

LAPORAN PENELITIAN



KETERLIBATAN ORGANISASI PRIVAT DALAM PENGAMBILAN KEBIJAKAN PENGADAAN INFRASTRUKTUR LAYANAN PUBLIK

(Studi pada Pemerintah Kota Bengkulu)

OLEH:

Dr. Sugeng Suharto

Drs. Lifneldi, MSi

Suratman, SIP. MSi

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS BENGKULU

2017

BAB I PENDAHULUAN

Publik Private Partnership merupakan bentuk kemitraan yang dijalin antara pemerintah dengan pihak swasta. Kemitraan ini dibangun dari inisiatif dua sisi. Bisa inisiatif berasal dari Pemerintah untuk mencari investor, maupun swasta untuk mencari keuntungan. Simbiosis mutualisme di bidang ekonomi ini menjadi suatu model yang sedang disukai oleh Pemerintah Daerah, terutama untuk daerah-daerah yang kurang padat modal. Dengan pemerintah menyediakan lokasi untuk bangunan infrastruktur, maka pihak privat tinggal membangun dan mendayagunakan lokasi strategis tersebut.

Keterlibatan pihak swasta yang sering disebut dengan organisasi privat ini tidak lain karena berbagai pertimbangan yang telah mereka lakukan. Pertimbangan yang mendasar terletak pada pengembalian modal dan perolehan keuntungan. Kebijakan ini sering diambil oleh Pemerintah Daerah yang ingin maju daerahnya.

Pembangunan Infrastruktur Pasar Modern di Kota Bengkulu dirintis pada tahun 2004 dan selesai pada tahun 2005, yang pada saat itu kondisi ekonomi Propinsi Bengkulu sangat terpuruk (Rakyat Bengkulu, 2010), merupakan tantangan untuk memajukan Kota Bengkulu yang pada tahun-tahun berikutnya perlu peningkatan ekonomi, maka diperlukan organisasi privat yang dapat membiayai pembangunan infrastruktur tersebut. Bentuk kerjasama yang bagaimana tentunya yang dapat dijalin antara pemerintah dengan swasta.

Pemerintah Kota Bengkulu dalam memenuhi infrastruktur layanan publik tersebut dengan mengadakan sendiri maupun menjalin kerjasama dengan pihak organisasi privat. Partisipasi dari organisasi swasta atau privat ini merupakan peluang yang disediakan oleh pemerintah maupun terobosan yang diciptakan pihak privat itu sendiri.

Di Kota Bengkulu terdapat organisasi privat yang ikut ambil bagian dalam penyediaan Infrastruktur Layanan Publik yaitu PT Dwisaha Selaras Abadi yang mengelola Pasar Tradisional Modern yang sering disebut Mega Mall, dan PT Bengkulu Indah Mall yang mengelola Bencolen Mall.

Dalam Kepentingan publik, maka tugas pemerintah daerah Kota Bengkulu yang seharusnya menyediakan infrastruktur layanan publik dalam rangka memberi keramaian Kota, namun demikian karena terbatasnya dana pemerintah Kota Bengkulu maka di

bukalah jaringan kerjasama Pemerintah Kota dengan pihak corporate atau organisasi privat. Dari hal hal tersebut menarik dalam penelitian ini terkait tentang keterlibatan organisasi privat dalam partisipasinya mengadakan infrastruktur layanan publik, dengan studi pada pasar Modern yang ada di Kota Bengkulu.

Rumusan Masalah

Berdasar latar belakang masalah tersebut, maka diperoleh rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk keterlibatan Organisasi Privat dalam pengadaan infrastruktur layanan publik ?
2. Bagaimana manfaat yang diperoleh masyarakat dan pemerintah atas keterlibatan organisasi privat tersebut?

Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji keterlibatan Organisasi Privat dalam pengadaan infrastruktur layangan publik.
2. Untuk mengetahui manfaat yang diperoleh masyarakat dan pemerintah atas keterlibatan organisasi privat tersebut.

Manfaat Penelitian

1. Menggali informasi tentang keterlibatan organisasi privat dalam pengadaan infrastruktur layanan publik.
2. Memberi Rekomendasi kepada pemerintah Kota Bengkulu dalam rangka kebijakan pengadaan infrastruktur yang melibatkan organisasi privat.

II. TINJAUAN PUSTAKA.

Pelayanan Publik (*Public Service*)

Dari pandangan Willocks dan Horrow (1992) bahwa layanan publik (*public service*) merupakan layanan yang menghasilkan bentuk barang dan jasa publik, dimana proses penyediaannya dilakukan melalui pengendalian langsung atau tidak langsung oleh organisasi publik, penggunaan dana bersumber dari pendapatan warga yang memerlukan akuntabilitas kepada masyarakat, dan memiliki tujuan sosial ekonomi, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, air bersih, pemadam kebakaran, transportasi umum, jalan raya, energi listrik, telekomunikasi, perumahan, kepolisian dan sebagainya.

Dikaitkan pemerintah dengan perannya dalam penyediaan pelayanan publik, menurut Hughes (1994) bahwa pemerintah mempunyai peran yang penting dalam penyediaan pelayanan publik dengan menggunakan 4 (empat) instrumen ekonomi, yaitu (i) instrumen penyediaan pelayanan (*provision*), dimana pemerintah menyediakan barang dan jasa publik melalui pengeluaran pemerintah, (ii) instrumen *subsidi* (*subsidy*), sebagai bagian dari kategori instrumen penyediaan pelayanan dimana pemerintah membantu pelaku *pasar* untuk menyediakan barang atau jasa yang diinginkan oleh pemerintah (iii) instrumen produksi barang dan jasa (*production*), dimana pemerintah memproduksi barang dan jasa publik untuk dijual di pasar secara langsung, dan (iv) instrumen regulasi (*regulation*), dimana pemerintah berperan dalam menggunakan kekuasaan pengaturan untuk mengembangkan kegiatan tertentu yang dilakukan oleh pasar melalui mekanisme insentif.

Menurut Riht (1987) bahwa pelayanan publik (*public service*) didefinisikan sebagai : *all service which available in the society, whether provided by public or private sector, but these service still become the responsibility of government, both national, regional, or local government such as education, health, housing, water supply and waster, electricity, telecommunication, public transport, road, etc.* Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang umum maupun jasa umum yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat (Dunn, 2000). Arti pelayanan umum tidak dapat terlepas dari kepentingan umum, dimana pelayanan umum diselenggarakan untuk memenuhi

kepentingan umum (Moneir, 2005). Menurut Haque (2001) pelayanan publik adalah fungsi hubungan antara peran institusi pemerintah dalam penyediaan barang dan jasa umum terhadap masyarakat.

Dilihat dari segi dimensi-dimensi pelayanan dapat dibagi dalam beberapa jenis, misalnya Chitwood (Frederickson, 1994) menyebutkan apabila pelayanan publik dikaitkan dengan keadilan, maka pelayanan publik bisa dibagi ke dalam tiga bentuk dasar, yaitu :

1. Pelayanan yang sama bagi semua. Misalnya pendidikan yang diwajibkan bagi penduduk usia muda.
2. Pelayanan yang sama secara proporsional bagi semua, yaitu distribusi pelayanan yang didasarkan atas suatu ciri tertentu yang berhubungan dengan kebutuhan. Misalnya jumlah polisi yang ditugaskan untuk berpatroli dalam wilayah tertentu berbeda-beda berdasarkan angka kriminalitas.
3. Pelayanan-pelayanan yang tidak sama bagi individu-individu bersesuaian dengan perbedaan yang relevan. Ada beberapa kriteria mengapa pelayanan itu tidak sama antara lain: satu, pelayanan yang diberikan berdasarkan kemampuan untuk membayar dari penerima pelayanan. Dua, penyediaan pelayanan-pelayanan atas dasar kebutuhan-kebutuhan.

Menurut Syahrir pelayanan publik adalah segala aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta yang menghasilkan barang dan jasa yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik (Prisma, 1986). Hampir sama dengan apa yang diungkapkan Syahrir juga dinyatakan oleh Mifta Thoha, menyatakan kembali bahwa pelayanan sosial merupakan sesuatu yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang atau instansi tertentu untuk memberi bantuan kemudahan pada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu (Thoha, 2004).

Bentuk-Bentuk Partnership Antara Pemerintah Dan Swasta

Bentuk-bentuk kemitraan yang dilakukan dalam pembangunan infrastruktur layanan publik meliputi: *Build and Transfer (BT)*, *Build Own Operate (BOO)*, *Build Lease Transfer (BLT)*, *Build Transfer Operate (BTO)*, *Develop Operate Transfer (DOT)*, *Contract Add Operate (CAO)*, *Rehab Operate Transfer (ROT)*, dan *Rehab Operate Own (ROO)* (OECD,1997). Sedangkan International Monetary Fund membagi jenis kemitraan dalam tiga kategori besar yaitu, pertama:*Build-Own-Operate (BOO)*, *Build-*

Develop-Operate (BDO), *Design-Construct-Manage-Finance (DCMF)*. Kedua, *Buy-Build-Operate (BBO)*, *Lease-Develop-Operate (LDO)*, *Wrap-Around-Addition (WAA)*. Ketiga, *Build-Operate-Transfer (BOT)*, *Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)*, *Build-Rent-Own-Transfer (BROT)*, *Build-Lease-Operate-Transfer (BLOT)*, *Build-Transfer-Operate (BTO)* (International Monetary Fund, 2009). Sejumlah model kerjasama tersebut dijelaskan sebagai berikut:

Build-Operate-Transfer (BOT)

Model kemitraan BOT merupakan bentuk kerjasama pemerintah dan swasta, pihak swasta membangun fasilitas sesuai dengan perjanjian tertentu dengan pemerintah, mengoperasikan selama periode tertentu berdasarkan kontrak, dan kemudian menyerahkan kepemilikan fasilitas tersebut kepada pemerintah. Pada banyak kasus, swasta selalu menyediakan sebagian atau seluruh dana pembiayaan pembangunannya sehingga pada periode kontrak harus sesuai dengan perhitungan dalam pengembalian investasi melalui pengguna fasilitas tersebut. Pada akhir kontrak, pihak pemerintah dapat menilai tanggung jawab pengoperasian, memperpanjang masa kontrak dengan pihak yang sama, atau mencari pihak (swasta) baru sebagai mitra untuk mengoperasikan atau memelihara.

Dalam mediator investor (2014) dinyatakan bahwa BOT adalah kontrak antara instansi pemerintah dan badan usaha/ swasta (*special purpose company*), dimana badan usaha bertanggungjawab 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 yang umumnya berlaku 10 sampai 30 tahun (http://mediatorinvestor.wordpress.com/arti_kel/public-private-partnership/ diakses pada Senin 21 Maret 2017).

Build-Transfer-Operate (BTO)

BTO hampir sama dengan *BOT*. Perbedaannya terletak pada waktu pengembalian atau penyerahan fasilitas. Kalau *BOT* dari pihak swasta mengembalikan setelah memiliki dalam jangka waktu tertentu, sebaliknya, pada *BTO*, pihak swasta menyerahkan fasilitas kepada pemerintah setelah proyek pembangunan selesai.

Build Own Operate (BOO)

BOO merupakan bentuk kerjasama antara pemerintah dan swasta dimana kontraktor swasta membangun dan mengoperasikan fasilitas tanpa harus mengembalikan kepemilikan kepada pemerintah. Dengan kata lain, dari pemerintah menyerahkan hak dan tanggung jawabnya atas suatu prasarana *public* kepada mitra *privat* untuk membiayai, membangun, memiliki dan mengoperasikan suatu prasarana publik baru tersebut selama-lamanya. Transaksi *BOO* dapat berstatus bebas pajak apabila semua persyaratan kantor pajak terpenuhi.

Buy-Build-Operate (BBO)

BBO merupakan sebuah bentuk penjualan aset yang mencakup proses rehabilitasi atau pengembangan dari fasilitas yang sudah ada. Pemerintah menjual aset kepada swasta dan kemudian swasta melakukan upaya peningkatan yang dibutuhkan fasilitas tersebut untuk menghasilkan keuntungan dengan mekanisme yang juga menguntungkan.

Lease-Develop-Operate (LDO)

LDO atau *BDO* merupakan kerjasama swasta menyewa atau membeli prasarana *public* dari pemerintah, dan mengembangkannya serta melengkapinya, lalu mengoperasikan berdasarkan kontrak dalam waktu tertentu. Selama kontrak berlangsung, pihak swasta dapat mengembangkan prasarana yang ada dan mengoperasikannya sesuai dengan perjanjian kontrak.

Build-Develop-Operate (BDO)

BDO merupakan kerjasama swasta menyewa atau membeli prasarana *public* dari pemerintah, dan mengembangkannya serta melengkapinya, lalu mengoperasikan berdasarkan kontrak dalam waktu tertentu. Selama kontrak berlangsung, pihak swasta dapat mengembangkan prasarana yang ada dan mengoperasikannya sesuai dengan perjanjian kontrak.

Kemitraan dengan model *Public Private Partnership* ini merupakan konsesi bukan swastanisasi, dengan alasan bahwa sektor publik mendapat dan membayar jasa layanan dari swasta untuk dan atas nama komunitas dan tetap mengontrol tanggungjawab terakhir untuk penyerahan jasa- jasa layanan, walaupun kemitraan tersebut disediakan

oleh swasta dalam periode tertentu (25 tahun atau lebih lama). Sebaliknya saat badan usaha Pemerintah diswastanisasi, perusahaan swasta mengambil alih usaha dan juga menanggung tanggungjawab penyerahan jasa layanan (Yusuf,2012) dalam <http://hukuminfrastrukturjalantol.blogspot.com/2012/09/perbedaan-kps-swastanisasi-dan-konsesi.html> diakses Sabtu 15 Juni 2014, Pukul: 20:07).

Landasan Kemitraan

Menurut Schubeler (1996) payung hukum atau rangkaian regulasi yang mendukung percepatan pembangunan infrastruktur menjadi bagian yang vital. Percepatan pembangunan infrastruktur merupakan prasyarat bagi tingkat pertumbuhan ekonomi tinggi dan berkelanjutan. Namun, mengingat terbatasnya dana yang ada untuk membiayai infrastruktur, pemerintah perlu meningkatkan partisipasi swasta melalui kemitraan. Pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur menyadari bahwa pembangunan infrastruktur harus secepatnya dilakukan.

Penyediaan infrastruktur dalam Perpres No.67 tahun 2005 adalah kegiatan yang meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun atau meningkatkan kemampuan infrastruktur dan juga pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur dalam rangka meningkatkan nilai manfaatnya. Sedangkan yang dimaksud dengan badan usaha adalah badan usaha swasta, BUMN, BUMD, dan koperasi. Pasal 4 Perpres No.67 tahun 2005, pemerintah dapat mengikutsertakan badan usaha swasta yang berbentuk badan hukum dalam pelaksanaan pembangunan dan atau pengelolaan infrastruktur. Untuk dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya, kerjasama dalam bentuk penyediaan infrastruktur diletakkan atas prinsip-prinsip keadilan, keterbukaan,transparansi, persaingan sehat, tanggung jawab, saling menguntungkan, saling membutuhkan dan saling mendukung. Kerjasama hal tersebut harus mempertimbangkan (pasal 7 ayat 1) :

- 1) Kesesuaian terhadap rencana pembangunan jangka menengah nasional/daerah, dan rencana strategis sektor infrastruktur, 2) Kesesuaian lokasi proyek dengan rencana tata ruang, 3) Keterkaitan antarsektor infrastruktur dan antarwilayah, 4) Analisis biaya dan manfaat sosial.

Administrasi yang dilakukan dalam kemitraan terkait bagi hasil dan resiko, maksudnya publik dan privat berbagi dalam memperoleh keuntungan atau menerima kerugian. Dalam perjanjian kemitraan jelas merupakan suatu kontrak nyata, ada bentuk

standar. Dalam kontrak tersebut terdapat ketentuan yang memberikan pilihan (opsi) untuk menjual asset modal pada akhir masa kontrak (Yusuf, 2012).

Dalam konsesi, pelaksanaan yang efektif dikendalikan oleh rancangan regulasi dan rancangan konsesi yang sesuai (Craig, 2008). Selanjutnya rancangan konsesi (*concession design*) dinyatakan sebagai berikut:

“... *the award process, the award criteria, prequalification requirements, ownership restrictions, labor force adjustment issues, investment obligation versus output targets, guarantees, concession length, termination clauses and compensation rules, contingency clauses, performance bonds, conflict resolution mechanisms and appeals structure, allocation of risk*”.

Sedangkan rancangan regulasi terdiri dari: pilihan rezim regulasi (*rate of return versus price cap*), *tariff structure, adjustment of tariff procedures and triggers, ordinary and extraordinary tariff reviews, valuation of assets, cost allocation, asset base, quality of service standards, informational requirements, regulatory accounting, regulatory instruments, penalties and fees, consumer rights, services to be regulated* (Craig, 2008).

Pola yang banyak digunakan dalam kemitraan ini berupa BOT (*Built Operate Transfer*) yang dipandang cocok diterapkan dalam investasi jangka panjang, selama masa konsesinya dengan membiayai, membangun dan mengoperasikan. Bentuk Badan Usaha yang melakukan kerjasama tersebut bisa dilakukan dalam bentuk *joint venture* (usaha patungan) atau *joint operation* (kerjasama operasi gabungan). Biaya pengadaan lahan yang dibutuhkan ditanggung oleh pemerintah sekaligus oleh pihak swasta yang akan diperhitungkan dalam masa konsesi. ([http://www.academia.edu/7347379/Public Private Partnership](http://www.academia.edu/7347379/Public_Private_Partnership), diakses Selasa 21 Maret 2017, Pukul 21:16 wib).

Membuat kebijakan untuk melakukan kemitraan dengan pihak swasta tidak lain merupakan salah satu tugas dan fungsi pemerintahan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Belum optimalnya fungsi pemerintahan daerah sebagai akselerator kesejahteraan rakyat dan penyedia layanan publik dikarenakan disain kelembagaan Otda yang mulai diimplementasikan pada 2001 mengalami perubahan-perubahan dari waktu ke waktu (Marijan, 2014), lebih lanjut Otda dipandang telah

melahirkan oligarki baru di daerah, karena hanya sekelompok kecil orang saja yang memperoleh keuntungan.

Keterlibatan Organisasi Privat dalam pengambilan Kebijakan Pengadaan Infrastruktur Layanan Publik menunjukkan peranserta pihak swasta dalam kemitraan penyediaan infrastruktur layanan publik, sehingga kemitraan tersebut bisa memiliki manfaat bagi masyarakat dan pemerintah atau sebaliknya menimbulkan permasalahan. Konsep ini merupakan landasan lebih lanjut dalam penelitian yang akan kita lakukan.

Kota Bengkulu yang memiliki potensi ekonomi yang relatif belum tinggi, maka dibutuhkan kreativitas Pemerintah Kota untuk meningkatkan ekonomi masyarakat sekaligus menciptakan keramaian Kota. Oleh karena sesuai dengan konsep *Public Private Partnership*, dibutuhkan kepiawaian Pemerintah Daerah yang dapat memberi keramaian sekaligus meningkatkan ekonomi masyarakat. Dilihat dari kemampuan ekonomi yang masih rendah, maka dicarilah investor yang mau berpartisipasi dalam kerjasama organisasi privat dan organisasi publik. Ditemukannya corporate yang mau menginvestasikan dananya untuk masyarakat Bengkulu, sudah berarti ikut terlibat dalam penyediaan infrastruktur layanan publik. Hal ini bermakna bahwa Organisasi Privat terlibat dalam pengambilan keputusan pengadaan infrastruktur layanan publik. Setidaknya pengambilan keputusan yang diambil Pemerintah Kota akan berpengaruh dan saling mempengaruhi pada hasil kebijakan pengadaan Infrastruktur layanan publik.

BAB III

HASIL PENELITIAN

Dari Penelitian yang dilakukan maka dapat diperoleh beberapa hal sebagai hasil penelitian, yang akan disajikan dalam pemaparan hasil studi sesuai dengan aspek penelitian yang telah ditetapkan.

Aspek aspek dalam penelitian ini adalah 1) Kebutuhan infrastruktur layanan publik yang diperlukan Kota Bengkulu, 2) bentuk kontribusi organisasi privat dalam ikut serta pengadaan infrastuktur layanan publik, 3) Keterlibatan organisasi privat dalam pengambilan keputusan penyediaan layanan publik, dan 4) manfaat yang diperoleh pemerintah dan masyarakat terkait dengan penyediaan infrastruktur layanan publik oleh organisasi privat.

1. Kebutuhan infrastruktur layanan publik yang diperlukan Kota Bngkulu

Kota Bengkulu mempunyai visi, yaitu Menuju Masyarakat Bengkulu yang Bermartabat dan Makmur. Visi tersebut dijabarkan dalam 2 kunci pokok yakni Masyarakat Bermartabat dan Kota yang Makmur. Kunci pokok Masyarakat bermartabat mengandung arti bahwa masyarakat Kota Bengkulu mempunyai harga diri dan martabat yang tinggi dengan dasar meyakini akan kebenaran ajaran dan nilai-nilai agama yang menjadi pedoman dan tuntunan dalam menjalankan kehidupannya, dalam wujud keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Sedangkan kunci kedua yaitu Kota yang Makmur artinya Kota Bengkulu mempunyai sarana prasarana yang dapat melayani seluruh aktivitas masyarakat Kota dan hinterlandnya dengan dasar kekuatan aktivitas ekonomi masyarakat guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Program penataan dan Peremajaan Kawasan Pasar Minggu yang di dilakukan oleh Pemerintah Kota Bengkulu salah satunya adalah melalui kegiatan pembangunan infrastruktur Pasar Tradisional Modern (PTM) Pasar Minggu yang dipergunakan untuk pembangunan baru bangunan pasar sebagai pengganti bangunan yang sudah tidak layak lagi dipergunakan di kawasan Pasar Minggu. Kegiatan ini memberikan penyegaran dan peningkatan kualitas lingkungan kota dan peningkatan lokal kawasan yang pada akhirnya berdampak pada peningkatan aktivitas ekonomi Kota Bengkulu. Kalau dicermati lebih jauh,

kawasan Pasar Minggu Kota Bengkulu memiliki banyak potensi yang sangat bermanfaat bagi seluruh warga masyarakat yang perlu dikembangkan untuk meningkatkan ekonomi lokal kawasan. Meskipun di Kota terdapat 5 pasar tradisional, tetapi pertumbuhan penduduk di Kota Bengkulu makin meningkat, sehingga banyak keinginan masyarakat untuk memiliki pasar modern seperti di Kota lain di sekitar Propinsi Bengkulu sebagai pelengkap pusat perbelanjaan

Munculnya pasar Modern merupakan suatu harapan sebagian masyarakat Bengkulu yang pernah berkunjung ke daerah lain. Dengan melihat kondisi pasar Modern yang menyediakan segala kebutuhan baik dari kebutuhan yang biasa tersaji di pasar tradisional, maupun yang tersedia di toko- toko, maka keberadaan pasar modern yang menyajikan semua kebutuhan, merupakan suatu tuntutan yang harus ada dari sebuah keramaian kota. Para pengunjung pasar modern berasal dari kota Bengkulu dan luar kota seperti Seluma, Manna, Kaur, Benteng, Curup, Kepahiang, Ipuh, Mukomuko dan Argamakmur. Semua Kabupaten tersebut masih dalam wilayah Propinsi Bengkulu. Seluruh Kota atau Kabupaten di wilayah Propinsi Bengkulu belum memiliki Pasar Modern, sehingga keberadaan pasar modern di Kota Bengkulu merupakan daya tarik tersendiri bagi Kota Bengkulu. Pasar Tradisional Modern yang merupakan kolaborasi dari Pasar Tradisional dan Pasar Modern berlokasi di sebelah barat Pasar Minggu (pasar tradisional), yang pada saat ini disediakan lahan untuk rencana pengembangan pasar. Konsep perpaduan tradisional dan modern ini menjadi cirikhas Pasar Tradisional Modern (PTM).

2. Bentuk kontribusi organisasi privat dalam ikut serta pengadaan infrastruktur layanan publik.

Pengelola BIM dan PTM merupakan pihak swasta yang telah mengambil bagian dalam tugas pemerintah daerah, karena telah melakukan tugas pemerintah dalam menyediakan pasar modern. Secara kuantitatif sumberdaya manusia yang terkait dengan pengelolaan pasar modern masih relatif langka. Pengelolaan pasar modern perlu ditangani serius dan professional.

Sumber daya manusia Pemerintah Kota Bengkulu terkait dengan pengelolaan pasar modern masih asal comot saja, sehingga sumberdaya manusia yang tersedia cenderung pada administratif saja bukan pada teknis operasional.

Sumberdaya Manusia pada swasta (pihak BIM dan PTM) sudah tersedia orang yang memiliki kapasitas dan kapabilitas terkait pengelolaan pasar modern. Mereka memang orang yang telah direkrut dengan benar dan melalui proses panjang untuk belajar dan melakukan pekerjaan secara optimal.

Pemaparan hasil penelitian ini dikaji juga terkait dengan kewajiban pemerintah daerah dalam menyediakan pasar modern yang menyangkut kemampuan birokrat dalam pengelolaan, pengawasan dalam pelaksanaan dan penggerakan staf operasional. Di samping itu juga terkait dengan ketersediaan dana, yang meliputi alokasi dana pembangunan infrastruktur, alokasi dana *maintenance*, alokasi dana monitoring dan alokasi dana pengembangan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Assisten II dan Kabid Kerjasama Pemkot Bengkulu yang keduanya mengatakan beberapa fakta dan opini yang sejalan bahwa dalam hal pengelolaan, pemerintah Kota Bengkulu menyerahkan sepenuhnya pengelolaan kepada pihak manajemen masing-masing pasar modern. Pihak manajemen pasar modern (seperti : PTM, Mega Mall, dan BIM) telah menyediakan sendiri kebutuhannya terkait pengelolaan, misalnya tenaga kerja/pegawai. Pemerintah hanya terlibat sebatas penyediaan lahan dan perencanaan tata ruang pasar modern dengan lingkungan di sekitarnya. Informan I mengatakan bahwa:

“...yang saya ketahui sejauh ini Pemkot Bengkulu hanya terlibat dalam penyediaan lahan, penataan, perencanaan tata ruang pasar modern yang kita miliki sekarang seperti PTM, BIM atau Mega Mall, Bencoolen Mall. Sedangkan pengelolaan pasar tersebut diserahkan sepenuhnya kepada manajemen masing-masing pasar modern.” (wawancara dengan Informan I, September 2017).

Berkaitan dengan fungsi pemerintah daerah dalam ikut mengawasi pelaksanaan penyelenggaraan Pasar Modern ternyata pemerintah daerah tidak sepenuhnya menggunakan

kewenangannya untuk mengatur atau membuat regulasi tentang penyelenggaraan Pasar Modern. Meskipun secara kekuasaan memiliki kekuatan untuk mengatur, tetapi peneliti melihat ada sesuatu yang menyebabkan pihak state tidak *powerfull*.

Pemerintah Kota Bengkulu mengawasi pelaksanaan Pasar modern di Bengkulu bersama Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait, seperti Disperindag dan DP2KAD. Tugas yang dilakukan Disperindag adalah mengawasi barang-barang yang masuk ke Pasar modern (BIM/Bencoolen Mall, PTM/Mega Mall) melalui sidak yang bekerjasama dengan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Sedangkan DP2KAD mengawasi redistribusi yang harus diberikan kepada pemerintah sesuai dengan perjanjian yang dibuat. Selanjutnya DP2KAD juga melakukan teguran, walaupun terjadi hal yang melanggar ataupun menunggak baik teguran tulisan ataupun mengirimkan utusan langsung. Meskipun pemerintah telah melakukan pengawasan, tetapi masih tidak sepenuhnya bebas untuk melakukan *control*. Sehingga yang dilakukan hanya terbatas pada apa yang nampak, bukan secara transparan tentang apa yang ada dan dilakukan oleh pihak manajemen.

Berhubungan dengan pengelolaan pasar tradisional berbeda sekali dengan pengelolaan pasar modern. Penggerakan staf operasional sangat optimal di pasar pasar tradisional seperti Pasar Panorama, Pasar Bentiring, Pasar Pagar Dewa, Pasar Minggu dan Pasar Barukoto. Sedangkan di Pasar Modern seperti Bencoolen Indah Mall pemerintah tidak ikut campur tangan. Semua operasionalisasi pasar modern dilakukan oleh pihak manajemen pasar modern tersebut. Seperti jawaban dari Asisten II Sekretariat Daerah Kota Bengkulu, pada saat dilakukan wawancara bahwa Pemerintah Kota Bengkulu ataupun jajaran SKPD tidak terlibat dalam operasionalisasi pasar modern. Urusan operasionalisasi BIM/Bencoolen Mall atau Mega Mall, diserahkan kepada pihak manajemen masing-masing, mulai dari perekrutan pegawai, tenaga *outsourcing*, dan kebutuhan lainnya.

Sehubungan dengan keterbatasan dan kemampuan daerah dalam menyediakan anggaran pembangunan, maka dana pembangunan infrastruktur, *maintenance*, monitoring dan evaluasi serta pengembangan infrastruktur pasar modern tidak dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bengkulu. Seperti tanggapan dari pihak pemerintah daerah Kota Bengkulu yang mengatakan bahwa Pemerintah Kota tidak memiliki anggaran khusus untuk keperluan pembangunan infrastruktur dan kelengkapannya (wawancara dengan HF, Agustus 2017)

Lebih lanjut dijelaskan bahwa Pemerintah Kota Bengkulu menjalin kemitraan dengan pihak swasta dalam upaya mendapatkan retribusi dan pajak daerah lainnya. Pemerintah hanya menyediakan lahan yang strategis, dan kemudian pihak swasta yang membangun pasar modern. Pemerintah tidak menyediakan alokasi dana apapun setelah MoU dibuat. Seperti halnya dana pembangunan infrastruktur, dana *maintenance*, dana evaluasi dan monitoring, serta dana pengembangan infrastruktur. Semua dana tersebut disediakan sendiri oleh pihak swasta.

Seperti yang dikatakan Y (*Public Relation* Bencoolen Mall) bahwa:

“Kami menanggung semua dana terkait *maintenance* dan kegiatan pengembangan Pasar Modern, karena kami butuh tumbuh, besar dan berkembang menghasilkan keuntungan maksimal.” (wawancara dengan Y, Agustus, 2017).

Dari analisis tersebut jelas bahwa organisasi memiliki kontribusi yang relatif besar terkait dengan pengadaan infrastruktur layanan publik berupa pasar modern.

3. Keterlibatan organisasi privat dalam pengambilan keputusan penyediaan layanan publik.

Dengan adanya penawaran kerjasama yang saling menguntungkan dipastikan bahwa privat akan ambil bagian dalam pengusulan usaha. Keterlibatan tersebut dapat berupa langsung sebagai pelaku usaha dalam membangun pusat-pusat keramaian, maupun menjalin kemitraan

dengan Pemerintah Daerah. Bentuk-bentuk kerjasama menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah dapat diklasifikasikan dalam 4 (empat) bagian besar, yaitu : (a) Kontrak Pelayanan, (b) Kontrak Bangun, (c) Kontrak Rehabilitasi, dan (d) Kontrak Patungan. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

1. Kontrak Pelayanan

Kontrak pelayanan ada dua macam yaitu Kontrak Operasional/ Pemeliharaan, Kontrak Kelola, kontrak sewa dan kontrak konsesi. Masing-masing memiliki kekhasan. Kontrak Operasional/Pemeliharaan merupakan partnership dengan cara Pemerintah daerah mengontrakkan kepada badan usaha untuk mengoperasikan/memelihara suatu fasilitas pelayanan publik. Obyek kerja sama dapat diterapkan pada semua pelayanan publik. Kelebihan bentuk ini yaitu dapat meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan, penghematan biaya, sifat kerjasama lebih luwes, tidak terjadi selisih kepemilikan atas pelayanan publik tsb. Kekurangannya yaitu fungsi pengendalian pemda dapat berkurang, berkurangnya kemampuan pemda dalam merespon terjadi perubahan permintaan masyarakat, dapat terjadi beban biaya tak terduga apabila badan hukum gagal.

Kontrak Kelola merupakan cara kerja sama pemerintah daerah mengontrakan kepada swasta untuk mengelola suatu sarana / prasarana yang dimiliki Pemerintah Daerah. Kerjasama ini dapat diterapkan di semua pelayanan publik. Kelebihan kontrak kelola yaitu dapat mengurangi beban Pemerintah Daerah dalam memelihara sarana / prasarana pelayanan publik yang tidak termanfaatkan serta memperoleh efisiensi biaya dalam pengelolaan fasilitas tersebut. Kelemahan cara ini yaitu lepasnya hak monopoli untuk menguasai dan mengelola aset-aset strategis di bidang-bidang usaha tertentu dengan menyerahkan pengelolaannya kepada badan hukum serta adanya kemungkinan setelah masa penyerahan hak milik, proyek yang dikelola sudah tidak menguntungkan.

2. Kontrak Bangun

Kontrak Bangun Guna Serah. Kerjasama ini dilakukan dengan cara Badan usaha/swasta memperoleh hak untuk mendanai dan membangun suatu fasilitas/infrastruktur, yang kemudian dilanjutkan dengan pengelolaannya dan dapat menarik iuran selama jangka waktu tertentu untuk memperoleh pengembalian modal investasi dan keuntungan yang wajar. Setelah jangka waktu itu berakhir badan usaha menyerahkan kepemilikannya kepada pemerintah daerah. Kerjasama ini dapat diterapkan untuk penyediaan pelayanan umum berupa prasarana dan sarana dasar, seperti jalan, sampah, air bersih, taman hiburan dan sebagainya. Kelebihan kerjasama ini, pemerintah Daerah tidak perlu mengeluarkan/ penyertaan modal tetapi hanya cukup mengeluarkan izin. Kekurangannya yaitu terdapat kemungkinan setelah berakhirnya, aset yang diterima oleh Pemerintah Daerah dari badan usaha sudah tidak punya nilai ekonomis atau rusak, dan Pemerintah selalu diposisikan untuk menyelesaikan permasalahan yang sulit seperti pembebasan lahan.

Kerjasama ini dilakukan dengan cara badan usaha/swasta bertanggung jawab untuk membangun infrastruktur / fasilitas, termasuk membiayainya dan setelah selesai pembangunannya lalu infrastruktur / fasilitas tersebut diserahkan penguasaan dan kepemilikannya kepada Pemerintah Daerah. Selanjutnya, Pemerintah daerah menyerahkan kembali kepada badan usaha untuk dikelola selama waktu tertentu untuk pengembalian modal investasinya serta memperoleh keuntungan yang wajar. Kelebihan bentuk kerjasama ini yaitu: anggaran publik yang ada dapat digunakan untuk keperluan lain yang lebih mendesak, pemerintah daerah tetap dapat memiliki asset yang dibangun pihak ketiga, pemerintah daerah masih tetap dapat mempunyai kewenangan untuk mengendalikan, mendorong percepatan pemerataan pembangunan dan upaya pengembangan serta pemenuhan kebutuhan infrastruktur di daerah-daerah yang membutuhkan, memperoleh

efisiensi biaya dalam pembangunan dan operasi jasa infrastrukturnya, sebagian resiko ditanggung oleh badan usaha sebagai pihak yang membangun proyek, resiko terjadi selisih paham dalam kontrak lebih kecil dibandingkan dengan Bangun Guna Serah. Kekurangan bentuk kerjasama ini sama dengan kekurangan pada bentuk kerjasama yang lainnya.

3. Kontrak Rehabilitasi

Kontrak Rehabilitasi Kelola dan Serah. Pemerintah daerah mengontrakkan kepada badan hukum untuk memperbaiki suatu fasilitas publik yang ada, kemudian badan usaha mengelolanya dalam waktu tertentu sesuai dengan perjanjian selanjutnya diserahkan kembali kepada pemerintah apabila badan usaha tersebut telah memperoleh pengembalian modal dan profit pada tingkat yang wajar. Kerjasama ini dapat diterapkan untuk penyediaan pelayanan umum berupa prasarana dan sarana dasar, seperti jalan, sampah, air bersih, taman hiburan, bandara dan sebagainya.

Kontrak Bangun Tambah Kelola dan Serah. Badan hukum diberi hak atas dasar kontrak dengan pemerintah daerah untuk menambah suatu fasilitas tertentu pada fasilitas publik yang ada. Kemudian badan hukum diberikan hak untuk mengelola bangunan tambahan sampai badan hukum dapat memperoleh pengembalian modal dan profit pada tingkat yang wajar.

Kontrak patungan. Pemerintah Daerah bersama-sama badan usaha membentuk suatu badan hukum patungan dalam bentuk perseroan untuk membangun atau/dan mengelola suatu aset yang dimiliki oleh perusahaan patungan tersebut, termasuk segala kegiatan yang menjadi lingkup usaha perusahaan patungan.

4. Manfaat yang diperoleh pemerintah dan masyarakat terkait dengan penyediaan infrastruktur layanan publik oleh organisasi privat.

Kemitraan pendirian Pasar Modern di Kota Bengkulu memberi keuntungan bagi swasta, belum menguntungkan bagi Pemerintah Kota. Dengan masa pengelolaan yang lama oleh swasta, menyebabkan pemerintah terlalu lama menunggu alih kelola. *Memorandum of Understanding* yang telah disepakati bersama tidak sepenuhnya diindahkan oleh swasta. Dalam kesepakatan disebutkan bahwa swasta memberi bagi hasil pengelolaan 30% tiap tahun kepada Pemerintah Kota, dalam realisasinya swasta mengingkari dengan dalih belum tercapainya target usaha. Pemerintah merasa dirugikan karena potensi yang telah dimiliki seperti lahan seluas 90.000 meter persegi untuk PTM/ Mega Mall dan 70.500 meter persegi untuk Bencoolen Mall tidak seimbang dengan kontribusi yang diterima Pemerintah Kota. Jangka waktu pengelolaan yang sangat panjang tersebut (40 dan 60 tahun) atau kurang lebih 8 kali periode Walikota, Pemerintah Kota tidak dapat berbuat apa- apa, kecuali ada tuntutan hukum yang merubah isi *MoU* tersebut. Begitu juga kontribusi pajak relatif kecil, hanya pajak parkir yang diberikan kepada Pemerintah Kota. Pada tahun 2012 kontribusi Pasar Modern hanya pada Pajak Parkir sebesar Rp 71.000.000,- atau sebesar 19,1% dari seluruh target Pajak Parkir. Sedangkan pada tahun 2013 kontribusi Pasar Modern pada setoran Pajak Parkir sebesar Rp 121.000.000,- atau sebesar 26,8% dari target Pajak Parkir. Fakta riil bahwa kontribusi Pajak Parkir pada Pasar Modern dilihat dari realisasi Pajak Parkir tahun 2013 sebesar 26%, tetapi dilihat secara makro kontribusinya terhadap Pajak Daerah secara keseluruhan hanya 0,35%. Apalagi dibandingkan dengan PAD pada tahun 2013 sebesar Rp 69.411.464.000,00 maka kontribusinya hanya 0,17%. Sisi lain yang diperoleh dari kemitraan pengadaan infrastruktur Pasar Modern adalah tersedianya fasilitas Mall yang dapat digunakan sebagai ajang rekreasi, hiburan, dan *refreshing* bagi remaja, anak- anak maupun orang tua. Dengan berdirinya Pasar Modern relatif belum meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tetapi setidaknya sudah menjadi tempat untuk mendapatkan

hiburan tanpa harus membayar, rekreasi, arena bermain bagi anak- anak, dan tempat berbelanja bagi ibu- ibu. Kemanfaatan non materiil inilah yang selama ini dirasakan oleh masyarakat Bengkulu.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan:

Dari Penelitian tersebut di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kebutuhan infrastruktur layanan publik yang diperlukan Kota Bengkulu adalah penyesuaian atau penyetaraan Kota Bengkulu dengan kota-kota lain di Indonesia, sehingga Kota Bengkulu diharapkan memiliki infrastruktur layanan publik yang modern, dalam rangka memajukan wilayah perkotaan. Pengadaan yang diperlukan salah satunya tentang pengadaan infrastruktur Pasar Modern.
2. Bentuk kontribusi organisasi privat dalam ikut serta pengadaan infrastruktur layanan publik adalah menyediakan sarana prasarana, sumberdaya manusia, penciptaan kemajuan dan keramaian kota.
3. Keterlibatan Organisasi privat dalam pengambilan keputusan penyediaan layanan publik adalah memberi solusi jaringan kemitraan untuk membangun dengan berbagai syarat tanpa harus mengeluarkan dana besar. Akhirnya berujung pada *Memorandum of Understanding* dalam mewujudkan pengadaan infrastruktur layanan publik, khususnya pasar modern.
4. **manfaat yang diperoleh pemerintah dan masyarakat terkait dengan penyediaan infrastruktur layanan publik oleh organisasi privat.**

Penelitian menemukan informasi bahwa keberadaan organisasi privat memberi manfaat kepada Pemerintah Kota, karena dengan adanya bangunan pasar modern, maka akan diperoleh angka Retribusi, dan Pajak Daerah lainnya. Sedangkan masyarakat akan mendapat keuntungan non

materiil berupa keramaian dan kesempatan untuk menikmati sajian pasar modern sebagai upaya refreshing, di samping untuk shopping. Dengan demikian masyarakat belum meningkat kesejahteraannya, tetapi sebatas kesempatan untuk menikmati keramaian dengan bergembira dan berekreasi.

B. Saran

1. Pada saatnya nanti semua penyediaan infrastruktur layanan publik dihasilkan sendiri oleh Pemerintah bukan semata mata oleh pihak swasta.
2. Perlu pembelajaran dan peningkatan sumberdaya manusia untuk melompat jauh ke depan dalam memikirkan aspek aspek kemajuan pembangunan dengan berbasis pada kearifan lokal, dan profesionalisme masyarakat.

Bengkulu, Oktober 2017

Ketua Peneliti,

Dr. Sugeng Suharto