

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Administrasi publik merupakan subjek wacana yang cukup besar mengenai manajemen publik sebagai komponen integral dari analisis administrasi publik modern. Munculnya manajemen publik diramalkan oleh kritik mengenai kekurangan entitas birokrasi dalam menjalankan fungsi publik yang beragam. Pemerintah dianggap sangat dominan dalam penyediaan layanan publik, yang mengakibatkan kurangnya daya saing dalam layanan yang diberikan. Manajemen publik kemudian mengalami transformasi progresif, yang berpuncak pada munculnya paradigma baru dalam administrasi publik, yang biasa disebut sebagai Manajemen Publik Baru (NPM). Berbeda dengan paradigma Administrasi Publik Lama sebelumnya, yang menekankan pemberian layanan publik melalui organisasi pemerintah, penekanan Manajemen Publik Baru bergeser ke arah pencapaian kinerja organisasi yang selaras dengan prinsip-prinsip kualitas, efisiensi, dan efektivitas (Larasati, 2008:255).

Harapan masyarakat untuk layanan publik berkualitas tinggi, ditandai dengan prosedur transparan, dilaksanakan dengan cepat dan dengan biaya yang dapat dibenarkan, terus muncul dari waktu ke waktu. Harapan-harapan ini meningkat seiring kesadaran individu-individu dalam lingkungan negara-bangsa yang demokratis berkembang, mengakui hak mereka untuk menerima layanan yang memadai. Adalah kewajiban pejabat pemerintah untuk memberikan layanan yang memenuhi persyaratan warga ini. Transformasi yang terjadi selama periode reformasi ini pada akhirnya tidak menghasilkan perubahan komprehensif dari lanskap pelayanan publik bagi masyarakat. Aspirasi masih jauh bahwa anggota masyarakat akan mendapatkan akses yang cukup ke layanan yang unggul dan berkualitas tinggi (Larasati, 2008:255).

Hanya saja, dalam rangka melakukan optimalisasi pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan bukanlah tugas yang mudah mengingat usaha tersebut menyangkut berbagai aspek yang telah membudaya dalam lingkaran birokrasi pemerintahan. Oleh karena itu kemudian peran swasta dan masyarakat sangat diharapkan untuk melengkapi pemerintah dalam menciptakan kualitas pelayanan publik yang optimal. Keterlibatan dunia usaha (swasta) dan masyarakat dalam optimalisasi pelayanan publik tentu saja sangat mendukung dalam pencapaian tujuan besar yaitu *Good Governance*, dalam konsep *Good Governance*, peran masyarakat dan sektor swasta menjadi sangat penting karena adanya perubahan paradigma pembangunan dengan meninjau ulang peran pemerintah dalam pembangunan, yang semula berperan sebagai regulator dan pelaku pasar, menjadi bagaimana menciptakan iklim yang kondusif dan melakukan investasi prasarana yang mendukung dunia usaha Konsep ini selanjutnya dikenal oleh kalangan akademisi sebagai model *public private partnership* (Abdullah, 2020).

Keseluruhan unsur - unsur pemerintahan yang baik, yang melibatkan interaksi dan kolaborasi yang berkesetaraan antara pemerintah, dunia usaha dan

masyarakat madani tersebut di atas saling berkaitan dan saling memperkuat satu dengan yang lainnya ( *mutually reinforcing* ), dan tidak dapat saling berdiri sendiri ( *disintegrated* ). Sehingga apabila salah satu atau lebih dari unsur - unsur tersebut hilang atau mengalami kendala dalam perwujudannya, maka pemerintahan yang baik yang ingin dicapai juga akan mengalami keterbatasan, dan akhirnya akan menghambat tercapainya tujuan pembangunan manusia yang berkelanjutan. Konsepsi pemerintahan dan kepemerintahan yang baik sebagaimana telah diuraikan tersebut di atas, jelas merupakan suatu pemikiran dan kondisi yang sistemik, utuh (holistik), dan komprehensif, yang menjadi tantangan bagi para penyelenggara negara bersama sama masyarakat bangsa negara yang bersangkutan untuk mewujudkannya. Bagi pemerintah, hal itu menuntut upaya reformasi di segala bidang dan aspek sistem administrasi negara secara utuh, baik dilakukan secara serentak (evolutionary) maupun secara inkremental (evolutionary) dalam suatu kurun waktu tertentu (Fernanda, 2006).

Mendorong reformasi birokrasi yang terus berkembang dan bermetamorfosis terhadap tujuan tatanan pemerintahan, yaitu *shared governance*. Oleh karena itu, pemerintah pusat dan daerah memberikan pemahaman tentang partisipasi publik adalah sebagai sebuah kebijakan publik yang menjadi tugas dan tanggungjawab bersama. Keterlibatan *civil society* sebagai langkah konkret untuk memastikan apakah kebijakan publik berjalan sesuai dengan kebutuhannya atau apakah implementasi kebijakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Kim et al, 2010).

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, untuk mengatasi permasalahan dalam penyedia layanan publik berbagai upaya dilakukan dalam konteks reformasi administrasi publik dan birokrasi. Inisiatif-inisiatif tersebut melahirkan berbagai macam bentuk model penyediaan layanan publik seperti model kemitraan antara pemerintah dengan swasta atau dikenal dengan istilah *public-private partnership* (KPS). Pemerintah dalam mengatasi masalah permodalan melakukan upaya berupa pola kerja sama yang dinamakan kerjasama pemerintah swasta (*Publik Private Partnership*) pola ini memberikan manfaat dan keuntungan bagi para pihak sehingga dirasakan mampu untuk mengatasi masalah yang tidak dimiliki oleh pemerintah. *Publik Private Partnership* menjadi instrumen penting bagi sektor publik untuk membiayai dan mengelola infrastruktur dan layanan yang sangat dibutuhkan selama beberapa dekade terakhir (Shcomaker, 2020).

Keterbatasan APBN dalam pembiayaan pembaangunan infrastruktur yang ditetapkan menyebabkan adanya selisih pendaanaan (*funding gap*) yang harus dipenuhi. Untuk mengatasi itu, dituntut untuk menggunakan beberpa alternatif pendanaan, salah satunya menggunakan skema kerjasama pembangunan yang melibatkan pihak swasta atau dikenal sebagai Kerjasama Pemerintah Swasta bahwa KPS merupakan bentuk perjanjian antara sektor publik (Pemerintah) dengan sektor privat (Swasta) untuk mengadakan sarana layanan publik yang diikat dengan

perjanjian, terbagi menjadi beberapa bentuk tergantung kontrak dan pembagian resiko.

Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) merupakan terobosan penting yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk mengatasi berbagai kendala keterbatasan. Kemunculan konsep ini menjadi cara untuk meminimalisir kegagalan program-program pemerintah akibat keterbatasan anggaran, sumber daya, dan teknologi. Kerjasama pemerintah dengan badan usaha atau swasta merupakan sebuah wujud kerjasama yang didasari perjanjian khususnya dalam jangka panjang dalam rangka melaksanakan program atau rencana yang telah disusun oleh pemerintah (Shcomaker, 2020).

Kerjasama antar pemerintah daerah dan swasta merupakan langkah alternatif yang bisa dilakukan untuk menunjang pembangunan daerah. Kerjasama pemerintah-swasta ini diatur dalam Keputusan Presiden (KEPPRES) No.7 tahun 1998 tentang kerjasama pemerintah dan badan usaha swasta dalam pembangunan dan atau pengelolaan infrastruktur. Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) atau Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha ("KPBU") adalah skema penyediaan infrastruktur publik yang melibatkan peran pihak swasta. KPS pertama kali diatur dalam Peraturan Presiden 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS). Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) dalam kajian administrasi public menjadi hal yang penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (pelayanan public), karena dengan KPS sebagai suatu kajian dalam memberikan pelayanan public. Pelibatan sektor swasta dalam urusan pelayanan public karena sektor swasta dianggap lebih memiliki sumberdaya yang baik, dan bagi sektor public dapat meringankan tanggungjawab/ beban serta efisiensi sumberdaya dan biaya.

Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) menjadi perhatian para pengaku kepentingan dalam Pembangunan Indonesia. Kumorotomo menjelaskan bahwa hubungan kemitraan yang terjalin antara pemerintah dan swasta di Indonesia telah lama terjalin. Penerapan pengelolaan aset publik di beberapa negara telah banyak dipraktekkan dengan berbagai macam model kerjasama yang dilakukan salah satunya adalah yaitu kerja sama Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan sebagai salah satu kota terbesar di wilayah Timur Indonesia yang juga menerapkan model kolaborasi dengan pihak swasta dalam pengelolaan aset publik. Salah satu aset publik yang pengelolaannya diserahkan kepada pihak swasta (PT Tosan Permai Lesatari) adalah Kawasan/ Lapangan Karebosi (Mahsyar, 2015).

Kerjasama antar pemerintah swasta yang menggunakan model kolaborasi antara Pemerintah Kota Makassar dengan pihak PT. Tosan Permai Lestasi adalah model *contracting out* atau *outsourcing*. Pemerintah Kota Makassar, yang diwakili oleh Walikota Makassar, memanfaatkan model kontrak keluar atau *outsourcing* yang dirancang oleh PT. Tosan Permai Lestari. *Outsourcing* adalah salah satu jenis privatisasi di mana fungsi sektor publik biasa dikontrakkan sepenuhnya ke vendor swasta. *Outsourcing* yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Makassar yaitu walikota menyerahkan pengembangan/pembangunan dan pengelollan Karebosu kepada pihak swasta (PT. Tosan Permai Lestari) yang berjangka waktu selama 30 tahun yang dinamakan *Build Operate Transfer* (Bangun Guna Serah) dalam artian setelah masa

penguasaan pengelolaan tersebut maka seluruh asset yang ada dalam kawasan Karebosi tersebut selanjutnya diserahkan kepada pihak Pemerintah Kota Makassar (Forrer, et al., 2014).

Salah satu kebutuhan masyarakat perkotaan adalah tersedianya areal ruang publik (*public space*). Menurut UU No. 26 tahun 2007 menyatakan bahwa setiap kota diharapkan melakukan penataan terhadap Kawasan ruang terbuka publik, dan tersusun dalam Rencana Tata Ruang (RTR) Kota. Penyediaan areal untuk ruang terbuka hijau dan ruang terbuka publik dalam suatu wilayah kota, paling sedikit 40% dari luas wilayah kota, dengan proporsi seluas 30% untuk areal ruang terbuka hijau dan seluas 10% untuk areal ruang terbuka publik.

Karebosi merupakan sebuah Kawasan lahan kosong (lapangan) yang membentang luas 11,29 hektar dan berlokasi lahan yang berada pada titik 0 (Nol) Kilometer (0 Km). Penggunaan lapangan Karebosi lebih banyak dimanfaatkan oleh masyarakat dalam beraktivitas seperti sebagai sarana berolahraga, solad led, kegiatan event (pameran), lokasi pedagang kaki lima dan berbagai aktivitas warga masyarakat kota ini yang dapat dimanfaatkan setiap saat secara Cuma-Cuma/gratis (Mahsyar, 2015). Lapangan Karebosi merupakan salah satu landmark Kota Makassar, selain Pantai Losari, yang berkembang seiring dengan pertumbuhan kota itu sendiri dan menjadi saksi sejarah lahirnya Makassar. Lapangan ini sering disamakan dengan alun-alun kota di Indonesia. Namun, yang membedakannya dari alun-alun pada umumnya adalah keberadaan mal yang terletak di bawah permukaan lapangan (Sunaidi, 2018).

Menurut Walikota Makassar, tujuan revitalisasi Lapangan Karebosi adalah mengembalikan fungsinya sebagai kawasan hijau, tempat rekreasi, sarana olahraga, lokasi berbagai acara, serta tempat pelaksanaan salat Idul Fitri dan Idul Adha. Revitalisasi ini diperlukan karena kondisi lapangan saat itu tidak lagi kondusif becek dan berlumpur saat musim hujan, serta berdebu pada musim kemarau. Pemeliharaan lapangan, yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Makassar, memerlukan biaya besar. Sementara itu, tidak ada pemasukan dana dari lapangan ini, sehingga membebani pemerintah yang tetap harus menanggung biaya perawatan yang tidak sedikit (Mahsyar, 2015). Oleh karena itu, untuk mengatasi keterbatasan anggaran, pemerintah perlu berkolaborasi dengan pihak swasta melalui skema kemitraan publik-swasta atau *public-private partnership* (Forrer et al., 2010).

Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) antara Pemerintah Kota Makassar dan PT Tosan Permai Lestari didasarkan pada Nota Kesepahaman (MoU) atau Perjanjian Kerjasama. Kesepakatan ini dikukuhkan melalui Surat Keputusan Nomor 426.23/026/S.PERJA/EKBANG dan Nomor 074/TPL/X/07 tentang skema *Bangun Guna Serah* dalam rangka revitalisasi Lapangan Karebosi, yang ditandatangani pada 11 Oktober 2007. Perjanjian tersebut telah memperoleh persetujuan dari DPRD Kota Makassar sebagaimana tertuang dalam Surat Nomor 293/172/DPRD/2007 tertanggal 11 Mei 2007. Sebagai bentuk kompensasi bagi pihak pengembang, diberikan hak pemanfaatan lahan bawah tanah seluas 2,9 hektare di sisi utara

Karebosi. Awalnya, kesepakatan mengatur bahwa 85% lahan akan digunakan sebagai area parkir dan 15% untuk aktivitas ekonomi.

Namun, setelah dikaji oleh pihak pengembang, alokasi 15% untuk aktivitas ekonomi dianggap kurang menguntungkan (*less profitable*) karena terlalu sempit. Melalui negosiasi ulang, disepakati bahwa 60% lahan dimanfaatkan sebagai area parkir dan 40% untuk aktivitas ekonomi. Penyesuaian ini dilakukan dengan pertimbangan agar kawasan tersebut lebih menguntungkan (*profitable*), sekaligus memberikan kesempatan bagi investor untuk memanfaatkan lahan bawah tanah untuk kegiatan ekonomi. Dengan demikian, biaya pembangunan serta pemeliharaan Lapangan Karebosi dapat tertutupi (Mahsyar, 2015).

Melalui kolaborasi antara pemerintah dan pihak swasta dalam skema Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) diharapkan Kawasan Lapangan Karebosi dapat dikembangkan lebih cepat dengan manajemen pemanfaatan dan pemeliharaan yang lebih baik. Selain itu, masyarakat dapat menikmati fasilitas yang lebih nyaman, sementara pemerintah kota tidak terbebani oleh biaya pengelolaan dan pemeliharaan. Di sisi lain, pihak pengembang atau pengelola tetap memiliki kesempatan untuk memanfaatkan kawasan ini sebagai lahan bisnis guna menutupi biaya pembangunan, pengelolaan, dan pemeliharaan yang menjadi tanggung jawab mereka (Mahsyar, 2015).

Dalam rangka mewujudkan tata kelola yang efektif terhadap aset publik seperti Lapangan Karebosi, Pemerintah Kota Makassar menjalin kerja sama dengan pihak swasta berdasarkan sejumlah regulasi nasional dan daerah yang relevan. Dasar hukum utama yang menjadi landasan kolaborasi ini adalah **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola aset milik daerah dan membentuk kerja sama dengan pihak ketiga. Pasal 387 hingga 391 secara khusus mengatur mengenai mekanisme kerja sama daerah dengan badan usaha maupun entitas swasta lainnya. Selain itu, **Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur** menjadi rujukan penting dalam pelaksanaan skema Public-Private Partnership (KPS), termasuk dalam pengembangan ruang publik dan sarana olahraga seperti yang terdapat di Lapangan Karebosi. Regulasi ini menetapkan prinsip-prinsip kerja sama, pembagian risiko, skema pembiayaan, dan pengelolaan proyek bersama. Di tingkat lokal, **Peraturan Daerah (Perda) Kota Makassar** juga menjadi acuan dalam mengatur pengelolaan aset daerah serta dasar hukum perjanjian kerja sama (PKS) antara pemerintah kota dan mitra swasta dalam kasus Karebosi. Aspek pertanahan dalam pengelolaan dan pembangunan kawasan ini turut diatur melalui **Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria**, yang menjadi dasar legal terkait status tanah serta hak guna bangunan di area tersebut. Sementara itu, penggunaan aset negara dan daerah dalam rangka kerja sama juga didasarkan pada **Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara**, yang menegaskan tata cara pemanfaatan kekayaan negara untuk kepentingan pembangunan dan pelayanan publik. Dengan demikian, kolaborasi antara pemerintah dan pihak swasta dalam pengelolaan Lapangan

Karebosi memiliki legitimasi hukum yang kuat, baik dari sisi perundang-undangan nasional maupun kebijakan daerah.

Pendekatan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) merupakan cara yang diperlukan untuk mengatasi gap tersebut. Dengan mengundang partisipasi dari swasta sebagai *private enterprice*, baik kontribusinya dalam pengelolaan maupun pendanaan terhadap proyek-proyek pemerintah, diharapkan ada insentif untuk memperbaiki gap tersebut.

## 1.2 Tinjauan Teori

### 1.2.1 Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS)

#### **Kerjasama Pemerintah Swasta dalam Perspektif *New Public Managemen*.**

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

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

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

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

Model pemikiran NPM juga dikemukakan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) dalam konsep "*Reinventing Government*" yang dilanjutkan dengan

buku *Banishing Bureaucracy* pada tahun 1997. Dimana Osborne dan Gaebler menyarankan agar meyuntikkan semangat wirausaha ke dalam sistem administrasi negara. Birokrasi publik harus lebih menggunakan cara "*steering*" (mengarahkan) daripada "*rowing*" (mengayuh). Dengan cara "*steering*", pemerintah tidak langsung bekerja memberikan pelayanan publik, melainkan sedapat mungkin menyerahkan ke masyarakat.

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

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

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

1. Utilitas dan penggunaan sumber daya Pemerintah yang di bawah standar kinerja biasanya dikaitkan dengan struktur biaya yang tidak transparan dan metode pengadaan yang tidak efisien bahkan korup.
2. Ketidacukupan 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 keefektifan biaya yang berkaitan dengan tenaga kerja dan material.
3. Pendekatan komersial dalam pemecahan permasalahan
4. Insentif untuk meningkatkan efisiensi serta kinerja, dan mendorong inovasi.
5. Terciptanya jarak antara pemerintahan dan penyedia layanan yang menyebabkan penyediaan infrastruktur yang tidak berorientasi pada politik.
6. Tata kelola yang lebih baik dalam meningkatkan transparansi, kompetisi, akuntabilitas, dan meningkatkan *Value for Money (VfM)*

Keterlibatan sektor swasta (KPS) 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 Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS), kualitas SDM yang mereka miliki, kecepatan adopsi terhadap perkembangan teknologi sering menjadi alasan mengapa pemerintah perlu melibatkan sektor swasta. Dalam kerja sama (KPS) ini pemerintahan menentukan kualitas dan kuantitas layanan yang harus diberikan dan dipenuhi oleh mitra swasta. Prinsip utama KPS adalah pengalihan sebagian risiko dari pemerintah kepada mitra swasta. Risiko diidentifikasi oleh pemerintah untuk kemudian dinilai dan ditentukan alokasi yang dapat ditransfer ke mitra swasta melalui mekanisme pembayaran yang sesuai dan adil.

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

1. Tinjauan Potensi Pelaksanaan KPS

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

2. Potensi Hambatan KPS

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

- a. Hambatan potensial dalam pelaksanaan KPS.
- b. Bagaimana pengalaman pelaksanaan KPS yang dilakukan oleh daerah lainnya.
- c. Apakah pihak swasta tertarik dalam pelaksanaan pola KPS.
- d. Apakah metode KPS merupakan metode terbaik dalam penyediaan layanan publik.

3. Analisis Manfaat dan Biaya Pola KPS

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

4. Ketertarikan Pihak Swasta Terhadap Penyediaan Layanan Publik Ketertarikan pihak swasta dalam pola KPS selain sistem dalam pemerintah daerah seperti birokrasi dan kerangka pajaknya, dapat juga terjadi jika layanan publik:
  - a. Memiliki potensi permintaan yang besar. Dengan adanya permintaan yang besar maka proyek akan bersifat sustainable dan bahkan perlu untuk dikembangkan secara khusus.
  - b. Memiliki kemampuan menghasilkan pendapatan. Dengan mempertahankan kualitas dan tetap dapat mengikuti dinamika sehingga selalu memenuhi permintaan masyarakat, maka permintaan dapat diestimasi akan menjadi besar dan banyak, sehingga mampu menghasilkan pendapatan bagi pemerintah dan pihak swasta.
  - c. Memiliki potensi keuntungan yang tinggi. Perincian biaya dan manfaat dengan tepat maka akan menghasilkan keuntungan lebih bagi KPS .
  - d. Mendapat dukungan politik dari pemerintah daerah. Political will merupakan satu dari beberapa bagian terpenting dalam melaksanakan kebijakan yang efektif dan efisien, untuk itu kemampuan bernegosiasi dan merengkuh pemerintah daerah menjadi penting untuk dilaksanakan.
  - e. Feasible dalam pelaksanaannya. Pelayanan publik idealnya direncanakan dan disesuaikan dengan situasi, kondisi dan kebutuhan dari masyarakat sekitar sehingga produk pelayanan yang akan ditawarkan tepat guna dan memungkinkan untuk dilaksanakan agar menarik minat pihak swasta untuk mengadakan KPS.
  - f. Memiliki potensi untuk pengembangan teknologi. Perkembangan dan kemajuan teknologi merupakan bagian dari dinamika yang ada dalam masyarakat. Salah satu alasan penggunaan teknologi adalah untuk mencapai efektivitas dan efisiensi, juga transparansi dalam proses pelayanan publik.
  - g. Memberikan ruang gerak untuk ekspansi sistem layanan. Sistem layanan yang lebih luas merupakan salah satu fasilitas dalam pelayanan yang akan memudahkan masyarakat mengakses pelayanan publik.

Untuk memulai sebuah kemitraan, maka cara yang dapat dilakukan ada dua, yakni dengan penunjukan secara langsung maupun dengan pemilihan pihak swasta dengan melalui beberapa tahapan. Pada proyek kemitraan dengan cara pemilihan pihak swasta, melalui tahap-tahap umum kemitraan, yaitu sebagai berikut :

1. Tahap I: Identifikasi Proyek

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

- a. Identifikasi permintaan dan mengantisipasi pertumbuhan permintaan atas fasilitas pelayanan publik yang akan dimitrakan.
  - b. Penyiapan kerangka acuan studi pendahuluan kelayakan. Dalam tahapan ini, diidentifikasi batasan-batasan proyek yang diminati pihak swasta, mengidentifikasi masalah, tujuan dan kendala yang akan dihadapi sebelum dan dalam proses pelaksanaan proyek.
  - c. Pengerjaan studi kelayakan meliputi kajian terhadap latar belakang proyek, kondisi fisik dan sosial ekonomi target group, sistem fasilitas pelayanan publik, penelitian dampak lingkungan, evaluasi perancangan konstruksi, rencana operasi dan pemeliharaan, perkiraan biaya proyek dan pendapatan yang dihasilkan, dan analisis keuangan dan ekonomi.
2. Tahap II: Pemilihan Mitra Usaha
- Pada langkah ini, dilakukan seleksi dan prakualifikasi pihak-pihak swasta yang akan dijadikan mitra pada proyek penyediaan fasilitas pelayanan publik yang dimaksud.
3. Tahap III: Penyiapan Perjanjian
- Pada tahap ini, akan dirinci pokok kontrak perjanjian terutama yang menyangkut kontrak "ambil dan bayar" ("Take or Pay Contract") khususnya yang menyangkut dampak keuangan dan resiko serta mempertegas posisi masing-masing pihak yang terlibat, baik dari segi tanggung jawab fungsi dan peran masing-masing.
4. Tahap IV: Pembangunan Konstruksi
- Tahap pembangunan konstruksi dilaksanakan setelah adanya kesepakatan atas perjanjian kerjasama untuk mengadakan proyek fasilitas pelayanan publik. Dalam agenda ini, pemerintah daerah dapat membentuk panitia pengawas untuk mengawasi jalannya proyek ini, mulai dari pengurusan izin sampai fasilitas selesai dibangun.
5. Tahap V: Pengelolaan
- a. Evaluasi Pelaksanaan Uji coba proyek.  
Tahap evaluasi dilakukan pada tahap akhir pembangunan proyek, sehingga dapat dirincikan kekurangan dan kebermanfaatannya dari proyek untuk menunjang pelaksanaan pelayanan publik. Sebelum tahapan evaluasi pada umumnya dilaksanakan pengawasan ketika proyek sedang berjalan sehingga dapat diketahui kekurangan dan hambatan apa saja yang telah dan akan dihadapi untuk meminimalisir kemungkinan yang akan menghambat berjalannya proyek.
  - b. Penerbitan Sertifikat Lulus Uji Coba.  
Setelah adanya evaluasi dan pelaksanaan uji coba proyek, maka telah melalui serangkaian tahapan standarisasi dari uji coba. Jika telah layak, maka terdaftar dalam lulus uji coba dan diberikan sertifikat.

- c. Pengelolaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana.  
Pengelolaan dan pemeliharaan dapat mengurangi biaya penyusutan atas produk maupun fasilitas yang mampu menunjang proses pelaksanaan pelayanan publik.
  - d. Pengawasan periodik pengelolaan dan pemeliharaan.  
Pengawasan periodik menjadi bagian dari proses pemeliharaan, sehingga ketika terdapat pengurangan kualitas dari fasilitas, dilakukan perbaikan dan renovasi agar fungsinya tetap dimanfaatkan secara maksimal.
  - e. Persiapan penyerahan pengelolaan sarana dan prasarana.  
Persiapan ini menyangkut pengumpulan data-data mengenai sarana dan prasarana berikut dengan fungsi dan kebermanfaatannya. Proses penyerahan pengelolaan sarana dan prasarana biasanya diatur dalam kesepakatan kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta.
  - f. Penerbitan sertifikat penyelesaian pengelolaan.  
Penerbitan ini diberikan setelah melalui serangkaian tahapan-tahapan dan proses yang memiliki standarisasi tersendiri.
6. Tahap VI: Penyerahan Alih Milik atau Negosiasi Baru
- Dalam mekanisme pengelolaan atau alih kelola KPS ada beberapa tahapan yang perlu diperhatikan:
- a. Persiapan studi kelayakan bagi pengalihan pengelolaan.  
Pada dasarnya pemerintah daerah dihadapkan pada dua pilihan, yaitu secara langsung mengambil alih pengelolaan sarana dan prasarana atau dapat memperpanjang pengelolaan dengan pihak swasta lainnya. Untuk membantu dalam memilih pilihan tersebut, pemerintah daerah menyiapkan studi kelayakan antara lain:
    1. Pengkajian tingkat dan arus kas.
    2. Pengkajian atas usia proyek yang masih dinilai ekonomis.
    3. Kajian atas usaha peralatan, sarana dan prasarana.
    4. Kajian atas biaya untuk memenuhi pengambilan investasi.
    5. Kemampuan aspek finansial pemerintah daerah.
    6. Kajian atas kemampuan pihak swasta.
  - b. Penyerahan Alih Milik Langsung Kepada Pemda  
Kerjasama memiliki aturan waktu sesuai dengan kesepakatan. apabila perjanjian tersebut tidak diperpanjang, maka pihak swasta menyerahkan semua sarana dan prasarana pada waktu berakhirnya perjanjian kerjasama kepada pihak pemerintah daerah dalam keadaan baik dan dapat dilanjutkan untuk dikelola.
  - c. Penetapan perjanjian Kerjasama Baru  
Apabila pengelolaan dapat dilanjutkan oleh pihak swasta yang lama. maka perlu dilakukan perpanjangan kontrak dan apabila perlu adanya pembentukan kontrak baru, maka proses selanjutnya adalah dengan hasil dari pelaksanaan seleksi pihak swasta yang baru.
  - d. Proses seleksi pihak swasta bagi pengoperasian tahap berikut.

Tahapan ini dilaksanakan sesuai dengan langkah pemilihan yang dipilih pihak swasta.

e. Penyiapan kesepakatan baru.

Persiapan rancangan perjanjian dan negosiasi dan penandatanganan perjanjian kerjasama baru dengan pihak swasta yang lama ataupun dengan pihak swasta yang baru terpilih dari hasil seleksi.

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

1. Rasionalitas teknis

Bahwa aspek ini menrefleksikan ikatan kontrak legal antarpihak yang bekerja sama. Dalam iktan kontrak tersebut diasumsikan kontrak akan memenuhi semua elemen penting 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 tanggungjawab moral dalam kerjasama.

3. Resiko

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

Dari permasalahan tersebut diatas, pelaksanaan KPS juga memiliki keterbatasan, menurut UNESCAP dalam Maman Suhendra (2017) bahwa keterbatasan-keterbatasan dalam KPS itu antara lain: (1) Tidak semua proyek infrastruktur bisa dilaksanakan dengan skema KPBU/KPS tergantung pada aspek politis, legal, kelayakan komersial, dan lain-lain; (2) Kemungkinan pihak swasta tidak tertarik karena risiko pelaksanaan yang tinggi ataupun kekurangan kapasitas dalam implementasi proyek; (3) Proyek KPBU mungkin relatif lebih mahal kecuali bila biaya-biaya tambahan bisa di-off-set oleh keunggulan efisiensi; (4) Memerlukan reformasi sektor dan pasar yang memadai; dan (5) Seringkali kesuksesan KPBU tergantung pada efisiensi peraturan.

### 2.2.1 Kerjasama Pemerintah Swasta sebagai Kebijakan publik

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

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

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

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

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

*Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS)* sebagai suatu kebijakan public memeberikan peranan pemerintah yang cukup vital sebagai bagian dari kerjasama agar kerjasama public dan sektor swasta dapat berjalan dengan baik, dari hal tersebut Kwak. et. al dalam Purwanti (2016) menyebutkan bahwa peran pemerintah dalam kerjasama pemerintah-swasta mencakup 5 (lima) aturan utama yang harus

dilakukan pemerintah selaku fasilitator proyek dalam konsep KPS , yang dijelaskan sebagai berikut :

1. Menciptakan lingkungan investasi yang menguntungkan; dengan iklim investasi yang menguntungkan maka akan menarik minat pihak swasta untuk menyelenggarakan kemitraan.
2. Membangun kerangka hukum/peraturan yang memadai; peraturan hukum yang jelas dan kuat akan mengatur dan menjadi pedoman pelaksanaan kemitraan sehingga arahnya dapat dijadikan tanggung jawab bagi pihak pemerintah dan swasta.
3. Membuat koordinasi dan kewenangan yang mendukung: koordinasi dan kewenangan menentukan arah kebijakan dan praktik dalam pelaksanaan kemitraan.
4. Memilih pemegang izin yang cocok. Pelaksanaan kemitraan akan mengerjakan berbagai tahapan pembangunan suatu obyek, diperlukan izin dan juga sertifikasi untuk melalui serangkaian tahapan. Untuk itu pemerintah perlu menetapkan pemegang izin yang tepat.
5. Secara aktif terlibat dalam siklus hidup proyek. Meskipun beberapa bagian tahapan konstruksi dilakukan pihak swasta, namun pemerintah perlu untuk terlibat di dalamnya agar pembangunan berjalan sesuai dengan kesepakatan dalam kemitraan atau kontrak kerja.

### **Tipe dan Bentuk Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS).**

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

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

- a. Kerjasama melibatkan setidaknya-tidaknya satu lembaga pemerintah dan satu lembaga swasta.
- b. Kerjasama dilakukan untuk mencapai tujuan bersama atau secara timbal balik kompatibel dan saling melengkapi. Bersifat kompleks dan membutuhkan koordinasi yang intensif.
- c. Kerjasama dilakukan dalam rangka melakukan procurement atau pelaksanaan tugas tertentu.
- d. Memiliki orientasi jangka panjang.
- e. Penyatuan, pemanfaatan, dan sinergi dari sumberdaya pemerintah dan

- swasta.
- f. Berbagi resiko.
  - g. Perolehan dalam efisiensi dan efektivitas.

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

**Table 2 Perbedaan Antara Kemitraan dan Non-Kemitraan**

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

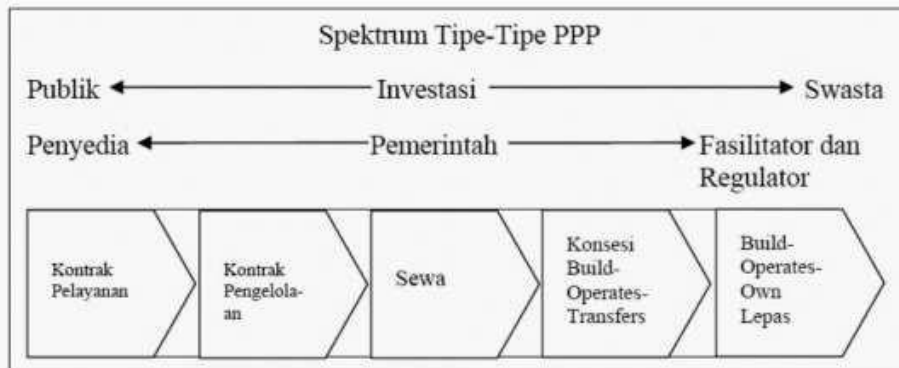
Sumber: Dwiyanto dalam Purwanti (2016)

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

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

**Gambar 2 Spektrum Tipe-Tipe KPS**

Sumber : Kumar dan Prasad (2004)



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

Secara sederhana Kemitraan publik-swasta atau KPS adalah suatu kesepakatan berkelanjutan antara pemerintah dan organisasi sektor swasta di mana organisasi swasta berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan produksi barang atau jasa publik yang secara umum disediakan oleh sektor publik dan di mana sektor swasta berbagi risiko dalam kerjasama tersebut. John Forrer, dkk (2010) memberikan konsepsi yang mencirikan terkait KPS, 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 *Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS)* yang sudah dijelaskan diatas. Mary Ismowati (2016) membagi beberapa bentuk KPS 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 pengurangan sampah (*solid waste landfill*), pengoperasian instalasi pengolahan air (*water treatment plant*), pengelolaan fasilitas umum (rumah sakit, stadion olahraga, tempat parkir, sekolah).

### 3. Kontrak Sewa (*Lease*)

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

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

Kontrak *Build-Operate-Transfer*/BOT atau Bangun Kelola dan Alih Milik adalah kontrak antara instansi pemerintah dan badan usaha/swasta (*special purpose company*), dimana badan usaha bertanggung jawab atas desain akhir, pembiayaan, konstruksi, operasi dan pemeliharaan (O&M) sebuah proyek investasi bidang infrastruktur selama beberapa tahun, biasanya dengan transfer asset pada akhir masa kontrak. Umumnya, masa kontrak berlaku antara 10 sampai 30 tahun. Beberapa istilah dengan tema yang sama : BT (*Build and Transfer*), BLT (*Build- Lease-Transfer*), BOO (*Build-Own-Operate* atau Bangun Kelola dan 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 KPS diatas Dwiyanto juga mengemukakan hal yang sama dalam membagi kerjasama pemerintah dan swasta sehingga dapat membedakan antara kemitraan dan non kemitraan, yang lebih lengkap bagi dalam beberapa bentuk-bentuk KPS (dalam Purwanti, 2016), sebagai berikut:

#### 1. Kontrak Pelayanan (*Service Contract*)

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

2. Kontrak Kelola (Management Contract)  
Kontrak kelola artinya bahwa pihak swasta diberi tanggung jawab untuk mengelola sarana/prasarana milik pemerintah.
3. Kontrak Sewa (Lease Contract)  
Kontrak sewa artinya bahwa pihak swasta menyewakan fasilitas berupa pemerintah. Infrastruktur tertentu kepada pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk dioperasikan dalam rangka pemberian layanan publik.

### **Ukuran Keberhasilan *Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS)*.**

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

1. *Equity*, proyek dalam *Public Private Partnership* harus adil, artinya mereka yang menggunakan dan mendapatkan keuntungan dari penggunaan infrastruktur harus membayar biaya operasi dan pemeliharaan sesuai dengan penggunaannya.
2. *Effectiveness*, mengacu pada masalah keuangan, pengawasan pendapatan, kualitas pelayanan dan pemeliharaan untuk memastikan bahwa infrastruktur dan pelayanan publik disediakan dengan sebaik-baiknya dalam masa kemitraan. Pemerintah sebagai elading sector pembangunan infrastruktur sektor publik perlu bersikap proaktif terhadap kebutuhan masyarakat.
3. *Efficiency*, KPS 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 terbalik yang ditanggung

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

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

Sejauh ini, penerapan KPS sukses menyelesaikan infrastruktur baru dengan

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

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

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

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

1. Perencanaan proyek KPS 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 KPS .
5. Kesesuaian dengan persetujuan kontak.
6. Kerangka legal dan regulasi yang tepat.
7. Kelembagaan yang kuat dengan sumber daya yang cukup.
8. Pengadaan yang kompetitif dan transparan.
9. Mitigasi dan fleksibilitas dalam mengelola risiko makro.

Beberapa hal juga yang perlu diperhatikan agar pelaksanaan *Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS)* bisa berjalan dengan baik, ada beberapa hal menurut Thompson dalam Mary Ismowati (2016) yang perlu diperhatikan, yakni:

1. Kerjasama ini haruslah secara strategis penting bagi keduabelah pihak.
2. Kerjasama ini bersifat saling melengkapi daripada saling berkompetensi.
3. Keterbukaan akan informasi dikedua pihak.
4. Seharusnya kerjasama ini menimbulkan kaitan integrasi sejati meski berbeda budaya. Saling percaya adalah hal utama.
5. Pengaturan harus secara institusi yang dapat menunjukkan identitas dan posisi

yang jelas.

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

a. *Service Contract*

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

b. *Managemen Contract*

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

c. *Lease Contract*

Kerjasama pemerintah yang pihak swasta dalam jangka waktu sepuluh sampai dengan lima tahun dimana tanggung jawab manajemen, operasional dan pembaharuan kontrak lebih spesifik. Pemilik modal adalah sektor publik (pemerintah) namun lebih spesifik. Pemilik modal adalah sektor publik (pemerintah) namun pihak swasta turut menanggung risiko keuangan antara pihak swasta sebagai operator pelaksana dan sektor publik (pemerintah) sebagai pemilik modal. Contohnya pengelolaan taman hiburan, bandara, dan armada bis, dan sebagainya.

d. *Concession*

Merupakan kerjasama yang melibatkan pemerintah/publik dan swasta sebagai pemilik modal dalam jangka waktu 20 sampai dengan 30 tahun. Posisi pihak

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

e. *Built Operate Transfer (BOT)*

Kerjasama KPS yang investasi dan komponen utamanya adalah peningkatan pelayanan publik dengan jangka waktu 10 sampai dengan 30 tahun. Posisi pihak swasta sebagai penanggung jawab operasi, pemeliharaan, pemodal, dan penanggung jawab risiko serta pihak swasta juga akan mendapatkan imbalan sesuai dengan parameter produksinya. Sistem ini efektif untuk mengembangkan kapasitas SDM, namun kelemahannya untuk meningkatkan efisiensi operasional membutuhkan jaminan sehingga diperlukan analisis kemampuan, kapasitas pemerintah, komitmen politik, regulasi yang tinggi dan *recovery cost* yang bervariasi. Contohnya pembangunan jalan tol, pelabuhan udara dan laut, pembangkit listrik, dan sebagainya. Contoh ini tidak jauh berbeda dengan *lease contract*.

f. *Joint Venture Agreement*

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

g. *Community Based Provision (CBP)*

Kerjasama perorangan/keluarga/perusahaan kecil merupakan kerjasama perorangan, keluarga, perusahaan kecil yang merepresentasikan kepentingan tertentu dengan menegosiasi kepada pemerintah dan NGO. Posisi NGO sebagai mediator antara masyarakat (perorangan/keluarga/perusahaan) dengan pemerintah. Contohnya pengelolaan bank sampah di lingkungan tertentu (RT, RW atau kompleks perumahan) yang bertujuan untuk mendaur ulang sampah demi kelestarian lingkungan dan memanfaatkannya sebagai tujuan ekonomi.

Namun, yang menjadi catatan penting dari beberapa bentuk KPS di atas memiliki beberapa keunggulan dan kelemahan yang tidak dapat ditentukan jenis KPS yang tepat. Kesemuanya ini tergantung pada jenis kegiatan atau proyek,

manfaat kegiatannya, jangka waktu pembangunannya hingga baru bisa ditentukan jenis KPS yang dibutuhkan.

### **2.2.2 PENELITIAN TERDAHULU**

Berdasarkan hasil bacaan dan pengetahuan penulis, tulisan mengenai Kemitraan Pemerintah dan Swasta dalam Pengolaan Lapangan Karebosi Sebagai Aset Publik di Kota Makassar belum banyak ada yang menulis. Namun, ada banyak tulisan (jurnal nasional dan internasional maupun artikel) yang membahas mengenai *publik privat parthnership* (KPS) atau kerja sama swasta (KPS) baik itu dalam pelayanan publik, pengembangan infrastruktur, pengembangan potensi daerah yang dapat dijadikan referensi dalam penulisan tesis ini. Berikut adalah beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya yang menjadi referensi maupun rujukan penulis.

NO	Nama peneliti dan Judul Penelitian	Ruang Lingkup Kajian	Analisis Teori	Hasil Penelitian	Relevansi dengan Penelitian yang Dilakukan
1.	Agrawal, R., (2010)  Successful Delivery of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development.	Dua pendekatan umum yang telah digunakan oleh pemerintah dalam pelaksanaan kemitraan publik-swasta (KPS): pendekatan berbasis keuangan yang bertujuan untuk menggunakan pembiayaan swasta untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur, dan pendekatan berbasis layanan yang bertujuan untuk mengoptimalkan waktu dan biaya.	mengidentifikasi perjanjian konsesi, masa konstruksi yang singkat, dan pembayaran utang sebagai faktor keberhasilan KPS di India,	Berdasarkan analisis terperinci mengenai KPS di Inggris dan British Columbia, Kanada, makalah ini menjelaskan prinsip-prinsip yang menjadi ciri penerapan KPS pada tingkat program (misalnya, apakah penerapannya berhasil). Prinsip-prinsip tersebut berkaitan dengan: ketersediaan kerangka hukum KPS dan unit implementasi; persepsi terhadap tujuan pendanaan swasta, konsekuensi alokasi risiko, dan tujuan nilai manfaat uang; pemeliharaan transparansi proses KPS; standarisasi prosedur; dan penggunaan spesifikasi kinerja. Pedoman keberhasilan implementasi dijelaskan dan dibahas dalam konteks pengalaman dan hambatan KPS di Amerika Serikat.	Penelitian ini relevan dengan kajian dalam tesis ini yang mengkaji implementasi KPS pada proyek revitalisasi Lapangan Karebosi di Makassar. Proyek tersebut juga menggabungkan kedua pendekatan tersebut: pihak swasta menyediakan pendanaan melalui skema Bangun Guna Serah (BGS), sementara pemerintah tetap mempertahankan fungsi layanan publik dari aset yang direvitalisasi. Dengan demikian, pengelolaan Karebosi menjadi contoh konkret bagaimana kerja sama pemerintah dan swasta dapat menggabungkan kepentingan ekonomi dengan pelayanan publik yang efisien.
2.	Ismail (2013)  Critical success factors of Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) implementation in Malaysia.	Mengidentifikasi perbedaan mengenai pentingnya faktor keberhasilan antara sektor publik dan swasta.	mengidentifikasi lima faktor keberhasilan utama dalam pelaksanaan proyek KPS; 1) pemerintahan yang bagus; 2) komitmen/tanggung jawab sektor publik/swasta; 3) kerangka hukum yang menguntungkan; 4) kebijakan ekonomi yang sehat; dan 5) pasar keuangan yang tersedia.	Faktor keberhasilan dan untuk menguji perbedaan persepsi antara pemerintah dan sektor swasta. Temuan – Hasil keseluruhan menunjukkan bahwa “tata kelola yang baik”, “komitmen sektor publik dan swasta”, “kerangka hukum yang mendukung”, “kebijakan ekonomi yang baik” dan “ketersediaan pasar keuangan” merupakan lima faktor keberhasilan utama penerapan KPS di Indonesia. Malaysia. Meskipun pemeringkatan berbagai faktor antara sektor publik dan swasta berbeda, tidak ada perbedaan yang signifikan dalam persepsi sektor publik dan swasta mengenai pentingnya faktor keberhasilan,	- Pertama, aspek tata kelola yang baik (good governance) menjadi inti dari penelitian ini, dengan penekanan pada transparansi, akuntabilitas, serta partisipasi masyarakat dalam pengelolaan aset publik. Hal ini juga menjadi indikator utama dalam menilai sejauh mana kerja sama pemerintah dan swasta berjalan secara beretika dan berkelanjutan. - Kedua, komitmen dan tanggung jawab kedua belah pihak tampak jelas dalam proses negosiasi ulang dan pembagian peran antara Pemerintah Kota Makassar dan mitra swasta (PT Tosan Permai Lestari).
3.	Wibowo, A. and Alfen, H. W., (2014).	Mengidentifikasi faktor penentu keberhasilan	faktor kunci keberhasilan proyek KPS yang	Temuan – Dari 40 kemungkinan faktor keberhasilan, total 16 diantaranya	Penelitian ini memiliki relevansi langsung dengan penelitian ini yang mengkaji

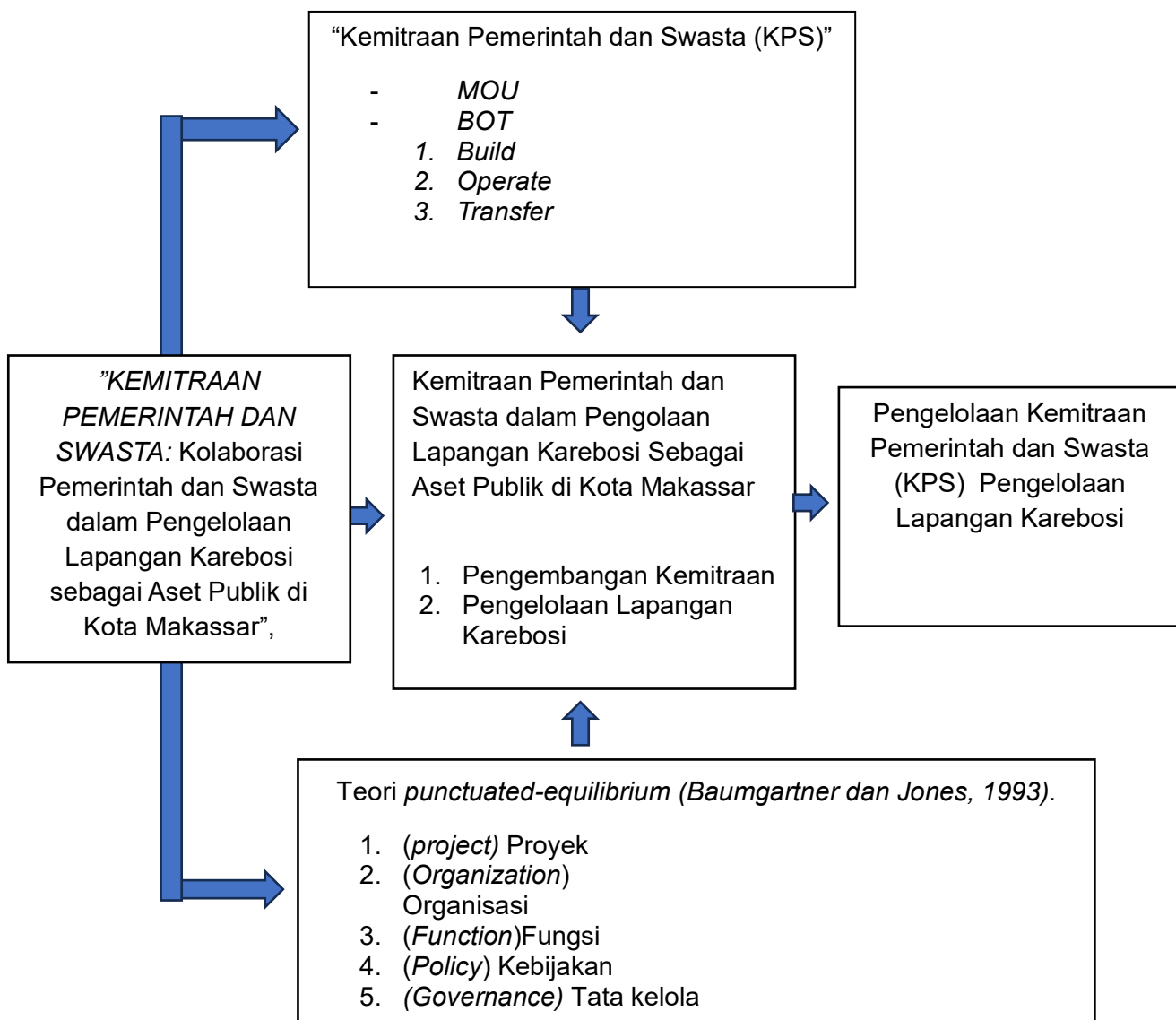
	Identifying macro-environmental critical success factors and key areas for improvement to promote public-private partnerships in infrastructure.	lingkungan makro (CSF) dan bidang-bidang utama yang perlu ditingkatkan dalam kemitraan publik-swasta (KPS)	teridentifikasi adalah landasan hukum yang kuat; kontrak yang tidak dapat dibatalkan; pengaturan pembagian risiko yang masuk akal dan dapat dikelola; mekanisme koordinasi yang jelas; dan dukungan politik yang kuat	diidentifikasi sebagai CSF dalam konteks Indonesia.	implementasi proyek KPS dalam revitalisasi Lapangan Karebosi di Kota Makassar. Pertama, permasalahan terkait kerangka hukum yang kuat juga menjadi fokus utama dalam penelitian ini, khususnya menyangkut ketidakjelasan status hukum lahan bawah tanah yang dimanfaatkan sebagai kawasan komersial (Karebosi Link). Ketiadaan regulasi yang eksplisit mengenai ruang bawah tanah menimbulkan ketidakpastian hukum yang berdampak pada kelangsungan proyek.
4.	Mahsyar, (2015) <i>Public Private Partnership : Kolaborasi Pemerintah dan Swasta dalam Pengelolaan Aset Publik di Kota Makassar</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Model kerja sama antara Pemerintah Kota Makassar dan pihak swasta (PT. Tosan Permai Lestari) dalam pengelolaan aset publik, khususnya revitalisasi Lapangan Karebosi.</li> <li>• Kajian ini diletakkan dalam kerangka governance kolaboratif, yaitu pendekatan di mana negara, swasta, dan masyarakat sipil bekerja sama.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• New Public Management (NPM) dan transisi ke konsep governance, yang menekankan keterlibatan sektor swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.</li> <li>• Privatisasi dan Public-Private Partnership (KPS ) sebagai instrumen manajerial untuk mengatasi keterbatasan pemerintah dalam pembiayaan dan pengelolaan aset publik.</li> <li>• Didasarkan pada teori</li> </ul>	<p>Temuan utama jurnal ini:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah Kota Makassar melakukan kerja sama dengan PT Tosan Permai Lestari menggunakan model Bangun Guna Serah (BGS) selama 30 tahun.</li> <li>• Revitalisasi Lapangan Karebosi menghasilkan: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fasilitas olahraga berstandar internasional,</li> <li>- Kawasan hijau terbuka yang lebih tertata,</li> <li>- Area bawah tanah (Karebosi Link) yang menjadi pusat ekonomi dan parkir.</li> </ul> </li> <li>• Pihak swasta mendapatkan hak pemanfaatan lahan bawah tanah: awalnya 85% parkir dan 15% ekonomi, direvisi menjadi 60% parkir dan 40% ekonomi untuk alasan profitabilitas.</li> </ul>	<p>Perbedaan mendasar terletak pada tingkat kedalaman dan cakupan analisis. Penelitian ini tidak hanya mengkaji bentuk kerja sama dan dampaknya, tetapi juga menganalisis struktur kebijakan, prinsip good governance, peran dan fungsi aktor, serta permasalahan kelembagaan dalam pelaksanaan KPS tersebut. Dengan menggunakan pendekatan kebijakan publik dan tata kelola, penelitian ini menambahkan dimensi transparansi, akuntabilitas, dan koordinasi antarsektor, yang tidak dijelaskan secara eksplisit dalam studi Mahsyar.</p>

Tabel 3. Penelitian Terdahulu

### 2.2.3 KERANGKA PIKIR

Kerangka fikir dalam penelitian ini menganalisis *Publik Private Partnership* (KPS) pada pengelolaan lapangan karebosi di Kota Makassar yang dianalisis menggunakan ukuran keberhasilan kemitraan dengan menggunakan model **Life Cycle Contract (LCC)** karena dianggap paling relevan dengan permasalahan kemitraan Pemerintah dan Swasta dalam Pengelolaan Lapangan karebosi sebagai Aset Publik di Kota Makassar. Dari penjelasan tersebut diatas kerangka berpikir digunakan sebagai berikut:

**Gambar 3 Kerangka Pikir**



**Gambar 3**  
**Kerangka Pikir**

## 1.2 Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan Masalah diatas maka, yang menjadi Tujuan Penelitian yang penulis ajukan dalam penelitian ini yaitu untuk mengetahui aspek model kerja Kerjasama Pemerintah Swasta: kolaborasi pemerintah dan swasta dalam pengolaan lapangan karebosi sebagai aset publik di Kota Makassar.

1. Untuk menganalisis pelaksanaan proyek Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) dalam pengelolaan Lapangan Karebosi diinisiasi, dirancang, dan diimplementasikan oleh pihak pemerintah dan swasta.
2. Untuk menganalisis struktur organisasi dan peran masing-masing pihak (pemerintah dan swasta) dalam pengelolaan Lapangan Karebosi melalui skema KPS.
3. Untuk menganalisis fungsi utama dari masing-masing aktor dalam kerangka KPS dan sejauh mana fungsi tersebut berjalan efektif dalam pengelolaan aset publik.
4. Untuk menganalisis Kebijakan apa yang mendasari penerapan KPS dalam pengelolaan Lapangan Karebosi, dan bagaimana kebijakan tersebut diterjemahkan ke dalam praktik di lapangan.
5. Untuk menganalisis prinsip-prinsip tata kelola yang baik (good governance) diterapkan dalam kemitraan pemerintah-swasta di Lapangan Karebosi.

## 1.3 Manfaat Penelitian

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

1. Secara Akademis  
Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada perkembangan ilmu administrasi publik terutama dalam hal konsep Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) dan dapat dijadikan rujukan dalam penelitian selanjutnya.
2. Secara Praktis  
Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan kontribusi dan rekomendasi kepada pemerintah dan swasta yang berkepentingan dalam pengelolaan lapangan karebosi di Kota Makassar dengan konsep KPS.