

**PENGEMBANGAN KERJASAMA PEMERINTAH DENGAN
MASYARAKAT DAN SWASTA DALAM
PEMBANGUNAN DAERAH**

Bahan Diskusi Pada “Diklat Manajemen Pemerintahan”
Bagi Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung

Lembang, 24 Juni 2004

Tri Widodo W. Utomo, SH., MA

DAFTAR ISI:

Latar Belakang Perlunya Kerjasama	1
Desentralisasi dan Tuntutan <i>Transfer of Power</i>	2
Kerjasama dan Implikasi Kelembagaan	5
Teknik Analisis Kebijakan Kemitraan dan Model-Model Kerjasama	11
Pertimbangan / Kriteria dan Tahapan Dalam Pengembangan Kerjasama Kemitraan	21
Contoh <i>Best Practices</i> Dalam <i>Public - Private Partnership</i>	22
Penutup	24
Tugas Diskusi	25

**PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
2004**

PENGEMBANGAN KERJASAMA PEMERINTAH DENGAN MASYARAKAT DAN SWASTA DALAM PEMBANGUNAN DAERAH ¹

Oleh: Tri Widodo W. Utomo, SH., MA ²

LATAR BELAKANG PERLUNYA KERJASAMA

Dalam tataran akademik, dewasa ini ada trend perubahan dari konsepsi *government* kepada *governance*. Pada konsep “government”, pemerintah ditempatkan sebagai pelaku utama pembangunan, baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan, serta evaluasi. Pemerintah juga menjadi penyandang dana terbesar sekaligus sebagai penerima benefit (*beneficiary*) terbesar.

Dengan berkembangnya paradigma *governance*, pola hubungan antar sektor (publik – privat) dan juga hubungan Pusat – Daerah berubah menjadi lebih sejajar (*egaliter*) dan demokratis. Pada pola seperti itu, penyelenggaraan jasa layanan atau fungsi pemerintahan tertentu tidak lagi di dominasi oleh satu pihak (c.q. Pemerintah). Ini berarti pula bahwa proses kemitraan dan kerjasama harus lebih digalakkan.

Adapun pertimbangan atau alasan-alasan perlunya memperkuat kerjasama publik – privat, paling tidak dapat dilihat dari 3 dimensi sebagai berikut:

1. Alasan *politis*: menciptakan pemerintah yang demokratis (*egalitarian governance*) serta untuk mendorong perwujudann good governance and good society
2. Alasan *administratif*: adanya keterbatasan sumber daya pemerintah (*government resources*), baik dalam hal anggaran, SDM, asset, maupun kemampuan manajemen.
3. Alasan *ekonomis*: mengurangi kesenjangan (*disparity*) atau ketimpangan (*inequity*), memacu pertumbuhan (*growth*) dan produktivitas, meningkatkan kualitas dan kontinuiitas (*quality and continuity*), serta mengurangi resiko.

¹ Materi disampaikan pada “Diklat Manajemen Pemerintahan” bagi Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung di Lembang, 24 Juni 2004.

² Peneliti LAN dan mahasiswa Program Doktor di Department of International Cooperation (DICOS), Graduate School of International Development (GSID), Nagoya University, Japan.

DESENTRALISASI DAN TUNTUTAN *TRANSFER OF POWER*

Wacana tentang desentralisasi dan otonomi daerah terus menggelinding. Saking ramainya perdebatan tentang implementasi dan implikasi otonomi, banyak orang melupakan hakekat dari otonomi itu sendiri. Jiwa atau semangat otonomi menurut UU 22/1999 adalah kewenangan *kesatuan masyarakat hukum* di daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Tercakup dalam pengertian *kesatuan masyarakat hukum* disini tidak hanya pemerintah Kabupaten/Kota saja, tetapi juga meliputi para pelaku bisnis lokal, NGO/organisasi kemasyarakatan, lembaga profesi, serta unit pemerintahan yang lebih kecil seperti Kecamatan, Kelurahan/Desa, bahkan juga Rukun Warga dan Rukun Tetangga.

Namun dalam prakteknya, otonomi lebih banyak diterima oleh daerah otonom yang direpresentasikan oleh pemerintah daerah (Kabupaten/Kota), dibanding oleh komponen masyarakat lokal lainnya. Akibatnya, UU 22/1999 lebih mencerminkan pengaturan tentang “otonomi pemerintahan daerah” dari pada “otonomi daerah” itu sendiri. Hal ini bisa disimak dari gelombang devolusi kewenangan yang teramat besar dari pusat ke daerah, yang disusul dengan penataan kelembagaan yang cenderung gemuk dan membebani anggaran. Akibatnya, mutu pelayanan publik bukan semakin membaik, namun beban masyarakatlah yang justru bertambah berat dengan ditetapkannya berbagai Perda tentang pungutan retribusi.

Penafsiran yang berlebihan – jika tidak dikatakan salah – terhadap otonomi inilah yang telah melahirkan egoisme kedaerahan yang sempit. Egoisme ini pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua, yakni *egoisme keatas* (*upward egoism*) dan *egoisme kebawah* (*downward egoism*).

Kondisi dimana daerah kurang mengindahkan aturan dan bimbingan dari atas, serta kurang memberdayakan potensi dibawah inilah yang potensial melahirkan sosok pemda yang tidak demokratis, atau bahkan otoritarian.. Tidaklah mengherankan jika kemudian berkembang gagasan untuk menarik kembali sebagian kewenangan otonomi ke Pusat (*resentralisasi*), atau memindahkan titik berat otonomi pada level Propinsi (*reklasifikasi*).

Pemerintah sendiri telah menjamin tidak akan melakukan resentralisasi, karena hal ini memang merupakan kebijakan yang tidak populer dan gegabah. Justru ide reklasifikasi atau rekalkulasi kewenangan antara Propinsi dan Kabupaten/Kota-lah yang lebih masuk akal. Jika dalam konsep awal UU 22/1999 Kabupaten/Kota memiliki kewenangan *luas* sedang Propinsi *terbatas*; maka dengan kebijakan reklasifikasi akan terdapat perimbangan kewenangan yang lebih proporsional. Dan hanya dengan hubungan yang lebih berimbang inilah dapat dihindarkan egoisme atau otoritarianisme lokal, sekaligus menjamin efektivitas roda pemerintahan dan pembangunan.

Pada saat bersamaan, ada hal ironis bahwa kewenangan dan sumber daya besar yang dimiliki Kabupaten/Kota kurang berdampak pada pemberdayaan Kecamatan dan Kelurahan. Padahal Kecamatan dan Kelurahan inilah yang semestinya diposisikan

sebagai ujung tombak pelayanan kepada masyarakat. Otonomi boleh saja menjadi *domein* Pemkab/Pemkot, namun *front line* dari sebagian fungsi pelayanan mestinya diserahkan kepada Kecamatan dan Kelurahan, disamping kepada Dinas Daerah. Dengan demikian, Pemkab/Pemkot perlu lebih mengedepankan fungsi-fungsi *steering* seperti koordinasi, pembinaan, fasilitasi, dan pengendalian, dari pada fungsi *rowing* atau penyelenggaraan langsung suatu urusan.

Tuntutan memberdayakan Kecamatan dan Kelurahan ini adalah sebuah keniscayaan. Sebab, sejak berlakunya UU No. 22/1999, ada beberapa perubahan signifikan yang menyangkut status, fungsi dan peran Kecamatan. Saat ini, Kecamatan bukan lagi sebagai perangkat kewilayahan yang menyelenggarakan fungsi-fungsi dekonsentrasi dan tugas pembantuan, namun menjadi perangkat daerah otonom. Itulah sebabnya, dalam pasal 66 diatur bahwa “Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota”. Pasal ini mengandung pengertian bahwa Kecamatan berfungsi atau berperan menjalankan sebagian kewenangan desentralisasi. Sementara itu, pasal 67 mengatur bahwa Kelurahan merupakan perangkat Kecamatan, sehingga wajarlah jika Lurah sebagai Kepala Kelurahan menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Camat.

Dari perspektif administrasi publik, pelimpahan kewenangan dari Bupati/Walikota kepada Camat, dan dari Camat kepada Kelurahan ini bukan hanya sebuah kebutuhan, namun lebih merupakan suatu keharusan untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan umum di daerah. Sebab, jika kewenangan dibiarkan terkonsentrasi di tingkat Kabupaten/Kota, maka akan didapatkan paling tidak dua permasalahan.

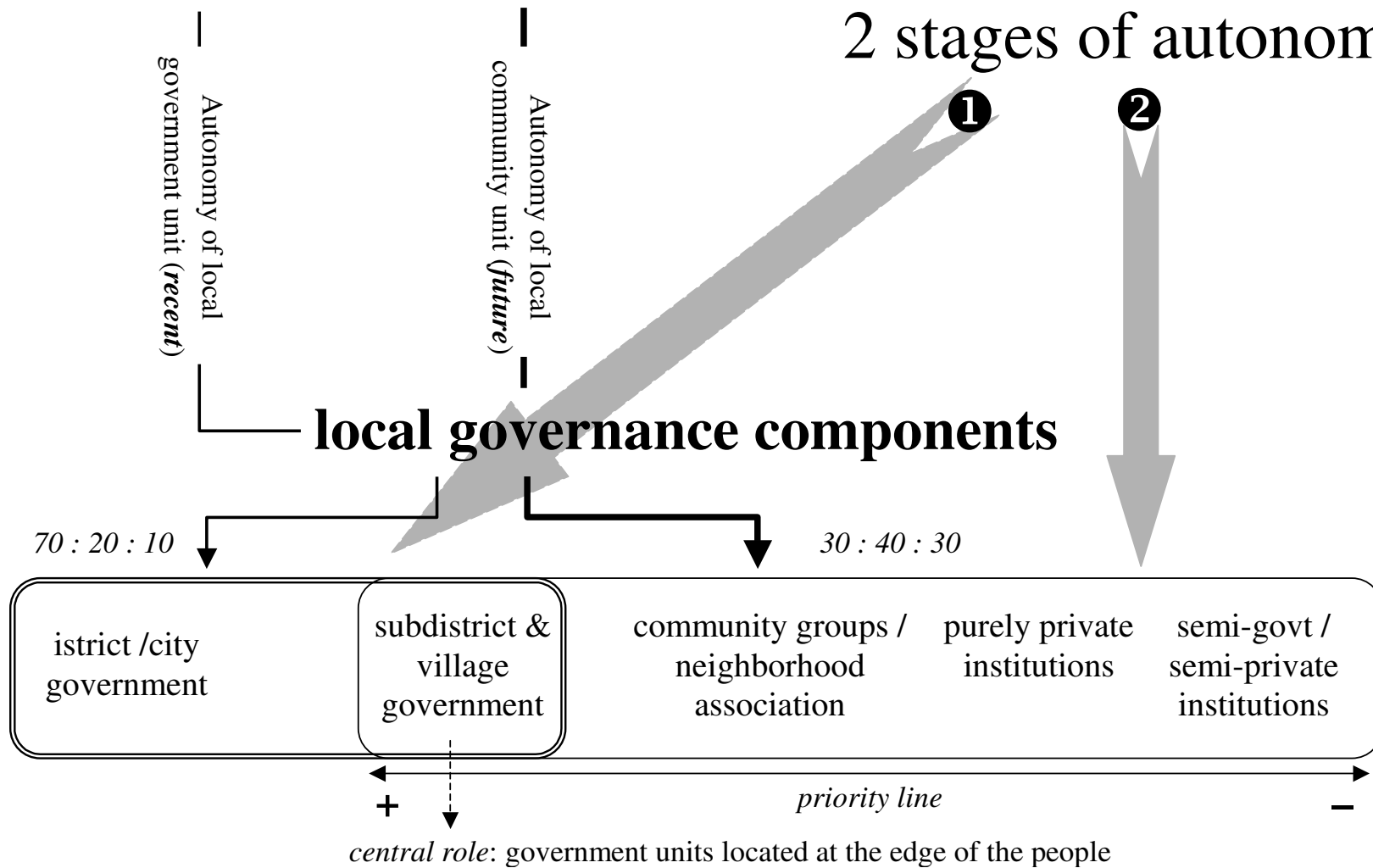
Pertama, Pemkab/Pemkot akan cenderung memiliki beban kerja yang terlalu berat (*overload*) sehingga fungsi pelayanan kepada masyarakat menjadi kurang efektif. Disisi lain, sebagai akibat kewenangan yang terlalu besar, maka organisasi Kabupaten/Kota juga didesain untuk mewadahi seluruh kewenangannya sehingga justru menjadikan format kelembagaan semakin besar dan tidak efisien. *Kedua*, Kecamatan sebagai perangkat Kabupaten/Kota dan Kelurahan sebagai perangkat Kecamatan akan muncul sebagai organisasi dengan fungsi minimal. Apa yang dilakukan oleh Kecamatan dan Kelurahan hanyalah tugas-tugas rutin administratif yang selama ini dijalankan, tanpa ada upaya untuk lebih memberdayakan kedua lembaga ini. Hal ini sekaligus mengindikasikan adanya pemborosan organisasi yang luar biasa.

Beberapa keuntungan yang diperoleh dari model *transfer of power* dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada Kecamatan/Kelurahan ini antara lain adalah:

- Beban Pemda dalam penyediaan/pemberian layanan semakin berkurang karena telah diambil alih oleh Kecamatan atau Kelurahan/Desa sebagai ujung tombak;
- Pemda tidak perlu membentuk kelembagaan yang besar sehingga dapat menghemat anggaran;
- Alokasi dan distribusi anggaran lebih merata keseluruh wilayah sehingga dapat menjadi stimulan bagi pertumbuhan ekonomi regional;
- Sebagai wahana memberdayakan fungsi Kecamatan atau Kelurahan/Desa yang selama ini terabaikan.

2 types of autonomy

2 stages of autonomy



KERJASAMA DAN IMPLIKASI KELEMBAGAAN

Political will pemerintah (daerah) untuk memperluas desentralisasi internal serta mengembangkan kerjasama dengan masyarakat dan swasta akan berdampak secara langsung maupun tidak langsung pada format lembaga pelayanan publik. Hal ini sangatlah logis, mengingat setiap pengurangan peran / fungsi pemerintah di satu pihak, dan penguatan peran / fungsi swasta atau masyarakat di pihak lain, secara otomatis menuntut dilakukannya restrukturisasi kelembagaan. Dengan demikian, kelembagaan atau perangkat daerah konvensional yang kita kenal selama ini berdasarkan pasal 60 – 68 UU Nomor 22 Tahun 1999, boleh jadi menjadi kurang relevan dengan tuntutan riil di lapangan.

Dalam hal ini, model alternatif kelembagaan sebagai implikasi dari pengembangan desentralisasi dan kerjasama publik dan privat (*public – private partnership*) meliputi bentuk-bentuk sebagai berikut:

1. Lembaga Semi-Publik/Semi-Privat atau *Government-Initiated Private Management*.

Pengertian lembaga semi publik atau semi-privat disini dimaksudkan sebagai sebuah model kerjasama dimana sektor publik (pemerintah daerah) dan sektor privat (swasta) memiliki kedudukan dan peran yang berbeda, namun sinergis, dalam pengelolaan suatu urusan atau asset tertentu. Biasanya, pemerintah memegang fungsi regulasi dan pengawasan, sementara investor menyelenggarakan fungsi-fungsi perencanaan, pelaksanaan dan pembiayaannya. Contoh konkrit tentang hal ini adalah Manajemen “Kya-Kya Kembang Jepun” di Surabaya, sebuah arena pusat jajan yang sekaligus berfungsi sebagai wisata budaya di tengah kota.

Kawasan Kya-kya ini dirancang pada jalan sepanjang 730 meter, lebar 20 meter, menampung 200 pedagang (makanan dan nonmakanan), 2.000 kursi, serta 500 meja makan. Sebelum diterapkan, ide ini didahului oleh berbagai macam studi secara terpadu yang mencakup studi keamanan, studi perilaku warga kota, studi parkir dan transportasi, studi budaya (arsitektur setempat, *genius loci*), studi kelayakan ekonomis dan teknis seperti sistem kebersihan, utilitas (saluran air, *drainage*, listrik, sistem suara, sampah), pemanfaatan SDM setempat, kerja sama dengan warga, LSM, potensi-potensi wisata (bangunan kuno, monumen bersejarah), dan sebagainya.

Dampaknya cukup luar biasa. Disamping merangsang pertumbuhan ekonomi lokal dan ekonomi kerakyatan, juga menjadi obyek wisata baru dan ajang pelestarian budaya. Manajemen Kya-kya juga menghasilkan efek sosial seperti perayaan Hari Anak Nasional dengan mengundang 300 anak yatim piatu untuk makan malam bersama, berpesta bersama 300 pengamen dalam acara "Festival Ngamen Tjap Kya-kya Kembang Djepoen" selama sebulan, memelihara monumen nasional Jembatan Merah, serta memberi tali asih kepada para pejuang veteran (*Pikiran Rakyat*, 16-5-2004).

Bagi Pemkot Surabaya sendiri, kehadiran Manajemen Kya-kya memberi manfaat yang signifikan. Disamping menjadi sumber pendapatan daerah melalui penarikan retribusi, urusan kebersihan dan keamanan di kawasan Kya-kya juga ditangani oleh

Manajemen Kya-kya, sehingga beban Pemkot menjadi jauh berkurang. Disamping itu, pengelolaan yang professional diharapkan dapat menciptakan mutu pelayanan yang jauh lebih baik dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dari gambaran diatas, tidaklah berlebihan kiranya untuk memasukkan model pengelolaan kawasan seperti Manajemen Kya-kya sebagai salah satu *Best Practices* dalam administrasi publik.

Model pengelolaan kawasan oleh manajemen swasta yang dibimbing oleh regulasi Pemda seperti ini sesungguhnya bisa diujicobakan di daerah lain. Di Kota Bandung, misalnya, terdapat banyak sekali sentra-sentra industri kecil yang cukup spesifik seperti Cibaduyut (sepatu dan tas), Cihampelas (pakaian), Cigondewah (kain). Di Sidoarjo terdapat kawasan Tunggul Angin (tas dan sepatu), sementara di Yogyakarta terdapat kawasan Malioboro (kerajinan dan makanan), Kasongan (gerabah), dan sebagainya. Jika saja kawasan-kawasan tadi dikelola secara baik oleh sebuah organisasi professional (*professional institution*), dapat diyakini bahwa asumsi mendongkrak produktivitas kawasan binaan dan memperbaiki pelayanan umum khususnya bagi warga yang tinggal di sekitar kawasan binaan, akan tercapai.

2. Pengelolaan Bersama (*Joint Management*)

Desentralisasi luas yang diintrodusir oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 ternyata sering membawa permasalahan atau konflik antar daerah. Beberapa konflik yang sempat muncul di media antara lain:

- Konflik antara Pemprov DKI dengan Kota Bekasi menyangkut TPA Bantargebang, serta antara Kota Bogor dan Kabupaten Bogor menyangkut TPA Galuga dan terminal Bubulak (*Pikiran Rakyat*, 12 Juni 2002).
- Konflik antara Kota Bogor ke Kabupaten Bogor menyangkut kebijakan perluasan wilayah. Pihak Kabupaten ngotot mempertahankan assetnya seperti gedung desa beserta tanah kas desa (bengkok) yang ditarik masuk wilayah Kota (*Pikiran Rakyat*, 12 Juni 2002).
- Konflik antara Pemprov Jawa Barat (cq. Perda No. 23/2000 tentang Penebangan Kayu dan Perda No. 24/2000 tentang Usaha Pengolahan Teh) dengan Kabupaten Cianjur, Garut, Camis, dan Tasikmalaya yang menerbitkan Perda yang mengatur hal yang sama (*Pikiran Rakyat*, 19 Juni 2002).
- Konflik antara Pemprov Jawa Tengah dengan Kota Semarang dalam pengelolaan Sistem Polder Kota Lama, khususnya kolam retensi didepan Stasiun KA Tawang yang menimbulkan bau busuk (*Kompas*, 24 Juni 2002).

Untuk mengantisipasi munculnya konflik yang makin beragam dan makin kompleks, maka saling pengertian antar daerah melalui penguatan kerjasama regional sangat diperlukan. Dan untungnya, kesadaran untuk membangun kerjasama antar daerah melalui sistem pengelolaan bersama (*joint management*) ini sudah mulai nampak, antara lain melalui kesepakatan antara beberapa Kepala Daerah di wilayah tertentu, yakni:

- Surat Keputusan Bersama (SKB) lima Bupati, yakni Bupati Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap, dan Kabumen pada tanggal 28 Juni 2003 tentang Pembentukan Lembaga Kerjasama Regional Management yang

diorientasikan pada Regional Marketing yang diberi nama “Barlingmascakeb” (lihat di <http://www.barlingmascakeb.com/>)

- SKB Walikota Surakarta, Bupati Boyolali, Bupati Sukoharjo, Bupati Karanganyar, Bupati Wonogiri, Bupati Sragen dan Bupati Klaten tentang Kerjasama Antar Daerah Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen dan Klaten. Bahkan sebagai tindak lanjut dari SKB ini, telah dikeluarkan Keputusan Koordinator Badan Kerjasama Antar Daerah Subosuka Wonosraten No. 136/06/BKAD/VII/02 tentang Rincian Tugas Sekretariat Badan Kerjasama Antar Daerah Subosuka Wonosraten (lihat di http://www.gtzsfdm.or.id/documents/laws_n_regs/others/Subosuka_Wonosraten.pdf).

Meskipun demikian perlu ditegaskan bahwa kerjasama regional atau pengelolaan bersama suatu urusan tidak selamanya harus terdiri dari banyak daerah dan meliputi semua hal. Bisa jadi, *joint management* hanya terjadi antara 2 daerah otonom dan untuk satu urusan tertentu. Sebagai contoh, Pemprov DKI dan Pemkot Bekasi bekerjasama hanya dalam masalah persampahan dan TPA Bantargebang. Demikian juga antara Pemkot Bandung dan Pemkot Cimahi, keduanya harus bekerjasama dan memiliki kesepakatan (MoU) dalam pengelolaan sampah kota dan pengaturan TPA Leuwigajah.

3. Kawasan Otorita

Pengelolaan suatu kewenangan pemerintahan berbasis otoritas khusus (*authority-based management*) sesungguhnya merupakan sebuah model yang lumrah dan sering diyakini memiliki efektivitas tinggi. Hanya saja dalam konteks Indonesia, penetapan kawasan otorita selama ini masih menjadi wewenang pemerintah Pusat, sebagaimana terlihat dalam pembentukan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Otorita Jatiluhur, dan sebagainya.

Meskipun demikian, pembentukan badan atau lembaga otorita ini dapat dilakukan di daerah yang memiliki kawasan-kawasan khusus seperti pelabuhan, bandar udara, industri (*industrial estate*), perkebunan, pertambangan, kehutanan, pariwisata, jalan bebas hambatan dan sebagainya. Dan kenyataannya, kawasan-kawasan khusus seperti itu sangat banyak yang berlokasi di wilayah Kabupaten / Kota. Pengelolaan kawasan khusus oleh unit kerja konvensional yang terkesan asal-asalan, hanya akan menyebabkan fungsi pengembangan kawasan dan pelayanan umum menjadi merosot mutunya.

Sebagai contoh, potensi wisata pantai Pangandaran di Ciamis sesungguhnya tidak kalah dengan Bali, namun sayang berbeda dalam profesionalisme pengelolannya. Pemkab Ciamis nampaknya cukup puas dengan kondisi Pangandaran saat ini, sehingga tidak terlihat ada upaya konkrit untuk mempromosikannya. Hal ini bisa dilihat dari tidak adanya fasilitas wisata bertaraf internasional seperti rumah sakit dan super market modern, tidak lengkap dan tidak efektifnya sistem transportasi (darat, laut dan udara), kurangnya dukungan aspek keamanan (polisi, SAR), serta kurang tersedianya media promosi skala nasional dan global. Jika saja Pangandaran dikelola oleh sebuah badan otorita, sangat mungkin kawasan ini akan berkembang maksimal, sehingga menguntungkan masyarakat pengguna jasa wisata dan pemerintah daerah setempat secara timbal balik.

Sebagai ilustrasi lain dapat dikemukakan disini bahwa pasca pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999, terjadi konflik pengelolaan pelabuhan antara daerah-daerah pantai seperti Cilacap, Cilegon dan Gresik dengan Pemerintah Pusat cq. Departemen Perhubungan dan PT Pelindo. Daerah menuntut agar Pemerintah Pusat menyerahkan pengelolaan pelabuhan, walaupun Daerah sendiri belum memiliki infrastruktur yang memadai untuk mengambil alih manajemen pelabuhan. Dalam kasus demikian, perlu dipikirkan adanya “desentralisasi” dari BUMN kepada unit kerja di daerah baik BUMD maupun Badan Otorita Daerah. Jika model desentralisasi seperti ini dapat disepakati, maka infrastruktur yang dimiliki PT Pelindo (SDM, sistem informasi kepelabuhan, dan sumber daya lainnya) akan berubah status dan ditransfer menjadi asset daerah.

4. Tim / Komisi

Model tim atau kepanitiaan sesungguhnya juga merupakan fenomena yang sangat lumrah dalam administrasi negara modern. Bahkan harus diakui bahwa “tim” sering kali dapat bekerja lebih cepat dan efisien dari pada lembaga induk yang membentuknya. Disamping itu, “tim” lebih bersifat fungsional sehingga mampu melepaskan diri dari jeratan-jeratan dan kendala struktural yang menjadi ciri khas dari sistem birokrasi publik. Namun jika tradisi membentuk satu tim untuk satu kasus (*one team one case*) ini berkelanjutan dan berlebihan, dalam kaca mata administrasi negara jelas merupakan suatu bentuk dari kegagalan birokrasi publik (*bureaucracy failure*), atau dapat dipandang juga sebagai *mal-administrasi*.

Karakteristik beserta keuntungan dan kerugian dari masing-masing model kelembagaan pengelola layanan publik diatas dapat dilihat dalam matriks dibawah ini.

Pilihan Model Kelembagaan Pengelola Layanan Publik dan Karakteristiknya

Model Kelembagaan	Karakteristik	Keuntungan	Kerugian
Semi Publik / Semi Privat atau <i>Government-Initiated Private Management</i>	<ul style="list-style-type: none"> Model kelembagaan dimana pengelolaan suatu kawasan atau asset dilakukan oleh manajemen swasta namun tunduk sepenuhnya oleh regulasi dan pengawasan Pemda yang khusus dibuat untuk mengatur kelembagaan tersebut. Dapat dibentuk untuk mengelola sentra-sentra industri kecil yang cukup spesifik seperti sepatu dan tas, pakaian, kain, kerajinan dan makanan, gerabah, dll. 	<ul style="list-style-type: none"> Menjadi sumber pendapatan daerah melalui penarikan retribusi. Mengurangi beban Pemda, karena urusan-urusan tertentu seperti kebersihan dan keamanan di kawasan tersebut ditangani oleh swasta. Pengelolaan suatu urusan lebih profesional, sehingga dapat menciptakan mutu pelayanan yang jauh lebih baik dan dapat dipertanggungjawabkan. 	<ul style="list-style-type: none"> Ada potensi menimbulkan disparitas regional (antar wilayah). Pelayanan publik cenderung menjadi lebih mahal dan eksklusif.
Joint Management	<ul style="list-style-type: none"> Model kerjasama regional atau pengelolaan bersama suatu urusan yang terdiri dari 2 atau lebih daerah atau instansi, serta meliputi semua hal atau satu urusan tertentu. 	<ul style="list-style-type: none"> Dapat menghindari kesalahpahaman antar Pemda atau antar unit kerja. Kendala teknis berupa keterbatasan sumber daya atau kelemahan manajemen dapat teratasi dengan cara <i>sharing</i> antar Pemda atau antar unit kerja. 	<ul style="list-style-type: none"> MoU yang kurang jelas dan koordinasi yang kurang baik seringkali menjadi sumber kegagalan model kelembagaan ini.

Pilihan Model Kelembagaan Pengelola Layanan Publik dan Karakteristiknya

Model Kelembagaan	Karakteristik	Keuntungan	Kerugian
Otorita	<ul style="list-style-type: none"> Dapat diterapkan di daerah yang memiliki kawasan-kawasan khusus seperti pelabuhan, bandar udara, industri (<i>industrial estate</i>), perkebunan, pertambangan, kehutanan, pariwisata, jalan bebas hambatan dan sebagainya. 	<ul style="list-style-type: none"> Penyelenggaraan suatu urusan atau suatu kawasan menjadi lebih terfokus. Pelayanan bidang tertentu dapat meningkat. Lebih bersifat independen sehingga mengurangi kadar intervensi birokrasi. 	<ul style="list-style-type: none"> Ada potensi menimbulkan disparitas sektoral atau regional (antar wilayah). Mebutuhkan alokasi sumber-sumber daya khususnya dana secara spesifik dalam jumlah yang sangat besar. Dalam beberapa hal sering menjadikan fungsi kontrol / pengawasan melemah, serta menimbulkan mis-koordinasi dan disharmoni dalam hubungan antar lembaga.
Tim / Komisi	<ul style="list-style-type: none"> Dapat dibentuk untuk urusan yang bersifat tidak permanen/rutin Dibentuk untuk satu satuan waktu tertentu. 	<ul style="list-style-type: none"> Dapat bekerja lebih cepat, flexible dan efisien dibanding lembaga induk yang membentuknya. Lebih bersifat fungsional sehingga mampu melepaskan diri dari jeratan-jeratan dan kendala struktural yang menjadi ciri khas dari sistem birokrasi publik. Mudah dibentuk dan mudah pula dibubarkan. 	<ul style="list-style-type: none"> Menunjukkan tidak efektifnya kelembagaan dan fungsi manajemen yang ada, sehingga perlu dibentuk lembaga yang bersifat <i>ekstra struktural</i>. Menggambarkan kurang adanya <i>sense of recognition</i> pejabat birokrasi terhadap permasalahan yang dihadapi atau kebijakan / keadaan yang mengandung potensi permasalahan. Setiap kasus tidak diselesaikan secara <i>preventive</i> melainkan <i>curative</i>. Ini menunjukkan kelemahan manajerial dari sistem administrasi publik yang parsial, <i>piecemeal</i>, dan tidak komprehensif dalam menyikapi persoalan. Cenderung menggunakan sumber daya terpisah dari sumber daya yang telah ada di instansi induk. Oleh karenanya, keberadaan "tim" akan menyebabkan timbulnya pembiayaan ganda (<i>double financing</i>), sehingga mendorong terjadinya pemborosan. Adanya tumpang tindih kewenangan dan sumber daya serta kekurangakuratan dalamantisipasi dampak kebijakan.

TEKNIK ANALISIS KEBIJAKAN KEMITRAAN DAN MODEL-MODEL KERJASAMA

Dari perspektif administrasi publik, program kerjasama dengan swasta dan / atau masyarakat dapat dilakukan paling tidak dengan 2 (dua) metode, yakni teknik penalaran strategis dalam penetapan kebijakan melalui pengkajian pilihan-pilihan strategis (*prior option review*), serta teknik analisis barang publik dan barang privat (*public and private goods*).

1. Metode *Prior Option Review* (POR)

Metode *prior option review* ini secara garis besar bertujuan untuk menentukan apakah fungsi-fungsi atau jenis-jenis urusan pelayanan umum tertentu yang selama ini dibiayai dan diselenggarakan oleh pemerintah masih diperlukan atau tidak; dan apakah dengan demikian penyelenggaraan pelayanan umum tersebut perlu dipertahankan, atau sebaiknya dialihkan saja kepada pihak swasta (masyarakat). Adapun hasil dari analisis POR ini berupa model-model restrukturisasi pemerintahan atau model-model kemitraan / kerjasama sebagai berikut:

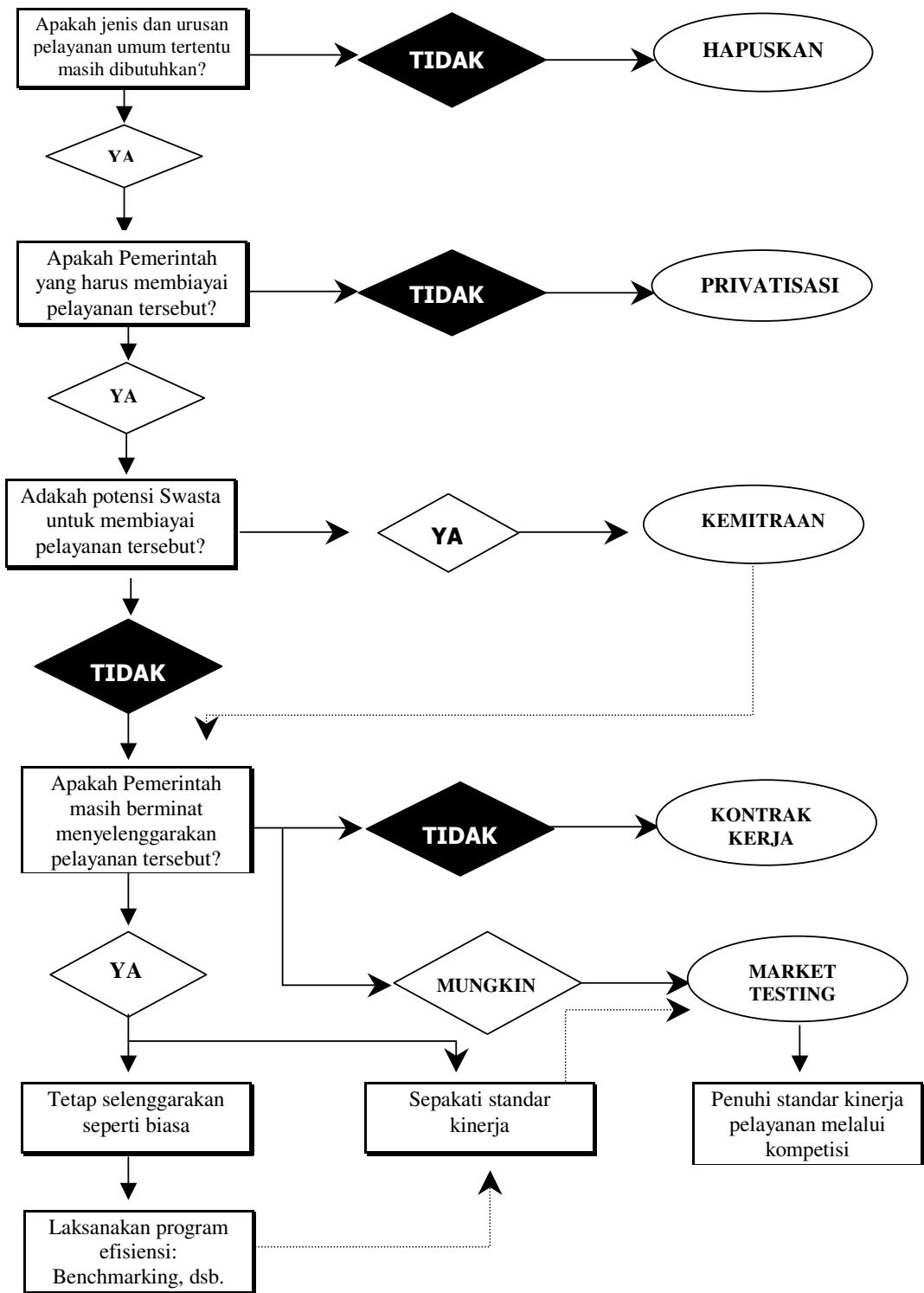
- **Kebijakan Penghapusan**: analisa penalaran strategis dimulai dengan analisis dan identifikasi jenis-jenis pelayanan/jasa yang diselenggarakan dan dibiayai oleh pemerintah. Dari analisis ini dapat disimpulkan apakah pelayanan atau jasa-jasa tersebut masih dibutuhkan atau tidak. Jika tidak, maka instansi-instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan tersebut dapat dipertimbangkan untuk dihapus
- **Swastanisasi**: jika jenis-jenis pelayanan tersebut masih dibutuhkan, pertanyaan selanjutnya adalah apakah pemerintah masih harus mendanai pelayanan tersebut. Jika tidak, maka jenis-jenis pelayanan/jasa tersebut dapat dipertimbangkan untuk diswastanisasi. Pertimbangan kemungkinan swastanisasi pelayanan tertentu antara lain ada tidaknya kegagalan pasar (*Market failures*).
- **Kemitraan**: apabila pemerintah masih berkepentingan menyelenggarakan pelayanan umum tertentu, namun dana atau anggaran pemerintah terbatas, pertanyaan selanjutnya diajukan untuk mencari kemungkinan mengikutsertakan dana pihak swasta/masyarakat dalam penyediaan pelayanan/jasa tersebut. Pengikutsertaan dana pihak swasta ini bisa dilakukan dalam bentuk swadaya masyarakat, BOT atau BOOT dan sebagainya yang dikenal dengan istilah *Private Funding Initiatives* (PFI). Contoh inisiatif swasta dalam bidang pelayanan umum antara lain: Pembangunan dan Pengelolaan Jalan Tol Jakarta-Cikampek; Angkutan Umum Bis antar kota dan antar Propinsi, angkutan umum perkotaan dan perdesaan; Rumah sakit swasta, Sekolah-sekolah dan Perguruan Tinggi swasta; Penyediaan dan pembangunan Perumahan oleh swasta; Panti asuhan anak-anak terlantar dan Rumah Jompo yang diselenggarakan oleh badan-badan amal swasta; dan lain-lain.
- **Kontrak Kerja / Karya**: apabila dana/anggaran pemerintah masih dibutuhkan, selanjutnya dipertanyakan juga apakah pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan umum tersebut juga harus dilakukan oleh pemerintah. Jika tidak, maka

pelayanan/jasa pemerintah tersebut dapat dipertimbangkan untuk dikontrakkan Model kebijaksanaan ini telah lama diterapkan di Indonesia, terutama untuk pekerjaan konstruksi dan pengadaan barang dan jasa bagi pemerintah. Strategi ini bisa dikembangkan untuk pelaksanaan pekerjaan pelayanan umum bagi masyarakat oleh kontraktor swasta; contohnya: PT SGS atau PT SI melaksanakan kegiatan survey kepabeanaan berdasarkan kontrak dengan Ditjen Bea dan Cukai; Perusahaan cleaning service untuk pemeliharaan gedung-gedung perkantoran pemerintah; Perusahaan catering swasta untuk melayani makan siang PNS; dan lain-lain.

- Market Testing: jika ternyata terdapat keraguan pemerintah atas kemampuan sendiri untuk menyelenggarakan jenis pelayanan umum tertentu secara efisien dan efektif, maka dapat dipertimbangkan pola “*Uji Pasar*” (*Market testing*) melalui proses tender kompetitif antara team intern (*In-house bidder*) dengan pihak swasta atau team kerja dari unit departemen/instansi lainnya. Konsep ini masih baru bagi Indonesia, khususnya mengenai kebijaksanaan In-house bidder, yaitu kelompok kerja intern departemen atau lembaga pemerintahan tertentu yang dibentuk untuk mengikuti tender kompetitif dalam rangka memperoleh kontrak kerja penyelenggaraan pelayanan umum tertentu. Kelompok ini jika berhasil memenangkan tender akan bertindak sebagai kontraktor dan status kepegawaian para anggotanya akan dialihkan menjadi swasta. Hak-hak kepegawaian mereka selanjutnya bukan lagi menjadi tanggungan pemerintah, tetapi menjadi tanggungan organisasi kelompok yang bersangkutan dan menjadi beban biaya yang tercantum dalam kontrak kerja. Sedangkan hak pensiun dan jaminan sosial lainnya akan dialihkan ke Perusahaan Swasta di bidang itu. Kebijakan yang hampir mirip “Market Testing” adalah pembentukan unit-unit swadana berdasarkan Keppres Nomor 38 tahun 1991 untuk menyelenggarakan pelayanan umum kepada masyarakat dengan menerapkan konsep “*Self Funding Institution*” dalam penyelenggaraan pelayanan umum, misalnya: Pelayanan Rawat Inap kelas Utama dan Kelas I di Rumah Sakit Umum Pemerintah di Pusat maupun di Daerah; Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi di Universitas Negeri; dan sebagainya.
- Program Efisiensi Internal: setelah berbagai pertimbangan tersebut dilakukan ternyata dinilai lebih baik jika penyelenggaraan pelayanan umum tertentu itu tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat ataupun oleh pemerintah daerah; maka unit kerja yang bersangkutan harus melaksanakan *program efisiensi*, melalui misalnya: kegiatan *Benchmarking*, Business Process Reengineering (BPR), Restrukturisasi, Rasionalisasi, Standarisasi Kinerja dan Pola Evaluasi / Penilaiannya, dan sebagainya.

Pilihan kebijakan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa kinerja pelayanan umum (efisiensi, kualitas, efektifitas, maupun produktivitasnya) dapat dicapai atau ditingkatkan melalui pendekatan mekanisme dan kompetisi. Sedangkan pada pilihan kebijakan nomor 6, upaya peningkatan kinerja pelayanan umum dilakukan melalui program efisiensi intern dengan penyempurnaan dan perubahan cara kerja atau proses produksi, sehingga mampu menghasilkan kinerja dan kualitas yang diharapkan. Dengan itu maka daya saing (*Competitiveness*) sektor publik dapat dibentuk dengan tingkat biaya / pengorbanan yang lebih rendah.

Alur Penalaran Strategis
Kebijakan Kemitraan Penyelenggaraan Pelayanan Umum
(Prior Option Review)



ANALISIS PROSPEK RESTRUKTURISASI FUNGSI PELAYANAN KEBERSIHAN

JENIS LAYANAN	PERTANYAAN KEBIJAKAN	JAWA-BAN	ANALISIS / KRITERIA	KEPUTUSAN
1	2	3	4	5
<p><i>Core Service:</i> Menciptakan lingkungan kota yang bersih, sehat, tertib, rapi dan indah</p> <p><i>Non Core Service:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pemeliharaan kebersihan Kota (penyapuan jalan dan trotoar di perkotaan) 2. Pengumpulan sampah di TPS 3. Pengangkutan dan pembuangan sampah ke TPA 4. Pengelolaan dan pengolahan sampah di TPA 5. Penyediaan tong sampah umum 6. Pengelolaan sampah Bahan Beracun dan berbahaya 7. Pendaauran ulang sampah 	<p>Apakah pelayanan ini masih dibutuhkan?</p>	<p>YA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kepedulian pemerintah terhadap lingkungan perumahan, perkantoran dan perdagangan yang bersih, sehat indah dan nyaman. • Volume produksi sampah (rumah tangga, kantor, industri) makin meningkat • Kehidupan warga masyarakat dengan berbagai aktivitas masih membutuhkan adanya suatu instansi khusus menangani kebersihan. • Kemungkinan muncul dan tersebarnya virus penyakit yang bersumber dari sampah • Teknologi daur ulang sampah masih sangat tradisional. 	<p>Jasa pelayanan kebersihan masih dibutuhkan dan perlu diadakan</p>
<ol style="list-style-type: none"> 4. Pengelolaan dan pengolahan sampah di TPA 5. Penyediaan tong sampah umum 6. Pengelolaan sampah Bahan Beracun dan berbahaya 7. Pendaauran ulang sampah 	<p>Apakah pemerintah yang harus mendanai pelayanan (jasa) tersebut?</p>	<p>YA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Keindahan, kebersihan, kenyamanan lingkungan merupakan kebutuhan dasar dan pemenuhannya tidak dapat dilakukan perindividu tetapi harus terkoordinasi 	<p>Pemerintah tetap mendanai pelayanan kebersihan</p>

	<p>Adakah potensi swasta mendanai pelayanan tersebut?</p>	<p>YA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Volume / produk sampah (masyarakat/ kantor/industri) semakin meningkat. • Prospek pelayanan persampahan sangat besar. • Swasta memiliki armada transportasi (persampahan) yang lebih lengkap. • Tidak terlalu membutuhkan dana investasi dalam jumlah besar. • Tabungan sektor swasta makin meningkat. 	<p>Laksanakan Kemitraan dengan Swasta dalam rangka pelayanan persampahan.</p>
	<p>Apakah Pemerintah masih berminat menyelenggarakan pelayanan tersebut</p>	<p>TIDAK</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pelayanan persampahan belum menjanjikan keuntungan ekonomis yang tinggi. • Swasta belum banyak berminat untuk berpartisipasi. • Swadaya masyarakat belum optimal. 	<p>Di contracting-out kan atau Market Testing, misalnya dalam hal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pengangkutan Sampah dari Rumah ke TPS dan dari TPS ke TPA - Pengolahan TPA

ANALISIS PROSPEK RESTRUKTURISASI FUNGSI PELAYANAN PEKERJAAN UMUM

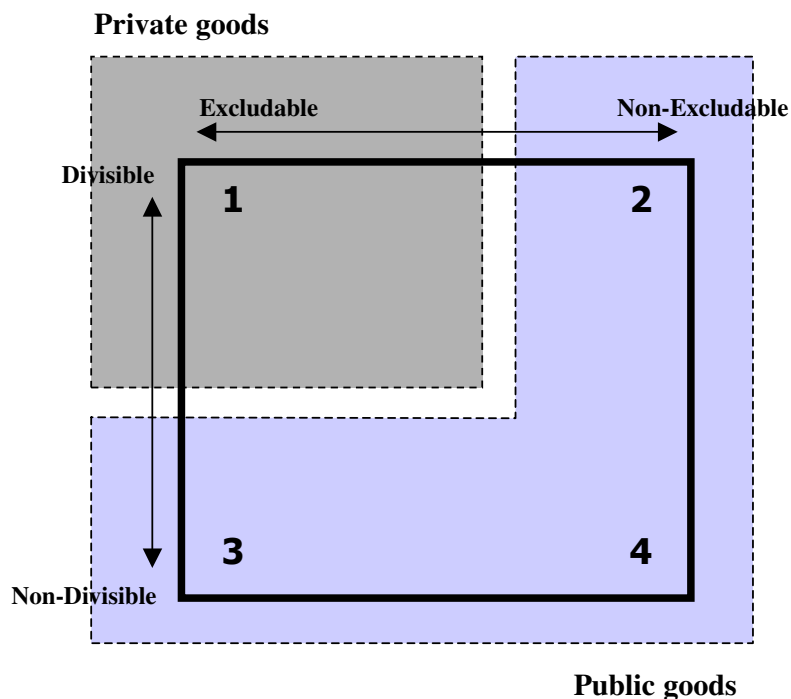
JENIS LAYANAN	PERTANYAAN KEBIJAKAN	JAWA-BAN	ANALISIS / KRITERIA	KEPUTUSAN
1	2	3	4	5
<p><i>Core Service:</i> Penyediaan fasilitas umum kepada masyarakat jalan, jembatan, drainase dan irigasi.</p> <p><i>Non Core Service:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pelaksanaan pembangunan dan perbaikan jaringan utama & bangunan pelengkap. 2. Pelaksanaan eksploitasi / pemeliharaan jaringan irigasi dan drainase & bangunan pelengkap. 3. Pengamanan untuk menjamin kelangsungan fungsi irigasi & bangunan pelengkap. 4. Perencanaan teknis dan pembangunan Jalan Kolektor. 	Apakah pelayanan ini masih dibutuhkan?	YA	<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat sangat membutuhkan fasilitas jalan, jembatan, drainase dan irigasi untuk mendukung setiap aktivitasnya. • Jalan, jembatan, drainase dan irigasi merupakan prasarana dasar kehidupan manusia. 	Jasa pelayanan penyediaan jalan, jembatan, drainase dan irigasi masih dibutuhkan dan perlu diadakan.
	<p>▼</p> <p>Apakah pemerintah yang harus mendanai pelayanan (jasa) tersebut?</p>	YA	<ul style="list-style-type: none"> • Pelayanan penyediaan jalan, jembatan, drainase dan irigasi pada dasarnya hak bagi setiap warga untuk mendapatkannya tanpa harus mengeluarkan biaya. 	Pemerintah mendanai pelayanan jasa tersebut.
	<p>▼</p> <p>Adakah potensi Swasta untuk membiayai pelayanan tersebut?</p>	YA	<ul style="list-style-type: none"> • Memiliki prospek yang sangat besar. • Swasta banyak berminat untuk berpartisipasi. • Potensi swasta sangat mendukung. 	Kemitraan dapat dilakukan untuk pembangunan / penyediaan sarana jalan dan jembatan.

<p>5. Pemeliharaan Jalan Kolektor. 6. Pelaksanaan Pembangunan Konstruksi Bangunan Milik Pemerintah. 7. Penyediaan Fasilitas Penyehatan Lingkungan (MCK, Jamban Umum). 8. Pengaturan Perumahan. 9. Pengaturan Tata Ruang Wilayah.</p>	<p>Apakah Pemerintah masih berminat menyelenggarakan pelayanan tersebut?</p>	<p>TIDAK</p> <p>TIDAK</p> <p>YA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Swadaya masyarakat dapat lebih diharapkan pada waktu mendatang. • Pemerintah cukup bertindak sebagai penentu kebijakan, menetapkan standar mutu serta pengawas. <ul style="list-style-type: none"> • Penyelenggaraan lebih efektif dan efisien dilakukan oleh swasta. • Potensi swasta sangat mendukung. <ul style="list-style-type: none"> • Penyelenggaraan oleh Swasta tidak memberikan nilai tambah. • Swasta tidak berminat menyelenggarakan. • Pemerintah memiliki sarana dan prasarana lebih lengkap. <ul style="list-style-type: none"> • Tetapkan Standar Kerja. • Lakukan Program Efisiensi Misalnya dengan Bechmarking. 	<p>Di Kontrakkan atau di Market Testingkan dalam penyediaan dan pemeliharaan sebagian sarana jalan, jembatan, drainase dan irigasi.</p> <p>Tetap selenggarakan seperti biasa.</p>
--	--	-------------------------------------	---	---

2. Metode Analisis Barang Publik – Barang Privat

Pada dasarnya, klasifikasi barang dan jasa dapat dibagi kedalam dua jenis, yaitu barang publik (*public goods*) dan barang privat (*private goods*). Secara dikotomis dapat dilakukan pemisahan bahwa barang-barang publik wajib disediakan oleh lembaga publik (pemerintah), sementara swasta-lah yang semestinya menyediakan barang-barang privat. Namun dalam prakteknya, dikotomi seperti itu tidak berlaku. Bias jadi, barang-barang yang tergolong *private goods* murni harus disediakan oleh pemerintah melalui mekanisme kontrol dan regulasi. Misalnya, kebutuhan beras harus dipenuhi oleh pemerintah dengan sistem operasi pasar, pada saat terjadi kelangkaan (*shortage*) beras. Dalam kondisi seperti itu, status beras sebagai *private goods* bergeser menjadi *public goods*, atau paling tidak *semi-public goods*. Sebaliknya, jasa pemadam kebakaran justru cenderung beralih dari *public goods* menjadi *private goods*.

Dalam bentuk bagan, klasifikasi dan variasi barang publik dan barang privat dapat digambarkan sebagai berikut:



Dengan demikian, penggunaan teknik analisis barang publik – barang privat ini hanya untuk memudahkan dalam melakukan penilaian terhadap suatu fungsi pemerintahan atau jenis layanan tertentu, serta menentukan kebijakan tentang model kelembagaan atau pola kerjasama yang terbaik untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan atau jenis layanan tersebut. Dengan teknik analisis ini, akan dapat diperoleh gambaran tentang banyak sedikitnya peranan atau keharusan campur tangan pemerintah terhadap penyelenggaraan fungsi pemerintahan atau jenis layanan tertentu. Semakin kecil

intervensi pemerintah dibutuhkan dalam suatu jenis layanan tertentu, maka semakin besarlah peluang kerjasama atau kemitraan antara sektor publik dengan swasta. Tabel dibawah ini menggambarkan jenis dari setiap barang dan tingkat intervensi pemerintah. Selanjutnya, dibawah Tabel disajikan kasus tentang jasa layanan kesehatan (Puskesmas) dan model kerjasama yang dapat (mestinya) dipilih.

Kuadran / Jenis Barang	Definisi	Tingkat Intervensi Pemerintah	Contoh
1 Private Goods	Barang yang dikonsumsi secara <i>individual</i> (<i>excludable</i>), penggunaannya <i>dapat dibagi-bagi</i> (<i>divisible</i>), dan untuk memperolehnya <i>diperlukan</i> biaya.	Peran pemerintah <i>sangat kecil</i> , dan penyelenggaraan sebagian besar urusan diserahkan kepada swasta melalui mekanisme pasar	Makanan, pakaian, rumah, ikan, air minum botolan, dsb.
2 Toll Goods	Barang yang dikonsumsi secara <i>bersama-sama</i> (<i>non-excludable</i>), penggunaannya <i>dapat dibagi-bagi</i> (<i>divisible</i>), dan untuk memperolehnya <i>diperlukan</i> biaya.	Peran pemerintah <i>cukup besar</i> , namun jika kemampuan masyarakat sudah memadai, maka perlu dilakukan <i>transfer of power</i> .	Telepon umum, pipa air minum, kabel dan satelit TV, dsb.
3 Common Pool Goods	Barang yang dikonsumsi secara <i>individual</i> (<i>excludable</i>) dan penggunaannya <i>tidak dapat dibagi-bagi</i> (<i>non-divisible</i>), dan untuk memperolehnya <i>tidak diperlukan</i> biaya.	s.d.a	Kekayaan laut, udara, dsb.
4 Collective / Public Goods	Barang yang dikonsumsi secara <i>bersama-sama</i> (<i>non-excludable</i>) dan penggunaannya <i>tidak dapat dibagi-bagi</i> (<i>non-divisible</i>), dan untuk memperolehnya <i>tidak diperlukan</i> biaya.	Peranan pemerintah <i>sangat dominan</i> , dan penyelenggaraan urusan harus dilakukan sendiri oleh pemerintah.	Urusan pertahanan, patroli polisi, pemadam kebakaran, pemasyarakatan residivis, dsb.

Kasus: Layanan Puskesmas

Puskesmas sesungguhnya tidak cukup efisien dan oleh karena itu sebaiknya “dijual” kepada dokter-dokter swasta agar dapat berkembang menjadi klinik-klinik kesehatan swasta. Sebab, pelayanan Puskesmas pada dasarnya merupakan “barang privat” (*private goods*) yang harus disediakan oleh sektor privat pula. Barang publik (*public goods*) di

bidang kesehatan seperti pencegahan penyakit (menular), penanggulangan wabah, atau perbaikan gizi sendiri menjadi tugas dan tanggung jawab Dinas Kesehatan, bukannya Puskesmas. Lagi pula, jika Puskesmas di privatisasi, jelas akan menghemat anggaran pemerintah, dapat menjadi sumber baru pendapatan daerah, sekaligus dapat meningkatkan mutu pelayanan kesehatan.

Adapun model atau jenis-jenis kerjasama / kemitraan yang umum dilakukan (selain opsi-opsi yang ditawarkan dalam teknik POR) adalah sebagai berikut:

- **Pola Inti Plasma**
Pola ini merupakan pola hubungan kemitraan antara kelompok mitra usaha sebagai *plasma* dengan perusahaan inti yang bermitra. Contoh pola kerjasama ini adalah PIR (Perusahaan Inti Rakyat), dimana perusahaan inti menyediakan lahan, sarana produksi, bimbingan teknis, manajemen, serta pengolahan dan pemasaran hasil produksi. Sedangkan kelompok mitra usaha atau plasma (biasanya petani) memenuhi kebutuhan perusahaan sesuai perjanjian yang disepakati.
- **Pola Subkontrak**
Pola ini merupakan pola hubungan kemitraan antara suatu perusahaan dengan kelompok mitra usaha yang memproduksi kebutuhan perusahaan sebagai bagian dari komponen produksinya. Pola ini sering diterapkan antara perusahaan besar dengan perusahaan kecil.
- **Pola Dagang Umum**
Pola ini merupakan pola hubungan kemitraan antara kelompok yang memasarkan hasil dengan kelompok yang mensuplai kebutuhan / produksi tertentu. Kegiatan agrobisnis yang berlokasi di Sukabumi dan Puncak, banyak menerapkan pola dagang umum ini.
- **Pola Keagenan**
Pola ini merupakan pola hubungan kemitraan dimana usaha kecil diberi hak khusus untuk memasarkan barang dan jasa dari usaha menengah atau usaha besar sebagai mitranya.
- **Waralaba**
Pola ini merupakan pola hubungan kemitraan dimana suatu perusahaan memberikan hak lisensi atau merek dagang perusahaannya kepada kelompok mitra usaha sebagai waralaba, dengan disertai bantuan berupa bimbingan manajemen.

PERTIMBANGAN/ KRITERIA DAN TAHAPAN DALAM PENGEMBANGAN KERJASAMA KEMITRAAN

Sesungguhnya tidak ada suatu pedoman baku dalam menetapkan suatu kebijakan tentang kerjasama atau kemitraan bidang tertentu. Apa yang dikemukakan di bawah ini hanyalah suatu pertimbangan atau kriteria logis yang dapat diterapkan untuk semua jenis kerjasama / kemitraan. Dalam hal ini, paling sedikit terdapat 4 (empat) pertimbangan pokok untuk menggalang kerjasama antara sektor publik dan swasta atau masyarakat.

1. Kriteria Kelembagaan

- Dampak restrukturisasi terhadap perubahan kelembagaan instansi yang selama ini mengelola jenis layanan tersebut.
- Dampak restrukturisasi terhadap kepegawaian instansi yang selama ini mengelola/menyediakan jenis layanan tersebut.

2. Kriteria Ekonomi dan Finansial

- Kemampuan pemerintah untuk membiayai dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat akan layanan tersebut. Dapat diukur dengan Rasio Antara Prediksi Total Biaya Operasional Yang Diperlukan (Jumlah Masyarakat Yang Harus Dilayani x Rata-rata Biaya Per Orang) *Terhadap* Dana Pemerintah Yang Tersedia Untuk Layanan tersebut.
- Kelayakan pasar dari jenis layanan suatu jenis layanan. Apakah jenis layanan tersebut laku atau tidak jika dijual dengan tarif yang ditentukan.
- Kontribusi *net income* (pendapatan total dikurangi biaya operasional) dari jenis layanan tersebut terhadap PADS, jika dikelola pemerintah, *dibandingkan dengan* kontribusi pajak yang akan diterima terhadap PAD jika layanan tersebut diserahkan kepada swasta.
- Tarif yang dikenakan jika dikelola oleh pemerintah *dibandingkan* prediksi tarif yang akan dikenakan jika dikelola oleh swasta.
- Efisiensi dalam menyelenggarakan layanan, yang tercermin dari rasio antara total penerimaan terhadap total biaya operasional.

3. Kriteria Produk Layanan

- Kondisi kualitas layanan saat ini.
- Kesesuaian layanan dengan kebutuhan masyarakat saat ini.
- Kualitas layanan saat ini *dibandingkan dengan* jika diselenggarakan oleh swasta.

4. Kriteria Prosedur dan Mekanisme Pelayanan

- Kesederhanaan prosedur layanan saat ini.
- Kemudahan persyaratan untuk mendapatkan layanan saat ini.
- Kemudahan dan kesederhanaan prosedur pelayanan saat ini *dibandingkan dengan* prediksi jika layanan tersebut diselenggarakan oleh swasta.

Adapun tahapan yang sebaiknya ditempuh untuk menggalang kerjasama kemitraan dengan swasta adalah sebagai berikut (M. Jafar Hafsah, *Kemitraan Usaha*, Sinar Harapan, 2000):

1. Membangun hubungan dengan calon mitra.
2. Mengerti kondisi bisnis pihak yang bermitra.
3. Mengembangkan strategi dan menilai detail bisnis.
4. Mengembangkan program.
5. Memulai pelaksanaan.
6. Memonitor dan mengevaluasi perkembangan.

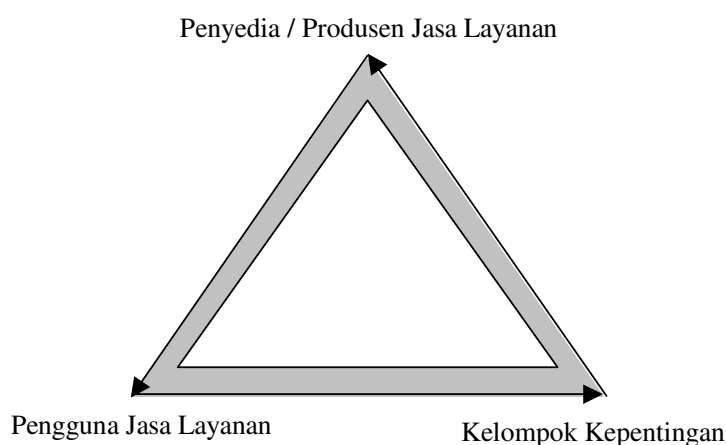
CONTOH *BEST PRACTICES* DALAM *PUBLIC – PRIVATE PARTNERSHIP*

Dewasa ini, ada kecenderungan untuk membudayakan praktek-praktek terbaik dalam proses pembangunan kemasyarakatan ataupun kegiatan pemerintahan. Sekecil apapun lingkup dan volume kegiatan, namun jika dapat menjadi contoh yang baik bagi reformasi kelembagaan atau ketatalaksanaan, maka hal itu dapat diklasifikasikan sebagai *best practices* yang perlu terus dikembangkan. Adapun beberapa contoh *best practices* di wilayah Kota Bandung adalah:

1. Gerakan Lumbung Kota (GLK) adalah sebuah LSM yang memegang peran cukup penting di bidang sosial selama berlangsungnya krisis moneter (1999-2001). GLK memobilisasi sekitar 400 ketua dan sekretaris RW dan menjalankan 3 aktivitas utama yakni: mendorong gerakan moral, mengumpulkan dana untuk beasiswa bagi anak-anak miskin, serta memberdayakan usaha kecil dengan cara memberi pinjaman dana lunak. Metode penggalangan dana dilakukan melalui pengumpulan dan penjualan barang-barang bekas, yang dikelola oleh Radio Cepi. Rata-rata, usaha ini mampu meraih Rp. 6-8 juta / tahun yang dipergunakan untuk membeli sembako. Sembako ini selanjutnya dijual kepada penduduk miskin dengan harga yang jauh lebih rendah dari harga pasaran, yakni hanya 40% dari harga normal. Uang yang terkumpul lantas dialokasikan dalam program beasiswa dan kredit kecil. Dalam hal ini, setiap pelaku bisnis kecil memperoleh pinjaman paling besar Rp 200.000. Walaupun jumlahnya relative kecil, namun sangat membantu masyarakat untuk dapat bertahan hidup. Disaat pemerintah menghadapi krisis keuangan, organisasi kemasyarakatan ini dapat berkontribusi secara nyata terhadap pembangunan.
2. Di sebuah RT di perumahan Wijayakusumah, Cigadung, terdapat sepetak tanah yang diperuntukkan sebagai TPS sampah. Disamping menimbulkan bau busuk dan merusak pemandangan, kondisi ini juga mengandung potensi menimbulkan gangguan kesehatan. Namun atas kesepakatan warga, penggunaan lahan tadi dirubah. TPS dipindahkan ke tempat yang jauh dari pemukiman warga, dan lokasi bekas TPS tadi didirikan kios-kios kecil yang disewakan kepada pedagang dengan pembayaran uang sewa tertentu. Dampaknya cukup luar biasa: lingkungan menjadi bersih, dan RT memiliki sumber kas baru untuk mendukung kegiatan operasionalnya. Dalam kasus seperti ini, RT atau RW tidak hanya berfungsi sebagai

agen sosial yang mengurus masalah-masalah kependudukan atau masalah lain seperti konflik antar anggota, aktivitas olahraga atau keagamaan, dll. Lebih dari itu, RT / RW memiliki potensi yang besar untuk menjadi kelompok entrepreneur baru.

3. Di RW 11 Kel. Cibangkong dan RW 1 Kel. Gempol Sari, pelayanan kebutuhan air bersih dikelola secara swakelola. Caranya, RW membangun sumur artesis (sekitar 60m) dan menjualnya kepada warga sekitar dengan harga yang lebih murah dibanding harga air PDAM. Dalam hal ini, konsep *good local governance* diimplementasikan dalam penyediaan layanan air bersih, dimana masyarakat bertindak selaku penyedia jasa layanan (*service provider*), pengguna (*service user*), sekaligus kelompok kepentingan (*concern groups*). Dalam bentuk gambar, model *good local governance* dalam layanan air bersih dapat dilihat sebagai berikut:



4. Di Kecamatan Marga Cinta, motivasi dan kepedulian warga untuk membangun lingkungannya semakin meningkat, yang diindikasikan oleh tingginya tingkat swadaya. Sebagai contoh, pada pembangunan gorong-gorong di Jalan Rancabolang, warga dapat berkontribusi sebesar Rp. 75 juta, sementara pemerintah Kecamatan hanya mengeluarkan dana stimulant sebesar Rp. 11,5 juta. Dan swadaya masyarakat di Kecamatan ini mencapai 800 juta / tahun. Kondisi yang serupa terjadi juga di Kelurahan Gumuruh, Kecamatan Batununggal, dimana dana sukarela dari masyarakat yang terakumulasi dalam berbagai proyek pembangunan selama tahun 2000-2002 mencapai Rp. 1,2 billion.

PENUTUP

Dari perspektif kesisteman, penyempurnaan manajemen pemerintahan melalui pengembangan kerjasama kemitraan dengan swasta / masyarakat haruslah mampu membawa perubahan budaya kerja dari birokratisme menjadi korporatisme. Ini artinya, reformasi pemerintahan hanya dapat dikatakan berhasil jika mampu menghasilkan *hallo-effect* terhadap perilaku birokrasi. Dalam hal ini, proses perubahan perilaku yang diharapkan meliputi perubahan dari pola manajemen gotong royong menjadi renumerasi,

dari paternalistis menjadi rasionalistis, dari orientasi kolektivitas menjadi penghargaan terhadap eksistensi dan peran individu, dari otoriter menjadi demokratis, dari sentralistis menjadi desentralistis, dari tertutup menjadi terbuka, dari kaku menjadi luwes, dari birokratis menjadi debirokratis, dari “*government*” menjadi “*governance*”, serta dari “*bad governance*” menjadi “*good governance*” yang menekankan kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat madani atau *civil society*.

Perubahan perilaku birokrasi adalah sebuah keniscayaan dalam era otonomi luas dewasa ini. Sebab, sebaik apapun format kelembagaan jika tidak ditunjang oleh perilaku yang berorientasi pada pelayanan publik, tetap tidak akan mampu menghasilkan produktivitas yang tinggi.

TUGAS DISKUSI

Coba lakukan analisis terhadap lingkup tugas Anda. Adakah sebagian dari tugas pokok atau fungsi (Tupoksi) Unit Kerja Anda yang dapat diserahkan pengelolaannya kepada swasta atau kelompok masyarakat (Pokmas, termasuk didalamnya LSM dan RT/RW)?

Kalau ada:

- Fungsi apakah yang dapat didelegasikan kepada atau dikerjasamakan dengan swasta / pokmas tersebut?
- Apa dasar pertimbangan Anda untuk melakukan kerjasama / kemitraan dengan swasta / pokmas tersebut?
- Apa kira-kira bentuk kerjasama / kemitraan yang tepat dan efektif untuk itu?
- Bagaimana kira-kira tahapan yang harus ditempuh untuk menjalin kerjasama / kemitraan itu?
- Apakah keuntungan dan kerugian yang mungkin muncul dari kerjasama / kemitraan itu?
- Kendala apakah yang mungkin muncul dari kerjasama / kemitraan itu? Payung kebijakan? Kemauan politik pimpinan? Kelemahan manajemen? Ketidakmampuan swasta / pokmas? Lainnya?

Kalau tidak ada:

- Apa argumentasi atau dasar pertimbangan Anda untuk mengatakan bahwa tidak ada fungsi pemerintahan yang dapat dikerjasamakan dengan swasta / pokmas?
- Selain melalui model kerjasama pengelolaan suatu kewenangan / kegiatan tertentu, metode apakah yang efektif sebagai proses pemberdayaan masyarakat?
- Setujukah Anda dengan pernyataan bahwa pemerintah sebaiknya bertindak sebagai katalisator pembangunan (*catalytic government*)? Kalau setuju, apa alasan Anda? Kalau tidak setuju, fungsi apa yang lebih tepat untuk dijalankan oleh pemerintah? Mengapa?
- Menurut Anda, bagaimanakah prospek kerjasama / kemitraan antara sektor publik dengan sektor swasta dan masyarakat dimasa mendatang?

Hasil diskusi mohon dapat dipresentasikan untuk dibahas secara bersama-sama.