kontrak tersebut diasumsikan kontrak akan memenuhi semua elemen penting untk memastikan proyek yang berorientasi pada tujuan dapat dilaksanakan berdasarkan proses yang telah ditentukan.

2. Sosialitas

Aspek ini memperhatikan adanya hubungan sosial yang biasanya implisit, antara organisasi dan pihak yang berkontrak. Aspek ini menilai berbagai permasalahan seperti kepercayaan bersama dan tanggungjawab moral dalam kerjasama.

3. Resiko

Aspek ini mencakup rasionalitas teknis dan sosialitas pelaksanaan PPP. Dalam proses rasional teknis yakni pengembangan kontrak PPP, ada banyak aspek resiko yang mungkin terjadi.

Dari permasalahan tersebut diatas, pelaksanaan PPP juga memiliki keterbatasan, menurut UNESCAP dalam Maman Suhendra (2017) bahwa keterbatasan-keterbatasan dalam PPP itu antara lain: (1) Tidak semua proyek infrastruktur bisa dilaksanakan dengan skema KPBU/PPP tergantung pada aspek politis, legal, kelayakan komersial, dan lain-lain; (2) Kemungkinan pihak swasta tidak tertarik karena risiko pelaksanaan yang tinggi ataupun kekurangan kapasitas

dalam implementasi proyek; (3) Proyek KPBU mungkin relatif lebih mahal kecuali bila biaya-biaya tambahan bisa di-off-set oleh keunggulan efisiensi; (4) Memerlukan reformasi sektor dan pasar yang memadai; dan (5) Seringkali kesuksesan KPBU tergantung pada efisiensi peraturan.

II.2.2 Public Private Partnership Sebagai Kebijakan Publik

Public Private Partnership (PPP) sebagai kebijakan public memiliki tujuan tertentu yang ingin dicapai, yaitu menutup kesenjangan finansial (*financial gap*) yang terjadi akibat ketidakcukupan anggaran Pemerintahan Indonesia dalam membiayai infrastruktur. Adopsi skema penyediaan *Public Private Partnership* (PPP) atau yang saat ini lebih dikenal dengan skema KPBU (Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha) merupakan suatu pengadopsian kebijakan public (Nugroho dan Toyib, 2018).

Lebih lanjut lagi, Nugroho dan Toyib (2018) menjelaskan kebijakan PPP yang mencakup lima dimensi yang harus dipemahaman yakni :

1. Keputusan pemerintah termasuk dalam hal ini Negara untuk mencapai tujuan atau visi nasional
2. Disektor infrastruktur public dengan memeberikan sejumlah hak dan kewenangan sektor public ke sektor swasta.
3. Dalam konteks untuk menggerakkan masyarakat, memperkuat pasar, dan menderegulasi atau mengurangi batasan-batasan.
4. Untuk membangun budaya kemandirian suatu bangsa dalam menyediakan infrastruktur yang diperlukan.
5. Dengan tambahan pemahaman, agar pemerintah dapat merelokasikan anggaran dari sektor infrastruktur ke sektor lainnya.

Dari kelima dimensi tersebut diatas bahwa kebijakan dalam PPP memperoleh justifikasi jika mencakup kelima dimensi diatas, jadi kebijakan PPP dapat diukur berjalan baik dengan mengacu pada pertanyaan-pertanyaan dasar seperti dibawah ini (Nugroho dan Toyib, 2018), yakni :

1. Apakah kebijakan tersebut untuk mencapai tujuan bangsa atau visi nasional, atautan tujuan dari elite politik , apakah kebijakan itu dibuat benar-benar untuk kepentingan bangsa atau kepentingan pribadi dan golongan yang disembunyikan dibalik kepentingan bangsa.
2. Apakah kebijakan tersebut telah memeberikan secara secukupnya hak dan kewenangan, tidak kurang dan tidak lebih, pemerintah kepada sektor swasta atau pelaku usaha, atautan justru mengambil hak dan kewenangan pemerintah secara berlebihan sehingga pelaku bisnis dapat bertindak sewenang-wenang secara sak, baik secara tidak langsung maupun melalui tangan pemerintah.
3. Apakah kebijakan tersebut bunar-benar menggerakkan masyarakat, memperkuat pasar, dan mengurangi batasan-batasan aturan yang tidak relevan, atau justru membuat pergerakan masyarakat terkunci, pasar menjadi tidak kompetitif, dan aturan makin memberatkan karena ditujukan untuk mendukung monopoli yang diberikan kepada pelaku usaha atas nama kebijakan PPP.
4. Apakah pada akhirnya terbentuk budaya kemandirian dari masyarakat, terutama pelaku usaha, untuk menyediakan sendiri kebutuhan infrastrukturnya daripada terus menerus menuntut pemerintah, atau justru akhirnya memperpanjang ketidak mandirian masyarakat.

5. Apakah dengan kebijakan PPP, pemerintah dapat memindahkan anggaran infrastruktur ke anggaran sosial yang lebih memerlukan, atau tidak ada relokasi anggaran sama sekali.

Public Private Partnership (PPP) sebagai suatu kebijakan public memberikan peranan pemerintah yang cukup vital sebagai bagian dari kerjasama agar kerjasama public dan sektor swasta dapat berjalan dengan baik, dari hal tersebut Kwak. et. al dalam Purwanti (2016) menyebutkan bahwa peran pemerintah dalam kerjasama pemerintah-swasta mencakup 5 (lima) aturan utama yang harus dilakukan pemerintah selaku fasilitator proyek dalam konsep PPP, yang dijelaskan sebagai berikut :

1. Menciptakan lingkungan investasi yang menguntungkan; dengan iklim investasi yang menguntungkan maka akan menarik minat pihak swasta untuk menyelenggarakan kemitraan.
2. Membangun kerangka hukum/peraturan yang memadai; peraturan hukum yang jelas dan kuat akan mengatur dan menjadi pedoman pelaksanaan kemitraan sehingga arahnya dapat dijadikan tanggung jawab bagi pihak pemerintah dan swasta.
3. Membuat koordinasi dan kewenangan yang mendukung: koordinasi dan kewenangan menentukan arah kebijakan dan praktik dalam pelaksanaan kemitraan.
4. Memilih pemegang izin yang cocok. Pelaksanaan kemitraan akan mengerjakan berbagai tahapan pembangunan suatu obyek, diperlukan izin dan juga sertifikasi untuk melalui serangkaian tahapan. Untuk itu pemerintah perlu menetapkan pemegang izin yang tepat.

5. Secara aktif terlibat dalam siklus hidup proyek. Meskipun beberapa bagian tahapan konstruksi dilakukan pihak swasta, namun pemerintah perlu untuk terlibat di dalamnya agar pembangunan berjalan sesuai dengan kesepakatan dalam kemitraan atau kontrak kerja.

II.2.3 Tipe dan Bentuk *Public Private Partnership* (PPP)

Kemitraan antara pemerintah dan swasta terkadang masih dipahami sebatas kerjasama yang terikat pada sebuah kontrak, padahal jika dikaji lebih dalam dalam kajian administrasi public, PPP berbeda dengan bentuk kerjasama seperti kontrak kerja, outsourcing maupun Wastanisasi. Kerjasama dalam bentuk kontrak kerja, outsourcing merupakan tipe kerjasama yang hanya memenuhi dan menyelesaikan permasalahan dari satu pihak saja. Kemitraan PPP merupakan kerjasama yang terbangun atas dasar komitmen bersama untuk menyelesaikan permasalahan bersama dengan mengerahkan berbagai sumberdaya dan kapasitas yang dimiliki para pihak aribat.

Lebih jelasnya dapat dijelaskan bahwa perbedaan antara PPP dengan kerjasama lainnya dapat dilihat dari ungkapan dari Lienhard dalam Purwanti (2016) menyebutkan karakteristik dari kemitraan antara pemerintah dan swasta, antara lain :

- a. Kerjasama melibatkan setidaknya-tidaknya satu lembaga pemerintah dan satu lembaga swasta.
- b. Kerjasama dilakukan untuk mencapai tujuan bersama atau secara timbal balik kompatibel dan saling melengkapi. Bersifat kompleks dan membutuhkan koordinasi yang intensif.
- c. Kerjasama dilakukan dalam rangka melakukan procurement atau pelaksanaan tugas tertentu.

- d. Memiliki orientasi jangka panjang.
- e. Penyatuan, pemanfaatan, dan sinergi dari sumberdaya pemerintah dan swasta.
- f. Berbagi resiko.
- g. Perolehan dalam efisiensi dan efektivitas.

Berikut ini merupakan tabel yang menjelaskan secara rinci perbedaan antara kemitraan dengan kerjasama non-kemitraan:

Table 2 Perbedaan Antara Kemitraan dan Non-Kemitraan

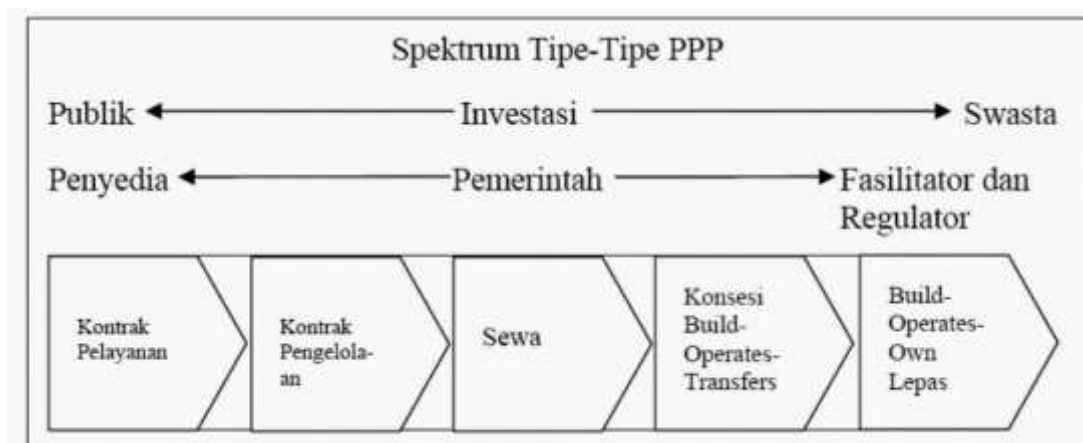
Ciri-ciri	Tipe kerjasama pemerintah dan swasta	
	Kemitraan	Non-kemitraan
Sifat kerjasama	Kolaboratif	Swastanisasi, outsourcing
Intensitas	Tinggi	Rendah
Jangka waktu	Panjang	Pendek
Kedudukan para pihak	Setara dan otonom	Tidak setara, terikat dengan kontrak
Manfaat dan resiko	Saling berbagi manfaat dan resiko	Manfaat dihitung sebagai kompensasi atas prestasi, resiko ditanggung masing-masing pihak
Sumberdaya untuk pelaksanaan kegiatan	Penggabungan sumberdaya	Tidak ada penggabungan sumberdaya

Sumber: Dwiyanto dalam Purwanti (2016)

Dari penjabaran karakteristik dan perbedaan kemitraan dan non-kemitraan tersebut diatas, maka terlihat jelas bahwa kemitraan antara pihak pemerintah dengan swasta tidak hanya terbatas pada pencapaian tujuan bersama maupun tujuan kelompok atas isu tertentu. Namun, hal tersebut meliputi aspek sumberdaya, tanggung jawab, manfaat yang akan diterima yang maupun resiko yang akan dihadapi sehingga membutuhkan interaksi cukup dalam mengarahkan pada orientasi jangka panjang dari pihak yang terlibat.

Terdapat sejumlah tipe kemitraan yang didasarkan pada derajat risiko yang ditanggung kedua belah pihak, jumlah keahlian yang diperlukan dari setiap pihak untuk menegosiasikan perjanjian, serta implikasi yang muncul dari hubungan tersebut. Berikut ini gambaran singkat mengenai berbagai tipe PPP.

Gambar 2 Spektrum Tipe-Tipe PPP



Sumber : Kumar dan Prasad (2004)

Gambar diatas menunjukkan 5 (lima) tipe umum dari model kemitraan yang diklasifikasikan berdasarkan spektrum investasi dan peran pemerintah. Bentuk kontrak pelayanan (service contract) merupakan bentuk kemitraan yang lebih banyak menitikberatkan pada peran pemerintah, baik dari sisi investasi maupun penyediaan jasa layanan. Sebaliknya, model Build Operates Own secara lepas merupakan bentuk PPP yang menitikberatkan investasi dan penyediaan pelayanan pada sektor swasta dan pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator dan regulator.

Secara sederhana Kemitraan publik-swasta atau PPP adalah suatu kesepakatan berkelanjutan antara pemerintah dan organisasi sektor swasta di mana organisasi swasta berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan produksi barang atau jasa publik yang secara umum disediakan oleh sektor publik

dan di mana sektor swasta berbagi risiko dalam kerjasama tersebut. John Forrer, dkk (2010) memberikan konsepsi yang mencirikan terkait PPP, yakni:

1. Hubungan antara publik dan organisasi sektor swasta adalah jangka panjang, bukan hubungan satu kali, seperti yang mungkin terjadi dalam kontrak konvensional untuk barang atau jasa (seperti produk kantor atau bantuan kesekretariatan).
2. Sektor swasta bekerja sama dalam pengambilan keputusan tentang cara terbaik untuk menyediakan barang atau jasa publik dan produksi serta pengiriman barang atau jasa tersebut, yang biasanya menjadi domain sektor publik.
3. Hubungan tersebut melibatkan alokasi risiko yang dinegosiasikan antara sektor publik dan swasta, dimana pemerintah yang menanggung sebagian besar risiko.

Bentuk dan tipe *Public Private Partnership* (PPP) yang sudah dijelaskan diatas.

Mary Ismowati (2016) membagi beberapa bentuk PPP antara lain :

1. Kontrak Servis

Kontrak antara pemerintah dan pihak swasta untuk melaksanakan tugas tertentu, misalnya jasa perbaikan, pemeliharaan atau jasa lainnya, umumnya dalam jangka pendek 1-3 tahun dengan pemberian kompensasi/fee. Beberapa contoh kontrak servis : kontrak pembersihan jalan, pengumpulan dan pembuangan sampah, pemeliharaan jalan, pengerukan kali, jasa mobil derek.

2. Kontrak Manajemen

Pemerintah menyerahkan seluruh pengelolaan (operation dan maintenance) suatu infrastruktur atau jasa pelayanan umum kepada pihak

swasta, dalam masa yang lebih panjang (umumnya 3-8 tahun) biasanya dengan kompensasi tetap/*fixed fee*. Beberapa contoh Kontrak Manajemen diantaranya perbaikan dan pemeliharaan jalan, pembuangan dan pengurugan sampah (*solid waste landfill*), pengoperasian instalasi pengolahan air (*water treatment plant*), pengelolaan fasilitas umum (rumah sakit, stadion olahraga, tempat parkir, sekolah).

3. Kontrak Sewa (*Lease*)

Kontrak dimana pihak swasta membayar uang sewa (*fixed fee*) untuk penggunaan sementara suatu fasilitas umum dan mengelola, mengoperasikan serta memelihara dengan menerima pembayaran dari para pengguna fasilitas. Penyewa/pihak swasta menanggung resiko komersial. Masa kontrak umumnya 5-15 tahun. Beberapa contoh Kontrak Sewa (*lease*) diantaranya taman hiburan, terminal/bandara udara, armada bis atau transportasi lainnya.

4. Kontrak *Build-Operate-Transfer*/BOT

Kontrak *Build-Operate-Transfer*/BOT atau Bangun Kelola dan Alih Milik adalah kontrak antara instansi pemerintah dan badan usaha/swasta (*special purpose company*), dimana badan usaha bertanggung jawab atas desain akhir, pembiayaan, konstruksi, operasi dan pemeliharaan (O&M) sebuah proyek investasi bidang infrastruktur selama beberapa tahun, biasanya dengan transfer asset pada akhir masa kontrak. Umumnya, masa kontrak berlaku antara 10 sampai 30 tahun. Beberapa istilah dengan tema yang sama : BT (*Build and Transfer*), BLT (*Build-Lease-Transfer*), BOO (*Build-Own-Operate* atau Bangun Kelola dan Milik), BTO (*Build-Transfer-Operate*), DOT (*Develop-Operate-Transfer*),

ROT (*Rehab-Operate-Transfer*), ROO (*Rehab-Operate-Own*). Beberapa contoh Kontrak BOT diantaranya Pembangkit Listrik, Jalan tol, Terminal udara (*airports*), Bendungan, Instalasi pengolahan air, Pelabuhan laut.

5. Kontrak Konsesi

Struktur kontrak dimana pemerintah menyerahkan tanggung jawab penuh kepada pihak swasta (termasuk pembiayaan) untuk mengoperasikan, memelihara dan membangun suatu aset infrastruktur, dan memberikan hak untuk mengembangkan, membangun dan mengoperasikan fasilitas baru untuk mengakomodasi pertumbuhan usaha. Umumnya masa konsesi berlaku antara 20 sampai 35 tahun.

Selanjutnya, pada pembagian beberapa bentuk PPP diatas Dwiyanto juga mengemukakan hal yang sama dalam membagi kerjasama pemerintah dan swasta sehingga dapat membedakan antara kemitraan dan non kemitraan, yang lebih lengkap bagi dalam beberapa bentuk-bentuk PPP (dalam Purwanti, 2016), sebagai berikut :

1. Kontrak Pelayanan (Service Contract)

Bentuk kerjasama ini, mitra swasta diberi tanggung jawab melaksanakan pelayanan jasa untuk suatu jenis pelayanan tertentu dalam suatu jangka waktu tertentu pula.

2. Kontrak Kelola (Management Contract)

Kontrak kelola artinya bahwa pihak swasta diberi tanggung jawab untuk mengelola sarana/prasarana milik pemerintah.

3. Kontrak Sewa (Lease Contract)

Kontrak sewa artinya bahwa pihak swasta menyewakan fasilitas berupa pemerintah. infrastruktur tertentu kepada pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk dioperasikan dalam rangka pemberian layanan publik.

4. Kontrak Bangun (Rehabilitasi)

Pada jenis kontrak ini Dwiyanto dalam Purwanti (2016) membagi lagi menjadi 9 jenis kontrak antara lain :

a. Bangun Kelola, Alih Milik (Build Operate and Transfer-BOT)

BOT merupakan bentuk kerjasama dimana mitra swasta bertanggungjawab membangun proyek infrastruktur, termasuk membiayainya, yang kemudian dilanjutkan dengan pengoperasian dan pemeliharannya, yang kemudian proyek tersebut diserahkan kepada pemerintah pada suatu jangka waktu tertentu.

b. Bangun Alih Milik (Build and Transfer-BT)

BT merupakan suatu bentuk kerjasama dimana mitra swasta bertanggung jawab membangun proyek infrastruktur termasuk membiayai dan setelah selesai pembangunannya kepemilikan fasilitas akan diserahkan kepada pemerintah.

c. Bangun, Alih Milik, Kelola (Build, Transfer and Operate-BTO)

Bentuk kerjasama dengan mitra membangun proyek infrastruktur meliputi pembiayaannya, setelah proyek pembangunan itu selesai akan diserahkan penguasaan dan swasta bertanggung jawab kepemilikannya kepada pihak pemerintah.

d. Bangun, Sewa Alih Milik (Build Lease and Transfer-BLT)

Bentuk kerjasama dimana mitra swasta bertanggung jawab membangun infrastruktur meliputi pembiayaannya, lalu pemerintah

menyewa dengan perjanjian dan jangka waktu tertentu. Hingga pada waktu kontraknya berakhir, seluruh penguasaan dan kepemilikan infrastruktur tersebut diserahkan kepada pemerintah.

e. Bangun, Miliki dan Kelola (Build, Own and Operate-BOO)

BOO merupakan bentuk kerjasama dimana mitra swasta bertanggungjawab membangun infrastruktur meliputi pembiayaannya lalu mengoperasikan dan memelihara. Selanjutnya, pihak swasta menerima pengembalian biaya investasi, operasi dan pemeliharaan dan keuntungan melalui pemungutan bayaran dari pemerintah atas penggunaan infrastruktur tersebut.

f. Rehab, Miliki dan Kelola (Rehabilitate, Own and Operate-ROO)

ROO merupakan bentuk kerjasama dimana infrastruktur milik pemerintah diserahkan kepada pihak swasta suatu fasilitas dalam rangka perbaikan dan pengoperasian, sedangkan pihak swasta menerima biaya rehabilitasi, operasi dan pemeliharaan serta keuntungan melalui pemungutan pembayaran dari pemerintah atas penggunaan infrastruktur tersebut.

g. Rehab, Kelola dan Alih Milik (Rehabilitate, Operate and Transfer-ROT)

ROT merupakan bentuk kerjasama dimana infrastruktur pemerintah diserahkan kepada mitra swasta untuk diperbaiki, dioperasikan dan dipelihara dalam jangka waktu tertentu. Hingga pada waktu kerjasama berakhir, infrastruktur tersebut diserahkan kembali kepada pemerintah.

h. Kembang, kelola dan Alih Milik (Develop, Operate and Transfer-DOT)

DOT merupakan bentuk kerjasama dimana pihak swasta diberi hak dan peluang untuk mengembangkan prasarana dan infrastruktur yang telah

ada agar bertambah potensinya dan pengelolaannya yang akan diintegrasikan dalam kerjasama induk.

i. Tambahan, Kelola dan Alih Milik (Add, Operate and Transfer-AOT)

AOT merupakan bentuk kerjasama dimana mitra swasta bertanggung jawab untuk melakukan perluasan atau penambahan atas fasilitas infrastruktur yang sudah ada, termasuk melakukan rehabilitasi yang i. diperlukan untuk infrastruktur pelayanan publik yang lebih baik.

j. Kontrak Koneksi (Concession Contract-CC)

Concession Contract merupakan bentuk kerjasama dimana mitra swasta bertanggung jawab menyediakan jasa pengelolaan, pengoperasian dan pemeliharaan atas sebagian atau seluruh sistem infrastruktur tertentu. Dalam rangka pemberian layanan kepada masyarakat dan penyediaan modal kerjanya a termasuk tanggung jawab pihak swasta. Pelayanan jasa pengelolaan dimaksud adalah pelayanan jasa berupa sistem penyediaan air bersih mulai dari pengelolaan, distribusi sampai dengan penagihan rekening air.

II.2.4 Ukuran Keberhasilan *Public Private Partnership* (PPP)

Casanova dalam International Journal of Administrative Science & Organization, Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi (2012) memaparkan tentang pedoman penting dalam mengukur keberhasilan suatu kemitraan, yang meliputi:

1. *Equity*, proyek dalam *Public Private Partnership* harus adil, artinya mereka yang menggunakan dan mendapatkan keuntungan dari penggunaan infrastruktur harus membayar biaya operasi dan pemeliharaan sesuai dengan penggunaannya.

2. *Effectiveness*, mengacu pada masalah keuangan, pengawasan pendapatan, kualitas pelayanan dan pemeliharaan untuk memastikan bahwa infrastruktur dan pelayanan publik disediakan dengan sebaik-baiknya dalam masa kemitraan. Pemerintah sebagai leading sector pembangunan infrastruktur sektor publik perlu bersikap proaktif terhadap kebutuhan masyarakat.
3. *Efficiency*, PPP dalam penyediaan dan pemeliharaan terbukti lebih efisien. Sektor swasta memiliki kemampuan yang baik dalam mengadaptasi teknologi, sehingga efisiensi pelayanan dapat tercapai.
4. *Exportability*, mengacu pada pergeseran alokasi risiko dari pemerintah ke swasta. Pemerintah tidak perlu menanggung kerugian untuk memberikan jaminan kepada swasta. Namun, sektor swasta harus memberikan keuntungan yang wajar, mekanisme pembiayaan yang disesuaikan dan transparan serta fleksibel dan risiko terkait yang ditanggung.

Perlu juga diperhatikan bahwa hubungan kedua belah pihak ini bukanlah kemitraan dalam arti hukum (Yescombe, 2007), melainkan kontraktual, berdasarkan ketentuan kontrak PPP atau kontrak kerja sama. Yescombe (2007) membagi beberapa elemen kunci dari *Public Private Partnership*, yakni :

1. Kontrak jangka panjang (Kontrak KPS) antara pihak sektor publik dan pihak sektor swasta.
2. Untuk desain, konstruksi, pembiayaan, dan pengoperasian infrastruktur publik ('Fasilitas') oleh pihak sektor swasta.
3. Dengan pembayaran selama umur Kontrak KPS kepada pihak swasta untuk penggunaan Fasilitas, baik yang dilakukan oleh pihak sektor publik atau oleh masyarakat umum sebagai pengguna Fasilitas.

4. Dengan Fasilitas yang tersisa dalam kepemilikan sektor publik, atau kembali ke kepemilikan sektor publik pada akhir Kontrak KPS.

Sejauh ini, penerapan PPP sukses menyelesaikan infrastruktur baru dengan kualitas tinggi dan biaya rendah dibandingkan pembiayaan dari sector keuangan pemerintah. Berdasarkan data yang dihimpun The Jakarta Post pada tahun 2015, skema PPP telah digunakan pada 134 negara berkembang dan berkontribusi terhadap 15 sehingga 20 persen investaris infrastruktur keseluruhan, baik dari infrastruktur social maupun infrstruktur ekonomi (Nugroho dan Toyib, 2018).

Harus diakui pula, Pemerintah masih menghadapi kesulitan dan permasalahan-permasalahan dalam penerapan PPP. Menurut kajian yang dilakukan Dr. Noeleen Heyzer dalam Nugroho dan Toyib (2018) menjelaskan bahwa ada enam hambatan yang umum dihadapi negara Asia Pasifik dalam penerapan PPP, yaitu

1. Perhatian dan pemahaman para pejabat Pemerintahan mengenai PPP masih rendah.
2. Kurangnya usaha membangun kapasitas, baik di sector public maupun swasta.
3. Kerangka kerja regulasi dan administrative untuk menjamin lingkungan PPP yang kondusif masih kurang.
4. Kontrak-kontrak PPP yang kebanyakan hanya dirancang berdasarkan kerja tim atau panitia.
5. Proses dan prosedur identifikasi, pemvanganan, pengadaan, pelaksanaan, pengoperasian, dan manajemen kontrak yang tidak jelas didefinisikan.

6. Pada level kebijakan, kerja sama antara Pemerintah atau swasta masih belum saling mendukung.

Lebih lanjut lagi dijelaskan bahwa Jika ingin sukses dalam penerapan PPP di Indonesia, setidaknya ada Sembilan faktor kunci yang harus menjadi perhatian, seperti disampaikan Vickram Cuttaree yang mewakili The World Bank, yakni:

1. Perencanaan proyek PPP harus hati-hati.
2. Estimasi dan prakiraan keuntungan dan biaya harus kokoh.
3. Keinginan pengguna untuk membayar (*user willingness to pay*) dan rencana komunikasi yang tepat.
4. Studi kelayakan (*feasibility study*) yang ekstensif dan menyeluruh dengan menggunakan bantuan dari pakar PPP.
5. Kesesuaian dengan persetujuan kontak.
6. Kerangka legal dan regulasi yang tepat.
7. Kelembagaan yang kuat dengan sumber daya yang cukup.
8. Pengadaan yang kompetitif dan transparan.
9. Mitigasi dan fleksibilitas dalam mengelola risiko makro.

Beberapa hal juga yang perlu diperhatikan agar pelaksanaan *Public Private Partnership* bisa berjalan dengan baik, ada beberapa hal menurut Thompson dalam Mary Ismowati (2016) yang perlu diperhatikan, yakni:

1. Kerjasama ini haruslah secara strategis penting bagi keduabelah pihak.
2. Kerjasama ini bersifat saling melengkapi daripada saling berkompetensi.
3. Keterbukaan akan informasi dikedua pihak.
4. Seharusnya kerjasama ini menimbulkan kaitan integrasi sejati meski berbeda budaya. Saling percaya adalah hal utama.

5. Pengaturan harus secara institusi yang dapat menunjukkan identitas dan posisi yang jelas.

Keterlibatan pihak swasta yang mampu menyediakan keuangan dan tenaga ahli setidaknya membantu fungsi pemerintah sebagai motor pelaksana pembangunan. Selain itu melalui PPP juga menciptakan sistem pemerintahan yang bersih karena dalam hal ini pemerintah juga bisa melaksanakan fungsi kontrol terhadap sektor swasta yang terlibat. Namun perlu diingat, hubungan yang terjalin antara pemerintah dan sektor swasta haruslah memiliki hubungan yang saling menguntungkan dan harus diikat dalam suatu kontrak untuk jangka waktu tertentu.

Disinilah peran dan fungsi pemerintah untuk mengontrol pelaksanaan PPP. Sebagaimana disadari bahwa sudah dengan adanya keterlibatan pihak swasta yaitu untuk meraih keuntungan sebagai konsekuensi dalam pembangunan. Namun, keuntungan yang didapat oleh pihak swasta ini sudah seharusnya tidak merugikan pembangunan. Oleh karena itu perlunya adanya pengawasan dari pemerintah dan pembatasan waktu.

Menurut Pusat Penelitian Politik (2016) dalam artikelnya yang menjelaskan proses kerjasama yang terjalin antara pemerintah dan pihak swasta dapat dilakukan dalam beberapa cara yaitu melalui *service contract*, *management contract*, *lease contract*, *concession*, BOT (*Build Operation Transfer*), *Joint Venture Agreement*, dan *Community Based Provision*. Namun dalam proses kerjasama yang dilakukan ini terdapat beberapa keunggulan dan kelemahannya. Beberapa bentuk-bentuk *Public Private Partnership* (PPP) yang telah disebutkan diatas adalah sebagai berikut :

1. Service contract

Kerjasama pemerintah dengan pihak swasta untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam jangka waktu satu sampai dengan tiga tahun. Pihak swasta memiliki posisi sebagai pemilik asset dan penanggung jawab risiko keuangan secara penuh. Di dalam proses ini tidak terlalu membutuhkan komitmen politik, biaya recovery, regulasi dan informasi dasar. Sementara kapasitas pemerintah pun dikategorikan sedang (tidak memerlukan skill khusus). Contohnya pengumpulan dan pembuangan sampah, pengerukan kali, penarikan dan pengumpulan tagihan air, perawatan pipa air, kesemuanya ini dapat dimitrakan kepada pihak swasta.

2. Management contract

Kerjasama ini tidak jauh berbeda dengan service contract. Namun, yang membedakannya adalah kerjasama ini dilakukan pada tingkatan operasional manajemen dan maintenance dengan jangka waktu tiga sampai dengan delapan tahun. Posisi pihak swasta adalah sebagai pemilik asset, investor, dan bertanggung jawab atas risiko finansial dalam batasan minimal. Di dalam proses seleksi hanya ada satu kali kompetisi dan tidak ada pembaharuan perjanjian. Keunggulan dari management contract adanya keterlibatan pihak swasta yang lebih kuat. Namun kelemahannya manajemen tidak memiliki pengawasan yang kuat secara menyeluruh (meliputi keuangan, kebijakan pegawai, dan sebagainya). Contohnya tidak jauh berbeda dengan service contract seperti pengelolaan fasilitas umum (rumah sakit, sekolah, tempat parkir).

3. Lease contract

Kerjasama pemerintah yang pihak swasta dalam jangka waktu sepuluh sampai dengan lima belas tahun dimana tanggung jawab manajemen,

operasional dan pembaharuan kontrak lebih spesifik. Pemilik modal adalah sektor publik (pemerintah) namun pihak swasta turut menanggung risiko keuangan (risiko menengah). Kelemahannya akan menimbulkan potensi konflik antara pihak swasta sebagai operator pelaksana dan sektor publik (pemerintah) sebagai pemilik modal. Contohnya pengelolaan taman hiburan, bandara, dan armada bus, dan sebagainya.

4. Concession

Merupakan kerjasama yang melibatkan pemerintah/publik dan swasta sebagai pemilik modal dalam jangka waktu 20 sampai dengan 30 tahun. Posisi pihak swasta sebagai penanggung jawab operasional, pemodal, memelihara, dan menanggung risiko secara penuh, keunggulannya pihak swasta mendapatkan kompensasi penuh. Di sisi lain sektor publik/pemerintah mendapatkan manfaat peningkatan efisiensi operasional dan komersial dalam investasi dan pengembangan SDM-nya. Namun, untuk mengembangkan investasi dan infrastruktur dalam jangka waktu yang lama perlu komitmen politik, regulasi, kapasitas pemerintah, recovery cost, dan analisis kemampuan yang tinggi. Contohnya PPP yang bersifat concession adalah pembangunan jalan tol, pelabuhan laut dan udara, rumah sakit, stadion olahraga, dan sebagainya.

5. Build Operate Transfer (BOT)

Kejasama PPP yang investasi dan komponen utamanya adalah peningkatan pelayanan publik dengan jangka waktu 10 sampai dengan 30 tahun. Posisi pihak swasta sebagai penanggung jawab operasi, pemelihara, pemodal, dan penanggung jawab risiko serta pihak swasta juga akan mendapatkan imbalan sesuai dengan parameter produksinya.

Sistem ini efektif untuk mengembangkan kapasitas SDM, namun kelemahannya untuk meningkatkan efisiensi operasional membutuhkan jaminan sehingga diperlukan analisis kemampuan, kapasitas pemerintah, komitmen politik, regulasi yang tinggi dan recovery cost yang bervariasi. Contohnya pembangunan jalan tol, pelabuhan udara dan laut, pembangkit listrik, dan sebagainya. Contoh ini tidak jauh berbeda dengan lease contract.

6. Joint Venture Agreement

PPP dimana investasi dan risikonya ditanggung bersama antara pemerintah dan pihak swasta. Disini tidak ada batasan waktu hanya berdasarkan kesepakatan saja. Kerjasama ini melibatkan berbagai pihak mulai dari pemerintah, non pemerintah, swasta, atau stakeholder terkait. Masing-masing pihak saling berkontribusi. Kunggulan dari joint venture dapat saling berbagi dalam menyumbangkan sumber daya yang ada (finansial dan SDM-nya). Namun kelemahannya ada peluang penyalahgunaan investasi dimana pemerintah memberikan subsidi kepada pihak swasta atau pihak lainnya dalam pelaksanaan kerjasama tersebut yang seharusnya dihindari.

7. Community Based Provision (CBP)

Kerjasama perorangan/keluarga/perusahaan kecil merupakan kerjasama perorangan, keluarga, perusahaan kecil yang merepresentasikan kepentingan tertentu dengan menegosiasikannya kepada pemerintah dan NGO. Posisi NGO sebagai mediator antara masyarakat (perorangan/keluarga/perusahaan) dengan pemerintah. Contohnya pengelolaan bank sampah di lingkungan tertentu (RT, RW atau kompleks

perumahan) yang bertujuan untuk mendaur ulang sampah demi kelestarian lingkungan dan memanfaatkannya sebagai tujuan ekonomi.

Namun, yang menjadi catatan penting dari beberapa bentuk PPP diatas memiliki beberapa keunggulan dan kelemahan yang tidak dapat ditentukan jenis PPP yang tepat. Kesemuanya ini tergantung pada jenis kegiatan atau proyek, manfaat kegiatannya, jangka waktu pembangunannya hingga baru bisa ditentukan jenis PPP yang dibutuhkan.

II.2.5 Model Rencana Prospektif Publik Private Partnership

Menurut Matraeva dkk (2016) dalam bahwa dalam kerjasama pemerintah-swasta atau *Public Private Partnership* memiliki beberapa model rencana prospektif yang terbagi kedalam beberapa model, sebagai berikut :

1. Model *Concession Agreement*

Perjanjian ini mengasumsikan bahwa mitra swasta melakukan, dengan biaya sendiri, untuk membangun dan / atau merekonstruksi objek real estat yang ditentukan dalam perjanjian ini hak kepemilikan yang dimiliki atau akan menjadi milik pemerintah dan untuk memelihara dan mengoperasikan objek persetujuan. Pemerintah berjanji untuk memberikan kepada mitra swasta hak kepemilikan dan penggunaan objek perjanjian konsesi untuk melakukan kegiatan yang disebutkan di atas, untuk jangka waktu yang ditentukan dalam perjanjian ini. Fitur utama dari perjanjian konsesi adalah:

- a. Suatu wilayah mengumumkan tender untuk hak membuat perjanjian konsesi untuk desain, konstruksi / rekonstruksi / modernisasi dan pengoperasian.
- b. Jangka waktu perjanjian konsesi tidak <20 tahun.
- c. Objek perjanjian konsesi adalah milik konsor di bawah hak milik.

d. Perusahaan konsesi mengoperasikan objek perjanjian konsesi di bawah hak kepemilikan dan penggunaan.

2. Model LCC (*Life Cycle Contract*)

LCC didefinisikan sebagai bentuk kontrak KPS di mana mitra publik membuat perjanjian dengan mitra swasta untuk desain fasilitas, konstruksi dan operasi selama periode siklus hidup objek dan melakukan pembayaran proyek dengan bagian yang sama setelah fasilitas dioperasikan dan dalam kondisi memelihara fasilitas sesuai dengan persyaratan kinerja yang ditentukan oleh mitra swasta.

Dengan kata lain, LCC menurut Matraeva,dkk (2016) adalah mitra swasta membangun fasilitas atas biayanya sendiri dan menggunakan materialnya sendiri serta mengoperasikannya selama perkiraan masa pakai (siklus hidup) yang menyediakan dukungan manajemen, pemeliharaan, dan layanan. Mitra publik melakukan pembayaran proyek dari saat fasilitas dioperasikan dengan menggunakan dana anggaran dari tingkat yang sesuai. Dengan demikian, pembayaran proyek kepada mitra publik dapat mencakup layanan mitra swasta berupa penyediaan fasilitas untuk digunakan (penyediaan bangunan komersial untuk akomodasi fasilitas yang disediakan oleh mitra swasta).

Matraeva,dkk (2016) memaparkan bahwa istilah "LCC" adalah terjemahan kata *demi* yang digunakan di Skandinavia. Kemudian, di beberapa negara Eropa, jenis kontrak ini didefinisikan sebagai suatu kerjasama sektor public dan swasta dimana sektor swasta dan public melakukan suatu kontrak kerjasama (*concession*) dalam melakukan mulai dari desain (*Design*) – bangun (*build*) – pembiayaan (*finance*) –

pemeliharaan (*maintain*) dimana sektor swasta dapat mengembangkan kerjasamanya/proyeknya secara berkelanjutan dan merupakan salah satu jenis konsesi (*concession*), dan di Prancis, kontrak ini disebut sebagai "*partnership contracts*".

3. Model Project Financing

Ciri khusus dari pembiayaan proyek adalah ketika memberikan pinjaman kepada perusahaan proyek swasta, bank memperhatikan, pertama-tama, bukan memperkirakan kondisi keuangannya tetapi pada nilai arus kas yang berpotensi dihasilkan oleh proyek yang membutuhkan pembiayaan. Tanpa ragu, ketika memberikan pinjaman, bank akan menuntut untuk memberikan dukungan dalam bentuk aset perusahaan proyek yang diperoleh, sebagian besar dengan pembiayaan sponsor. Oleh karena itu, sponsor yang telah menjadi pemegang saham perusahaan proyek harus memiliki keahlian teknis dan solvabilitas keuangan, secara tidak langsung bertindak sebagai penjamin penyelesaian proyek yang akan menggunakan sebagian dari arus kasnya untuk menutupi pembayaran kredit. Dukungan kredit sebanding dengan tingkat risiko proyek.

Ada empat kelompok orang yang berpartisipasi dalam *Project Financing*, antara lain:

- a. Perusahaan proyek yang didirikan oleh investor swasta internasional yang dikenal sebagai kendaraan tujuan khusus. Itu secara langsung terlibat dalam implementasi proyek dari awal hingga akhir.
- b. Badan pemerintah - peserta proyek KPS.
- c. Investor swasta (sponsor dan investor institusi) yang berpartisipasi dalam modal perusahaan proyek ad hoc ini. Kontraktor potensial

biasanya bertindak sebagai sponsor - termasuk perusahaan konstruksi, layanan teknis, dan perusahaan pemeliharaan.

d. Kreditor, paling sering diwakili oleh bank dan lembaga nasional (di luar negeri ada berbagai kantor publik seperti Institute for Health).

4. Model Forfeiting Model

Model forfeiting merupakan skema dimana kontraktor swasta menjual kewajiban finansialnya kepada bank dengan syarat tidak ada keberatan dari pihak otoritas publik peserta proyek KPS. Pembiayaan proyek, sebaliknya, melibatkan hubungan antara arus kas yang dihasilkan oleh proyek dan volume pembiayaan yang disediakan. Ada tiga kelompok dasar yang berpartisipasi dalam implementasi model forfeiting dalam kerangka PPP, yakni :

1. Perusahaan proyek.
2. Otoritas publik-peserta proyek.
3. Pemberi Pinjaman.

Model forfeiting adalah tentang penjualan sebagian kewajiban otoritas publik untuk pembayaran pekerjaan proyek oleh perusahaan proyek ke bank pemberi pinjaman. Bank hanya menerima sebagian dari kewajiban keuangan badan publik yang timbul dari kontrak konstruksi yang ditandatangani sebelumnya antara perusahaan proyek-kontraktor dan badan publik-peserta proyek KPS.

5. Model *Attracting NPO*

Untuk memastikan dan menyediakan layanan sosial dasar, sektor publik bekerja sama terutama dengan perusahaan swasta, tetapi terdapat

bukti interaksi yang berhasil dengan NPO. Keuntungan menarik NPO ke skema PPP adalah sebagai berikut:

- a. NPO memiliki pengetahuan dan jaringan area luas local.
- b. Minat NPO untuk mendapatkan keuntungan tidak sebesar minat perusahaan swasta.
- c. Tidak ada konflik tujuan selama pelaksanaan proyek.
- d. NPO yang sesuai memiliki potensi yang signifikan di sektor tertentu.

6. Model Social Service Provision Contract

Model ini dapat mencakup kewajiban mitra swasta dalam penyediaan layanan sosial kepada populasi, misalnya untuk kontrak waralaba (waralaba pendidikan atau medis). Sebuah kesepakatan khusus dapat dicapai antara mitra swasta dan lembaga pendidikan di mana mitra memberikan layanan sosial tambahan seperti yang ditugaskan oleh organisasi sosial. Secara khusus, ini dapat mencakup layanan perawatan sosial di rumah yang diberikan kepada pensiunan. Namun, ada beberapa fitur yang perlu diperhatikan:

Pertama-tama, minat organisasi swasta dalam jenis interaksi ini bersifat membangun citra dan memungkinkan peningkatan kesadaran dan menarik penduduk untuk menerima layanan berbayar, tetapi tidak memiliki manfaat ekonomi langsung. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa seringkali tarif tidak menutupi biaya penyediaan layanan yang sebenarnya. Saat memberikan layanan medis gratis dan berkualitas tinggi, mitra swasta berharap pasien akan membeli layanan tambahan (berbayar). Sebagai hasil dari interaksi tersebut, pemerintah secara bertahap mengalihkan

penduduk dari layanan gratis ke penyediaan bantuan dengan basis berbayar.

Kedua, masalah pemilihan organisasi swasta dalam kerangka tender publik dan pemantauan aktivitasnya dalam konteks memastikan tingkat kualitas layanan yang disyaratkan tidak dijabarkan dengan benar. Ketiga, interaksi biasanya dibatasi oleh kontrak penyediaan layanan selama setahun dan, pada kenyataannya, memungkinkan penutupan masalah dalam waktu dekat, tetapi tidak menyelesaikannya dalam jangka panjang.

7. Model Service Provision Contract (Outsourcing)

Mitra swasta berjanji, atas nama mitra publik, untuk melaksanakan layanan pemeliharaan proyek dan mitra publik berjanji untuk menerima pekerjaan yang telah selesai dan membayarnya.

Saat ini, di sebagian besar negara, outsourcing dalam organisasi sosial dan medis dibatasi untuk jangka waktu 1 tahun. Namun dalam kerangka kontrak KPBU, kontrak outsourcing dapat disepakati untuk jangka waktu yang lama (15-20 tahun). Kontrak jangka panjang paling menguntungkan bagi pemasok karena, sebagai aturan, investasi dalam fungsi yang dapat dialihdayakan adalah yang terbesar selama tahun pertama dan menjadi hemat biaya dari waktu ke waktu. Keuntungan utama dari outsourcing adalah penghematan waktu, kualitas yang lebih tinggi dari fungsi (layanan) yang dapat dialihdayakan yang dijamin oleh spesialisasi khusus, kemungkinan untuk menarik sumber daya outsourcing ketika organisasi anggaran tidak mungkin mendapatkan kredit dan pembebasan organisasi medis. sumber daya untuk tujuan lain.

8. Model Property Lease Agreement

Mitra pribadi mendapatkan properti untuk jangka waktu tertentu atas dasar sewa. Mitra swasta dapat, dengan biaya sendiri dan atas persetujuan lessor, memperkenalkan perbaikan dan berhak mengklaim kompensasi atas biaya perbaikan tersebut dari mitra publik. Misalnya, mitra swasta melaksanakan pembangunan fasilitas sosial dengan biaya sendiri dan memperoleh sebagian dari proyek yang telah selesai untuk digunakan.

Dari beberapa model diatas Matraeva dkk (2016) menyebutkan bahwa Model LCC (Life Cycle Contract) dan Model Project Financing adalah model yang paling efektif digunakan dibidang sosial. Dari beberapa model yang ditawarkan diatas menulis mencoba mengaikan model tersebut dengan pengembangan pariwisata, penulis memilih model LCC sebagai model yang relevan dalam pengembangan pariwisata karena dilihat dari komponen-komponen LCC yang dikontekskan dengan pembangunan atau pengembangan pariwisata.

II.2.6 Model Lifecycle Kontrak (LCC) dalam *Public Private Partnership* (PPP)

Kontrak Life cycle Kontrak (LCC) dapat didefinisikan sebagai bentuk kontrak KPS, yang dengannya mitra publik membuat perjanjian perancangan, konstruksi dan eksploitasi dengan mitra swasta atas dasar kompetitif untuk periode siklus hidup suatu objek dan melakukan pembayaran yang sama setelah meletakkan objek ke dalam operasi asalkan mitra swasta memelihara objek tersebut sesuai dengan persyaratan fungsionalnya.

Life cycle kontrak dalam beberapa literature seperti yang dijelaskan dalam Oksana, dkk (2017) bahwa di Federasi Rusia belum banyak menggunakan pengalaman asing dalam mengimplementasikan LCC (Life Cycle Contract) atau DBFM (*Design – Build– Finance – Maintain*) hingga saat ini. LCC adalah salah satu bentuk kontrak KPS yang digunakan di luar negeri. Matraeva,dkk (2016)

memaparkan bahwa istilah "LCC" adalah terjemahan kata demi yang digunakan di Skandinavia. Kemudian, di beberapa negara Eropa, jenis kontrak ini didefinisikan sebagai suatu kerjasama sektor public dan swasta dimana sektor swasta dan public melakukan suatu kontrak kerjasama (*concession*) dalam melakukan mulai dari desain (*Design*) – bangun (*build*) – pembiayaan (*finance*) – pemeliharaan (*maintain*) dimana sektor swasta dapat mengembangkan kerjasamanya/proyeknya secara berkelanjutan dan merupakan salah satu jenis konsesi (*concession*), dan di Prancis, kontrak ini disebut sebagai "*partnership contracts*".

Dalam beberapa studi dan literature, LCC didefinisikan sebagai bentuk kontrak KPS di mana mitra publik membuat perjanjian dengan mitra swasta untuk desain fasilitas, konstruksi dan operasi selama periode siklus hidup objek dan melakukan pembayaran proyek dengan bagian yang sama setelah fasilitas dioperasikan dan dalam kondisi memelihara fasilitas sesuai dengan persyaratan kinerja yang ditentukan oleh mitra swasta.

Dengan kata lain, LCC menurut Matraeva,dkk (2016) adalah mitra swasta membangun fasilitas atas biayanya sendiri dan menggunakan materialnya sendiri serta mengoperasikannya selama perkiraan masa pakai (siklus hidup) yang menyediakan dukungan manajemen, pemeliharaan, dan layanan. Mitra publik melakukan pembayaran proyek dari saat fasilitas dioperasikan dengan menggunakan dana anggaran dari tingkat yang sesuai. Dengan demikian, pembayaran proyek kepada mitra publik dapat mencakup layanan mitra swasta berupa penyediaan fasilitas untuk digunakan (penyediaan bangunan komersial untuk akomodasi fasilitas yang disediakan oleh mitra swasta).

Kondisi penerapan LCC mengasumsikan bahwa kontraktor menerima dana hanya setelah fasilitas dioperasikan. Hal ini juga memungkinkan untuk melengkapi persyaratan LCC standar dengan kondisi pembekuan pembayaran mitra publik jika fasilitas tidak dapat digunakan untuk tujuan yang dimaksudkan dan pengenaan denda terhadap mitra swasta karena daya tarik konsumen yang buruk dari fasilitas tersebut. Penggunaan sanksi hukuman di LCC ini memungkinkan dilakukannya tindakan pemeliharaan fasilitas terjadwal dengan kerugian minimal bagi pelanggan. Contohnya adalah melakukan pemeliharaan selama tidak ada kegiatan belajar mengajar karena mitra swasta terancam sanksi karena kurangnya akses ke fasilitas (Matraeva, dkk. 2016).

Pada dasarnya, ketika mengimplementasikan proyek infrastruktur di Rusia, "skema standar" lebih sering digunakan, yang dasarnya adalah pembagian proyek menjadi beberapa tahap dengan transfer berbagai jenis pekerjaan pada desain, konstruksi dan operasi kontraktor individu dan terpisah penerimaan hasil di setiap tahap. Akibatnya, risiko di setiap tahap dikelola secara tidak efisien, dan semua tanggung jawab berada di dalam yurisdiksi negara bagian. Dalam kasus implementasi proyek skala besar, risiko dapat menyebabkan peningkatan biaya yang signifikan, kegagalan untuk memenuhi tenggat waktu dan bahkan kegagalan proyek itu sendiri (Oksana, dkk. 2017)

Oksana, dkk (2017) menjelaskan konsep LCC sama dengan Build-Design-Finance-Maintain (BDFM) yang dicakup secara luas di konferensi Via Nordica di Finlandia, di mana LCC / BDFM dipertimbangkan secara menyeluruh berkat laporan dari penulis Finlandia, Swedia dan Denmark. Selain kerumitan legislatif dalam penerapan LCC / BDFM, Menurut Oksana, dkk (2017) ada juga komponen risiko :

A. Untuk Investor Swasta

1. Investor swasta terpaksa menggunakan pembiayaan pinjaman dalam jumlah besar pada tahap awal proyek. Dengan kemungkinan waktu konstruksi yang lama dan kebutuhan untuk membayar hutang, pinjaman menciptakan beban keuangan yang signifikan. Praktik penerapan proyek kemitraan publik-swasta berskala besar menunjukkan bahwa bagian dari pembiayaan yang dipinjam, yang ditarik oleh mitra swasta, dapat mencapai 80% dari biaya proyek. Dari 20 hingga 40% dari semua biaya biasanya ditanggung oleh dana pribadi dari mitra swasta. Pembayaran dari mitra negara mulai datang hanya dengan dimulainya pengoperasian fasilitas (tunduk pada kepatuhannya dengan karakteristik yang ditetapkan oleh perjanjian). Dan sebelum momen ini, mitra swasta tidak dapat mengurangi beban utang tanpa melakukan tindakan darurat.
2. LCC / BDFM, seperti kontrak jangka panjang lainnya, disertai dengan "risiko jangka panjang": risiko inflasi umum, risiko perubahan undang-undang, hubungan politik, dan penghentian kontrak lebih awal.
 - a. Risiko inflasi.

Jika seseorang menetapkan pembayaran dengan kontrak dalam jumlah yang pasti, kontraktor cenderung cenderung menaikkan harga. Dalam kasus kontrak kecil, risiko ini tidak penting: jumlah utama investasi akan berada pada tahap konstruksi - periode yang relatif singkat, di mana risiko inflasi, biasanya, mudah dihitung. Namun, ketika implementasinya mahal, tanpa standar proyek, akan lebih bijaksana untuk membayangkan mekanisme untuk mengubah

harga kontrak. Kemungkinan ini tersedia untuk pelanggan negara bagian dan kota.

Harus digarisbawahi bahwa undang-undang mengizinkan seseorang untuk mengubah harga kontrak hanya dalam hal kinerja pekerjaan. Oleh karena itu, subjek kontrak siklus hidup dalam kasus seperti itu harus dirumuskan sebagai kinerja pekerjaan, bukan penyediaan layanan. Perbedaan antara pekerjaan dan jasa adalah ketersediaan hasil pekerjaan, dan bukan hanya pemenuhan tindakan tertentu. Artinya, pelanggan negara bagian atau kota harus mengevaluasi pekerjaan yang dilakukan dengan indikator tertentu, dan hasil pekerjaan ini harus dipresentasikan selama seluruh periode kontrak kepada pelanggan dalam bentuk objek nyata.

b. Risiko perubahan legislatif.

Dalam hal ini, risiko tersebut dapat dianggap minimal, karena negara berupaya mengembangkan PPP (*Public Private Partnership*), sehingga dapat diasumsikan bahwa perubahan peraturan perundang-undangan akan berdampak positif bagi LCC / BDFM.

c. Pemutusan kontrak lebih awal.

Jika persyaratan kontrak dilanggar. Risiko ini muncul ketika mitra swasta tidak dapat memenuhi kewajiban. Meminimalkan risiko ini dimungkinkan melalui studi menyeluruh tentang tahapan pelaksanaan proyek.

B. Untuk Mitra Negara

1. LCC mengasumsikan pembayaran oleh mitra negara untuk waktu yang lama, yang menciptakan beban anggaran jangka panjang, jika tidak

dapat dikurangi tanpa melanggar kewajiban kontrak dari mitra swasta. Ketika suatu negara membuat objek infrastruktur, menurut skema klasik tatanan negara, secara bersamaan ia mencadangkan sejumlah besar anggaran untuk desain atau pembangunan fasilitas. Dalam hal pembuatan fasilitas yang sama di bawah skema LCC / BDFM, negara bagian akan dapat "memecah" jumlah yang ditentukan selama 20-30 tahun. Di satu sisi, ini memberi negara kesempatan untuk segera meluncurkan beberapa kontrak besar secara paralel, tanpa harus dalam anggaran tahun anggaran berjalan seluruh jumlah yang diperlukan untuk membuat suatu objek di bawah skema kontrak klasik. Di sisi lain, "rencana angsuran" semacam itu menimbulkan peningkatan risiko jika negara menanggung lebih banyak kewajiban daripada yang dapat dipenuhi. Risiko yang diberikan dapat diminimalkan dengan perencanaan biaya yang cermat untuk jangka panjang dan terlibat dalam pengembangan proyek Kementerian Keuangan Rusia. Praktik penerapan LCC / BDFM menunjukkan bahwa model keuangan yang dirancang dengan cermat dari suatu proyek tertentu tahan terhadap dampak negatif eksternal.

2. Diantara resiko-resiko tersebut, perlu diperhatikan kesulitan dalam menghilangkan kesalahan yang dilakukan oleh negara mitra saat menyiapkan proyek setelah pelaksanaannya, misalnya dalam menentukan sifat fungsional dan konsumen dari fasilitas tersebut. Jika negara mitra tidak dapat secara akurat menentukan karakteristik objek, mengidentifikasi keuangan yang optimal dan (atau) skema hukum, di luar negeri, mekanisme negosiasi kompetitif biasanya diterapkan.

Prosedur ini, seringkali didahului dengan prakualifikasi pelamar. Hal ini memungkinkan menerima dan mendiskusikan proposal dengan mitra swasta potensial untuk setiap kondisi pelaksanaan proyek, memilih opsi terbaik yang paling sesuai dengan kepentingan mitra negara, menyesuaikan dokumentasi kompetitif yang sesuai dengannya, dan baru kemudian memilih tender yang optimal tawaran salah satu peserta.

Dari beberapa definisi dan penjelasan mengenai LCC diatas, secara logis dan sederhana Oksana, dkk (2017) menyimpulkan bahwa elemen kuncinya adalah kontrak. Fitur utama KPS, berdasarkan kontrak, adalah :

1. Tanah transfer dari mitra negara, properti atau objek lain yang dikuasai oleh mitra swasta, biasanya selama kontrak berlangsung.
2. Mitra pribadi membangun, merekonstruksi, atau memodifikasi objek.
3. Mitra negara menentukan karakteristik yang harus dimiliki oleh objek yang dibuat, direkonstruksi, atau dimodifikasi.
4. Layanan disediakan oleh mitra swasta yang menggunakan fasilitas tersebut.

Kontrak siklus hidup dapat didefinisikan sebagai bentuk kontrak kemitraan publik-swasta. Dari definisi tersebut, karakteristik utama LCC/BDFM berikut yang membedakan jenis kontrak ini dari mekanisme KPS kontraktual lainnya yang berlaku dan dijalankan di Rusia (dalam Oksana, dkk. 2017), sebagai berikut :

1. Kontrak ini mencakup ketiga tahap umur fasilitas - desain, konstruksi, operasi.
2. Mitra swasta untuk LCC/BDFM mengambil semua desain dan solusi teknis yang diperlukan untuk implementasi proyek, dan menanggung semua risiko teknis dan risiko keputusan desain.

3. Pembayaran untuk proyek adalah "biaya layanan" tahunan (atau triwulanan) dan hanya bergantung pada kinerja persyaratan fungsional untuk kontrak. Dalam kasus tidak terpenuhi, perusahaan proyek khusus akan dikenakan sanksi pidana yang diatur dalam kontrak.
4. LCC/BDFM tidak mencakup masalah pengoperasian, yaitu memungut biaya untuk penggunaan fasilitas infrastruktur. Pembayaran untuk layanan yang diberikan oleh negara hanya terikat pada kualitas fasilitas.
5. Hak milik atas perumahan dan layanan komunal dapat muncul baik dari sisi publik maupun swasta - tergantung pada spesifikasi proyek tertentu.
6. Pembayaran untuk layanan dari mitra negara bagian harus dijamin selama seluruh periode kontrak.

LCC/BDFM ini merupakan bentuk kontrak KPS yang menjanjikan, yang penerapannya dimungkinkan untuk sejumlah entitas yang terbatas. Mitra publik dapat berpartisipasi secara tidak langsung dalam LCC/BDFM. Misalnya, melalui perusahaan dengan partisipasi negara atau melalui perusahaan negara. Model ini mencakup semua poin utama PPP dalam proses LCC. Kelompok ahli, yang mengontrol kualitas kinerja dan kepatuhan standar sesuai dengan kontrak, diberikan sebagai kelompok terpisah yang pada gilirannya, akan berkontribusi pada minimisasi risiko. Menurut Oksana dkk (2017) LCC lebih menarik, semua aturan dan ketentuannya harus ditulis dengan sangat jelas.

Lebih lanjut lagi dijelaskan bahwa pada tahap pertama proyek, harus ada peneliti pra-investasi, perencanaan proyek, studi prakiraan, analisis kondisi untuk implementasi ide asli, pengembangan konsep, studi kelayakan pra-investasi, perkiraan awal biaya, studi tentang kemungkinan risiko, pilihan dan negosiasi lokasi, justifikasi ekologi, dan keahlian. Kemudian perlu dilakukan perhitungan

efisiensi biaya proyek. Perhitungan ini mencirikan hasil absolut umum dari proyek investasi dengan harga saat ini. Ini adalah nilai di mana “nilai perusahaan” dapat berubah sebagai hasil dari realisasi proyek investasi yang diberikan.

Selanjutnya, perlu dilakukan perhitungan efisiensi ekonomi dari proyek investasi yang disarankan dengan mempertimbangkan semua kemungkinan risiko. Dalam proses evaluasi efisiensi proyek investasi dengan mempertimbangkan faktor ketidakpastian dan risiko, metode yang disebut Analisis Sensitivitas Proyek digunakan. Metode ini mengungkapkan faktor yang paling penting dari hasil perhitungan yang dapat diandalkan dan memungkinkan evaluasi kemungkinan pengaruh risiko terhadap efisiensi proyek. Kontrak siklus hidup (LCC) memungkinkan modal swasta mengambil bagian dalam proyek yang saling menguntungkan bersama dengan negara, dan meringankan beban pengeluaran negara. Adapun keuntungan dari model LCC menurut Matraeva dkk (2016) bagi pemerintah dan swasta, antara lain :

a. Bagi pemerintah

1. Utilitas sosial.
2. Minimalisasi risiko konstruksi yang salah.
3. Tidak adanya kesenjangan antara tanggung jawab mitra swasta untuk desain dan konstruksi.
4. Pembayaran kontraktual diberikan hanya jika fasilitas dipelihara sesuai dengan parameter fungsional.
5. Pembayaran kontraktual dengan angsuran.
6. Tidak adanya biaya pemeliharaan infrastruktur di masa depan yang tidak dapat diprediksi.

b. Bagi mitra swasta :

1. Kesempatan untuk menerima kontrak pemerintah yang besar untuk desain-konstruksi-operasi.
2. Kebebasan memilih di antara proyek dan solusi teknis.
3. Peluang menarik investasi dengan kondisi yang menguntungkan.
4. Tidak adanya risiko permintaan.
5. Peluang untuk mengurangi biaya konstruksi dan operasi karena kualitas desain yang tinggi dan penerapan teknologi canggih.

II.2.7 Biaya Transaksi (Cost Transaksion) dalam *Public Private Partnership*

Mewujudkan pemerintahan yang baik dibutuhkan kepastian hukum dan kemauan yang baik dari pemerintah untuk melakukan tata kelola administrasi dan keuangan yang sesuai dengan kesesuaian pelayanan dalam melakukan biaya transaksi atas biaya pemerintah yang banyak bersumber APBN/APBD. Pemerintah sebagai Institusi dan organisasi non profit dalam memberikan pelayanan mencerminkan dan mengutamakan kepentingan pelayanan publik. Pemerintah sebagai institusi/lembaga negara tentu mengedepankan aspek efisiensi dan keuntungan dalam mengelola keuangan termasuk dalam biaya transaksi (*cost transaksion*). Seperti yang dijelaskan Klein dalam Purnomo (2017) menyatakan kinerja suatu organisasi dalam memberikan pelayanan dilihat dari biaya transaksi yang dikenakan, bahwa biaya transaksi yang berimbang adalah terpenuhinya kesesuaian antara biaya layanan dan manfaat kepentingan yang diperoleh.

Williamson dalam Nugroho dan Toyib (2018). memandang bahwa kelembagaan mencakup penataan institusi (*institutional arrangement*) untuk memadukan organisasi dan institusi. Ia juga berpendapat bahwa kelembagaan memiliki hubungan erat dengan ekonomi dan biaya transaksi. Menurutnya,

penataan institusi merupakan penataan antara unit-unit ekonomi yang mengatur cara unit-unit ini bekerja sama dan/atau berkompetensi. Dalam pendekatan ini, organisasi adalah pertanyaan mengenai actor atau pelaku ekonomi, dan ada kontak atau transaksi yang dilakukan. Dalam hal ini, tujuan utama kontrak adalah mengurangi biaya transaksi.

Teori biaya transaksi yang pertama kali dikembangkan oleh Ronald Coase dalam *the nature of the firm* tahun 1960, teori ini dikembangkan Coase lebih lanjut dalam *the problem of social cost* tahun 1960, ketika ia berusaha membandingkan biaya transaksi dalam perekonomian pasar dengan perekonomian yang serba diatur oleh komando. Menurut Coase, dalam aktivitas ekonomi ada dua jenis biaya yang dapat diidentifikasi, yaitu: (1) biaya-biaya terkait dengan produksi dan distribusi fisik, dan (2) biaya-biaya yang diperlukan untuk pertukaran (transaksi). Secara konseptual pendapat Coase ini berarti bahwa biaya total tidak hanya ditentukan oleh penjumlahan biaya produksi (yang ditentukan teknologi dan input yang digunakan), melainkan juga biaya yang diperlukan untuk bertransaksi yang ditentukan oleh pengaturan dan institusional yang ada (Deliarnov, 2018).

Pesch menetapkan bahwa biaya transaksi selalu mempertimbangkan biaya pemerintah dan biaya pasar dalam menentukan kesesuaian layanan yang diberikan. Kemudian, Teulings menyatakan penetapan biaya transaksi tidak terlepas dari adanya kepentingan pemerintah untuk mengelola biaya yang efektif dalam mengambil sebuah keputusan mengenai kegiatan layanan yang diterapkan. Biaya transaksi selalu diperhadapkan pada adanya permasalahan yang berkaitan dengan biaya pemerintah yang dikeluarkan dan biaya pasar yang harus disesuaikan dengan kebutuhan pelayanan (Purnomo, 2017).

Commons dalam Deliarnov (2018) lebih lanjut membedakan tiga jenis transaksi, yaitu:

1. *Bargaining transaction*

Dimana kepemilikan dipindahtangankan secara sukarela oleh dua belah pihak yang memiliki kekuatan yang sama secara legal.

2. *Manajerial transaction*

Dimana kekayaan tercipta melalui “perintah” dari atasan (superior) yang secara hukum lebih kuat.

3. *Rationing transaction*

Dimana beban dan manfaat dari proses penciptaan kekayaan dibagi menurut “fatwa” (kebijakan) dari atasan yang berwenang.

Mendefinisikan biaya transaksi menjadi suatu hal yang penting untuk mencapai tujuan organisasi, dan tentu biaya transaksi perlu ditetapkan dengan cermat termasuk hak yang perlu dipertimbangkan dan hal yang mempengaruhi besaran biaya transaksi yang keluar. Williamson dalam Purnomo (2017) berpendapat bahwa biaya transaksi merupakan perwujudan layanan dan kepentingan pencapaian tujuan organisasi dan dalam menetapkan biaya transaksi yang dilakukan oleh pemerintah dipengaruhi oleh besarnya biaya pengeluaran pemerintah dan penyesaian biaya pasar. Lebih lanjut lagi diutarakan bahwa menyatakan biaya transaksi yang diterapkan mengacu pada pertimbangan biaya pemerintah berupa biaya rutin, biaya pembangunan, biaya kebutuhan SDM dan biaya untuk penyediaan sarana prasarana.

Dalam keterkaitannya biaya transaksi dengan *Public Private Partnership* atau dalam pelibatan pihak swasta dalam pengelolaan urusan public bisa menjadi alternative dalam mengeluarkan biaya transaksi yang efisien. Dalam mencapai

efisiensi biaya dalam PPP, Williamson sependapat dengan Coase bahwa salah satu alasan keberadaan perusahaan adalah untuk mengurangi biaya-biaya transaksi, bahwa yang perlu ditekankan ialah bahwa kelembagaan menentukan khuluk dan besaran biaya-biaya transaksi. Lebih lanjut Williamson menjelaskan bahwa biaya transaksi ialah biaya memanfaatkan pasar (*market transaction cost*) dan biaya menggunakan hak untuk memberi perintah dan perusahaan (*manajerial transaction cost*), yang timbul karena adanya biaya transfer, memperoleh dan mempertahankan hak kepemilikan (Deliarnov, 2018).

Selain Coase dan William yang banyak memberikan pengaruh soal biaya transaksi, teori biaya transaksi ini juga dikembangkan oleh Kirchner dan Picot.

Menurut mereka,

"transaction cost imply all the resources that have to be sacrificed in order to arrive at a mutually acceptable agreement for exchange of goods or service between two or more parties".

Artinya bahwa biaya transaksi menyiratkan semua sumber daya yang harus dikorbankan untuk mencapai kesepakatan yang dapat diterima bersama untuk pertukaran barang atau jasa antara dua pihak atau lebih. Selanjutnya, Korcher dan Picot dalam Deliarnov (2018) menjelaskan komponen-komponen umum biaya transaksi yang mencakup:

1. Biaya untuk mencari informasi.
2. Biaya pembuatan kontrak (negosiasi dan formulasi kontrak),
3. Biaya monitoring (pengecekan kualitas, kuantitas, harga, ketepatan pengiriman, keamanan).
4. Biaya adaptasi (selama pelaksanaan kesepakatan), adapun tingkat dari masing-masing komponen biaya transaksi tersebut bisa berubah dan berbeda menurut aktor-aktor yang terlibat.

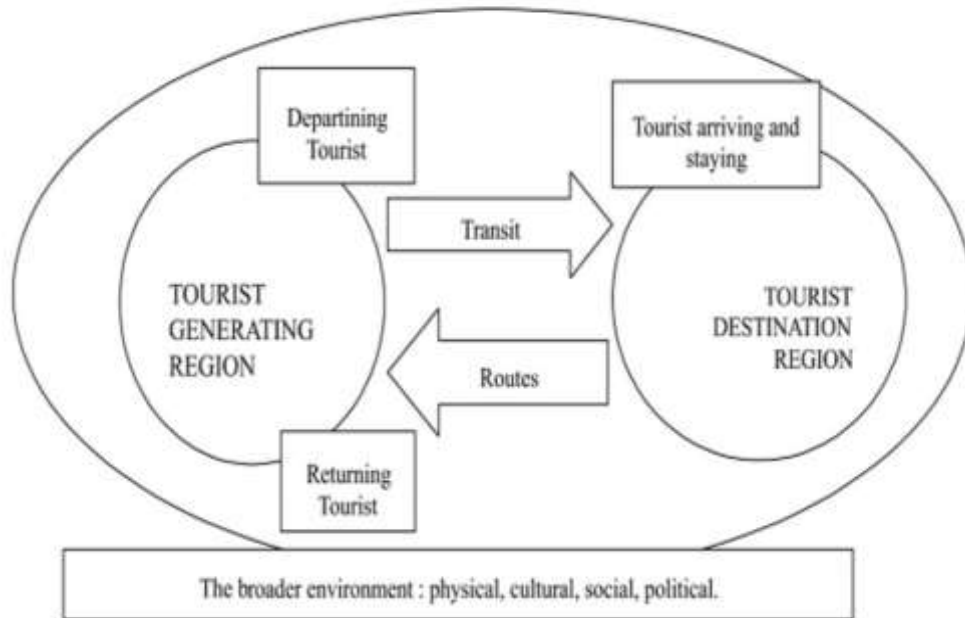
II.3 PENGEMBANGAN PARIWISATA TORAJA UTARA

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata, menjelaskan pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah. Dapat juga didefinisikan bahwa wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.

Pengembangan daerah wisata merupakan sebuah upaya yang terencana dan melibatkan berbagai pihak. Upaya ini seringkali juga bersifat lintas sektoral dan terkait dengan kebijakan pemerintah. Pengembangan daerah wisata juga melibatkan berbagai elemen baik masyarakat, usaha perjalanan wisata dan pengusaha bidang akomodasi dan perhotelan. Oleh karena itu, model pengembangan yang bersifat sederhana disusun oleh Leiper dalam Sutrisno dan Muhamad (2016) yang menyebutkan bahwa sistem pariwisata terdiri atas tiga komponen utama, yaitu : 1). Daerah asal (origin), 2). Daerah tujuan (destination) dan 3). Daerah antara (routes).

Tetapi selain ketiga komponen tersebut, Leiper juga menyatakan bahwa pengembangan kepariwisataan harus juga mencakup lingkungan yang lebih luas antara lain lingkungan fisik, kultural, sosial dan politik. Ketiga komponen tersebut beserta lingkungan sekitar yang mempengaruhinya kemudian digambarkan dalam sebuah model berikut :

Gambar 3 Model Pengembangan Pariwisata Leiper



Sumber : Sutrisno dan Muhammad (2016)

Upaya pengembangan pariwisata yang dimaksud dapat didefinisikan sebagai upaya untuk memanfaatkan potensi wisata yang dimiliki dan mengintegrasikan seluruh komponen pariwisata menjadi suatu jalur atau kawasan wisata yang memiliki daya tarik yang berbeda-beda serta pelibatan para pelaku industri pariwisata. Kemudian dalam pengembangannya dibagi ke dalam beberapa zona yang terintegrasi satu dengan yang lainnya, aspek-aspek konsep ruang dalam pengembangan kawasan pariwisata menurut Pratama (2016) bahwa aspek yang paling penting mendapat perhatian dalam penunjang pengembangan pariwisata adalah :

1. Zona utama

Zona utama terdapat konsentrasi obyek dan pusat daya tarik wisata utama yang merupakan tujuan utama wisatawan untuk mendatangi objek wisata.

2. Zona Pendukung

Zona pendukung terdapat pusat-pusat akomodasi, sarana pendukung wisata, pusat informasi dan berbagai sarana lain yang mendukung kegiatan wisata. Selain itu juga terdapat daya tarik pendukung yang dijadikan tujuan lain wisatawan berkunjung ke kawasan selain mengunjungi atraksi pada zona inti.

3. Zona Terluar

Zona terluar merupakan daerah terluar dari pengaruh kawasan wisata yang menyediakan akses pelayanan pendukung. Zona terluar berada di zona terluar kawasan wisata yang masih terkena dampak secara tidak langsung dari kegiatan wisata, zona ini menyediakan akses menuju lokasi obyek wisata.

Sejalan dengan pengintegrasian diatas, pengintegrasian dalam pengembangan pariwisata dapat memberikan efisiensi dalam pembangunan sarana dan prasarana. Lebih lanjut dalam menurut Suharso, dkk (2009) bahwa dalam pengembangan kawasan wisata dikenal dengan adanya sistem spasial dimana wisata yang lokasinya berdekatan dapat dihubungkan dengan suatu jalur sekaligus efisiensi terhadap penyediaan sarana dan prasarana. Lebih lanjut lagi dijelaskan, dalam sistem spasial tersebut memiliki faktor sebagai berikut :

1. Jalur penghubung

Jalur penghubung merupakan jalur yang digunakan untuk mencapai antar kawasan pariwisata dan antar pusat pelayanan dengan konsentrasi obyek dalam satu kawasan.

2. Pusat pelayanan

Pusat pelayanan merupakan pusat akomodasi, sarana pendukung wisata, pusat informasi, dan berbagai sarana lain yang mendukung kegiatan

wisata. Pusat pelayanan biasa ditempatkan pada pusat pelayanan kota untuk efisiensi.

3. Konsentrasi obyek

Konsentrasi obyek merupakan pusat dari atraksi utama yang dapat dinikmati wisatawan.

Menurut Suharso, dkk (2009) salah satu prinsip penting dalam pengembangan pariwisata adalah adanya *the value of time* yang artinya mengusahakan agar wisatawan yang biasanya memiliki waktu yang banyak dapat menggunakan waktu yang ada untuk menikmati objek yang sebanyak-banyaknya dan dengan kualitas penikmatan yang optimal. Oleh karenanya di dalam suatu kota dikembangkan konsep 'jalur wisata'. Pelupessy (2011) menyebutkan bahwa pengembangan kawasan wisata artinya pengembangan kawasan wisata yang memperhitungkan pusat-pusat kegiatan wisatawan, karakteristik dari objek wisata dan mempunyai keterkaitan dengan sirkuit atau jalur wisata.

Pembangunan pariwisata merupakan upaya yang terarah, terencana serta berkesinambungan dan dipengaruhi oleh berbagai faktor baik sosial, ekonomi maupun budaya lokal. Oleh karena itu, pembangunan kepariwisataan tidak hanya membutuhkan strategi tetapi juga sebuah model yang dapat diaplikasikan sesuai dengan karakteristik wilayah.

Butler dalam Sutrisno dan Muhamad (2016) menjelaskan bahwa terdapat tujuh tahapan dalam pengembangan pariwisata, didalam model Butler ini, yaitu (1) Penemuan, (2) Keterlibatan, (3) Pembangunan, (4) Konsolidasi, (5) Stagnasi, (6) Penurunan, dan (7) Peremajaan. Ketujuh tahapan tersebut dijelaskan dan digambarkan sebagai berikut :

Table 3 Model Pengembangan Pariwisata Butler

Tahapan	Penjelasan
Penemuan (<i>exploration</i>)	Daerah tujuan wisata baru ditemukan dan dikunjungi secara terbatas serta sporadis khususnya oleh para wisatawan petualang. Pada tahapan ini terjadi kontak yang tinggi antara wisatawan dengan masyarakat lokal karena wisatawan menggunakan fasilitas lokal yang telah tersedia. Karena jumlah yang terbatas dan frekuensi yang jarang, maka dampak sosial-budaya dan sosial ekonomi pada tahap ini masih sangat kecil.
Keterlibatan (<i>involvement</i>)	Dengan meningkatnya jumlah kunjungan maka sebagian masyarakat local mulai menyediakan berbagai fasilitas yang memang khusus diperuntukan bagi wisatawan. Kontak antara wisatawan dengan masyarakat lokal masih tinggi dan masyarakat sudah mulai mengubah pola-pola sosial yang ada untuk merespon perubahan ekonomi yang terjadi. Disinilah mulainya suatu daerah menjadi destinasi wisata yang ditandai oleh mulai adanya iklan dan promosi.
Pembangunan (<i>development</i>)	Investasi dari luar baru masuk, serta mulai munculnya pasar pariwisata secara sistematis. Daerah semakin terbuka secara fisik dan promosi semakin intensif. Fasilitas lokal telah mulai tersisih atau digantikan oleh fasilitas yang berstandar internasional dan atraksi buatan telah mulai dikembangkan selain menambahkan atraksi yang asli/alami. Berbagai barang dan jasa impor sudah menjadi keharusan, termasuk tenaga kerja asing untuk mendukung perkembangan industri pariwisata yang pesat.
Konsolidasi (<i>consolidation</i>)	Pariwisata sudah dominan didalam struktur ekonomi daerah dan dominasi ekonomi tersebut dipegang oleh jaringan internasional. Jumlah kunjungan wisatawan masih naik tetapi pada tingkat yang lebih rendah. Pemasaran semakin gencar dan diperluas untuk mengisi berbagai fasilitas yang telah dibangun. Fasilitas lama sudah mulai ditinggalkan atau tidak laku.
Stagnasi (<i>stagnation</i>)	Kapasitas berbagai faktor telah terlampaui diatas daya dukung. Hal ini kemudian menimbulkan masalah ekonomi, sosial dan lingkungan. Kalangan industri sudah mulai bekerja berat untuk memenuhi kapasitas dari fasilitas yang dimiliki khususnya dengan mengharapkan <i>repeater guest</i> atau wisata konvensional/bisnis. Pada tahapan ini atraksi buatan sudah mendominasi atraksi asli/alami baik budaya maupun alam, citra awal sudah meluntur dan destinasi tidak lagi populer.
Penurunan (<i>decline</i>)	Wisatawan telah beralih ke destinasi baru atau pesaing yang tinggal hanya sisa-sisa khususnya wisatawan yang datang untuk berakhir pekan. Banyak fasilitas wisata sudah beralih atau dialihkan fungsinya untuk kegiatan non pariwisata, sehingga destinasi semakin tidak menarik bagi wisatawan. Partisipasi local mungkin meningkat lagi terkait dengan harga yang merosot turun dengan melemahnya pasar. Destinasi bisa berkembang menjadi destinasi kelas rendah atau sama sekali secara total kehilangan diri sebagai destinasi wisata.
Peremajaan (<i>rejuvenation</i>)	Perubahan secara dramatis bisa terjadi sebagai hasil usaha dari berbagai pihak menuju perbaikan atau peremajaan. Peremajaan ini bisa terjadi karena adanya motivasi dalam pengembangan produk baru atau menggali dan memanfaatkan sumber daya alam dan budaya yang sebelumnya belum dimanfaatkan.

Sumber : Sutrisno dan Muhamad (2016)

Rencana pengembangan pariwisata di kabupaten Toraja Utara adalah upaya untuk melaksanakan pembangunan secara terintegrasi dan berkelanjutan, pengembangan pariwisata tersebut telah tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Toraja Utara No. 15 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kabupaten Toraja Utara tahun 2015-2030, dimana dijelaskan bahwa Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah

(RIPPARDA) diselenggarakan secara terpadu dan berkelanjutan oleh pemerintah daerah dan masyarakat, yang dapat dijabarkan sebagai berikut :

- a. Terjaminnya keberlanjutan sumber daya wisata dan sumber daya pendukung pembangunan kebudayaan dan pariwisata Daerah untuk kesejahteraan masyarakat.
- b. Terintegrasinya pembangunan kepariwisataan Daerah dengan lingkungan alam, budaya, dan manusia, serta menjamin perubahan yang terjadi akibat pembangunan kebudayaan dan pariwisata dapat diterima oleh lingkungan.
- c. Terpadunya perencanaan dan pengembangan pariwisata Daerah yang disusun Pemerintah yang berwenang dengan seluruh stakeholder pariwisata Daerah terutama dalam pembangunan objek wisata buatan dan minat khusus.

Kemudian, dalam RIPPARDA ini mencakup 4 aspek pembangunan kepariwisataan, yaitu :

- a. Pembangunan destinasi pariwisata.
- b. Pembangunan industri pariwisata.
- c. Pembangunan pemasaran pariwisata.
- d. Pembangunan kelembagaan kepariwisataan

Tujuan pembangunan kepariwisataan daerah Kabupaten Toraja Utara sesuai dengan rencana induk pembangunan pariwisata, meliputi :

- a. Memberikan arah kebijakan pembangunan industry pariwisata, destinasi pariwisata, pemasaran dan kelembagaan pariwisata yang berdaya saing.

- b. Meningkatkan rasa cinta tanah air, mengembangkan ekonomi kerakyatan, peningkatan dan percepatan kinerja pembangunan kepariwisataan, dan melestarikan nilai-nilai budaya dan lingkungan alam.
- c. Memunculkan identitas dan unsur-unsur budaya daerah yang terkait.
- d. Meningkatkan kualitas dan pengetahuan yang terkandung dalam produk-produk pariwisata Daerah.
- e. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pariwisata, antara lain dengan menyediakan lapangan pekerjaan, dan menyediakan kesempatan investasi bagi masyarakat umum.
- f. Meningkatkan keterlibatan komunitas lokal dalam penyediaan prasarana dan sarana pariwisata.
- g. Meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas koordinasi antara instansi dan sektor-sektor pariwisata.
- h. Meningkatkan arus perjalanan wisata di dalam daerah, baik dari wilayah sekitar daerah, nasional, maupun internasional.
- i. Meningkatkan penyediaan data dan informasi bagi wisatawan, serta pemasaran dan promosi pariwisata Indonesia ke segmen pasar wisatawan yang tepat dan terarah.
- j. Mempertimbangkan daya dukung lingkungan hidup dalam pengelolaan sumber daya alam dan budaya untuk pariwisata dalam rangka menciptakan pengembangan pariwisata yang berkelanjutan.
- k. Mewujudkan iklim investasi yang harmonis dan menguntungkan bagi masyarakat Daerah.

Adapun konsep dalam pengembangan pariwisata daerah kabupaten Toraja Utara, harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Konsep pengembangan pariwisata berkelanjutan.
2. Konsep keterkaitan multisektordalam pengembangan pariwisata.
3. Konsep pengembangan terpadu.
4. Konsep pengurangan ketimpangan pembangunan kawasan.
5. Konsep pengembangan pariwisata, perdagangan dan investasi.
6. Konsep Ketersediaan (availability), Keterhubungan (affordability), dan Kemudahan Pencapaian (accessibility) (3A)
7. Konsep hirarki dan penjenjangan pariwisata.
8. Konsep pengembangan sumber daya manusia.
9. Konsep pengembangan produk.
10. Konsep pengembangan pemasaran.
11. Konsep pengembangan kelembagaan.
12. Konsep pengembangan lingkungan.
13. Konsep pengembangan infrastruktur.

Dalam upaya melaksana pembanguna pariwisata di Kabupaten Toraja Utara, memiliki kebijakan pembangunan kepariwisataan daerah yang meliputi:

- a. kebijakan pokok pembangunanpariwisata.
- b. Kebijakan pembangunan perwilayahan (spasial) pariwisata daerah.
- c. Kebijakan pembangunanproduk wisata.
- d. Kebijakan pembangunan pasar dan pemasaran.
- e. Kebijakan pembangunan kawasan wisata/ODTW.
- f. Kebijakan pembangunan sumber daya manusia.
- g. Kebijakan pembangunan kelembagaan kepariwisataan.

h. Kebijakan pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan.

II.4 PENELITIAN TERDAHULU

Berdasarkan hasil bacaan dan pengetahuan penulis, tulisan mengenai public privat parthnership dalam pengembangan pariwisata di kabupaten Toraja Utara belum pernah ada yang menulis. Namun, ada banyak tulisan (jurnal nasional dan internasional maupun artikel) yang membahas mengenai publik privat parthnership (PPP) atau kerja sama swasta (KPS) baik itu dalam pelayanan publik, pengembangan infrastruktur, pengembangan potensi daerah yang dapat dijadikan referensi dalam penulisan tesis ini. Berikut adalah beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya yang menjadi referensi maupun rujukan penulis :

Table 4 Penelitian Terdahulu

Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Ruang Lingkup Kajian	Analisis Teori	Hasil Penelitian	Relevansi Dengan Penelitian yang Dilakukan
<p>John Forrer, James Edwin Kee, Kathryn E. Newcomer dan Eric Boyer (2010)</p> <p>Publict private partnerships and the public accountability question</p>	<p>Memberikan pendekatan dimana para pemimpin dan manajer KPS dapat merancang struktur pemerintahan dalam kemitraan publik-swasta untuk memastikan pelaksanaan akuntabilitas yang efektif untuk operasi dan hasil mereka.</p>	<p>Penelitian ini melihat akuntabilitas dari 3 dimensi yakni Resiko, Biaya dan Manfaat, dampak social dan pilitik, keahlian, kemitraan kolaborasi, dan pengukura kinerja.</p>	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resiko Pemerintah pada akhirnya akan menanggung resiko. • Biaya dan manfaat Pengurangan biaya/kontribusi dan focus pemerintah dalam tata kelola kebijakan • Social dan dampak politik Penolakan dari masyarakat karena penggunaan lahan dan masuknya perusahaan asing. • Keahlian Keahlian yang ada atau dibutuhkan tergantung dari misi kemitraan. • Kemitraan/kolaborasi Koordinasi dan flesibilitas diteteapkan di dalam kontrak PPP • Pengukuran kinerja Kinerja diukur berdasarkan value for money dan dalam program deep water US melakukan dengan pengembangan system matrix. 	<p>Sama-sama melakukan pengkajian mengenai <i>Public Private Partnership</i></p>

<p>Vera Mandasari dan Ersya Tri Wahyuni (2019)</p> <p>Infrastruktur Development by <i>Public Private Partnership</i> In Indonesia: A Systematic Literature Review</p>	<p>Ruang lingkup penelitian ini adalah studi literature untuk melihat tren penelitian PPP di Indonesia antara tahun 2002-2019 yang diambil dari Portal Sinta, Portal Garuda, dan Google Scholar</p>	<p>Hasil penelitian dari studi literature ini juga menyebutkan bahwa tren teory yang digunakan dalam menganalisis penelitian PPP, yakni :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teori Implementasi • Resiko • Skema BOT • Akuntansi • Akuntabilitas • Pajak • Dampak Sosiologi 	<p>Hasil penelitian dari studi literature ini menyebutkan bahwa :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yang banyak/tren diteliti yakni Jalanan, PDAM, Bandara. • Tidak seorangpun meneliti tentang PPP dalam tema fasilitas kesehatan dan fasilitas pendidikan 	<p>Sama-sama melakukan pengkajian mengenai <i>Public Private Partnership</i></p>
<p>Liliia V. Matraeva, Alexey A. Konov. Alexey V. Belyak, Sergey G. Erokhin, dan Ekaterina S. Vasyutina (2016)</p> <p><i>Public Private Partnership</i> In Social Sphere: Models Review</p>	<p>Penelitian ini menganalisis secara spesifik PPP di bidang sosial dan alasan mengapa PPP menjadi agenda dunia di Bidang-bidang seperti perlindungan kesehatan, olahraga, pendidikan, budaya, utilitas diperlakukan sebagai sosial.</p>	<p>Analisis teori yang digunakan yakni efektifitas model-model penerapan PPP, yakni :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Model Concession agreement • Model Lifecycle Contrak • Model Projek Financing • Model Forfeiting • Model Atrakting NPO • Model Social Service Provision Contrak • Model Proferty lease agreement 	<p>Dari penelitian tersebut memberikan atau merekomendasikan 2 model yang efektif untuk digunakan yakni model lifecyle kontrak dan model project financing.</p>	<p>Sama-sama melakukan pengkajian mengenai <i>Public Private Partnership</i> dan pendekatan model lifecyle kontrak</p>

<p>Radies Kusprihanto Purbo, Cristine Smith, dan Robert J. Bianchi (2019)</p> <p>Local Government and public-private partnership : experiencing multilevel governance issues in Indonesia water supply provision</p>	<p>Ruang lingkup penelitian ini membahas pengalaman dengan adopsi dan implementasi PPP di dua penyedia air Indonesia</p>	<p>Analisis teori yang digunakan adalah Multilevel Governance yang berfokus pada bagaimana berbagai tingkatan pemerintah dapat berbagi kompetensi untuk mengembangkan program PPP nasional yang lebih berhasil</p>	<p>Hasil dari penelitian ini adalah keterlibatan dari para pelaku multilevel dalam pengaturan PPP disektor penyedia air menciptakan kerumitan dalam proses pengambilan keputusan. Hal tersebut ditunjukkan bahwa proses pengembangan regulasi terjadi ditingkat nasional, namun implementasinya dipengaruhi oleh saling ketergantungan antara berbagai tingkat pemerintahan/multilevel dan tidak ada masalah langsung dari pelaku local dalam pembuatan peraturan PPP.</p>	<p>Sama-sama melakukan pengkajian mengenai <i>Public Private Partnership</i></p>
<p>Martijn van den Hurk (2018)</p> <p>Public-Private Partnerships: Where Do We Go From Here? A Belgian Perspective</p>	<p>Penelitian ini memiliki ruang lingkup mengenai studi penggunaan PPP di wilayah Flanders, Belgia, kasus program infrastruktur flemish</p>	<p>Analisis teori ini menggunakan penggunaan PPP dalam pembiayaan off-balance sheet</p>	<p>Hasil dari penelitian ini adalah model PPP Flemis memiliki kekhususan dan pembiayaan off-balance sheet telah memikat para pembuat keputusan kedalam solusi PPP, focus pada penggunaan kartu kredit untuk investasi public. Praktik PPP Flemish yang belum ada koordinasi kebijakan yang terpusat dan akibatnya terjadi fragmentasi pengetahuan dan keahlian yang meningkat dan sulit untuk diselesaikan.</p>	<p>Sama-sama melakukan pengkajian mengenai <i>Public Private Partnership</i></p>

<p>Chris Clifton dan Colin F. Duffield (2006)</p> <p>Improved PFI/PPP service outcomes through the integration of Alliance principles</p>	<p>membahas manajemen dan tata kelola proyek inisiatif keuangan swasta / kemitraan swasta publik (PFI / PPP) melalui integrasi konsep Aliansi ke dalam perjanjian konsesi yang khas di proyek PPP Australia</p>	<p>Kajian teori dalam melihat PPP dengan menggunakan konsep kontrak Aliansi yang diusulkan sebagai mekanisme untuk perbaikan di masa depan. Konsep aliansi dieksplorasi dan diuji melalui survei terhadap klien dan penyedia proyek PFI / PPP untuk mengukur area kelemahan yang dirasakan dan mekanisme potensial ke depan.</p>	<p>Nilai yang ditingkatkan dan hasil layanan jangka panjang yang lebih baik dapat dicapai dengan pengenalan konsep alliancing ke dalam proyek PFI / PPP. Struktur tata kelola yang diusulkan memberikan fleksibilitas proyek yang lebih besar dan menawarkan potensi untuk meningkatkan kepentingan masyarakat dan menghindari beberapa kelemahan yang melekat di PSC (Public Sektor Comparator).</p>	<p>Sama-sama melakukan pengkajian mengenai <i>Public Private Partnership</i></p>
<p>Antonio Sánchez Soliño And Pilar Gago De Santos (2014)</p> <p>Transaction Costs in Transport Public-Private Partnerships: Comparing Procurement Procedures</p>	<p>Penelitian ini menetapkan ruang lingkup penelitian yakni biaya transaksi dalam KPS transportasi sebagian besar bergantung pada mekanisme pengadaan yang digunakan dalam setiap kasus, dan membandingkan prosedur Negosiasi dan Prosedur Terbuka.</p>	<p>Penelitian ini menggunakan pendekatan empiris dengan menggunakan klasifikasi biaya transaksi yakni :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Biaya transaksi 'ex-ante' atau front-end: <ul style="list-style-type: none"> • Biaya pencarian dan informasi. • Biaya tawar-menawar: 2. Biaya transaksi 'ex-post' atau back-end <ul style="list-style-type: none"> • Biaya kepolisian dan penegakan hukum 	<p>Biaya transaksi yang tinggi pada tahap pengadaan biasanya disebut sebagai keluhan, yang mengurangi manfaat keseluruhan penggunaan PPP untuk memberlakukan proyek investasi. Hasil penelitian ini memberikan beberapa bukti empiris tentang biaya transaksi dalam proyek infrastruktur transportasi PPP bahwa alasan utama tingginya biaya transaksi dalam KPS adalah penggunaan prosedur Negosiasi dalam meluncurkan proyek. Analisis kuantitatif yang digunakan membuktikan bahwa, dalam prosedur Terbuka, terdapat ruang untuk penghematan yang signifikan dalam tender proyek infrastruktur transportasi PPP, penghematan ini bisa mencapai sekitar 7% dari nilai modal untuk proyek jalan berukuran sedang.</p>	<p>Sama-sama mengkaji PPP</p>

<p>Timchuc Oksana, Dorzhieva Erzhen, Lyubov Nikituk, dan Dykusova Anastasia (2017)</p> <p>Performance Evaluation Technique of Life Cycle Contracts for Innovation-oriented Companies</p>	<p>Penelitian ini membahas interaksi antara pemerintah dan bisnis swasta pada berbagai tahap proses inovatif yang mendorong peningkatan kualitas pengaturan desain dan efisiensi investasi dan aktivitas inovatif, dimana penelitian ini memberikan perhatian khusus terhadap perlunya penerapan kontrak siklus hidup (LCC) sebagai instrumen efektif implementasi <i>Public Private Partnership</i> bagi pembangunan perekonomian nasional.</p>	<p>Penelitian ini menggunakan model bisnis dari interaksi antara negara dan bisnis swasta berdasarkan PPP dan LCC, yang berkontribusi untuk meningkatkan kualitas pengaturan desain dan efisiensi investasi dan kegiatan inovatif di sektor PPP dan menggunakan teknik evaluasi efisiensi proyek investasi, yang dilaksanakan sebagai bagian dari KPS berdasarkan LCC. Teknik ini didasarkan pada penggunaan nilai sekarang bersih, indeks profitabilitas, tingkat pengembalian internal dan memperhitungkan kemungkinan fluktuasi risiko investasi.</p>	<p>Hasil penelitian ini menggambarkan proyek PPP/KPS berdasarkan kontrak siklus hidup (LCC), yang dapat menjadi instrumen nyata, berkontribusi pada stabilisasi dan perbaikan situasi untuk pengembangan kegiatan investasi inovatif swasta. Kemudian hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa penting untuk menentukan indikator pembentukan dan penggunaan yang efisien dari pengembangan inovatif sebuah kotamadya dan cara pengelolaan dari proses ini, untuk mengevaluasi efisiensi investasi, dan untuk menentukan prospek pembangunan kotamadya.</p>	<p>Sama-sama menggunakan model Life Cycle Contract (LCC) dalam melaksanakan proyek PPP.</p>
--	--	--	--	---

II.5 KERANGKA PIKIR

Kerangka fikir dalam penelitian ini menganalisis pengembangan pariwisata di kabupaten Toraja Utara dengan konsep *Public Private Partnership* yang dianalisis menggunakan ukuran keberhasilan kemitraan dan model *lifecycle contrac* (LCC) karena dianggap paling relevan dengan permasalahan pengembangan pariwisata di kabupaten Toraja Utara. Dari penjelasan tersebut diatas kerangka berfikir digambarkan sebagai berikut :

Gambar 4 Kerangka Pikir

