



# SINERGI PUBLIK-PRIVAT:

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN (Studi Pasar Modern)

Sugeng Suharto | Sri Suharti



SINERGI PUBLIK-PRIVAT:  
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
(Studi Pasar Modern)

## **UU No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta**

### **Fungsi dan Sifat Hak Cipta Pasal 4**

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### **Pembatasan Pelindungan Pasal 26**

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# SINERGI PUBLIK-PRIVAT: IMPLEMENTASI KEBIJAKAN (Studi Pasar Modern)

Sugeng Suharto  
Sri Suharti



## **SINERGI PUBLIK-PRIVAT: IMPLEMENTASI KEBIJAKAN (Studi Pasar Modern)**

**Penulis** : Sugeng Suharto & Sri Suharti  
**Editor** : Ahmad Khanafi  
**Desain Cover** : Syaiful Anwar  
**Sumber** : www.shutterstock.com (Apichatn21)  
**Tata Letak** : Ajuk  
**Proofreader** : A. Timor Eldian

Ukuran:  
**viii, 149 hlm., Uk.: 15.5x23 cm**

ISBN:  
**978-623-02-9243-9**

Cetakan Pertama:  
**September 2024**

Hak Cipta 2024 pada Penulis  
**Copyright © 2024 by Deepublish Publisher**  
All Right Reserved

**PENERBIT DEEPUBLISH**  
**(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)**

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)  
Jl. Rajawali, Gg. Elang 6, No. 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman  
Jl. Kaliurang Km. 9,3 – Yogyakarta 55581  
Telp./Faks : (0274) 4533427  
Website : www.penerbitdeepublish.com  
www.deepublishstore.com  
E-mail : cs@deepublish.co.id

---

*Hak cipta dilindungi undang-undang.*

*Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.*

*Isi di luar tanggung jawab percetakan.*

# KATA PENGANTAR PENERBIT

Segala puji kami haturkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas limpahan segala anugerah dan karunia-Nya. Dalam rangka mencerdaskan dan memuliakan umat manusia dengan penyediaan serta pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk menciptakan industri *processing* berbasis sumber daya alam (SDA) Indonesia, Penerbit Deepublish dengan bangga menerbitkan buku dengan judul *Sinergi Publik-Privat: Implementasi Kebijakan (Studi Pasar Modern)*.

Buku ini mengulas tentang bagaimana pengelolaan kemitraan infrastruktur layanan publik dengan model *Public Private Partnership* (PPP) pada pasar modern. Dimulai dari dorongan politis kepala daerah untuk meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat, serta menciptakan kemajuan kota yang sejajar dengan kota-kota maju lain, dihadirkanlah model kemitraan inovatif ini.

Terima kasih dan penghargaan terbesar kami sampaikan kepada penulis, Sugeng Suharto dan Sri Suhartini, yang telah memberikan kepercayaan, perhatian, dan kontribusi penuh demi kesempurnaan buku ini. Semoga buku ini bermanfaat bagi semua pembaca, mampu berkontribusi dalam mencerdaskan dan memuliakan umat manusia, serta mengoptimalkan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi di tanah air.

Hormat Kami,

**Penerbit Deepublish**

# DAFTAR ISI

Bab 1	Pentingnya Kemitraan Antar Organisasi .....	1
Bab 2	Konsep <i>Governance</i> & Pelayanan Publik.....	14
Bab 3	Konsep Kemitraan Antar Organisasi.....	40
Bab 4	Menyiapkan Informasi tentang Penyediaan Infrastruktur Pasar Modern .....	55
Bab 5	Realita Infrastruktur Pasar Modern .....	66
Bab 6	Kemitraan Pengelolaan Infrastruktur Layanan Publik .....	91
Bab 7	Kemitraan Pasar Modern Menguntungkan Pihak Swasta.....	102
Bab 8	Pemerintah: Mengapa <i>Public Private Partnership</i> ?.....	116
Bab 9	Kepentingan Politik dalam Pengadaan Pasar Modern.....	126
Bab 10	Penutup.....	137

## DAFTAR TABEL

Tabel 4.1	Aspek-Aspek Terkait Penyediaan Infrastruktur Pasar Modern .....	56
Tabel 5.1	Pasar Tradisional.....	68
Tabel 5.2	Pengelolaan <i>Maintenance</i> Infrastruktur dan Pengawasan Layanan Publik .....	85
Tabel 7.1	Realisasi Pajak Daerah tahun 2013 .....	113
Tabel 8.1	Motif Pedagang dan Pengelola Pasar Modern.....	118



# DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Pola Interaksi Antara Pemerintah dan Masyarakat Sipil.....	2
Gambar 1.2	Pola Interaksi Antara Pemerintah dan Usaha Swasta.....	3
Gambar 1.3	Komposisi Penyaluran Dana Kemitraan Pemerintah ke sektor-sektor Tahun 2011 .....	8
Gambar 3.1.	Pandangan Peran Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat .....	65
Gambar 5.1	Pertokoan Jalan Suprpto .....	68
Gambar 5.2	Pasar Tradisional Percontohan Panorama .....	69
Gambar 5.3	Pasar Barukoto.....	70
Gambar 4.4.	Pasar Tradisional Modern .....	71
Gambar 5.5	Mega Mall (Pasar Modern) .....	72
Gambar 5.6	Bencoolen Mall.....	72
Gambar 7.1	Target PAD Tahun 2012 .....	111
Gambar 7.2	Target PAD Tahun 2013 .....	112

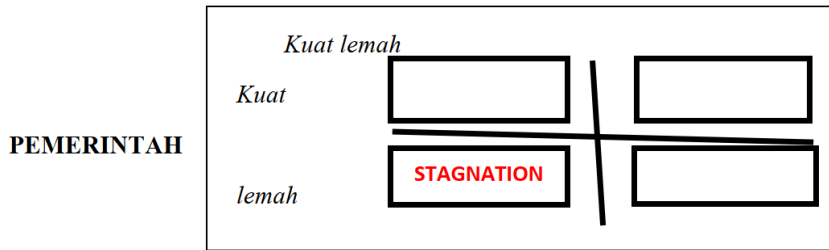
# Bab 1

## Pentingnya Kemitraan Antar Organisasi

Kemitraan atau *partnership* adalah sebuah organisasi semi-otonom yang digerakkan oleh tiga sektor: pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil (relawan dan komunitas masyarakat). Ketiga sektor ini terlibat dalam proses perumusan, pembuatan, dan penyampaian kebijakan publik di tingkat nasional dan lokal. Mereka terikat oleh tugas-tugas normatif yang harus dijalankan serta memiliki tingkat diskresi tertentu untuk memecahkan masalah dalam pelaksanaan kebijakan publik (Donald, 2005). Kemitraan mencerminkan sistem kerja sama antara pemerintah dan pihak non-pemerintah dengan posisi yang sejajar dalam mencapai tujuan bersama (Chukwuma, 2005). Selain itu, kemitraan adalah bentuk kerja sama antara dua pihak dengan hak dan kewajiban yang saling menguntungkan (Marshall, 2005). Kemitraan adalah manifestasi dari jalinan kerja sama yang saling menguntungkan, dengan keterkaitan kerja sama didasarkan pada kepentingan masing-masing organisasi.

Studi tentang hubungan kerja antar pemerintah dan masyarakat sipil telah dilakukan oleh Stephan (1987), yang menggunakan kasus dari berbagai negara di Amerika Latin seperti Brasil, Chili, Uruguay, dan Argentina yang mengalami transisi pada dekade 1970-1980. Stephan menyimpulkan bahwa keberhasilan hubungan kerja antar organisasi dapat dilihat dari pola interaksi yang terjadi antara pemerintah dan masyarakat sipil, yaitu *positive-sum*, *zero-sum*, *stagnation*, dan *negative-sum*, sebagaimana digambarkan dalam skema berikut:

## MASYARAKAT SIPIL



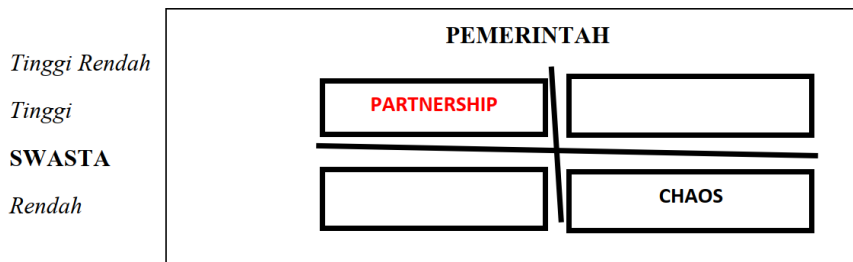
Gambar 1.1 Pola Interaksi Antara Pemerintah dan Masyarakat Sipil  
(Sumber: Stephan, 1987)

Skema tersebut menggambarkan bahwa pola interaksi antara pemerintah dan masyarakat sipil bisa bersifat positive-sum ketika kedua belah pihak memiliki kekuatan yang seimbang. Pola ini dianggap ideal karena pemerintah dapat menyediakan ruang untuk partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam melaksanakan berbagai kegiatan pemerintah melalui pengembangan peran kelompok kepentingan. Masyarakat sipil, pada gilirannya, mampu memberikan dukungan sumber daya yang mendukung berbagai kegiatan pemerintah karena mereka melihat kegiatan tersebut sejalan dengan kepentingan mereka.

Sebaliknya, pola interaksi bisa bersifat zero-sum jika pemerintah memiliki kedudukan dan pengaruh yang jauh lebih kuat dibandingkan masyarakat sipil. Pola ini akan menciptakan ketergantungan negatif pada masyarakat. Di sisi lain, jika masyarakat sipil memiliki kedudukan dan pengaruh yang terlalu kuat tanpa diimbangi oleh kemampuan pemerintah yang memadai untuk mewadahi kepentingan masyarakat, kondisi ini akan menciptakan stagnasi. Stagnasi terjadi ketika pemerintah tidak mampu menangkap aspirasi dan mengakomodasi kepentingan masyarakat, sehingga kegiatan pemerintah menjadi tidak sah dan masyarakat terpaksa menolak kegiatan tersebut.

Pola interaksi yang paling tidak diinginkan adalah negative-sum, yang ditandai oleh ketidakberdayaan kedua belah pihak. Dalam pola ini, pemerintah memiliki struktur organisasi yang tidak kohesif, sehingga tidak mampu menghasilkan kebijakan sosial, politik, dan ekonomi yang

diharapkan masyarakat. Akibatnya, sangat sulit untuk mewujudkan kebijakan apa pun jika masyarakat sipil sudah apriori terhadap tindakan pemerintah. Pemerintah juga menjadi tidak berdaya untuk membuat keputusan internal atau tindakan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Dalam konteks hubungan kerja antara pemerintah dan sektor swasta, Wheelan & Hunger (1990) telah melakukan studi tentang berbagai pola interaksi antara pemerintah dan sektor swasta dengan menggunakan metafora pembagian kerja antar unit dalam perusahaan swasta. Hasil studi tentang pola interaksi tersebut dapat dilihat dalam skema berikut:



Gambar 1.2 Pola Interaksi Antara Pemerintah dan Usaha Swasta  
(Sumber: Wheelan & Hunger, 1990)

Studi ini menyatakan bahwa pemerintah hanya terlibat dalam menangani masalah strategis, sedangkan sektor swasta berperan dalam menangani masalah manajerial dan operasional. Skema tersebut menunjukkan bahwa dalam pembagian pekerjaan, jika pemerintah berperan terlalu dominan sementara sektor swasta lemah, pola interaksi yang terjadi disebut pola Marionette. Dalam pola ini, pemerintah berusaha menyelesaikan semua kewajibannya sendiri. Biasanya, ini terjadi pada pemerintah yang sudah mapan dan memiliki sumber daya serta dana yang memadai, sehingga peran swasta hanya menjadi pelengkap. Pemerintah benar-benar mampu dan berkuasa dalam memenuhi kebutuhan publiknya.

Sebaliknya, jika sektor swasta berperan terlalu kuat sementara pemerintah berperan lemah, pola interaksi tersebut disebut pola *entrepreneurship*. Pola ini menunjukkan peran total sektor swasta dalam menunjukkan kemampuannya baik dalam hal sumber daya maupun infrastruktur. Kondisi ini mencerminkan terjadinya persaingan bebas, di mana sektor swasta memiliki potensi dana dan personel, sementara peran pemerintah terbatas pada mengoordinasi interaksi antar swasta.

Pola interaksi yang bersifat chaos terjadi ketika pemerintah dan sektor swasta sama-sama lemah dan tidak berperan. Hal ini disebabkan oleh kurangnya potensi dana dan sumber daya manusia dari kedua belah pihak. Ketika baik pemerintah maupun swasta tidak mampu berperan, baik secara individu maupun bersama, kinerja menjadi lemah dan tidak berdaya. Dari pola-pola di atas, *partnership* yang ideal adalah hubungan kemitraan yang saling menguntungkan antara pemerintah dan sektor swasta. Kemampuan sumber daya pemerintah dapat bersinergi dengan potensi yang dimiliki sektor swasta. Sektor swasta bersaing dan memberikan kontribusi besar kepada masyarakat di bawah kepemimpinan pemerintah yang piawai dalam mengoordinasi dan menjembatani. Selain itu, kemampuan sumber daya manusia yang dimiliki pemerintah dapat saling melengkapi dengan potensi yang dimiliki sektor swasta.

Lambert (1992) melakukan studi tentang keberhasilan perusahaan dalam membangun kemitraan dalam rantai pasokan (*supply chain partnership*). Hasilnya menunjukkan bahwa hanya sedikit perusahaan yang berhasil melakukannya karena tingginya biaya yang terlibat. Dijelaskan bahwa kemitraan membutuhkan koordinasi, pembagian risiko, dan komunikasi. Kemitraan dilakukan hanya jika perusahaan yakin akan mendapatkan manfaat yang besar dibandingkan jika tidak melakukan kemitraan. Para manajer perusahaan mempertimbangkan peluang kemitraan yang menguntungkan, mengkategorikan mereka sebagai peluang bernilai tinggi atau rendah. Jika kemitraan dalam rantai pasokan dapat mengurangi biaya dan mendorong inovasi, maka nilai peluang tersebut dianggap tinggi. Dalam kondisi ini, perusahaan akan mengambil keputusan untuk menciptakan atau mengembangkan upaya kemitraan dengan pihak lain.

Krackhardt (1994) juga melakukan studi tentang faktor-faktor yang menghambat kemampuan organisasi publik dalam menjalin hubungan kerja dengan pihak lain. Dia menemukan adanya enersia sosial yang menghambat kolaborasi dan kerja sama. Enersia sosial ini dikenal sebagai hambatan yang kekal (*immutable constraint*) dalam kemampuan organisasi berinteraksi, yang berarti setiap organisasi memiliki karakteristik yang unik. Perbedaan karakteristik ini dapat menyebabkan kesulitan dalam kolaborasi. Akhirnya, hubungan kemitraan membutuhkan

jaringan lain yang dapat menjembatani atau berkontribusi dalam kerja sama tersebut.

Studi Clarkson (1995) tentang model pemangku kepentingan (*stakeholders*) menjelaskan keberhasilan organisasi dalam menjalin hubungan dengan pihak-pihak yang berkepentingan. Studi ini mengungkap bahwa dalam suatu organisasi, sistem operasi yang dijalankan melibatkan hubungan dengan individu-individu, kelompok, atau organisasi yang disebut pemangku kepentingan (*stakeholders*). Pemangku kepentingan adalah pihak yang dapat diuntungkan atau dirugikan oleh sistem operasi organisasi, yang terbagi menjadi dua kelompok: pemangku primer (*primary stakeholders*) dan pemangku sekunder (*secondary stakeholders*).

Pemangku primer adalah mereka yang memiliki pengaruh langsung terhadap sistem operasi organisasi, seperti legislatif, pimpinan eksekutif, organisasi eksekutif, usaha swasta, mitra kerja, pegawai, dan masyarakat pengguna. Sementara itu, pemangku sekunder adalah mereka yang memiliki pengaruh tidak langsung tetapi tetap dapat mempengaruhi sistem operasi organisasi, seperti aktivis, media, partai politik, asosiasi keahlian, asosiasi usaha, lembaga pendidikan tinggi, kelompok penekan, dan kelompok agama.

Studi Setiawan (1998) tentang pembangunan kembali pemukiman kumuh di sepanjang Sungai Code di Yogyakarta mengungkapkan bahwa kemitraan dan partisipasi masyarakat dengan pemerintah merupakan faktor penting dalam keberhasilan proyek tersebut. Setiawan menjelaskan bahwa memadukan tujuan antara masyarakat dan pemerintah dalam skema pembangunan kembali lingkungan pemukiman kota adalah hal yang mungkin dilakukan. Dengan bantuan pihak lain (pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, dan swasta), masyarakat tidak hanya mampu memperbaiki rumah mereka tetapi juga membuat lingkungan lebih sehat, nyaman, bersih, dan teratur.

Selain itu, hubungan dekat antar aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan merupakan faktor penting dalam hubungan kerja kemitraan. Studi ini menunjukkan bahwa kerja sama antara pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, dan swasta dengan masyarakat telah berhasil mengembangkan kemampuan dan potensi masyarakat untuk membangun kembali pemukimannya secara mandiri.

Tatag Wiranto (2001) menemukan bahwa kemitraan antar organisasi publik masih cenderung lemah. Dalam studinya tentang kemitraan antara Dinas Perumahan DKI Jakarta dengan organisasi swasta, Wiranto menyimpulkan bahwa keberhasilan Dinas Perumahan DKI Jakarta dalam pembangunan perumahan disebabkan oleh beberapa faktor pendukung, yaitu dukungan pihak eksternal dan keandalan dalam proses pemberdayaan masyarakat. Faktor penghambatnya adalah sumber daya organisasional dan jaringan kerja antar organisasi penyedia layanan publik. Ia juga menemukan bahwa struktur organisasi, pembagian tugas, mekanisme kerja, dan praktik manajemen di lingkungan Pemerintah DKI Jakarta cenderung sektoral. Meskipun terletak di pusat pemerintahan atau ibu kota, setiap instansi cenderung bekerja sesuai dengan tupoksinya tanpa sinergi dengan organisasi pemerintah atau swasta lainnya. Kondisi ini menyebabkan setiap instansi terfokus pada pencapaian tujuan organisasi masing-masing dan kurang memiliki kemitraan untuk saling bertukar sumber daya.

Pusat Kajian Pendidikan dan Latihan Diklat Aparatur III Samarinda menemukan fakta bahwa pembangunan Palangkaraya Mall oleh Pemerintah Kota (Pemkot) dengan PT Satriakahayan Multitama menggunakan sistem *Build Operate Transfer* (BOT) selama 30 tahun, dengan pembagian hasil berupa pendapatan tetap Pemkot sebesar Rp 82,79 juta per tahun. Pemerintah Kota menyediakan lahan, dukungan akses, dan perizinan untuk investor. Pembangunan Citra Mall dilakukan oleh Pemkot dengan PT Agrabudi Karyamarga dengan sistem kemitraan BOT selama 20 tahun, dengan pembagian hasil berupa pendapatan tetap Pemkot sebesar Rp 505 juta untuk 10 tahun pertama dan Rp 200 juta untuk 10 tahun kedua. Contoh lain adalah Kya-Kya Kembang Jepun, kemitraan antara Pemkot Surabaya dengan sektor swasta dalam pengelolaan ruang terbuka untuk pusat jajan dan wisata budaya. Pemerintah berperan sebagai regulator dan pengawas, menyediakan lokasi, sedangkan sektor swasta sebagai investor dan pengelola. Kemitraan ini memberikan manfaat bagi masyarakat, usaha swasta, dan pemerintah (Harian Pikiran Rakyat, 16/05/2004).

Penulis melalui buku ini menekankan pembahasannya keseluruhan pada kemitraan dalam pengadaan infrastruktur Pasar Modern di Kota Bengkulu dengan beberapa fokus perhatian, antara lain: kontribusi

pengadaan infrastruktur Pasar Modern terhadap Pemerintah Kota, serta manfaat Pasar Modern bagi pemerintah dan masyarakat. Makna publik mencakup negara dan warganya atau pemerintah dan masyarakatnya, artinya mengkaji tentang manfaat dari hubungan kemitraan publik dan swasta bagi tiga kepentingan utama: pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta.

Pembangunan Infrastruktur Pasar Modern di Kota Bengkulu dimulai pada tahun 2004 dan selesai pada tahun 2005, saat kondisi ekonomi Provinsi Bengkulu masih terpuruk (Rakyat Bengkulu, 2010). Ini menjadi tantangan besar untuk memajukan kota dan meningkatkan perekonomiannya di tahun-tahun berikutnya. *Public Private Partnership* (PPP) adalah skema di mana layanan pemerintah atau bisnis swasta didanai dan dioperasikan melalui kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta.

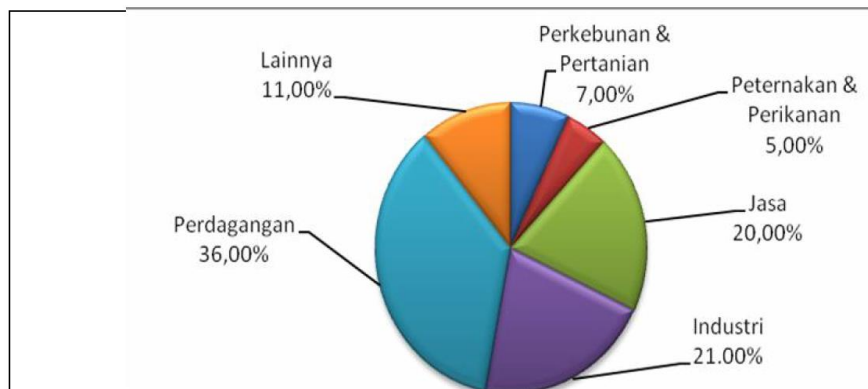
Negara bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya dan memiliki kewajiban moral untuk memastikan masyarakat hidup dalam ketenangan, keamanan, kenyamanan, kesehatan, serta kedamaian. Artinya, kebutuhan pribadi harus mudah dipenuhi dan tersedia sesuai pilihan. Negara, sebagai penyedia layanan publik, harus menyediakan infrastruktur yang mendukung terpenuhinya kebutuhan tersebut (Rusli, 1995).

Sebagai penyelenggara pemerintahan, negara dituntut untuk meningkatkan taraf hidup warganya. Berbagai metode dapat digunakan oleh negara, berkat kekuasaan dan kemampuannya dalam menggerakkan birokrasi pemerintahan. Prioritas utama adalah pembangunan ekonomi, pemerataan pendapatan, dan pemenuhan kebutuhan layanan publik. Pemberian layanan publik yang layak dan pengadaan infrastruktur adalah tanggung jawab pemerintah, meskipun sebagian tugas dapat dialihkan ke pemerintah daerah.

Untuk mendukung peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan kesejahteraan rakyat secara lebih memadai, pemerintah perlu mengalokasikan anggaran belanja pelayanan publik setidaknya 25% dari PDB setiap tahunnya (Akyuwen, 2011). Khusus untuk belanja penyediaan sarana prasarana dasar, idealnya pemerintah harus mengalokasikan anggaran setidaknya 7% dari PDB per tahunnya. Namun, dalam kenyataannya, alokasi anggaran untuk penyediaan sarana dan prasarana dasar dalam 10 tahun terakhir rata-rata hanya sebesar 3,2% dari PDB



(Bappenas, 2005). Selanjutnya, komposisi penyaluran dana kemitraan pemerintah yang dialokasikan ke sektor-sektor seperti pertanian, peternakan dan perikanan, jasa, industri, perdagangan, dan sektor lainnya pada tahun 2011 terlihat sebagai berikut:



Gambar 1.3 Komposisi Penyaluran Dana Kemitraan Pemerintah ke sektor-sektor Tahun 2011

Sumber: Sekretariat Negara RI (2011)

Dalam konteks ekonomi makro, konsumsi pemerintah adalah salah satu komponen pembentuk Produk Domestik Bruto (PDB), selain konsumsi masyarakat, investasi, dan ekspor netto (Dornbusch, *et al.*, 2004). PDB menggambarkan kondisi perekonomian suatu negara, sehingga perubahannya dapat dijadikan indikator kinerja ekonomi negara tersebut. Di negara-negara yang masih terbelakang dan sedang berkembang, termasuk Indonesia, peran konsumsi pemerintah terhadap PDB relatif besar, selain konsumsi rumah tangga. Dalam RAPBN 2011<sup>1</sup>, pangsa belanja pemerintah berkisar 8,7 persen terhadap PDB. Sebaliknya, di negara-negara maju, kontributor utama PDB adalah investasi dan ekspor neto.

Belanja pemerintah pusat dapat secara umum diklasifikasikan berdasarkan jenis, fungsi, dan organisasi. Jenis-jenis belanja meliputi

<sup>1</sup> Menurut Roberto Akyuwen, Widyaiswara Madya pada Kementerian Keuangan RI, dalam publikasinya yang berjudul *Dinamika APBN 2005-2011*. Makalah disampaikan dalam Diklat Pengambil Kebijakan Keuangan di Diklat Propinsi DIY, 2011.

belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain. Sejalan dengan peningkatan aktivitas administrasi pemerintahan, percepatan pembangunan, dan peningkatan pelayanan publik, semua jenis belanja mengalami peningkatan selama periode 2005-2011, kecuali subsidi, baik untuk energi maupun non-energi, serta belanja lain-lain (Akyuwen, 2011).

Dari data tersebut, tampak jelas bahwa pemerintah menghadapi masalah pendanaan. Oleh karena itu, salah satu solusi yang dianjurkan adalah menjalin kemitraan dengan pihak swasta. Secara empiris, sejak beberapa dekade lalu sudah banyak pertimbangan dalam pengembangan kemitraan (Mahmudi, 2007). *Pertama*, pemerintah telah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 15/1987 tentang kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta (*Public Private Partnership*) dalam investasi, pengelolaan, dan pembangunan prasarana dasar (infrastruktur) seperti jalan tol, pengadaan air bersih, sumber tenaga listrik, jaringan telekomunikasi, pelabuhan laut, pelabuhan udara, dan fasilitas umum lainnya. Kebijakan ini kemudian diperkuat dengan Keputusan Presiden No: 7/1998 dan terakhir direvisi melalui Peraturan Presiden No: 67/2005 yang menguraikan skema kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur. Meskipun masih terdapat kontroversi, pemerintah telah melaksanakan kontrak kemitraan dalam penyediaan infrastruktur seperti jalan tol, listrik, air bersih, telekomunikasi, dan pelabuhan laut (Kantor Kementerian Koordinator Perekonomian, 2005).

*Kedua*, pemerintah juga telah membuka peluang penyaluran kredit perbankan bagi sektor swasta dan organisasi nirlaba untuk meningkatkan partisipasi aktif dalam penyediaan sarana sosial ekonomi yang bersifat komersial atau semi komersial. Hingga kini, sektor swasta dan organisasi nirlaba telah berhasil membangun berbagai sarana sosial ekonomi seperti fasilitas pendidikan, kesehatan, perkantoran, perumahan, dan perdagangan. Bahkan, sektor swasta telah berhasil mengembangkan kawasan perumahan skala besar, pusat bisnis, kawasan industri, dan kota baru, terutama di kota besar seperti Jakarta dan sekitarnya, Surabaya, Medan, Bandung, Semarang, Makassar, dan lainnya (Real Estate Indonesia, 2004).

*Ketiga*, dalam hal penyediaan perumahan yang layak bagi masyarakat, pemerintah telah mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam penyediaan perumahan secara swadaya. Pemerintah mengeluarkan

keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor: 06/KPTS/I/94 tentang Pedoman Umum Pembangunan Perumahan Bertumpu pada Kelompok Masyarakat. Selanjutnya, dikeluarkan Keputusan Direktur Jenderal Perumahan dan Permukiman No: 03/KPTS/2001 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembangunan Lingkungan Perumahan Swadaya di Kawasan Perkotaan dan Pedesaan. Hingga kini, lingkungan perumahan di kawasan perkotaan dan pedesaan sebagian besar merupakan hasil kegiatan yang dilakukan oleh individu dan kelompok masyarakat secara swadaya, baik dengan dukungan penuh atau sebagian dari pemerintah, maupun dengan dukungan dari sektor swasta dan organisasi nirlaba (Kantor Menteri Negara Perumahan Rakyat, 2005).

*Keempat*, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2011<sup>2</sup>, Investasi Pemerintah mencakup penempatan dana dan/atau barang dalam jangka panjang, baik melalui pembelian surat berharga maupun investasi langsung, untuk mendapatkan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. *Kelima*, menurut Akyuwen (2011), belanja pemerintah pusat umumnya dikelompokkan berdasarkan jenis, fungsi, dan organisasi. Kategori belanja tersebut meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, dan belanja lainnya. Selama periode 2005-2011, semua kategori belanja mengalami peningkatan seiring dengan aktivitas administrasi pemerintahan, percepatan pembangunan, dan peningkatan pelayanan publik, kecuali untuk subsidi, baik subsidi energi maupun non-energi, serta belanja lain-lain.

*Keenam*, pemerintah dapat mempertimbangkan kemitraan dengan sektor swasta jika beberapa syarat terpenuhi: proyek atau pelayanan tidak dapat dilakukan sendiri karena keterbatasan finansial atau pengalaman, mitra swasta dapat meningkatkan kualitas atau level pelayanan dibandingkan jika dilakukan sendiri, proyek dapat diselesaikan lebih cepat dengan bantuan swasta, ada dukungan dari pengguna layanan untuk keterlibatan swasta, serta ada potensi kompetisi di antara calon mitra swasta. *Ketujuh*, berdasarkan kajian dari Pusat Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III Lembaga Administrasi Negara Samarinda pada tahun 2008, kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta atau masyarakat

---

<sup>2</sup> Revisi dari Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2008 tentang *Investasi Pemerintah*, pasal 1 ayat 1.

bertujuan untuk merancang, merencanakan, membiayai, membangun, dan/atau mengelola proyek-proyek dalam ranah pelayanan publik.

*Kedelapan*, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 mengklasifikasikan pelayanan publik menjadi tiga kategori: 1. Pelayanan Administratif, 2. Pelayanan Barang, dan 3. Pelayanan Jasa. Ketiga kategori pelayanan ini dapat dilaksanakan melalui kemitraan dengan sektor swasta. *Kesembilan*, terdapat beberapa model sistem kemitraan seperti *Build Operate Transfer* (BOT), di mana sektor swasta bertanggung jawab untuk membangun, mengoperasikan, dan kemudian menyerahkan proyek kepada pemerintah setelah kontrak berakhir. Model lain adalah *Build Transfer Operate* (BTO), di mana swasta membangun, menyerahkan proyek pada awal kontrak, dan kemudian mengoperasikan. Ada juga model *Design Build* (DB), di mana swasta bertugas mendesain dan membangun sebagai alternatif pengadaan. Selain itu, terdapat model *Design Build Finance Operate* (DBFO), di mana swasta bertanggung jawab untuk mendesain, membangun, membiayai, dan mengoperasikan proyek (OECD, 1997).

Berdasarkan argumen tersebut, salah satu solusi untuk mengatasi keterbatasan kapasitas sumber daya dan meningkatkan kinerja pelayanan publik adalah melalui kemitraan antara organisasi.<sup>3</sup> Sebagai konsekuensinya, organisasi pemerintah sebagai penyedia layanan publik harus memiliki kapabilitas organisasi untuk mengembangkan hubungan kemitraan. Namun, tidak semua organisasi pemerintah berhasil dalam pengembangan kemitraan ini, sehingga kerja sama dengan sektor swasta menjadi penting. Pada intinya, penyediaan pelayanan publik adalah sistem operasi yang dijalankan secara bersama dalam jaringan kerja publik, melibatkan berbagai kepentingan dan partisipasi dari pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat, baik dalam bentuk produksi bersama maupun penyediaan bersama. Hal ini menciptakan hubungan kerja antara organisasi dalam penyediaan layanan publik.

Di Kota Bengkulu, penyediaan infrastruktur untuk layanan publik masih terbatas, terutama karena keterbatasan keuangan yang dimiliki pemerintah daerah. Oleh karena itu, kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta menjadi solusi utama yang diambil oleh Pemerintah Kota

---

<sup>3</sup> Istilah lain yang lazim digunakan adalah *partnership*. Partner antara state dengan swasta disebut *Public Private Partnership*.

Bengkulu. Pemerintah berharap, dengan memanfaatkan lahan yang tersedia, mereka bisa mendapatkan pendapatan tambahan. Namun, kemitraan ini menjadi menarik untuk diteliti karena sering kali terdapat pelanggaran dari salah satu pihak, yang menimbulkan masalah terkait manfaat bagi pemerintah dan masyarakat.

Pengadaan infrastruktur Pasar Modern adalah bagian dari upaya pemerintah Kota Bengkulu untuk memenuhi kebutuhan publik. Kebutuhan publik ini meliputi fasilitas umum yang diperlukan oleh masyarakat kota. Masyarakat tidak hanya dipandang sebagai pelanggan, tetapi sebagai warga negara yang hak-haknya harus dipenuhi (Dendhardt, 1999). Paradigma *New Public Service* mendasari perhatian pemerintah terhadap kepentingan masyarakat, karena masyarakat adalah pemilik kepentingan publik yang sebenarnya (Dendhardt dan Dendhardt, 2000). Karena keterbatasan sumber daya, pemerintah menjalin kemitraan dengan pihak ketiga untuk membantu dalam pemenuhan kebutuhan publik. Kemitraan ini merupakan bentuk implementasi dari fungsi pemerintah yang dikenal sebagai *governance* (Pratikno, 2005).

Fakta yang ditemukan di Kota Bengkulu meliputi: pertama, pendirian pasar modern didorong oleh kewajiban pemerintah untuk menyediakan infrastruktur; kedua, penyediaan lahan untuk pasar modern tidak sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah Kota, melainkan juga melibatkan pihak swasta; ketiga, pihak swasta memperoleh keuntungan dari pembangunan Mega Mall dan Bencoolen Mall, sedangkan Pemerintah Kota tidak mendapatkan keuntungan; keempat, masyarakat merasakan manfaat non-materiil dari keberadaan pasar modern. Melalui buku ini, kita akan mengeksplorasi tentang pengelolaan pasar modern di Kota Bengkulu. Dengan begitu, kita dapat membuktikan bahwa pengadaan Infrastruktur Pasar Modern di Kota Bengkulu memberikan keuntungan bagi swasta atau kemanfaatan bagi pemerintah dan masyarakat, dan pasar Modern di Kota Bengkulu didirikan atas dasar kepentingan politik.

Penulis berharap buku ini dapat berkontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang nantinya dapat menjadi informasi tambahan bagi riset dan pengembangan di bidang yang relevan di

kemudian hari. Gagasan yang ada di buku ini juga diharapkan menjadi wacana untuk membuktikan dan memperkuat argumen tentang kemitraan organisasi publik dengan organisasi privat. Dengan begitu, buku ini secara utuh dapat menjadi referensi untuk mengkaji lebih dalam baik terkait dengan riset serupa maupun keperluan lain yang akan menambah cakrawala akademik.

## Bab 2

# Konsep *Governance* & Pelayanan Publik

Untuk memahami dan mengeksplorasi lebih dalam mengenai konsep kemitraan antara sektor publik dan swasta dalam pengadaan infrastruktur layanan publik, kita dapat memulainya dengan meninjau dasar kajian tentang *Public Private Partnership*. Tinjauan ini dimulai dengan memahami konsep *governance*, birokrasi pemerintah terkait kemitraan antar organisasi dalam administrasi publik, serta fungsi pemerintah dalam bidang ekonomi dan perkembangan kemitraan. Selanjutnya, kita juga perlu mengetahui hal-hal terkait kewajiban pemerintah terhadap warga negara dalam memberikan pelayanan publik, baik dalam bentuk infrastruktur maupun layanan lainnya.

### *Governance*

Istilah "*governance*" dan "*government*" sering digunakan secara bergantian untuk menggambarkan proses pemerintahan. Namun, "*government*" lebih merujuk pada pelaku pemerintahan, sedangkan "*governance*" mengacu pada proses pemerintahan itu sendiri. Dalam konteks ini, *governance* diartikan sebagai "*the act of government*," yaitu praktik kerja dari aktor yang disebut pemerintah (Pratikno, 2005). Sejak akhir tahun 1980-an, penggunaan istilah *governance* mengalami perubahan. Istilah ini mulai dipakai untuk merujuk pada perlunya reformasi baru dalam pemerintahan. Istilah lama seperti "reformasi pemerintahan" dan "demokrasi" dianggap sudah usang dan tidak lagi efektif dalam mendorong perubahan. Oleh karena itu, istilah *governance* muncul sebagai cara baru untuk menegaskan kebutuhan akan reformasi yang lebih segar dan inovatif dalam proses pemerintahan (Pratikno, 2005).

*Governance* bukanlah konsep yang baku. Dalam membahas *governance*, penting untuk mempertimbangkan interaksi antara negara dan

masyarakat. Pemerintah harus memperhitungkan peran aktor lain di luar pemerintah dalam menjalankan tugasnya, namun ini tidak berarti semua peran negara harus digantikan. Partisipasi masyarakat dan interaksi antar aktor sangat penting, dengan *governance* berfokus pada mekanisme tata kelola pemerintahan ketimbang hanya pada institusi pemerintahan itu sendiri. *Governance* diartikan sebagai pelaksanaan pemerintahan dengan menekankan pada akuntabilitas, partisipasi, transparansi, dan prediktabilitas yang jelas (PLOD, 2007).

Paradigma *governance* ditandai oleh adanya jaringan kerja (*network*) baik secara vertikal maupun horizontal antara berbagai elemen masyarakat, termasuk organisasi pemerintah, non-pemerintah, kuasi-pemerintah, profit, non-profit, serta organisasi sukarela. Elemen-elemen ini saling mengontrol, memiliki akses yang setara, dan berdaya, kemudian membangun kolaborasi untuk menciptakan tertib sosial dan mengatasi masalah publik. Dalam pandangan liberal, mekanisme *governance* memerlukan keseimbangan antara berbagai pemangku kepentingan. Kebijakan yang paling efektif dalam konteks *governance* adalah hasil dari sinergi interaksi antara berbagai aktor atau institusi (Putra, 2005).

Paradigma-paradigma baru dalam sektor publik, seperti standar kinerja, gugus kendali mutu, pelayanan terpadu, orientasi pelanggan, dan kepuasan pelanggan, sering kali terinspirasi oleh keberhasilan manajemen di sektor privat. Namun, penerapan dan efek dari paradigma baru ini tidak selalu berjalan mulus. Guy Peters, dalam kajiannya yang dirujuk oleh Rizal (2006), menyatakan bahwa dinamika perubahan di sektor publik tidak secepat yang terjadi di sektor privat. Walaupun reformasi dan penerapan paradigma baru dalam manajemen sektor publik telah berlangsung cukup lama, hasilnya seringkali mengecewakan. Masalah utama terletak pada pencarian sistem administrasi publik yang ideal. Usaha untuk memperbaiki kinerja sektor publik seringkali malah menimbulkan masalah baru, yang kemudian menjadi bagian dari agenda reformasi. Bagi mereka yang terlibat langsung, solusi ini mungkin tidak memadai.

Kinerja pelayanan publik juga sangat dipengaruhi oleh kondisi birokrasi. Menurut Murane (2006), secara teoritis, birokrasi dipandang sebagai bagian dari politik modern yang berfokus pada efisiensi dan rasionalitas dalam penyelenggaraan negara. Idealnya, birokrasi seharusnya adalah organisasi dengan hierarki yang jelas, spesialisasi peranan, dan



tingkat kompetensi tinggi dari pejabat yang terlatih, sehingga berfungsi secara efektif dan efisien (Weber, dalam Sinambela, 2006). Namun, dalam praktiknya, birokrasi sering kali menerapkan prosedur yang terlalu rumit dan berbelit-belit, sehingga menjadi kurang efektif dan efisien dalam menyelesaikan tugas (Lauer, 2004).

Menurut Peter Blau (Albrow, 1970), birokrasi adalah mekanisme yang dirancang untuk memaksimalkan efisiensi masyarakat serta merupakan organisasi yang mengatur masyarakat dengan cara yang rasional. Lynes (1998) berpendapat bahwa, menurut Weber, birokrasi merupakan struktur yang sangat kuat karena mampu mengarahkan masyarakat untuk bertindak berdasarkan aturan yang rasional. Dalam hal kekuasaan, birokrasi berfungsi sebagai alat untuk mengelola aparatur dan masyarakat. Sebagai sebuah sistem, birokrasi adalah struktur kerja yang stabil dan tidak bergantung pada kualitas individu-individu di dalamnya, melainkan merupakan hasil dari tindakan bersama dengan tujuan yang jelas untuk dicapai.

Berdasarkan pengamatan Lynes (1998), Weber's teori mengenai birokrasi dikritik dengan argumen bahwa birokrasi tidak berfungsi secara sepenuhnya rasional karena dipengaruhi oleh kepentingan kelompok dan partai politik. Peters (1997) menegaskan bahwa birokrasi tidak bisa dipisahkan dari pengaruh politik, mengingat birokrasi merupakan hasil dari proses politik itu sendiri. Dengan kata lain, sulit untuk menganggap birokrasi sebagai lembaga yang netral dan tidak memiliki agenda yang mungkin berbeda dari kehendak masyarakat yang dilayaninya. Pandangan ini selaras dengan teori Gramsci (2000) yang menyebut birokrasi negara sebagai sentralisasi organik, di mana semua elemen negara terpusat dalam birokrasi.

Masalah muncul ketika birokrasi, yang seharusnya bertugas untuk merumuskan kebijakan publik dan menyediakan pelayanan publik, sering kali terjebak dalam konflik antara kepentingan publik dan kepentingan politik pemerintah. Ini terlihat dari perilaku pegawai pemerintah (birokrat) yang lebih mengutamakan kepentingan pemerintah ketimbang masyarakat. Birokrasi sering kali tidak dapat terlepas dari pengaruh politik karena pembentukan pemerintahan melibatkan banyak politikus (Murane, 2006).

Weber memandang birokrasi sebagai sesuatu yang tidak rasional, terutama ketika pengangkatan pejabat didasarkan pada kehendak politik pimpinan Dinasti. Akibatnya, sering kali terdapat masalah dalam pengelolaan negara yang tidak efisien atau tidak mencapai hasil yang maksimal. Berdasarkan ketidakrasionalan ini, Weber mengembangkan konsep tentang tipe ideal birokrasi yang seharusnya ada, yaitu:

1. Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang berkesinambungan;
2. Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang berbeda sesuai dengan fungsi-fungsinya, yang masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas dan sanksi-sanksi;
3. Jabatan-jabatan tersusun secara hierarkis, yang disertai dengan rincian hak-hak kontrol dan pengaduan (*complaint*);
4. Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal. Dalam kedua kasus tersebut, manusia terlatih menjadi diperlukan;
5. Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda dengan anggota sebagai individu pribadi;
6. Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya;
7. Administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern; dan
8. Sistem-sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat pada bentuk aslinya, sistem tersebut tetap berada dalam suatu staf administrasi birokratik.

Menurut Weber, jika kedelapan sifat yang dijelaskan di atas diterapkan pada sebuah birokrasi, maka birokrasi tersebut dapat dianggap sebagai birokrasi yang bercorak legal-rasional. Weber kemudian menjelaskan peran staf dalam organisasi yang legal-rasional. Menurutnya, kedudukan staf dalam organisasi semacam itu meliputi:

1. Anggota staf harus bersikap netral secara pribadi, menjalankan tugas-tugas yang bersifat impersonal sesuai dengan jabatan mereka.
2. Terdapat struktur hierarki yang jelas dalam organisasi.

3. Fungsi-fungsi masing-masing jabatan ditentukan dengan tegas.
4. Pengangkatan pejabat dilakukan berdasarkan kontrak.
5. Pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya didasarkan pada ijazah yang diperoleh melalui ujian.
6. Pejabat menerima gaji yang bersifat berjenjang menurut posisi dalam hierarki, dan biasanya juga mendapatkan hak-hak pensiun. Pejabat dapat terus menjabat posisi tersebut, namun bisa juga diberhentikan dalam kondisi tertentu.
7. Pos jabatan merupakan pekerjaan utama bagi para pejabat.
8. Struktur karier dan promosi didasarkan pada senioritas, keahlian (merit), dan pertimbangan keunggulan.
9. Pejabat mungkin tidak selalu sesuai dengan pos jabatan mereka atau dengan sumber daya yang tersedia di pos tersebut.
10. Pejabat harus mematuhi sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Weber berpendapat bahwa birokrasi merupakan sistem kekuasaan di mana pimpinan (superordinat) memiliki kontrol atas bawahan (subordinat). Sistem ini menekankan disiplin yang ketat. Birokrasi disebut legal-rasional karena "legal" merujuk pada kepatuhan terhadap aturan yang tertulis dan transparan, sementara "rasional" berarti sistem tersebut logis dan dapat dipahami sebab akibatnya. Namun, jika kontrol ini tidak dibatasi, dapat mengakibatkan konsentrasi kekuatan absolut pada pimpinan, sehingga organisasi beroperasi bukan secara rasional, melainkan berdasarkan keinginan pimpinan.

1. Untuk menghindari konsentrasi kekuasaan, Weber mengusulkan beberapa pembatasan:
2. Kolegialitas: Prinsip ini mengacu pada keterlibatan pihak lain dalam pengambilan keputusan. Meskipun seorang atasan mungkin membuat keputusan sendiri, kolegialitas dapat diterapkan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.
3. Pemisahan Kekuasaan: Pembagian tanggung jawab antara dua atau lebih badan, seperti keputusan anggaran yang memerlukan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

Pemisahan kekuasaan, menurut Weber, membantu membatasi akumulasi kekuasaan, meskipun tidak selalu stabil.

4. Administrasi Amatir: Jika pemerintah tidak dapat membayar pejabat untuk tugas-tugas birokrasi, warga negara dapat direkrut untuk melaksanakan tugas tersebut.
5. Demokrasi Langsung: Menggunakan sistem di mana pejabat bertanggung jawab kepada majelis. Contohnya, meskipun Gubernur Bank Indonesia diangkat oleh Presiden, dia harus melalui uji kelayakan oleh DPR, sehingga merasa bertanggung jawab kepada rakyat.
6. Representasi: Pejabat diangkat untuk mewakili pemilih mereka. Dalam birokrasi, partai politik dapat berfungsi untuk mengawasi kinerja pejabat dan staf birokrasi, karena anggota DPR dari partai politik dianggap mewakili pemilih mereka.

Birokrasi dalam masyarakat modern merujuk pada keadaan di mana masyarakat patuh pada aturan yang ditetapkan oleh birokrasi, tanpa membedakan antara birokrasi sektor swasta besar atau birokrasi pemerintah. Selama masyarakat mengikuti aturan dari kedua jenis birokrasi tersebut, mereka dianggap sebagai masyarakat modern. Dalam hal pelayanan publik, Rasyid (2007) menjelaskan bahwa birokrasi didirikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Konsep kepentingan publik dapat dipahami melalui penjelasan berikut:

*Something in which the public, the community at large, has some pecuniary interest, or some interest by which their legal rights or liabilities are affected. It does not mean anything so narrow as mere curiosity, or as the interest of particular localities (Campbell, dalam ICW, 2000).<sup>4</sup>*

Kepentingan publik terwujud melalui pengelolaan dan distribusi sumber daya. Proses alokasi tersebut diwujudkan dalam bentuk layanan publik yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, layanan publik dapat didefinisikan sebagai berikut:

---

<sup>4</sup> Indonesia Corruption Watch (ICW), *Hasil Survei Korupsi di Pelayanan Publik, Studi Kasus di Lima Kota*. Jakarta. 2000.

*Enterprises of certain kinds of corporations, which specially serve the needs of the general public or conduce to comfort and convenience of an entire community... A public service or quasi-public corporation is one private in its ownership, but which has an appropriate franchise from the state to provide necessity or convenience of the general public...owe a duty to the public which they may be compelled to perform (Campbell, dalam ICW, 2000).*

Karena layanan publik berkaitan erat dengan pertukaran barang dan jasa, penting untuk mendefinisikan utilitas publik sebagai layanan atas komoditas, baik berupa barang maupun jasa, yang memanfaatkan sarana umum. Layanan ini dapat dikelola oleh entitas baik dari sektor publik maupun swasta melalui posisi dan wewenang di *public office*, di mana posisi tersebut merupakan bentuk pendelegasian kekuasaan pemerintahan negara kepada pejabat publik. Pejabat publik adalah individu yang memegang posisi dalam jabatan umum dan berperan dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara.

Di Indonesia, banyak layanan publik masih berada di bawah birokrasi pemerintah, sehingga birokrasi yang dimaksud di sini lebih merujuk pada birokrasi pemerintahan. Pelayanan publik tradisional ditandai dengan karakteristik kolektif, tersentralisasi, dan tertutup, sementara pelayanan publik modern ditandai dengan sifat desentralisasi, keterbukaan, partisipatif, dan tidak dilakukan secara kolektif.<sup>5</sup>

Kurangnya efektivitas dan efisiensi dalam fungsi-fungsi birokrasi dalam memberikan pelayanan publik sering kali disebabkan oleh perilaku birokrat yang mudah dipengaruhi oleh kepentingan pribadi atau kelompok internal dalam birokrasi, serta oleh faktor eksternal seperti kondisi sosial ekonomi, lembaga swadaya masyarakat, partai politik, dan perusahaan swasta yang berusaha memanfaatkan birokrasi untuk kepentingan mereka sendiri.

---

<sup>5</sup> Halligan, J., *The Australian Civil Service*, Paper prepared for presentation at *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, 5-8 April, 1997

Dengan adanya perkembangan globalisasi, diperlukan suatu tatanan baru dalam penggunaan kekuasaan ekonomi, politik, dan administrasi untuk mengelola urusan publik secara transparan, akuntabel, partisipatif, efektif, adil, dan memperhatikan kepentingan semua pihak. Untuk mengatasi tantangan ini, ilmu administrasi publik memperkenalkan konsep *governance*.

Konsep *governance* atau *good governance*, yang awalnya dipopulerkan oleh Bank Dunia, IMF, dan lembaga dana internasional lainnya, muncul sebagai respons terhadap meningkatnya tuntutan akan kualitas demokrasi dan hak asasi manusia di satu sisi, serta ketidakmampuan pemerintahan atau lembaga negara di sisi lain. Konsep *good governance* didasarkan pada teori liberalisme yang menempatkan pasar sebagai domain utama dalam proses pembangunan. Paradigma ini sering mengarah pada pengurangan peran negara atau *privatization of the state*. Oleh karena itu, era liberalisasi ekonomi sering disebut sebagai era anti-birokrasi, dengan tuntutan utama untuk meminimalkan peran negara.

Namun, teori liberalisme juga mengakui bahwa pasar tidak dapat berfungsi dengan optimal jika dikuasai oleh rezim yang buruk, yang dapat mendistorsi fungsi pasar. Dalam konsep *governance*, negara ditempatkan sebagai bagian dari kepentingan pasar. Diskursus pembangunan berkembang dengan gagasan yang mengintegrasikan fungsi negara dalam pasar untuk mendorong proses liberalisasi. Selain itu, muncul konsep *market-friendly state*, yaitu negara yang harus menciptakan kondisi yang mendukung fungsi pasar yang sehat.

Konsep *governance* berlandaskan pada gagasan mengenai saling ketergantungan dan interaksi antara berbagai aktor kelembagaan di semua level, termasuk negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), masyarakat sipil (organisasi non-pemerintah, media, organisasi profesi, kelompok masyarakat, organisasi keagamaan, dan lainnya), serta sektor swasta (perusahaan, lembaga keuangan). Keseimbangan hubungan yang sehat antara negara, masyarakat, dan sektor swasta sangat penting untuk mencapai kesepakatan bersama mengenai pengaturan negara. Holm dan Molutsi (1993) menekankan bahwa prinsip utama *good governance* adalah pengembangan pemerintahan yang terbatas dengan meningkatkan

akuntabilitas publik dan partisipasi masyarakat. Dalam konteks *good governance*, hubungan antara negara, masyarakat sipil, dan sektor swasta harus didasarkan pada prinsip transparansi, akuntabilitas publik, dan partisipasi.

Menurut Pierre dan Peters (1997), istilah *governance* mencakup keseluruhan organisasi pemerintah, semi-pemerintah, non-profit, serta organisasi sukarela atau sosial yang terlibat dalam penyelenggaraan urusan publik. Dengan demikian, administrasi publik sebagai *governance* mencakup semua aktor yang terlibat dalam urusan publik, bukan hanya negara. Frederickson (1997) menyatakan bahwa munculnya konsep administrasi publik sebagai *governance* tidak terlepas dari kecenderungan anti-birokrasi. Era yang memandang negatif segala hal terkait pemerintah mendorong administrasi publik untuk meredefinisi peran praktis dan akademisnya. Konsep *governance* muncul sebagai respon konseptual, menggambarkan upaya administrasi publik untuk menjauh dari identifikasi sempit dengan politik, pemerintah, dan birokrasi. Dalam teori administrasi negara lama, istilah administrasi publik sering kali dianggap identik dengan manajemen urusan negara, sehingga istilah tersebut kehilangan makna yang lebih luas dan kaya.

Frederickson (1997) mengartikan istilah "publik" sebagai konsep pra-pemerintahan yang memiliki cakupan luas, mencakup aspek-aspek di luar pemerintah. Konsep publik tercermin dalam berbagai aspek kehidupan seperti interaksi sosial, asosiasi sukarela, klub, lembaga keagamaan, serta kegiatan sosial dan adat. Pemerintah atau negara merupakan salah satu manifestasi utama dari publik.

Dalam banyak literatur administrasi publik, istilah "*public*" sering kali didefinisikan secara sempit sebagai pemerintah atau negara. Definisi ini membuat kegiatan empiris dengan topik administrasi publik terfokus pada aktivitas pemerintah seperti pengelolaan keuangan negara, manajemen pegawai negeri, dan pelayanan publik. Namun, jika administrasi publik dipandang sebagai keseluruhan agen yang melaksanakan fungsi publik, fokus pembahasannya akan bergeser pada pola organisasi publik, nilai-nilai publik, serta cara-cara nilai tersebut diekspresikan dan diwujudkan. Ini mencakup fungsi yang dijalankan oleh

organisasi sukarela, non-profit, bisnis, dan pemerintah, serta interaksi antara organisasi-organisasi tersebut.

Saat ini, kita berada di era di mana kekuasaan harus dibagi (*shared power*). Lembaga pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor bisnis harus terlibat dalam perumusan dan implementasi kebijakan, berbagi peran dan kekuasaan. Oleh karena itu, administrasi publik modern mencakup jaringan vertikal dan horizontal yang melibatkan seluruh bentuk organisasi, baik dari negara maupun non-negara.

Perkembangan konsep administrasi publik sebagai *governance* menunjukkan perubahan signifikan dalam cakupan administrasi publik. Gerald Gurvey (dalam Frederickson, 1997) mencatat bahwa teori administrasi publik lama fokus pada pengembangan negara yang kuat atau birokrasi besar, dengan menekankan spesialisasi dan hierarki. Paradigma ini juga memisahkan praktik administrasi sehari-hari dari aktivitas politik. Administrasi publik lama lebih menekankan pada administrasi pemerintahan di tingkat pusat dan daerah serta aspek internal manajemen.

Sebaliknya, administrasi publik baru memperkenalkan pandangan tentang *governance*. Konsep ini berakar pada paham kapitalisme liberal yang menganggap manusia sebagai makhluk rasional yang membuat keputusan rasional (*rational choice*) dan cenderung memprioritaskan kepentingan pribadi dalam sistem pasar bebas. Dalam perspektif *governance*, relasi dalam organisasi tidak lagi dipandang sebagai hubungan hierarkis antara atasan dan bawahan, melainkan sebagai transaksi antara *principal* (pemberi mandat) dan *agent* (pemegang mandat), masing-masing bertindak untuk kepentingan pribadi atau lembaga. Relasi birokrasi tradisional yang bersifat hierarkis formal kini bergeser menjadi relasi kontraktual. Administrasi publik kini mencakup seluruh aktor yang terlibat dalam jaringan penyelenggaraan pelayanan publik, bukan hanya hubungan kerja yang tercermin dalam hierarki formal.

Lester Salomon (dalam Frederickson, 1997) membedakan antara karakteristik administrasi publik tradisional dan administrasi publik baru. Administrasi publik tradisional berfokus pada manajemen dan kontrol badan-badan pemerintah serta dinamika internal badan-badan publik. Sebaliknya, administrasi publik baru menekankan pentingnya kemitraan



dengan aktor non-negara, memprioritaskan desentralisasi serta teknik *bargaining* dan persuasi daripada jalur otoritas hierarkis dan mekanisme kontrol.

Kettle (2002) berpendapat bahwa peran pemerintah telah berubah. Pemerintah tidak lagi bertindak sebagai produsen atau penyedia langsung barang dan jasa publik, tetapi lebih sebagai pengawas yang mengontrol pihak-pihak yang menjalankan tugas tersebut. Dalam administrasi publik tradisional, pemerintah memberikan perintah yang harus dipatuhi bawahan, dan hubungan antara puncak pimpinan dengan aparatur birokrasi diatur dalam prinsip hierarkis. Dalam *public-private partnership*, hubungan kontraktual menggantikan relasi hierarkis.

## Peranan Negara di Bidang Ekonomi

Pada bagian ini kita akan bersama-sama membahas pengertian dan peranan negara, khususnya dalam konteks ekonomi. Penting untuk memahami bahwa negara sebagai entitas dalam kehidupan modern memiliki kompleksitas yang tidak dapat mencakup seluruh isu terkait peranan negara, terutama dalam hal keamanan dan ekonomi. Fokus utama adalah pada persaingan antara fungsi sosial ekonomi dan keamanan. Asal mula negara ditandai oleh kewenangan yang terpusat, struktur hierarkis yang formal, pembagian tugas umum, dan penggunaan komunikasi tertulis (Rodee, *et al.*, 1993).

Negara adalah salah satu konsep utama dalam ilmu politik, bersamaan dengan konsep kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan (*policy*), dan distribusi (Budiardjo, 1978). Konsep negara sangat kompleks dan tidak ada kesepakatan di antara para ahli mengenai definisinya, sering kali terdapat perbedaan bahkan pertentangan. Negara dianggap sebagai aktor politik yang memiliki potensi luas untuk mempengaruhi masyarakat (Anderson, 1987). Sebagai alat masyarakat, negara memiliki kekuasaan untuk mengatur hubungan antar manusia dan mengelola kekuasaan dalam masyarakat (Budiardjo, 1987). Dengan kedaulatannya, negara berfungsi sebagai institusi penting yang mendukung kemajuan manusia dan membantu mencapai tujuan hidup yang lebih baik (Singh, 1986).

Definisi lain menggambarkan negara sebagai institusi formal yang melayani kebutuhan manusia dan telah berkembang sepanjang sejarah sosial (Rodee, *et al.*, 1983). Giddens mendefinisikan negara sebagai aparat politik yang mengatur wilayah tertentu dengan otoritas yang didukung oleh sistem hukum dan kekuatan untuk menerapkan kebijakannya (Giddens, 1987). Sebagai perkumpulan sosial, negara memiliki kemampuan koersif yang unik dan merupakan satu-satunya badan yang memonopoli legitimasi (Rusli, 1995). Kekuatan memaksa ini menjadi fokus perhatian para sarjana. O'Donnell menegaskan bahwa negara adalah hubungan sosial dominan yang juga menciptakan konsensus dan legitimasi, sementara Weiner menilai negara penting untuk integritas politik, termasuk integritas bangsa, wilayah, nilai, elite, dan massa (Surbakti, 1992).

Peranan negara menjadi lebih jelas ketika dikaitkan dengan tiga sifat negara menurut Budiman (1978): memaksa, monopoli, dan mencakup semua. Negara akan kuat jika didukung oleh tiga unsur utama: pertama, material, termasuk bahan mentah, kebangsaan, penduduk, energi, dan produksi baja serta pembentukan militer; kedua, politik, mencakup legitimasi negara, kemampuan aparatur untuk membuat keputusan tepat dalam krisis, dan hubungan antar negara (Rusli, 1995). Negara memiliki enam institusi penting: pemerintah, administrasi dan polisi, yudisial, pemerintah daerah, dan parlemen (Miliband, 1983).

Dalam konteks ekonomi, peran negara semakin jelas sebagai alat utama untuk melakukan perubahan sosial dan memenuhi aspirasi ekonomi. Diperlukan revolusi radikal untuk membangun negara yang kuat menghadapi persaingan ekonomi asing, intervensi, dan subversi militer (Wertheim, 1992). Fungsi negara dalam mengatur, memaksa, dan mengelola aktivitas ekonomi adalah krusial untuk memenuhi tantangan pembangunan bangsa, partisipasi, dan keadilan distributif, serta menetapkan cara dan batas penggunaan (Rusli, 1995).

Berbagai definisi dan pemahaman tentang negara, sebagaimana dijelaskan di atas, menunjukkan bahwa unsur-unsur terpenting yang membedakan negara dari organisasi lainnya adalah luas dan besarnya kekuasaan, kedaulatan, serta hak istimewa negara dalam memaksa institusi lain untuk tunduk padanya melalui hegemoni yang dimilikinya. Dalam

sistem sosialis tradisional, negara sering kali memonopoli dan merampas hak-hak rakyat, baik yang bersifat pribadi, sosial, ekonomi, maupun aspek substansi seperti cara berpikir, berbicara, dan bertindak.

Peran negara biasanya sejalan dengan fungsi institusi politik dan ditentukan oleh karakter sistem politiknya. Sistem politik di Indonesia mencakup seluruh kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan umum, termasuk penetapan tujuan, upaya mewujudkan tujuan tersebut, pengambilan keputusan, serta penyusunan prioritas. Sebagai suatu sistem, sistem politik terdiri dari berbagai subsistem, seperti sistem kepartaian, pemilihan umum, budaya politik, dan peradaban politik lainnya. Sistem politik dapat mengarah pada penerapan sistem ekonomi tertentu, baik sosialisme maupun pasar. Saat ini, ekonomi pasar adalah arus utama yang mempengaruhi cara negara menjalankan tugas-tugasnya.

Menurut Adam Smith, tugas negara meliputi melindungi masyarakat dari kekerasan institusi lain, ketidakadilan masyarakat lain, dan menjaga pekerjaan masyarakat (Stepan, 1978). Selain itu, fungsi negara mencakup keamanan luar negeri, ketertiban dalam negeri, keadilan, kesejahteraan umum, dan kebebasan (Budiardjo, 1978). Untuk mencapai fungsi tersebut, negara memerlukan sarana seperti kekuatan polisi dan militer, peradilan independen, pegawai negeri yang setia, serta administrasi keuangan yang jujur dan monopoli persoalan keuangan (Bonne, 1973).

Peran negara pada dasarnya berkaitan erat dengan tujuan negara. Secara umum, tujuan negara di seluruh dunia antara lain (Affandi, 1982): (1) memelihara keamanan dan ketertiban dalam kehidupan masyarakat; (2) mempertahankan eksistensi negara dan anggotanya dari ancaman luar yang dapat mengganggu atau merusak kelangsungan hidup mereka; (3) mencapai kemakmuran material-ekonomis dan kesejahteraan mental-psikologis bagi setiap individu dalam masyarakat serta masyarakat secara keseluruhan; dan (4) menyelenggarakan keadilan bagi setiap orang di dalam negara. Sedangkan Merriam (1957) mengemukakan bahwa tujuan negara adalah: (1) keamanan eksternal (*external security*), (2) ketertiban internal (*internal order*), (3) keadilan (*justice*), (4) kesejahteraan umum (*general welfare*), dan (5) kebebasan (*freedom*).

Menurut Max Weber (Gerth & Mills, 1962), negara memiliki keabsahan untuk melakukan tindakan kekerasan terhadap warganya, menjadikannya aktor penting dalam kehidupan masyarakat, terutama dalam aspek penghidupan. Undang-undang juga menjamin hak semua makhluk hidup untuk hidup dan memiliki kehidupan yang layak, yang mendorong negara untuk berusaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Negara tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakatnya; negara bertanggung jawab untuk memastikan kelayakan hidup warganya. Peran negara dalam mencapai kesejahteraan masyarakat merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi negara, yang sangat dipengaruhi oleh ideologi dan sistem yang dianut oleh negara tersebut. Negara yang menganut sistem sosialisme meyakini bahwa kepentingan umum harus diutamakan dibandingkan kepentingan individu. Fungsi negara dalam sistem sosialisme adalah mengatur perimbangan agar semua anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk menjalani kehidupan yang layak. Negara tidak membiarkan perjuangan hidup berlangsung tanpa pengaturan dan campur tangan. Dalam sistem sosialisme, negara melakukan intervensi yang luas, terutama dalam bidang perekonomian, dengan mengelola sarana produksi vital, sementara industri menengah ke bawah dapat dikelola oleh individu atau kelompok dalam masyarakat. Dengan demikian, negara dalam sistem sosialisme memainkan peran yang kuat dalam menyejahterakan rakyatnya.

Di sisi lain, dalam kapitalisme, negara berperan sebagai "penjaga malam" yang memastikan mekanisme pasar berfungsi dengan baik, dan campur tangan negara yang berlebihan dianggap dapat mengganggu operasional pasar. Individualisme menempatkan kepentingan individu sebagai pusat tujuan hidup manusia. Menurut pandangan ini, negara berfungsi hanya untuk memenuhi kebutuhan setiap individu, menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, dan memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada setiap individu. Paham ini mendasarkan dirinya pada prinsip individualisme.

Individualisme berkaitan erat dengan liberalisme, yang menekankan kebebasan individu. Dalam bidang ekonomi, liberalisme mendukung persaingan bebas, di mana yang memiliki modal lebih besar atau kuat dianggap layak memenangkan persaingan. Sistem ekonomi liberal sering

disebut kapitalisme, yang mengutamakan demokrasi liberal, hak asasi manusia, dan ekonomi pasar bebas. Kapitalisme telah mempengaruhi hampir semua pendekatan pembangunan dan menjadi pandangan hidup universal bagi banyak bangsa (Evan, 1995).

Di Indonesia, terutama selama masa Orde Baru, negara kapitalis memainkan peran sebagai regulator dan investor dengan menciptakan berbagai regulasi yang mendukung pertumbuhan ekonomi kapitalistik. Negara juga berinvestasi dalam pembangunan infrastruktur untuk mendukung pertumbuhan ini. Namun, ada keyakinan bahwa kesejahteraan akan meningkat secara otomatis seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang baik, meskipun peran negara dalam distribusi kesejahteraan masih dianggap kurang kuat (Hiariej, 2006).

Dari berbagai perspektif mengenai fungsi negara, peran negara dalam bidang ekonomi sering kali lebih menonjol, terutama melalui kepemilikan masyarakat terhadap kapital produksi (*state-owned enterprises*). Beberapa fungsi negara terkait ekonomi meliputi: menjamin hak milik, liberalisasi ekonomi, pengaturan siklus bisnis, perencanaan ekonomi, serta penyediaan tenaga kerja, tanah, modal, teknologi, infrastruktur, dan input manufaktur. Negara juga terlibat dalam campur tangan sosial dan pengelolaan sistem ekonomi (Rusli, 1995). Meskipun banyak tokoh yang melihat peran negara dalam ekonomi sebagai dominan, ada juga pandangan dari tokoh seperti Evans yang berargumen bahwa hipotesis negara sebagai aktor ekonomi telah ketinggalan zaman. Menurut Evans, aktor swasta lintas negara telah berkembang pesat, sementara kekuatan aparaturnya semakin melemah (Evans, 1995).

### Pelayanan Publik (*Public Service*)

Menurut Willocks dan Horrow (1992), layanan publik mencakup barang dan jasa yang disediakan melalui pengendalian oleh organisasi publik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pendanaan untuk layanan ini berasal dari pendapatan masyarakat, sehingga memerlukan akuntabilitas publik. Tujuan dari layanan publik meliputi berbagai bidang sosial ekonomi, seperti kesehatan, pendidikan, penyediaan air bersih, pemadam kebakaran, transportasi umum, infrastruktur, energi,

telekomunikasi, perumahan, dan kepolisian. Hughes (1994) mengidentifikasi empat instrumen ekonomi utama yang digunakan pemerintah dalam penyediaan layanan publik:

- a) Instrumen Penyediaan Layanan (*Provision*): Pemerintah menyediakan barang dan jasa publik melalui pengeluaran anggaran.
- b) Instrumen Subsidi (*Subsidy*): Pemerintah memberikan bantuan kepada pelaku pasar untuk menyediakan barang atau jasa sesuai dengan kebijakan pemerintah.
- c) Instrumen Produksi Barang dan Jasa (*Production*): Pemerintah langsung memproduksi barang dan jasa publik yang kemudian dijual di pasar.
- d) Instrumen Regulasi (*Regulation*): Pemerintah menggunakan kekuasaan pengaturan untuk mempengaruhi kegiatan pasar melalui mekanisme insentif, mengarahkan pasar agar beroperasi sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

Menurut Riht (1987), pelayanan publik (*public service*) didefinisikan sebagai berikut: *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 mencakup semua jenis jasa, baik berupa barang maupun layanan, yang secara prinsip menjadi tanggung jawab Instansi Pemerintah di Pusat, Daerah, serta Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Dunn, 2000). Pelayanan umum berfokus pada kepentingan umum, yang berarti diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara keseluruhan (Moneir, 2005). Haque (2001) mendefinisikan pelayanan publik sebagai fungsi hubungan antara institusi pemerintah dalam menyediakan barang dan jasa umum kepada masyarakat.

Menurut Chitwood (Frederickson, 1994), pelayanan publik dapat dikategorikan dalam beberapa jenis berdasarkan dimensi keadilan, yaitu:

- a) Pelayanan yang Sama bagi Semua: Misalnya, pendidikan wajib bagi semua penduduk usia muda.
- b) Pelayanan yang Sama Secara Proporsional: Distribusi pelayanan berdasarkan ciri tertentu yang berkaitan dengan kebutuhan, seperti jumlah polisi yang ditugaskan berdasarkan tingkat kriminalitas di wilayah tertentu.
- c) Pelayanan yang Tidak Sama bagi Individu: Berdasarkan perbedaan relevan, seperti pelayanan yang disesuaikan dengan kemampuan membayar penerima atau kebutuhan khusus yang berbeda.

Syahrir mendefinisikan pelayanan publik sebagai semua aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta untuk menghasilkan barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan publik (Prisma, 1986). Mifta Thoha juga menyatakan bahwa pelayanan sosial adalah aktivitas yang dilakukan oleh individu, kelompok, atau instansi untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan tertentu (Thoha, 2004).

### *New Public Management*

Paradigma *New Public Management* (NPM) muncul sebagai respons terhadap ketidakmampuan paradigma *Classical Public Administration* dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi masyarakat. Kooiman dan Vliet (1992) menjelaskan bahwa NPM berfokus pada reformasi kelembagaan birokrasi pemerintah untuk mengatasi permasalahan internal melalui pembaharuan atau pembangunan lembaga baru yang lebih efisien dalam mencapai sasaran kebijakan. Pembaharuan ini didorong oleh dua isu utama: kebutuhan untuk mentransformasikan sistem manajemen dari sektor swasta ke organisasi publik, serta tuntutan untuk deregulasi, privatisasi, kontrak manajemen, dan partisipasi masyarakat. Ferlie dan kawan-kawan (1995) mengidentifikasi empat model utama dalam paradigma NPM:

- a) Model Pertama: Menekankan pentingnya memperlakukan sektor publik seperti sektor bisnis, dengan fokus pada efisiensi.

- b) Model Kedua: Fokus pada pengurangan lingkup tugas sektor publik (*downsizing*), fleksibilitas organisasi, penghindaran standarisasi, pengembangan pola pelayanan yang fleksibel, dan desentralisasi tanggung jawab ke tingkat organisasi yang lebih rendah. Model ini menggantikan sistem hierarki dengan kontrak luar dan memperkenalkan jaringan kerja antara pemerintah dan organisasi lain melalui aliansi strategik.
- c) Model Ketiga: Menekankan pencapaian hasil yang prima (*in search of excellence*) dan budaya organisasi (*organizational culture*). Ini mencerminkan aliran hubungan kemanusiaan (*human relation*) dalam teori manajemen.
- d) Model Keempat: Berorientasi pada kinerja pelayanan publik (*public service performance orientation*). Model ini mengadaptasi ide-ide manajemen sektor swasta ke sektor publik dengan fokus pada peningkatan kualitas pelayanan, kepentingan pengguna, dan pembelajaran serta partisipasi masyarakat. Model ini juga mengakui pentingnya pembaharuan manajerial yang menekankan kualitas tinggi dalam pelayanan publik.

Meskipun NPM menekankan peran jaringan kerja dan aliansi strategik, perspektif mengenai kemitraan kerja antar organisasi belum mendapatkan perhatian yang mendalam dalam model-model ini.

Menurut Denhardt, karena masyarakat adalah pemilik kepentingan publik yang sebenarnya, maka administrator publik seharusnya fokus pada tanggung jawab untuk melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan pelaksanaan kebijakan publik. Perubahan orientasi terkait posisi warga negara, nilai-nilai yang diutamakan, dan peran pemerintah ini menghasilkan perspektif baru dalam administrasi publik yang dikenal sebagai *New Public Service*. Warga negara seharusnya ditempatkan sebagai prioritas utama, dan penekanan seharusnya tidak hanya pada perbedaan antara mengarahkan dan mengayuh, tetapi pada bagaimana membangun institusi publik yang berbasis pada integritas dan responsivitas (Denhardt dan Denhardt, 2003).

Osborne dan Gaebler (1992) menyatakan bahwa isu utama dalam penyelenggaraan pemerintahan bukanlah seberapa banyak atau sedikit



pemerintah mengatur, atau sekadar pemerintahan yang baik, melainkan pemerintahan yang tidak hanya mendekati diri kepada rakyat tetapi juga benar-benar memerintah. Wahab (1998) menambahkan bahwa kecenderungan global menunjukkan tuntutan yang terus meningkat untuk memberikan pelayanan publik yang kompetitif dan berkualitas kepada rakyat. Selain itu, dinyatakan bahwa memberikan pelayanan yang semakin baik kepada sebagian besar rakyat menjadi salah satu tolok ukur kredibilitas dan kepastian politik pemerintah di mana pun. Inti dari prinsip-prinsip tersebut sebagai berikut:

1. *Catalytic Government: steering rather than rowing* (Pemerintahan Katalis: mengarahkan dari pada mengayuh/mendayung). Pemerintah harus berperan sebagai katalisator dalam penyediaan pelayanan publik dengan merangsang sektor swasta, lebih sebagai pengarah daripada pelaksana langsung.
2. *Community-Owned Government: empowering rather than serving* (Pemerintah Milik Masyarakat: memberi wewenang daripada melayani). Dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat, pemerintah harus bertanggung jawab atas pelaksanaan keputusan tersebut dan memberikan wewenang kepada masyarakat.
3. *Competitive Government: injecting competition into service delivery* (Pemerintah yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan). Pemerintah harus mempromosikan persaingan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, mendorong berbagai penyedia layanan untuk bersaing dalam memberikan pelayanan yang lebih baik.
4. *Mission-Driven Government: meeting the needs of the customer, not the bureaucracy* (Pemerintahan yang digerakkan oleh Misi; Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan). Pemerintah harus berorientasi pada misi dan fokus pada pelaksanaan program yang fleksibel, dengan tugas yang lebih terfokus pada hasil yang diinginkan daripada pada peraturan birokrasi.
5. *Result Oriented government: funding outcome, not inputs* (Pemerintah Berorientasi pada hasil: membiayai hasil bukan

- masukan). Pemerintah harus menekankan pencapaian hasil atau kinerja yang dicapai daripada sekadar memasukkan dana ke dalam sistem.
6. *Customer-Driven Government: meeting the needs of the custome, not the bureaucracy* (Pemerintah Berorientasi pada Pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan bukan kebutuhan birokrasi). Pemerintah harus memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat, baik dalam hal kuantitas maupun kualitas, dengan fokus pada kebutuhan pelanggan.
  7. *Enterprising Government: earning rather than spending* (Pemerintahan Wirausaha: Menghasilkan daripada Membelanjakan). Pemerintah perlu mengutamakan pencarian sumber dana dan menghasilkan pendapatan, bukan hanya menghabiskan dana.
  8. *Anticipatory Government: prevention rather than cure* (Pemerintahan Antisipatif: mencegah daripada mengobati). Pemerintah harus fokus pada pencegahan masalah di masa depan, bukan hanya mengatasi masalah yang sudah ada.
  9. *Decentralized Government: From hierarchy to participation and team-work* (Pemerintahan Desentralisasi: Dari sistem hierarki menuju partisipasi dan tim kerja). Sistem desentralisasi lebih efektif dan efisien dibandingkan dengan sistem hierarki, yang dapat menyebabkan ketidakpuasan dan inefisiensi dalam pelayanan.
  10. *Market-Oriented Government, Leveraging Change Through the Market* (Pemerintah yang berorientasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar). Pemerintah harus memanfaatkan mekanisme pasar daripada birokrasi untuk mendorong perubahan dan meningkatkan efisiensi.

Perspektif New Public Management menekankan efisiensi, rasionalitas, produktivitas, dan pendekatan bisnis, yang kadang-kadang dapat bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi dan kepentingan publik. Jika pemerintah dijalankan seperti sebuah korporasi dan berperan dalam mengarahkan tujuan pelayanan publik, maka akan menjadi tidak jelas siapa yang sebenarnya memiliki kepentingan publik dan pelayanan tersebut. Berdasarkan hal ini, Denhardt dan Denhardt mengkritik

perspektif New Public Management dengan menyatakan bahwa “*in our rush to steer, perhaps we are forgetting who owns the boat*” (Denhardt dan Denhardt). Akibat dari penerapan pendekatan berbasis ekonomi (pasar) dalam penyediaan pelayanan publik adalah perubahan standar etika pelayanan publik, seperti akuntabilitas, keterwakilan, netralitas, daya tanggap, integritas, kesetaraan, pertanggungjawaban, dan keadilan, digantikan oleh nilai-nilai pasar seperti efisiensi, produktivitas, biaya efektif, kompetisi, dan pencarian keuntungan.

### *New Public Service*

Untuk mengatasi kelemahan yang muncul dari *Classical Public Administration* dan *New Public Management* dalam penyediaan pelayanan publik dengan pandangan masyarakat sebagai pelanggan, muncul paradigma baru yang dikenal sebagai *New Public Service*. Paradigma ini lebih menekankan pandangan masyarakat sebagai warga negara (*citizen*) (Denhardt, 2003) dengan beberapa prinsip yang membedakannya dari paradigma *Classical Public Administration* dan *New Public Management*, yaitu:

- 1) Melayani Warga Negara, Bukan Pelanggan: Kepentingan publik dihasilkan dari dialog tentang nilai-nilai bersama, bukan hanya kumpulan kepentingan individu. Pegawai pemerintah fokus pada membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan warga negara, bukan hanya merespons kebutuhan sebagai pelanggan.
- 2) Mencari Kepentingan Publik: Administrator harus berkontribusi pada pembangunan kebersamaan dan pemahaman kepentingan masyarakat secara kolektif, bukan hanya menyelesaikan masalah berdasarkan pilihan individu.
- 3) Mengutamakan Kewarganegaraan daripada Kewirausahaan: Pegawai pemerintah dan warga negara harus mengutamakan kontribusi yang berarti kepada masyarakat daripada fokus pada efisiensi dan produktivitas semata. Kebijakan dan program yang menyentuh kebutuhan masyarakat lebih efektif jika dilakukan secara kolaboratif.

- 4) Mengakui bahwa Akuntabilitas Tidak Sederhana: Pegawai pemerintah harus memperhatikan tindakannya lebih dari sekedar memenuhi permintaan pasar, termasuk mematuhi peraturan, hukum, konstitusi, nilai masyarakat, norma politik, standar profesi, dan kepentingan warga negara.
- 5) Melayani, Bukan Hanya Produktivitas: Organisasi pemerintah akan lebih berhasil dalam jangka panjang jika dijalankan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang menghargai semua orang.

Paradigma *New Public Service* menekankan pentingnya pegawai pemerintah dan administrator dalam membangun masyarakat yang demokratis serta mengembangkan jaringan kerja dengan masyarakat sipil sebagai modal sosial. Paradigma ini melihat pentingnya peran aparat dalam membangun komitmen organisasi pemerintah sebagai entitas yang humanis, yang tidak hanya memberikan manfaat kepada warga negara tetapi juga memupuk semangat pelayanan publik melalui partisipasi aktif warga masyarakat. Paradigma ini juga menyoroti pentingnya proses negosiasi, kesepakatan bersama, dan komunikasi dua arah antara pemerintah dan masyarakat sebagai hubungan antar manusia yang berdasar pada pemberdayaan masyarakat.

Dari paradigma *New Public Service*, terlihat bahwa fokus utama adalah pada pentingnya pengembangan hubungan kerja kolaboratif antara organisasi pemerintah, organisasi nirlaba, dan masyarakat, serta kepemimpinan bersama baik secara internal maupun eksternal. Dalam paradigma ini, pemerintah dianggap sebagai entitas yang melayani masyarakat, sementara masyarakat dianggap sebagai pemilik pemerintah. Idealnya, struktur organisasi pemerintah harus bersifat kolaboratif dan memiliki kemampuan untuk menjalin interaksi atau hubungan kerja dengan warga negara.

Menurut Denhardt dan Denhardt (2000), karena masyarakat adalah pemilik kepentingan publik yang sebenarnya, administrator publik harus memfokuskan perhatian mereka pada tanggung jawab untuk melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Warga negara harus menjadi pusat perhatian, dengan penekanan pada integritas dan responsivitas. Wamsley

dan Wolf (1996), yang dikutip oleh Denhardt dan Denhardt (2000), mengkritik keras pendekatan *reinventing government* dengan menyunting buku berjudul “*Refounding Democratic Public Administration.*” Buku ini menggambarkan pentingnya melibatkan masyarakat dalam administrasi publik sebagai warga negara, bukan hanya sebagai pelanggan. Buku tersebut menekankan pentingnya pemerintahan demokratis yang menempatkan partisipasi masyarakat sebagai prioritas dalam administrasi publik. Konsep administrasi aktif bukan hanya bertujuan meningkatkan kekuasaan administrasi, tetapi juga memperkuat kerja kolaboratif dengan warga negara. Pada intinya, perspektif ini bertujuan untuk meningkatkan pencapaian akuntabilitas, keterwakilan, netralitas, daya tanggap, integritas, kesetaraan, pertanggungjawaban, ketidakberpihakan, serta kebaikan dan keadilan.

Meskipun pendekatan *New Public Service* memiliki banyak kelebihan, pendekatan ini juga memiliki beberapa kelemahan. Pendekatan ini mengharuskan partisipasi aktif masyarakat tidak hanya sebagai penerima layanan tetapi juga sebagai warga negara yang terlibat dalam proses mencapai tujuan bersama. Salah satu kelemahan dari *New Public Service* adalah jika pendekatan ini tidak didukung dengan pengetahuan dan distribusi informasi yang memadai, maka prosesnya bisa kembali ke pendekatan *Old Public Administration* atau *New Public Management*, yang dapat mengakibatkan proses menjadi mahal dan lambat karena melibatkan banyak pihak dan prosedur.

Dalam hal hubungan kerja kemitraan antar organisasi dalam penyediaan pelayanan publik, terdapat kesamaan pandangan antara paradigma *New Governance* dan *New Public Service*. Beberapa hal yang relevan dengan pembahasan di buku ini antara lain:

- 1) Pola interaksi antara pemerintah dan masyarakat yang didasarkan pada komunikasi dua arah, kesetaraan, dan kerja sama.
- 2) Kemampuan untuk membangun koalisi, kesepakatan bersama, kepercayaan, tanggung jawab bersama, dan bekerja dengan pelaku kepentingan.

- 3) Pengembangan kemitraan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.
- 4) Peran jaringan kelembagaan dalam mobilisasi dan pemanfaatan sumber daya.
- 5) Pengembangan struktur organisasi dan budaya kerja yang kolaboratif untuk melayani dan memberdayakan masyarakat.

### *New Corporate Governance*

Dalam *New Corporate Governance* (NCG), kegiatan bisnis dipengaruhi oleh keinginan negara atau konteksnya. Umumnya, tata kelola perusahaan terlihat dalam dua model, yaitu model pemegang hak dan model pemangku kepentingan. NCG merupakan integrasi dari kedua model ini. Konsep ini mencakup kerangka kerja tata kelola perusahaan yang terintegrasi dengan elemen situasional, strategis, terintegrasi, dan pengendalian yang baik (Hilb, 2008). Dalam menjalin kemitraan dengan organisasi publik, tata kelola perusahaan didasarkan pada kepentingan bersama untuk mencapai tujuan yang saling menguntungkan. NCG adalah sistem yang mengarahkan perusahaan secara strategis untuk berintegrasi, dikelola, dan dikendalikan secara holistik dengan semangat kewirausahaan dan etika sesuai dengan waktu yang ditentukan (Hilb, 2008). Paradigma ini menyempurnakan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (OECD, 2007), yang mencakup:

- a) Akuntabilitas: Prinsip ini menetapkan kewenangan dan kewajiban dewan komisaris dan direksi terhadap pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya. Dewan direksi bertanggung jawab atas keberhasilan perusahaan sesuai dengan rencana yang ditetapkan oleh komisaris, sementara komisaris bertanggung jawab atas pengawasan dan memberikan nasihat kepada dewan direksi. Pemegang saham bertanggung jawab atas pengelolaan perusahaan.
- b) Pertanggungjawaban: Prinsip ini menuntut perusahaan serta pimpinan dan manajer perusahaan untuk melakukan kegiatan yang dapat dipertanggungjawabkan. Pengelola perusahaan harus menghindari biaya transaksi yang merugikan pihak

ketiga atau bertentangan dengan undang-undang, regulasi, kontrak, atau pedoman operasional bisnis.

- c) Keterbukaan: Prinsip ini mengarah pada transparansi mengenai ketepatan dan keakuratan informasi, seperti data keuangan, kinerja, kepemilikan, dan pengelolaan perusahaan. Audit yang terkait dengan prinsip ini harus dilakukan secara independen.
- d) Kewajaran: Prinsip ini memastikan bahwa semua pihak diperlakukan secara adil, terutama pemangku kepentingan.
- e) Kemandirian: Prinsip ini menuntut para pengelola perusahaan untuk bertindak secara mandiri sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing tanpa tekanan dari pihak manapun.

*New Corporate Governance* (NCG) dapat dianalisis melalui empat dimensi utama menurut Cadbury (1992), Demb dan Neubauer (1992), serta Scheiver dan Vishny (1997) dalam Hilb (2008), yaitu:

- 1) *Situasional*: Kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan kondisi yang berubah secara fleksibel. Dimensi ini melihat pada desain organisasi berdasarkan pada asumsi bahwa desain yang optimal untuk setiap organisasi tergantung pada berbagai faktor situasional yang relevan, yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi rancangan organisasi.
- 2) *Strategic*: Langkah-langkah yang diperlukan untuk mencapai tujuan jangka panjang dengan memanfaatkan potensi yang ada. Strategi yang efektif melibatkan koordinasi tim kerja, memiliki tema yang jelas, serta mengidentifikasi faktor-faktor pendukung yang sesuai dengan prinsip-prinsip rasionalitas, efisiensi pendanaan, dan taktik untuk mencapai tujuan secara efektif.
- 3) *Integrated*: Kemampuan untuk mengintegrasikan berbagai elemen yang berbeda, termasuk seleksi, evaluasi, remunerasi, dan pengembangan tim manajemen. Konsep ini mendukung pembukaan kesempatan untuk menjalin koneksi dengan organisasi lain, menghindari ketertutupan yang eksklusif.
- 4) *Keep in Controlled*: Pengendalian yang berkelanjutan untuk menjaga kepercayaan dari pemegang saham, pelanggan,

karyawan, dan publik. Dimensi ini menekankan pentingnya menjaga hubungan kemitraan dengan organisasi publik sebagai bagian dari upaya untuk memelihara kepercayaan.

Keempat dimensi ini menunjukkan bahwa dalam kerangka *New Corporate Governance*, perusahaan diharapkan untuk mempertahankan kepercayaan publik dengan terus menjalin kemitraan dengan organisasi publik. Dimensi-dimensi ini memberi kesempatan bagi perusahaan untuk membangun kemitraan dengan organisasi publik, menciptakan struktur baru dalam *New Corporate Governance* yang mengutamakan kelangsungan organisasi dalam jangka panjang. Oleh karena itu, kemitraan dianggap sebagai manifestasi dari kemampuan organisasi untuk beradaptasi dengan kondisi globalisasi saat ini (Suharto, 2004).



## Bab 3

# Konsep Kemitraan Antar Organisasi

Menurut Jackson dan Carter (2008), hingga saat ini belum ada definisi yang disepakati secara umum tentang organisasi. Meskipun organisasi dapat dilihat dari berbagai aspek seperti identitas formal, ruang fisik, atau keberadaan temporer, elemen yang paling penting dari sebuah organisasi adalah manusia. Karena keunikan manusia, perubahan pada individu akan berdampak pada perubahan organisasi, meskipun identitas hukum atau ruang fisik organisasi tetap sama. Dengan mempertimbangkan organisasi sebagai proses yang melibatkan kegiatan mengorganisir dan kegiatan yang diorganisir, serta menekankan bahwa manusia adalah komponen esensial, kita dapat mendefinisikan kemampuan organisasi sebagai konfigurasi manusia dalam suatu organisasi yang memiliki kompetensi untuk melaksanakan proses mengorganisir dan kegiatan yang diorganisir dengan efektif.

Menurut Holzer dan Callahan (1998), organisasi yang berhasil meningkatkan produktivitas adalah organisasi yang mampu memperkuat kapasitas internal secara berlipat. Peningkatan kapasitas internal dimulai dengan mengarahkan sumber daya seperti tenaga kerja, dana, energi, dan manajemen untuk: (1) menerapkan prinsip-prinsip manajemen berkualitas, (2) melakukan investasi dalam pengembangan sumber daya manusia, (3) mengadopsi teknologi, (4) mengukur kinerja, dan (5) mengembangkan kemitraan serta interaksi dengan sektor privat, organisasi lain, lembaga non-profit, serta antara manajemen dan pegawai. Semua aspek ini secara terintegrasi bertujuan untuk menghasilkan layanan publik yang berkualitas, memberikan dampak yang sesuai dengan tujuan yang ditetapkan, dan mendukung peningkatan kualitas pelayanan publik.

## Jaringan Kemitraan Antar Organisasi

Substansi paradigma *Classical Public Administration* dapat ditelusuri dari pemikiran para ahli seperti Wilson (1887), yang membahas bagaimana organisasi pemerintah harus menjalankan administrasi secara demokratis, efisien, dan efektif, serta bebas dari penyalahgunaan kekuasaan. Wilson juga menekankan pentingnya organisasi pemerintah beroperasi secara memadai, melakukan tugas-tugas dengan benar, dan mencapai keberhasilan.

Pikiran Max Weber juga memberikan kontribusi penting dengan menjelaskan bagaimana membangun birokrasi pemerintah berdasarkan merit (kemampuan), jaminan karier berdasarkan kinerja (*tenure*), pembagian tugas (*task*), spesialisasi (*specialization*), serta struktur piramidal dengan atasan dan bawahan (*hierarchy*). Weber menekankan pentingnya pengawasan dari atasan ke bawahan untuk mencapai efisiensi (*rationality*) dan aturan tertentu untuk menjamin keteraturan prosedur dan rasionalitas bertindak (*rule boundedness*).

Pada waktu Weber melakukan studi empirisnya, organisasi pemerintah masih kecil dan menghadapi permasalahan keterbatasan kemampuan administratif. Organisasi pemerintah sering kali dijalankan dengan seadanya, tidak bertanggung jawab, dan mengalami penyalahgunaan. Hal ini mengakibatkan kinerja pelayanan publik yang tidak memadai. Menurut White (1992), paradigma administrasi publik klasik memfokuskan pada masalah manajemen ilmiah (*scientific management*) dengan menilai pentingnya kapasitas manajemen, kepemimpinan, dan profesionalisme dalam birokrasi pemerintah (*executive*).

Paradigma ini mencerminkan ketidakefisienan dan penyalahgunaan kekuasaan administrasi, yang muncul seiring dengan membengkaknya cakupan tugas birokrasi pemerintah. Paradigma ini kemudian memperluas perhatian pada pengambilan keputusan publik, aturan, dan regulasi oleh organisasi pemerintah secara akuntabel dan responsif. Selain itu, paradigma ini juga melihat hubungan antara eksekutif dan legislatif, serta kelompok pelaku berkepentingan dan konsituen dalam pengambilan keputusan. Dalam konteks penyediaan pelayanan publik, paradigma klasik

ini lebih menekankan hubungan kerja antar organisasi dalam lingkungan organisasi publik (*intergovernmental organizations relationship*).

Menurut Thoha (1993), masalah hubungan kerja antar organisasi dapat dijelaskan melalui dimensi perilaku manusia dan organisasi dengan menggunakan berbagai teori organisasi. Thoha mengacu pada pemikiran Max Weber yang membedakan antara organisasi kerja sama dan organisasi kemasyarakatan. Weber menjelaskan bahwa organisasi adalah hubungan sosial yang diatur oleh aturan-aturan yang memaksa individu untuk melakukan pekerjaan tertentu sesuai dengan fungsi mereka, baik oleh pimpinan maupun pegawai lainnya. Organisasi kerja sama memiliki beberapa unsur utama: (i) organisasi sebagai hubungan sosial di mana setiap individu berinteraksi dalam kerangka aturan tertentu, (ii) interaksi yang tidak didasarkan pada kemauan sendiri tetapi dibatasi oleh peraturan, (iii) organisasi sebagai struktur berhierarki yang mencakup wewenang, tanggung jawab, dan pembagian kerja.

Dalam paradigma *Classical Public Administration*, perspektif tentang hubungan kerja antar organisasi tidak secara eksplisit menekankan pentingnya kemitraan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Organisasi pemerintah dipandang sebagai struktur hierarkis yang memegang otoritas lebih tinggi terhadap organisasi lain di masyarakat. Hubungan antara organisasi publik dan organisasi luar cenderung bersifat atas-bawah, interaksi sepihak, dan tidak setara, serta lebih terpisah.

Kritik terhadap model Administrasi Publik klasik mencakup karakteristik seperti red tape (prosedur yang berbelit-belit), lambatnya respon terhadap kebutuhan masyarakat, dan penggunaan sumber daya publik yang tidak efisien. Model ini sering dianggap fokus pada proses dan prosedur dibandingkan dengan hasil yang dicapai, sehingga menimbulkan pandangan negatif dari masyarakat yang menganggap Administrasi Publik sebagai beban bagi pembayar pajak (Kurniawan, 2006).

## Dasar Kepentingan Tata Kelola Pemerintahan

Paradigma *Classical Public Administration* dan *New Public Management* masih memiliki kelemahan dalam menangani permasalahan

masyarakat terkait penyelenggaraan pemerintahan yang semakin menuntut aspek demokrasi, partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas.

Pada awal 1990-an, muncul paradigma pemerintahan (*governance*) yang diperkenalkan oleh para ahli dengan berbagai istilah seperti *good governance*, *modern governance*, dan *new governance*. Frederickson (1997) berpendapat bahwa istilah pemerintahan (*governance*) kini lebih tepat digunakan dalam administrasi publik. Paradigma ini menekankan pentingnya jaringan kerja organisasi (*organizational network*) yang didasarkan pada saling ketergantungan antara pemerintah dan aktor-aktor swasta. Oleh karena itu, paradigma ini memandang penting pendekatan manajemen melalui negosiasi dan persuasi, yang menggeser fokus dari penguatan keterampilan internal organisasi pemerintah kepada penguatan keterampilan mitra (*partner*) dalam jaringan kerja.

### Kemitraan Dalam Pelayanan Publik

Diskursus mengenai batas peran negara dalam masyarakat merupakan salah satu isu penting yang mempengaruhi pergeseran paradigma atau corak teori administrasi publik. Ada dua pandangan utama mengenai peran negara:

#### a) **Pandangan Negara Kapitalis**

Berdasarkan ide *laisser-faire*, negara memiliki peran yang terbatas. Sistem pasar bebas dipercaya akan menghasilkan efisiensi dengan sendirinya. Dalam sistem kapitalis, fungsi pemerintah lebih sebagai penegak hukum dan pelindung mekanisme pasar, menjaga stabilitas keamanan, dan menetapkan aturan main. Di negara-negara kapitalis liberal, kekuasaan birokrasi sering dianggap sebagai ancaman terhadap demokrasi. Oleh karena itu, peran birokrasi dibatasi hanya pada bidang-bidang tertentu seperti pertahanan keamanan, perlindungan hak asasi manusia, dan penyediaan barang-barang yang bersifat kolektif. Peran birokrasi yang

lebih luas dianggap dapat membatasi kebebasan inisiatif masyarakat.

**b) Pandangan Negara Sosialis Komunis**

Menolak pasar bebas karena dianggap hanya menguntungkan kaum pemilik modal dan merugikan kaum buruh. Dalam sistem komunis, negara memainkan peran besar sebagai pemilik faktor produksi dan pelaku utama dalam aktivitas ekonomi, termasuk menentukan harga dan alokasi barang dan jasa. Peran negara yang luas menyebabkan fungsi administrasi negara menjadi beragam dan kompleks, yang bisa menimbulkan masalah seperti besarnya anggaran pemerintah, banyaknya aparat pemerintah, dan berkurangnya efisiensi pelayanan publik.

Dalam praktiknya, kedua sistem tersebut mengalami keterbatasan atau *market failure*. *Market Failure* dalam sistem kapitalis meliputi monopoli, eksternalitas yang tidak dapat ditangani pasar, dan ketidakmampuan pasar dalam menyediakan barang publik. Selain itu, pasar bebas dapat menimbulkan ketimpangan sosial-ekonomi, urbanisasi, perkampungan kumuh, kriminalitas, dan krisis ekonomi, yang tidak dapat diatasi tanpa campur tangan negara. Sementara *market failure* dalam sistem sosialis komunis meliputi masalah-masalah seperti efisiensi dalam penggunaan sumber daya, inovasi, dan kebebasan ekonomi, yang mungkin tidak terkelola dengan baik dalam sistem yang sangat terpusat. Dengan demikian, baik dalam sistem kapitalis maupun sosialis komunis, campur tangan negara dalam perekonomian dan administrasi publik sering kali diperlukan untuk mengatasi kegagalan pasar dan masalah sosial-ekonomi.

Sistem sosialis-komunis, yang memberikan peran besar kepada negara, juga menghadapi keterbatasan yang dikenal sebagai *government failure*. Campur tangan negara yang luas dalam berbagai aspek kehidupan cenderung menyebabkan konsentrasi kekuasaan pada birokrasi, yang bisa mengakibatkan inefisiensi dalam pelayanan publik dan gangguan pada kegiatan ekonomi, seringkali karena adanya korupsi dan kolusi.

Perubahan dalam peran birokrasi sering kali terkait dengan perubahan kondisi eksternal, khususnya perubahan dalam tatanan ekonomi politik internasional. Ada kalanya kondisi ekonomi politik didominasi oleh tatanan pro-pasar (kapitalis), sementara di waktu lain, pendulum pergeseran beralih menuju tatanan pro-negara (statisme). Pergeseran dari statisme ke anti-state ini berdampak signifikan pada administrasi publik, baik dalam praktik maupun dalam disiplin ilmu. Pada masa-masa dominasi ideologi statisme, administrasi publik memiliki posisi yang kuat di masyarakat. Sebaliknya, dalam era liberalisme ekonomi, relevansi dan keberadaan administrasi publik sering dipertanyakan dan diperdebatkan.

Ciri utama dari era liberalisasi ekonomi adalah pergeseran dari ekonomi yang dikendalikan negara ke ekonomi yang dikendalikan pasar. Campur tangan negara dianggap dapat menghambat inisiatif masyarakat dan dunia usaha, sehingga monopoli dan proteksi harus dihapus. Negara yang berpaham sosialis, untuk bertahan dalam era kompetitif ini, hanya memiliki dua pilihan: beradaptasi atau menghadapi kemunduran. Untuk menyesuaikan diri dengan gelombang liberalisasi, negara kesejahteraan Inggris melakukan privatisasi besar-besaran. Antara tahun 1980 dan 1986, lebih dari 40 persen sektor publik diubah menjadi perusahaan swasta, termasuk British Telecom, British Gas, dan British Airways, serta lebih dari 600.000 pegawai pemerintah dialihkan ke sektor swasta (Naisbitt dan Aburdene, 1990).

Gelombang privatisasi juga menyebar ke berbagai negara di seluruh dunia. Pada tahun 1980-an, pemerintah Australia dan Selandia Baru menghapus kontrol harga, menghilangkan subsidi, memperkuat persaingan pasar bebas, serta mengurangi intervensi dan kepemilikan negara. Pada tahun 1990, pemerintah Pakistan menjual sejumlah besar perusahaan milik negara kepada swasta, termasuk Pakistan International Airlines.

Proses liberalisasi ekonomi ini seringkali disertai dengan melemahnya dominasi sektor publik. Dalam bukunya *Megatrends 2000*, John Naisbitt dan Patricia Aburdene (1990) mencatat pergeseran signifikan dari pemerintahan terpusat ke pemberdayaan individu. Perubahan ini mencakup: peralihan dari perumahan publik ke kepemilikan rumah pribadi, dari sistem kesehatan nasional yang terpusat ke pilihan pribadi,

dari regulasi pemerintah ke mekanisme pasar, dari monopoli pemerintah ke perusahaan yang bersaing, dari industri negara ke privatisasi, dari kepemilikan negara ke kepemilikan oleh karyawan, dari rencana pemerintah untuk jaminan sosial ke asuransi swasta dan investasi, serta dari beban pajak ke pengurangan pajak.

Pergeseran ini menunjukkan semakin dihargainya inisiatif dan pilihan individu dalam menentukan jenis pelayanan publik, yang merupakan salah satu ciri utama pasar, yaitu otoritas konsumen. Dalam konteks perubahan lingkungan eksternal yang semakin global dan kompetitif, birokrasi tipe lama atau model Weberian yang berbasis hierarki dan formalitas menjadi kurang sesuai dengan tuntutan perubahan. Akibatnya, birokrasi publik menerima banyak kritik. Osborne dan Gaebler (1992) menyarankan untuk mengintegrasikan semangat kewirausahaan ke dalam sistem administrasi publik. Dalam sistem ini, birokrasi publik lebih berfokus pada pengarahan (*steering*) daripada pelaksanaan langsung (*rowing*). Pemerintah tidak langsung memberikan pelayanan publik, tetapi lebih banyak menyerahkannya kepada sektor swasta atau masyarakat, sementara peran negara adalah sebagai fasilitator atau pengawas yang mengarahkan pelaksanaan pelayanan publik sesuai dengan misi dan visi lembaga. Di era liberalisasi ekonomi, birokrasi yang hierarkis-formalistis, dengan sistem komando dan kekuasaan yang terpusat, dapat menghambat fleksibilitas birokrasi dalam merespons kondisi yang kompleks dan berubah.

Dengan demikian, reformasi birokrasi dianggap sebagai jawaban untuk menghadapi tantangan globalisasi dan liberalisasi ekonomi. Reformasi ini menjadi syarat mutlak bagi kelangsungan hidup birokrasi itu sendiri. Birokrasi dihadapkan pada pilihan: melakukan perubahan atau tertinggal. Birokrasi yang tidak mau melakukan introspeksi dan perbaikan tidak akan mampu bersaing dengan negara-negara lain, karena dalam ekonomi global, sulit bagi suatu negara untuk tetap tertutup dan bergantung pada ekonomi yang mandiri.

## Kemitraan dalam Penyediaan Infrastruktur Layanan

Menurut Esmen (1991), dalam praktik sehari-hari, hubungan kerja antar organisasi dalam penyediaan layanan publik telah mengalami perkembangan signifikan. Hubungan ini dijalankan melalui berbagai tatanan kelembagaan yang melibatkan peran organisasi pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Esmen mengemukakan bahwa dari sudut pandang paradigma politik demokratik pluralistik, saat ini penyediaan layanan publik tidak lagi didasarkan pada operasi individual setiap organisasi, melainkan pada sistem operasi bersama dalam jaringan kerja pelayanan. Jaringan ini melibatkan kepentingan dan partisipasi dari berbagai organisasi, baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat, dan dikenal dengan istilah *co-production* atau *co-provision*.

### *Public Private Partnership*<sup>6</sup>

*Public Private Partnership* adalah konsep kolaborasi antara pemerintah dan sektor swasta yang telah lama diterapkan di negara-negara maju seperti Eropa dan Amerika Serikat. Di Indonesia, kemitraan dalam penyediaan infrastruktur untuk layanan publik semakin dikenal. Infrastruktur publik merujuk pada fasilitas yang mendukung fungsi ekonomi dan sosial masyarakat, bukan sebagai tujuan itu sendiri, melainkan sebagai sarana pendukung kegiatan ekonomi dan sosial suatu negara. Secara umum, infrastruktur publik dapat dikategorikan menjadi:

- a) Infrastruktur 'ekonomi', seperti fasilitas perbelanjaan, transportasi, dan jaringan utilitas (air, limbah, listrik, dll), yang penting untuk aktivitas ekonomi sehari-hari.
- b) Infrastruktur 'sosial', seperti sekolah, rumah sakit, dan perpustakaan (Yescombe, 2007).

Infrastruktur ekonomi, sebagaimana dijelaskan, mencakup penyediaan pasar tradisional dan modern. Pengelolaan dan penyediaan infrastruktur ekonomi dapat dilakukan melalui kemitraan antara pemerintah dan swasta, dengan kebijakan utama bertujuan mendukung pertumbuhan ekonomi secara umum. Kemitraan publik-swasta harus

---

<sup>6</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2008



dipahami berdasarkan aktor-aktornya: "publik" mencakup masyarakat dan semua aspek penggunaan sumber daya pemerintah, baik pusat maupun daerah, sementara "swasta" mencakup semua aspek inovasi yang melibatkan penggunaan sumber daya sektor swasta, biasanya dalam bentuk perusahaan (Link, 2006). The Council on Competitiveness (1996 in Link, 2006) memberikan pengertian kemitraan atau *partnership* sebagai berikut: *Partnerships are defined.. as cooperative arrangements engaging companies, universities, and government agencies and laboratories in various combinations to pool resources in pursuit of a shared R&D objective*. Forrer et al (2010) memberikan definisi *partnership* sebagai berikut:

*Public-private partnerships are ongoing agreements between government and private sector organizations in which the private organization participates in the decision-making and production of a public good or service that has traditionally been provided by the public sector and in which the private sector shares the risk of that production.*

Kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Di tingkat lokal, kemitraan ini semakin penting untuk penyediaan infrastruktur. Menurut Bryden, *et al.*, (1998), keunggulan kemitraan lokal terletak pada persiapan, metode penyampaian layanan, dan penyediaan pusat promosi yang dipimpin komunitas. Persiapan mencakup tempat dan kebijakan yang diperlukan untuk mencapai kemitraan ini, sedangkan metode penyampaian layanan mencakup kerja sama dalam penyediaan gedung dan sumber daya lainnya. Infrastruktur pasar modern merupakan contoh kemitraan lokal yang memerlukan model kemitraan yang relevan.

Model alternatif kelembagaan untuk pengembangan desentralisasi dan kerja sama publik-swasta, menurut Utomo (2004), mencakup: Pemerintah dan swasta memiliki peran berbeda namun saling melengkapi, dengan pemerintah bertanggung jawab atas regulasi dan pengawasan, sedangkan investor menangani perencanaan, pelaksanaan, dan pembiayaan. Selain itu, terdapat juga joint management, yaitu pengelolaan bersama untuk satu atau lebih daerah otonom.

Kemitraan publik-swasta diartikan sebagai unit kerja yang menyediakan layanan pemerintah atau unit bisnis pemerintah yang bekerja sama dengan sektor swasta dan sektor ketiga (Mahmudi, 2007). *Public-Private Partnership* (PPP) adalah bentuk kerja sama di mana pemerintah menyerahkan sebagian kewenangannya kepada sektor swasta untuk melaksanakan sebagian atau seluruh kegiatan pembangunan dan pengoperasian infrastruktur. Menurut Savas (dalam Mahmudi, 2007), kemitraan antara pemerintah dan swasta dapat dilakukan dengan berbagai konsep, mulai dari *fully public* (sepenuhnya oleh pemerintah) hingga *fully private* (sepenuhnya oleh swasta). Kemitraan yang baik juga digambarkan dalam *Triangle Synergy* (UNDP, 2004), *United Nations Economic Commission for Europe* (2008), dan *Asian Development Bank* (2008), yang mencakup kerja sama antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Model segitiga emas ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja pelayanan publik dan kualitas *good government* bagi pemerintah, meningkatkan profit dan kualitas produk bagi swasta, serta memberikan layanan yang lebih baik bagi masyarakat sebagai penerima layanan dan pengguna barang atau jasa.

Kemitraan adalah hubungan yang saling menguntungkan, mencakup kerja sama dalam menyelesaikan tugas tertentu, berbagi risiko dan manfaat, serta melakukan evaluasi dan revisi secara berkala sesuai kebutuhan (Suryanto, 2007). Terdapat tiga dimensi utama yang menjadi pertimbangan dalam memperkuat kerja sama antara sektor publik dan swasta:

1. Alasan Politisi: Menciptakan pemerintahan yang demokratis dan mendukung terwujudnya tata kelola yang baik serta masyarakat yang baik.
2. Alasan Administratif: Terkait dengan kapasitas negara dalam hal sumber daya, seperti anggaran, tenaga kerja, dan kemampuan manajerial.
3. Alasan Ekonomi: Bertujuan untuk mengurangi ketimpangan, mendorong pertumbuhan dan produktivitas, meningkatkan kualitas dan kontinuitas, serta mengurangi risiko. Kemitraan memerlukan tiga elemen penting: harapan, saling menghormati, dan kepercayaan (Crowhurst, 1997).

Kemitraan antara pemerintah dan swasta sendiri biasanya melibatkan komponen berikut:

- a) Kontrak kerja sama jangka panjang antara pemerintah dan sektor swasta.
- b) Bidang kerja sama meliputi desain, pembiayaan, konstruksi, dan pengoperasian infrastruktur publik.
- c) Pembayaran dalam kerja sama bisa dilakukan oleh pemerintah, sektor swasta, atau masyarakat yang menggunakan infrastruktur tersebut.
- d) Pada akhir kontrak, terdapat kesepakatan mengenai kepemilikan infrastruktur, apakah akan tetap menjadi milik swasta atau pemerintah (Yescombe, 2007).

### Bentuk *Partnership* Pemerintah-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). Sementara itu, International Monetary Fund membagi jenis kemitraan dalam tiga kategori besar. Pertama yakni *Build-Own-Operate (BOO)*, *Build-Develop-Operate (BDO)*, *Design-Construct-Manage-Finance (DCMF)*. Kedua yakni *Buy-Build-Operate (BBO)*, *Lease-Develop-Operate (LDO)*, *Wrap-Around-Addition (WAA)*. Dan yang ketiga yakni *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).

#### **D.1.1. *Build-Operate-Transfer (BOT)***

Model kemitraan BOT (*Build-Operate-Transfer*) adalah bentuk kerja sama antara pemerintah dan swasta di mana pihak swasta membangun fasilitas sesuai kesepakatan dengan pemerintah, mengoperasikan fasilitas tersebut selama periode kontrak, dan kemudian menyerahkan kepemilikan fasilitas kepada pemerintah.

Dalam banyak kasus, pihak swasta biasanya menyediakan sebagian atau seluruh dana untuk pembangunan, sehingga mereka mengharapkan pengembalian investasi melalui pendapatan dari penggunaan fasilitas selama masa kontrak. Pada akhir kontrak, pemerintah dapat mengevaluasi tanggung jawab pengoperasian, memperpanjang kontrak dengan mitra yang sama, atau mencari mitra baru untuk mengelola atau memelihara fasilitas.

Menurut Mediator Investor (2014), BOT adalah kontrak antara pemerintah dan badan usaha/swasta (perusahaan khusus), di mana badan usaha bertanggung jawab untuk desain akhir, pembiayaan, konstruksi, operasi, dan pemeliharaan proyek infrastruktur selama beberapa tahun. Biasanya, setelah masa kontrak yang berlangsung antara 10 hingga 30 tahun, aset proyek akan ditransfer kepada pemerintah.

#### **D.1.2. *Build-Transfer-Operate (BTO)***

Model BTO (*Build-Transfer-Operate*) mirip dengan BOT (*Build-Operate-Transfer*), tetapi perbedaannya terletak pada waktu penyerahan fasilitas. Dalam model BOT, pihak swasta mengembalikan fasilitas kepada pemerintah setelah periode pengoperasian tertentu. Sebaliknya, dalam model BTO, pihak swasta menyerahkan fasilitas kepada pemerintah segera setelah proyek pembangunan selesai, sebelum mulai mengoperasikannya.

#### **D.1.3. *Build Own Operate (BOO)***

Model BOO (*Build-Own-Operate*) adalah bentuk kerja sama antara pemerintah dan swasta di mana pihak swasta membangun dan mengoperasikan fasilitas tanpa harus mengembalikan kepemilikan kepada pemerintah. Dalam model ini, pemerintah menyerahkan hak dan tanggung jawab atas prasarana publik kepada mitra swasta, yang kemudian membiayai, membangun, memiliki, dan mengoperasikan fasilitas tersebut secara permanen. Transaksi BOO dapat dianggap bebas pajak jika semua persyaratan perpajakan dipenuhi.

#### **D.1.4. Buy-Build-Operate (BBO)**

Model BBO (*Build-Borrow-Operate*) adalah metode penjualan aset di mana pemerintah menjual aset yang sudah ada kepada pihak swasta. Setelah penjualan, pihak swasta melakukan rehabilitasi atau pengembangan pada fasilitas tersebut untuk meningkatkan fungsionalitasnya dan menghasilkan keuntungan. Proses ini dilakukan dengan mekanisme yang menguntungkan kedua belah pihak.

#### **D.1.5. Lease-Develop-Operate (LDO)**

LDO atau BDO adalah bentuk kerja sama di mana sektor swasta menyewa atau membeli prasarana publik dari pemerintah, kemudian melakukan pengembangan dan perbaikan pada fasilitas tersebut. Pihak swasta mengoperasikan prasarana tersebut berdasarkan kontrak untuk periode tertentu. Selama masa kontrak, swasta dapat meningkatkan dan mengelola prasarana sesuai dengan ketentuan perjanjian.

#### **D.1.6. Build-Develop-Operate (BDO)**

BDO adalah bentuk kerja sama di mana sektor swasta menyewa atau membeli prasarana publik dari pemerintah, lalu melakukan pengembangan, perbaikan, dan pengoperasian fasilitas tersebut sesuai dengan kontrak untuk jangka waktu tertentu. Selama periode kontrak, swasta memiliki hak untuk meningkatkan dan mengelola prasarana sesuai ketentuan perjanjian.

Model kemitraan *Public Private Partnership* ini merupakan konsesi, bukan swastanisasi. Dalam konsesi, sektor publik menerima dan membayar layanan dari sektor swasta untuk kepentingan komunitas, sementara tetap memegang tanggung jawab akhir dalam penyediaan layanan, meskipun swasta yang menyediakan layanan tersebut untuk periode yang panjang (seperti 25 tahun atau lebih). Sebaliknya, dalam swastanisasi, perusahaan swasta mengambil alih usaha dari badan usaha pemerintah dan bertanggung jawab penuh atas penyediaan layanan (Yusuf, 2012).

## Landasan Kemitraan

Menurut Schubeler (1996), kerangka hukum dan regulasi yang mendukung percepatan pembangunan infrastruktur sangat penting. Pembangunan infrastruktur yang cepat adalah kunci untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan. Mengingat keterbatasan dana untuk infrastruktur, pemerintah perlu meningkatkan keterlibatan sektor swasta melalui kemitraan. Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur menegaskan pentingnya percepatan pembangunan infrastruktur.

Dalam Perpres No. 67 Tahun 2005, penyediaan infrastruktur mencakup pekerjaan konstruksi untuk membangun atau memperbaiki fasilitas, serta pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur untuk meningkatkan manfaatnya. Badan usaha yang dimaksud meliputi swasta, BUMN, BUMD, dan koperasi. Pasal 4 Perpres tersebut menyebutkan bahwa pemerintah dapat melibatkan badan usaha swasta berbentuk badan hukum dalam pembangunan dan pengelolaan infrastruktur. Kerja sama ini harus berlandaskan pada prinsip-prinsip keadilan, keterbukaan, transparansi, persaingan sehat, tanggung jawab, saling menguntungkan, saling membutuhkan, dan saling mendukung. Kerja sama harus mempertimbangkan: 1) Kesesuaian dengan rencana pembangunan jangka menengah nasional/daerah dan rencana strategis sektor infrastruktur; 2) Kesesuaian lokasi proyek dengan rencana tata ruang; 3) Keterkaitan antar sektor dan antar wilayah; 4) Analisis biaya dan manfaat sosial (Pasal 7 ayat 1).

Dalam kemitraan, administrasi terkait bagi hasil dan risiko berarti sektor publik dan swasta bersama-sama mengelola keuntungan dan kerugian. Kontrak kemitraan adalah bentuk perjanjian yang jelas, biasanya berbentuk standar. Kontrak ini sering kali mencakup ketentuan mengenai opsi untuk menjual aset modal pada akhir masa kontrak (Yusuf, 2012). Pelaksanaan konsesi yang efektif dipengaruhi oleh desain regulasi dan konsesi yang sesuai (Craig, 2008). Desain konsesi ini mencakup:

*“... 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).

Model kemitraan BOT (*Build-Operate-Transfer*) sering dipilih untuk investasi jangka panjang karena memungkinkan pihak swasta untuk membiayai, membangun, dan mengoperasikan fasilitas selama periode konsesi sebelum akhirnya menyerahkan kepemilikan kepada pemerintah. Bentuk kemitraan ini dapat dilakukan melalui usaha patungan (*joint venture*) atau kerja sama operasi gabungan (*joint operation*). Biaya pengadaan lahan biasanya dibagi antara pemerintah dan pihak swasta, dan dihitung dalam periode konsesi.

Menerapkan kebijakan kemitraan dengan sektor swasta adalah bagian dari tanggung jawab pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun, fungsi pemerintah daerah dalam memajukan kesejahteraan rakyat dan menyediakan layanan publik belum sepenuhnya optimal, sebagian karena desain kelembagaan Otda, yang mulai diterapkan pada tahun 2001, telah mengalami berbagai perubahan. Selain itu, Otda sering dianggap telah menciptakan oligarki baru di daerah, di mana keuntungan hanya dinikmati oleh sekelompok kecil orang.

## Bab 4

# Menyiapkan Informasi tentang Penyediaan Infrastruktur Pasar Modern

Pembahasan mengenai kemitraan antara organisasi publik dan privat dapat diperoleh, salah satunya melalui pendekatan eksploratif. Studi kualitatif, seperti yang dikembangkan Mahzah Baden dengan pendekatan filsafat fenomenologi, mengharuskan upaya yang dilakukan harus dalam situasi yang wajar (*natural setting*), sehingga sering disebut sebagai metode naturalistik (Idrus, 2009). Hal ini dilakukan agar konsep menyeluruh yang dilakukan mampu dalam mengungkapkan rahasia suatu fenomena, dilakukan dengan mengumpulkan data dalam keadaan sewajarnya, bekerja secara sistematis, terarah, dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga tetap memiliki sifat ilmiah (Bogdan dan Taylor, 1992 dalam Bungin, 2007). Pendekatan eksploratif adalah prosedur untuk memecahkan masalah dengan menggambarkan subjek, seperti individu, lembaga, masyarakat, dan lainnya, berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya (Moleong, 2007).

### Menentukan Fokus

Fokus utama kita di sini adalah penyediaan layanan publik di bidang infrastruktur untuk memahami kemitraan antara pemerintah dan swasta dalam konteks *Public Private Partnership*. Menurut Moleong (2007), fokus di sini memiliki dua tujuan. Pertama, penetapan fokus dapat membatasi studi, sehingga fokus ini akan membatasi inquiry. Kedua, penetapan fokus berfungsi untuk memenuhi kriteria inklusi, yaitu memasukkan atau mengeluarkan informasi yang baru diperoleh di lapangan. Oleh karena itu, kemitraan antara organisasi publik dan organisasi privat dalam penyediaan infrastruktur Pasar Modern di Kota



Bengkulu menjadi fokus utama dalam pembahasan di dalam buku ini.

Kita akan mengkaji secara mendalam penyediaan infrastruktur Pasar Modern di Kota Bengkulu dan menganalisis data yang telah diperoleh. Penggalan informasi dilakukan sesuai dengan aspek-aspek yang telah ditentukan sebelumnya. Aspek-aspek ini ditentukan berdasarkan pemahaman teori yang dibangun di awal. Aspek-aspek yang akan diperdalam di sini adalah sebagai berikut:

Tabel 4.1 Aspek-Aspek Terkait Penyediaan Infrastruktur Pasar Modern

No	Aspek	Kualifikasi/Tolok ukur
01	Makna layanan publik di kota Bengkulu	
a	Akses layanan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fasilitas umum/pasar modern yang ada di kota Bengkulu</li> <li>2. Munculnya infrastruktur sebagai penyeimbang partum buhan ekonomi dan penduduk</li> <li>3. Penyeimbang kemajuan dan pola hidup masyarakat</li> </ol>
b	Pemenuhan kebutuhan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kesesuaian harapan</li> <li>2. Kemudahan</li> <li>3. Keterjangkauan</li> <li>4. Prestise</li> </ol>
02	Kewajiban pemerintah kota dalam penyediaan pasar modern	
a	Ketersediaan tenaga	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. kemampuan birokrat dalam pengelolaan</li> <li>2. pengawasan dalam pelaksanaan</li> </ol>

No	Aspek	Kualifikasi/Tolok ukur
		3. penggerakan pada staf operasional
b	Ketersediaan dana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. alokasi dana pembangunan infrastruktur</li> <li>2. alokasi dana maintenance</li> <li>3. alokasi dana evaluasi dan <i>monitoring</i></li> <li>4. alokasi dana pengembangan infrastruktur</li> </ol>
c	Kemampuan membuka kesempatan berpartisipasi kepada pihak lain	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. keterlibatan investasi</li> <li>2. join program</li> <li>3. kemitraan dengan pihak ke tiga</li> </ol>
03	Penyediaan Pasar Modern oleh pihak swasta	
a	Pembangunan fisik pasar modern	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analisis Untung Rugi</li> <li>2. Kemanfaatan</li> <li>3. Kesepakatan</li> </ol>
b	Profitabilitas bagi swasta	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. pertimbangan pengembalian modal</li> <li>2. Break Even Point</li> <li>3. Profit</li> </ol>
c	kemampuan melakukan kesepakatan kerja sama dengan pihak lain.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistem Kemitraan</li> <li>2. Keberlanjutan</li> <li>3. Pengembangan Usaha Kemitraan</li> </ol>
04	Pengelolaan Pasar Modern	
a	Manajemen Bencoolen Mall	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. struktur organisasi</li> <li>2. job deskripsi</li> <li>3. departemenisasi</li> </ol>

No	Aspek	Kualifikasi/Tolok ukur
		4. sistem upah 5. Jam kerja
b	Manajemen Pasar Tradisional Modern/Mega Mall	1. struktur organisasi 2. job deskripsi 3. departemenisasi 4. sistem upah 5. Jam kerja
05	Kontribusi yang diterima Pemerintah	
a	Perolehan yang menunjang PAD	1. Retribusi 2. Pajak Daerah lain 3. Pendapatan lain
b	Asset keramaian kota/non material	1. Kemanfaatan 2. Aset lain
06	Tingkat pemenuhan kebutuhan layanan masyarakat	
a	Tingkat pemenuhan kebutuhan layanan masyarakat	1. Ketersediaan kebutuhan dasar yang diinginkan 2. Keanekaragaman barang/benda yang tersedia untuk dijual 3. Terpenuhinya keinginan publik untuk belanja, rekreasi dan mencari hiburan
b	Derajat kepuasan masyarakat	1. Pasar modern sebagai sarana belanja 2. Pasar modern sebagai sarana rekreasi 3. Pasar modern sebagai sarana hiburan

No	Aspek	Kualifikasi/Tolok ukur
		<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Pasar modern sebagai pemenuhan kebutuhan tertentu bagi konsumen</li> <li>5. Pasar modern sebagai lokasi belanja dengan nilai standar dan harga relatif terjangkau.</li> </ol>
c	Pemeliharaan fasilitas layanan publik	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kebersihan lokasi dan lingkungan</li> <li>2. Kerapian dalam penataan toko/kios</li> <li>3. Sarana toilet/urinoir</li> <li>4. Memadai tidaknya halaman parkir</li> <li>5. Jaminan keamanan</li> <li>6. Jaminan kenyamanan</li> </ol>
07	Kecenderungan kontribusi materiil dan kemanfaatan	
a	Orientasi unit-unit organisasi layanan publik	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Motif dari unit-unit dalam penyediaan layanan publik</li> <li>2. Partisipasi dalam membangun infrastruktur</li> <li>3. Keinginan dalam mengembangkan layanan public</li> </ol>
b	Target yang harus dicapai	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masyarakat senang dengan berkunjung ke pasar modern</li> <li>2. Terjualnya barang dagangan dan tumbuhnya perekonomian</li> <li>3. Besarnya retribusi daerah dalam menyumbang PAD</li> </ol>
c	Pengelolaan <i>maintenance</i> infrastruktur layanan publik	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alokasi dana pemeliharaan</li> <li>2. Redistribusi pengelolaan pasar modern</li> </ol>

No	Aspek	Kualifikasi/Tolok ukur
		<ol style="list-style-type: none"> <li>3. <i>Outsourcing</i> dalam pengelolaan</li> <li>4. Keterlibatan pemerintah daerah dalam pengawasan pemeliharaan aset.</li> </ol>
08	Faktor lain yang menyebabkan timbulnya <i>Public Private Partnership</i>	
a	Inspirasi Politik/kepentingan politik	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Latar belakang munculnya ide kemitraan</li> <li>2. Dasar Pemikiran</li> <li>3. Pengkajian dalam renstra pemerintah daerah</li> <li>4. Dasar Hukum/Perda</li> <li>5. Keinginan atau kebijakan khusus pemerintah</li> </ol>
b	Globalisasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pertimbangan aspek globalisasi dalam kemitraan</li> <li>2. Keterkaitan pembangunan kota dengan globalisasi</li> <li>3. Akses/manfaat yang timbul atas pendirian pasar modern</li> </ol>
c	Pengembangan Organisasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kondisi alamiah dan tuntutan masyarakat untuk berkembang</li> <li>2. Kebijakan pemerintah kota</li> <li>3. Adaptasi pola hidup masyarakat</li> <li>4. Penyesuaian diri lingkungan kota dengan kota lain di luar Propinsi yang lebih maju</li> </ol>

Sumber: Dokumentasi pribadi

## Melibatkan Informan untuk Akurasi Informasi

Informan yang dilibatkan dalam hal ini adalah orang-orang yang benar-benar memahami kemitraan yang dilakukan oleh organisasi pemerintah dengan organisasi privat. Informan tidak harus merupakan pucuk pimpinan, tetapi harus orang yang memahami tentang kemitraan sesuai dengan PP nomor 01 tahun 2008. Selanjutnya, pencarian informan dilakukan secara *purposive* (bertujuan), yaitu memilih orang-orang yang benar-benar mengetahui dan memahami konsep kemitraan. Organisasi yang menjadi sasaran informasi di sini meliputi Sekretariat Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Pengelola Pasar Modern di Kota Bengkulu (Pasar Tradisional Modern/Mega Mall dan Bencoolen Mall).

Pengumpulan data atau bahan informasi dilakukan dengan tiga cara. Pertama, melalui wawancara terfokus dan terstruktur (*focused and structured interview*), baik secara formal maupun informal, untuk memperoleh data yang valid. Wawancara dilakukan lebih dari sekali hingga mencapai kondisi yang relatif sama. Menurut Creswell (1998), kita dapat melakukan tiga hal yang menjadi kekuatan metode wawancara:

- 1) Wawancara Berulang, yakni memberikan penjelasan kepada responden dan sering mengulangi atau membuat pertanyaan baru jika informan tidak memahami pertanyaan awal.
- 2) Waktu Wawancara yang Fleksibel, yakni pelaksanaan wawancara yang disesuaikan dengan jadwal masing-masing individu, baik dari waktu maupun tempatnya.
- 3) Wawancara sebagai Teknik Utama, yakni satu-satunya teknik wawancara yang dapat digunakan saat teknik lain tidak memungkinkan. Dalam hal ini kita dapat menginterpretasikan jawaban dan mengulang pertanyaan dengan kalimat berbeda jika jawaban tidak sesuai harapan.

Struktur wawancara bisa jadi tidak berstruktur atau berstruktur. Sebelumnya wawancara tidak berstruktur atau semi berstruktur banyak dilakukan (Holloway & Wheeler, 1996). Namun setelah banyak pertimbangan, kita perlu wawancara tambahan untuk melengkapi data

yang diperlukan.

Kedua yakni observasi lapangan dilakukan dengan kunjungan atau pengamatan langsung, baik secara formal maupun informal, untuk mengetahui realitas di lapangan. Hal ini bertujuan untuk memahami kondisi sebenarnya secara langsung dan pasti. Informasi yang diperoleh dari observasi meliputi ruang (tempat), pelaku, kegiatan, objek, perbuatan, kejadian atau peristiwa, waktu, dan perasaan. Observasi ini merupakan langkah awal menuju fokus perhatian yang lebih luas, yakni observasi partisipan (Denzin, 2009). Sebagian besar perhatian dalam penerapan studi kualitatif (Berg, 1989; Douglas, 1976; Glense & Pesjkin, 1992; Hammersley & Atkinson, 1983; Jorgensen, 1989; Lofland & Lofland, 1984) dalam Denzin (2009) lebih banyak terfokus pada observasi partisipan hingga kapasitasnya sendiri.

Observasi juga dilakukan untuk menyajikan gambaran realistik perilaku atau kejadian, menjawab pertanyaan, memahami perilaku manusia, dan melakukan evaluasi terhadap aspek tertentu. Bungin (2007) mengemukakan beberapa bentuk observasi antara lain observasi partisipasi, observasi tidak terstruktur, dan observasi kelompok tidak terstruktur. Observasi partisipasi adalah metode pengumpulan data melalui pengamatan di mana kita benar-benar terlibat dalam keseharian responden. Observasi tidak berstruktur dilakukan tanpa panduan observasi, melalui pengembangan kemampuan pengamatan kita terhadap suatu objek. Beberapa hal yang diperhatikan dalam observasi ini adalah pemetaan, jumlah dan durasi, intensitas respon, kontrol stimulus (memperhatikan perilaku yang diteliti), dan kualitas perilaku.

Observasi dilakukan di Pasar Modern pada berbagai waktu: pagi, siang, sore, dan malam hari. Pada waktu tertentu, penulis berada di pasar hampir sepanjang hari, dari pukul 09.30 hingga 21.00 WIB. Observasi ini bertujuan untuk mengamati kemanfaatan pasar modern bagi masyarakat, kegiatan parkir sepanjang hari, pergantian *shift* karyawan, frekuensi kunjungan, dan profil pengunjung berdasarkan kepentingan dan usia, serta kegiatan lain di sekitar Pasar Modern.

Ketiga, pengumpulan data historis dilakukan dengan merekam atau mencatat data sekunder berupa catatan-catatan dari dokumen administratif, catatan rapat, laporan studi, media massa, data statistik, dan lain-lain yang diperoleh dari instansi pemerintah atau lembaga terkait.

Pengumpulan data seperti ini dilakukan melalui pencarian dokumen. Sejumlah besar fakta dan data tersimpan dalam bahan dokumentasi, seperti surat-surat, catatan harian, laporan, dan foto. Secara detail, bahan dokumenter terbagi menjadi beberapa macam, yaitu kliping, dokumen pemerintah atau swasta, data di server dan flashdisk, data tersimpan di website, dan lain-lain.

Keempat, melakukan *Focus Group Discussion* (FGD), yaitu dengan mengumpulkan beberapa narasumber yang memahami betul konsep *Public Private Partnership* dan pelayanan publik. Pihak yang dipandang memahami fokus ini antara lain pihak pemerintah, pengusaha swasta, maupun organisasi sosial lain atau lembaga swadaya masyarakat. Dengan diskusi terfokus ini, kita nantinya dapat merangkum beberapa permasalahan dan pemecahan masalah yang dihadapi. Dalam proses penulisan buku ini, forum diskusi terfokus dilakukan dua kali. Pertama, di Ruang Asisten II Sekretariat Pemerintah Daerah Kota Bengkulu yang dihadiri oleh Asisten II Setda Kota Bengkulu, Kepala Bagian Kerja sama Daerah, Kasubag Kerja sama, Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan, dan Kepala Bagian Pasar pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Pada FGD awal ini, informasi yang digali meliputi filosofi dijalinnya kemitraan publik dengan privat, pihak-pihak yang kompeten, keuntungan dan kerugian kerja sama, kontribusi pihak swasta terhadap pemerintah daerah, dampak pembangunan pasar modern, dan faktor-faktor lain yang melatarbelakangi kebijakan pemerintah daerah dalam membangun infrastruktur pasar modern dengan bentuk kemitraan Build Operate Transfer. Diskusi ini juga berfungsi untuk konfirmasi data yang perlu penjelasan komprehensif dari berbagai pihak. Kedua, FGD selanjutnya dilakukan di ruang sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu. Materi yang didiskusikan mencakup berbagai aspek. Sudut pandang anggota dewan dicatat dan dianalisis terkait dengan masalah yang sudah terdefiniskan.

## Mengelola informasi

Mengelola informasi atau dalam hal ini dapat kita tanggap dengan analisis data, dilakukan secara utuh dengan memeriksa, mengkategorikan, memilah, atau mengkombinasikan kembali data untuk mendapatkan



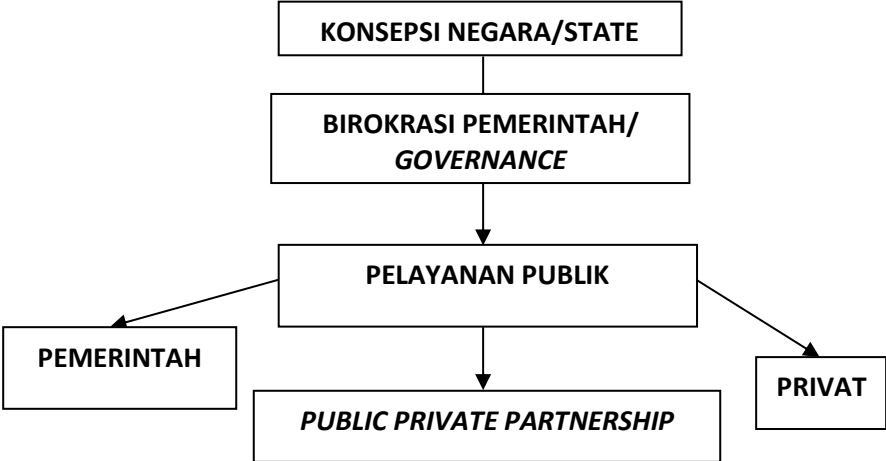
penjelasan, pembuktian, dan penilaian tentang karakteristik atau kondisi dari aspek-aspek yang sudah kita definisikan sebelumnya. Dengan data yang telah dikumpulkan melalui tiga metode tersebut, langkah selanjutnya adalah pengorganisasian dan dokumentasi. Hasil pengumpulan informasi tersaji dalam bentuk data dasar atau mentah dan laporan investigator. Melalui proses ini, berbagai temuan di lapangan dianalisis secara mendalam dengan jaminan kebenaran dan rangkaian pembuktian yang tertata runtut, mulai dari pertanyaan, variabel, sub-variabel, indikator, hasil-hasil studi, hingga hasil temuan (termasuk catatan jawaban informan di luar indikator yang muncul saat wawancara). Jawaban lain yang muncul menjadi pelengkap terhadap kemungkinan faktor lain yang timbul.

Analisis data adalah proses yang dimulai dari penafsiran terhadap data yang dikumpulkan, dan ini dilakukan setelah semua data berhasil diperoleh. Sharing dengan rekan sejawat yang memiliki latar belakang kemampuan analisis kualitatif terhadap hasil analisis data juga dapat dilakukan sebagai prosedur selanjutnya. Menurut Miles (1990), "*most serious and central difficulty in the issue of qualitative data is that methods of analysis are not well formulated,*" yang berarti bahwa kesulitan utama dalam analisis data kualitatif adalah metode analisis yang belum dirumuskan dengan baik. Untuk menghindari ketimpangan atau ketumpulan dalam analisis, kita dapat menganggap bahwa analisis data adalah proses mencari dan menganalisis data yang diperoleh dari wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi melalui cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkannya dalam unit-unit, melakukan sintesis, menyusun ke dalam pola, mengklarifikasi hal-hal penting, dan membuat kesimpulan sehingga menghasilkan hasil yang mudah dipahami. Artinya, analisis dilakukan berdasarkan data yang diperoleh kemudian dikembangkan sesuai dengan pola tertentu atau menjadi hipotesis. Pada satu sisi, analisis naratif adalah analisis yang tidak baku, hampir selalu intuitif, dan menggunakan istilah-istilah lokal yang diciptakan sendiri (Denzin, 2009).

Berdasarkan hal tersebut, proses analisis data dilakukan dengan mencakup tiga tahapan. Tahapan pertama adalah menentukan analisis fokus awal sebelum melakukan pencarian data di lapangan. Penetapan fokus ini memberikan panduan dalam pencarian data di lapangan. Tahapan kedua adalah analisis data di lapangan. Saat mencari data di lapangan,

secara simultan data yang diperoleh juga dianalisis. Jika ditemukan data yang kurang valid, data tambahan dapat digali seketika itu. Tahapan ketiga adalah analisis setelah pengumpulan data dari lapangan, yang mencakup beberapa analisis lanjutan. Analisis domain dilakukan untuk mendapatkan gambaran umum dan menyeluruh. Analisis taksonomi merupakan penjabaran rinci dari analisis domain melalui observasi terstruktur. Terakhir, analisis komponensial bertujuan untuk menggali ciri spesifik pada setiap data yang diperoleh.

Berikut merupakan pandangan tentang peran negara (*state*) yang menciptakan konsep birokrasi pemerintah atau tata kelola (*governance*) sebagai pelayan publik. Mengingat keterbatasan dalam penyediaan fasilitas publik, dibutuhkan kerja sama dengan pihak swasta, yang dikenal dengan istilah *Public Private Partnership*. Kemitraan ini melibatkan tiga pihak utama: pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.



Gambar 3.1. Pandangan Peran Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat

## Bab 5 Realita Infrastruktur Pasar Modern

### Pendirian Pasar Modern

Kota Bengkulu memiliki visi untuk mencapai masyarakat yang bermartabat dan makmur. Visi ini dijabarkan dalam dua aspek utama: Masyarakat Bermartabat dan Kota yang Makmur. Masyarakat Bermartabat berarti warga Kota Bengkulu memiliki harga diri yang tinggi dan berpegang pada ajaran serta nilai-nilai agama sebagai pedoman dalam hidup, dengan keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Sementara itu, Kota yang Makmur mencerminkan adanya infrastruktur yang memadai untuk mendukung semua aktivitas masyarakat serta kekuatan ekonomi yang berfungsi untuk meningkatkan kesejahteraan.

Kota Bengkulu, sebagai ibu kota provinsi, terletak di pesisir barat Pulau Sumatera, berbatasan langsung dengan Samudera Indonesia, dan berada pada koordinat  $3^{\circ}45' - 3^{\circ}59'$  LS dan  $102^{\circ}14' - 102^{\circ}22'$  BT, dengan luas wilayah 151,7 km<sup>2</sup>. Penduduk kota ini terdiri dari berbagai suku, termasuk Melayu, Jawa, Rejang, Serawai, Lembak, Bugis, Minang, dan Batak. Kota ini juga memiliki potensi wisata yang signifikan, meliputi wisata alam, sejarah, dan budaya.

Perkembangan ekonomi di Kota Bengkulu terlihat dari aktivitas di kawasan Pasar Minggu, yang mengalami pertumbuhan pesat dengan banyak pembangunan ruko di sekitarnya. Namun, kondisi Pasar Minggu masih kurang memadai sebagai pasar yang teratur, bersih, dan nyaman. Pemerintah Kota Bengkulu telah melaksanakan berbagai program untuk meningkatkan kondisi fisik dan fungsi kawasan, termasuk peremajaan dan penataan area tertentu.

Peremajaan kota adalah proses revitalisasi wilayah yang telah berkembang untuk meningkatkan produktivitas dan kegunaan area tersebut. Fungsi peremajaan kota melibatkan penguasaan, penataan, dan rehabilitasi atau rekonstruksi bagian-bagian kota yang rusak agar dapat digunakan sesuai dengan rencana kota yang ada.

Salah satu inisiatif Pemerintah Kota Bengkulu dalam program penataan dan peremajaan adalah pembangunan infrastruktur Pasar Tradisional Modern (PTM) di kawasan Pasar Minggu. Program ini bertujuan menggantikan bangunan pasar yang sudah tidak layak dengan fasilitas baru. Upaya ini diharapkan dapat menyegarkan dan meningkatkan kualitas lingkungan kota serta mendongkrak aktivitas ekonomi lokal di Kota Bengkulu. Pasar Minggu memiliki potensi besar yang bisa dimanfaatkan untuk meningkatkan ekonomi kawasan dan memberikan manfaat bagi masyarakat.

Kondisi kawasan Pasar Minggu saat itu dapat digambarkan sebagai berikut: secara fisik, terletak di area permukiman atau pusat perdagangan dengan sarana dan prasarana yang tidak memadai, kenyamanan lalu lintas terganggu, serta rawan kebakaran dan penyakit. Dari segi sosial, kelembagaan sosial cenderung pasif, kepedulian terhadap lingkungan minim, dan rawan terhadap kriminalitas. Secara ekonomi, terdapat keterbatasan dalam kesempatan kerja dan modal.

Kondisi ini, setelah diintegrasikan dengan prioritas program di sektor transportasi, kebersihan dan pertamanan, kependudukan, serta penataan bangunan dan lingkungan untuk mendukung sektor perdagangan di Kawasan Pasar Minggu Kota Bengkulu, mendorong dilakukannya penataan dan peremajaan kawasan melalui pembangunan Pasar Tradisional Modern (PTM) Kota Bengkulu.

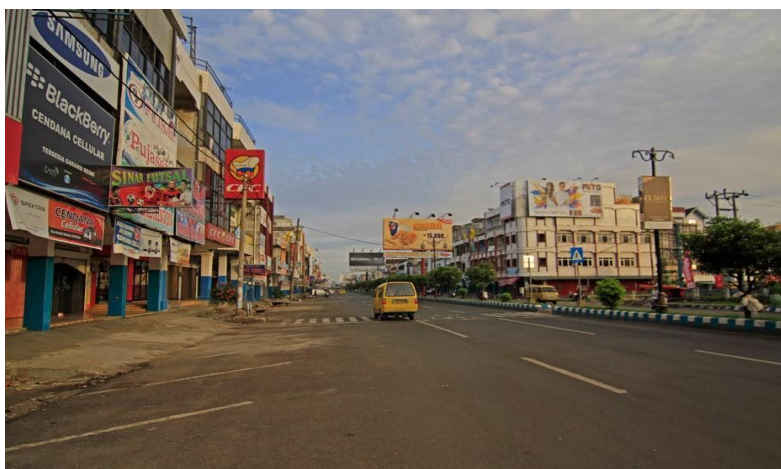
Pasar Modern merupakan hal yang relatif baru di Kota Bengkulu dan juga di Provinsi Bengkulu. Kehadiran pasar modern ini bertujuan untuk menyamakan posisi Kota Bengkulu dengan keramaian di luar provinsi. Sebelumnya, masyarakat melakukan belanja kebutuhan rumah tangga, elektronik, dan barang lainnya di toko-toko dan kios yang tersebar di berbagai wilayah Kota Bengkulu. Untuk kebutuhan sayur-mayur dan barang pokok, mereka berbelanja di pasar-pasar tradisional yang ada. Daftar pasar tradisional di Kota Bengkulu dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 5.1 Pasar Tradisional

No	Nama Pasar	Lokasi	Keterangan
1.	Pasar Barukoto	Kampung Cina	-
2	Pasar Panorama	Kecamatan Singaranpati	Pasar Percontohan
3	Pasar Minggu	Jl. Kz Abidin	Pusat Kota
4.	Pasar Pagar Dewa	Kecamatan Selebar	-
5	Pasar Bentiring	Kecamatan Teluk Segara	Belum optimal

Sumber: Dokumentasi pribadi

Kelima pasar tersebut masing-masing memiliki basis konsumen tersendiri, namun Pasar Minggu adalah yang paling ramai dan menjadi pusat pasar tradisional, berkat lokasinya di pusat kota dan fungsinya sebagai pusat perkulakan bagi pedagang dari luar kota di wilayah Provinsi Bengkulu. Pasar Minggu terletak di area yang berdampingan dengan pusat pertokoan di Jalan Suparpto, yang merupakan zona protokol di Kota Bengkulu. Di sekitar Pasar Minggu terdapat berbagai pertokoan, rumah toko, dan pedagang kaki lima. Dengan luas 90.000 meter, Pasar Minggu adalah pasar tradisional yang sangat dikenal oleh seluruh warga Provinsi Bengkulu. Pada awal berdirinya Kota Bengkulu, semua angkutan kota harus melewati area Pasar Minggu, sehingga hampir setiap orang di Kota Bengkulu pernah mengunjungi pasar ini. Jalan Suparpto adalah salah satu jalan yang dekat dengan Pasar Minggu. Gambaran mengenai pertokoan di Jalan Suparpto dapat dilihat pada deskripsi berikut.



Gambar 5.1 Pertokoan Jalan Suparpto

Foto ini diambil pada pagi hari pukul 6.00 WIB, ketika aktivitas perdagangan masih sepi. Jalan Suprpto, dengan panjang hanya 710 meter, telah menjadi pusat pertokoan sejak tahun 1980-an hingga tahun 2013. Bagi banyak orang yang mengunjungi Bengkulu, berjalan sepanjang Jalan Suprpto adalah pengalaman yang dianggap tidak lengkap tanpa melakukannya. Jalan ini berfungsi sebagai jalan utama atau protokol di Kota Bengkulu. Meskipun panjangnya hanya beberapa ratus meter, Jalan Suprpto menjadi pusat keramaian dan pertokoan yang menawarkan berbagai barang, mulai dari tekstil, onderdil, bahan bangunan, alat tulis, kuliner, alat olahraga, jasa travel, elektronik, mebel, hingga kebutuhan sehari-hari. Karena itu, jalan ini memenuhi hampir semua kebutuhan pengunjung, meskipun pilihan model dan jenis barang mungkin tidak terlalu bervariasi.

Pasar tradisional lain yang dikenal oleh masyarakat, termasuk di luar Kota Bengkulu, adalah Pasar Panorama. Terletak di sisi timur Kota Bengkulu, tepatnya di Kelurahan Panorama Kecamatan Singaran Pati, pasar ini direnovasi menjadi Pasar Percontohan Nasional pada tahun 2011. Renovasi ini didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan peluncurannya dilakukan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Mari Elka Pangestu, pada tahun yang sama. Kondisi Pasar Panorama dapat dilihat dalam gambar berikut.



Gambar 5.2 Pasar Tradisional Percontohan Panorama

Pasar tradisional lainnya yang terletak dekat pantai adalah Pasar Barukoto. Pasar ini menawarkan berbagai kebutuhan belanja seperti sayur mayur dan bahan mentah untuk memasak. Terletak di ujung barat Kota Bengkulu, tepatnya di Kelurahan Malabro, Kecamatan Teluk Segara, Pasar Barukoto berada sekitar 500 meter dari bibir pantai. Gambar Pasar Barukoto dapat dilihat pada berikut ini:



Gambar 5.3 Pasar Barukoto

Meskipun Kota Bengkulu memiliki lima pasar tradisional, pertumbuhan penduduk yang pesat mengarah pada meningkatnya permintaan masyarakat akan pasar modern, serupa dengan yang ada di kota-kota lain di sekitar Provinsi Bengkulu. Banyak warga yang berharap memiliki pasar modern yang dapat menyediakan berbagai kebutuhan, baik yang biasanya ada di pasar tradisional maupun di toko-toko. Keberadaan pasar modern dianggap sebagai keharusan untuk memenuhi tuntutan sebuah kota yang berkembang. Pasar modern ini menarik pengunjung tidak hanya dari Kota Bengkulu tetapi juga dari kabupaten-kabupaten sekitarnya seperti Seluma, Manna, Kaur, Benteng, Curup, Kepahiang, Ipuh, Mukomuko, dan Argamakmur, yang semuanya berada di Provinsi Bengkulu. Mengingat bahwa seluruh kota dan kabupaten di provinsi ini belum memiliki pasar modern, keberadaan pasar modern di Kota Bengkulu memberikan daya tarik tersendiri. Pasar Tradisional Modern, yang

menggabungkan elemen pasar tradisional dan pasar modern, terletak di sebelah barat Pasar Minggu, dengan lahan yang saat ini disediakan untuk pengembangan lebih lanjut. Konsep perpaduan ini menjadi ciri khas dari Pasar Tradisional Modern (PTM). Gambar Pasar Tradisional Modern dapat dilihat berikut ini:



Gambar 4.4. Pasar Tradisional Modern

Pasar Tradisional Modern mengintegrasikan elemen pasar tradisional dengan desain tata ruang yang modern dan teratur. Terletak di sebelah barat Pasar Minggu dan sekitar 300 meter dari pusat pertokoan di Jalan Suprpto, PTM berdekatan dengan Mega Mall. Lokasi ini menampilkan kombinasi antara elemen tradisional dan modern.





Gambar 5.5 Mega Mall (Pasar Modern)

Mega Mall direncanakan akan dilengkapi dengan hotel bintang lima, namun pembangunan oleh investor belum terlaksana hingga saat ini. Selain itu, Pasar Modern Bengkulu Indah Mall (BIM), yang berganti nama menjadi Bencoolen Mall pada pertengahan 2012, terletak di tepi Pantai Panjang, seperti yang terlihat pada gambar berikut.



Gambar 5.6 Bencoolen Mall

## Gagasan Pasar Modern

Inisiatif pendirian Pasar Modern diprakarsai oleh Walikota Bengkulu periode 2002–2007. Tujuan utama dari pembangunan pasar modern ini adalah untuk mempermudah masyarakat Kota Bengkulu dalam memenuhi berbagai kebutuhan mereka dalam satu lokasi. Selain itu, pasar modern diharapkan dapat merangsang pertumbuhan ekonomi dengan menyediakan stimulus bagi perekonomian di sekitar area tersebut. Pembangunan pasar modern ini diharapkan dapat meningkatkan ekonomi masyarakat, terbukti dengan meningkatnya jumlah pedagang kecil yang berjualan di sekitar pasar modern.

## Tuntutan Kemajuan

Secara geografis, Kota Bengkulu menghadapi tantangan karena tidak memiliki sumber daya alam seperti perkebunan, persawahan, hutan, atau kawasan industri. Satu-satunya sumber daya yang ada adalah laut yang luas, yang hingga saat ini belum dimanfaatkan secara optimal. Sebagian besar penduduk Kota Bengkulu adalah Pegawai Negeri Sipil. Dengan kondisi ini, Kota Bengkulu tidak memerlukan lahan tambahan, tetapi lebih membutuhkan fasilitas umum untuk memenuhi kebutuhan penduduknya.

Seiring dengan kebutuhan akan fasilitas umum, seperti pasar modern, keberadaannya menjadi penting sebagai pelengkap infrastruktur pemerintah. Peningkatan jumlah penduduk memaksa pemerintah untuk menyediakan infrastruktur yang memadai. Daerah yang sudah memiliki pasar modern dianggap telah mengikuti perkembangan zaman, mengingat pasar modern sudah tersebar di berbagai kota di seluruh Indonesia. Daerah yang berkembang biasanya memiliki pertumbuhan penduduk yang tinggi, disertai dengan tingkat kesejahteraan masyarakat yang baik. Indikator kesejahteraan masyarakat adalah terpenuhinya kebutuhan dasar dan kebutuhan tambahan. Dengan meningkatnya pendapatan masyarakat, perlu adanya fasilitas seperti pasar, pertokoan, dan pusat perbelanjaan untuk memfasilitasi perputaran ekonomi. Tingginya perputaran ekonomi menunjukkan dinamika ekonomi yang positif, dengan pergeseran cepat antara penawaran dan permintaan menandakan kemajuan.

Pasar Swalayan adalah salah satu indikator kemajuan, menyediakan berbagai kebutuhan rumah tangga seperti pangan, sandang, elektronik, hiburan, dan lainnya dalam satu tempat. Pasar Swalayan menampilkan produk secara terbuka dengan pengaturan yang terstruktur dan label harga yang jelas, memungkinkan konsumen untuk memilih dan membandingkan harga. Keterbukaan ini memberikan kebebasan kepada konsumen untuk menilai kemampuan belanja mereka sendiri, sementara manajemen fokus pada pelayanan dan perlindungan konsumen.

## Dasar Hukum Penyediaan Infrastruktur Publik

Untuk mewujudkan program pemerintah dan memenuhi harapan masyarakat dalam penyediaan layanan publik, pemerintah daerah melakukan studi kelayakan guna menilai apakah pembangunan pasar modern di Kota Bengkulu layak dilakukan. Studi ini mencakup penentuan kebijakan yang akan diterapkan serta pertimbangan rasional untuk merealisasikannya. Ini juga melibatkan penetapan pedoman dan langkah-langkah yang harus diambil oleh Pemerintah Daerah.

Dalam pelaksanaan pembangunan, penting untuk mematuhi peraturan dan ketentuan hukum yang berlaku, baik di tingkat pusat maupun daerah. Beberapa peraturan yang relevan meliputi:

- a) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi.
- b) Peraturan Pemerintah RI Nomor 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi.
- c) Peraturan Presiden RI Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- d) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 45/PRT/M/2007 tentang Pedoman Teknis Pembangunan Bangunan Gedung Negara.
- e) Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 339/KPTS/M/2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Jasa Konstruksi oleh Instansi Pemerintah.
- f) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 43/PRT/M/2007 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Jasa Konstruksi.

Selain itu, dalam kerja sama antara pemerintah dan swasta atau badan hukum lainnya dalam pelayanan publik, harus mempertimbangkan beberapa hal sesuai dengan Penjelasan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah.

1. Suatu pelayanan publik tidak dapat disediakan oleh pemerintah daerah karena pemerintah daerah terkendala dengan sumber daya keuangan daerah atau keahlian.
2. Pelibatan badan hukum diyakini dapat meningkatkan kualitas pelayanan atau/dan mempercepat pembangunan daerah serta dapat meningkatkan pendapatan asli daerah dibandingkan bila ditangani sendiri oleh pemerintah daerah.
3. Ada dukungan dari pihak konsumen/pengguna pelayanan publik tersebut atas keterlibatan badan hukum.
4. Keluaran dari pelayanan publik tersebut dapat terukur dan terhitung tarifnya, sehingga biaya penyediaan pelayanan publik tersebut dapat tertutupi dari pemasukan tarif.
5. Ada badan hukum yang sudah mempunyai “*track-record*” baik dalam bekerja sama dengan pemerintah daerah.
6. Ada peluang terjadinya kompetisi dari badan hukum yang lain.
7. Tidak ada peraturan yang melarang badan hukum untuk terlibat dalam pelayanan publik tersebut.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah, bentuk-bentuk kerja sama dapat dikategorikan dalam empat kelompok utama, yaitu: (a) Kontrak Pelayanan, (b) Kontrak Bangun, (c) Kontrak Rehabilitasi, dan (d) Kontrak Patungan. Berikut adalah penjelasan masing-masing kategori:

#### 1. Kontrak Pelayanan

Kontrak pelayanan terdiri dari beberapa jenis, yaitu Kontrak Operasional/Pemeliharaan, Kontrak Kelola, Kontrak Sewa, dan Kontrak Konsesi, masing-masing dengan ciri khasnya sendiri. Kontrak Operasional/Pemeliharaan melibatkan pemerintah daerah yang menyewakan operasional atau pemeliharaan fasilitas pelayanan publik kepada badan usaha. Model ini dapat diterapkan pada

berbagai jenis pelayanan publik dan menawarkan keuntungan seperti peningkatan efisiensi dan kualitas layanan, penghematan biaya, serta fleksibilitas dalam kerja sama. Namun, ada kekurangan seperti berkurangnya kontrol dari pemerintah daerah dan kemungkinan biaya tak terduga jika badan hukum gagal dalam menjalankan kontrak.

Kontrak Kelola adalah bentuk kerja sama di mana pemerintah daerah menyerahkan pengelolaan sarana atau prasarana publik kepada pihak swasta. Keuntungannya termasuk pengurangan beban pmda dalam pemeliharaan sarana dan efisiensi biaya pengelolaan. Namun, kelemahannya adalah hilangnya hak monopoli pemerintah dalam mengelola aset strategis dan kemungkinan proyek menjadi tidak menguntungkan setelah masa penyerahan hak.

Kontrak Sewa melibatkan pihak swasta yang menyewakan fasilitas infrastruktur kepada pemerintah daerah untuk dioperasikan dan dipelihara selama periode tertentu, biasanya saat pemerintah daerah menghadapi kendala anggaran. Kelebihan dari model ini termasuk penyediaan fasilitas yang lebih cepat untuk masyarakat, pengurangan biaya anggaran daerah, serta potensi merangsang investasi. Namun, kekurangan dari kontrak sewa adalah hilangnya hak monopoli dalam pembangunan dan pengelolaan fasilitas, serta kemungkinan pihak swasta menaikkan biaya atau hanya tertarik pada proyek dengan nilai ekonomi tinggi.

Kontrak konsesi adalah bentuk kerja sama di mana pihak swasta diberikan hak dan tanggung jawab untuk mengelola sebagian atau seluruh sistem infrastruktur tertentu. Ini termasuk operasional, pemeliharaan, serta penyediaan layanan kepada masyarakat dan modal kerja. Model ini biasanya diterapkan untuk infrastruktur yang terintegrasi dalam satu kawasan dengan periode pengelolaan yang panjang, sering kali lebih dari 25 tahun. Meskipun memiliki keuntungan seperti kerja sama lainnya, kontrak konsesi juga menghadapi kelemahan, yaitu potensi penurunan kualitas infrastruktur setelah masa penyerahan serta kemungkinan bahwa kinerja keuangan badan hukum yang buruk dapat menambah beban pada anggaran publik.

## 2. Kontrak Bangun

Kontrak Bangun Guna Serah adalah bentuk kerja sama di mana badan usaha atau swasta memperoleh hak untuk membiayai dan membangun suatu infrastruktur. Setelah itu, mereka mengelola fasilitas tersebut dan menarik biaya selama periode tertentu untuk mendapatkan kembali investasi serta keuntungan yang wajar. Setelah periode tersebut berakhir, hak kepemilikan diserahkan kepada pemerintah daerah. Bentuk kerja sama ini dapat digunakan untuk menyediakan fasilitas dasar seperti jalan, pengelolaan sampah, air bersih, dan taman. Keuntungannya adalah pemerintah daerah tidak perlu mengeluarkan modal awal, hanya memberikan izin. Namun, ada risiko bahwa aset yang diterima setelah periode berakhir mungkin sudah tidak berharga atau rusak, dan pemerintah mungkin harus menangani masalah seperti pembebasan lahan.

Kontrak Bangun Serah Guna melibatkan badan usaha yang bertanggung jawab untuk membangun dan membiayai fasilitas, lalu menyerahkannya kepada pemerintah daerah setelah selesai. Pemerintah daerah kemudian menyerahkan kembali fasilitas tersebut untuk dikelola oleh badan usaha selama waktu tertentu, memungkinkan badan usaha mendapatkan kembali modal dan keuntungan. Keuntungannya termasuk penggunaan anggaran publik untuk keperluan lain, pemerintah tetap memiliki aset, dan efisiensi biaya pembangunan serta operasi. Namun, kelemahan serupa dengan bentuk kerja sama lainnya, termasuk potensi risiko dan masalah kontrak.

Kontrak Bangun Sewa Serah memungkinkan badan hukum atau swasta membangun dan membiayai infrastruktur. Pemerintah daerah kemudian menyewa fasilitas tersebut melalui perjanjian sewa beli selama periode tertentu dan mendapatkan kepemilikan setelah kontrak berakhir. Kelemahannya adalah pemerintah mungkin kehilangan potensi pendapatan dari aset dan bisa menghadapi biaya tinggi jika badan hukum menetapkan keuntungan yang terlalu tinggi untuk mengatasi risiko kegagalan proyek.

### 3. Kontrak Rehabilitasi

Kontrak Rehabilitasi Kelola dan Serah melibatkan pemerintah daerah yang mengontrakkan badan hukum untuk memperbaiki fasilitas publik yang ada. Setelah perbaikan, badan usaha tersebut mengelola fasilitas untuk jangka waktu tertentu sesuai perjanjian, dan setelah memperoleh kembali modal serta keuntungan yang wajar, fasilitas tersebut diserahkan kembali kepada pemerintah. Bentuk kerja sama ini bisa diterapkan untuk fasilitas dasar seperti jalan, pengelolaan sampah, air bersih, taman, dan bandara.

Kontrak Bangun Tambah Kelola dan Serah memberikan hak kepada badan hukum untuk menambah fasilitas pada infrastruktur publik yang sudah ada. Badan hukum kemudian mengelola fasilitas tambahan tersebut hingga mencapai pengembalian modal dan keuntungan yang wajar, setelah itu fasilitas diserahkan kembali kepada pemerintah daerah. Kontrak Patungan adalah kerja sama di mana pemerintah daerah dan badan usaha membentuk sebuah badan hukum patungan, seperti perseroan, untuk membangun atau mengelola aset yang dimiliki oleh badan hukum tersebut. Kegiatan dan operasional menjadi tanggung jawab perusahaan patungan.

### *Memorandum Of Understanding (MoU) Pendirian Pasar Modern*

Pembangunan Pasar Modern di Kota Bengkulu melibatkan proses perumusan kebijakan yang cukup intensif, dengan berbagai pihak berdebat untuk mewujudkan keinginan masyarakat serta program pemerintah terkait pembangunan kota. Kesepakatan kerja sama tersebut dituangkan dalam dua *Memorandum of Understanding (MoU)*. Pertama, MoU nomor 640/228/B.VII mengenai Pembangunan Pasar Semi Tradisional Terpadu Pasar Minggu Kota Bengkulu. MoU ini ditandatangani oleh H.A. Chalik Efendie, SE, Walikota Bengkulu (2002–2007) mewakili pemerintah kota, dan Wahyu Laksono mewakili CV Dwisaha Selaras Abadi sebagai investor. Nilai kontrak untuk Pembangunan Pasar Tradisional Modern adalah Rp 37.500.000.000 (tiga puluh tujuh miliar lima ratus juta rupiah) dan Pembangunan Mega Mall sebesar Rp 87.500.000.000 (delapan puluh tujuh miliar lima ratus juta rupiah).

Kedua, MoU nomor 19/KD/VI.2006 mengenai Perjanjian Kerja sama Pembangunan, Pengelolaan, dan Penyerahan Kembali Resort Pantai Panjang Bengkulu (*Build, Operate and Transfer/BOT*). MoU ini ditandatangani oleh H.A. Chalik Effendie, Walikota Bengkulu, dan Jebri Kartawijaya, Direktur PT Impian Bengkulu Indah, dengan PT Impian Bengkulu Indah sebagai investor. Meskipun nilai kontrak untuk pembangunan BIM tidak disebutkan dalam MoU ini, disebutkan bahwa semua biaya pembangunan ditanggung sepenuhnya oleh pihak kedua, termasuk biaya terkait proyek.

### Alasan Pendukung

Pembangunan ekonomi masyarakat dapat dicapai dengan memenuhi kebutuhan masyarakat melalui penyediaan infrastruktur layanan publik. Keberadaan pasar modern dapat mendorong pertumbuhan ekonomi di sekitarnya dengan menciptakan lapangan kerja dan mengurangi tingkat pengangguran. Selain itu, pasar modern juga berfungsi sebagai tempat rekreasi bagi berbagai kalangan, seperti orang tua, remaja, dan anak-anak, yang dapat berbelanja sambil berwisata. Pasar modern memberikan kesempatan kepada mereka yang belum pernah mengunjungi pusat perbelanjaan seperti *mall* atau supermarket untuk belajar bagaimana memilih dan membeli barang secara mandiri langsung dari kasir, menawarkan pengalaman baru bagi mereka yang belum familiar dengan konsep tersebut.

### Negosiasi Dengan Legislatif

Ketika gagasan pembangunan Pasar Modern di Bengkulu disampaikan kepada DPRD, banyak anggota dewan menentangnya dengan alasan bahwa Kota Bengkulu belum saatnya membangun mercusuar seperti pasar modern. Mereka berpendapat bahwa fokus utama seharusnya adalah membangun ekonomi rakyat berbasis potensi daerah. Penolakan ini didasari oleh pandangan bahwa ekonomi masyarakat Bengkulu masih tergolong rendah, dan pemerintah daerah belum mampu membangun gedung bernilai miliaran rupiah. Selain itu, tokoh masyarakat dan ilmuwan berpendapat bahwa pasar modern cenderung memperkaya sebagian kecil pelaku ekonomi, sementara pasar tradisional lebih banyak memberi



manfaat kepada masyarakat luas dengan menyediakan kesempatan berdagang.

Mantan Ketua DPRD juga mengemukakan bahwa untuk memajukan Kota Bengkulu, perlu ada bangunan yang dapat merangsang pembangunan ekonomi masyarakat sehingga kesejahteraan mereka meningkat. Ia menyatakan bahwa bangunan pasar modern memang perlu, tetapi jangan terlalu banyak karena akan mematikan pasar tradisional. Pembangunan mall harus dipertimbangkan dengan matang, baik dari segi untung maupun rugi. Pendapat ini menunjukkan dukungan terhadap pembangunan pasar modern asalkan mempertimbangkan untung ruginya secara matang. Jumlah pasar modern pun harus dibatasi agar pasar tradisional tetap berfungsi. Mantan Ketua Komisi C yang menangani pengawasan pembangunan saat itu (2004) yang juga merupakan mantan Wakil Ketua DPRD tahun 1999-2004, mengungkapkan bahwa untuk memajukan Kota Bengkulu memang perlu dibangun Pasar Modern yang berorientasi pada peningkatan ekonomi masyarakat. Menurutnya, secara prinsip ia setuju, tetapi pasar tradisional tidak boleh dimatikan. Pemerintah harus terus membina pedagang pasar tradisional. Pasar modern bisa berjalan sendiri dan melaporkan keuntungannya.

Argumen ini menjadi tantangan awal bagi rencana pembangunan pasar modern atau mall. Ada pihak yang mendukung, tetapi ada juga yang menolak dengan alasan bahwa prioritas utama adalah pembangunan ekonomi kerakyatan. Salah satu anggota dewan berpendapat bahwa yang penting sekarang adalah membangun ekonomi masyarakat kecil dan membantu pedagang kecil. Ia menyatakan bahwa pembangunan pasar tradisional dengan sarana yang layak, tempat yang rapi, dan situasi yang nyaman bagi para pedagang adalah prioritas utama, sementara pasar modern bisa dipikirkan nanti.

Namun demikian, Walikota sebagai pejabat politis ingin mewujudkan pembangunan ekonomi rakyatnya sambil menata kota agar menjadi maju dan menarik di mata masyarakat luar Kota Bengkulu. Oleh karena itu, solusi yang ditemukan adalah menggandeng pihak swasta sebagai investor. Semua argumen dan hasil negosiasi dengan berbagai pihak ini disampaikan oleh Walikota kepada legislatif untuk

dipertimbangkan. Tarik ulur dan silang pendapat mewarnai setiap rapat dengar pendapat eksekutif dengan legislatif, yang menyebabkan beberapa penolakan dari sebagian anggota dewan. Namun, masih ada beberapa anggota dewan yang menerima ide dari pemerintah daerah tersebut dan memberi kesempatan lebih lanjut untuk menyusun proposal studi kelayakan (*feasibility study*). Anggota dewan akan mendengar aspirasi masyarakat terlebih dahulu sambil mempelajari proposal dari Pemerintah Kota.

## Negosiasi dengan Swasta

Pihak swasta merupakan pihak yang selalu mengutamakan profitabilitas dibandingkan dengan kinerja. Dalam konteks pengembangan usaha, kinerja menjadi prioritas berikutnya setelah mempertimbangkan profitabilitas. Analisis ekonomi dilakukan oleh pihak swasta untuk menghitung nilai *break-even point*, sehingga membutuhkan waktu yang cukup lama bagi mereka dalam merespons tawaran dari pemerintah daerah. Studi kelayakan pertama kali dilakukan oleh pihak swasta, namun akhirnya hanya PT Impian Bengkulu Indah (IBI) yang siap membangun Bengkulu Indah Mall dan PT Dwisaha Selaras Abadi yang berminat membangun Pasar Semi Tradisional Terpadu yang terdiri dari Pasar Tradisional Modern (PTM) dan Mega Mall.

Pihak swasta yang berminat terhadap kemitraan ini terlebih dahulu membuat studi kelayakan dan melakukan survei agar investasi yang dilakukan tidak mengalami kekecewaan di kemudian hari. Pihak manajemen Bencoolen Mall menyatakan bahwa banyak hal yang harus mereka kaji terkait kerja sama dengan pemerintah daerah ini. Mereka adalah pengusaha, sehingga orientasi utama yang mereka kedepankan adalah kembalinya modal yang ditanam dengan perolehan pendapatan.

Pihak manajemen Pasar Tradisional Modern/Mega Mall menyatakan bahwa untuk melakukan kemitraan bisnis dengan Pemkot harus dipertimbangkan jangka panjang. Jika jangka pendek, modal tidak akan kembali. Oleh karena itu, jika pengelolaan dilakukan oleh pihak mereka dalam jangka panjang, maka diperkirakan modal kerja akan kembali.

Mereka mengharapkan keuntungan dan Pemerintah juga akan mendapatkan keuntungan dari bagi hasil yang disepakati.

## Negosiasi Dengan Pemerintah Pusat

Berbagai upaya dilakukan untuk memperoleh kucuran dana dalam rangka mengembangkan ekonomi masyarakat perkotaan. Dialog antara pemerintah daerah dengan instansi pemerintah pusat terkait solusi untuk mengembangkan Kota Bengkulu selalu diwarnai dengan kegagalan dari tahun ke tahun. Namun, pada penghujung masa jabatan DPRD dan pertengahan masa jabatan Walikota pada tahun 2004, pemerintah pusat menyarankan untuk melakukan kemitraan dengan swasta, karena pusat tidak memiliki dana untuk pembangunan pasar modern saat itu. Dengan konsep *Public Private Partnership*, pemerintah daerah dan swasta diberi kesempatan untuk melakukan kerja sama kemitraan yang saling menguntungkan dan berjangka panjang. Kontribusi pemerintah pusat hanyalah dalam bentuk payung hukum, bukan pendanaan. Pemerintah pusat hanya memberikan penjelasan tentang Peraturan Menteri Dalam Negeri yang memberi kesempatan kepada pemerintah daerah untuk menjalin kerja sama dengan pihak ketiga dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Ketua Bappeda menjelaskan bahwa sesuai dengan Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, dalam Pasal 32 terdapat ketentuan bahwa kepemilikan Barang Milik Daerah, termasuk aset pasar modern, dapat dilakukan oleh pemerintah daerah melalui sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, bangun serah guna, dan bangun serah guna serah. Dari pendapat tersebut, dapat dipahami bahwa pemerintah pusat tidak memberikan bantuan sarana fisik untuk pasar modern, tetapi memberikan jalan keluar berupa payung hukum untuk menyelenggarakan kerja sama kemitraan dengan pihak ketiga yang mampu membangun Kota Bengkulu.

## Pengelolaan Pasar Modern

BIM, yang sejak pertengahan tahun 2012 berganti nama menjadi Bencoolen Mall, merupakan salah satu pasar modern di Bengkulu.

Terletak di sebelah Samudra Indonesia (lautan luas), pasar modern ini adalah yang pertama di Bengkulu dan mulai beroperasi pada tahun 2008. Dengan dua lantai, lokasinya berada di pinggir pantai panjang Kota Bengkulu, yang masih termasuk wilayah kota sehingga mudah diakses dan terjangkau. Bencoolen Mall memiliki semboyan khusus, yaitu "*One stop shopping with family*," yang berarti di satu tempat ini, pengunjung dapat berbelanja apa saja bersama keluarga.

### **Fasilitas yang Disediakan**

Mega Mall menawarkan berbagai fasilitas, antara lain: (1) KFC Mega Mall, sebuah restoran cepat saji yang menjual produk ayam goreng Kentucky Fried Chicken dan menempati salah satu ruang di pasar modern; (2) Franchise Hypermart BIM, yang menyediakan kebutuhan pokok sehari-hari seperti sembako, peralatan elektronik, hadiah, peralatan dapur, mebel, pakaian, makanan, dan kebutuhan lain yang relatif dibutuhkan oleh setiap keluarga; (3) VIP Inul Vista BIM, sebuah tempat karaoke keluarga yang memberi kesempatan bagi keluarga atau individu untuk bernyanyi dan menikmati hiburan musik melalui media audio visual; (4) Solaria Mega Mall, sebuah restoran yang menyajikan menu khusus dan menyediakan makanan serta minuman yang langsung dihidangkan; dan (5) Cinema 21 BIM, sebuah bioskop yang terdiri dari empat gedung pertunjukan, menampilkan berbagai film hiburan, komedi, *action*, dan lainnya, sebagai sarana hiburan bagi anak-anak, remaja, dan orang tua.

Menggunakan sistem *Public Private Partnership*, Bencoolen Mall, yang awalnya dikenal sebagai Bengkulu Indah Mall (BIM), menjadi milik investor PT Impian Bengkulu Indah selama 30 tahun pertama. Setelah itu, semua aset yang ada sesuai perjanjian kemitraan akan diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah. Dalam pembangunan Bengkulu Indah Mall (BIM) atau Bencoolen Mall, dijelaskan oleh pihak BIM bahwa terdapat dua objek tanah yang digunakan: separuh lahannya merupakan hak milik PT Impian Bengkulu Indah, dan separuh lainnya merupakan hak milik Pemerintah Kota Bengkulu. Aturan kerja sama ini berlangsung selama 30 tahun masa perjanjian, dan setelah 30 tahun berakhir, seluruh aset akan menjadi hak milik Pemerintah Daerah.

## Pemeliharaan

Selama masa pengelolaan oleh pihak swasta, pemeliharaan dikelola oleh manajemen Pasar Modern, dengan masing-masing pemilik toko atau pelataran yang disewa turut bertanggung jawab atas pemeliharaan tersebut. Pemeliharaan ini akan beralih kepada pemerintah daerah ketika aset diserahkan oleh pihak swasta. Dana pemeliharaan infrastruktur Bencoolen Mall sepenuhnya menjadi tanggungan pihak manajemen Bencoolen Mall dan berasal dari dana internal. Pemerintah Kota Bengkulu tidak menganggarkan dana untuk pemeliharaan pasar modern, melainkan hanya untuk pasar tradisional. Y, selaku *Public Relation* Bencoolen Mall, menjelaskan bahwa dana pemeliharaan sepenuhnya berasal dari pengelola pusat, dan Bencoolen Mall hanya mengajukan permintaan yang kemudian dialokasikan oleh pusat. Dana tersebut digunakan untuk pemeliharaan, penataan ruang, penyediaan fasilitas publik lainnya, serta pembangunan infrastruktur baru.

Besarnya alokasi dana yang diberikan pengelola pusat ke Bencoolen Mall tidak disebutkan mengingat ini adalah rahasia perusahaan dan dapat berisiko bagi karyawan jika memberitahukan kepada pihak luar, dengan sanksi yang cukup berat. Pihak manajemen Mega Mall juga memberikan jawaban serupa mengenai dana pemeliharaan. General Manager Mega Mall (J) menyatakan bahwa keuntungan yang diperoleh dari penjualan dilaporkan ke pengelola pusat, dan alokasi pengeluaran Mega Mall meliputi gaji pegawai/karyawan, pemeliharaan infrastruktur, penyediaan suprastruktur, renovasi, dan pembangunan infrastruktur baru. Pengeluaran di luar itu sangat sulit dilakukan tanpa peninjauan dari pengelola pusat.

Berbagai upaya telah dilakukan untuk mendapatkan informasi tentang besarnya dana yang dikeluarkan, tetapi selalu mengalami kesulitan. Bahkan dengan pertanyaan berbeda yang bertujuan untuk mengetahui dana pemeliharaan, jawaban tetap sama yaitu nominalnya tidak pasti dan tergantung pada dana yang diajukan. Kewenangan manajemen hanya terbatas pada operasional bagian pelayanan.

Kebersihan di Pasar Modern dikelola melalui sistem alih kelola (*outsourcing*), yang membuat proses ini lebih efisien dan efektif. Selain kebersihan, sektor lain yang dialihkelolakan meliputi keamanan dan parkir. Keamanan mencakup penciptaan kondisi nyaman bagi pengunjung, antisipasi terhadap kriminal dan kerusakan, serta penjagaan barang-barang

siang dan malam hari. Parkir diatur untuk tata letak kendaraan dan lalu lintas, tetapi tidak untuk penitipan kendaraan. Kejahatan pencurian kendaraan diminimalisir melalui penggunaan karcis parkir, di mana pengendara yang tidak dapat menunjukkan karcis saat keluar area parkir harus menunjukkan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK). Untuk mengantisipasi tindak kriminalitas, manajemen juga menjalin kerja sama dengan pihak kepolisian. Alasan manajemen melakukan *outsourcing* untuk kebersihan, keamanan, dan parkir adalah efisiensi. Y dari Bencoolen Mall menjelaskan bahwa *outsourcing* dilakukan untuk pekerjaan kebersihan, keamanan, dan parkir, karena hal ini memberikan efisiensi pada anggaran dengan upah buruh yang relatif murah.

Pemerintah Kota Bengkulu tidak terlibat dalam pemeliharaan atau maintenance Pasar Modern, tetapi hanya memberikan pengawasan terkait dampak lingkungan, pemberian izin usaha, dan kemungkinan perluasan lahan. Selain itu, pemerintah juga memantau agar tidak terjadi eksploitasi terhadap tenaga kerja, seperti pembayaran di bawah Upah Minimum Regional, pekerjaan yang melebihi kemampuan manusia, dan masalah ketenagakerjaan lainnya. Berikut adalah tabel yang memaparkan tentang maintenance infrastruktur, kebersihan, keamanan, parkir, dan pengawasan pengelolaan manajemen Pasar Modern:

Tabel 5.2 Pengelolaan *Maintenance* Infrastruktur dan Pengawasan Layanan Publik

Kegiatan	Pemerintah	Swasta/Mall
Pemeliharaan (Maintenance) Infrastruktur	Tidak terlibat	Sepenuhnya menjadi tanggung jawab/kewajiban manajemen, mencakup renovasi, tata ruang, pembangunan infrastruktur baru
Kebersihan	Tidak terlibat	<i>Outsourcing</i>
Keamanan	Tidak terlibat	Kerja sama dengan aparat kepolisian
Parkir	Pemerintah menerbitkan perda tentang Retribusi Parkir/kendaraan	<i>Outsourcing</i> dan Mesin
Pengawasan	Pemerintah melakukan pengawasan dampak lingkungan, penerbitan izin izin usaha, pengawasan ketenagakerjaan	Mutu internal

Sumber: Dokumentasi pribadi

Dari tabel tersebut, terlihat bahwa manajemen Pasar Modern sepenuhnya dikelola oleh pihak swasta. Semua dana pemasukan dari pasar modern dikelola sendiri oleh manajemen, sementara pemerintah hanya memantau saja. Sebenarnya, kewenangan negara sangat kuat untuk mengatur agar semua pemasukan negara dapat termonitor oleh pemerintah daerah. Menurut keterangan dari pengelola BIM dan PTM, semua dana yang telah masuk di Pasar Modern tersebut digunakan lagi untuk kebersihan dan pemeliharaan fasilitas publik lainnya. Keterlibatan pemerintah daerah hanya pada pengawasan yang sifatnya eksternal, seperti ketenagakerjaan, izin usaha, dan upaya perluasan. Pengawasan yang dilakukan pemerintah daerah hanya sebatas pengawasan aset.

Dana yang diterima manajemen dialokasikan untuk pengamanan, kebersihan, dan parkir. Dalam melaksanakan tugas keamanan, kebersihan, dan parkir kendaraan bermotor, manajemen menawarkan kepada pihak ketiga sebagai pengelola. Pola yang diterapkan adalah *outsourcing*, yang memungkinkan efisiensi dijalankan dengan baik. Begitu juga dengan tenaga kerja di ketiga bidang tersebut dapat dipacu optimalisasi pekerjaannya. Namun, efisiensi yang dilakukan oleh swasta berarti keuntungan yang diperoleh akibat *outsourcing* menjadi keuntungan swasta, bukan keuntungan pemerintah. Posisi seperti ini secara perlahan menyebabkan kewibawaan pemerintah daerah berkurang di mata masyarakat.

## Struktur Lembaga

Bencoolen Mall telah mengembangkan dirinya dengan mengikuti kebutuhan konsumen, bahkan merubah nama menjadi Bencoolen City Superblock dengan tujuan menjadi pusat wisata bertaraf nasional dan internasional. Saat ini, pengelola Bencoolen Mall adalah PT Impian Bengkulu Indah (BIM), sehingga perusahaan swasta ini secara normatif bebas mengatur segala sesuatu yang terkait dengan tata ruang wilayah Bencoolen Mall. Namun, di sini kita menemukan adanya tarik ulur terkait pengelolaan parkir. Meskipun lahan Bencoolen Mall masih luas dan ada usulan untuk memperluas area parkir, hal ini terhambat karena setengah lahan masih dikuasai oleh pemerintah daerah.

Ini adalah kasus yang masih menyelimuti Bencoolen Mall. Status kelembagaan yang sebenarnya memberikan PT IBI hak sebagai pengguna dan penerima manfaat selama 30 tahun, terhambat oleh sikap pemerintah daerah yang tidak memberikan izin untuk mengembangkan lahan parkir. Alasannya adalah pemerintah memiliki kekuatan sebagai pemilik setengah lahan Bencoolen Mall. Kedua belah pihak, baik pemerintah daerah maupun swasta (PT IBI), tampak tidak ingin mempublikasikan atau mengungkapkan informasi ini kepada publik. Diduga ada kewajiban PT IBI yang belum dipenuhi, sementara pemerintah daerah tidak mengeluarkan kebijakan sebelum pihak swasta memberi kontribusi. Tarik menarik ini menjadi polemik hingga materi utama dari penulisan buku ini dikumpulkan.

## Pengelolaan Pasar Tradisional Modern (PTM)

Pasar Tradisional Modern (PTM), yang lebih dikenal sebagai Mega Mall Bengkulu, adalah pasar modern kedua yang dibangun di Kota Bengkulu. Sebagai pusat perbelanjaan terbesar di kota tersebut, PTM terdiri dari dua lantai dan menyewakan ruang kepada berbagai perusahaan besar dengan skala nasional dan internasional, seperti Gramedia, Giant, dan California Fried Chicken, serta lainnya. Mega Mall dirancang dengan konsep untuk memenuhi seluruh kebutuhan keluarga dalam satu lokasi.

## Status Kelembagaan

Kemitraan berbasis *Public Private Partnership* (PPP) adalah perjanjian kontrak antara pemerintah—baik pusat maupun daerah—dan mitra swasta. Dalam perjanjian ini, keahlian serta aset dari kedua belah pihak digabungkan untuk menyediakan layanan kepada masyarakat. Risiko dan potensi manfaat dalam penyediaan layanan atau fasilitas dibagi antara pemerintah dan swasta. Model yang diterapkan dalam kemitraan ini adalah Build Operate and Transfer (BOT), yang dalam bahasa Indonesia dikenal sebagai Bangun Kelola dan Alih Milik.

Kemitraan ini dilatarbelakangi oleh pertumbuhan pesat penduduk perkotaan di Indonesia, yang mencapai 4% per tahun—dua kali lipat dari pertumbuhan penduduk nasional. Peningkatan ini menyebabkan ketidakseimbangan antara ketersediaan sarana dan prasarana dasar dengan



jumlah penduduk (Mahmudi, 2007). Permasalahan serupa terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia, disebabkan oleh keterbatasan kemampuan pemerintah, termasuk kekurangan sumber daya keuangan, manusia, dan manajerial. Keterbatasan ini mengakibatkan ketidakcukupan sarana dasar seperti air bersih, pengelolaan sampah, dan perumahan. Jika tidak segera ditangani, masalah ini dapat memicu isu-isu perkotaan lain, seperti perkembangan kawasan kumuh, konflik sosial, penurunan kualitas lingkungan, dan meningkatnya kriminalitas, yang dapat menghambat perkembangan kota.

Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah perlu mencari solusi untuk meningkatkan ketersediaan infrastruktur dan pelayanan dasar masyarakat, melalui pajak dan retribusi. Namun, upaya tersebut seringkali belum mencukupi. Oleh karena itu, pendekatan *Public-Private Partnership* dianggap sebagai solusi yang tepat untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur kota dan pelayanan dasar masyarakat. Pendekatan ini diharapkan dapat mengatasi keterbatasan pemerintah dan mendukung perkembangan kota sambil meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Agar kemitraan ini berhasil, pemerintah harus aktif memfasilitasi kerja sama dan mendukung partisipasi sektor swasta. Untuk mencapai hal ini, estimasi menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia perlu menginvestasikan sekitar 1,4 miliar dolar AS per tahun untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur kota, yang setara dengan sekitar 20% dari anggaran pembangunan (Mahmudi, 1999).

Contoh kerja sama antara pemerintah dan swasta dapat dilihat pada pembangunan Pasar Tradisional Modern (PTM) di Kota Bengkulu sejak tahun 2004. Informasi mengenai PTM ini diperoleh melalui Focus Group Discussion (FGD) dengan berbagai pihak yang terlibat. Dalam diskusi tersebut, Kepala Bappeda Kota Bengkulu (FB) menjelaskan bahwa pembangunan PTM pada awalnya merupakan inisiatif dari Pemerintah Daerah, bukan Pemerintah pusat. Inisiatif ini muncul pada masa pemerintahan Walikota Chalik Effendi (2002-2007), yang memiliki visi untuk memajukan Bengkulu agar setara dengan daerah lain. Pembangunan pasar tradisional dengan konsep modern dianggap sebagai indikator kemajuan daerah dan diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih baik.

Pemerintah Daerah melihat potensi Bengkulu sebagai aset yang menjanjikan, sehingga memutuskan untuk bekerja sama dengan pihak swasta, yaitu PT Dwisaha Selaras Abadi, dalam proyek ini. Pembangunan PTM dilakukan dengan menggunakan konsep BOT (Build Operate Transfer), yaitu suatu bentuk kerja sama antara pemerintah dan swasta untuk proyek infrastruktur. Dalam model BOT, pemerintah menyediakan lahan dan izin untuk pembangunan, sementara pihak swasta menanggung biaya pembangunan dan pengelolaan fasilitas. Setelah periode pengelolaan yang ditetapkan, dalam hal ini selama dua kali 20 tahun, fasilitas tersebut akan diserahkan kepada Pemerintah Kota.

FB menjelaskan lebih lanjut bahwa tanah yang digunakan untuk pembangunan PTM adalah milik Pemerintah Kota. Kerja sama antara PTM dan Pemerintah Daerah berlangsung selama 20 tahun dengan pengelolaan di tangan pihak swasta. Setelah periode tersebut, seluruh aset akan dikelola dan menjadi hak milik Pemerintah Kota Bengkulu. Dalam perjanjian tersebut, disebutkan bahwa kontribusi PTM kepada Pemerintah Daerah berupa bagi hasil bersih dari penjualan dan pengelolaan adalah sebesar 30% pada tahun pertama hingga tahun ke-20, dan 60% pada tahun ke-21 hingga tahun ke-40.

Namun, terdapat kelemahan terkait kepemilikan lahan dalam pembangunan gedung ini. Kedua belah pihak mengakui bahwa PTM belum memenuhi kewajiban mereka sesuai perjanjian awal, khususnya mengenai kontribusi 30% yang seharusnya dibayarkan pada tahun pertama hingga tahun ke-20. Pihak swasta enggan memberikan rincian mengenai perjanjian yang belum dilaksanakan.

Menurut Kepala Bappeda Kota Bengkulu, pembangunan PTM mendapat dukungan dari masyarakat karena dapat meningkatkan kemajuan ekonomi kota. Hal ini terlihat dari meningkatnya jumlah pedagang kecil di sekitar PTM yang sebelumnya sepi, kini ramai berkat banyaknya pengunjung PTM. Dari sisi investasi, pembangunan PTM memberikan nilai tambah bagi para pengusaha investor. PTM yang terletak di pusat kota, tepatnya di kompleks jalan Suprpto dan berdampingan dengan pasar Minggu, menjadi bagian penting dari pusat perbelanjaan di Bengkulu. Meskipun kios-kios di dalam PTM belum sepenuhnya terisi, baik bagian atas maupun bawah bangunan telah ramai dengan pedagang dan pembeli.

Ini menunjukkan bahwa pembangunan PTM memberikan manfaat dan berkontribusi pada perkembangan pusat perbelanjaan modern ini.

Menurut Kepala Bappeda Kota Bengkulu, seiring dengan perkembangan Pasar Tradisional Modern (PTM), pihaknya akan terus melakukan perbaikan dan pengembangan dalam pengelolaannya di masa depan. Beberapa upaya pengembangan telah dilakukan, namun terdapat beberapa kendala, seperti perluasan lahan parkir. PTM ingin memperluas area parkir kendaraan, tetapi masalah terkait sertifikat dan perizinan lahan masih perlu diatasi terlebih dahulu.

Dari segi tanggapan masyarakat, pembangunan PTM diterima dengan sangat baik. Khususnya bagi pedagang pasar tradisional, diharapkan PTM dapat menjadi contoh pasar yang dikelola secara modern, bersih, dan nyaman bagi pembeli. Secara umum, pengelolaan kerja sama antara Pemerintah Kota dan PTM/Mega Mall dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Kerja sama antara PTM dan Pemerintah Daerah berlangsung selama 40 tahun. Setelah periode tersebut berakhir, seluruh aset akan menjadi hak milik Pemerintah Kota.
2. Kontribusi PTM kepada Pemerintah Daerah mencakup bagi hasil bersih dari penjualan dan pengelolaan, yaitu 30% pada tahun pertama hingga tahun ke-20, dan 60% pada tahun ke-21 hingga tahun ke-40.
3. Hingga saat ini, belum ada kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang signifikan dari PTM karena Pemerintah Kota belum menerima bagi hasil yang dijanjikan.

## Bab 6

# Kemitraan Pengelolaan Infrastruktur Layanan Publik

Pada bagian ini, kita akan membahas tentang pelayanan publik di Kota Bengkulu, baik yang disediakan oleh pemerintah maupun oleh sektor swasta. Fokusnya meliputi kesiapan sistem manajemen, ketersediaan sumber daya untuk pelaksanaan kegiatan bersama, serta keterampilan aparat dalam berinteraksi dengan pemangku kepentingan dalam jaringan pelayanan publik.

Penyediaan layanan publik adalah tanggung jawab pemerintah yang berfungsi sebagai fasilitator dalam memenuhi kebutuhan dasar warganya, seperti pendidikan, kesehatan, keamanan, kenyamanan, ketentraman, keselamatan, dan kemakmuran. Pelayanan publik kini lebih berorientasi pada warga negara sebagai "*citizen*" daripada sekadar "konsumen". Dalam pandangan *New Public Service*, warga negara dihargai sebagai individu yang dimanusiakan dan dilayani secara layak. Pergeseran ini berarti aparat negara atau pemerintah daerah harus melayani masyarakat, bukan sebaliknya. *New Public Service* muncul sebagai pendekatan untuk memenuhi kebutuhan publik melalui kerja sama kemitraan dengan pihak swasta (Denhardt, 2003).

### Kesiapan Sistem Manajemen

Bagian Pasar di Dinas Perdagangan dan Industri Kota Bengkulu bertanggung jawab atas penyiapan dan pengaturan sistem manajemen atau pengelolaan kemitraan dengan organisasi swasta. Proses manajemen ini mencakup perencanaan lokasi, penyusunan perangkat hukum atau perjanjian, pembangunan fisik, dan operasional pasar modern. Kesiapan sistem manajemen untuk mendukung kemitraan diukur berdasarkan

kesesuaian struktur organisasi, dukungan sumber daya manusia, dan ketersediaan anggaran.

### Kesesuaian Struktur Organisasi

Kehadiran Bagian Pasar di Dinas Perdagangan dan Industri Kota Bengkulu mencerminkan kepedulian pemerintah daerah terhadap pasar, terutama pasar tradisional. Struktur organisasi yang menempatkan Bagian Pasar sebagai salah satu unit di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau Dinas Perdagangan dan Industri, menunjukkan fokus tanggung jawab yang terbatas pada bagian tersebut. Akibatnya, pembinaan yang dilakukan hanya mencakup level Bagian, dan Dinas cenderung memiliki pandangan yang lebih luas daripada sekadar masalah pasar.

BIM dan PTM, meskipun berfungsi sebagai infrastruktur tambahan untuk meningkatkan keramaian kota, belum sepenuhnya diperlakukan sebagai mitra setara oleh Bagian Pasar. Idealnya, Bagian Pasar harus berperan sebagai mitra dalam berbagi materi kemitraan, tidak hanya sebagai supervisor yang mengawasi pasar tradisional. Dalam konteks ini, pengelola BIM dan PTM, sebagai pihak swasta, telah mengambil alih sebagian tugas pemerintah daerah dengan menyediakan pasar modern.

### Kesiapan Sumber Daya Manusia

Secara kuantitatif, jumlah sumber daya manusia yang mengelola pasar modern masih tergolong sedikit. Pengelolaan pasar modern memerlukan perhatian serius dan profesional. Di sisi Pemerintah Kota Bengkulu, sumber daya manusia yang terlibat dalam pengelolaan pasar modern umumnya hanya memiliki latar belakang administratif, bukan teknis operasional. Sebaliknya, pihak swasta, seperti BIM dan PTM, sudah memiliki tenaga kerja dengan kapabilitas yang memadai untuk pengelolaan pasar modern. Mereka telah direkrut melalui proses ketat dan menjalani pelatihan panjang untuk memastikan kinerja yang optimal.

Kita juga perlu tahu kewajiban pemerintah daerah dalam menyediakan pasar modern, termasuk kemampuan birokrasi dalam pengelolaan, pengawasan, dan penggerakan staf operasional. Selain itu, aspek penting lainnya adalah ketersediaan dana, yang mencakup alokasi untuk pembangunan infrastruktur, pemeliharaan, *monitoring*, dan

pengembangan. Asisten II dan Kepala Bidang Kerja sama Pemkot Bengkulu mengemukakan bahwa pemerintah kota telah sepenuhnya menyerahkan pengelolaan pasar modern kepada manajemen pasar masing-masing. Misalnya, PTM, Mega Mall, dan BIM mengurus semua aspek pengelolaan, termasuk tenaga kerja. Pemerintah hanya terlibat dalam penyediaan lahan serta perencanaan tata ruang pasar modern dan lingkungan sekitarnya. Asisten II menjelaskan bahwa Pemkot Bengkulu terlibat hanya dalam penyediaan lahan, penataan, dan perencanaan tata ruang pasar modern seperti PTM, BIM, atau Mega Mall, sedangkan pengelolaan pasar tersebut diserahkan sepenuhnya kepada manajemen masing-masing pasar modern. Meskipun pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan membuat regulasi terkait pasar modern, tampaknya kewenangan tersebut tidak sepenuhnya digunakan, mengindikasikan bahwa pemerintah tidak sepenuhnya berdaya dalam hal ini.

Pemerintah Kota Bengkulu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pasar modern di Bengkulu bersama dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait, seperti Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) dan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Kekayaan dan Aset Daerah (DP2KAD). Disperindag bertanggung jawab untuk memantau barang-barang yang masuk ke pasar modern seperti BIM/Bencoolen Mall dan PTM/Mega Mall, melalui inspeksi mendadak yang dilakukan bekerja sama dengan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Sementara itu, DP2KAD mengawasi pembayaran retribusi yang harus diserahkan kepada pemerintah sesuai perjanjian yang ada. DP2KAD juga berwenang memberikan teguran, baik secara tertulis maupun dengan mengirimkan utusan langsung, jika terjadi pelanggaran atau tunggakan. Meski demikian, pengawasan yang dilakukan pemerintah masih terbatas, lebih fokus pada hal-hal yang terlihat dan tidak sepenuhnya transparan mengenai kegiatan dan kondisi yang dilakukan oleh pihak manajemen.

Dalam hal pengelolaan, pasar tradisional dikelola dengan cara yang berbeda dibandingkan pasar modern. Pengelolaan pasar tradisional seperti Pasar Panorama, Pasar Bentiring, Pasar Pagar Dewa, Pasar Minggu, dan Pasar Barukoto menunjukkan pergerakan staf operasional yang sangat optimal. Sebaliknya, untuk pasar modern seperti Bencoolen Indah Mall, pemerintah tidak terlibat dalam operasionalnya. Semua kegiatan

operasional pasar modern ditangani oleh manajemen pasar tersebut, termasuk perekrutan pegawai, tenaga *outsourcing*, dan kebutuhan lainnya. Asisten II Sekretariat Daerah Kota Bengkulu, menjelaskan bahwa Pemerintah Kota Bengkulu dan SKPD tidak terlibat dalam operasionalisasi pasar modern; segala urusan operasional pasar modern diserahkan sepenuhnya kepada manajemen masing-masing.

Karena keterbatasan anggaran daerah, dana untuk pembangunan infrastruktur, pemeliharaan, *monitoring*, evaluasi, dan pengembangan pasar modern tidak dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bengkulu. Pihak pemerintah daerah menyatakan bahwa tidak ada anggaran khusus untuk keperluan pembangunan infrastruktur dan kelengkapannya.

Pemerintah Kota Bengkulu menjalin kemitraan dengan pihak swasta untuk memperoleh retribusi dan pajak daerah. Dalam kerja sama ini, pemerintah hanya menyediakan lahan strategis, sedangkan pihak swasta bertanggung jawab untuk membangun pasar modern. Setelah penandatanganan MoU, pemerintah tidak menyediakan dana untuk pembangunan infrastruktur, pemeliharaan, evaluasi, *monitoring*, atau pengembangan pasar. Semua biaya tersebut ditanggung oleh pihak swasta.

Pihak *Public Relation* Bencoolen Mall, menjelaskan bahwa pihaknya menanggung seluruh biaya untuk pemeliharaan dan pengembangan pasar modern karena mereka perlu tumbuh, berkembang, dan memaksimalkan keuntungan. Mendirikan pasar modern memerlukan investasi yang sangat besar, sehingga hanya memiliki lahan saja tidak cukup. Meskipun pemerintah Kota Bengkulu sebenarnya dapat membangun pasar modern sendiri sebagai pemilik lahan, mereka tidak melakukannya karena keterbatasan dana dan anggaran yang perlu dialokasikan untuk berbagai kebutuhan lainnya. Oleh karena itu, pemerintah kota memilih untuk menjalin kemitraan dengan pihak swasta dan memberi kesempatan kepada investor untuk berinvestasi di Kota Bengkulu.

Dalam perkembangan lebih lanjut, kemitraan ini berpotensi meluas untuk melibatkan pihak ketiga atau menjalankan program bersama. Misalnya, pihak ketiga dapat melengkapi investasi yang sudah ada dengan proyek tambahan, seperti pembangunan kolam renang di dalam mall.

Asisten II Sekretariat Daerah Kota Bengkulu dan Kabag Kerja sama Setdakot mengungkapkan bahwa meskipun pasar modern didirikan melalui kemitraan swasta, masih ada kemungkinan untuk menjalankan program bersama yang melengkapi kemitraan yang telah ada.

Selama ini, pemerintah dan mall belum pernah melaksanakan program bersama dengan pihak swasta lainnya. Namun, Asisten II Setda Kota Bengkulu optimis bahwa kemungkinan joint program akan terjadi di masa depan mengingat pesatnya perkembangan di Kota Bengkulu. Kerja sama dengan pihak ketiga saat ini hanya mencakup operasionalisasi, seperti kerja sama dengan BPOM, meskipun BPOM sebenarnya bukan pihak ketiga, pemerintah daerah menganggapnya sebagai pihak ketiga.

Pemerintah Kota Bengkulu juga melibatkan pihak ketiga dalam kerja sama dengan pihak swasta. Pihak ketiga ini berperan sebagai pendukung atau pelengkap dalam mengurangi beban kerja pemerintah atau pihak swasta. Misalnya, dalam proses pemeriksaan barang yang masuk ke pasar modern, pemerintah dan Disperindag bekerja sama dengan Balai POM. Untuk pengelolaan parkir di pasar modern, pemerintah melibatkan PT. Central Park. Pada tahun 2012, target retribusi parkir yang direncanakan oleh Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Kekayaan Aset Daerah (DP2KAD) adalah sebesar 371 juta rupiah, dan realisasinya melebihi target tersebut. Oleh karena itu, target untuk tahun 2013 ditetapkan sebesar 450 juta rupiah. Namun, jumlah ini masih lebih rendah dibandingkan dengan penerimaan aktual dari mall.

Retribusi parkir dihitung berdasarkan jumlah kendaraan yang parkir, dengan tarif Rp 2.000,- untuk mobil dan Rp 1.000,- untuk motor. Di lapangan, pengelola mall menerapkan tarif parkir sebesar Rp 2.000,- pada saat masuk area parkir, dengan tambahan Rp 2.000,- untuk setiap jam berikutnya setelah 2 jam pertama, hingga maksimal 12 jam. Contohnya, jika seorang pengunjung memarkir mobilnya dan meninggalkan lokasi dalam waktu beberapa menit, mereka harus membayar Rp 4.000,-, terdiri dari Rp 2.000,- saat masuk dan Rp 2.000,- untuk parkir selama 2 jam pertama. Pemerintah kota menganggap ini sebagai pendapatan yang harus dibagihasilkan. Sesuai dengan Perda nomor 07 Tahun 2011 tentang



Retribusi Pelayanan Parkir, tarif yang ditetapkan adalah Rp 2.000,- untuk mobil tanpa batasan waktu parkir dan Rp 1.000,- untuk motor.

Sejauh ini sudah teridentifikasi adanya konflik antara Pemerintah Kota dan manajemen pasar modern terkait retribusi parkir. Pendapatan lain yang seharusnya diterima pemerintah tidak dilaporkan secara transparan. Pendapatan Asli Daerah yang tercatat sebesar Rp 38.011.880.337,60, dengan pajak daerah mencapai Rp 26.891.593.920,-. Seharusnya, jumlah ini dapat meningkat dengan adanya pasar modern, namun menurut pejabat DP2KAD, manajemen pasar modern, seperti Bencoolen Mall dan Mega Mall, tidak memberikan laporan yang transparan tentang pendapatan yang wajib dikenai pajak. Pemerintah sedang menuntut untuk meninjau kembali perjanjian karena kurangnya kerja sama dalam pelaporan pajak dan retribusi.

Manajemen Bencoolen Mall mengungkapkan bahwa keuntungan mereka jauh dari harapan, sehingga dana untuk pemeliharaan dan pengembangan infrastruktur sangat minim. Observasi di Bencoolen Mall menunjukkan banyaknya ruang kosong, mengindikasikan keuntungan investor yang tidak maksimal. Sebaliknya, Mega Mall (PTM) hampir sepenuhnya terisi, termasuk lorong-lorong, tetapi tetap tidak membayar retribusi atau pajak daerah selain retribusi parkir. Kondisi ini menunjukkan bahwa kemitraan yang ada belum memenuhi harapan.

### Kesiapan Anggaran

Pemerintah Kota Bengkulu, dalam upayanya untuk membangun pasar modern seperti Bencoolen Mall (BIM) dan Pasar Tradisional Modern (PTM), menghadapi tantangan dalam mewujudkan rencana besar tersebut untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Menghadapi keterbatasan dalam melaksanakan rencana tersebut, kepala daerah melakukan lobby di tingkat nasional untuk mencari solusi. Solusi yang ditemukan adalah menjalin kemitraan dengan pihak ketiga, yakni PT Impian Bengkulu Indah untuk pembangunan Bencoolen Mall (BIM) dan PT Dwisaha Selaras Abadi untuk pembangunan Pasar Tradisional Modern (PTM).

## Pengadaan Infrastruktur Layanan Publik

Kewajiban negara untuk menyediakan semua layanan publik tidak selalu dapat dipenuhi secara penuh, sehingga diperlukan kemitraan dengan pihak lain, termasuk sektor swasta. Kerja sama antara pemerintah dan swasta dalam pembangunan infrastruktur bertujuan untuk mencapai keuntungan yang seimbang bagi kedua belah pihak. Kerja sama ini merupakan solusi inovatif untuk mengatasi keterbatasan anggaran pemerintah dalam membangun infrastruktur.

Penyediaan layanan publik seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah, terutama untuk infrastruktur yang kompleks. Namun, kemampuan pemerintah dalam hal ini sangat bergantung pada kontribusi masyarakat. Untuk mengatasi masalah pembangunan infrastruktur tanpa harus mengeluarkan dana sendiri, Walikota bersama beberapa pembantunya melakukan studi komparatif pada tahun 2005 untuk mempelajari kemajuan daerah lain, baik di Sumatra maupun Jawa. Upaya tersebut bertujuan menemukan solusi untuk pembangunan infrastruktur dengan memanfaatkan sistem kemitraan atau *Public Private Partnership*. Berbagai lobi dan negosiasi dilakukan dengan pemerintah pusat serta pencarian mitra swasta untuk merealisasikan program tersebut.

### Sistem *Build Operate Transfer (BOT)*

Pembangunan Bencoolen Mall menggunakan konsep *Build Operate Transfer (BOT)*, yang melibatkan pembangunan, pengelolaan, dan penyerahan proyek sebagai bentuk kerja sama antara pemerintah dan swasta dalam pembangunan infrastruktur. Dalam model BOT, pemerintah menyediakan lahan dan memberikan izin untuk membangun serta mengoperasikan fasilitas selama periode tertentu, setelah itu pengelolaan proyek diserahkan kepada pihak swasta. Setelah periode tersebut berakhir, fasilitas akan menjadi milik pemerintah.

Dalam kasus Bencoolen Mall (BIM), disebutkan oleh pihak Bencoolen Mall bahwa dua bagian lahan yang digunakan untuk pembangunan terdiri dari separuh yang dimiliki oleh PT. Impian Bengkulu Indah (Pihak Pertama) dan separuh lagi oleh Pemerintah Kota Bengkulu

(Pihak Kedua). Kerja sama antara BIM dan Pemerintah Daerah berlangsung selama 30 tahun, setelah itu aset pertama akan menjadi milik pemerintah. Dalam konsep BOT, (1) kontrak melibatkan swasta dalam pembangunan infrastruktur baru, (2) swasta membangun sesuai standar yang ditetapkan pemerintah, (3) periode waktu yang panjang memungkinkan swasta untuk mengembalikan investasi dan mendapatkan keuntungan, dan (4) BOT mengatasi keterbatasan dana pemerintah.

Namun, dalam praktiknya, terdapat perbedaan antara konsep BOT dan realisasi di Bencoolen Mall. Meskipun kerja sama BOT di Bencoolen Mall mengikuti prinsip kemitraan antara pemerintah dan swasta untuk pembangunan mall dua lantai, desain bangunan berasal dari pihak swasta. Kontrak BOT biasanya berdurasi 10 hingga 20 tahun, namun di Bencoolen Mall kontrak awalnya adalah 30 tahun dan dapat diperpanjang 30 tahun lagi. Pemerintah daerah tidak memiliki dana untuk pembangunan ini, yang mencerminkan ketergantungan pada BOT. Selama 30 tahun pertama, pemerintah hanya mendapatkan 30% dari bagi hasil, dan baru pada tahun 2068 aset akan menjadi milik pemerintah.

Menurut referensi lain, BOT adalah cara efektif untuk menarik investasi swasta, mengurangi risiko bagi pihak swasta karena pemerintah sebagai pengguna tunggal dapat mengatur kebijakan. Pihak swasta memerlukan jaminan bahwa investasi akan kembali untuk setuju menjalin kemitraan. Orientasi utama swasta adalah keuntungan, dan mereka akan melakukan kajian internal tentang potensi keuntungan sebelum menyetujui kemitraan. Jika keuntungan yang diharapkan jelas, swasta akan melanjutkan kerja sama; sebaliknya, jika keuntungan tidak terjamin, kemitraan mungkin tidak terjadi.

## Model Kerja Sama

Kerja sama antara pemerintah daerah dan pihak swasta merupakan inovasi penting dalam mendukung pembangunan daerah. Keterlibatan swasta dan masyarakat sejalan dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance*, yang kini menjadi tren global dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Good governance* menekankan pentingnya

keseimbangan dan keterlibatan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.

Biasanya, pembangunan dianggap sebagai tanggung jawab penuh pemerintah. Namun, mengingat adanya kesenjangan finansial—yaitu kebutuhan anggaran besar yang tidak sebanding dengan kapasitas pemerintah—maka keterlibatan pihak swasta, baik lokal, nasional, maupun asing, menjadi sangat penting. Sektor pembangunan tidak hanya melibatkan pemerintah, tetapi juga mencakup lima elemen utama plus satu: pemerintah, legislatif, sektor swasta, masyarakat, akademisi sebagai think tank, serta mitra internasional. Dalam model ini, pemerintah berperan sebagai pembuat kebijakan, peraturan, dan fasilitator, sementara peran swasta berkembang dalam berbagai sektor pembangunan.

## Jangka Waktu

Kemitraan dengan sistem BOT biasanya memiliki jangka waktu yang cukup panjang. Pihak swasta memerlukan periode yang lama untuk mendapatkan kembali nilai modal yang diinvestasikan, karena pengembalian modal tidak dapat diperoleh dalam waktu singkat. Dengan jangka waktu minimal 20 tahun, pihak swasta dapat memanfaatkan pendapatan dari sewa bangunan yang dibangun, seperti kios atau toko. Pemerintah yang menyediakan lahan untuk pembangunan oleh pihak swasta akan mendapatkan kepemilikan total aset pada akhir perjanjian, yang berlangsung antara 20 hingga 30 tahun sesuai kesepakatan. Namun, hingga saat ini, pemerintah daerah belum menerima bagi hasil tertentu dari keuntungan pengelolaan pasar modern tersebut. Jangka waktu yang panjang (40 hingga 60 tahun) memberi harapan kepada pemerintah kota untuk menunggu hingga alih kelola, meskipun hal ini menimbulkan ketidakpuasan karena aparat pemerintah kota hanya menjadi pengamat selama periode tersebut.

Seorang pejabat di DP2KA (TO, 2014) mengungkapkan perlunya revisi MoU antara pemerintah kota dan pihak mall. Ia menyatakan bahwa revisi tersebut penting untuk mengatasi anggapan negatif masyarakat mengenai kontribusi pemerintah kota dari pengadaan pasar modern. Kabid Pendapatan di DP2KA (TO, April 2014) menyarankan agar MoU segera diusulkan untuk revisi guna menghindari penundaan yang berkepanjangan.

Ia menekankan bahwa, dengan adanya pasar modern sebagai aktivitas ekonomi, pemerintah kota seharusnya mendapatkan kontribusi yang wajar.

Pengelolaan Pasar Modern, baik Bencoolen Mall maupun Mega Mall, sepenuhnya ditangani oleh pihak swasta, yakni PT Impian Bengkulu Indah dan PT Dwisaha Selaras Abadi. Penataan lingkungan interior dan eksterior serta aspek keindahan luar menjadi tanggung jawab swasta. Struktur organisasi yang dibentuk berfokus pada profesionalisme, mencakup manajemen operasional, akuntansi, pemasaran, keuangan, dan sumber daya manusia. Pengelola PTM dan BIM menjelaskan bahwa pengelolaan melibatkan perekrutan karyawan yang selalu berkonsultasi dengan Dinas Tenaga Kerja, sehingga pasar modern turut membantu mengurangi angka pengangguran di Kota Bengkulu. Akuntansi, pembukuan, dan pemasaran dikelola secara intensif oleh manajemen tanpa keterlibatan dari pemerintah kota.

### Status Bangunan

Sesuai dengan kesepakatan kemitraan, selama periode pertama hingga dua kali 30 tahun, Bencoolen Mall akan menjadi milik pakai PT Impian Bengkulu Indah, yang kemudian memiliki hak untuk menyewakannya kepada pihak ketiga dengan hak guna pakai. Begitu juga dengan Mega Mall, yang mulai dari tahun pertama hingga dua kali 20 tahun akan menjadi hak pakai PT Dwisaha Selaras Abadi, dengan kebebasan untuk menyewakannya kepada pihak ketiga dengan hak guna pakai. Setelah periode hak pakai tersebut berakhir, yaitu 30 tahun untuk Bencoolen Mall dan 20 tahun untuk Mega Mall, status bangunan akan beralih menjadi milik pemerintah Kota Bengkulu.

### Status Tanah

Tanah tempat Bencoolen Mall berdiri terbagi antara pemerintah Kota Bengkulu dan PT Impian Bengkulu Indah, masing-masing menguasai setengah dari lahan tersebut. Pembangunan Bencoolen Mall dilakukan berdasarkan perjanjian kemitraan dengan jangka waktu dua kali 30 tahun. Sebaliknya, Mega Mall dibangun di lahan milik penuh pemerintah Kota Bengkulu oleh PT Dwisaha Selaras Abadi dengan jangka waktu perjanjian

dua kali 20 tahun. Perbedaan jangka waktu ini disebabkan oleh perbedaan kepemilikan tanah; Bencoolen Mall memiliki durasi lebih panjang karena hanya menggunakan setengah lahan milik pemerintah, sedangkan Mega Mall memiliki durasi lebih pendek karena seluruh lahan adalah milik pemerintah Kota.

Pada intinya, kesiapan sistem manajemen dalam mendukung kemitraan tercermin dari kejelasan tugas dan fungsi Bagian Pasar di Dinas Perdagangan dan Industri Kota Bengkulu, yang mencakup perencanaan lokasi, pengaturan hukum dan perjanjian, pembangunan fisik, serta operasionalisasi pasar modern. Evaluasi kesiapan sistem manajemen melibatkan pemeriksaan struktur organisasi, dukungan sumber daya manusia, dan ketersediaan anggaran. Kemitraan dalam penyediaan infrastruktur pasar modern merupakan solusi inovatif untuk mengatasi keterbatasan anggaran yang dihadapi oleh Pemerintah Kota. Sistem kemitraan *Public Private Partnership* diterapkan dengan melibatkan pihak swasta yang bersedia membangun infrastruktur menggunakan dana mereka sendiri, sementara model Build Operate Transfer (BOT) digunakan untuk memastikan bahwa pihak swasta membangun dan mengelola fasilitas selama periode yang cukup panjang, yakni antara 20 hingga 30 tahun, sebelum menyerahkan fasilitas tersebut sebagai aset daerah. Pembangunan pasar modern merupakan hasil kolaborasi antara pemerintah dan swasta, serta penerapan prinsip *good governance* yang melibatkan berbagai pihak, termasuk pemerintah, legislatif, swasta, masyarakat, dan akademisi sebagai think tank pembangunan. Durasi pengelolaan, yaitu 40 tahun untuk Mega Mall dan 60 tahun untuk Bencoolen Mall, memberikan harapan kepada Pemerintah Kota untuk menunggu dengan sabar hingga proses alih kelola dapat dilakukan. Tanggung jawab pengelolaan pasar modern sepenuhnya dipegang oleh pihak swasta, tanpa keterlibatan langsung dari Pemerintah Kota. Pada periode awal, hak pakai bangunan berada di tangan pihak swasta, dengan hak untuk menyewakan kepada pihak ketiga. Setelah periode hak pakai berakhir, tanah yang digunakan akan menjadi milik Pemerintah Kota untuk Bencoolen Mall, sementara PTM/Mega Mall sudah menjadi milik Pemerintah Kota sejak awal.

## Bab 7

# Kemitraan Pasar Modern Menguntungkan Pihak Swasta

Pada dasarnya, setiap perjanjian seharusnya menguntungkan kedua belah pihak, terutama jika berkaitan dengan kepentingan umum. Namun, kemitraan antara Pemerintah Kota Bengkulu dan pihak swasta dalam bentuk *Public Private Partnership* untuk pembangunan Pasar Modern Mega Mall dan Bencoolen Mall menunjukkan ketidakseimbangan yang signifikan. Dalam hal ini, pihak swasta lebih banyak memperoleh keuntungan dibandingkan manfaat yang diterima oleh Pemerintah Kota dan masyarakat. Infrastruktur publik, yang meliputi fasilitas penting untuk aktivitas ekonomi dan sosial, seharusnya berfungsi sebagai alat yang mendukung kegiatan ekonomi dan kesejahteraan sosial, bukan sebagai tujuan utama dari kemitraan (Yescombe, 2007). Tujuan dari kemitraan ini adalah untuk meningkatkan ekonomi rakyat, yang pada gilirannya juga akan meningkatkan kesejahteraan negara.

Pada periode 2002-2007, Walikota H.A. Chalik Efendi, yang ditetapkan melalui Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No: 13128-432 Tahun 2002, berperan sebagai perwakilan publik dalam pengambilan keputusan kemitraan. Di sisi lain, Wahyu Laksono, sebagai Direktur CV Dwisaha Selaras Abadi, mewakili pihak swasta sesuai dengan konsep *The Council on Competitiveness* (1996 in Link, 2006), yang mengartikan peran publik sebagai pemerintah dan privat sebagai sektor swasta yang berbentuk perusahaan. Meskipun kemitraan ini secara hukum sah karena adanya kesepakatan bersama, ada beberapa pasal dalam perjanjian yang tidak dipatuhi oleh pihak swasta.

Dalam *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Pemerintah Kota dan PTM/Mega Mall, tercantum bahwa pihak pertama seharusnya menerima bagi hasil bersih dari penjualan dan pengelolaan sebesar 30%

untuk tahun pertama hingga tahun ke-20, dan 60% untuk tahun ke-20 hingga ke-40. Namun, hingga April 2014, pihak swasta belum memberikan kontribusi apapun kepada Pemerintah Kota. Untuk menjelaskan situasi ini, kita akan membahas 4 hal utama, yakni keuntungan yang diperoleh PTM/Mega Mall, keuntungan yang diperoleh PT IBI/Bencoolen Mall, kerugian yang dialami Pemerintah Kota, dan manfaat Pasar Modern bagi masyarakat.

## Keuntungan PTM

Kemitraan dalam bentuk *Public Private Partnership* sebenarnya dirancang untuk tidak hanya memberikan keuntungan kepada pihak swasta, tetapi juga untuk memungkinkan swasta memberikan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat. Dengan demikian, diharapkan terjadi keseimbangan antara kedua belah pihak. Kemitraan ini dapat dikenali melalui pembagian investasi, risiko, tanggung jawab, dan imbalan di antara semua pihak yang terlibat (Bournemouth, 2006). Alasan utama terbentuknya kemitraan mencakup aspek-aspek seperti pembiayaan, desain, konstruksi, pengoperasian, dan pemeliharaan infrastruktur serta pelayanan publik. Selain itu, Bournemouth (2006) menyatakan bahwa kemitraan merupakan solusi yang efektif untuk mengatasi masalah implementasi kebijakan yang sulit dilaksanakan oleh pemerintah sendiri. Dalam bahasa aslinya berbunyi: *“The number of partnerships is growing, both in response to central requirements and as a result of local initiatives. Partnership working is a potentially powerful tool for tackling difficult policy & operational problems that local agencies face. It can also be a productive way of achieving more efficient and effective use of scarce resources.”* (Bournemouth, 2006).

Dalam konteks Kota Bengkulu, kemitraan yang seharusnya efektif antara manajemen Pasar Modern dan Pemerintah Kota ternyata tidak sesuai dengan pandangan Bournemouth (2006). Kemitraan ini tidak hanya gagal menjadi solusi atas masalah implementasi kebijakan yang kompleks, tetapi malah menimbulkan berbagai masalah. Berdasarkan fakta yang ada: pertama, sesuai kesepakatan, pihak pemerintah menyediakan lahan seluas 90.000 meter persegi, sementara pihak swasta menanggung seluruh biaya pembangunan PTM dan Mega Mall. Kedua belah pihak sepakat untuk



bersama-sama mengelola pemasaran bangunan, mengatur pendapatan dari penjualan dan distribusi pasar, dan pihak pemerintah diminta menunjuk wakil untuk turut mengelola dan memelihara proyek.

Namun, dalam satu tahun pertama masa perjanjian, dibuat addendum atas permintaan pihak swasta untuk perubahan badan hukum dari CV menjadi PT. CV Dwisaha Selaras Abadi bertransformasi menjadi PT Dwisaha Selaras Abadi dengan Wahyu Laksono tetap sebagai Direktur Utama. Setahun kemudian, pihak swasta melakukan pengalihan hak dan kewajiban kepada pihak ketiga untuk bersama-sama melaksanakan pembangunan dan pengelolaan proyek, dengan persetujuan pihak pemerintah yang ditandatangani pada 4 Januari 2005. Pengalihan hak dan kewajiban ini melibatkan Pemerintah Kota, CV Dwisaha Selaras Abadi (yang telah berubah status menjadi PT), dan PT Trigadi Lestari. Kedua organisasi swasta tersebut menjalin kerja sama Joint Operation (kerja sama pengelolaan) pada 18 Juni 2004, yang didaftarkan pada notaris Ida Sofia SH di Jakarta dengan nomor: 22/W/VI/2004 tanggal 19 Juni 2004. Dalam perjanjiannya, PT Dwisaha Selaras Abadi memberikan kuasa penuh untuk melanjutkan kesepakatan dan bertindak atas nama pihak kedua dalam perjanjian dengan Pemerintah Kota Bengkulu. Ada beberapa pasal addendum yang dirasa memberatkan Pemerintah yaitu kalimat yang ada dalam pasal 3 ayat 1 huruf c, bahwa:

“... PIHAK KEDUA berhak dan berwenang untuk menerima uang hasil penjualan/pengalihan hak pemakaian bangunan, di mana uang hasil penjualan/penagihan terlebih dahulu akan digunakan untuk mengembalikan dana investasi yang telah dikeluarkan PIHAK KEDUA untuk menyelesaikan bangunan yang seharusnya menjadi beban PIHAK PERTAMA sesuai pasal 4 Perjanjian, dan oleh karenanya hasil penjualan/pengalihan hak pemakaian bangunan dapat digunakan sendiri oleh PIHAK KEDUA (tanpa perlu melakukan pembagian sebagaimana dimaksud dalam ketentuan huruf h ayat 1 pasal ini) sampai dengan jumlah sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 Perjanjian ini.”

Dalam addendum tersebut terdapat ketentuan yang menguntungkan pihak swasta, yaitu pernyataan yang menyebutkan: “. (tanpa perlu melakukan pembagian sebagaimana dimaksud dalam ketentuan huruf h ayat 1 pasal ini).” Pembagian yang dimaksud dalam pasal tersebut merujuk pada pembagian keuntungan hasil dari penjualan dan pengelolaan, yaitu sebesar 30% hingga tahun ke-20, dan 60% untuk tahun ke-21 hingga tahun ke-40.

Selanjutnya dalam pasal 3 ayat 1 huruf k berbunyi sebagai berikut:

“ Apabila bangunan atau bagian-bagian bangunan yang dikelola oleh PIHAK KEDUA akan dijaminan untuk kepentingan PIHAK KEDUA atau para pedagang dalam rangka memperoleh kredit perbankan, maka hal tersebut dapat dilakukan setelah PIHAK KEDUA memperoleh persetujuan tertulis dari PIHAK PERTAMA, di mana jika telah ada persetujuan PIHAK PERTAMA mengenai penjaminan tersebut, maka PIHAK PERTAMA akan menerima segala risiko yang terkait dengan penjaminan tersebut, termasuk kemungkinan pengalihan hak pengelolaan atau pemakaian bangunan kepada pihak lainnya sesuai ketentuan dan prosedur perbankan yang berlaku dengan memperhatikan jangka waktu hak pengelolaan/pemakaian bangunan sebagaimana diatur dalam Perjanjian ini.”

Isi addendum tersebut menegaskan bahwa pihak swasta mendapatkan keuntungan lebih, karena mereka akan meraih manfaat dari penjualan dan pengelolaan. Sementara itu, pihak pemerintah harus menanggung risiko jika para pedagang gagal memenuhi kewajiban hutangnya.

Ketiga, pihak pertama diharapkan memberikan 30% dari hasil pengelolaan bangunan hingga 20 tahun pertama, dan 60% untuk periode tahun ke-21 hingga ke-40. Namun demikian, pihak swasta tidak memberikan kontribusi apapun kepada Pemerintah Kota meskipun mereka telah menerima seluruh pendapatan dari sewa bangunan. Pihak manajemen PTM mengklaim bahwa mereka belum mendapatkan keuntungan karena pengisian toko dan kios belum memenuhi target yang ditetapkan. Banyaknya kekosongan ini dijadikan alasan untuk tidak membayar

kontribusi. Menurut pejabat Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Kekayaan dan Aset (DP2KA) Kota Bengkulu, kontribusi yang seharusnya dibayar oleh PTM/Mega Mall dari tahun 2005 hingga April 2014 tercatat sebagai piutang yang belum ditagih oleh Pemerintah Kota. Kondisi ini telah dilaporkan kepada DPRD untuk mendapatkan saran mengenai penyelesaian. Untuk itu, Surat Perjanjian Nomor 640/168.B.VII tertanggal 9 Januari 2004 dan addendumnya perlu dikaji ulang.

Informasi lebih lanjut tentang dana yang diperoleh dan target yang harus dicapai tidak dibagikan pihak manajemen. Menurut Bournemouth (2006), ada sembilan karakteristik kemitraan yang efektif, yaitu: (1) kejelasan dan objektivitas, (2) komitmen terhadap kemitraan, (3) kejelasan peran dan tanggung jawab, (4) keseimbangan peran antara anggota kemitraan, (5) tingkat kepercayaan yang tinggi di antara anggota, (6) kepemimpinan yang kuat, (7) perencanaan yang jelas, (8) komunikasi yang baik, dan (9) identifikasi sumber daya yang baik.

## Keuntungan Mall

Dalam MoU yang disepakati mengenai Perjanjian Kerja sama untuk Pembangunan, Pengelolaan, dan Penyerahan Kembali Resort Pantai Panjang (Build Operate and Transfer/BOT), yang ditandatangani oleh H. A. Chalik Effendi, SE sebagai Walikota mewakili Pemerintah Kota, dan Jebri Kartawijaya sebagai perwakilan pihak swasta pada 15 Juni 2006, terdapat beberapa ketentuan penting. Pasal 3 ayat 3 perjanjian menyebutkan bahwa setelah periode 30 tahun pertama berakhir, seluruh bangunan fisik dan fasilitas terkait secara otomatis akan menjadi aset pihak Pemerintah Kota. Namun, Pasal 4 mengatur bahwa pihak swasta diberi perpanjangan waktu selama 30 tahun kedua untuk melanjutkan pengelolaan pusat perbelanjaan dan sarana pariwisata pantai panjang, sesuai dengan Pasal 7 ayat (1). Selanjutnya, Pasal 3 ayat 5 menyebutkan bahwa setelah masa 30 tahun kedua, pengelolaan akan berlanjut selama 10 tahun berikutnya. Dengan demikian, pihak swasta mendapatkan hak pengelolaan selama total 70 tahun, sementara Pemerintah Kota harus menunggu hingga tahun 2084 untuk mengambil alih. Meskipun infrastruktur secara resmi diserahkan setelah 30 tahun pertama, dalam praktiknya, hanya kepemilikan nama yang beralih ke Pemerintah Kota,

sedangkan pengelolaan tetap dilakukan oleh pihak swasta. Durasi perjanjian yang panjang ini memberikan keuntungan lebih kepada pihak swasta, yang dapat memonopoli harga sewa dan mengelola fasilitas tanpa keterlibatan langsung dari pemerintah.

Pada awal pendirian Bencoolen Mall, pihak swasta membayar kontribusi sebesar Rp 300.000.000 sebagai kompensasi untuk 30 tahun pertama kepada Pemerintah Kota, sesuai dengan Pasal 7 Perjanjian Kemitraan. Selain itu, pihak swasta juga setuju untuk memberikan kontribusi dari hasil parkir: 30% untuk Pemerintah Kota dan 70% untuk Bencoolen Mall selama 30 tahun pertama, 40% untuk Pemerintah Kota dan 60% untuk Bencoolen Mall pada 30 tahun kedua, dan pembagian 50-50 untuk 10 tahun terakhir. Namun, dalam praktik, kontribusi riil yang diberikan oleh pihak Bencoolen Mall kepada Pemerintah Kota hanya berupa kompensasi awal sebesar Rp 300.000.000, sedangkan bagi hasil dari parkir, sesuai dengan perjanjian, lebih berupa retribusi parkir yang diatur dalam Perda, bukan penghasilan pengelolaan parkir seperti yang seharusnya diatur dalam perjanjian. Tarif parkir sesuai Perda adalah Rp 2.000 untuk mobil dan Rp 1.000 untuk motor, sementara Bencoolen Mall memungut tarif parkir berdasarkan durasi waktu parkir. Selain itu, laporan penghasilan parkir tidak pernah diserahkan kepada Pemerintah Kota, dan setoran uang parkir tidak pernah diterima.

### Kerugian Pemerintah Kota

Kemitraan dalam penyediaan Pasar Modern di Kota Bengkulu didasarkan pada kepentingan bersama yang saling menguntungkan bagi kedua belah pihak. Pihak pertama, yaitu Pemerintah Kota, memperoleh infrastruktur yang meningkatkan efisiensi operasional, sementara pihak kedua, yaitu swasta, mendapatkan keuntungan dari penyewaan bangunan toko, kios, atau los pasar oleh para pedagang selama jangka waktu yang panjang. Kemitraan antara Pemerintah dan swasta memiliki peran yang berbeda namun saling melengkapi (Utomo, 2004), di mana Pemerintah bertanggung jawab atas regulasi dan pengawasan, sedangkan swasta menangani perencanaan, pelaksanaan, dan pembiayaan.

Di Kota Bengkulu, terdapat dua Pasar Modern yang dibangun dengan konsep kemitraan publik-swasta, yaitu PTM/Mega Mall dan Bencoolen Mall. Meskipun melibatkan Pemerintah Kota dalam kedua

kemitraan, masing-masing memiliki perjanjian yang berbeda. PTM/Mega Mall dikelola oleh PT Dwisaha Selaras Abadi, sedangkan Bencoolen Mall dikelola oleh PT IBI. Kemitraan ini diatur melalui dua Memorandum of Understanding (MoU): satu antara Pemerintah Kota dan PT Dwisaha Selaras Abadi untuk pembangunan, pengelolaan, dan pengalihan proyek PTM/Mega Mall, dan satu lagi antara Pemerintah Kota dan PT Impian Bengkulu Indah untuk pembangunan, pengelolaan, dan pengalihan proyek Bencoolen Mall.

Keuntungan dari bangunan pasar modern ini lebih bersifat efisiensi bagi Pemerintah Kota. Dengan menyediakan lahan yang siap dibangun, pihak swasta mengimplementasikan sistem Build Operate Transfer (BOT). Pemerintah Kota mendapatkan keuntungan immaterial berupa pengurangan kewajiban dalam penyelenggaraan fasilitas publik seperti mall, yang berarti tidak perlu lagi mengeluarkan biaya pembiayaan dan hanya menunggu pelimpahan hak milik setelah periode yang panjang berakhir.

Di sisi lain, Pemerintah Kota merasa dirugikan oleh pihak swasta, terutama dalam pengadaan PTM/Mega Mall. Pertama, Pemerintah Kota telah menyediakan lahan seluas 90.000 meter persegi untuk proyek mall dan mengeluarkan potensi sumber daya untuk merealisasikan proyek tersebut. Selain itu, kemudahan dalam regulasi dan perizinan pendirian bangunan juga telah diberikan. Model kemitraan yang digunakan adalah Build Operate Transfer (BOT), di mana swasta membangun dan mengelola mall selama 40 tahun—dibagi menjadi 20 tahun pertama dan 20 tahun berikutnya—sebelum menyerahkan hak milik kepada Pemerintah Kota pada tahun ke-41. Penyerahan hak milik yang harus menunggu hingga 41 tahun dirasa sangat merugikan pemerintah, karena selama periode tersebut, setidaknya delapan periode kepemimpinan walikota merasa tidak dapat mengawasi mall tersebut. Satu-satunya cara untuk mengatasi kerugian ini adalah melalui putusan hukum yang membatalkan perjanjian karena wanprestasi atau kejadian tak terduga seperti bencana alam atau kebakaran total.

Perjanjian menyebutkan bahwa Pemerintah Kota harus terlibat dalam penyusunan Proyeksi Biaya Proyek Tahap I dan II, Cash Flow Biaya Proyek Tahap I dan II, serta Schedule Proyek Tahap I dan II (Pasal 2 Ayat 3 MoU). Namun, dalam praktiknya, keterlibatan Pemerintah Kota

dan DPRD tidak sepenuhnya terealisasi. Ada juga kekhawatiran dari pihak swasta mengenai kemungkinan keterlibatan pihak luar yang dapat mengetahui rahasia perusahaan. Meskipun disepakati bahwa bagi hasil dari pengelolaan dan penjualan adalah 30% untuk 20 tahun pertama dan 60% untuk 20 tahun berikutnya, hingga April 2014 tidak ada kontribusi yang disetorkan kepada Pemerintah Kota. Pihak swasta beralasan bahwa masih terdapat 69 dari 450 toko/kios/los yang belum terisi. Akibatnya, Pemerintah Kota hanya mendapatkan retribusi yang merupakan kewajiban warga negara untuk membayar jasa negara. Pemerintah Kota mencatat kontribusi yang harus diterima sebagai piutang yang akan ditagih di masa mendatang.

Kedua, kemitraan antara Pemerintah Kota dan Bencoolen Mall berbeda dari kemitraan dengan PTM/Mega Mall. Pemerintah Kota menyediakan lahan seluas 70.500 meter persegi, dengan biaya pengadaan yang dibagi rata antara pemerintah dan swasta (50%). Pengadaan lahan ini tidak tercantum dalam MoU yang disepakati. Setelah lahan disediakan, pembangunan dilakukan sepenuhnya oleh pihak swasta, yang kemudian mengelola proyek selama 70 tahun—terdiri dari 30 tahun pertama, 30 tahun kedua, dan 10 tahun terakhir. Dengan periode pengelolaan yang sangat panjang, pemerintah mengalami pergantian staf dan pejabat, sehingga merasa dirugikan baik secara materiil maupun non-materiil.

Mengenai kontribusi daerah, baik PTM/Mega Mall maupun Bencoolen Mall memberikan kontribusi untuk PAD (Pendapatan Asli Daerah) Kota Bengkulu. Namun, tarif yang dikenakan oleh pemerintah berbeda tergantung pada berbagai faktor seperti luas wilayah, pendapatan, dan indikator lainnya. Retribusi yang dikenakan mencakup parkir, kebersihan, dan bangunan. Kontribusi Bencoolen Mall juga melibatkan pajak yang ditetapkan oleh pemerintah. Besaran retribusi dan pajak merupakan kerahasiaan pimpinan pusat, karena pengelola hanya bertindak sebagai operasional. Mega Mall, sebagai badan usaha yang beroperasi di wilayah Pemerintah Kota Bengkulu, diwajibkan memberikan kontribusi untuk PAD berupa pajak, retribusi, dan bagi hasil. Pajak dan retribusi yang dilaporkan termasuk pajak hiburan, pajak tontonan, pajak makanan, retribusi parkir, pajak penghasilan (PPh), pajak pertambahan nilai (PPN), dan pajak terkait pengelolaan gedung. Kontribusi untuk PAD seharusnya besar mengingat berbagai kewajiban pajak dan retribusi. Namun, nominal

kontribusi Mega Mall tidak dapat dipublikasikan untuk menghindari penyalahgunaan informasi dan kerugian bagi Mega Mall, pemerintah, dan masyarakat. Kemungkinan ada potensi informasi yang dirahasiakan.

Setelah klarifikasi dengan Pemerintah Kota, ternyata pihak swasta melanggar MoU. Untuk PTM/Mega Mall, swasta belum memenuhi kewajiban 30% seperti yang disepakati dalam perjanjian. Pengelola hanya membayar pajak parkir sebesar 30% dari total penerimaan parkir. Sejak pembangunan proyek PTM/Mega Mall selesai (2005–2014), kontribusi kepada Pemerintah Kota belum diberikan dengan alasan bahwa proyek belum mencapai BEP (*break even point*). Pihak manajemen PTM/Mega Mall berjanji akan membayar kontribusi 30% setelah semua toko/kios/los terisi.

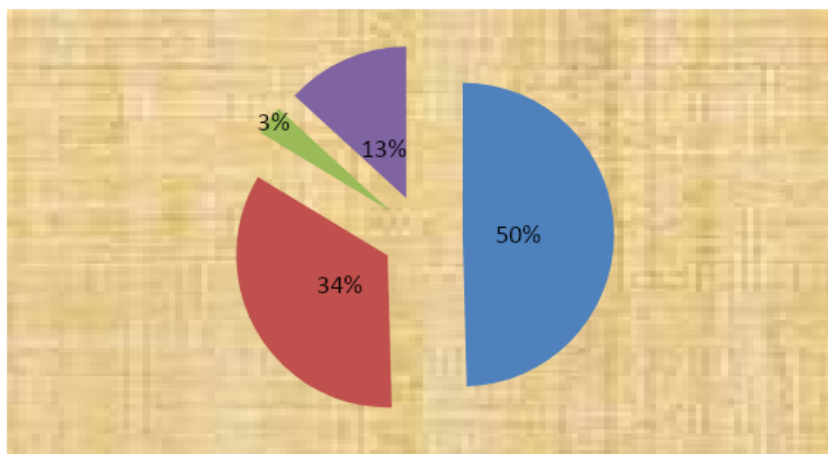
### Kontribusi Nihil terhadap PAD (Pendapatan Asli Daerah)

Pada periode Maret 2013 – April 2014, Pemerintah Kota tidak menerima kontribusi dari pengelolaan pasar modern dan keuntungan penjualan toko/kios/los sesuai dengan MoU yang telah disepakati. Pihak swasta hanya membayar pajak parkir sebesar 30% dari total penerimaan. Dengan adanya masalah tersebut, Pemerintah Kota telah meminta pihak manajemen Pasar Modern untuk meninjau kembali MoU yang ditandatangani pada tahun 2004. Per April 2014, Pemerintah Kota belum mencatat kontribusi 30% dari Pasar Modern sebagai pendapatan daerah, karena faktanya pasar modern belum memberikan bagi hasil.

Pada tahun 2012, target PAD Kota Bengkulu adalah Rp 54.820.968.854,40, yang terdiri dari Pendapatan Pajak Daerah sebesar Rp 26.891.593.920,00 (49%), Hasil Retribusi Daerah Rp 16.849.088.516,80 (31%), Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan sebesar Rp 2.200.000.000,00 (4%), dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah sebesar Rp 8.880.286.417,60 (16%). Dari rekapitulasi yang ada, tidak terlihat bahwa PTM/Mega Mall dan Bencoolen Mall memberikan kontribusi pada PAD Kota Bengkulu, yang menunjukkan bahwa kehadiran Pasar Modern tidak berkontribusi signifikan terhadap pendapatan daerah. Per 2014, kontribusi Pasar Modern hanya terlihat pada pajak parkir, yang termasuk dalam Pendapatan Pajak Daerah, sebagaimana ditunjukkan dalam grafik berikut:

## TARGET PAD TAHUN 2012

- Pendapatan Pajak Daerah
- Hasil Retribusi Daerah
- Hasil Kekayaan yang dipisahkan
- Lain lain Pendapatan Asli Daerah



Gambar 7.1 Target PAD Tahun 2012

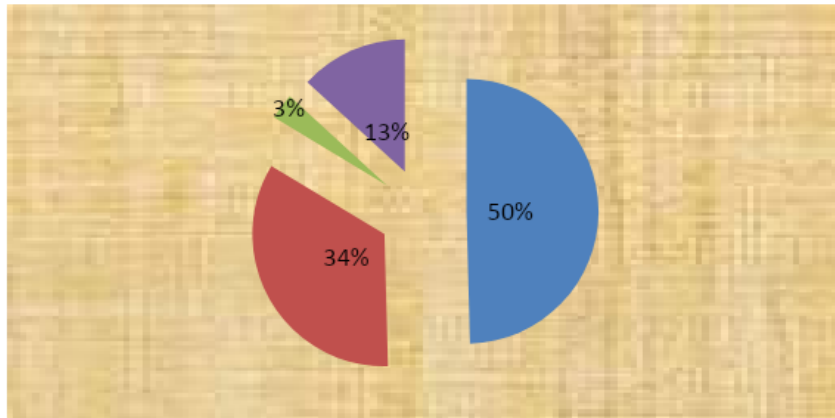
Sumber: DPPKA Kota Bengkulu (Diolah, 2014)

Pada tahun 2013, target PAD Kota Bengkulu mencapai Rp 69.411.464.000,00, yang terdiri dari Pendapatan Pajak Daerah sebesar Rp 34.411.464.000,00 (50%), Hasil Retribusi Daerah Rp 23.635.000.000,00 (34%), Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan sebesar Rp 2.200.000.000,00 (3%), dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah sebesar Rp 9.165.000.000,00 (13%). Hingga saat ini, kontribusi dari Pasar Modern hanya terhitung pada Pajak Parkir, sementara kontribusi lain terkait pengelolaan belum tercatat dalam PAD, karena sejak proyek Mall selesai hingga tahun 2014 belum ada laporan pengelolaan yang disampaikan. Oleh karena itu, target yang ditetapkan oleh DPPKA Kota Bengkulu tidak memasukkan pendapatan dari pengelolaan Pasar Modern, seperti yang terlihat dalam grafik berikut:



## TARGET PAD TAHUN 2013

- Pendapatan Pajak Daerah
- Hasil Retribusi Daerah
- Hasil Kekayaan yang dipisahkan
- Lain lain Pendapatan Asli Daerah



Gambar 7.2 Target PAD Tahun 2013

Sumber: DPPKA Kota Bengkulu (Diolah, 2014)

### Target & Realisasi Pajak Daerah (2012-2013)

Pada tahun 2012, target pajak daerah terbesar berasal dari Pajak Penerangan Jalan sebesar Rp 14.000.000.000,00 (52,02%), diikuti oleh Pajak Restoran sebesar Rp 4.005.744.000,00 (14,90%), BPHTB sebesar Rp 3.500.000.000,00 (13,02%), Pajak Reklame sebesar Rp 2.000.000.000,00 (7,44%), Pajak Hotel sebesar Rp 1.514.329.920,00 (5,63%), Pajak Hiburan sebesar Rp 1.000.000.000,00 (3,72%), Pajak Walet sebesar Rp 500.000.000,00 (1,86%), dan Pajak Parkir sebesar Rp 371.520.000,00 (1,38%). Kontribusi Pasar Modern hanya mencapai Rp 71.000.000,00, atau 19,1% dari target Pajak Parkir yang ditetapkan.

Pada tahun 2013, target pajak daerah terbesar berasal dari Pajak Penerangan Jalan sebesar Rp 16.700.000.000,00 (48,53%), diikuti oleh BPHTB sebesar Rp 5.200.000.000,00 (15,11%), Pajak Restoran sebesar Rp 4.665.744.000,00 (13,56%), Pajak Hotel sebesar Rp 3.590.720.000,00 (10,43%), Pajak Reklame sebesar Rp 1.505.000.000,00 (4,37%), Pajak

Parkir sebesar Rp 450.000.000,00 (1,31%), dan Pajak Walet sebesar Rp 300.000.000,00 (0,87%). Kontribusi Pasar Modern pada Pajak Parkir sebesar Rp 121.000.000,00, atau 26,8% dari target Pajak Parkir.

Dalam dua tahun terakhir (2012 dan 2013), kontribusi Pajak Parkir dari Pasar Modern di Kota Bengkulu masih tergolong kecil. Realisasi tahun 2013 terhadap target Pajak Daerah dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 7.1 Realisasi Pajak Daerah tahun 2013

No	Jenis Pajak	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	(%)
1	Pajak Hotel	3.590.720.000,00	3.848.691.645,00	107,18
2	Pajak Restoran	4.665.744.000,00	3.937.855.251,00	84,40
3	Pajak Hiburan	1.505.000.000,00	1.523.055.625,00	101,20
4	Pajak Reklame	2.000.000.000,00	1.477.517.828,00	73,88
5	Pajak Penerangan Jalan	16.700.000.000,00	18.302.273.139,00	109,59
<b>6</b>	<b>Pajak Parkir</b>	<b>450.000.000,00</b>	<b>462.000.000,00</b>	<b>102,69</b>
7	Pajak Walet	300.000.000,00	99.925.000,00	33,31
8	BPHTB	5.200.000.000,00	4.882.783.701,32	93,90
	Jumlah	<b>34.411.464.000,00</b>	<b>34.534.204.789,32</b>	<b>100,36</b>

Sumber: DPPKA Kota Bengkulu (Diolah, 2014)

Dari tabel tersebut, terlihat bahwa total Pajak Parkir pada tahun 2013 adalah Rp 462.000.000,00, yang mencakup kontribusi Pajak Parkir dari Manajemen Pasar Modern. Dalam hal ini, kontribusi Pasar Modern terhadap realisasi Pajak Parkir sebesar 26%, namun jika dilihat dari perspektif keseluruhan Pajak Daerah, kontribusinya hanya mencapai 0,35%, yang tergolong kecil. Bahkan, jika dibandingkan dengan total PAD yang mencapai Rp 69.411.464.000,00 pada tahun 2013, kontribusinya hanya 0,17%. Disampaikan juga bahwa kontribusi Pasar Modern diharapkan akan meningkat di masa depan jika revisi MoU Pengelolaan Pasar Modern dapat diselesaikan dan disepakati oleh kedua belah pihak, dengan tambahan pendapatan yang berasal dari keuntungan bagi hasil pengelolaan Pasar Modern.

## Kemanfaatan Pasar Modern bagi Masyarakat

Pasar Modern Bencoolen Mall dan Mega Mall memberikan berbagai manfaat bagi masyarakat. Bagi remaja, Mall berfungsi sebagai tempat rekreasi dan hiburan, serta sebagai ajang kreativitas. Misalnya, menurut salah seorang remaja, Mall sering mengadakan lomba dan pertunjukan musik, yang menambah daya tariknya sebagai lokasi hiburan dekat Pantai Panjang. Bencoolen Mall juga sering menjadi tempat di mana remaja bisa berpartisipasi dalam lomba melukis, menyanyi, dan kegiatan seni lainnya, serta sebagai lokasi berkumpul di malam minggu atau liburan.

Untuk anak-anak, Mall menyediakan area bermain dengan berbagai permainan yang cocok untuk balita hingga anak-anak sekolah dasar. Ibu rumah tangga menganggap Pasar Modern sebagai tempat yang praktis untuk berbelanja kebutuhan rumah tangga karena menyediakan berbagai barang dalam satu lokasi, membuat proses berbelanja lebih efisien dan nyaman. Seorang ibu rumah tangga menyatakan (An, September 2013) bahwa Mall menawarkan semua barang yang diperlukan dengan fasilitas yang rapi dan bersih, menjadikannya pilihan utama untuk berbelanja.

Namun, tidak sedikit juga yang datang ke Pasar Modern sekadar untuk bersantai, berkumpul, atau bertemu teman, tanpa benar-benar berbelanja. Beberapa orang lebih memilih berbelanja di tempat lain di luar Pasar Modern, sehingga mereka hanya mengunjungi Mall untuk bertemu teman atau sekadar berjalan-jalan.

Pasar Modern sering mengadakan berbagai acara menarik seperti lomba disco, lomba menyanyi, *fashion show*, dan lainnya, yang berhasil menarik banyak pengunjung. Kegiatan-kegiatan ini merupakan bagian dari strategi promosi manajemen untuk menarik perhatian masyarakat. Selain itu, manajemen juga rutin mendatangkan artis atau grup musik terkenal secara nasional. Dari perspektif masyarakat, Pasar Modern menawarkan hiburan gratis, sementara bagi manajemen, acara-acara ini adalah bentuk promosi untuk menarik lebih banyak pengunjung dan konsumen. Meskipun Pasar Modern memberikan manfaat berupa hiburan dan rekreasi, efeknya masih terbatas pada aspek tersebut dan belum berkontribusi signifikan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, karena cenderung mendorong pola hidup konsumneris.

Pada intinya, kemitraan dalam pendirian Pasar Modern di Kota Bengkulu lebih menguntungkan bagi pihak swasta daripada Pemerintah

Kota. Jangka waktu pengelolaan yang panjang menyebabkan pemerintah harus menunggu terlalu lama untuk alih kelola. Meskipun ada *Memorandum of Understanding* (MoU) yang disepakati, pihak swasta tidak sepenuhnya mematuhi kesepakatan tersebut. Dalam MoU disebutkan bahwa swasta harus memberikan bagi hasil pengelolaan sebesar 30% setiap tahun kepada Pemerintah Kota, namun kenyataannya, swasta sering mengingkari kesepakatan dengan alasan target usaha belum tercapai.

Pemerintah merasa dirugikan karena kontribusi yang diterima tidak sebanding dengan potensi yang diberikan, seperti lahan seluas 90.000 meter persegi untuk PTM/Mega Mall dan 70.500 meter persegi untuk Bencoolen Mall. Dengan periode pengelolaan yang sangat panjang (40 dan 60 tahun), atau sekitar 8 periode Walikota, Pemerintah Kota tidak memiliki banyak pilihan kecuali melalui tuntutan hukum untuk mengubah MoU. Kontribusi pajak yang diterima relatif kecil, hanya berupa pajak parkir. Pada tahun 2012, kontribusi Pasar Modern dari pajak parkir adalah Rp 71.000.000, atau 19,1% dari target pajak parkir, sementara pada tahun 2013 kontribusinya sebesar Rp 121.000.000, atau 26,8% dari target pajak parkir. Namun, secara makro, kontribusi pajak parkir terhadap Pajak Daerah secara keseluruhan hanya 0,35%, dan dibandingkan dengan PAD tahun 2013 sebesar Rp 69.411.464.000,00, kontribusinya hanya 0,17%.

Di sisi lain, kemitraan dalam pengadaan infrastruktur Pasar Modern memberikan manfaat non-materiil seperti fasilitas mall yang dapat digunakan sebagai tempat rekreasi, hiburan, dan *refreshing* bagi berbagai kalangan masyarakat. Meskipun belum meningkatkan kesejahteraan secara signifikan, Pasar Modern telah menyediakan tempat hiburan gratis, arena bermain anak-anak, dan tempat belanja bagi ibu-ibu. Inilah manfaat non-materiil yang dirasakan oleh masyarakat Bengkulu.

## Bab 8

# Pemerintah: Mengapa *Public Private Partnership*?

Kemitraan antara organisasi publik dan privat diduga dapat menghasilkan pelayanan yang lebih baik bagi masyarakat. Pemerintah, yang memiliki tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan kesejahteraan masyarakat, seringkali terhambat oleh berbagai keterbatasan, sehingga melakukan kerja sama dengan pihak swasta untuk memenuhi kebutuhan tersebut (Akyuwen, 2011). Sebagai entitas yang berorientasi pada keuntungan, pihak swasta cenderung memberikan layanan terbaik kepada konsumen mereka. Sinergi antara kepentingan pemerintah dan swasta ini diharapkan memberikan manfaat kepada masyarakat. Berdasarkan observasi dan wawancara dengan berbagai pihak terkait kemitraan *Public-Private Partnership* (PPP), ada beberapa fakta yang berhasil ditemukan, antara lain:

- a) Orientasi unit-unit organisasi layanan publik melibatkan motif penyediaan layanan publik, partisipasi dalam pembangunan infrastruktur, dan keinginan untuk mengembangkan layanan publik.
- b) Target yang harus dicapai mencakup persepsi masyarakat mengenai kunjungan ke pasar modern, penjualan barang dagangan, pertumbuhan ekonomi, dan kontribusi retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah.
- c) Pengelolaan pemeliharaan infrastruktur layanan publik meliputi aspek-aspek seperti dana pemeliharaan, redistribusi pengelolaan pasar modern, *outsourcing*, dan keterlibatan pemerintah daerah dalam pengawasan pemeliharaan aset.

## Orientasi Unit Organisasi Layanan Publik

Pengusaha swasta umumnya memprioritaskan keuntungan dalam operasionalnya, berusaha memaksimalkan profit dengan modal seminimal mungkin. Namun, untuk memastikan keberlangsungan dan perkembangan usaha di masa depan, mereka mulai memperhatikan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Dalam konteks pasar modern, perusahaan swasta menetapkan target jangka panjang, memastikan bahwa pasar tidak hanya berfungsi sebagai tempat belanja, tetapi juga menyediakan fasilitas untuk hiburan, rekreasi, dan aktivitas lain. Beberapa pemilik toko di pasar modern memberikan informasi tentang orientasi unit-unit usaha yang meliputi: (1) motif mereka dalam menyediakan layanan publik, (2) partisipasi mereka dalam pembangunan infrastruktur, dan (3) keinginan mereka untuk mengembangkan layanan publik.

## Motivasi Unit Usaha Penyediaan Layanan Publik

Dalam hal motivasi, para pedagang umumnya bertujuan untuk memperoleh keuntungan maksimal, namun mereka juga berusaha membangun hubungan baik dengan sesama pedagang dan konsumen. Dengan menjalin hubungan harmonis, baik dengan kompetitor maupun pelanggan, pedagang berharap dapat menarik perhatian konsumen dan mempertahankan mereka sebagai pelanggan tetap, sehingga barang dagangan bisa terjual habis. Motif lain terkait penyediaan layanan publik adalah meningkatkan minat belanja masyarakat. Pedagang berusaha memperbaiki pelayanan melalui penataan kios yang lebih baik, menawarkan produk yang beragam, serta melayani pelanggan dengan ramah, sabar, dan responsif terhadap keluhan atau keinginan mereka.

Manajemen Bencoolen Mall tidak hanya berfokus pada keuntungan, tetapi juga berupaya membantu masyarakat, baik penjual maupun pembeli, dalam memenuhi kebutuhan mereka dan meraih keuntungan dari usaha mereka. Motif utama manajemen adalah menyediakan fasilitas yang memenuhi kebutuhan masyarakat. Pengunjung, di sisi lain, memiliki berbagai motif, seperti memenuhi kebutuhan sehari-hari, mencari hiburan, atau berolahraga.

Keberadaan Pasar Modern Mega Mall di Kota Bengkulu bertujuan untuk meningkatkan ekonomi lokal dan memenuhi kekosongan dalam

layanan belanja yang sebelumnya terbatas pada pasar tradisional dan swalayan kecil. Mega Mall diharapkan dapat memenuhi kebutuhan pendidikan, hiburan, dan kuliner dengan standar internasional dan sejalan dengan perkembangan di provinsi lain. Selain itu, pembangunan pasar modern diharapkan dapat menyerap tenaga kerja dan mengurangi angka pengangguran di Kota Bengkulu, serta meningkatkan taraf hidup masyarakat. Berikut ini adalah tanggapan dari pedagang dan pengelola mall terkait hal ini.

Tabel 8.1 Motif Pedagang dan Pengelola Pasar Modern

Pedagang/Penyewa Area Mall	Pengelola Mall
Mencari Keuntungan	Partisipasi pembangunan ekonomi
Memenuhi Kebutuhan Konsumen	Membuka lapangan kerja
Keramahan dalam berdagang	Memberi hiburan, dan arena rekreasi
Harga yang terjangkau	Mencari Keuntungan
Kualitas yang variatif	Meningkatkan taraf hidup

Sumber: Dokumentasi pribadi

Tabel di atas menunjukkan adanya perbedaan orientasi atau motif dalam menjalankan usaha di Pasar Modern. Para pedagang atau penyewa area di mall umumnya berfokus pada persaingan yang sehat, baik dalam menyediakan kebutuhan sehari-hari maupun mengikuti selera konsumen. Sementara itu, manajemen Pasar Modern memiliki tujuan untuk memperoleh keuntungan, memenuhi kebutuhan masyarakat, membuka lapangan kerja, dan membantu pemerintah dalam mengurangi pengangguran.

Pembangunan Pasar Modern memberikan peluang bagi pelaku ekonomi menengah ke atas untuk berkontribusi pada perekonomian Kota Bengkulu. Keberadaan Bencoolen Mall telah merangsang berdirinya warung kecil dan toko-toko di sekitar area mall. Daerah yang dulunya sepi dan kurang aman di malam hari kini menjadi lebih hidup dengan aktivitas ekonomi. Pedagang dari berbagai sektor, seperti toko kelontong, rumah makan, dan penjual pakaian, terinspirasi untuk membuka usaha di sekitar mall. Mereka berasumsi bahwa pengunjung mall yang mungkin tidak bisa membeli barang di mall akan mencari alternatif di sekitar area tersebut.

Dari beberapa pedagang di sekitar mall, kita dapat mengkonfirmasi pandangan mereka terkait hal ini. Beberapa pedagang mengatakan bahwa keberadaan mall menarik anak-anak muda untuk berkumpul di depan mall pada malam hari, terutama di hari libur dan akhir pekan, yang membuat warung mereka laris dan omzet meningkat dibandingkan sebelumnya. Sebaliknya, pemilik toko kelontong mengamati bahwa pengunjung mall, terutama mereka yang menggunakan angkutan kota, seringkali membeli barang di warung sebelum atau setelah mereka mengunjungi mall. Mereka melihat barang di mall tetapi memilih untuk berbelanja di warung untuk menghindari merasa malu jika hanya membeli sedikit di mall.

### Partisipasi Memelihara & Membangun Sarana Prasarana

Dalam hal partisipasi pembangunan infrastruktur, toko-toko di Pasar Modern tidak terlalu dilibatkan, mereka hanya bertanggung jawab untuk pemeliharaan kebersihan di area toko mereka sendiri. Untuk kebersihan bagian luar seperti kaca toko dan lobi, tugas tersebut diambil alih oleh layanan kebersihan dari Bencoolen Mall. Partisipasi dalam pembangunan infrastruktur di Pasar Tradisional Modern (PTM) juga tidak melibatkan penyewa kios, melainkan dikelola sepenuhnya oleh pihak manajemen PTM dan pihak ketiga.

Pihak pengelola Bencoolen Mall memiliki tanggung jawab utama dalam pemeliharaan dan pengembangan infrastruktur, termasuk pemeliharaan gedung, perluasan, dan pembangunan gedung baru sesuai rencana mereka. Meskipun kebersihan di toko-toko menjadi tanggung jawab pemilik toko, manajemen mall berkoordinasi dengan penyewa untuk menjaga kebersihan demi menciptakan lingkungan yang nyaman bagi pengunjung. Bencoolen Mall juga merencanakan pengembangan lebih lanjut menjadi Bencoolen Super City Blok, yang akan mencakup berbagai fasilitas seperti pusat perbelanjaan yang lebih luas, arena rekreasi, hotel, dan pusat kuliner.

Mega Mall, di sisi lain, secara langsung berpartisipasi dalam pembangunan infrastruktur di Kota Bengkulu. Pasar modern yang ada berkontribusi pada ekonomi lokal dengan membantu mengurangi pengangguran. Selain itu, kontribusi tidak langsung berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD) diberikan kepada pemerintah kota dalam bentuk pajak



daerah, retribusi, dan bagi hasil. Dana ini digunakan untuk membangun dan memelihara infrastruktur pelayanan publik seperti jalan, sarana kesehatan, pendidikan, dan fasilitas lainnya di Kota Bengkulu.

### Keinginan Mengembangkan Layanan Publik

Dalam hal pengembangan layanan publik, setiap toko seperti Mokko Factory di Bencoolen Mall berusaha untuk meningkatkan pelayanannya dengan memperhatikan umpan balik dari konsumen, baik berupa saran maupun keluhan. Namun, mereka menghadapi kendala dalam pengembangan layanan akibat infrastruktur yang disediakan oleh manajemen Bencoolen Mall, seperti penurunan daya listrik yang mempengaruhi fungsi alat-alat elektronik seperti AC, yang pada gilirannya mengurangi kenyamanan pengunjung.

Pedagang secara umum berusaha meningkatkan pelayanan untuk menarik konsumen dan memasarkan produk mereka. Namun, mereka seringkali terhambat oleh fasilitas yang disediakan oleh pihak pengelola Pasar Tradisional Modern (PTM), yang dinilai sempit dan kurang nyaman, sehingga kadang-kadang membuat pembeli enggan berlama-lama di dalam kompleks PTM.

Pihak manajemen Bencoolen Mall memiliki keinginan besar untuk terus meningkatkan pelayanan dan fasilitas, baik yang sudah ada maupun yang baru. Mereka merencanakan perluasan kawasan Bencoolen Mall hingga 1000 meter, dengan tambahan bangunan kios untuk berbagai sektor seperti restoran, peralatan rumah tangga, properti, pusat anak, dan gadget dengan peralatan elektronik canggih seperti handphone, tablet, dan laptop. Selain itu, akan dibangun hotel bintang tiga di lantai atas Bencoolen Mall dan area sekitarnya. Dengan lokasi yang dekat dengan Pantai Panjang, rencana ini diharapkan dapat meningkatkan sektor wisata di Bengkulu dan memberikan dampak positif pada kondisi sosial ekonomi masyarakat. Namun, pihak swasta menghadapi tantangan dalam memperoleh izin kontrak tanah dan memenuhi persyaratan pembangunan Bencoolen Mall.

## Masyarakat Senang Berkunjung ke Pasar Modern

Beberapa pemilik kios/toko/los di Pasar Tradisional Modern (PTM) menyatakan bahwa konsumen merasa puas berbelanja di pasar modern karena kualitas barang yang ditawarkan setara dengan yang ada di supermarket, namun dengan harga yang lebih terjangkau. Hal ini memungkinkan masyarakat ekonomi menengah ke bawah untuk membeli kebutuhan mereka. Pada hari libur atau menjelang hari raya, jumlah pengunjung PTM meningkat tajam dibandingkan hari biasa, karena harga barang yang sangat murah dan masih bisa ditawar. Namun, penataan kios di dalam PTM belum optimal, dan lonjakan pengunjung menyebabkan ruang gerak menjadi sempit. Hal ini membuat pembeli harus bersesakan, yang meningkatkan risiko terjadinya tindakan kejahatan seperti pencopetan dan pelecehan seksual.

Menurut pendapat konsumen, terutama remaja, mereka merasa puas berbelanja di Pasar Tradisional Modern (PTM) karena pelayanan penjual yang baik dan ramah. Barang-barang yang tersedia di PTM memiliki kualitas dan variasi yang beragam dengan harga yang lebih murah dan dapat ditawar dibandingkan tempat lain. Hal ini membuat konsumen tertarik untuk berbelanja di PTM. Namun, mereka juga mencatat bahwa fasilitas infrastruktur di PTM masih kurang memadai, seperti suasana yang panas dan sempit, yang membuat tidak nyaman untuk berbelanja dalam waktu lama. Meskipun demikian, komplain tentang kekurangan fasilitas ini tidak menjadi masalah besar bagi konsumen, pedagang, atau pengelola.

Sementara itu, pengelola Bencoolen Mall menyebutkan bahwa masyarakat merasa senang dengan keberadaan pusat perbelanjaan ini. Bencoolen Mall menawarkan variasi barang yang tidak ditemukan di pasar biasa, serta suasana yang lebih nyaman dengan fasilitas seperti toilet yang layak, eskalator, dan udara yang segar. Dekatnya lokasi dengan Pantai Panjang juga menambah daya tarik bagi pengunjung yang ingin berekreasi. Keamanan di Bencoolen Mall, dengan area parkir yang luas dan tempat penitipan helm, juga menjadi nilai tambah. Namun, ada beberapa komplain terkait dengan AC yang kurang berfungsi maksimal dan masalah kebersihan di ruang dalam maupun luar mall.

Dalam hal retribusi daerah, baik Pasar Tradisional Modern (PTM) atau Mega Mall maupun Bencoolen Mall, keduanya memberikan kontribusi untuk Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bengkulu. Namun,

tarif yang dikenakan oleh pemerintah berbeda, tergantung pada faktor-faktor seperti luas wilayah, pendapatan, dan indikator lainnya dari masing-masing pusat belanja. Retribusi yang dikenakan meliputi parkir, tenaga kebersihan, dan bangunan. Selain itu, Bencoolen Mall juga menyumbang pajak yang dikenakan oleh pemerintah.

Detail mengenai jumlah retribusi dan pajak merupakan informasi yang dirahasiakan dan berada di bawah kewenangan pimpinan pusat, karena pengelola hanya menjalankan operasional. Mega Mall, sebagai badan usaha yang beroperasi di bawah kekuasaan pemerintah Kota Bengkulu, diwajibkan memberikan kontribusi dalam bentuk pajak, retribusi, dan bagi hasil. Pajak dan retribusi yang dibayarkan termasuk pajak hiburan, pajak tontonan, pajak makanan, retribusi parkir, pajak penghasilan (PPH), pajak pertambahan nilai (PPN), dan pajak lainnya yang terkait dengan pengelolaan gedung.

Bagi hasil antara pengelola Mega Mall dan pemerintah kota ditentukan berdasarkan perjanjian yang ada, dan bisa bervariasi dalam proporsi. Meskipun Mega Mall seharusnya memberikan kontribusi signifikan, besaran nominal kontribusi tidak dipublikasikan untuk menjaga kerahasiaan dan mencegah penyalahgunaan informasi. Setelah diklarifikasi dengan Pemerintah Kota, terungkap bahwa pihak swasta belum memenuhi MoU yang telah disepakati. Untuk PTM/Mega Mall, pihak swasta belum memberikan kontribusi 30% sebagaimana diatur dalam perjanjian, hanya membayar Pajak Parkir sebesar 30% dari total penerimaan parkir. Sejak proyek PTM/Mega Mall selesai dibangun (2005-2014), kontribusi kepada Pemerintah Kota belum diberikan, dengan alasan bahwa proyek tersebut belum mencapai titik impas (*break-even point*). Pihak manajemen PTM/Mega Mall berencana membayar kontribusi 30% setelah semua toko/kios/los terjual.

### *Maintenance* Infrastruktur Layanan Publik

Manajer Bencoolen Mall dan PTM mengungkapkan bahwa tanggung jawab alokasi dana pemeliharaan Bencoolen Mall sepenuhnya berada di pihak Bencoolen Mall. Pendapatan yang diperoleh dikelola untuk anggaran belanja, termasuk pembangunan, pemeliharaan, dan perbaikan infrastruktur, guna meningkatkan layanan kepada masyarakat.

Sebagai pengelola, Bencoolen Mall bertanggung jawab penuh atas pemeliharaan kawasan tersebut.

Pihak Pemerintah Kota mengkonfirmasi, bahwa tidak ada bantuan dana dari pemerintah untuk pemeliharaan. Namun, koordinasi dilakukan dalam hal penataan, penertiban, dan penjagaan lingkungan. Dana pemeliharaan adalah dana yang dikeluarkan untuk memelihara sumber daya di instansi pemerintah atau perusahaan swasta. Di Mega Mall, pemeliharaan fasilitas gedung, baik di luar maupun di dalam, sepenuhnya dibiayai oleh Mega Mall tanpa campur tangan pemerintah. Dana pemeliharaan, atau *cost of operation*, digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik dan menjaga kenyamanan pengunjung. Pemerintah Kota tidak terlibat dalam alokasi dana pemeliharaan, baik untuk dana rutin maupun pembangunan.

### Redistribusi Pengelolaan Pasar Modern

Redistribusi pengelolaan pasar modern melibatkan pelimpahan wewenang kepada pihak-pihak yang ditunjuk oleh pemimpin untuk menangani operasional pelayanan. Namun, per tahun 2012–2014, detail mengenai aspek ini belum sepenuhnya terungkap. Bencoolen Mall dikelola oleh PT Impian Bengkulu Indah sejak awal berdirinya. Sementara itu, PTM/Mega Mall yang awalnya dikelola oleh CV Dwisaha Selaras Abadi, kemudian beralih ke PT Trigadi Lestari, sesuai dengan addendum yang disepakati oleh Walikota dan pihak swasta. Meskipun pengelolaan pihak swasta telah berpindah tangan, perubahan ini tidak mempengaruhi kebijakan pengelolaan yang sudah ada.

### *Outsourcing*

Dalam pengelolaan pemeliharaan infrastruktur di Bencoolen Mall, karyawan *outsourcing* seperti petugas kebersihan dan keamanan digunakan. Beberapa toko, seperti Mokko Factory, juga menerapkan sistem *shift* dengan *shift* pertama dari jam 8 pagi hingga 4 sore dan *shift* kedua dari jam 2 sore hingga 10 malam. Namun, jadwal *shift* ini dapat berubah sesuai keputusan pengelola toko.

Di pasar modern, *outsourcing* juga diterapkan untuk menjaga keamanan, kebersihan, dan petugas parkir. Pihak pasar modern bekerja

sama dengan penyedia *outsourcing* untuk menempatkan pekerjajanya sesuai dengan bidang tugas mereka. Pengelolaan di Bencoolen Mall mirip dengan pasar modern dalam hal penggunaan *outsourcing* untuk efisiensi biaya. *Outsourcing* digunakan untuk sektor keamanan, kebersihan, dan parkir, dengan gaji yang ditentukan oleh penyedia *outsourcing* dan telah disepakati oleh kedua belah pihak. Penggunaan *outsourcing* bertujuan untuk mengurangi biaya produksi dan memfokuskan perhatian pada aspek utama perusahaan.

### Keterlibatan Pemerintah dalam Pengawasan Pemeliharaan Aset

Bencoolen Mall terletak di atas lahan milik pemerintah Kota Bengkulu, sehingga pemerintah terlibat dalam pengelolaannya, terutama dalam aspek eksternal seperti pengawasan, fasilitasi, dan perizinan. Menurut pengelola Bencoolen Mall, keterlibatan pemerintah sudah cukup mendukung, tetapi mereka berharap pemerintah daerah dapat meningkatkan kinerjanya, khususnya dalam pemberian izin untuk menarik investor dan mendorong investasi di Bencoolen Mall.

Sementara itu, keterlibatan pemerintah dalam Mega Mall terbatas pada pemberian izin usaha, yang merupakan wewenang pemerintah. Pemerintah juga terlibat dalam pengawasan ketenagakerjaan melalui Dinas Tenaga Kerja. Jika terjadi masalah terkait ketenagakerjaan, baik secara individu maupun kelompok, pihak yang terlibat dapat melaporkan pelanggaran tersebut untuk mencari penyelesaian baik secara kekeluargaan maupun melalui jalur hukum.

Pada intinya, kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta berpotensi meningkatkan kualitas pelayanan, namun fokus utama dari kemitraan tersebut tetap pada aspek profit. Pemerintah Kota menjalin kemitraan dengan harapan masyarakat akan mendapatkan pelayanan yang memuaskan. Kemitraan ini memiliki beberapa *insight* penting. Pertama, kemitraan mendorong para pedagang dan pengelola untuk terus meningkatkan kualitas barang dan jasa mereka, yang pada gilirannya berkontribusi pada peningkatan pendapatan pedagang dan ekonomi masyarakat di pasar modern. Kedua, kemitraan memberikan peluang luas

bagi pengelola pasar modern untuk mengelola pasar sebagai pusat perdagangan, hiburan, rekreasi, dan perbelanjaan.

Selanjutnya, kehadiran pasar modern memicu aktivitas ekonomi di sekitarnya, yang tidak hanya meningkatkan ekonomi lokal tetapi juga membuka peluang untuk usaha transportasi kota yang menghubungkan pasar modern dengan area sekitarnya. Dalam hal pengelolaan infrastruktur, pihak swasta bertanggung jawab atas pemeliharaan infrastruktur dan suprastruktur, sementara pemerintah tidak mengeluarkan anggaran untuk pemeliharaan tersebut. Selama sembilan tahun terakhir (2005 – 2014), manajemen Bencoolen Mall tidak pernah mengalihkan hak pengelolaannya kepada pihak lain, berbeda dengan PTM/Mega Mall yang telah membuat addendum dan melakukan pengelolaan bersama.

Akhirnya, ketika mall menjadi milik Pemerintah Kota, pemerintah tidak memiliki kekuatan untuk mengintervensi pengelolaan internal. Pengawasan terhadap pasar modern terbatas pada *monitoring* dan regulasi seperti pemberian izin usaha, sehingga pemerintah tidak memiliki kekuatan yang signifikan dalam pengelolaan tersebut. Pemerintah harus menunggu lama hingga infrastruktur tersebut diserahkan dan menjadi aset resmi Pemerintah Kota.

## Bab 9

# Kepentingan Politik dalam Pengadaan Pasar Modern

Dengan mengacu pada informasi yang diperoleh dari aparat Pemerintah Kota yang menangani pengawasan pasar modern, kali ini kita akan membahas faktor-faktor lain yang memicu kemunculan *Public-Private Partnership* (PPP) di Kota Bengkulu. Penyebab utama kemitraan antara sektor publik dan swasta dalam penyediaan infrastruktur pasar modern di Kota Bengkulu meliputi kepentingan politik dari Kepala Daerah, pengaruh globalisasi, dan aspek pengembangan organisasi. Mengacu pada pandangan Bryden, *et al.*, (1998), kemitraan lokal memiliki keunggulan dalam hal persiapan, pertimbangan pelayanan, dan penyediaan pusat promosi yang dipimpin komunitas. Pada bagian ini kita akan tahu bagaimana persiapan yang melibatkan lokasi dan kebijakan untuk mencapai kemitraan, serta pertimbangan dalam melibatkan pemangku kepentingan terkait infrastruktur dan sumber daya. Termasuk di dalamnya juga kita akan membuktikan bagaimana kepentingan politik Kepala Daerah mempengaruhi pengadaan pasar modern di Kota Bengkulu, serta bagaimana kebijakan dan situasi kemitraan antara pemerintah dan swasta diatur untuk merealisasikan infrastruktur pasar modern tersebut.

### Kepentingan Politik

Walikota, sebagai Kepala Daerah, memainkan peran kunci dalam menentukan arah kebijakan pembangunan dan kemajuan kota. Dengan mengemukakan berbagai ide dan gagasan yang rasional dan beralasan, Walikota merumuskan kebijakan di tingkat eksekutif sebelum menyampaikannya kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu. Selain itu, ide dan gagasan ini juga disosialisasikan kepada masyarakat. Pemaparan mengenai kepentingan politik melibatkan penjelasan latar belakang kemunculan ide kemitraan,

dasar pemikirannya, serta analisis kemitraan dalam rencana strategis pemerintah daerah.

## Latar Belakang Kemitraan

Pasar Minggu merupakan pusat perdagangan penting bagi sektor ekonomi Kota Bengkulu pada saat itu. Namun, pasar ini sering mengalami kebakaran dan kondisi lingkungannya sangat kumuh dan kotor. Meskipun renovasi telah dilakukan, kebakaran kembali terjadi pada tahun 2002. Kondisi kotor di lokasi pasar, terutama saat musim hujan, menciptakan kesan bahwa Pasar Minggu tidak terawat dan jorok. Untuk mengatasi masalah ini, Walikota pada saat itu mengumpulkan stafnya dan menyusun rencana untuk mengubah Pasar Minggu menjadi pasar yang bersih, modern, dan tetap dapat menampung para pedagang tradisional. Proposal renovasi kemudian diserahkan kepada DPRD untuk dibahas. Dewan menyetujui ide Walikota, namun anggaran yang tersedia sangat terbatas, sehingga renovasi hanya bisa dilakukan dengan dana yang seadanya sesuai kemampuan daerah. Menyadari hal ini, Walikota memutuskan untuk merencanakan ulang renovasi dan mendiskusikannya dengan Pemerintah Pusat di Jakarta. Solusi yang disarankan adalah melakukan relokasi Pasar Minggu dengan membangun pasar baru di samping bangunan lama dengan desain yang modern. Konsep modern tersebut mencakup fasilitas kebersihan, keamanan, kenyamanan, dan ketertiban. Akhirnya, ide untuk membangun Pasar Tradisional Modern muncul, menggabungkan elemen tradisional dengan fasilitas modern. Rencana pembangunan ini termasuk hotel berbintang dan berbagai fasilitas pendukung seperti hiburan dan rekreasi. Konsep ini mengintegrasikan pasar tradisional, yang masih mempertahankan praktik tawar-menawar, dengan pasar modern yang mengadopsi sistem swalayan.

Menurut Kepala Bagian Kerja sama Daerah Kota Bengkulu, ide kemitraan awalnya muncul dari kebutuhan untuk pembangunan daerah yang tidak sebanding dengan keterbatasan dana yang tersedia. Mengingat keterbatasan anggaran, serta tuntutan otonomi daerah untuk mendorong setiap daerah berupaya mengembangkan wilayahnya, strategi ini melibatkan menarik investor untuk mendukung program pembangunan. Kepala Bagian Kerja sama Daerah Kota Bengkulu juga menyebutkan bahwa, sesuai dengan Permendagri No. 17 Tahun 2007 mengenai



pengelolaan aset daerah dan PP No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Kerja sama Daerah, serta Perda Kota Bengkulu No. 8 Tahun 2008, pemerintah mendorong investor melalui skema *Public Private Partnership* (PPP) dengan sistem *Build-Operate-Transfer* (BOT) untuk meningkatkan fasilitas kota, pendapatan, serta mengurangi pengangguran dan kemiskinan.

Kemitraan dengan PT Dwisaha Selaras Abadi untuk PTM/Mega Mall dan PT Impian Bengkulu Indah untuk BIM dilaksanakan selama pemerintahan pada periode 2002-2007. Kerja sama ini dilakukan dengan pertimbangan matang mengenai keuntungan yang dapat diperoleh pemerintah dari berbagai sektor pembangunan, sehingga keputusan untuk melaksanakan kerja sama ini dibuat dengan saksama.

### Alasan Kemitraan

Dasar dari pelaksanaan kemitraan ini adalah keinginan daerah untuk memajukan pembangunan masyarakat, mencakup aspek pendapatan hingga perekonomian masyarakat. Program *Public Private Partnership* (PPP) dengan sistem *Build-Operate-Transfer* (BOT) dianggap dapat mendukung rencana pembangunan Kota Bengkulu, terutama dalam konteks persaingan antar daerah. Pemerintah Daerah Kota Bengkulu berharap dapat menciptakan ciri khas daerah dan fasilitas yang dapat merangsang pertumbuhan ekonomi masyarakat.

Karena keterbatasan dana untuk program pembangunan, kemitraan menjadi solusi yang masuk akal. Pembangunan Mega Mall dan PTM membutuhkan investasi puluhan miliar rupiah, belum termasuk biaya operasionalnya. Oleh karena itu, kemitraan diharapkan dapat memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat. Mantan Wakil DPRD menambahkan bahwa Pemerintah Kota Bengkulu tidak memiliki sumber daya finansial yang cukup untuk membangun infrastruktur bernilai miliaran rupiah. Karena itu, diperlukan investor yang mampu membangun dan mengelola proyek tersebut dengan pendapatan dari penjualan kios yang dibangun.

Pembangunan pasar modern diharapkan dapat meningkatkan ekonomi lokal, karena mall dapat merangsang pertumbuhan ekonomi kecil di sekitarnya. Lokasi strategis pasar modern juga berpotensi meningkatkan aktivitas usaha transportasi, dengan pengusaha transportasi yang tertarik

untuk menambah armada atau memulai usaha baru. Lokasi PTM/Mega Mall yang terletak di pusat kota dapat mendukung pelaku ekonomi lokal untuk bersaing dan memasarkan produk mereka. Para pedagang kecil tidak perlu melakukan promosi yang intensif, karena banyaknya pengunjung mall yang lewat di sekitar lokasi mereka dapat meningkatkan kemungkinan terjadinya penjualan.

Lokasi Bencoolen Mall, yang terletak dekat dengan Pantai Panjang, dirancang dengan tujuan menjadi pusat ekonomi perbelanjaan dan pariwisata. Pembangunan mall di area pantai diharapkan dapat memberikan dampak positif pada perekonomian Kota Bengkulu. Pertumbuhan toko-toko dan kios di sekitar Bencoolen Mall, baik yang kecil maupun yang besar, merupakan refleksi dari peningkatan ekonomi di daerah tersebut. Pengunjung mall berasal tidak hanya dari Kota Bengkulu tetapi juga dari kabupaten-kabupaten lain di Provinsi Bengkulu, mengingat hanya ada tiga mall besar di provinsi ini yang dibangun melalui kemitraan antara pemerintah dan pihak swasta.

Kemitraan ini mencakup tiga aspek penting: harapan, saling menghormati, dan kepercayaan (Crowhurst, 1997). Harapan dalam konteks ini adalah terciptanya manfaat yang seimbang antara pemerintah dan swasta. Saling menghormati dan kepercayaan berkaitan dengan pemberian kewenangan penuh kepada pihak swasta dalam pengelolaan, tanpa campur tangan dari pemerintah. Meski demikian, pemerintah tetap melakukan pengawasan terhadap kegiatan ekonomi yang mempengaruhi kepentingan umum.

Gagasan untuk merangsang ekonomi lokal dengan melibatkan investor besar dalam pembangunan pasar modern adalah langkah strategis untuk memajukan Kota Bengkulu. Pada masa kepemimpinan Walikota tahun ke-3 dan ke-4, fokus pada pembangunan ekonomi masyarakat semakin ditingkatkan. Harapannya, jika kepemimpinan ini terbukti efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat, maka masyarakat akan memberikan dukungan pada periode kepemimpinan berikutnya.

Mantan anggota dewan yang menjabat sebagai Wakil Ketua I dan anggota Komisi C yang menangani pembangunan selama periode 1999 – 2004, menyatakan bahwa Walikota saat itu memang memiliki tekad kuat untuk memajukan ekonomi masyarakat Kota Bengkulu. Menurutnya, rencana besar tersebut telah disusun dan dibahas di tingkat eksekutif.

Namun, ia menyoroti bahwa DPRD tidak dilibatkan dalam proses tersebut. Ia mengungkapkan dukungannya terhadap pembangunan pasar modern dengan mengatakan, “*Saya mendukung rencana pembangunan pasar modern karena keberadaannya sangat diperlukan. Selain memberikan kesempatan berusaha bagi pedagang, pasar ini juga akan membuka peluang kerja bagi pengangguran.*”

Meski Wakil DPRD pada saat itu mendukung penuh rencana Walikota untuk mendirikan pasar modern, ia mengaku tidak mengetahui detail perencanaan dan pelaksanaan proyek tersebut karena tidak dilibatkan. Ia meyakini bahwa Bappeda dan Dispenda terlibat dalam proses perencanaan, mengingat tugas besar seperti itu pasti melibatkan Bappeda. Walikota CE, yang menjabat dari tahun 2002 hingga 2007, diusung oleh anggota DPRD periode 1999 – 2004 dari Fraksi PAN dan Fraksi PDIP. Perencanaan dan pembangunan Pasar Modern PTM/Mega Mall dan Bencoolen Mall dilakukan pada pertengahan masa jabatannya, sekitar sembilan bulan sebelum akhir masa jabatan anggota dewan, sehingga mereka tidak dilibatkan dalam proses tersebut, yang juga Wakil Ketua I DPRD periode 1999 – 2004). Walikota pada periode itu juga menunjukkan keberanian luar biasa dengan melaksanakan proyek miliaran rupiah melalui kemitraan, sebuah langkah yang mendapat banyak penentangan, terutama dari masyarakat yang menyuarakan aspirasi warga Kota Bengkulu.

## Dasar Hukum atau Peraturan Daerah

Kebijakan yang memengaruhi kehidupan banyak orang seharusnya memiliki dasar hukum yang solid dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal kerja sama antara pemerintah dan organisasi swasta, landasan hukum ini diperkuat oleh berbagai peraturan dan undang-undang. Untuk penyediaan infrastruktur layanan publik melalui *Public Private Partnership*, dasar hukum yang digunakan meliputi:

1. Perda Kota Bengkulu No 8 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah, yang diundangkan pada 20 Oktober 2008.

2. Perda Kota Bengkulu No 9 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Daerah lainnya.
3. Permendagri No 17 Tahun 2007 mengenai Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 17 Tahun 2009 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari transaksi derivatif berupa kontrak berjangka yang diperdagangkan di bursa.
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 50 Tahun 2007 mengenai Tata Cara Pelaksanaan Kerja sama Daerah.

### Keinginan atau Kebijakan Khusus Pemerintah

Kemitraan antara pemerintah dan swasta berperan penting dalam memenuhi kebutuhan masyarakat sambil meningkatkan efisiensi penggunaan dana pemerintah. Tujuan dari kebijakan kemitraan ini adalah:

- a) Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bengkulu melalui kolaborasi *Public Private Partnership*.
- b) Pemberdayaan tenaga kerja dengan menambah lapangan kerja dan mengurangi tingkat pengangguran.
- c) Mendorong perekonomian lokal melalui aktivitas pasar di PTM/Mega Mall dan Bencoolen Mall.
- d) Menjawab kebutuhan daerah dengan menyediakan pusat pasar yang berfungsi sebagai tempat keramaian.
- e) Mencapai pemerataan pendapatan di berbagai lapisan masyarakat.
- f) Menarik minat investor dari berbagai segmen, dari pedagang kelas atas hingga menengah dan bawah.

Kebijakan ini mencerminkan upaya pemerintah Kota Bengkulu dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui kemitraan dengan pihak swasta, sesuai dengan prinsip otonomi daerah. Namun, pengadaan infrastruktur publik selama masa pemerintahan Walikota periode 2002-2007 tidak sepenuhnya diketahui oleh anggota DPRD, seperti yang dinyatakan oleh Wakil Ketua I, yang mengaku tidak familiar dengan kebijakan terkait MoU Pasar Modern. Ini menunjukkan dominasi kepala

daerah dalam pengambilan keputusan, seringkali tanpa melibatkan semua pihak terkait. Meski begitu, ia juga mengakui bahwa ide pembangunan Pasar Modern adalah langkah positif untuk ekonomi, namun penambahan proyek lebih lanjut bisa merugikan pasar tradisional.

### Aspek Globalisasi

Sebagai kota yang masih relatif baru, Bengkulu terkena dampak globalisasi yang mempengaruhi perkembangannya. Pengaruh globalisasi ini mendorong Bengkulu untuk maju dan sejalan dengan kota-kota lain di Indonesia. Aspek globalisasi yang dikaji mencakup beberapa hal, seperti pertimbangan globalisasi dalam konteks kemitraan, hubungan pembangunan dengan globalisasi, dan akses yang muncul akibat pendirian pasar modern.

### Pertimbangan Aspek Globalisasi dalam Kemitraan

Kepala Bagian Kerja sama Daerah menjelaskan bahwa globalisasi merupakan tantangan yang harus dihadapi oleh semua lapisan masyarakat, dari pemerintah hingga masyarakat umum termasuk mahasiswa. Oleh karena itu, masyarakat Kota Bengkulu perlu bersiap menghadapi tantangan ini dalam beberapa tahun ke depan. Saat ini, belum ada antisipasi atau rencana khusus untuk mengatasi tantangan globalisasi tersebut, meskipun pemerintah sudah menunjukkan kesiapan melalui berbagai program pembangunan ekonomi.

Globalisasi tidak bisa dihindari, melainkan harus diimbangi dengan kesiapan sumber daya manusia. Kota Bengkulu tidak bisa terlepas dari pengaruh globalisasi, terutama dengan kemajuan teknologi, transportasi, informasi, dan telekomunikasi yang terus berkembang. Untuk mengikuti perkembangan zaman, Kota Bengkulu harus beradaptasi, termasuk dengan kebutuhan adanya Pasar Modern yang memudahkan transaksi tanpa perlu tawar-menawar. Kehadiran Pasar Modern merupakan respons terhadap kemajuan di kota-kota lain dan tidak dimaksudkan untuk menghapuskan pasar tradisional, melainkan untuk melengkapi kebutuhan masyarakat. Setiap jenis pasar memiliki konsumen dan fungsinya masing-masing.

## Keterkaitan Pembangunan Kota dengan Globalisasi

Keterkaitan antara pembangunan kota dan globalisasi sangat erat dan signifikan. Globalisasi dapat membawa tantangan, hambatan, atau ancaman terhadap pembangunan yang fokus pada kesejahteraan rakyat, mengingat pembangunan tidak hanya melibatkan satu aspek saja. Menurut Asisten II Setda Kota Bengkulu, kebijakan mengenai kemitraan tidak sepenuhnya negatif, karena pertimbangan utama adalah peningkatan perekonomian masyarakat. Globalisasi adalah fenomena yang tak terhindarkan, dan masyarakat Kota Bengkulu harus siap menghadapi kemajuan zaman.

Kepala Bagian Kerja sama Setda Kota Bengkulu, menyatakan bahwa untuk sebuah daerah agar bisa berkembang, perlu menarik banyak investor. Dalam era globalisasi, banyak pihak swasta yang berminat berinvestasi, sehingga pemerintah daerah harus memfasilitasi mereka melalui kemitraan. Ia menekankan pentingnya menjadikan Bengkulu sebagai daerah yang modern. Mengundang investor ke Bengkulu adalah langkah untuk membuka diri dan mengembangkan perekonomian daerah. Kebijakan ini membawa dampak positif, seperti membuka diri terhadap potensi investor luar, belajar mengelola pasar modern, mempercepat pembangunan, dan meningkatkan pendapatan daerah.

Namun, keberadaan Pasar Modern di Kota Bengkulu juga memiliki kekhawatiran. Pasar modern yang dikelola oleh pihak luar membuat keuntungan tidak mengalir kembali ke kota, hanya menambah keramaian. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu, mengungkapkan pentingnya tidak terlarut dalam globalisasi. Dia berharap pasar modern dapat merangsang pertumbuhan ekonomi di Bengkulu dan memotivasi pelaku ekonomi lokal untuk menjadi usahawan yang kompeten. Lebih baik jika produk di pasar modern berasal dari hasil usaha masyarakat lokal.

Salah satu tantangan yang muncul adalah potensi konsumerisme yang tinggi di masyarakat Kota Bengkulu. Kehadiran pasar modern menyebabkan banyak masyarakat, termasuk anak-anak dan remaja, lebih cenderung berbelanja sebagai konsumen daripada sebagai produsen. Dari 20 remaja yang ditemui, 12 orang (60%) hanya jalan-jalan, 2 orang (10%) mencari kebutuhan sekolah, 4 orang (20%) berbelanja makanan dan

minuman, dan 2 orang (10%) makan di restoran. Hal ini menunjukkan bahwa globalisasi ekonomi melalui pasar modern dapat mendorong pola hidup konsumernya di kalangan masyarakat.

Dengan melibatkan 100 pengunjung ibu rumah tangga, ditemukan bahwa 42 orang (42%) diantaranya berbelanja kebutuhan rumah tangga, 25 orang (25%) hanya sekadar melihat-lihat harga barang, 11 orang (11%) mengantar anak mencari perlengkapan sekolah, dan 22 orang (22%) menikmati makanan cepat saji. Data ini menunjukkan bahwa pasar modern masih berfungsi utama sebagai tempat belanja kebutuhan ibu rumah tangga, sambil juga menjadi lokasi untuk survei harga barang.

Sementara itu, dari 100 pengunjung pria dewasa yang diteliti, data menunjukkan bahwa 72 orang (72%) menemani istri, keluarga, atau calon istri mereka berbelanja. Lima orang (5%) berbelanja untuk keperluan pribadi mereka, empat orang untuk kebutuhan rumah tangga, 12 orang (12%) untuk makan siang atau malam, dan tujuh orang (7%) hanya melihat-lihat *showroom* yang biasanya menampilkan motor, mobil, atau peralatan elektronik. Kehadiran pasar modern di Kota Bengkulu memberikan semangat baru bagi masyarakat, mengurangi kebutuhan untuk bepergian jauh ke kota-kota besar seperti Jakarta atau Bandung untuk berbelanja. Namun, tantangan globalisasi juga menuntut kebijakan pemerintah Kota Bengkulu agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

### Akses atau Manfaat Pendirian Pasar Modern

Pendirian pasar modern memberikan dampak yang beragam pada perekonomian kota. Dampak positif termasuk peningkatan pendapatan pajak, percepatan perputaran uang, dan penciptaan banyak lapangan kerja. Pasar ini juga mempermudah akses ke barang-barang canggih, menarik investor atau pedagang dari luar daerah, serta berfungsi sebagai pusat keramaian dan hiburan. Namun, dampak negatifnya adalah berkurangnya peluang usaha bagi pedagang tradisional, dengan keuntungan yang lebih terkonsentrasi pada beberapa pihak dibandingkan pasar tradisional yang lebih inklusif.

Dikonfirmasi oleh salah seorang informan, bahwa Kota Bengkulu akan tertinggal jika tidak mengikuti kemajuan di luar daerah. Namun, adanya mall memberikan kemudahan dalam memenuhi berbagai kebutuhan seperti elektronik, buku, dan lainnya. Keberadaan pasar modern dianggap mempermudah akses masyarakat terhadap kebutuhan dan diharapkan dapat merangsang pertumbuhan ekonomi melalui perputaran uang dan hukum penawaran dan permintaan.

Meskipun pasar modern memudahkan pemenuhan kebutuhan, mantan Wakil Ketua DPRD menyatakan keprihatinan tentang dampaknya terhadap pedagang kecil. Ia berharap pembangunan pasar modern tidak diteruskan dan menyarankan agar cukup dengan Mega Mall dan BIM agar pedagang kecil tidak terpinggirkan. Sebagai anggota dewan dan pedagang, ia memahami perasaan pedagang kecil. Pernyataan ini menunjukkan bahwa meskipun pasar modern mempermudah akses kebutuhan, penting untuk mempertimbangkan perlindungan terhadap pedagang kecil. Keputusan mengenai pembangunan pasar modern tambahan sebaiknya dipertimbangkan kembali di masa depan.

Pada intinya, gagasan kemitraan diajukan oleh Walikota kepada masyarakat melalui kegiatan langsung dan lembaga DPRD. Upaya tersebut dimulai dengan renovasi Pasar Minggu yang terlihat kumuh dan sering mengalami kebakaran akibat saluran listrik yang tidak memadai. Pemerintah Kota memutuskan untuk membangun pasar baru di samping pasar lama, dilengkapi dengan teknologi modern tanpa menghilangkan fungsi pasar tradisional, serta menambah fasilitas seperti hotel berbintang dan pusat perbelanjaan modern. Proposal yang telah dikaji ulang kemudian diserahkan kepada anggota DPRD untuk mendapatkan pendapat dan pertimbangan, serta dilakukan negosiasi dengan pemerintah pusat untuk mencari solusi pendanaan.

Berdasarkan payung hukum yang ada dan hasil konsultasi dengan pemerintah pusat, negosiasi dilakukan dengan pihak swasta yang tertarik untuk menjalin kemitraan. Dalam proses ini, PT Dwisaha Selaras Abadi dan PT Impian Bengkulu Indah dipilih untuk melaksanakan proyek pasar modern di Kota Bengkulu. Meskipun MoU pengelolaan jangka panjang telah disepakati, hal ini menimbulkan polemik saat ini. Keberadaan Mall



yang megah memberikan citra positif mengenai pesatnya pembangunan ekonomi di Kota Bengkulu, namun pemenuhan janji dalam MoU belum sepenuhnya terealisasi. Walikota dianggap telah memperhatikan kebutuhan masyarakat, dan diharapkan dapat terpilih kembali pada periode berikutnya.

## Bab 10

# Penutup

Dari proses kreatif kita menelusuri konteks kemitraan antara organisasi publik dan swasta dalam penyediaan infrastruktur layanan publik, terutama di Kota Bengkulu, kita mendapati bahwa pengelolaan kemitraan ini merupakan manifestasi dari paradigma *New Public Service*. Paradigma ini menekankan peran swasta dalam penyediaan infrastruktur layanan publik, memberikan kesempatan bagi pemerintah untuk menjalin kemitraan dengan sektor swasta. Pihak swasta yang berpartisipasi biasanya adalah perusahaan yang mengikuti prinsip *new corporate governance*, yang peduli terhadap lingkungan global dan tidak hanya berorientasi pada keuntungan.

Kemitraan ini sejalan dengan era *post-bureaucratic*, yang memberikan ruang bagi pemerintah untuk berkolaborasi dengan swasta dalam menyediakan layanan publik. Di Kota Bengkulu, pasar modern dibangun melalui *Public Private Partnership* dengan model *Build Operate Transfer*. Dalam model ini, swasta membangun dan mengelola pasar, kemudian menyerahkannya kepada Pemerintah Kota setelah periode 20 hingga 30 tahun. Untuk pengadaan lahan Bencoolen Mall, Pemerintah Daerah menanggung 50 persen dari harga tanah, sementara sisanya ditanggung oleh swasta. Pembangunan fisik sepenuhnya ditanggung oleh investor. Berdasarkan kesepakatan, pengelolaan pasar oleh swasta berlangsung selama 30 tahun, dengan kemungkinan perpanjangan selama 30 tahun pada tahap kedua dan 10 tahun pada tahap berikutnya. Sementara itu, untuk Mega Mall/Pasar Tradisional Modern, pemerintah menyediakan lahan sepenuhnya dan swasta membangun sepenuhnya, dengan perjanjian pengelolaan selama 20 tahun yang dapat diperpanjang 20 tahun lagi.

Namun, penyediaan infrastruktur pasar modern cenderung memberikan keuntungan lebih besar bagi swasta dibandingkan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat. Pemerintah Kota merasa diabaikan dalam

hal kewenangan formal, seperti regulasi, retribusi, dan kebijakan lainnya. Misalnya, manajemen pasar modern tidak transparan dalam melaporkan penerimaan pajak daerah dan tarif parkir. Hal ini menyebabkan ketidakadilan dan tunggakan pembayaran dari pihak swasta. Bagi masyarakat, pasar modern berfungsi sebagai tempat belanja praktis dan hiburan, tetapi keuntungan lebih banyak dirasakan oleh pihak swasta.

Keberadaan Pasar Modern Bencoolen Mall dan Pasar Tradisional Modern di Kota Bengkulu dilatarbelakangi oleh keinginan Pemerintah Kota untuk menyamakan derajatnya dengan kota-kota lain di Indonesia. Pemerintah Daerah ingin memajukan kota melalui kemitraan dengan swasta, dengan motivasi politik untuk membangun kepercayaan masyarakat, meningkatkan fasilitas kota, dan menciptakan citra positif bagi Walikota untuk kepentingan politik di masa depan. Aspek globalisasi juga mendorong Kota Bengkulu untuk berkembang dan menghindari isolasi budaya serta teknologi.

Model kedua dari *New Public Management*, seperti yang diuraikan oleh Ewan Ferlie (1995), menggarisbawahi pentingnya pembentukan jaringan yang kuat antara pemerintah dan organisasi lain. Model ini menekankan pembentukan aliansi strategis dengan badan-badan baru sebagai bentuk koordinasi yang inovatif, memberikan peluang bagi pemerintah dan swasta untuk berkolaborasi dalam penyediaan layanan. Paradigma ini juga menekankan pendekatan kelembagaan birokrasi pemerintah untuk mencapai sasaran kebijakan, termasuk pembaharuan kelembagaan dalam manajemen publik seperti deregulasi, privatisasi, kontrak manajemen, alih kelola, dan partisipasi masyarakat.

Di Kota Bengkulu, pendirian pasar modern dilakukan melalui kemitraan antara pemerintah dan pihak swasta. Pemerintah, meskipun memiliki kewenangan dalam penyediaan fasilitas, menggandeng swasta karena keterbatasan sumber daya. Langkah ini dapat dianggap sebagai bentuk privatisasi semu karena pemerintah tidak sepenuhnya menyerahkan fasilitas kepada swasta. Paradigma *New Governance*, yang menekankan pentingnya jaringan kerja organisasional dan ketergantungan antara pemerintah dan aktor swasta, menunjukkan pergeseran keterampilan manajemen dari pemerintah ke organisasi privat sebagai mitra kerja.

Penyediaan pasar modern di Kota Bengkulu merupakan upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan perekonomian dengan menjalin kemitraan dengan swasta. Teorinya, masyarakat seharusnya dianggap sebagai warga negara, bukan hanya konsumen, sebagaimana diungkapkan dalam paradigma *New Public Service* yang dikemukakan oleh Denhardt (2003). Tindakan pemerintah Kota Bengkulu ini juga dapat dilihat sebagai kritik terhadap *New Public Management*.

Pembangunan pasar modern di Kota Bengkulu bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Privatisasi bisa menjadi pendekatan manajerial yang tepat jika pemerintah tidak mampu menyediakan pasar modern, tetapi kemitraan dengan swasta terkait dengan kewenangan, tugas, fungsi, dan tanggung jawab negara. Ada kesan bahwa negara melepas tanggung jawab ketika tidak dapat memenuhi kewajibannya. Kontribusi studi dengan konteks *Public Private Partnership* pada perkembangan ilmu pengetahuan adalah menegaskan bahwa kemitraan antara publik dan swasta perlu dikembangkan dengan menyatukan konsep penyediaan layanan publik yang memberikan manfaat kepada pemerintah, swasta, dan masyarakat secara seimbang, bukan hanya kepada salah satu pihak. Format kemitraan ini diharapkan dapat mewujudkan solusi saling menguntungkan ("*win-win solution*"). Dari ulasan ini, beberapa proposisi dapat kita definisikan sebagai berikut yang mana harapannya dapat dikaji lebih lanjut dan komprehensif.

- a) Dalam praktiknya, *Public Private Partnership* seringkali dipengaruhi oleh kepentingan politik daripada peningkatan kesejahteraan sosial, sehingga keuntungan antara publik dan swasta tidak seimbang.
- b) Secara teoretis, *New Public Service* seharusnya mengedepankan pelayanan publik yang setara untuk semua, tetapi dalam praktiknya, pelayanan sering dipengaruhi oleh orientasi profit, dengan perbedaan pelayanan sesuai kemampuan atau daya beli warga.
- c) *Public Private Partnership* yang diwujudkan dalam MoU sering kali mengutamakan kepentingan korporasi, bukan kepentingan publik secara luas.

- d) *Public Private Partnership* dapat menyebabkan pemerintah kekurangan wewenang dalam regulasi dan pengawasan, dengan MoU yang tidak sepenuhnya dijalankan dan pemerintah terlihat tidak mampu menindak pelaku ekonomi yang melanggar kesepakatan.

Kemitraan *Public Private Partnership* sering kali tidak memberikan kontribusi signifikan terhadap pendapatan daerah, memaksa pemerintah untuk menunggu proses alih kelola jangka panjang yang sering kali dimanfaatkan oleh korporasi untuk mengeksploitasi potensi publik. Kemitraan ini juga sering kali bertentangan dengan tujuan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menyediakan layanan publik yang lebih baik. Sistem kemitraan dengan skema *Build Operate Transfer* (BOT) dapat menyebabkan ketergantungan pada pihak swasta dan mengurangi upaya pemerintah daerah untuk memanfaatkan potensi dan sumber daya yang ada. Oleh karena itu, perlu dilakukan perbaikan konsep kemitraan agar benar-benar memenuhi kepentingan publik tanpa merugikan pihak korporasi.

Konsep *New Public Service* tidak selalu menerapkan pendekatan yang sepenuhnya memandang masyarakat sebagai warga negara. Sebaliknya, masyarakat sering kali dihargai berdasarkan kemampuan ekonomi mereka untuk mendapatkan layanan publik. Dengan demikian, layanan publik seharusnya berfokus pada kesejahteraan sosial dan tidak hanya pada kepentingan profit semata. Kemitraan tidak selalu memberikan dampak positif bagi kedua belah pihak. Yang paling penting adalah menjalin kemitraan antara organisasi publik dan privat dengan tujuan utama meningkatkan layanan publik dan manfaat bagi masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Affandi, Muchtar. 1982. *Ilmu-Ilmu Kenegaraan*. Bandung: Lembaga Penerbitan Fakultas Sosial Politik Universitas Padjadjaran
- Budiardjo, M. 1978. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia
- Budiman, A. 1996. *Teori Negara, Negara Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia
- Bungin, B. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada
- Bungin, B. 2007. *Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Prenada Media Group
- Creswell, J. W. 1998. *Qualitatif Inquiry and Research Design*. California: Sage Publications, Inc.
- Denhart RB and Grubbs JW. 1999. *Public Administration An Action Orientation, Hercourt Brace*. New York: College Publicer
- Denhart JV and Denhard RB. 2003. *The New Public Service*. New York: ME Sharpe. Armonk
- Denzin, Norman K. and Lincoln, Yvonna S. 2009. *Handbook of Qualitatif Research*. California: @Sage Publication, Inc. 2455 Teller Road Thousand Oaks.
- Dunn, William. 2000. *Analisis Kebijakan Publik Suatu Pengantar*. Yogyakarta: UGM Press.
- Esman, MJ. 1991. *Management Dimensions of DevelopmentL Perspectives and Strategies*. Conecticut: ConecKumarian Press, Inc.
- Evans, Marks (1995). "Elitism". dalam Marash, D. and Stoker, G. (eds). *Theory and Methods in Political Science*, London: Macmillan Press.
- Ferlie E. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Frederickson, H.George.1997. *The Spirit of Public Administration*, San Fransisco: Jossey-Bass Publisher.
- Giddens, A, 1987. *The Nation State and Violence*. Cambridge: Polity Press.

- Hilb, Martin. 2008. *New Corporate Governance: Successful Board Management Tools, Third Edition*. Switzerland: Springer.
- Holloway, I & Wheeler, S. 1996. *Qualitative research for nurse*. London: Blackwell Science.
- Holm, J. & Molutsi, P. 1987. *Democracy in Botswana*. Gaborone: MacMillan
- Holzer M and Callahan K. 1998. *Government At Work: Best Practices and Model*. California: Sage Publications.
- Hughes, Owen E. 1994. *Publik Management and Administration*. New York: ST. Martin's press. INC.
- Idrus, Muhamad. 2009. *Metode Penelitian Ilmu Sosial, Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*, Edisi kedua. Jakarta: Erlangga
- Jackson N and Carter. 2000. *Rethinking Organizational Behaviour Research*. Chicago: Holt Rinehart and Winston, Inc
- Kettle, Donald F. 2002. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. USA: The Johns Hopkins University Press.
- Kooiman J and Vliet M. 1993. *Government and Public Organization*. London: Sage Publications.
- Lauer, P.H. 2004. *Perspektif tentang Perubahan Sosial*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Laura Edgar, Claire Marshall. 2006. *Partnership: Putting Good Governance Principles in Practice*. Institute on Governance: Ottawa. Canada: Canada Press.
- Link, A. N. 2006. *Public/Private Partnerships Innovation Strategies and Policy Alternatives*. New York: Springer.
- Lynes, D.A. 1998. *Cultural Spirit And The Ethic of Bureaucracy: The Paradox of Cultural Administration*. Canada: St. Francis Xavier University
- Marshall, K. 2005. *Development Challenges for the New Millennium: Dialogue and Partnership Issues for Faith and Development Institutions" in Attacking Poverty in the Developing World: Christian Practitioners and Academics in Collaboration*. Ed. Judith M. Dean, Julie Schaffner, Stephen L.S. Smith.: *Authentic and World Vision*.

- Merriam, Charles E. 1957. *Systematic Politics*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Miles, Matthew B. dan A. Michael Huberman. 1990. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Miliband, R. 1983. *State Power and Class Interests*. *New Left Review*.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Penerbit PT Remaja Rosdakarya
- Naisbitt, John dan Patricia Aburdene. 1990. *Megatrends 2000*. London: Pan Books
- Osborne dan Gaebler. 1996. *Mewirusahaakan Birokrasi*, terjemahan Abdul Rashid. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Pierre, Jon dan E Guy Peters, 1997, *Governance, Politics, and State*. England: Macmillan Ltd, Houndmills.
- Putra, Fadilah, 2005. *Kebijakan Bukan Untuk Publik*. Yogyakarta: Resist Book. a
- Rodee, C., et al., 1993. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: Rajawali Press.
- Sinambela L.P, 2006. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara
- Solichin, Abdul Wahab. 1997. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Malang: Penerbit FIA Unibraw dan IKIP Malang.
- Stepan, A. 1978. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*: Princeton: Princeton University Press.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Suharto, Sugeng. 2002. *Sistem Manajemen*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar.
- Tatag Wiranto. 2001. *Peran pemerintah dalam kemitraan bagi pengembangan ekonomi lokal*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas): Uited Nations Development Programme (UNDP).
- Thoha, Miftah. 2004. *Birokrasi Politik di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Thoha, Miftah. 1993. *Perilaku Organisasi. Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Wheelan, T. L., & Hunger, D. 1990. *Strategic management* (3rd ed.). Wesley: Reading, MA Addison.
- Willcocks and Harrow (ed), 1992, *Rediscoverin Public Service Management*. London: Mc graw Hill Book Company.
- Yescombe, E.R. 2007. *Public-Private Partnerships*. London: Elsevier.



## **Jurnal/Makalah/Dokumen**

- Akyuwen, Roberto. 2011. Widyaiswara Madya pada Kementerian Keuangan RI, dalam publikasinya yang berjudul *Dinamika APBN 2005-2011. Makalah disampaikan dalam Diklat Pengambil Kebijakan Keuangan di Diklat Propinsi DIY*, 2011.
- Anderson, L, 1987. *The State in the Middle East and North Africa Comparative Politics* 20. No. 1 1987.
- Bournemouth (2006) dalam Kumorotomo, Wahyudi, *Citizen Charter (Kontrak Pelayanan): Pola Kemitraan strategis Untuk Mewujudkan Good Governance Dalam Pelayanan Publik*, Makalah disampaikan pada Seminar Persadi, Hotel Ibis, Pekanbaru, 16 Juni 2007. Penulis adalah dosen pada Jurusan Administrasi Negara dan Magister Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada, Jogjakarta
- Bryden, J, Shucksmith, M and Murphy, C. 1998. *Evaluation and Monitoring of the Loggan Community Forestry Initiative, Inception report and final report, Scottish Office, Edinburgh*, in <http://www.abdn.ac.uk/arkleton/npp/part1>. do
- Chukwuma, Innocent. 2005. *Government Civil Society in Nigeria: Problem and Prospect. Cleen Foundation Justice Sector Reform*. Kaduna: Kaduna Press.
- Clarkson, M.B. 1995. *A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance*. Academy of Management Review. Vol. 20, Issue 1.
- Craig, Paul. 2008. *Administrative Law*. Sixth Edition. London: Sweet & axwell
- Denhardt, J.V. dan Denhardt, R.V. 2003. "The New Public Service: Serving, not Steering." Dalam *Public Administration Review* • November/December 2005, Vol. 60, No. 6.
- Donald Abelson. 2005. *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise by Andrew Rich*. Political Science Quarterly, Volume 120, Issue 2, pages 326–328, Summer
- Forrer, J., Kee, J.E., Newcomer, K.E. & Boyer, E. 2010 *Public–Private Partnerships and the Public Accountability Question*, Public Administration Review • May June 2010. Washington: George Washington University

- Gramsci, A. 2000. *The Modern Prince*. Online Version: Antonio Gramsci Internet Archive (marxists.org).
- Halligan, J., The Australian Civil Service, *Paper prepared for presentation at Civil Service Systems in Comparative Perspective*, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, 5-8 April, 1997
- Indonesia Corruption Watch. ICW. 2000. *Hasil Survei Korupsi di Pelayanan Publik, Studi Kasus di Lima Kota*. Jakarta: ICW Press.
- Hiariej, Eric. 2006. "Perkembangan Kapitalisme Negara di Indonesia", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* Volume 10, Nomor 1, Juli 2006 (91-120).
- Kurniawan, T. 2006. "Pergeseran Paradigma Administrasi Publik: Dari Perilaku Model Klasik dan. NPM ke Good Governance". *JIANA Jurnal Ilmu Administrasi Negara*". ISSN. No. 1411. 948X, Vol 7 1 Januari 2007, hal 52-70
- Mahmudi, 2007, Kemitraan Pemerintah Daerah dan Efektivitas Pelayanan Publik, *Jurnal Energi, Kajian Bisnis dan Manajemen*, Vol 1 no: 1 Januari 2007
- Marijan, Kacung. 2014. dalam Seminar Nasional Otonomi Daerah dan Kesejahteraan Rakyat yang diselenggarakan Departemen Otonomi dan Pembangunan Daerah Pimpinan Kolektif Majelis Nasional KAHMI, di Sekretariat KAHMI, Jl Turi, Jakarta Selatan, Jumat (21/5) diakses:<http://www.pelita.or.id/baca.php?id=938tp29>
- McDonald, Ian. 2005. *Theorising Partnership: Governance, Communicative Action and Sport Policy*. *Journal of Social Policy*. Vol:34. Oktober 2005 Cambridge University Press.
- Murane, Charles. 2006. *Bureaucracy and Modernity*. Texas: Universty of Texas at Austin, dalam [texaspolitics.laits.utexas.edu](http://texaspolitics.laits.utexas.edu)
- OECD, 1997. *Best Practice Guidelines For Contracting Out Government Services*. PUMA Policy Brief No. 2.
- Pratikno. 2005. Good Governance dan Governability, Jogjakarta: *Jurnal Ilmu Sosial Politik* UGM Vol. 8, No.3, Maret 2005
- Rusli Karim, M, "Evolusi Perkembangan Peranan Negara", *Analisa CSIS*. Th. XXIV. No.2. Jakarta, 1995.

- Setiawan, Bayu.1998. dalam [http://dglib.uns.ac.id/pengguna.php?mn=detail&d\\_id=35602](http://dglib.uns.ac.id/pengguna.php?mn=detail&d_id=35602)
- Singh, D., 1986. “*Role of the State in Developing Societies with Special Reference to India*”. *The Indian Journal of Political Science* XLVII. No. 2, 1986.
- Syahrir.1986. “*Pelayanan Publik (Konsep Dasar dan Aplikasinya)*”, dalam *Prisma* No 12.
- Utomo, Tri Widodo W. 2004, Prospek Pengembangan Kerja sama Antar Daerah Kabupaten/Kota Di Kalimantan Timur Dalam Penyelenggaraan Urusan Pembangunan Dan Pelayanan Masyarakat. *Makalah hasil penelitian tahun 2005 yang dilaksanakan oleh Balitbang Provinsi Kalimantan Timur bekerja sama dengan PKP2A III LAN Samarinda.*
- Denhardt, J.V. dan Denhardt, R.V. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering. Public Administration Review • November/December 2000, Vol. 60, No. 6.*
- Forrer, J., Kee, J.E., Newcomer, K.E. & Boyer, E. 2010.” *Public–Private Partnerships and the Public Accountability Question*”, *Public Administration Review • May June 2010, Washington: George Washington University*
- Wertheim, W.F, “*The State and the Dialectics of Emancipation*”, *Development and Change. 23 No. 3, 1992.*

Internet:

- Wilson (1887), Wansley and Wolf (1996) Wahab (1998) dalam:  
[http://www.academia.edu/5166762/KEMITRAAN\\_PEMERINTAH\\_DAE\\_RAHA\\_DAN\\_EFEKTIVITAS\\_PELAYANAN\\_PUBLIK](http://www.academia.edu/5166762/KEMITRAAN_PEMERINTAH_DAE_RAHA_DAN_EFEKTIVITAS_PELAYANAN_PUBLIK)  
<http://www.idx.co.id/id-id/beranda/tentangbei/tatakelolaperusahaan.aspx>  
 diakses 05 Mei 2014 Pukul 20:12 wib.
- Setiawan, Bayu.(1998) dalam:  
[http://dglib.uns.ac.id/pengguna.php?mn=detail&d\\_id=35602](http://dglib.uns.ac.id/pengguna.php?mn=detail&d_id=35602)
- Yusuf,2012), PLOD (2007), Albrow(2007) dalam:  
[http://hukuminfrastrukturjalantol.blogspot.com/2012/09/perbe\\_daan-kps-swastanisasi-dan-konsesi.html](http://hukuminfrastrukturjalantol.blogspot.com/2012/09/perbe_daan-kps-swastanisasi-dan-konsesi.html) diakses Sabtu 15 Juni 2014, Pukul: 20:07)

Penjelasan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009  
Gert and Miles (1962), Dornbusch et all (2004),  
Schubeler (1996), Craig (2008), Crowhurst (1997), UNDP (2004),  
ACE(2008), ADB(2008) dalam:  
[http://www.academia.edu/7347379/Public Private Partnership](http://www.academia.edu/7347379/Public_Private_Partnership), diakses  
Selasa 25 Maret 2014, Pukul 21:16 wib.  
Suryanto (2007) dalam Mahmudi (2007), Kemitraan Pemerintah Daerah  
dan Efektivitas Pelayanan Publik, *Jurnal Energi, Kajian  
Bisnis dan Manajemen*, Vol 1 no: 1 Januari 2007  
Stephan (1987), Lambert (1992), Krackhard (1994) Bonne (1973), White  
(1992) dalam: Tatag Wiranto (2007)  
[http://books.google.co.id/books?id=F\\_cZM9PXm3UC&pg=PA356&lpg=PA356&dq=organisasi+berdasar+situasional&source=bl&ots=RCN6j4WRtU&sig=0Z4vWHF-MrO2ZimEG](http://books.google.co.id/books?id=F_cZM9PXm3UC&pg=PA356&lpg=PA356&dq=organisasi+berdasar+situasional&source=bl&ots=RCN6j4WRtU&sig=0Z4vWHF-MrO2ZimEG) diakses Senin  
14 April 2014 pukul 20:45 wib  
<http://id.wikipedia.org/wiki/Strategi> diakses Senin 14 April 2014 pukul  
21.00 wib.  
[http://mediatorinvestor.wordpress.com/arti\\_kel/public-private-partnership/](http://mediatorinvestor.wordpress.com/arti_kel/public-private-partnership/)  
diakses pada Senin 14 April 2014

## PROFIL PENULIS



**Sugeng Suharto**, *Associate Profesor*, Dosen Senior di Universitas Bengkulu, Lahir 19 Agustus 1966, di Tegal Jawa Tengah. Pendidikan terakhir Doktor Kebijakan Publik di Universitas Airlangga (2014), Magister Administrasi Publik di UGM (2004), dan Sarjana di UNS (1992) bidang Ilmu Administrasi. Kiprahnya malang melintang sebagai konsultan di bidang *Public Policy* dan *Public Service* serta Keahlian khusus di bidang *Public Private Partnership*. Pengalaman sebagai Manggala P4 - BP7 Pusat di Jakarta pada tahun 1990 – 1993, dan semenjak lulus dari Pendidikan Lemhanna PPSA Angkatan 21 tahun 2017, kerap dipercaya menjadi narasumber dan konsultan manajemen publik di Instansi Pemerintah, dan BUMN baik tingkat propinsi maupun nasional. Riwayat Akademik yang pernah diemban, sebagai Rektor Universitas Ratu Samban Bengkulu Utara (2015 – 2019), dan Dekan Fisip dua periode 2007 – 2014. Ada kepercayaan publik, menjadi Tim Ahli DPD RI di Senayan Jakarta (2011 – 2013). Begitu juga sebagai Detaser Dikti Kemdiknas pada tahun 2011 – 2014. Pengalaman luar negeri sebagai Presenter mewakili Indonesia pada *Youth Cooperative Exchange Programme 2015*, dengan memaparkan program *Youth Cooperative* yang ada di Indonesia.



**Sri Suharti**, Dosen sekaligus aktivis Perempuan. Pendidikan Magister dari UNIB (2017), Sarjana dari UNS (1993), lahir di Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, 56 tahun yang lalu. Kepakarannya di bidang Administrasi Publik dan Pengembangan Organisasi, menjadikan aktivitasnya semakin gemilang, terutama dalam

Aktivitas Pemberdayaan Perempuan. Kegiatan ilmiah berkisar tentang pemberdayaan dan pengembangan karakteristik Perempuan. Dalam kebersamaan penelitian sering menjadi konsultan di bidang *public service*.



Sugeng Suharto, *Associate Profesor*, Dosen Senior di Universitas Bengkulu, Lahir 19 Agustus 1966, di Tegal Jawa Tengah. Pendidikan terakhir Doktor Kebijakan Publik di Universitas Airlangga (2014), Magister Administrasi Publik di UGM (2004), dan Sarjana di UNS (1992) bidang Ilmu Administrasi. Kiprahnya malang melintang sebagai konsultan di bidang *Public Policy* dan *Public Service* serta Keahlian khusus di bidang *Public Private Partnership*. Pengalaman sebagai Manggala P4-BP7 Pusat di Jakarta pada tahun 1990–1993, dan semenjak lulus dari Pendidikan Lemhannas PPSA Angkatan 21 tahun 2017, kerap dipercaya menjadi narasumber dan konsultan manajemen publik di Instansi Pemerintah, dan BUMN baik tingkat propinsi maupun nasional. Riwayat Akademik yang pernah diemban, sebagai Rektor Universitas Ratu Samban Bengkulu Utara (2015–2019), dan Dekan Fisip dua periode 2007–2014. Ada kepercayaan publik, menjadi Tim Ahli DPD RI di Senayan Jakarta (2011–2013). Begitu juga sebagai Detaser Dikti Kemdiknas pada tahun 2011–2014. Pengalaman luar negeri sebagai Presenter mewakili Indonesia pada *Youth Cooperative Exchange Programme 2015*, dengan memaparkan program *Youth Cooperative* yang ada di Indonesia.



Sri Suharti, Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Bengkulu dan Aktivis Perempuan. Pendidikan Magister Administrasi Publik Universitas Bengkulu (2017), Sarjana dari UNS (1993), lahir di Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, 56 tahun yang lalu. Kepakarannya di bidang Administrasi Publik dan Pengembangan Organisasi, menjadikan aktivitasnya semakin gemilang, terutama dalam Aktivitas Pemberdayaan Perempuan. Kegiatan ilmiah berkisar tentang pemberdayaan dan pengembangan karakteristik Perempuan. Dalam kebersamaan penelitian sering menjadi konsultan di bidang *public service*.

