

# Tantangan Penyelenggaraan Panership Antara Pemerintah Daerah Dan Swasta

## Policy Brief

Program Studi Ilmu Politik  
Konsentrasi Politik Lokal dan  
Otonomi Daerah

Universita Gadjah Mada

Juni 2009

*Pada beberapa tahun terakhir, gagasan pelibatan swasta dalam penyelenggaraan pelayanan publik (public-private partnership) mengemuka cukup kuat. Gagasan pemberian peran yang lebih besar pada swasta ini antara lain dilatarbelakangi dengan semangat untuk meningkatkan kualitas layanan publik.*

*Namun demikian, dalam realitanya, terdapat banyak tantangan dalam penyelenggaraan kerjasama antara pemerintah daerah dengan swasta ini. Pengalaman Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pembangunan dan pengelolaan Terminal Giwangan menunjukkan bahwa penyelenggaraan partnership seringkali dihadapkan pada persoalan-persoalan politik yang melingkupi sebuah kemitraan, pembagian tugas pokok dan fungsi (tupoksi) antara keduanya yang belum selesai, tiadanya ketegasan dalam pembagian kerja, dan lain sebagainya.*

## Terminal Giwangan Sebagai Kawasan Ekonomi Terpadu Yang Dicitakan

Terminal Giwangan merupakan simpul transportasi umum/darat yang sangat penting bagi Kota Yogyakarta. Terminal pengganti dari Terminal Umbulharjo ini dibangun dengan dual alasan. Pertama, kebutuhan pemkot untuk menyediakan terminal yang representatif dari sisi luas dan fasilitas keterminalan; dan kedua, kebutuhan untuk mengembangkan ekonomi di kawasan kota bagian Selatan.

Guna menghadirkan terminal yang dicita-citakan, pemkot menggandeng pihak swasta. Sejak awal rencana pembangunan pada tahun 1996, tercatat 3 perusahaan swasta telah terlibat dalam pembangunannya. Yaitu PT. Obor Mas (1998); PT Gugus Rimbarta (1999-2002); dan PT. Perwita Karya (2002-2009). Perubahan mitra ini disebabkan oleh kegagalan mitra kerja pemerintah kota (swasta) untuk memenuhi kesepakatan-kesepakatan dalam perjanjian kerjasama. Selain itu kelancaran proses pembangunan juga sempat terhambat karena krisis ekonomi yang sempat melumpuhkan bekerjanya sektor riil.

## Capaian dan Kegagalan Kemitraan

Kerjasama dengan PT. Perwita Karya dilakukan dengan sistem BOT (built operate and transfer) selama 30 tahun. Semenjak diresmikan pada tahun 2004, tercatat beberapa capaian yang telah dihasilkan:

Fungsi Terminal	Capaian
Pelayanan Publik	1. Memindahkan simpul transportasi umum yang mendukung perbaikan sistem transportasi kota. 2. Terbangunnya fasilitas keterminalan yang jauh lebih baik dari sisi luas, kualitas bangunan, kelengkapan fasilitas utama dan kelengkapan fasilitas pendukung.
Fungsi komersial	1. keberhasilan dalam memindahkan pedagang dari eks. Terminal Umbulharjo untuk menempati kios-kios di Terminal Giwangan. 2. Munculnya sentra-sentra aktivitas perekonomian baru di kawasan Selatan menyusul berdirinya terminal. 3. Kontribusi keuangan kepada PAD

Namun demikian, pada faktanya terdapat beberapa persoalan mendasar yang kemudian berimplikasi pada kegagalan kerjasama:

1. Skema kerjasama yang timpang. Hal ini misalnya dapat ditilik dari ketimpangan hak dan kewajiban antara kedua pihak. Dimana pemkot sebagai pihak pertama, memberikan pinjaman sertifikat tanah kepada PT. Perwita agar digunakan sebagai modal pembangunan, dll.
2. Kegagalan mitra pemkot dalam menyediakan fasilitas pendukung (mal). Padahal, mal dibayangkan menjadi jangkar perekonomian kota bagian Selatan dan diproyeksikan memberikan keuntungan ekonomi yang besar sehingga bisa segera menutup biaya pembangunan.

Lemahnya kontrol pemkot terhadap kinerja mitra kerjasama. Hal ini berimplikasi pada: (a) keleluasaan pihak kedua dalam memodifikasi lay out bangunan sehingga menghasilkan bentuk bangunan yang tidak efektif yang kemudian menyebabkan kesulitan akses transaksi ekonomi dan penjagaan keamanan, dll. (b) Pemanfaatan bangunan yang tak maksimal yang menyebabkan sektor-sektor ekonomi (kios) sepi pengunjung, dan kesulitan akses parkir bus. (c) Fungsi pemerintah sebagai pelindung kepentingan pedagang kecil yang tidak berjalan baik. (d) Lemahnya kontrol pemkot dalam mengawasi kerjasama karena

keterbatasan pegawai. Hal ini merupakan efek dari perubahan kedudukan Bagian Kerjasama menjadi sub bagian, di tengah banyaknya pekerjaan kerjasama; dan belum ditemukannya mekanisme pengawasan lintas dinas-badan yang efektif. (e) Lemahnya manajemen terminal sebagai akibat dari lemahnya pembagian tugas dan koordinasi dari dua struktur di terminal (UPT Terminal Dinas Perhubungan dan struktur manajemen PT. Perwita)

Kegagalan kerjasama ini pada gilirannya juga menghasilkan sejumlah konsekuensi bagi pemkot, seperti beralihnya kewajiban penggajian pegawai dan pembaaran hutang kepada pemkot. Persoalan-persoalan kelembagaan dan pengelolaan juga bermuara pada ketidaketetapan penyelenggaraan fungsi pelayanan publik dan fungsi komersial.

### **Agenda Kebijakan**

Kegagalan kerjasama, pada sisi lain, keharusan untuk terus menyelenggarakan pelayanan publik bidang keterminalan dan kebutuhan untuk terus mengembangkan fungsi komersial terminal mengharuskan dipikirkannya format kelembagaan terminal.

Berkaitan dengan hal itu, beberapa pilihan telah disajikan, diantaranya dengan memisahkan manajemen pelayanan publik dan manajemen komersial. Pilihan-pilihan tersebut dibuat dengan mempertimbangkan derajat keterlibatan pemerintah dan swasta dalam pilihan kebijakan.

<b>Alt.</b>	<b><i>Public Service Management</i></b>	<b><i>Profit Oriented Management</i></b>
1	UPTD Dinas Perhubungan	Dinas Perhubungan
2	UPTD (plus BLU) Dinas Perhubungan	Unit khusus (gabungan dinas terkait)
3	UPTD (plus BLU) Dinas Perhubungan	BUMD
4	UPTD (plus BLU) Dinas Perhubungan	Kemitraan
5	Kemitraan	Kemitraan
6	Kemitraan	BUMD
7	BUMD	BUMD

Sekalipun pemkot telah mengalami kegagalan dengan 3 kemitraan sebelumnya, namun alternatif kemitraan tetap disuguhkan karena peluang efektivitas penyelenggaraan fungsi terminal. Namun demikian, kerjasama dengan swasta harus mempertimbangkan beberapa hal, seperti pemilihan rekan kerjasama yang memenuhi syarat-syarat tertentu, sharing keuntungan dan sharing risiko yangimbang antara kedua pihak, serta manajemen pengawasan kerjasama yang baik. Kerjasama dengan swasta juga harus mempertimbangkan pilihan bentuk kerjasama dan derajat keterlibatan swasta dalam kerjasama.

Dan jikalau pemkot kemudian hanya memilih alternatif ke-3, ke-2, dan ke-7, maka beberapa hal harus digarisbawahi. Pemilahan secara tegas dari sisi kelembagaan antara fungsi klasik keterminalan yang dikelola oleh UPT Terminal, dan fungsi ekonomi yang menjadi tanggungjawab BUMD harus dilakukan. Pemilahan ini akan mempermudah optimalisasi masing-masing fungsi, namun sekaligus melahirkan kompleksitas kelembagaan karena akan ada dua pemimpin di kawasan tersebut. Untuk itu, jika pilihan ini diambil maka harus dikembangkan sistem pembagian otoritas dan sistem koordinasi yang terkontrol dan tegas.

Sementara itu, jika pilihan kelembagaan kedua adalah menempatkan kedua fungsi di bawah satu kepemimpinan. Dalam pilihan ini, fungsi keterminalan klasik menjadi salah satu bagian dalam kelembagaan tersebut. Dikarenakan pengelolaan keterminalan membutuhkan ketrampilan teknis yang khusus, maka pengelolaan bidang ini tetap melibatkan Dinas Perhubungan yang secara profesional memang dibentuk untuk menangani masalah tersebut.

Di luar bentuk kelembagaan tersebut, agar bisa mengelola secara optimal fungsi-fungsi yang berada di kawasan Terminal Giwangan, maka sejumlah prasyarat organisasional harus diletakkan. Ada 3 prasyarat yang perlu dipertimbangkan, yaitu: 1) perbaikan lay out terminal sehingga lebih ramah pelayanan kepada penumpang dan optimal sebagai kawasan ekonomi; 2) manajemen risiko yang memproyeksi secara komprehensif berbagai bentuk resiko dari pilihan manajemen pengelolaan; dan 3) penciptaan corporate culture yang bertumpu pada sharing of interest diantara stakeholders keterminalan. Dengan mengembangkan aspek-aspek kelembagaan sebagaimana dipaparkan, maka fungsi pelayanan dan pengembangan kawasan komersial akan bisa hadir optimal di kawasan Terminal Giwangan.\*\*\*