

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. 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 diperuntukkan 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 tanggung jawab 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 sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah. Maka dari hal tersebut, perlu adanya Kerja sama 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 kebutuhan masyarakat. Oleh sebab itu, adanya konsep *Public Private Partnership* atau biasa disebut juga dengan Kerja sama pemerintah swasta yaitu merupakan mekanisme pembiayaan alternatif dalam pengadaan pelayanan *public* .

Upaya pemerintah untuk pemenuhan kebutuhan publik tidak cukup hanya mengandalkan kemampuannya sebagai aktor tunggal. Namun, sekarang pemerintah tidak bisa menjadi aktor tunggal pada pengambilan kebijakan, sehingga pemerintah harus bersinergi dengan pihak-pihak lain baik itu swasta ataupun masyarakat (Fauzela dkk, 2019). 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 sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah. Maka dari hal tersebut, perlu adanya kerja sama 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 kebutuhan masyarakat. Oleh sebab itu, adanya konsep *Public Private Partnership* atau biasa disebut juga dengan Kerja sama pemerintah swasta yaitu merupakan mekanisme pembiayaan alternatif dalam pengadaan pelayanan *public* .

Kerja sama antar pemerintah dan swasta (*Private* ) merupakan langkah alternatif yang bisa dilakukan untuk menunjang pembangunan daerah. Kerja sama pemerintah-swasta ini diatur dalam Keputusan Presiden (KEPPRES) No.7 tahun 1998 tentang Kerja sama pemerintah dan badan usaha swasta dalam pembangunan dan atau pengelolaan infrastruktur. Kemudian, pada tahun 2005 pemerintah mendefinisikan ulang substansi Pelaksanaan Kerja sama 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 risiko dalam proyek infrastruktur. Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) yang diatur dalam Perpres No. 67 tahun 2005, mengatur tentang prinsip,

jenis, identifikasi dan proses pengadaan, tarif dan risiko, 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* dalam kajian administrasi publik menjadi hal yang penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik), karena dengan PPP sebagai suatu kajian dalam administrasi publik dapat memberikan kualitas, efektivitas dan efisiensi dalam memberikan pelayanan *public*. Pelibatan sektor swasta dalam urusan pelayanan *public* karena sektor swasta dianggap lebih memiliki sumber daya yang baik, dan bagi sektor *public* dapat meringankan tanggung jawab/beban serta efisiensi sumber daya 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* diartikan sebagai perjanjian kontrak antara sebuah badan politik dan sebuah entitas swasta, yang mana akan dibagi aset dan kemampuan dari tiap pihak dalam mengoperasikan sebuah fasilitas atau jasa, dalam periode waktu yang cukup panjang, yaitu 20-30 tahun atau lebih. Melalui Kerja sama ini, keahlian dan aset dari pemerintah dan swasta bekerja sama dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat serta melakukan Kerja sama dimana risiko dan manfaat potensial dalam menyediakan pelayanan ataupun fasilitas dibagi kepada pemerintah dan kepada swasta. Dalam bentuk Kerja sama PPP ini pemerintah masih mempunyai wewenang di perusahaan atau organisasi swasta yang diajak bekerja sama .

*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 Kerja sama 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 di antara para pihak (pemerintah-swasta).

Secara umum inti dari *Public Private Partnership* adalah keterkaitan atau sinergi yang berkelanjutan (kontrak Kerja sama 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 Kerja sama pemerintah-swasta (PPP) serta untuk meminimalisir risiko-risiko yang akan terjadi selama pekerjaan proyek. Dalam Kerja sama ini menghadapi berbagai kendala dan permasalahan seperti penentuan kontrak Kerja sama 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 Kerja sama (PPP).

Alasan perlunya keterlibatan sektor swasta (PPP) dalam menangani urusan publik untuk pembangunan dan dalam hal penyediaan infrastruktur atau fasilitas publik dikarenakan keterbatasan anggaran dan sumber daya 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 memberikan pelayanan kepada masyarakat.

*Public Private Partnership* memiliki beberapa model rencana prospektif yang terbagi ke dalam beberapa model sebagaimana yang diungkapkan oleh Matraeva et al (2016), meliputi : a) *Concession Agreement*; b) *Lifecycle Contract*; c) *Project Financing*; d) *Forfeiting model*; e) *Attracting NPO*; f) *Social Service Provision Contract*; g) *Service Provision Contract (Outsourcing)*; dan h) *Property Lease Agreement*.

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. Efektivitas 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. Efisiensi dalam penyediaan dan pemeliharaan terbukti lebih efisien. Sektor swasta memiliki kemampuan yang baik dalam mengadaptasi teknologi, sehingga efisiensi pelayanan dapat tercapai. Exportabilitas, 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.

Salah satu bentuk kemitraan antara pemerintah dan swasta adalah pembangunan dan pengelolaan *Coal-Fired Power Station* (PLTU). Kemitraan ini dilakukan dalam rangka menyediakan infrastruktur energi dan memenuhi kebutuhan energi bagi publik. Dari berbagai PLTU di Indonesia, salah satunya terdapat di Kabupaten Jeneponto. Dimana PPP melibatkan Pembangkit Listrik Negara (PLN) mewakili unsur pemerintah dengan PT. Bosowa Energi sebagai swasta.

PT. Bosowa Energi merupakan perusahaan yang berkontribusi menyediakan kebutuhan listrik Sulawesi Selatan dengan kapasitas 2x125 MW. Kebutuhan listrik Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat terus meningkat seiring pertumbuhan ekonomi yang tinggi diatas rata-rata nasional membuat PT. Bosowa Energi memacu pembangunan pembangkit tersebut yang dalam hal ini adalah PLTU. Proyek PLTU di bawah naungan PT. Bosowa Energi ini dirancang berkapasitas 2x135 MW (*gross Capacity*) atau 2x125 (*net capacity*).

PT. Bosowa Energi merupakan salah satu anak usaha Bosowa Energi sebagai *Coal-Fired Power Station* (PLTU) adalah suatu pembangkit listrik dimana energi listrik dihasilkan oleh generator yang diputar oleh turbin uap yang memanfaatkan tekanan uap hasil dari penguapan air yang dipanaskan oleh bahan bakar di dalam ruang bakar (*Boiler*). PLTU Batubara seperti ini merupakan sumber utama Energi di dunia. dimana pasokan listrik dunia masih bertumpu pada PLTU berbahan bakar batu bara.

*Public Private Partnership* dalam antara pemerintah dan PT. Bosowa *Energy* memiliki durasi kontrak 30 tahun. Dimana PT. Bosowa *Energy* bertanggung jawab atas investasi, operasional dan pemeliharaan, adapun bahan bakar di bantu *supply* oleh PLN.

Berdasarkan dokumen kontrak *Power Purchase Agreement* antara PT. PLN Persero dan PT. Bosowa *Energy* dalam pembangunan dan pengelolaan PLTU Jenepono menunjukkan bahwa model *Public Private Partnership* yang diadaptasi adalah model *Lifecycle contract*. *Life cycle contract* seperti yang dijelaskan oleh Timchuc Oksana, et al (2017) bahwa Federasi Rusia belum banyak menggunakan pengalaman asing dalam mengimplementasikan LCC (*Life Cycle Contract*) atau DBFM (*Design – Build– Finance – Maintenance*) hingga saat ini. LCC adalah salah satu bentuk kontrak yang digunakan oleh berbagai negara. Jenis kontrak ini didefinisikan sebagai suatu Kerja sama sektor *public* dan swasta dimana sektor swasta dan *public* melakukan suatu kontrak Kerja sama (*concession*) dalam melakukan mulai dari desain (*Design*) – bangun (*build*) – pembiayaan (*finance*) – pemeliharaan (*Maintenance*) dimana sektor swasta dapat mengembangkan Kerja sama nya/proyeknya secara berkelanjutan dan merupakan salah satu jenis konsesi (*concession*), dan di Prancis, kontrak ini disebut sebagai “*Partnership contracts*” Matraeva et al (2016).

Lebih lanjut, diungkapkan bahwa desain dimaksudkan adalah desain proyek kemitraan antara pemerintah dan swasta. Kemudian bagaimana

pembangunan proyek yang dikerjakan sama kan. Pembiayaan berkaitan dengan aspek finansial dalam pembangunan proyek. Adapun *maintenance* berkaitan dengan bagaimana pengelola melakukan pemeliharaan terhadap proyek yang dimitrakan.

Dalam literatur juga menjelaskan elemen-elemen yang menjadi indikator keberhasilan *Public Private Partnership* yang meliputi keadilan, efektivitas, efisiensi dan eksportabilitas (Casanova, 2011).

Elemen keadilan 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 (Casanova, 2011). Pada *Public Private Partnership* Dalam Pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Pada Bosowa Energi Di Kabupaten Jeneponto, menunjukkan bahwa prinsip ini telah menganut asas keadilan dimana setiap awal bulan PT. Bosowa *Energy* melakukan penagihan pembayaran terhadap PT. PLN Persero atas pembelian listrik namun terkadang mengalami keterlambatan pembayaran.

Elemen efektivitas dalam *Public Private Partnership* 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 (Casanova, 2011). Elemen efektivitas dalam *Public Private Partnership* Dalam Pengelolaan

Pembangkit Listrik Tenaga Uap Pada Bosowa Energi Di Kabupaten Jeneponto, menunjukkan bahwa pengelolaan PLTU Jeneponto terselenggara secara efektif dari sisi operasional dan pemeliharaan. Dalam hal koordinasi dan komunikasi dilakukan secara intensif antara PT. Bosowa *Energy* dan PT. PLN Persero. Dari sisi pengelolaan dan pengawasan keuangan dilakukan sendiri oleh PT. Bosowa *Energy* dan dilakukan audit internal dan eksternal secara berkala. Adapun untuk memastikan produksi listrik, PT. Bosowa *Energy* sebagai pengelola PLTU Jeneponto pengelolaan dan pengadaan pasokan Batubara sebagai bahan bakar di *supply* oleh PT. PLN Persero.

Meskipun demikian, diketahui bahwa PLTU Jeneponto yang dikelola oleh PT. Bosowa *Energy* memiliki kapasitas unit 1 dan 2 (2x 125 MW) dan unit 3A dan 3B (2x135 MW). Akan tetapi sering kali kapasitas produksi tersebut tidak sesuai dengan *output supply* listrik kepada PLN disebabkan permintaan PLN Sulselbar sering kali rendah. Hal ini juga berdampak terhadap pendapatan keuangan PT. Bosowa *Energy* tidak maksimal karena ketidaksesuaian antara tingkat produksi dan permintaan pasokan listrik PT. PLN Persero Sulselbar.

Elemen efisiensi berkaitan tentang *Public Private Partnership* dalam penyediaan dan pemeliharaan dianggap terbukti lebih efisien jika dikerjakan oleh swasta. Sektor swasta memiliki kemampuan yang baik dalam mengadaptasi teknologi, sehingga efisiensi pelayanan dapat tercapai (Casanova, 2011). Elemen efektivitas dalam *Public Private Partnership*

Dalam Pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Pada Bosowa Energi Di Kabupaten Jeneponto, menunjukkan bahwa PLTU tersebut dikelola secara efisien oleh swasta dalam hal ini PT. Bosowa *Energy* karena mampu dikerjakan dengan baik.

Elemen tingkah laku (Eksportabilitas) 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 (Casanova, 2011). Elemen tingkah laku (eksportabilitas) pada *Public Private Partnership* Dalam Pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Pada Bosowa Energi Di Kabupaten Jeneponto, menunjukkan bahwa Dari sisi risiko seluruhnya ditanggung oleh PT. Bosowa *Energy*. Meskipun demikian, efisiensi yang ditunjukkan pengelola PLTU tersebut tidak didukung dengan permintaan *supply* listrik yang sesuai dengan jumlah produksi. Seharusnya PT. PLN Persero memaksimalkan permintaan *supply* energi listrik dari PLTU yang dikelola oleh PT. Bosowa *Energy* untuk mengurangi kerugian perusahaan karena operasional dan pemeliharaan ditanggung seluruhnya oleh PT. Bosowa *Energy*. Apalagi PT. Bosowa *Energy* turut berkontribusi terhadap pembangunan di wilayah sekitar seperti akses jalan dan jembatan sebagai wujud tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility*).

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “***Public Private Partnership* Dalam Pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Pada Bosowa Energi Di Kabupaten Jeneponto**”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini terdiri dari :

1. Bagaimana keadilan *Public Private Partnership* dalam pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Pada Bosowa Energi di Kabupaten Jeneponto ?
2. Bagaimana efektivitas *Public Private Partnership* dalam pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Pada Bosowa Energi di Kabupaten Jeneponto ?
3. Bagaimana efisiensi *Public Private Partnership* dalam pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Pada Bosowa Energi di Kabupaten Jeneponto ?
4. Bagaimana tingkah laku publik (eksportabilitas) *Public Private Partnership* dalam pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Pada Bosowa Energi di Kabupaten Jeneponto ?
5. Bagaimana model *Public Private Partnership* dalam pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Pada Bosowa Energi di Kabupaten Jeneponto ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini untuk :

1. Untuk menganalisis dan mengevaluasi keadilan *Public Private Partnership* dalam pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Pada Bosowa Energi di Kabupaten Jeneponto.
2. Untuk menganalisis dan mengevaluasi efektivitas *Public Private Partnership* dalam pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Pada Bosowa Energi di Kabupaten Jeneponto.
3. Untuk menganalisis dan mengevaluasi efisiensi *Public Private Partnership* dalam pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Pada Bosowa Energi di Kabupaten Jeneponto.
4. Untuk menganalisis dan mengevaluasi tingkah laku publik (eksportabilitas) *Public Private Partnership* dalam pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Pada Bosowa Energi di Kabupaten Jeneponto.
5. Merekomendasikan model *Public Private Partnership* dalam pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Pada Bosowa Energi di Kabupaten Jeneponto.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini meliputi :

1. Manfaat Akademik

Studi ini diharapkan menjadi refleksi penyelenggaraan tata kelola pemerintah yang baik, dengan demikian hasil penelitian ini akan

memperkaya khazanah kajian dan keilmuan sekaligus memberikan kontribusi pada pengembangan konsep *Public Private Partnership* dalam kajian ilmu administrasi publik.

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini secara praktis akan menjadi rekomendasi bagi pemerintah, swasta dan publik untuk penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang lebih baik khususnya dalam berbagai bentuk penyelenggaraan *Public Private Partnership* di Indonesia.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Konsep *Public Private Partnership*

Kemunculan konsep *Public Private Partnership* sebenarnya sudah terjadi sejak lebih 1970an tahun yang lalu dan mengalami perkembangan pada tahun 1990an. Pembahasan tentang *Public Private Partnership* sejak awal banyak dilakukan di ranah ilmu ekonomi dan manajemen. Pada ranah ilmu ekonomi, *Public Private Partnership* telah banyak dibahas tentang bagaimana menyusun kontrak perjanjian Kerja sama , menghitung pembagian keuntungan, bagaimana mengoperasikan proyek yang dikerjakan sama kan, serta bagaimana merancang tender proyek (Spielman et.al, 2010; Ross dan Yan, 2015).

*Public Private Partnership* menjadi instrumen penting bagi sektor publik untuk membiayai dan mengelola infrastruktur dan layanan yang sangat dibutuhkan selama beberapa dekade terakhir (Shcomaker, 2020). Kemunculan awal konsep *Public Private Partnership* di tahun 1990an ini membawa angin segar bagi efisiensi pelaksanaan program-program pemerintah. Fenomena kemitraan pemerintah dan badan usaha atau swasta yang dalam istilah ini disebut sebagai *Public Private Partnership* merupakan suatu bentuk Kerja sama antara pemerintah dengan badan usaha atau swasta dengan karakteristik Kerja sama jangka panjang untuk menghasilkan sebuah produk dan jasa yang saling memberikan

keuntungan termasuk menanggung risiko dan biayanya. *Public Private Partnership* banyak diterapkan pada proyek-proyek pemerintah di bidang infrastruktur seperti pengembangan jalan tol, kawasan industri, atau pemanfaatan lahan pemerintah untuk sektor bisnis (Hurk, 2018; C.Cui, et.al, 2018; Melville, 2017).

Selama ini banyak proyek-proyek pemerintah yang mengalami keterlambatan waktu pengerjaan karena alasan pendanaan, khususnya pada proyek infrastruktur (Flybjerg 2007; Cantarelli 2011). Proyek pemerintah sangat mengandalkan dana dari pemerintah dan juga sumber daya manusia dari pemerintah. Oleh sebab itu sering kali proyek-proyek infrastruktur gagal dilaksanakan karena mekanisme pembiayaan yang rumit dan memakan waktu. Melalui Kerja sama dengan badan usaha atau swasta maka hal tersebut dapat lebih dieliminasi. Pemerintah dapat melakukan *sharing* sumber daya dan juga risiko dengan badan usaha atau swasta.

Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa *Public Private Partnership* akan dapat merealisasikan proyek yang lebih inovatif dengan lebih efisien daripada bentuk pengadaan tradisional (Ghobadian et al. 2004; Hodge,et.al, 2010). Jadi kata kunci dalam implementasi *Public Private Partnership* adalah efisiensi dan keberlanjutan sebagai jantungnya teori ini. Peningkatan keterlibatan swasta dalam pembangunan ekonomi serta keinginan untuk mengurangi dominasi peran pemerintah dalam mengatasi

masalah publik menjadi alasan utama mendorong berkembangnya konsep *Public Private Partnership* (Ismail dan Haris, 2014).

Konsep *Public Private Partnership* (PPP) memang sering menimbulkan kontroversi, namun partisipasi pihak swasta terkadang justru menjadi penolong dalam penambangan suatu bisnis (Ke, et.al, 2009). Misalnya objek wisata yang dikelola oleh pemerintah, yang perkembangannya sebagian besar jauh tertinggal dari yang dikelola swasta. Begitu pula dengan pelaku usaha di sektor jasa keuangan, banyak BPR yang berkembang karena didukung oleh bank swasta. Untuk itu keberadaan swasta harus dimaknai sebagai sistem kontingensi (Warsen, et.al, 2018). Artinya pelaksanaan *Public Private Partnership* akan sangat tergantung pada situasi dimana usaha berkembang dan kesesuaian jenis usaha yang akan dikembangkan (Bjärstig dan Sandström, 2017).

Meningkatnya kesadaran akan keterbatasan sumber daya yang dimiliki pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan, mendorong pelibatan sektor swasta sebagai mitra untuk mencapai nilai-nilai efisiensi dan efektivitas. Meskipun tidak ada definisi tunggal tentang *Public Private Partnership*, secara luas konsep ini dipandang sebagai pelaksanaan Kerja sama jangka panjang yang diwujudkan dalam kontrak resmi antara pemerintah dan swasta atau badan usaha. Sebagai mana definisi dari *Asian Bank Development* (ADB), *Public Private Partnership* didefinisikan sebagai kemitraan antara lembaga sektor publik dan swasta, yang secara khusus menargetkan pembiayaan, perancangan, pelaksanaan, dan

pengoperasian fasilitas dan layanan infrastruktur yang secara tradisional disediakan oleh sektor publik. Usaha kolaboratif ini dibangun berdasarkan keahlian dan kapasitas proyek mitra dan didasarkan pada perjanjian kontrak, yang memastikan sesuai dan disepakati bersama.

*Public Private Partnership* merupakan pendekatan pengadaan barang dan jasa yang inovatif di mana publik dan swasta sebagai pelaku usaha bekerja sama untuk mengembangkan infrastruktur dan memberikan layanan publik, berbagi risiko, biaya, dan manfaat secara efisien. Efisiensi merupakan tujuan utama dari penerapan *Public Private Partnership*, bahkan efisiensi dianggap seperti jantung dari konsep ini (Warsen, et.al, 2018). Oleh sebab itu penerapan *Public Private Partnership* dianggap sebagai cara inovatif untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat atas kinerja pemerintah yang efisien. Isu lain yang juga berkembang pada penerapan *Public Private Partnership* adalah transparansi, kepercayaan, Kerja sama , komunikasi, partisipasi publik, dan keterlibatan pemangku kepentingan. Transparansi terdiri dari dua elemen, transparansi “eksternal”, yaitu sejauh mana informasi internal dapat dilihat oleh publik, dan transparansi “*internal*”, yang mengacu pada ketersediaan informasi dan kemampuan untuk membuat kesimpulan dari kedua belah pihak (Reynaers & Grimmelikhuijsen, 2015).

Banyak perspektif yang dapat digunakan dalam memahami penerapan *Public Private Partnership* yang telah dikemukakan oleh para ahli. Berikut ini telah dirangkum beberapa perbandingan definisi dan

konteks penerapan *Public Private Partnership* menurut para ahli ataupun lembaga yang telah menerapkan.

**Tabel 2. 1**  
**Perbandingan Definisi *Public Private Partnership***

| Nama Teoris/lembaga                  | Definisi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Sifat hubungan                                |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| <i>Bovaird</i>                       | PPP adalah "pengaturan kerja/ <i>working arrangements</i> " yang dilakukan berdasarkan komitmen bersama (yang tersirat dalam setiap kontrak) antara organisasi sektor publik dengan organisasi lain organisasi di luar sektor publik.                                                                                                                                                                                                                                                            | Pengaturan kerja/ <i>working arrangements</i> |
| <i>Koppenjan</i>                     | Suatu bentuk kerjasama terstruktur antara sektor publik dan swasta secara kemitraan dalam perencanaan/konstruksi dan/atau infrastruktur dan fasilitas, dimana mereka juga berbagi atau mengalokasikan kembali risiko, biaya, manfaat, sumber daya dan tanggung jawab.                                                                                                                                                                                                                            | Kerjasama terstruktur                         |
| <i>Grimsey and Lewis</i>             | PPP dapat didefinisikan sebagai pengaturan di mana pihak swasta berpartisipasi atau memberikan dukungan dalam penyediaan infrastruktur. Proyek kemitraan akan menghasilkan kontrak bagi entitas swasta dalam menyediakan infrastruktur publik berbasis jasa.                                                                                                                                                                                                                                     | Pengaturan                                    |
| <i>German PPP Task Force</i>         | PPP bertujuan untuk meningkatkan efisiensi proyek infrastruktur dengan cara kolaborasi jangka panjang antara sektor publik dan sektor bisnis/swasta. Sebuah pendekatan holistik penting disini.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Kolaborasi                                    |
| <i>Canadian Council of PPPs</i>      | Sebuah usaha kerjasama antara sektor publik dan swasta, dibangun di atas keahlian masing-masing mitra, itu terbaik bertemu publik yang didefinisikan dengan jelas kebutuhan melalui yang sesuai alokasi sumber daya, risiko dan imbalan.                                                                                                                                                                                                                                                         | Usaha kooperatif                              |
| <i>National Council of PPPs (US)</i> | Kemitraan Pemerintah Swasta (KPS) adalah sebuah pengaturan yang diwujudkan dalam kontrak antara badan publik (federal, negara bagian atau lokal) dan entitas sektor swasta. Melalui perjanjian ini, keterampilan dan aset masing-masing sektor (publik dan swasta) dibagikan dalam memberikan layanan atau fasilitas untuk penggunaan umum publik. Selain berbagi sumber daya, masing-masing pihak berbagi dalam risiko dan potensi imbalan dalam proses penyampaian layanan dan/atau fasilitas. | Kontrak                                       |
| <i>Partnerships British Columbia</i> | Kontrak yang mengikat secara hukum antara pemerintah dan sektor bisnis untuk penyediaan aset dan pemberian layanan yang mengalokasikan tanggung jawab dan risiko bisnis di antara berbagai mitra.                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Kemitraan berbasis kontrak                    |

Sumber : Garg dan Garg (2017)

Jeffrey Delmon dalam Toyib dan Nugroho (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. Tidak cukupan 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. Fokus terhadap tingkat efisiensi 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.

Stoker (1988) menjelaskan tiga tipe kemitraan; Pertama, relasi *principal-agent*, di dalamnya ada relasi pembeli-penyedia seperti kontrak yang mirip dengan tender kompetitif dan mencari yang terbaik; Kedua, negosiasi *inter-organizational* yang di dalamnya ada tawar-menawar dan koordinasi antar pihak melalui penggabungan kapasitas; Ketiga, koordinasi sistemik, dengan menanamkan saling pengertian, membangun visi dan kerja sama yang mengarahkan suatu *networks* mengatur secara otomatis.

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 Kerja sama kemitraan dengan pihak swasta. Dari beberapa literatur yang ada tentang bagaimana potensi penyediaan layanan melalui pola KPS (Kemitraan Pemerintah dan Swasta) dilakukan dengan pertimbangan:

1. Peluang potensi pelaksanaan Kemitraan Pemerintah dan Swasta
2. Pertimbangan dan hambatan potensial dalam pelaksanaan Kemitraan Pemerintah dan Swasta
3. Analisis biaya dan manfaat pelaksanaan Kemitraan Pemerintah dan Swasta
4. Pertimbangan ketertarikan swasta ikut dalam Kemitraan Pemerintah dan Swasta.

Pertimbangan ini lebih jelas diungkapkan oleh Dwiyanto dalam Purwanti (2016) sebagai berikut :

1. Tinjauan Potensi Pelaksanaan Kemitraan Pemerintah dan Swasta  
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 Kemitraan Pemerintah dan Swasta

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 Kemitraan Pemerintah dan Swasta

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 Kemitraan Pemerintah dan Swasta 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 grup, 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 risiko 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 Kerja sama 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 manfaat 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 manfaat. Proses penyerahan pengelolaan sarana dan prasarana

biasanya diatur dalam kesepakatan Kerja sama 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 Kerja sama memiliki aturan waktu sesuai dengan kesepakatan.

apabila perjanjian tersebut tidak diperpanjang, maka pihak swasta menyerahkan semua saran dan prasarana pada waktu berakhirnya perjanjian Kerja sama kepada pihak pemerintah daerah dalam keadaan baik dan dapat dilanjutkan untuk dikelola.

c. Penetapan perjanjian Kerja sama 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 Kerja sama 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 merefleksikan ikatan kontrak legal antar pihak yang bekerja sama. Dalam ikatan kontrak tersebut diasumsikan kontrak akan memenuhi semua elemen penting untuk 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 tanggung jawab moral dalam Kerja sama .

### 3. Risiko

Aspek ini mencakup rasionalitas teknis dan sosialitas pelaksanaan PPP. Dalam proses rasional teknis yakni pengembangan kontrak PPP, ada banyak aspek risiko 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) Sering kali kesuksesan KPBU tergantung pada efisiensi peraturan.

Untuk mengatasi kelemahan pada implementasi kemitraan publik dan privat, Morphet (2008) mengemukakan tentang pentingnya *strategic Partnership* atau kemitraan strategis. Kemitraan strategis merupakan konsep pemberian layanan melalui jalinan kemitraan dimana pemanfaatannya dapat digunakan untuk berbagai kepentingan, khususnya pemerintah. Kontrak kemitraan dapat diperluas untuk memungkinkan kemitraan strategis dapat melakukan pekerjaan tambahan untuk organisasi lain atau otoritas lokal lainnya. Kemitraan strategis inilah yang menjadi kunci utama dalam pelaksanaan *Public Private Partnership* khususnya dalam pemberian layanan untuk sektor publik. Dijelaskan oleh Morphet (2008) bahwa karakteristik *strategic Partnership* antara lain.

1. Menunjukkan keselarasan diantara mitra
2. Menekankan pentingnya *relationship*
3. Mencakup pemberian layanan oleh suatu badan atas kepentingan bersama atau melalui kerja bersama
4. Bercita-cita untuk memberikan nilai lebih dari sekedar perjanjian tradisional
5. Bersama-sama dalam berbagi risiko dan keuntungan
6. Mengharapkan perubahan perilaku di antara mitra
7. Menunjukkan kepercayaan dan komunikasi yang baik

8. Fokus menghasilkan *outcomes* daripada *outputs*
9. Menunjukkan Kerja sama dalam perencanaan, pengawasan, pemecahan masalah, dan pembuatan keputusan melalui unit kemitraan strategis, serta adanya sharing ide dan sumber daya.
10. Berbasis keterbukaan dan kejujuran (keuangan yang terbuka)
11. Mendukung peningkatan kualitas layanan secara berkelanjutan
12. Memberikan keuntungan bagi semua mitra.

Dengan demikian, kemitraan dalam bentuk apa pun merupakan bentuk keniscayaan yang terjadi saat ini. Mengimplementasikan bentuk kemitraan juga dapat digunakan untuk menilai seberapa besar responsivitas pemerintah atau organisasi publik dalam menghadapi perkembangan tuntutan masyarakat. Tantangan yang dihadapi organisasi publik ke depan adalah bagaimana memanfaatkan jejaring kemitraan untuk penyusunan dan implementasi kebijakan serta bagaimana organisasi mampu memanfaatkan teknologi informasi dalam setiap aktivitas organisasinya (Rosyadi dan Indiaho, 2020).

## **2.2. *Public Private Partnership* Dalam Perspektif Administrasi Publik**

*Public-Private Partnership* (PPP) adalah suatu bentuk kerja sama antara sektor publik dan sektor swasta dalam penyediaan layanan atau infrastruktur publik. Konsep ini menjadi populer sejak era reformasi administrasi publik, terutama sejak berkembangnya paradigma *New Public Management* (NPM) dan kemudian *New Public Governance* (NPG). Namun, sebelum munculnya paradigma-paradigma baru ini,

penyelenggaraan administrasi publik didominasi oleh pendekatan tradisional yang dikenal sebagai *Old Public Administration* (OPA). Dalam konteks ini, pendekatan OPA memiliki pandangan tersendiri terhadap keterlibatan sektor swasta dalam pelayanan publik.

*Old Public Administration* merupakan model administrasi publik yang berkembang sejak akhir abad ke-19 dan bertahan hingga pertengahan abad ke-20. Paradigma ini sangat dipengaruhi oleh teori birokrasi rasional-legal Max Weber. Pemerintahan dalam OPA dipandang sebagai pelaksana kebijakan yang netral, rasional, dan hierarkis, dengan penekanan kuat pada kepatuhan terhadap aturan hukum, prosedur administratif, dan akuntabilitas formal. OPA menekankan pentingnya pemisahan antara ranah politik dan administrasi, serta melihat sektor publik sebagai entitas yang bertugas menjalankan fungsi-fungsi pelayanan secara langsung kepada masyarakat melalui aparat negara.

Dalam kerangka OPA, keterlibatan sektor swasta seperti yang diusung dalam model PPP sering kali dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar pemerintahan. PPP, yang bertumpu pada mekanisme pasar dan kolaborasi lintas sektor, tidak sejalan dengan pandangan OPA yang melihat negara sebagai aktor utama dan satu-satunya yang sah dalam penyediaan barang dan jasa publik. Negara dalam OPA dianggap harus bertanggung jawab penuh dalam perencanaan, pendanaan, dan pelaksanaan proyek-proyek publik tanpa campur tangan atau ketergantungan pada entitas non-pemerintah. Oleh karena itu, dalam logika

OPA, sektor swasta hanya dilihat sebagai pelaksana teknis (kontraktor) dan bukan sebagai mitra strategis yang setara.

Salah satu keberatan utama OPA terhadap PPP adalah kekhawatiran terhadap akuntabilitas. PPP cenderung bersifat kontraktual dan fleksibel, yang membuka ruang negosiasi antara aktor-aktor dengan kepentingan berbeda. Hal ini bertentangan dengan sifat OPA yang mengedepankan kontrol birokratis dan legalitas prosedural. Ketika tanggung jawab pelayanan diserahkan sebagian kepada pihak swasta, terdapat kekhawatiran bahwa tujuan publik dapat terdistorsi oleh kepentingan profit. Selain itu, OPA cenderung tidak fleksibel dalam menyikapi perubahan kebutuhan layanan karena terlalu terikat pada struktur hierarkis dan aturan yang kaku. Sementara PPP menuntut adanya inovasi, efisiensi, dan pembagian risiko, birokrasi OPA sering kali tidak memiliki kapasitas atau insentif untuk merespons tuntutan tersebut.

Akibatnya, implementasi PPP dalam konteks pemerintahan yang masih didominasi oleh paradigma OPA sering kali menemui berbagai hambatan. Aparat birokrasi yang terbiasa dengan pola kerja administratif dan prosedural mengalami kesulitan dalam menyusun kontrak PPP yang kompleks, melakukan negosiasi berbasis kemitraan, serta mengelola dan memantau proyek berbasis kinerja. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberhasilan PPP membutuhkan perubahan mendasar dalam cara pandang birokrasi terhadap peran negara, sektor swasta, dan mekanisme pelayanan publik.

Meskipun demikian, di banyak negara berkembang, prinsip-prinsip OPA masih cukup kuat mendominasi tata kelola pemerintahan. Hal ini menyebabkan PPP seringkali hanya diterapkan secara formal atau simbolik, tanpa perubahan substantif dalam struktur, budaya, dan kapasitas kelembagaan. Dalam situasi seperti ini, PPP berpotensi menjadi instrumen yang tidak efektif jika tidak disertai dengan reformasi kelembagaan dan modernisasi manajemen publik.

*Public-Private Partnership* (PPP) merupakan suatu pendekatan dalam penyediaan layanan publik yang melibatkan kolaborasi antara sektor pemerintah dan sektor swasta. Dalam konteks administrasi publik modern, keberadaan PPP tidak dapat dilepaskan dari perkembangan paradigma *New Public Management* (NPM). NPM merupakan suatu pendekatan yang muncul pada akhir 1970-an dan berkembang pesat pada 1980-an dan 1990-an sebagai respons terhadap ketidakefisienan birokrasi tradisional yang melekat pada *Old Public Administration* (OPA).

*New Public Management* berupaya mereformasi sektor publik dengan mengadopsi prinsip-prinsip manajemen sektor swasta, seperti efisiensi, efektivitas, kompetisi, orientasi pada hasil, dan akuntabilitas berbasis kinerja. Menurut Hood (1991), NPM dicirikan oleh penggunaan gaya manajemen sektor swasta, penerapan disiplin pasar, dan fokus pada kinerja sebagai ukuran utama kesuksesan pelayanan publik. Dalam kerangka ini, pemerintah tidak lagi dipandang sebagai penyedia tunggal layanan publik, tetapi sebagai fasilitator atau manajer yang mengatur agar

layanan dapat disediakan oleh pihak yang paling efisien, termasuk sektor swasta melalui skema PPP.

PPP dalam perspektif NPM dipandang sebagai salah satu instrumen utama untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan publik. Hal ini karena sektor swasta dianggap memiliki keunggulan dalam hal efisiensi operasional, inovasi teknologi, dan kapasitas manajerial yang sering kali tidak dimiliki oleh birokrasi tradisional. Dengan demikian, pemerintah melalui PPP dapat mengakses sumber daya, keahlian, dan pembiayaan yang dimiliki sektor swasta guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Osborne dan Gaebler (1992) menekankan pentingnya *“steering rather than rowing”* – bahwa pemerintah sebaiknya lebih berfokus pada pengarahannya dan pengawasan, sementara pelaksanaan dapat dilakukan oleh aktor non-pemerintah yang lebih kompeten secara teknis dan operasional.

Lebih jauh, PPP selaras dengan prinsip-prinsip NPM yang menekankan pada kontraktualisme dan orientasi pada hasil. Dalam model ini, hubungan antara sektor publik dan swasta bukan semata-mata hubungan administratif, tetapi berbasis pada kontrak yang menjabarkan output, standar kualitas, dan mekanisme evaluasi kinerja. Kontrak tersebut menjadi alat untuk menjamin akuntabilitas dan efektivitas penggunaan dana publik. Hal ini juga memungkinkan adanya persaingan (*competition*) antar penyedia layanan, yang dalam teori NPM dipercaya dapat mendorong peningkatan kualitas dan penurunan biaya.

Namun, NPM tidak serta-merta mengabaikan tanggung jawab publik. Justru, melalui PPP, pemerintah diharapkan tetap memainkan peran strategis dalam memastikan bahwa layanan yang diberikan oleh sektor swasta tetap memenuhi standar publik dan dapat diakses secara adil. Menurut Lane (2000), PPP menjadi bentuk representasi nyata dari filosofi NPM yang mengaburkan batas antara sektor publik dan swasta demi tujuan efisiensi dan inovasi dalam pelayanan publik.

Penerapan PPP dalam konteks NPM juga mencerminkan pergeseran peran negara dari *provider* menjadi *enabler*. Negara tidak lagi bertanggung jawab langsung dalam memproduksi layanan, melainkan berperan sebagai *regulator*, *evaluator*, dan penjamin agar layanan tetap tersedia dan berkualitas. Dalam banyak kasus, ini memungkinkan sektor publik untuk mengatasi keterbatasan fiskal dan administratif dengan memanfaatkan sumber daya sektor swasta.

Namun demikian, penerapan PPP dalam kerangka NPM tidak lepas dari tantangan. Beberapa kritik mencatat bahwa keterlibatan sektor swasta dalam layanan publik dapat menimbulkan risiko terhadap prinsip keadilan, transparansi, dan keberlanjutan. Misalnya, ada kekhawatiran bahwa logika bisnis sektor swasta dapat mengabaikan nilai-nilai sosial tertentu yang menjadi landasan utama pelayanan publik. Meski begitu, para pendukung NPM percaya bahwa dengan desain kebijakan dan kontrak yang tepat, PPP dapat menjadi solusi efektif dalam memperbaiki performa sektor publik.

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

Manajemen publik mengacu pada wilayah yang lebih luas yaitu publik atau masyarakat. Manajemen publik, mempelajari cara mengatur dan mengelola sumber-sumber daya yang tersedia agar dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien demi pemenuhan kebutuhan masyarakat akan barang publik dan jasa publik.

Bila melihat pada sejarah Manajemen Publik, dapat mengacu pada buku yang ditulis oleh Thomas Woodrow Wilson pada tahun 1887 berjudul "*The Study of Administration*". Woodrow Wilson pernah menjabat sebagai Rektor Universitas Princeton (1902-1910) dan Presiden Amerika Serikat ke-28 (periode 4 Maret 1913 sampai 4 Maret 1921). Pria kelahiran 28 Desember 1856 itu meletakkan 4 (empat) prinsip dasar bagi studi Administrasi Publik yang mewarnai Manajemen Publik sampai sekarang, yakni (1) pemerintah sebagai *setting* utama organisasi, (2) fungsi eksekutif sebagai fokus utama, (3) pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang lebih efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi, serta (4) metode perbandingan sebagai suatu metode pengembangan bidang administrasi publik.

Samuel dan David (1983), dari University of Colorado, Denver, Amerika Serikat mengemukakan bahwa Manajemen Publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* di satu sisi, dengan sumber daya manusia (SDM), keuangan, fisik, informasi dan politik di sisi lain. Dari pendapat Overman, menunjukkan bahwa Manajemen Publik dan Kebijakan Publik merupakan dua bidang Administrasi Publik yang tumpang tindih. Tapi untuk membedakan keduanya secara jelas maka dapat dikemukakan bahwa Kebijakan Publik merefleksikan sistem otak dan syaraf, sementara Manajemen Publik mempresentasikan sistem jantung dan sirkulasi dalam tubuh manusia. Dengan demikian, Manajemen Publik merupakan proses menggerakkan sumber daya manusia dan *non* manusia sesuai perintah Kebijakan Publik.

Dengan demikian, Manajemen Publik berkaitan dengan fungsi dan proses manajemen yang berlaku baik pada sektor publik (pemerintahan) maupun sektor di luar pemerintahan yang tidak bertujuan mencari untung (*nonprofit sector*). Sehingga beberapa pendapat menyimpulkan bahwa Manajemen Publik dapat pula disebut sebagai Manajemen Pelayanan Publik.

Pendapat berbeda dikemukakan J Steven et al (1991), dalam bukunya berjudul "*Public Management: Essential Readings*", menyatakan bahwa Manajemen Publik memfokuskan sebagai sebuah profesi dan

memfokuskan pada manajer publik sebagai praktisi dari profesi tersebut. Menurut ketiganya, Manajemen Publik lebih mencurahkan perhatian pada operasi-operasi atau pelaksanaan internal organisasi pemerintah atau organisasi *non-profit* ketimbang pada hubungan dan interaksinya dengan lembaga legislatif, lembaga peradilan, atau organisasi sektor publik lainnya.

Manajemen Publik memiliki fokus internal untuk membuat agar mesin pemerintahan dan organisasi *non profit* dapat bekerja dengan baik, meskipun demikian ia tidak bisa terlepas dari interaksi dan pengaruh lingkungan dimana organisasi publik itu berada. Hal ini sejalan dengan pernyataan Perry dan Kraemer (1983) yang menyatakan bahwa:

*Public Management concerned more with the internal operations of a government agency or non profit organization than with its relationship and interactions with other departments of government, a legislature and its committees, the courts, or organizations in another economic sector .*

Dari uraian diatas tampak bahwa Manajemen Publik mencakup subyek yang sangat kompleks. Fokus studinya tidak sesederhana bagaimana seorang manajer mengelola organisasi publik atau bagaimana orang-orang di-*manage* dalam organisasi publik. Aktivitas manajemen publik akan selalu bersentuhan dengan masalah kebijakan publik, politik dan berbagai kepentingan publik. Jadi, sebagai sebuah bidang studi, manajemen publik merupakan *interdisciplinary study* tentang aspek-aspek umum organisasi yang memiliki orientasi rasional-instrumental pada satu sisi dan disisi lainnya *political policy orientations*. Seperti yang dikemukakan oleh Stevens (1980), menyatakan bahwa:

*Public management is complex roles, relationships and functions that requires sensitive balancing among political, economic, and social concerns for equity, ethics, and integrating diverse perspectives into a common agenda for improving the commonweal. This agenda often needs to be accomplished in complex, competitive, and inequitable environments.*

Bozeman dan Straussman (1990), mengemukakan bahwa keberhasilan manajemen publik memerlukan kepekaan strategi. Kepekaan strategi ini jauh lebih luas, lebih integratif dan berbeda dengan keahlian fungsional seperti dalam konteks *public administration*. Manajemen publik lebih luas mencakup manajemen lingkungan *external* organisasi, sedangkan administrasi publik bekerja dalam konteks organisasi publik.

NPM memberikan perhatian besar dengan menggunakan mekanisme pasar dan terminologi di sektor publik, 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 mereformasi 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*).

Peran negara lebih sebagai fasilitator atau supervisor penyelenggaraan urusan publik. Secara sederhananya dikenal dengan kewirausahaan birokrasi pemerintah, dimana menurut Osborne dan

Gaebler (1992) 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 partisipasi.
9. Pemerintah melakukan desentralisasi.
10. Pemerintah berorientasi pasar.

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 publik 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 ke wewenang, 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 sistem 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 Osbone 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.

Public-Private Partnership (PPP) merupakan sebuah mekanisme kolaboratif yang melibatkan pemerintah dan sektor swasta dalam penyediaan barang dan jasa publik. Dalam berbagai kerangka teori administrasi publik, PPP dimaknai secara berbeda sesuai dengan orientasi nilai yang mendasarinya. Jika dalam New Public Management (NPM) PPP dilihat sebagai alat untuk meningkatkan efisiensi melalui prinsip pasar dan manajemen ala swasta, maka dalam kerangka New Public Service (NPS), PPP dipahami dalam bingkai demokratis dan partisipatoris yang lebih

menekankan pada pelayanan kepada warga negara daripada sekadar efisiensi administratif.

New Public Service, sebagaimana dirumuskan oleh Denhardt dan Denhardt (2000, 2003), menekankan bahwa peran utama pemerintah bukanlah sebagai pelaku bisnis atau penyedia layanan semata, tetapi sebagai penjaga nilai-nilai demokrasi dan fasilitator partisipasi publik. Dalam paradigma ini, warga negara tidak dipandang sebagai pelanggan (customers), seperti dalam NPM, melainkan sebagai warga negara yang memiliki hak dan tanggung jawab dalam proses pengambilan keputusan publik. Oleh karena itu, dalam perspektif NPS, PPP bukan hanya soal berbagi tanggung jawab operasional atau finansial antara pemerintah dan swasta, tetapi soal mewujudkan kolaborasi yang berakar pada kepentingan publik dan nilai-nilai kolektif.

Dalam kerangka NPS, PPP dipandang sebagai bagian dari governance yang kolaboratif, di mana sektor swasta tidak hanya berperan sebagai penyedia layanan, tetapi juga sebagai mitra dalam membangun visi bersama tentang kepentingan publik. Seperti dikemukakan Denhardt dan Denhardt (2003), "Public administrators should serve citizens, not customers." Pernyataan ini menegaskan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik, termasuk melalui PPP, perhatian utama harus tetap pada keterlibatan warga dan pemenuhan nilai-nilai publik, bukan sekadar pada efisiensi atau laba.

Dengan demikian, kemitraan publik-swasta dalam perspektif NPS menuntut mekanisme partisipatif dan akuntabel, di mana proses perumusan kebijakan, pelaksanaan proyek, hingga evaluasi dilakukan secara transparan dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk masyarakat sipil. PPP dalam konteks ini bukan hanya kontrak bisnis, tetapi bagian dari dialog demokratis yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat secara menyeluruh.

Konsep governance yang inklusif dan dialogis menjadi sangat penting dalam pandangan NPS. Frederickson (1997) menyebut bahwa model administrasi publik yang modern harus berakar pada keadilan sosial dan etika pelayanan publik, bukan hanya pada pencapaian target kinerja. Dalam kaitan ini, PPP dalam perspektif NPS dituntut untuk tidak hanya mempertimbangkan efisiensi proyek, tetapi juga dampak sosial, kesetaraan akses, dan keberlanjutan lingkungan dari proyek yang dijalankan bersama sektor swasta.

Sebagai contoh, proyek kemitraan untuk penyediaan air bersih di suatu daerah tidak hanya dievaluasi dari keberhasilan teknis atau keuangan semata, tetapi juga dari sejauh mana proyek tersebut menjangkau kelompok rentan, memenuhi standar hak asasi manusia, dan mengakomodasi aspirasi masyarakat lokal. Dalam NPS, keberhasilan PPP tidak hanya dilihat dari indikator output, tetapi juga dari sejauh mana kemitraan tersebut mewujudkan nilai-nilai publik dan memperkuat demokrasi lokal.

Tentu saja, pendekatan NPS terhadap PPP tidak menolak efisiensi, tetapi menempatkannya sebagai tujuan sekunder yang tidak boleh mengorbankan nilai-nilai dasar demokrasi, keadilan, dan pelayanan publik yang inklusif. Di sinilah letak perbedaan fundamental antara pendekatan NPS dan NPM terhadap PPP. NPM mendorong PPP demi efisiensi dan kinerja, sementara NPS memandang PPP sebagai sarana membangun partisipasi publik, kepercayaan, dan nilai-nilai kolektif dalam tata kelola publik.

Dengan kata lain, PPP dalam perspektif New Public Service adalah bentuk kolaborasi yang harus selalu mempertimbangkan aspirasi warga, bersifat dialogis, dan diarahkan untuk mewujudkan kebaikan bersama (common good). Pemerintah tetap menjadi penjaga nilai-nilai publik, sementara sektor swasta berperan sebagai mitra yang berkontribusi pada pencapaian tujuan sosial dan bukan sekadar keuntungan ekonomi.

Secara garis besar fokus utama kajian administrasi publik meliputi 2 hal penting, yaitu kebijakan publik dan manajemen publik. Kebijakan publik menggabungkan pengetahuan teknis dengan realitas sosial dan politik yang kompleks tetapi tetap jelas bahwa kebijakan publik dibuat untuk menghadapi masalah dimana Kebijakan publik dapat berupa undang-undang atau peraturan sejenis (Fischer dan Miller, 2007). Sedangkan manajemen publik banyak diartikan sebagai upaya organisasi publik untuk mengimpor proses manajemen dan perilaku sektor privat (Boyne, 2002). Manajemen publik juga dikaitkan dengan upaya menggerakkan sumber

daya untuk melaksanakan apa yang sudah diputuskan oleh kebijakan publik (Keban, 2008).

Perkembangan administrasi publik saat ini salah satunya banyak membahas tentang manajemen publik sebagai bagian dari kajian administrasi publik kontemporer. Kemunculan manajemen publik diawali dengan kritik terhadap kegagalan birokrasi dalam melaksanakan berbagai urusan publik. Pemerintah dianggap sangat dominan dalam menyediakan pelayanan publik, sehingga pelayanan yang dihasilkan tidak memiliki daya saing. Berdasarkan kritik yang diberikan kepada sektor publik, selanjutnya mulai berkembang manajemen publik dengan bentuk yang lebih fleksibel dengan mekanisme pasar (Hughes, 2004). Pada periode awal kemunculan ilmu administrasi publik, pemikiran terhadap organisasi pemerintah sebenarnya telah disarankan oleh Woodrow Wilson (Shafritz dan Hyde, 1997) untuk menjadi lebih bersifat bisnis. Dengan berkembangnya manajemen publik, pemerintah diharapkan dapat menerapkan prinsip-prinsip manajemen, seperti efisiensi dalam penggunaan sumber daya, efektivitas, orientasi pada pelanggan, ketergantungan pada kekuatan pasar, dan memiliki kepekaan yang lebih besar terhadap kebutuhan masyarakat.

Manajemen publik selanjutnya mengalami perkembangan pemikiran sehingga memunculkan paradigma baru dalam administrasi publik yang banyak dikenal sebagai *New Public Management* (NPM). Berbeda dengan paradigma sebelumnya yaitu *Old Public Administration* yang fokus pada

penyediaan pelayanan publik melalui organisasi pemerintah, maka fokus manajemen publik baru diarahkan pada pencapaian kinerja organisasi yang memenuhi nilai efisiensi dan efektivitas. Memang masih banyak perdebatan tentang manajemen publik baru sebagai paradigma baru administrasi publik, namun fenomena adopsi sektor privat ke dalam sektor publik telah banyak dilakukan pada pertengahan tahun 1990 an, termasuk Kerja sama dengan sektor swasta atau badan usaha. Pemikiran tersebut diperkuat dengan kemunculan *reinventing government* yang menghendaki sebuah pemerintahan yang berjalan seperti organisasi swasta (Osborn dan Gaebler, 1992). Pelibatan peran swasta atau badan usaha di sektor publik bahkan digambarkan sebagai wujud baru dari *governance*. Pandangan bahwa birokrasi telah mengalami kegagalan dalam menjalankan urusan publik menyebabkan dorongan terhadap pelibatan sektor swasta dalam urusan-urusan publik. Terkait dengan hal ini, maka implementasi *Public Private Partnership* merupakan bagian dari upaya melibatkan sektor swasta atau badan usaha untuk meningkatkan efisiensi dan responsibilitas pemerintah terhadap masyarakat. Maka jelas bahwa penelitian tentang *Public Private Partnership* merupakan bagian yang sangat relevan dengan kajian administrasi publik.

Administrasi publik tradisional yang berkembang sekitar abad ke 20 telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Pendekatan tradisional yang banyak didominasi oleh kekuasaan negara atau pemerintah kemudian berubah ke bentuk manajemen publik yang lebih banyak mengakomodasi

kepentingan pasar. Birokrasi dianggap gagal dalam melaksanakan tugasnya sehingga peran swasta atau badan usaha mendapatkan peluang untuk ikut berperan dalam menyediakan pelayanan publik. Artinya telah terjadi perubahan pola hubungan antara pemerintah dan warga negara yang selanjutnya membangun paradigma baru dalam administrasi publik (Hughes, 2004). Pola hubungan antara pemerintah dengan swasta serta masyarakat inilah yang disebut sebagai paradigma *governance*.

*Governance* dalam hal ini merupakan konsep yang luas yang mewakili keseluruhan kualitas hubungan antara warga negara (swasta dan masyarakat umum) dan pemerintah yang memuat nilai-nilai responsivitas, efisiensi, kejujuran dan keadilan (Ferranti, et.al, 2009). Pada era *government*, pemerintah memainkan peranan penting dalam mengendalikan masyarakat. Sedang dalam paradigma *governance* banyak kelompok dan kepentingan yang terlibat secara langsung dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik (Nelissen, 2002; Chhotray dan Stoker, 2009).

Konsep *governance* memperhitungkan seluruh aktor dan area kebijakan yang berada di luar “eksekutif inti” yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan (Richard dan Smith, 2002). Konsep *governance* selanjutnya mengisi perkembangan fenomena administrasi publik yang tidak lagi didominasi oleh pemerintah sehingga oleh Koppell (2010) disebut sebagai *governmentless*. Kemunculan konsep *Public Private Partnership* sebenarnya sudah terjadi sejak 40an tahun yang lalu dan mengalami

perkembangan pada tahun 1990an. Pembahasan tentang *Public Privat Partnership* sejak awal banyak dilakukan di ranah ilmu ekonomi dan manajemen. Pada ranah ilmu ekonomi, *Public Private Partnership* telah banyak dibahas tentang bagaimana menyusun kontrak perjanjian Kerja sama , menghitung pembagian keuntungan, bagaimana mengoperasikan proyek yang dikerjakan sama kan, serta bagaimana merancang tender proyek (Spielman et.al, 2010; Ross dan Yan, 2015).

Seiring dengan berkembangnya lokus dan fokus kajian disiplin administrasi publik, isu tentang *Public Private Partnership* mulai diteliti oleh para peneliti di bidang administrasi publik (Koppell, 2010; Kolesnikov et.al, 2018; Wang, et.al, 2018). Namun demikian belum banyak kajian tentang *Public Privat Partnership* yang secara spesifik membahas dengan menggunakan teori dan konsep administrasi publik. Secara umum kajian terhadap *Public Private Partnership* banyak menggunakan latar belakang teori ekonomi, misalnya terkait teori biaya dan transaksi. Selain itu *Public Private Partnership* juga telah mulai dianalisis dalam perspektif manajemen publik dan kebijakan publik, misalnya terkait jejaring *stakeholders*, *public choice*, teori-teori pemerintahan, mekanisme penyediaan infrastruktur dan pelayanan publik. Ranah kajian lainnya dalam menggunakan perspektif manajemen organisasi, misalnya teori *stakeholders*, efisiensi, dan kelembagaan (Wang et.al, 2018).

## **1. *Public dan Public ness***

Dalam ranah administrasi publik, tidak pernah ada definisi yang jelas dari "*public ness*". Tampaknya ada semacam krisis identitas mengenai perkembangan makna *public ness*, hal ini disebabkan kurangnya kerangka konseptual yang konsisten. Dalam sebuah penelitian, dikatakan bahwa ketidakjelasan makna *public ness* atau kepublikan kini semakin mempengaruhi tidak hanya teori administrasi publik tetapi juga ranah praktik administrasi publik (Pesch, 2008). Ketidakjelasan makna kepublikan ini pada akhirnya membuat para ahli menyusun analogi dari berbagai pendekatan seperti ekonomi, politik, generik, dan lain sebagainya. Mengapa kita perlu memahami makna publik dan *public ness*?. Dalam administrasi publik, lokus dan fokus kajiannya berjalan seiring dengan berkembangnya makna publik itu sendiri. Memahami penerapan konsep *Public Private Partnership* tidak akan terlepas dari pemaknaan apa itu publik dan apa itu privat. Oleh sebab itu kita harus memahami terlebih dahulu apa itu publik dan apa itu privat.

Bovaird dan Loffer (2009) menjelaskan tentang makna publik sebagai sekelompok orang atau kelompok masyarakat dimana kelompok tersebut mendiami suatu domain publik. Dengan demikian dapat ditunjukkan bahwa publik merupakan konsep yang berkaitan dengan proses politik dimana publik menjadi bagian di dalamnya yang mampu melakukan dialog dalam menghasilkan keputusan-keputusan politik untuk menyelesaikan masalah masyarakat. Pada pertengahan tahun 2010 an, pola *public ness* mengalami

banyak perubahan dari yang tadinya sangat berlawanan dengan privat menjadi semakin tidak jelas atau samar-samar. Pada sektor perbankan misalnya yang dianggap sebagai sektor privat, pada akhirnya berkembang menjadi masalah publik karena meningkatnya kontrol politik dan faktor eksternal lainnya. Artinya makna kepublikan juga berjalan seiring dengan tingkat kendali politik pada suatu negara. Semakin besar kendali politik suatu negara maka semakin menjadi sektor publik.

Makna kepublikan juga dikaitkan dengan dampak suatu masalah yang terjadi di masyarakat. Sampai sejauh mana dampak masalah yang ditimbulkan merupakan indikator yang dapat membedakan publik dan privat. Masalah publik merupakan masalah yang memiliki dampak terhadap kepentingan seluruh masyarakat secara luas. Masalah politik akan mempengaruhi banyak aspek sosial kemasyarakatan, sehingga layak menjadi perhatian pemerintah. Sementara itu, masalah privat memiliki kecenderungan berdampak pada internal pribadi seseorang. Masalah privat tidak akan mengganggu kepentingan orang banyak sehingga tidak perlu diatur oleh pemerintah. Namun demikian, masalah privat bisa berkembang menjadi masalah publik manakala suatu masalah privat kemudian memberikan dampak terhadap masyarakat luas. Kondisi tersebut kemudian menyebabkan pemerintah harus memberikan perhatian untuk menangani masalah tersebut. Sehingga pada akhirnya masalah privat juga bisa menjadi masalah publik.

Persamaan dan perbedaan antara sektor publik dan swasta sering terjadi menjadi perdebatan dalam literatur tentang administrasi publik, politik, dan ekonomi. Menjelaskan makna publik dan privat dapat pula dilakukan dengan membedakan kepemilikannya. Perbedaan konvensional utama antara organisasi publik dan swasta adalah kepemilikan mereka. Organisasi privat atau perusahaan swasta biasanya dimiliki oleh pengusaha atau pemegang saham, sedangkan organisasi publik dimiliki secara kolektif oleh anggota komunitas politik.

Sementara itu perbedaan secara kontras lainnya juga ditunjukkan dari faktor pendanaan. Organisasi privat atau swasta biasanya didanai secara pribadi sehingga menjadi milik pribadi atau perseorangan atau kelompok. Tidak seperti mitra swasta yang didanai dari pribadi atau pembayaran dari pelanggan, lembaga publik didanai sebagian besar melalui perpajakan. Organisasi sektor publik dikendalikan terutama oleh kekuatan politik, bukan kekuatan pasar sebagaimana terjadi di organisasi privat atau swasta.

Pada organisasi publik banyak dipaksakan atau dikendalikan oleh sistem politik daripada sistem ekonomi. Namun demikian menurut Bozeman (1987), tidak ada organisasi yang sepenuhnya publik atau privat. Sebaliknya organisasi swasta dan organisasi publik dapat dipengaruhi oleh variabel kepublikan itu sendiri. Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Andrews et.al (2011) menjelaskan bahwa variabel *public ness* telah memberikan pengaruh terhadap kinerja suatu organisasi. Variabel *public ness* yang diturunkan menjadi dimensi kepemilikan, pendanaan, dan

kontrol memiliki pengaruh yang signifikan dalam menentukan kinerja organisasi publik. Oleh sebab itu kemitraan antara pemerintah dan swasta dalam konsep *Public Private Partnership* merupakan isu penting untuk diteliti karena penerapan konsep *Public Private Partnership* ini juga berkaitan dengan dimensi kepemilikan, pendanaan, dan juga kontrol politik suatu pemerintahan. Meluasnya makna kepublikan menyebabkan semakin berkembangnya kajian administrasi publik. Penelitian dalam lingkup administrasi publik juga semakin meluas dari yang tadinya hanya berfokus pada masalah negara atau pemerintah menjadi ke persoalan-persoalan Kerja sama atau kolaborasi antara pemerintah dengan berbagai sektor lainnya.

## **2. Organisasi Publik versus Organisasi Privat**

Dalam konteks administrasi publik, dimensi organisasi berkenaan dengan siapa atau kelompok mana yang harus mengimplementasikan atau mengerjakan apa yang telah diputuskan. Organisasi secara umum banyak didefinisikan sebuah kelompok orang atau masyarakat yang memiliki tujuan bersama yang ingin dicapai. Menurut Stanford (2005) organisasi tidak hanya terdiri dari struktur organisasi, tetapi juga proses yang ditentukan oleh sumber daya manusia yang ada di dalamnya. Dengan demikian organisasi akan terdiri dari struktur, proses, dan sumber daya manusia.

Pada perkembangan teori organisasi, perdebatan mengenai organisasi publik dan organisasi privat terus menjadi perhatian para ahli. Kesamaan dan perbedaan antara organisasi publik dan organisasi swasta

telah sering diperdebatkan di literatur tentang administrasi publik, politik dan ekonomi (Boyne, 2002). Belum ada pemahaman secara konklusif yang disepakati bersama terkait dengan persamaan dan perbedaan antara organisasi publik dan organisasi privat. Di satu sisi organisasi publik dan organisasi swasta dianggap memiliki perbedaan dalam beberapa hal yang jelas (Rainey, 2009). Pada saat bersamaan, beberapa ahli memegang pendapat bahwa setiap organisasi, baik publik atau pribadi tidak memiliki perbedaan (Boyne, 2002).

Meskipun demikian, sebagian besar hasil penelitian menunjukkan bahwa terbanyak banyak perbedaan daripada persamaan antara organisasi publik dan organisasi privat (Rahman Khan dan Khandaker, 2016). Persamaan dan perbedaan antara organisasi publik dan privat disimpulkan dapat dianalisis berdasarkan konsep dasar organisasi. Beberapa elemen yang dijadikan dasar untuk menganalisis perbedaan atau persamaan keduanya antara lain berkenaan dengan tujuan, barang dan jasa, sumber daya, kepemilikan, struktur dan desain organisasi, kepemimpinan dan manajemen, pengambilan keputusan dan budaya organisasi. Secara umum elemen dasar organisasi berkenaan dengan hal-hal tersebut sehingga dapat diketahui persamaan dan perbedaan operasionalisasinya.

Dalam pandangan Mead dan Warren (2016), organisasi publik dan privat memiliki beberapa perbedaan di antaranya berkaitan dengan kepemilikan, orientasi, otoritas, dan kedudukan dalam perundangan.

Semakin berkembangnya permasalahan yang dihadapi oleh organisasi publik - seperti pemerintah - mendorong keterlibatan sektor privat dalam upaya meningkatkan kinerja organisasi publik. Bahkan berkembangnya organisasi-organisasi yang semi profit, kuasi publik atau kuasi privat juga menunjukkan bahwa organisasi publik sudah tidak lagi mendominasi. Selain itu, beberapa tahun belakangan ini telah terjadi peningkatan riset-riset tentang kolaborasi atau kemitraan antara organisasi sektor publik dan privat (Mead dan Warren, 2016).

Namun demikian, salah satu hasil penelitian menjelaskan bahwa keputusan untuk mengembangkan proyek melalui kolaborasi atau kemitraan dan Kerja sama ini memang sangat kompleks. Tidak semua organisasi publik mampu menjalin kemitraan dengan sektor privat atau badan usaha (McGuire dan Silvia 2010). Beberapa faktor yang mempengaruhi keputusan untuk bermitra atau berkolaborasi dipengaruhi oleh lingkungan masyarakat dimana organisasi itu berkembang, karakteristik internal organisasinya, dan bagaimana para pengambil kebijakan merespon kebutuhan akan kemitraan ini. Jadi intinya responsibilitas organisasi publik dalam menjalankan kemitraan itu dipengaruhi oleh 3 aktor, yaitu publik/warga negara, birokrasi, dan pengambil kebijakan (Krueathep, et.al, 2010).

Perdebatan tentang pentingnya kolaborasi ataupun kemitraan yang dibangun oleh organisasi publik dan privat memang masih terus berkembang. Ada kelompok yang mendukung bahwa kolaborasi dan

kemitraan dapat meningkatkan efektivitas pelayanan publik, namun tidak sedikit pula yang membantah hal tersebut (lihat Adger dan Jordan 2009; Howlett, et.al, 2009; Hysing 2009; Tunzelmann 2010). Rumitnya hubungan antara sektor publik dan privat disebabkan perbedaan karakteristik keduanya, yaitu satu pihak sangat mengedepankan nilai-nilai publik, di sisi yang lain sektor privat atau badan usaha lebih berorientasi pada keuntungan.

Kemungkinan terjadinya kegagalan dalam kemitraan sektor publik dan privat dijelaskan dalam pandangan *Agency Theory* tentang adanya konflik kepentingan yang dapat terjadi antara *agent (manager)* dan *principal (owner)* (Eisenhardt, 1989). Konflik yang kemungkinan terjadi dalam pengelolaan urusan milik pemerintah antara lain berkaitan dengan pembagian keuntungan antar *stakeholders*, keputusan kepada siapa pelayanan diberikan, konflik tentang pengawasan dan kewenangan-kewenangan lainnya (Ghosh dan Whalley, 2008). Pandangan agensi teori merupakan konsekuensi lahirnya sistem manajemen modern yang menghendaki adanya pemisahan yang jelas antara pemilik modal (*owner*) dan pengelola (manajer). Oleh sebab itu pola hubungan antara pemilik modal dan pengelola menjadi sangat penting untuk diperjelas.

### **2.3. Bentuk - Bentuk *Public Private Partnership***

Kemitraan dalam perspektif administrasi publik menjadi salah satu topik yang semakin relevan dalam konteks pemerintahan modern. Di tengah kompleksitas tantangan yang dihadapi oleh negara, pendekatan

kolaboratif antara unsur pemerintah dan non pemerintah menjadi semakin penting. Kolaborasi ini tidak hanya berfungsi sebagai alat untuk mencapai efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan publik, tetapi juga sebagai sarana untuk membangun kepercayaan dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Dalam perkembangan administrasi publik, perubahan paradigma dari *government* menjadi *Governance* mencerminkan pergeseran fundamental dalam cara kita memahami dan melaksanakan pemerintahan. Konsep '*Governance*' memungkinkan peran aktif dari sektor swasta, dan masyarakat. Dengan demikian, *Governance* modern menekankan pentingnya koordinasi dan kolaborasi dalam pengelolaan isu-isu publik secara lebih inklusif. Pendekatan ini melahirkan konsep '*Collaborative Governance*', yaitu tata kelola kolaboratif yang dirancang untuk mengakomodasi kerja sama lintas sektor dalam menyelesaikan masalah publik yang kompleks. Bab ini bertujuan untuk mengeksplorasi tentang konsep *Collaborative Governance* dalam administrasi publik.

Kemitraan antara pemerintah dan swasta terkadang masih dipahami sebatas Kerja sama yang terikat pada sebuah kontrak, padahal jika dikaji lebih dalam kajian administrasi *public*, PPP berbeda dengan bentuk Kerja sama seperti kontrak kerja, *outsourcing* maupun Swastanisasi. Kerja sama dalam bentuk kontrak kerja, *outsourcing* merupakan tipe Kerja sama yang hanya memenuhi dan menyelesaikan permasalahan dari satu pihak saja. Kemitraan PPP merupakan Kerja sama yang terbangun atas dasar

komitmen bersama untuk menyelesaikan permasalahan bersama dengan mengerahkan berbagai sumber daya dan kapasitas yang dimiliki para pihak yang bermitra.

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

1. Kerja sama melibatkan setidaknya satu lembaga pemerintah dan satu lembaga swasta.
2. Kerja sama dilakukan untuk mencapai tujuan bersama atau secara timbal balik kompatibel dan saling melengkapi bersifat kompleks dan membutuhkan koordinasi yang intensif.
3. Kerja sama dilakukan dalam rangka melakukan *procurement* atau pelaksanaan tugas tertentu.
4. Memiliki orientasi jangka panjang.
5. Penyatuan, pemanfaatan, dan sinergi dari sumber daya pemerintah dan swasta.
6. Berbagi risiko.
7. Perolehan dalam efisiensi dan efektivitas.

Secara umum, Man (2013) membagi aliansi atau kemitraan ke dalam dua bentuk yakni aliansi ekuitas dan aliansi kontrak. Aliansi ekuitas melibatkan pengaturan kepemilikan saham, perlakuan terhadap saham minoritas dari salah satu perusahaan, perusahaan *joint venture*, yang

merupakan badan hukum yang terpisah di mana dua atau lebih perusahaan memiliki saham. Namun, sebagian besar bentuk aliansi adalah kontrak dan keragaman aliansi kontrak mungkin juga signifikan terhadap jumlah aliansi itu sendiri. Bahkan, keragaman ini menunjukkan kekuatan aliansi dan salah satu alasan utama untuk popularitas mereka, seperti setiap perjanjian dapat disesuaikan dengan kebutuhan spesifik mitra. Secara bersamaan, bentuk aliansi secara khusus telah banyak muncul dalam praktik di dunia saat ini. Seiring perjalanan waktu, telah muncul beberapa bentuk aliansi baru seiring dengan tuntutan adaptasi struktur dan proses tata kelola yang dirancang dan terus diciptakan untuk menghadapi tantangan zaman. Dalam perkembangan kemitraan tersebut, setidaknya terdapat tiga era pembangunan aliansi yang dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Generasi pertama, yakni era *joint venture* sampai tahun 1990-an. Dalam era ini, penggunaan usaha patungan *relative* lebih dominan dan diutamakan dalam pencapaian tujuan organisasi menuju internasional. memiliki Kemitraan orientasi level ini dalam menciptakan skala ekonomi atau untuk mendapatkan *benefits* yang berkaitan dengan kegiatan organisasi yang tidak bersifat utama atau bisnis inti organisasi, dengan jumlah organisasi yang bermitra adalah terbatas;
2. Generasi kedua, yakni era kontrak dari awal 1990-an hingga 2010. Pada era ini, aliansi kontrak menjadi lebih penting daripada usaha patungan. tujuan kemitraan ini lebih berorientasi pada inovasi, *flexibility*, dan berkaitan dengan dinamika lingkungan bisnis. Kemitraan dalam

model ini lebih berorientasi pada *core* bisnis organisasi yang beraliansi. Selama periode ini, jumlah organisasi yang aliansi tumbuh pesat dan kemitraan menjadi cara normal mengorganisir kegiatan ekonomi, dan sebagian besar dari kemitraan ini bersifat bilateral

3. Generasi ketiga dari kemitraan adalah aliansi terbuka. Pada konteks ini, model kemitraan yang muncul yang berpusat pada aliansi *multipartner*, inovasi terbuka, dan penciptaan nilai bersama. Jenis kemitraan ini pada prinsipnya tidak menghilangkan sama sekali aliansi multi-mitra yang ada sebelum tahun 1990-an dan usaha patungan yang ada, namun sebagai generalisasi, karakterisasi prinsip-prinsip open *innovation* dan penciptaan *shared values* mendapat porsi yang luas untuk mendukung perkembangan kemitraan dalam level praktis (Man, 2013).

Perkembangan kemitraan di atas ada hubungannya dengan perubahan lingkungan bisnis organisasi. Pengurangan hambatan antara *supply* dan *demand* memungkinkan konstelasi besar banyak organisasi untuk membentuk kemitraan ini. Internasionalisasi pembangunan pengetahuan juga menuntut organisasi untuk memasuki sumber pengetahuan di seluruh dunia melalui mitra. Selain itu, saat ini organisasi telah banyak menguasai keterampilan mengelola aliansi bilateral dan siap untuk bermetamorfosis ke tingkat berikutnya yang lebih kompleks. *Public - Private Partnership* Bentuk Kemitraan Ideal sebagai atau kemitraan publik-swasta merupakan bentuk aliansi jangka panjang terbentuk antara sektor swasta dan badan-badan publik seiring dengan tujuan

mengeksploitasi sumber daya sektor swasta dan keahlian dalam penyediaan dan pelayanan publik. Pada skema *public Private Partnership* tersebut, sumber daya dan risiko dibagi antara sektor publik dan swasta memiliki tujuan untuk mengembangkan fasilitas publik dalam rangka meningkatkan pelayanan publik (Norment, 2002). Berikut ini merupakan tabel yang menjelaskan secara rinci perbedaan antara kemitraan dengan Kerja sama non-kemitraan:

**Tabel 2. 2**  
**Perbedaan 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, 2015

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 sumber daya, tanggung jawab, manfaat yang akan diterima yang maupun risiko 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.

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 Kerja sama 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 pengurungan 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 risiko 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 Miliki), *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 Kerja sama 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 Kerja sama 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 (2015) membagi lagi menjadi 9 jenis kontrak antara lain :

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

BOT merupakan bentuk Kerja sama 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 Kerja sama 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 Kerja sama dengan mitra membangun proyek infrastruktur meliputi pembiayaannya, setelah proyek pembangunan itu selesai maka diserahkan penguasaan dan swasta bertanggung jawab kepemilikannya kepada pihak pemerintah.

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

Bentuk Kerja sama 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 Kerja sama 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 Kerja sama 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 Kerja sama dimana infrastruktur pemerintah diserahkan kepada mitra swasta untuk diperbaiki, dioperasikan dan dipelihara dalam jangka waktu tertentu. Hingga pada waktu Kerja sama berakhir, infrastruktur tersebut diserahkan kembali kepada pemerintah.

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

DOT merupakan bentuk Kerja sama dimana pihak swasta diberi hak dan peluang untuk mengembangkan prasarana dan infrastruktur yang telah ada agar bertambah potensinya dan pengelolaannya yang akan diintegrasikan dalam Kerja sama induk.

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

AOT merupakan bentuk Kerja sama 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 Konsesi (*Concession Contract-CC*)

*Concession Contract* merupakan bentuk Kerja sama 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 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.

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

4. 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 konsol di bawah hak milik.
- d. Perusahaan konsesi mengoperasikan objek perjanjian konsesi di bawah hak kepemilikan dan penggunaan.

##### 5. 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 Kerja sama sektor *public* dan swasta dimana sektor swasta dan *public* melakukan suatu kontrak Kerja sama (*concession*) dalam melakukan mulai dari desain (Design) – bangun (*build*) – pembiayaan (*finance*) – pemeliharaan (*maintain*) dimana sektor swasta dapat mengembangkan Kerja sama nya/proyeknya secara berkelanjutan dan merupakan salah satu jenis konsesi (*concession*), dan di Prancis, kontrak ini disebut sebagai "*Partnership contracts*".

#### 6. 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.

- 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 *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 :

- a. Perusahaan proyek.
- b. Otoritas publik-peserta proyek.
- c. 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 lokal.
- 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 sering kali 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.

Provan dan Millward (1994) memperkenalkan tentang pengelolaan pemerintahan baru dengan konsep *hollow state*, dimana dalam bentuk kemitraan konsep ini pekerjaan pemerintah lebih banyak di kontrakkan (*contracting out*) kepada pihak ketiga sehingga aparat pemerintah hanya akan menangani urusan yang *essential* saja. Pada konsep *hollow state*, ada tiga hal utama yang menjadi fokus dalam hubungan kemitraan antara pemerintah dan swasta:

1. Mekanisme

Mekanisme dalam *hollow state* yang membedakan dengan pemerintahan pada umumnya yaitu mekanisme birokrasi, dimana dalam konsep ini mempunyai sedikit order/perintah serta mekanisme kontrol. Terdapat banyak potensi fleksibilitas untuk mengubah yang ada. Mekanisme pada pemerintahan termasuk di dalamnya adalah bantuan dana, kesepakatan serta kontrak, dan tidak berdasarkan pada otoritas dan sanksi dari pemerintah.

Ketika pemerintah sanggup menjadi inti agensi dalam mengontrol mekanisme kemitraan, maka proses dalam kemitraan tersebut dapat dilihat dari perspektif *Hollow State* bersifat terintegrasi

atau tidak terfragmentasi, dimana efektivitas Kerja sama dapat dicapai dengan baik. Sebaliknya ketiga mekanisme dalam proses kemitraan/Kerja sama terpisah, dan tidak terlihatnya peran pemerintah sebagai inti agensi, maka mekanisme dalam proses tersebut terfragmentasi.

## 2. Struktur

Dimensi kedua yang terdapat dalam teori konsep *hollow state* yaitu fokus pada tipe struktur suatu kemitraan yang dilakukan pemerintah kepada pihak swasta. Pembahasan struktur dalam konsep *hollow state* ini bukan merupakan pemahaman konvensional mengenai struktur organisasi/kerja pada suatu kemitraan, tetapi membahas tentang tugas dan peran aktor-aktor yang nantinya akan terlibat pada kegiatan Kerja sama .

Tipe struktur dalam konsep *hollow state* menyatakan bahwa struktur akan berjalan dengan baik ketika jaringan aktor-aktor terintegrasi, dimana ketika integrasi ini tersentralisasi melalui satu inti agensi. Aktor yang terintegrasi yang dimaksud adalah pemerintah daerah dan swasta. Struktur ini memfasilitasi terciptanya suatu koordinasi dan integrasi serta relatif lebih efisien. Dalam pembahasan konsep ini, jaringan arus utama terpisahkan dari kelemahan karena kebutuhannya berkoordinasi dalam *join* produksi sehingga kondisi yang tidak stabil. Pimpinan (*manajer*) sering kali dipertemukan dalam problem yang bermuara pada koordinasi,

pengawasan, instabilitas negosiasi membuat pihak ketiga tetap bertanggungjawab. *Shared power* akan menjadikan suatu lembaga menjadi lebih efektif. Pemerintah dan swasta bekerja sama dalam penyelenggaraan pelayanan publik, selain itu pemerintah tetap menjaga fungsi sistem integrasi dengan bertanggungjawab dalam hal negosiasi, *monitoring* dan evaluasi kontrak. Hal-hal yang sifatnya *rule oriented* bukan menjadi fokus dan tidak terlalu ditonjolkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

### 3. Insentif

Tipe ketiga dalam konsep *hollow state* yaitu insentif. Definisi insentif berdasarkan perspektif ini yaitu suatu hal yang diberikan oleh pemerintah atau pihak pemberi kerja kepada pihak swasta untuk melakukan program Kerja sama dalam proses kemitraan agar dapat berlangsung secara efektif. Efektivitas dalam suatu kemitraan juga sangat di pengaruhi oleh insentif yang terintegrasi. Teori ini menjelaskan bahwa pendanaan yang baik akan menghasilkan kinerja atau performa yang lebih baik dibandingkan sistem pendanaan yang minim. Ketika tingkat kewajaran dari pendanaan dikombinasikan dengan desain kemitraan atau kelembagaan yang sesuai, stabilitas hubungan antar agen juga berpengaruh, sebuah sistem yang stabil akan meningkatkan harga. Sistem yang stabil, meskipun di desain secara minim atau pendanaan tidak cukup mengizinkan individu atau lembaga yang terdapat didalam-Nya

sanggup memecahkan suatu masalah dan menyetujui pembagian kerja dalam sistem tersebut. Stabilitas memberikan keyakinan bahwa Kerja sama akan memiliki hasil yang baik karena bertindak seperti barang hak milik yang jelas untuk investor yang berarti bahwa jika mereka berinvestasi untuk jangka panjang akan berpeluang untuk memperoleh keuntungan, tidak menempatkan sistem pelayanan untuk tawaran setiap tiga tahun adalah cara untuk mencegah perilaku individu yang mungkin rasional dalam jangka pendek tetapi secara kolektif akan merusak dalam jangka panjang. Hal tersebut menawarkan insentif kepada *provider* untuk mengklarifikasi masalah tindakan kolektif menjadi milik mereka (Tenri, 2004).

Menurut Beryl Levinger dan Jean Mulroy dalam Tenri (2004), ada empat jenis atau tipe kemitraan yaitu:

1. *Potential Partnership*

Pada jenis kemitraan ini pelaku kemitraan saling memedulikan satu sama lain tetapi masih belum melakukan Kerja sama secara lebih terbuka atau lebih dekat.

2. *Nascent Partnership*

Jenis kemitraan ini seseorang yang bermitra atau pelaku kemitraan merupakan *partner* tetapi efisiensi kemitraannya tidak maksimal.

### 3. *Complementary Partnership*

Pada kemitraan ini, partner/mitra memperoleh keuntungan dan pertambahan pengaruh melalui perhatian pada ruang lingkup aktivitas yang tetap serta relatif terbatas seperti program *delivery* dan *resource mobilization*.

### 4. *Synergistic Partnership*

Kemitraan jenis ini memberikan keuntungan dan pengaruh dengan masalah pengembangan sistematis kepada mitra melalui penambahan ruang lingkup aktivitas baru seperti penelitian dan advokasi.

## 2.4. Tujuan dan Manfaat *Public Private Partnership*

Tujuan terjadinya kemitraan yaitu untuk memperoleh hasil yang lebih baik dengan saling memberi manfaat antara pihak yang bermitra. Dengan demikian, kemitraan hendak memberikan keuntungan kepada pihak-pihak yang bermitra, dan bukan sebaliknya ada suatu pihak yang dirugikan atau merugikan untuk terjadi sebuah kemitraan yang kuat dan saling menguntungkan serta memperbesar manfaat memerlukan komitmen yang seimbang antara satu dengan yang lainnya (Sulistiani, 2004).

Sumardjo dan Darmono (2004), menjelaskan tujuan kemitraan yaitu untuk meningkatkan Kerja sama , meningkatkan kualitas sumber daya kelompok mitra, kesinambungan usaha, peningkatan skala usaha, menumbuhkan serta meningkatkan kemampuan kelompok usaha mandiri.

Kemitraan dapat dilakukan oleh pihak-pihak baik perorangan maupun badan hukum, atau kelompok-kelompok. Adapun pihak-pihak atau kelompok-kelompok yang bermitra tersebut memiliki status yang setara atau *subordinate*, memiliki kesamaan visi dan misi yang berbeda tetapi saling mengisi atau melengkapi secara fungsional dengan mempertimbangkan permasalahan tersebut.

Rasionalitas dari kemitraan antara pemerintah dan swasta dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah sudah banyak dikemukakan oleh berbagai pihak. Menurut Selsky dan Parker dalam Dwiyanto (2011) mengelompokkan ke dalam tiga *platform*, yaitu:

1. Ketergantungan pada sumber daya, isu sosial, dan sektor perkotaan. Keterbatasan akses terhadap sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah, korporasi, dan kelompok masyarakat sipil telah membuka mata para pelaku di ketiga institusi itu mengenai perlunya mereka untuk melakukan aliansi dan kolaborasi agar mereka dapat mencapai tujuan mereka masing-masing. Kompetensi yang dimiliki oleh masing-masing institusi sering kali tidak memadai untuk menjawab tantangan yang mereka hadapi, sementara untuk meningkatkan kompetensi memerlukan waktu dan juga sumber daya yang tidak sedikit. Dengan mengembangkan kemitraan, institusi pemerintah akan mendapatkan dukungan sumber daya dari institusi bisnis ataupun masyarakat sipil yang

menjadi mitranya untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik.

2. Yang mendorong munculnya kemitraan adalah kepedulian mereka terhadap isu-isu sosial tertentu, seperti kemiskinan, kerusakan lingkungan, dan konflik sosial yang dirasakan mengganggu kepentingan mereka bersama dapat mendorong mereka untuk berkolaborasi dalam mengatasinya.
3. Menurut Selsky dan Parker dalam Dwiyanto (2011) disebut sebagai *societal sector plattform*, menjelaskan bahwa kecenderungan semakin kaburnya ciri-ciri institusi pemerintah, masyarakat sipil, dan korporasi membuat perbedaan di antara ketiganya menjadi semakin tidak jelas. Hal ini terjadi karena apa yang sebelumnya seolah-olah menjadi peran dari sebuah institusi tertentu ternyata sekarang juga sering dimainkan oleh institusi di sektor lainnya.

Logika dari *platform* ini adalah kemitraan sosial akan terjadi jika setiap aktor menyadari perannya masing-masing, namun apabila salah satu di antara mereka gagal melaksanakan perannya maka sektor lainnya dapat menggantikannya. Logika lainnya yaitu masing-masing *platform* sebenarnya memiliki kecenderungan untuk bermitra dengan lainnya. Mengenai manfaat kemitraan antara pemerintah dan swasta adalah meningkatnya akuntabilitas pelayanan publik. Selama ini birokrasi pemerintah mengelola pelayanan secara sendirian, akuntabilitas menjadi masalah yang sering dikeluhkan warga pengguna.

## 2.5. Pengukuran *Public Private Partnership*

Pengukuran atau indikator keberhasilan dalam implementasi *Public Private Partnership* telah banyak dikemukakan oleh para ahli di kajian ini. Salah satunya adalah Casanova (2011) yang 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.

Hubungan pemerintah dan swasta dalam hal ini 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* , meliputi :

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.

Lebih lanjut lagi dijelaskan bahwa Jika ingin sukses dalam penerapan PPP di Indonesia, *Independen Evaluation Group* dari *World Bank* (2015) menyebutkan ada sembilan faktor kunci yang harus diperhatikan, faktor-faktor tersebut meliputi :

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. Mitigasikan 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. Kerja sama ini haruslah secara strategis penting bagi kedua belah pihak.
2. Kerja sama ini bersifat saling melengkapi daripada saling berkompetensi.
3. Keterbukaan akan informasi di kedua pihak.
4. Seharusnya Kerja sama ini menimbulkan kaitan integrasi sejati meski berbeda budaya. Saling percaya adalah hal utama.

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.

Selain itu, berdasarkan pada pendapat Yuan et al. (2009) bahwa untuk mengukur kinerja implementasi *Public Private Partnership* dapat menggunakan indikator kinerja kunci (*a key performance indicators*) yang dikategorikan dalam 5 sistem berikut,

1. *Project's physical characteristics;*
2. *Financial and marketing indicators;*
3. *Innovation and learning indicators;*
4. *Stakeholders' indicators; and*
5. *Process indicators.*

Keberhasilan *Public Private Partnership* ditentukan oleh faktor-faktor sesuai dengan kondisi proyek (Rahmawati, 2006). Faktor penentu

keberhasilan pada proyek pembangunan Rest Area pada *fase build* adalah faktor teknis dan finansial, faktor komitmen dan faktor konsorsium. Faktor penentu pada *fase operate* yaitu faktor keterlibatan pemerintah dan faktor pengelolaan gedung. Sedangkan faktor penentu pada *fase transfer* yaitu faktor risiko transfer, faktor status gedung dan faktor prospek *marketing*.

Menurut Zang (2005) faktor penentu keberhasilan PPP pada proyek infrastruktur yaitu:

1. *Favorable investment environment* (kondisi investasi yang cocok) :

- a. Keadaan politik yang kondusif
- b. Sistem suatu pendanaan yang sesuai
- c. Prospek pasar yang jelas • Stabilitasnya nilai tukar
- d. Didukung oleh peraturan pemerintah
- e. Didukung oleh pemerintah
- f. Didukung masyarakat yang kooperatif
- g. Proyek yang dijalankan adalah kebutuhan publik
- h. Risiko yang ada dapat terprediksi
- i. Proyek yang dilaksanakan bisa diprivatisasikan
- j. Perekonomian tumbuh dengan yang bagus

2. *Economic Viability* (Kelayakan ekonomi) :

- a. Hasil dari proyek dibutuhkan dalam waktu jangka Panjang
- b. Terbatasnya kompetisi proyek yang sejenis
- c. Investor tertarik dengan keuntungan dan pengembalian

- d. Peminjaman modal cukup tidak berisiko karena *Cash flow* dilakukan dalam kurun waktu yang Panjang
  - e. Ketersediaan penyedia dalam operasional proyek dalam jangka waktu yang panjang
3. Konsorsium yang Handal dengan reputasi yang baik :
- a. Struktur organisasi telah terbentuk dengan sistematis
  - b. Tim proyek yang sudah mampu
  - c. Telah memiliki hubungan kerja sama yang baik dengan pemerintah daerah
  - d. Kemampuan Kerja sama sangat baik
  - e. Memiliki banyak pengalaman dalam pola Kerja sama BOT
  - f. Partisipan yang ada terdiri dari bermacam-macam disiplin ilmu
  - g. Telah memiliki keahlian dalam menangani masalah teknis
  - h. Dalam menangani masalah teknis dapat memberikan solusi inovatif
  - i. Efisiensi biaya dapat terlaksana dengan baik
  - j. Memberikan dampak yang kecil pada lingkungan
  - k. Memperhatikan keamanan dan kesehatan masyarakat umum
4. Struktur pendanaan :
- a. Memiliki analisis finansial yang bagus
  - b. Matangnya tahap investasi dan perencanaan
  - c. Telah tersedianya Sumber dana dan peminjaman
  - d. Stabilitasnya arus hutang dan modal

- e. Rendahnya suku bunga
  - f. Dalam peminjaman jangka panjang untuk pendanaan risiko yang didapat kecil
  - g. Inflasi dapat dihadapi tanpa mengganggu stabilitas
  - h. Kesesuaian level tarif berdasarkan kondisi yang ada
5. Alokasi risiko tepat dan menguntungkan dalam kontrak/perjanjian :
- a. Persetujuan konsesi
  - b. Perjanjian antar *shareholder*
  - c. Kontrak desain dan bangun
  - d. Perjanjian peminjaman
  - e. Perjanjian asuransi
  - f. Perjanjian penyediaan barang
  - g. Perjanjian operasional
  - h. Perjanjian garansi

## **2.6. Arah dan Kebijakan Energi di Indonesia**

Ketersediaan infrastruktur yang memadai dan berkesinambungan merupakan kebutuhan mendesak untuk mendukung pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat, serta untuk meningkatkan daya saing Indonesia dalam pergaulan global. untuk mendorong dan meningkatkan Kerja sama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur dan jasa pelayanan terkait, perlu pengaturan guna melindungi dan mengamankan kepentingan konsumen, masyarakat, dan badan usaha

secara adil, terutama dalam hal infrastruktur listrik bagi masyarakat Indonesia.

Sepanjang perjalanannya telah banyak di buat peraturan terkait pengembangan tenaga listrik di Indonesia, salah satunya menetapkan suatu Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur termasuk penyediaan listrik dan pembangunan PLTU di seluruh Indonesia. Hal ini terdapat pada pasal 4 ayat (1G) dimana pemerintah dan sektor swasta dapat bekerja sama dalam hal pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan, meliputi pembangkit, transmisi atau distribusi tenaga listrik.

Kebijakan ini dimaksudkan untuk membantu percepatan pembangunan energi listrik di Indonesia. Kemudian peraturan presiden ini kembali di perbarui pada tahun 2010 dengan dibuatnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 Tentang Kerja sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur yang memperbarui beberapa pasal di dalam peraturan sebelumnya.

Kebijakan Energi Nasional (KEN) direvisi pada tahun 2014 dimana bagian energi terbarukan yang lebih tinggi harus setidaknya 23% dari campuran energi pada tahun 2025. Ini memproyeksikan pertumbuhan energi terbarukan yang signifikan dan penurunan bahan bakar fosil. Selain kebijakan energi nasional, antara tahun 2014 dan 2016.

Pemerintahan Presiden Jokowi periode pertama meluncurkan beberapa inisiatif untuk mendorong pengembangan energi terbarukan yaitu percepatan infrastruktur listrik 35.000 MW; membentuk gugus tugas untuk mempercepat pengembangan energi baru dan terbarukan (P2EBT); Pusat Keunggulan Energi Bersih; Dana Keamanan Energi (DKE); Program Pelistrikan Indonesia Timur / *Bright* Indonesia Program (PIT); wilayah energi bersih Bali; jaringan mikro; dan izin satu pintu. Inisiatif ini melengkapi peraturan tentang FIT untuk listrik panas bumi, matahari, air, dan biomassa yang bersumber pada tahun 2015 dan 2016 (Maulidia et al., 2019).

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 mencantumkan rancangan pemerintah terkait EBT.

Peluncuran Program Pembangunan Pembangkit 35.000 MW, merupakan komitmen pemerintah dalam menjawab permasalahan bangsa dan negara untuk menciptakan kedaulatan energi. Peluncuran program ini ditandai dengan penandatanganan *Power Purchased Agreement* (PPA) dan *Letter of Intent* (LoI) untuk EPC (*engineering, procurement, construction*) serta *Groundbreaking* beberapa pembangkit. Beberapa pembangkit yang akan dilakukan PPA, LoI dan *groundbreaking* adalah:

1. Penandatanganan PPA PLTB Samas (Yogyakarta), dengan kapasitas 50 MW;
2. Penandatanganan PPA PLTU Kendari-3 (Sulawesi Tenggara), dengan kapasitas 2 x 50 MW;

3. Penandatanganan PPA PLTU Jenepono Ekspansi (Sulawesi Selatan), dengan kapasitas 2x125 MW;
4. Penandatanganan PPA PLTA Malea (Sulawesi Selatan), dengan kapasitas 2x45 MW;
5. Penandatanganan Lol untuk EPC PLTU Grati (Jawa Timur) 450 MW;
6. *Groundbreaking* PLTA Jatigede (Jawa Barat) , dengan kapasitas 2 x 55 MW;
7. *Groundbreaking* PLTU Takalar (Sulawesi Selatan), dengan kapasitas 2 x 100 MW.
8. *Groundbreaking* PLTU Pangkalan Susu unit 3 dan 4 (Sumatera Utara), dengan kapasitas 2 x 220 MW;

Dalam kesempatan yang sama dilakukan juga Penandatanganan Perjanjian Jual Beli Gas Bumi (PJBG) untuk proyek ketenagalistrikan, sebagai berikut:

Perjanjian Jual Beli Gas (PJBG) Antara *Conoco Phillips Grissik Ltd.* Dengan PT. PLN dengan periode kontrak selama 3 (tiga) tahun dan jumlah pemasukan untuk pemerintah sebesar US\$ 201 juta.

Amandemen PJBG antara Petroselat dengan PT. PLN dengan periode kontrak selama 5 tahun dan jumlah pemasukan untuk pemerintah sebesar US\$ 15,7 juta HoA antara Petrochina dengan PT. Bumi Samudra Perkasa dengan periode kontrak selama 7 tahun dan jumlah pemasukan untuk pemerintah sebesar US\$ 82,6 juta.

PLTB Samas dan PLTA Jatigede diharapkan dapat menambah pasokan total 120 MW sampai dengan akhir tahun 2019 untuk memperkuat sistem Jawa-Bali. PLTU Kendari, PLTU Takalar, PLTU Jeneponto dan PLTA Malea dengan tambahan total 640 MW diharapkan dapat menambah pasokan sistem Sulawesi. Saat ini, sistem kelistrikan Sulawesi merupakan salah satu yang memiliki pertumbuhan paling tinggi. Sedangkan PLTU Pangkalan Susu unit 3 dan 4 ditujukan untuk memperkuat sistem Sumatera yang saat ini sudah interkoneksi dan sedang dilakukan peningkatan kapasitas interkoneksi yang direncanakan selesai 2017. Proyek-proyek infrastruktur ketenagalistrikan ini akan meningkatkan peluang investasi dan pertumbuhan ekonomi di wilayah-wilayah tersebut, serta membuka lapangan pekerjaan secara langsung.

Untuk menyukseskan program 35.000 MW ini, Pemerintah mendorong peran swasta untuk berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik melalui proyek Engineering, *Procurement, and Construction* (EPC), skema Independent Power *Producer* (IPP), Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS), sewa beli (*Build, Lease and Transfer*) serta *Private Power Utility* (PPU) atau penetapan wilayah usaha.

Pemerintah telah menerbitkan regulasi untuk mendorong dan memberikan kepastian investasi swasta. Terkait pembebasan dan penyediaan lahan, pemerintah memberlakukan UU No 2/2012. Untuk mempercepat perizinan, Pemerintah membentuk Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yang dikoordinasikan oleh BKPM.

Pemerintah juga menerbitkan Permen ESDM Nomor 03 tahun 2015 tentang Prosedur Pembelian Tenaga Listrik dan Harga Patokan Pembelian Tenaga Listrik dari PLTU Mulut Tambang, PLTU Batubara, PLTG/PLTMG, dan PLTA oleh PT PLN (Persero) melalui Pemilihan Langsung dan Penunjukan Langsung. Regulasi ini dibuat untuk membangun iklim investasi yang lebih kondusif, mempercepat prosedur persetujuan harga antara PLN dan IPP serta menjamin kepastian/keyakinan bagi PLN dalam pelaksanaan pembelian tenaga listrik.

Sebagaimana kita ketahui bersama, lima tahun ke depan, Indonesia membutuhkan tambahan listrik sedikitnya 35.000 MW--diluar proyek pembangkit *existing* sekitar 7.000 MW yang saat ini sedang konstruksi. Jika pertumbuhan ekonomi realistis adalah sebesar 5 - 6 % per tahun ikut dipertimbangkan, maka sepanjang tahun 2015-2019 rata-rata tambahan kapasitas tahunan yang dibutuhkan adalah 7.000 MW.

## **2.7. Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) Kabupaten Jeneponto**

PLTU adalah suatu pembangkit listrik tenaga termal yang menggunakan uap untuk fluida kerjanya. Uap yang digunakan adalah hasil dari proses pemanasan air pada katel uap (*Boiler*). *Boiler* di PLTU umumnya menggunakan bahan bakar fosil sebagai bahan bakar untuk menghasilkan energi panasnya. *Boiler* adalah bejana yang digunakan untuk memanaskan air menjadi uap yang memiliki tekanan dan temperatur yang tinggi. Uap yang dihasilkan *Boiler* tadi digunakan untuk

menggerakkan sudu-sudu turbin dimana turbin yang digerakkan ini telah berkopling dengan generator dan generator ini mengubah energi gerak pada turbin menjadi energi listrik.

PT. Bosowa sebagai pengelola *Coal-Fired Power Station*(PLTU) adalah perusahaan yang bergerak dibidang usaha *Coal-Fired Power Station* yang banyak digunakan, karena efisiensinya baik dan bahan bakarnya mudah didapat sehingga menghasilkan energi listrik yang ekonomis. *Coal-Fired Power Station*(PLTU) merupakan mesin konversi energi yang berubah energi kimia dalam bahan bakar menjadi energi listrik. Proses konversi energi pada PLTU berlangsung melalui 3 tahapan, yaitu : Pertama, energi kimia dalam bahan bakar diubah menjadi energi panas dalam bentuk uap bertekanan dan temperatur tinggi. Kedua, energi panas (uap) diubah menjadi energi mekanik dalam bentuk putaran. Ketiga, energi mekanik diubah menjadi energi listrik.

PT. Bosowa *Energy* merupakan perusahaan *joint venture* antara Bosowa Corporation dan Sumber gas Sakti Prima yang merupakan salah satu *Indevendent Power Producer* (IPP). PLTU Jeneponto dengan bahan bakar Batubara mensupply power ke system jaringan 150 KV PLN Sulselbar dengan masa kontrak 30 tahun. PT. Bosowa PLTU Jeneponto didirikan diatas lahan seluas 62,3ha dan terintegrasi dengan pelabuhan khusus yang dapat disandari barge 12.000 DWT dengan nilai investasi 3 triliun. Kehadiran PT Bosowa PLTU Jeneponto sangat membantu PT. PLN

(Persero) dalam penyediaan tenaga listrik di Sulselbar serta membantu pemerintah dalam penurunan subsidi bahan bakar minyak.

Berdasarkan dokumen kontrak *Power Purchase Agreement* antara PT. PLN Persero sebagai entitas pemerintah dan PT. Bosowa *Energy* sebagai *private company*, menunjukkan informasi bahwa Proyek *Coal-Fired Power Station*(PLTU) terdiri dari dua unit pembangkit listrik. setiap unit dirancang untuk mengalirkan kapasitas bersih nominal tidak kurang dari 100 MW ke sistem jaringan PLN dengan ketegangan 150 kv. unit ini akan dibiayai, dirancang, dibangun, diuji ditugaskan, dimiliki, dioperasikan dan dipelihara oleh PT. Bosowa *Energy*. Sebagai pemilik dan pengelola PLTU, PT. Bosowa *Energy* berhak memodifikasi atau mengubah desain dan parameter peralatan proyek selama modifikasi atau perubahan tersebut menghasilkan kinerja pembangkit yang sama atau lebih baik daripada kinerja yang akan dicapai tanpa modifikasi atau perubahan tersebut.

Pembangunan dan penyiapan infrastruktur PLTU PT. Bosowa *Energy* di Kabupaten Jeneponto meliputi *Main Plant Equipment, Auxiliary systems, Miscellaneous auxiliaty systems, Electrical system, Instrumentation And Control System, Civil and Site, Balance-of-Plant Equipment*, hingga pada *plant design* yang sesuai dengan standar yang berlaku.

Pertama, pembangunan *Main Plant Equipment* meliputi : a) *Steam Generator Unit*, yang terdiri dari *Pulverized Coal Firing, Furnace, Superheater, Reheater, Air and Gas System, Firing System, Furnace Burner Control System, Steam Drum, and Pulverizer*; b) *Turbines-*

*Generator Unit; c) Condensing Equipment; d) Boiler Feed Pumps and Motor Drivers; e) Deaerating feed water heater and closed heaters; f) Electrostatic Precipitator; g) Chimney / stack.*

Kedua, *Auxiliary systems* terdiri dari *Coal Handling System, Ash Handling System, Plant Water System, Fuel Oil System, Ventilation And Air Conditioning Systems, And Fire Protection System*. Ketiga, *Miscellaneous Auxiliaty Systems* terdiri dari *Turbine Oil Purification System, Chemical Feed System*. Keempat, *Electrical System* meliputi *Electrical System, Generator, Generator Transformer, Bus Ducts, Unit Auxiliary Transformer, Startup/Standby Transformer, Low-Voltage Transformer, Power Supply Arrangement to Station Service, Switchgear, Plant DC System, Control and Relaying, Communcationg Systems, Lighting Systems, Grounding and Lightning Protection, Emergency Power Supply system, Uninterruptible Power Supply System, and SCADA System*.

Kelima perangkat *Instrumentation And Control System* meliputi *Data Acquisition Subsystem, Close-Loop Control Susbsystem, Prgorammable Logic Control System, Operate Console (Unit Control Board), Supervision Subsystem, Historical Data Storage, Retrieval and Calculation Subsystem, Boiler Control System, and Turbine-Generator Control System*. Keenam, pembangunan *Civil and Site* yang terdiri dari *Site Development, Major buildings, Seawater Intake And Discharge, Oil Separator, Sanitary, Wastewater Treatment System, Landscaping, Ash Storage Area, Coal Terminal Jetty*. Ketujuh, *Balance-of-Plant Equipment* meliputi *Turbine Cycle*

*Equipment, Turbine Accessories, Pump Data, Micellaneous Heat Exchanges, Stattion Air Compressors, Station Air Receiver, Air Dyer, Water Treatment Equipment, Light Oil Tank, Ash Handling System, Electostatic Precipitator, Coal Handling System, Steam Generator System, Chimney, Steam Turbine, Turbine-Generator, Main Step-up Transformer, Unit Auxiliary Transformer, Startup/Standby Transformer and 150kV Switchyard.*

## 2.8. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan studi terdahulu yang telah dilakukan sebelumnya maka berikut ini ditunjukkan perbedaan dan relevansi studi terdahulu dengan penelitian ini. Untuk lebih jelasnya ditunjukkan pada tabel berikut

**Tabel 2. 3**  
**Komparasi Hasil Penelitian**

| No | Nama /Tahun/<br>Judul                                                                                                             | Hasil Penelitian Terdahulu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Relevansi                                                          | Perbedaan                                                                                                                                                                                                       |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Nikolai Mouraviev<br>(2021)<br><br><i>Rapid public - Private Partnership deployment in Kazakhstan: Enablers and implications.</i> | Dalam PPP di negara Kazakhstan dan Rusia risiko yang muncul seperti antisipasi perubahan permintaan dalam perjanjian, maka risiko perlu dinegosiasikan dan dialokasikan kembali. Penelitian tersebut menyatakan bahwa alat mitigasi risiko tersebut dapat meningkatkan permintaan layanan dari mitra untuk meningkatkan pendapatan. Seperti kemitraan di negara ini dalam awal usaha merangkul dua perspektif, yaitu menganalisis bagaimana dan mengapa 27 mitra berbagi risiko dan menyelidiki jenis keputusan mengenai realokasi risiko tambahan serta faktor-faktor kontekstual yang mendorong keputusan tersebut | Sama-sama meneliti tentang studi <i>Public Private Partnership</i> | Penelitian ini berfokus pada pendekatan <i>Public Private Partnership</i> yaitu mengidentifikasi model <i>Public Private Partnership</i> dan keberhasilannya pada pengelolaan PLTU Jeneponto oleh Bosowa Energy |
| 2  | Timchuc Oksana, Dorzhieva Erzhen, Lyubov Nikituk, dan                                                                             | Hasil penelitian ini menggambarkan proyek PPP/KPS berdasarkan kontrak siklus hidup (LCC), yang dapat menjadi instrumen nyata,                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Sama-sama meneliti tentang studi <i>Public</i>                     | Penelitian ini berfokus pada pendekatan <i>Public Private</i>                                                                                                                                                   |

| No | Nama /Tahun/<br>Judul                                                                                                                                                                                                                                                 | Hasil Penelitian Terdahulu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Relevansi                                                                        | Perbedaan                                                                                                                                                                                                       |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | Dykusova<br>Anastasia (2017)<br><br><i>Performance<br/>Evaluation<br/>Technique of Life<br/>Cycle Contracts for<br/>Innovation-<br/>oriented<br/>Companies</i>                                                                                                        | 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 <i>kota madya</i> dan cara pengelolaan dari proses ini, untuk mengevaluasi efisiensi investasi, dan untuk menentukan prospek pembangunan <i>kota madya</i> .                                | <i>Private<br/>Partnership</i>                                                   | <i>Partnership</i> yaitu mengidentifikasi model <i>Public Private Partnership</i> dan keberhasilannya pada pengelolaan PLTU Jeneponto oleh Bosowa Energy                                                        |
| 3  | Radies<br>Kusprihanto<br>Purbo, Cristine<br>Smith, dan Robert<br>J. Bianchi<br>(2019)<br><br><i>Local Government<br/>and public -<br/>Private<br/>Partnership :<br/>experiencing<br/>multilevel<br/>governance issues<br/>in Indonesia water<br/>supply provision</i> | Hasil dari penelitian ini adalah ketertlibatan dari para pelaku multilevel dalam pengaturan PPP disektor penyedia air menciptakan kerumitan dalam proses pengambilan keputusan. Hal tersebut ditunjukkan bahwa proses pengembangan regulasi terjadi di tingkat nasional, namun implementasinya dipengaruhi oleh saling ketergantungan antara berbagai tingkat pemerintahan/multilevel dan tidak ada masalah langsung dari pelaku local dalam pembuatan peraturan PPP. | Sama-sama<br>meneliti tentang<br>studi <i>Public<br/>Private<br/>Partnership</i> | Penelitian ini berfokus pada pendekatan <i>Public Private Partnership</i> yaitu mengidentifikasi model <i>Public Private Partnership</i> dan keberhasilannya pada pengelolaan PLTU Jeneponto oleh Bosowa Energy |
| 4  | Martijn van den<br>Hurk (2018)<br><br><i>Public –Private<br/>Partnership s:<br/>Where Do We Go<br/>From<br/>Here? A Belgian<br/>Perspective</i>                                                                                                                       | Hasil dari penelitian ini adalah model PPP Flemis memiliki kekhususan dan pembiayaan <i>off-balance sheet</i> telah memikat para pembuat keputusan kedalam solusi PPP, focus pada penggunaan kartu kredit untuk investasi <i>public</i> . Praktik PPP Flemish yang belum ada koordinasi kebijakan yang terpusat dan akibatnya terjadi fragmentasi pengetahuan dan keahlian yang meningkat dan sulit untuk diselesaikan.                                               | Sama-sama<br>meneliti tentang<br>studi <i>Public<br/>Private<br/>Partnership</i> | Penelitian ini berfokus pada pendekatan <i>Public Private Partnership</i> yaitu mengidentifikasi model <i>Public Private Partnership</i> dan keberhasilannya pada pengelolaan PLTU Jeneponto oleh Bosowa Energy |
| 5  | Liliia V. Matraeva,<br>Alexey A. Konov.<br>Alexey V. Belyak,<br>Sergey G. Erokhin,                                                                                                                                                                                    | Dari penelitian tersebut memberikan atau merekomendasikan 2 model yang efektif untuk digunakan yakni                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Sama-sama<br>meneliti tentang<br>studi <i>Public</i>                             | Penelitian ini berfokus pada pendekatan <i>Public Private</i>                                                                                                                                                   |

| No | Nama /Tahun/<br>Judul                                                                                                                                               | Hasil Penelitian Terdahulu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Relevansi                                                          | Perbedaan                                                                                                                                                                                                       |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | dan Ekaterina S. Vasyutina (2016)<br><br><i>Public Private Partnership In Social Sphere: Models Review</i>                                                          | <i>model lifecycle</i> kontrak dan model <i>project financing</i> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <i>Private Partnership</i>                                         | <i>Partnership</i> yaitu mengidentifikasi model <i>Public Private Partnership</i> dan keberhasilannya pada pengelolaan PLTU Jeneponto oleh Bosowa Energy                                                        |
| 6  | Antonio Sánchez Soliño And Pilar Gago De Santos (2014)<br><br>Transaction Costs in Transport <i>Public –Private Partnership s: Comparing Procurement Procedures</i> | 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. | Sama-sama meneliti tentang studi <i>Public Private Partnership</i> | Penelitian ini berfokus pada pendekatan <i>Public Private Partnership</i> yaitu mengidentifikasi model <i>Public Private Partnership</i> dan keberhasilannya pada pengelolaan PLTU Jeneponto oleh Bosowa Energy |
| 7  | Jin (2010)<br><br>Neurofuzzy decision support system for efficient risk allocation in <i>public -Private Partnership infrastructure projects</i>                    | Hasil penelitian tentang identifikasi dan alokasi risiko pada proyek infrastruktur di Australia menunjukkan risiko kemitraan diidentifikasi menurut tahapan dalam PPP yaitu tahap pengembangan, tahap operasional dan transfer serta tahap keseluruhan dalam PPP                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Sama-sama meneliti tentang studi <i>Public Private Partnership</i> | Penelitian ini berfokus pada pendekatan <i>Public Private Partnership</i> yaitu mengidentifikasi model <i>Public Private Partnership</i> dan keberhasilannya pada pengelolaan PLTU Jeneponto oleh Bosowa Energy |
| 8  | Yuan, J., Zeng, A.Y., Skibniewski,                                                                                                                                  | Terdapat 15 faktor yang mempengaruhi PPP di Tiongkok                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Sama-sama meneliti tentang                                         | Penelitian ini berfokus pada                                                                                                                                                                                    |

| No | Nama /Tahun/<br>Judul                                                                                                                                                         | Hasil Penelitian Terdahulu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Relevansi                                                          | Perbedaan                                                                                                                                                                                                       |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | M.J. dan Li, Q.<br>(2009)<br><br><i>Selection of performance objectives and key performance indicators in public -Private Partnership projects to achieve value for money</i> | yaitu kualitas proyek yang sesuai, biaya untuk konstruksi dan operasional dibawah tidak melebihi estimasi, kualitas pelayanan publik, proyek selesai tepat waktu, dapat menyelesaikan masalah anggaran dari pemerintah, penyediaan layanan tepat waktu dan nyaman untuk masyarakat, dapat memberikan kepuasan terhadap kebutuhan fasilitas umum, penurunan biaya pada life cycle, memperkenalkan bisnis dan menghasilkan keuntungan untuk sektor publik, mentransfer risiko dengan sektor swasta, mempromosikan pembangunan ekonomi lokal, membuat keuntungan dari pelayanan publik, meningkatkan tingkat teknologi atau mengaktifkan transfer teknologi, sektor publik dapat memperoleh fasilitas tambahan / jasa di luar ketentuan minimum dari sektor swasta. Faktor yang paling mempengaruhi ialah faktor kualitas proyek yang sesuai spesifikasi yang ada pada kontrak antara kontraktor dengan investor. | studi <i>Public Private Partnership</i>                            | pendekatan <i>Public Private Partnership</i> yaitu mengidentifikasi model <i>Public Private Partnership</i> dan keberhasilannya pada pengelolaan PLTU Jeneponto oleh Bosowa Energy                              |
| 9  | Ghazali dan Kabir<br>(2009)<br><br><i>Determination of Risk Identification Process Employed by NHS for A PFI Hospital Project in The UK</i>                                   | Hasil penelitian menunjukkan risiko PFI pada proyek rumah sakit di Inggris dibagi menjadi 6 kategori yaitu perencanaan, pre-commissioning, desain, pembelian tanah, pembangunan dan pengoperasian. Ada 6 risiko yang kritis yaitu menunda 26 izin, menunda pembelian tanah, pembengkakan biaya konstruksi, rendahnya kualitas layanan selama operasi, pembengkakan biaya pada perbaikan dan pemeliharaan proyek serta nilai sisa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Sama-sama meneliti tentang studi <i>Public Private Partnership</i> | Penelitian ini berfokus pada pendekatan <i>Public Private Partnership</i> yaitu mengidentifikasi model <i>Public Private Partnership</i> dan keberhasilannya pada pengelolaan PLTU Jeneponto oleh Bosowa Energy |

Sumber : Olahan penulis, 2023

Hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini adalah sebagai berikut. Nikolai Mouraviev (2021) meneliti tentang Manajemen

Risiko dalam *Public -Private Partnership s* (PPP) di Negara Kazakhstan. Karena risiko yang muncul seperti antisipasi perubahan permintaan dalam perjanjian, maka risiko perlu dinegosiasikan dan dialokasikan kembali. Penelitian tersebut menyatakan bahwa alat mitigasi risiko tersebut dapat meningkatkan permintaan layanan dari mitra untuk meningkatkan pendapatan. Seperti kemitraan di negara ini dalam awal usaha merangkul dua perspektif, yaitu menganalisis bagaimana dan mengapa 27 mitra berbagi risiko dan menyelidiki jenis keputusan mengenai realokasi risiko tambahan serta faktor-faktor kontekstual yang mendorong keputusan tersebut.

Penelitian Timchuc Oksana, Dorzhieva Erzhen, Lyubov Nikituk, dan Dykusova Anastasia (2017) menunjukkan hasil penelitian yang 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 kota madya dan cara pengelolaan dari proses ini, untuk mengevaluasi efisiensi investasi, dan untuk menentukan prospek pembangunan *kota madya*.

Penelitian lainnya dari Radies Kusprihanto Purbo, Cristine Smith, dan Robert J. Bianchi (2019). Dimana 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 lokal dalam pembuatan peraturan PPP.

Martijn van den Hurk (2018) meneliti tentang model PPP Flemis yang memiliki kekhususan dan pembiayaan *off-balance sheet* telah memikat para pembuat keputusan ke dalam solusi PPP, fokus 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.

Penelitian yang dilakukan oleh Liliia V. Matraeva, Alexey A. Konov, Alexey V. Belyak, Sergey G. Erokhin, dan Ekaterina S. Vasyutina (2016) menunjukkan penelitian tersebut memberikan atau merekomendasikan 2 model yang efektif untuk digunakan yakni model *lifecyle contract* dan model *project financing*.

Penelitian sebelumnya oleh Antonio Sánchez Soliño And Pilar Gago De Santos (2014), menunjukkan bahwa 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.

Jin (2010) meneliti tentang identifikasi dan alokasi risiko pada proyek infrastruktur di Australia. Pada penelitian ini risiko diidentifikasi menurut tahapan dalam PPP yaitu tahap pengembangan, tahap operasional dan transfer serta tahap keseluruhan dalam PPP.

Penelitian Yuan, et al.(2010) tentang faktor – faktor yang mempengaruhi PPP pada sistem transportasi di Tiongkok. Peneliti melihat dari sudut pandang pemerintah. Terdapat 15 faktor yang mempengaruhi PPP di Tiongkok yaitu kualitas proyek yang sesuai, biaya untuk konstruksi dan operasional di bawah tidak melebihi estimasi, kualitas pelayanan publik, proyek selesai tepat waktu, dapat menyelesaikan masalah anggaran dari pemerintah, penyediaan layanan tepat waktu dan nyaman untuk masyarakat, dapat memberikan kepuasan terhadap kebutuhan fasilitas umum, penurunan biaya pada *life cycle*, memperkenalkan bisnis dan menghasilkan keuntungan untuk sektor publik, mentransfer risiko dengan sektor swasta, mempromosikan pembangunan ekonomi lokal, membuat keuntungan dari pelayanan publik, meningkatkan tingkat teknologi atau mengaktifkan transfer teknologi, sektor publik dapat memperoleh fasilitas tambahan / jasa di luar ketentuan minimum dari sektor swasta, Sektor

swasta bisa mendapatkan sponsor pemerintah, menjamin dan pengurangan pajak. Faktor yang paling mempengaruhi ialah faktor kualitas proyek yang sesuai spesifikasi yang ada pada kontrak antara kontraktor dengan investor.

Ghazali dan Kabir (2009) meneliti tentang identifikasi risiko *Private Finance Initiative* (PFI) pada proyek rumah sakit NHS di Inggris. Risiko dibagi menjadi 6 kategori yaitu perencanaan, *pre-commissioning*, desain, pembelian tanah, pembangunan dan pengoperasian. Ada 6 risiko yang kritis yaitu menunda izin, menunda pembelian tanah, pembengkakan biaya konstruksi, rendahnya kualitas layanan selama operasi, pembengkakan biaya pada perbaikan dan pemeliharaan proyek serta nilai sisa.

## **2.9. Kerangka Pikir**

Penelitian ini bermaksud untuk mendeskripsikan dan menganalisis model *Lifecycle Contract* dalam pola kemitraan atau *Public Private Partnership* dalam Pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap pada Bosowa *Energy* di Kabupaten Jeneponto. Dalam menganalisis studi *Public Private Partnership* ini menggunakan gagasan Matraeva et al (2016) yang menjelaskan bahwa *Lifecycle contract* memiliki beberapa elemen meliputi desain (*design*), bangun (*build*), pembiayaan (*finance*) dan pemeliharaan (*maintenance*) untuk menjelaskan model *Public Private Partnership* dalam Pengelolaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap pada Bosowa *Energy* di Kabupaten Jeneponto. Selain itu penelitian ini juga menggunakan indikator

keberhasilan *Public Private Partnership* oleh Casanova yang meliputi 4 indikator yaitu keadilan, efektivitas, efisiensi dan eksportabilitas.

Berdasarkan hal tersebut penulis merumuskan kerangka pikir sebagai berikut

**Gambar 2. 1**  
**Kerangka Pikir**

