Public Private Partnership (PPP) Pengelolaan Aset Daerah: Studi Deskriptif tentang Kemitraan antara Perusahaan Daerah Pasar Surya (PDPS) Surabaya dengan PT Arwinto Intan Wijaya (AIW) dalam Pembangunan dan Pengembangan *Darmo Trade Centre* (DTC) Surabaya

Hidayatul Masitoh
Departemen Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga

Abstract

Infrastructure development is tools to support the sustainability of the state goal and it has an important role. But there is an obstacle of attaining the state goal, the main obstacle is the government budget constraints, so it needs to colaborate with the private sector. This study aimed to describe the implementation of the partnership between Pasar Surya Local Company (PDPS) with PT Arwinto Intan Wijaya Surabya (AIW) in the construction and development of Darmo Trade Center (DTC) Surabaya. This study used the theory of Public Private Partnership (PPP) and focused on the model of the Build Operate Transfer (BOT). This study used a qualitative method with descriptive type of research that described in detail of the implementation of PDPS partnership with PT AIW. Determination of informans used purposive sampling method. The results of this study indicate that the partnership between PDPS with PT AIW had been implemented according the contractual agreements of cooperation by using the BOT model. However, in the phase of the PPP is not compatible with the theory used. Because the partnership didn't include public consultation, feasibility studies, risk review, forms of cooperation and government support made by PDPS prior to the tender.

Keywords: Public Private Partnership (PPP), Build Operate Transfer (BOT), Infrastructure Development.

Pendahuluan

Dalam era globalisasi saat ini pembangunan infrastruktur berupa sarana dan prasarana sebagai penunjang kelangsungan tujuan bernegara memiliki peran yang sangat penting. Pemerintah dituntut untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui pemenuhan kebutuhan publik yang menjadi tanggungjawab pemerintah. Akan tetapi dalam pelaksanaan pencapaian tujuan negara tersebut, pemerintah tidak dapat melakukannya sendiri. Sehingga perlu adanya kerjasama dengan pihak swasta dalam mewujudkan semua kebutuhan publik.

Pembangunan infrastruktur merupakan kewajiban pemerintah sebagai upaya memenuhi kebutuhan masyarakat. Akan tetapi dengan adanya keterbatasan pemerintah yang salah satunya adalah keterbatasan anggaran menjadikan peran investor atau pihak swasta sangat diperlukan untuk menciptakan dan juga mengembangkan sarana dan prasarana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh sebab itu muncul konsep *Public Private Partnership* (PPP).

Public Private Partnership (PPP) atau biasa disebut juga dengan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) merupakan mekanisme pembiayaan alternatif dalam pengadaan pelayanan publik yang telah digunakan secara luas diberbagai negara khususnya negara maju (Sekretariat A4DE, 2012:1).

Dengan masuknya pihak swasta dalam proyek pemerintah menyebabkan muncul banyaknya kontrak-kontrak kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta. Dengan adanya kerjasama tersebut diharapkan dapat memberikan dampak yang baik dalam alokasi investasi dan juga meningkatkan kualitas pelayanan. Akan tetapi kerjasama tersebut juga seringkali dapat membawa masalah karena adanya kepentingan yang berbeda antara pemerintah dengan swasta. Dimana kepentingan pemerintah bersifat sosial kemasyarakatan sedangkan kepentingan swasta mempunyai sifat *profit oriented.*

World Bank melakukan studi mengenai *Private Participation in Infrastructure* (PPI) yang telah dilakukan sejak tahun 1990 sampai 2008. Telah menganalisis pada 22 negara berkembang yaitu Argentina, Bangladesh, Brazil, Chile, China, Colombia, Egypt, India, Indonesia, Malaysia, Mexico, Pakistan, Peru, Philipina, Polandia, Rusia, Afrika Selatan, Sri Lanka, Thailand, Turki, Venezuela, dan Vietnam. Negara-negara berkembang tersebut telah menerapkan PPP dalam

1. Korespondensi Hidayatul Masitoh, Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga, Jl Airlangga 4-6 Surabaya

proyek pembangunan di negaranya (Chandan, Sharma, 2012:156).

Begitu halnya di Indonesia, kebutuhan akses akan infrastruktur di Indonesia sendiri terus meningkat sehingga memerlukan investasi yang besar. Untuk tahun 2010-2014 kebutuhan pembiayaan pembangunan infrastruktur di Indonesia adalah Rp 1.429 Trilliun. Kapasitas pembiayaan yang mampu ditanggung oleh pemerintah adalah sebesar Rp 451 Trilliun (31%). Sedangkan kesenjangan kebutuhan pembiayaan adalah sebesar Rp 978 Trilliun, dimana hal ini harus ditutupi dari sumber pembiayaan lain. Kesenjangan kebutuhan pembiayaan tersebut yang akan diperoleh dari pihak swasta (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2010:2).

Dengan masuknya pihak swasta kedalam pembangunan infrastruktur dalam kegiatan pemerintah menyebabkan banyaknya kerjasama antara pemerintah dengan swasta, hal inilah yang kemudian memunculkan konsep baru tentang model kerjasama antara pemerintah dengan swasta, misalnya saja seperti BOT (*Build operate Transfer*), BOO (*Build Own Operate*), BROT (*Build Rent Operate Transfer*), KSO (Kerjasama operasi/*Joint Operation*), usaha patungan, ruislag dan sebagainya, merupakan fenomena yang baru.

Salah satu model kerjasama yang saat ini sering digunakan dalam pembangunan infrastruktur adalah sistem *Build Operate and Transfer* (BOT). Sistem kontrak kerjasama model BOT merupakan model kontrak kerjasama yang melibatkan dua pihak yakni pengguna jasa dan penyedia jasa. Dimana pengguna jasa pada umumnya adalah sektor publik, sedangkan penyedia jasa adalah sektor swasta.

Menurut Beuker (1988) pembangunan infrastruktur pertamakali yang menggunakan istilah BOT digunakan di Turki pada tahun 1984, oleh Perdana Menteri Ozal sebagai bagian dari program privatisasi dalam mengembangkan pembangunan infrastruktur baru. Namun pendekatan BOT sudah digunakan pertamakali pada awal tahun 1834 pada pengembangan Terusan Swess. Terusan Swess ini dibiayai oleh *European Capital* dengan dukungan pendanaan dari Mesir, dimana Mesir memiliki konsesi untuk mendesain, membangun dan mengoperasikan yang saat itu dipimpin oleh Pasha Muhammad Ali (Sebastiaan CM Menheere dan Spiro N. Pollalis, 1996:20).

Di Indonesia sendiri kerjasama antara pemerintah dengan swasta juga merupakan hal yang penting guna mewujudkan tujuan pemerintah yakni pembangunan nasional untuk memenuhi kebutuhan hajat hidup orang banyak. Peraturan kerjasama atau kemitraan di Indonesia sendiri diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan, yang menjelaskan bahwa kemitraan merupakan kerjasama usaha antara usaha kecil dengan usaha menengah dan atau dengan usaha besar disertai pembinaan dan pengembangan oleh usaha menengah dan atau usaha besar dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan.

Kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam penyediaan infrastruktur tersebut memunculkan banyaknya model kontrak kerjasama, salah satunya yang paling banyak digunakan di Indonesia adalah model kontrak kerjasama *Build Operate and Transfer* (BOT). Kerjasama dengan model BOT di Indonesia telah di atur dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara atau Daerah, yang menjelaskan bahwa BOT atau Bangun Serah Guna adalah pemanfaatan negara atau daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.

Proyek infrastruktur dengan menggunakan model BOT ini dianggap paling efektif. Karena dengan minimnya dana yang dimiliki oleh pemerintah, pelaksanaan pembangunan tetap berjalan dengan bantuan investor yaitu pihak swasta tanpa kehilangan aset daerah. Pasalnya aset daerah yang dikelola oleh pihak swasta tersebut setelah masa konsesi berakhir akan diserahkan kembali kepada pemerintah daerah.

Akan tetapi dalam prakteknya pelaksanaan kontrak perjanjian dengan menggunakan model BOT tidak semudah seperti yang ada dalam paparan. Terdapat permasalahan-permasalahan yang seringkali muncul terkait dengan adanya perjanjian dengan sistem BOT. Oleh sebab itu perlu adanya perencanaan yang matang agar proyek tersebut dapat berjalan sesuai dengan rencana dan memberikan keuntungan kepada pihak yang terkait. Prediksi kemungkinan adanya kendala-kendala maupun kerugian harus dipersiapkan dengan strategi khusus.

Kemitraan dengan model BOT ini pada umumnya dilakukan pada jangka waktu yang cukup lama, sehinggga pihak yang terlibat dalam kerjasama tersebut harus benar-benar menguasai tentang tata cara perjanjian dengan model BOT. Dengan mempertimbangkan faktor ekonomi, politik, sosial dan juga budaya masyarakat setempat juga sangat mempengaruhi

keberlangsungan proses pelaksanaan kemitraan dengan model BOT.

Kontrak perjanjian pada proyek pembangunan infrastruktur di Indonesia banyak yang menggunakan kontrak perjanjian BOT, misalnya saja kemitraan antara PDAM Kabupaten Semarang dengan PT. Sarana Tirta Unggul dalam pengelolaan air bersih untuk masyarakat setempat. Akan tetapi dalam kemitraan yang menggunakan model BOT ini dianggap kurang menguntungkan pihak swasta serta penyediaan air bersih ini kurang diminati oleh industri yang merupakan sasaran konsumen terbesar, sehingga kemitraan pemerintah swasta tidak saling menguntungkan dan diperkirakan tidak dapat berkelanjutan. Hasil survey minat industri memperlihatkan hanya 23,3% yang cukup berminat dan selebihnya 76,7% sama sekali tidak berminat. Minimnya minat masyarakat dalam persediaan air bersih tersebut disebabkan oleh budaya masyarakat setempat yang terbiasa dengan kehidupan alamnya.

Kontrak perjanjian dengan model BOT ini juga dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan bermitra dengan beberapa pihak swasta, diantaranya kerjasama dengan swasta dalam pembangunan Pasar Wonokromo yang sekarang diberi nama *Darmo Trade Centre* (DTC), pembangunan Pasar Tambah Rejo atau Pasar Krampung, pembangunan Surabaya Mall atau Taman Hiburan Rakyat (THR), pengelolaan sampah di tempat pembuangan akhir (TPA) Benowo dan perjanjian sewa gedung Siola Surabaya (http://antaranewsjawatimur.com/komisi-b-minta-program-bot-dievaluasi.html).

Pemerintah Kota Surabaya antara lain bekerjasama dengan PT Sasana Boga (SB) terkait dengan pembangunan gedung THR dan Surabaya Mall. Dalam perjanjian dengan model BOT tersebut disepakati bahwa jangka waktu kerjasama diantara keduanya 20 tahun, tapi pada tahun 1989 jangka waktu perjanjian BOT diperpanjang 10 tahun sehingga menjadi 30 tahun terhitung sejak tahun yang sama. Dalam proses pelaksanaan perjanjian tersebut didapatkan bahwa gedung Surabaya Mall saat ini dalam kedaan rusak, sehingga diprediksikan Pemkot Surabaya akan mengalami kerugian. Karena setelah berakhirnya kontrak perjanjian tersebut Pemkot Surabaya harus memperbaiki gedung tersebut yang tentunya membutuhkan dana yang besar.

Selain itu di Surabaya dalam pembangunan dan juga pengembangan Pasar Wonokromo yang sekarang ini diberi nama *Darmo Trade Center* (DTC), dimana Pemerintah Kota Surabaya yang diwakili oleh Perusahaan Daerah Pasar Surya (PDPS) Surabaya yaitu sebagai instansi yang memiliki wewenang dalam pengelolaan pasar di Surabaya, melakukan kerjasama dengan PT Arwinto Intan Wijaya menggunakan perjanjian kerjasama dengan model BOT (*Build Operate and Transfer).*

Pada tahun 2002 Pasar Wonokromo mengalami kebakaran yang telah mengahanguskan hampir seluruh bagian pasar. Oleh sebab itu Wali Kota Surabaya mencanangkan untuk diadakannya revitalisasi pasar, akan tetapi dalam merealisasikan revitalisasi pasar tersebut Pemkot Surabaya mengalami kendala anggaran sehingga perlu adanya kemitraan dengan sektor swasta. Dengan diwakili PDPS Surabaya maka Pemkot Surabaya melakukan kemitraan dengan sektor swasta yaitu PT Arwinto Intan Wijaya (AIW). Selain melakukan revitalisasi pasar, PDPS juga bertujuan untuk mengembangkan pasar di Surabaya dengan dibangunkannya Pasar Modern yang sekarang diberi nama *Darmo Trade Center* (DTC). Dalam awal pembangunan tersebut menuai banyak kontra, dimana para pedagang melakukan unjuk rasa menolak dibangunnya Pasar Modern tersebut. Akan tetapi setelah diadakannya rundingan antara sektor publik, sektor swasta, dan para pedagang mengenai pembangunan tersebut. Sehingga pembangunan tetap dapat dilaksanakan.

Mengkaji uraian diatas terlihat bahwa pentingnya pembangunan infrastruktur yaitu sarana dan prasarana sebagai penunjang kesejahteraan masyarakat, yang dibangun atas dasar kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta dengan menggunakan jenis kontrak *Build Operate and Transfer* (BOT).

Telah diketahui bahwa kemitraan dengan model BOT ini terhitung masih baru, selain itu masih belum ada peraturan khusus yang mengatur tentang kemitraan dengan menggunakan model perjanjian BOT. Akan tetapi pada dasarnya suatu kemitraan tersebut tujuannya akan memberikan keuntungan kapada pihak yang bersangkutan dan resiko-resiko yang kemungkinan terjadi dapat ditangani bersama. Oleh sebab itu layak untuk dibahas lebih mendalam tentang keberlangsungan pelaksaan perjanjian kerjasama dengan model BOT, khususnya di Surabaya.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka perumusan masalah yang ingin dijawab dalam peneltian ini yaitu Bagaimana proses pelaksanaan kemitraan antara Perusahaan Daerah Pasar Surya (PDPS) Surabaya dengan PT Arwinto Intan Wijaya (AIW) dalam pembangunan dan pengembangan *Darmo Trade Center* (DTC) Surabaya kerjasama antara Pemerintah Kota Surabaya.

Penelitian ini menggunakan teori *Public Private Partnership* (PPP), dengan memfokuskan kajian pada model *Build Operate Transfer* (BOT). Menurut Klaus Felsinger PPP merupakan kerangka kerja yang melibatkan sektor swasta dan

pemerintah yang memiliki peran masing-masing. Pihak swasta sebagai investor dengan keahlian teknik, operasional dan inovasi dalam menjalankan bisnis secara efisien. Serta peran pemerintah sebagai pembuat peraturan atau kebijakan dalam pembangunan tersebut.

Metode Penelitian

Untuk mendapatkan data dan informasi yang empirik, maka penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Sugiyono penelitian deskriptif yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk menjelaskan suatu kondisi sosial tertentu. Penelitian kualitatif digunakan untuk membuat suatu fakta yang terjadi dapat dipahami dengan lebih rinci. Karena penelitian ini mengungkap dan memaparkan atau menjelaskan suatu realita empirik dibalik fenomena kemitraan yang terjalin antara Perusahaan Daerah Pasar Surya (PDPS) Surabaya dengan PT Arwinto Intan Wijaya (AIW). Jadi penggunaan penelitian kualitatif dalam penelitian ini adalah dengan mencocokkan antara realita empirik dengan teori yang berlaku. Sehingga tipe penelitian dari penelitian ini adalah deskriptif kualitatif.

Lokasi penelitian dari penelitian ini di Kota Surabaya, karena Surabaya merupakan salah satu kota yang berkembang pesat dengan segala pembangunan disegala bidang, terutama pembangunan dalam bidang infrastruktur yang digunakan sebagai penunjang untuk kebutuhan publik. Perdagangan merupakan aktivitas utama Kota Surabaya, karena secara geografis Surabaya memang telah diciptakan sebagai Kota Perdagangan.

Dalam pengembangan di sektor perdagangan Pemerintah Kota Surabaya melalui PDPS yang memiliki wewenang dalam melaksanakan pembangunan dan pengembangan dibidang perdagangan pasar. Serta PDPS memiliki wewenang untuk menyelenggarakan kerjasama dengan pihak swasta dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur dalam pengembangan pasar di Surabaya, salah satunya adalah pasar modern *Darmo Trade Center* (DTC) Surabaya. PT AIW sebagai investor dan pengelola DTC yang bermitra dengan PDPS Surabaya dalam pembangunan infrastruktur *Darmo Trade Center* (DTC). PT AIW memperoleh wewenang untuk membangun dan mengelola *Darmo Trade Center* (DTC) selama masa perjanjian yang telah disepakati bersama.

Teknik Pengumpulan data merupakan langkah yang sangat penting dalam penelitian. Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dan dokumentasi. Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif sehingga teknik penentuan informan pada penelitian ini dengan menggunakan teknik *purposive sampling*. Dimana *Purposive sampling* adalah teknik sampling yang digunakan oleh peneliti dengan memiliki pertimbangan-pertimbangan tertentu dalam pengambilan sampelnya.

Hasil dan Pembahasan

Deskripsi Singkat Lokasi Penelitian

Kota Surabaya merupakan ibu kota Provinsi Jawa Timur, dan merupakan kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta. Sebagai kota metropolitan Surabaya menjadi pusat kegiatan perekonomian di Jawa Timur. Sebagian besar penduduk di Surabaya bergerak dalam bidang jasa, industri dan perdagangan. Perdagangan merupakan aktivitas utama Kota Surabaya, karena secara geografis Surabaya memang telah diciptakan sebagai Kota Perdagangan.

Sebagai kota perdagangan, pasar modern merupakan pilar utama bagi perdagangan di Surabaya. Pasar modern dengan bangunan yang menarik, suasana yang nyaman, dan juga harga yang pasti merupakan salah satu keunggulan pasar modern yang sesuai dengan kebutuhan aktivitas masyarakat kota. Pasar modern di Surabaya tersebar diseluruh wilayah Surabaya, baik di pusat kota maupun di pinggiran kota.

Pelaksanaan Kemitraan antara PDPS Surabaya dengan PT AIW dalam Pembangunan dan Pengembangan Darmo Trade Center (DTC) Surabaya

Pasar Wonokromo merupakan pasar tradisional yang berada dipintu gerbang sebelah selatan menuju pusat kota Surabaya, dan merupakan daerah pusat perdagangan yang dikenal dengan kawasan segitiga Wonokromo. Pasar Wonokromo berada di daerah yang sangat strategis, sehingga seiring perkembangan Kota Surabaya pasar tersebut menjadi pusat perdagangan yang selalu ramai. Akan tetapi pada tahun 2002 terjadi kebakaran 3 kali yang menghanguskan semua isi pasar, yang mengakibatkan keadaan yang sangat berantakan, kumuh dan kotor. Sehingga perlu adanya revitalisasi pasar serta pembangunan pasar modern sebagai upaya pengembangan pasar di Surabaya.

Dalam pembangunan revitalisasi pasar tradisional dan pembangunan pasar modern melibatkan sektor swasta untuk menanganinya. Oleh sebab itu PDPS Surabaya melakukan kemitraan dengan sektor swasta. Kegiatan yang seharusnya dilakukan oleh PDPS, akan tetapi tidak dapat dilakukan oleh PDPS. Oleh sebab itu kegiatan tersebut ditangani oleh sektor swasta yaitu PT AIW untuk ikut serta dalam pelayanan publik

dalam penyediaan infrastruktur dibidang perdagangan pasar.

Dengan masuknya sektor swasta kedalam sektor publik maka perlu adanya korporasi antar *stakeholder* dan juga *shareholder*. Korporasi antara PDSP dengan PT AIW tersebut sebagai salah satu strategi untuk meningkatkan kinerja dan daya saing dari perusahaan daerah dan perusahaan swasta, agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional dapat berjalan secara efektif.

Menurut Mary Kissane menjelaskan bahwa GCG dipahami secara luas oleh sebagian besar perusahaan sebagai suatu sistem hukum dan juga praktek untuk menjalankan kewenangan dan kontrol dalam aktivitas bisnis suatu perusahaan, termasuk dalamnya hubungan antara *shareholders*, *board directors* dan komite-komitenya, pejabat eksekutif dan konstituen lainnya meliputi para karyawan, masyarakat lokal, dan konsumen serta pemasok.

Dalam pembangunan revitalisasi pasar tradisional dan pembangunan pasar modern tersebut yang terlibat dalam korporasi adalah direktur PT AIW, para direksi PDPS Surabaya, dan Kepala Dearah sebagai pihak yang berwenang untuk menetapkan keputusan. Pembangunan tersebut dilakukan melalui kemitraan antara PDPS dengan PT AIW, dalam menjalankan kemitraan tersebut diatur dalam kontrak perjanjian kerjasama yang memiliki kekuatan hukum.

Masuknya investor kedalam kegiatan sektor publik tersebut memunculkan konsep tentang *Public Private Partnership* (PPP) atau biasa disebut dengan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS). Menurut Klaus Felsinger *Public Private Partnership* (PPP) adalah merupakan kerangka kerja yang melibatkan sektor swasta dan pemerintah yang memiliki peran masing-masing. Pihak swasta sebagai investor dengan keahlian teknik, operasional dan inovasi dalam menjalankan bisnis secara efisien. Serta peran pemerintah sebagai pembuat peraturan atau kebijakan dalam pembangunan tersebut.

Kemitraan yang berlangsung antara PDPS Surabaya sebagai instansi yang berada dibawah wewenang Pemkot Surabaya dengan PT AIW sebagai sektor swasta. Dalam hal ini PDPS sebagai sektor publik memiliki wewenang untuk memutuskan suatu kebijakan yang berkaitan dengan pengembangan pasar. Sedangkan PT AIW sebagai sektor swasta yang mampu untuk melakukan revitalisasi pasar tradisional maupun pembangunan pasar modern.

Berdasarkan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Indonesia, terdapat beberapa tahapan dalam pelaksanaaan *Public Private Partnership* (PPP) atau biasa disebut dengan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS). Beberapa tahapan tersebut sebagai berikut:

Dalam kemitraan yang berlangsung antara PDPS dengan PT AIW, awal mulanya Wali Kota Surabaya mencanangkan untuk diadakannya revitalisasi Pasar Wonokromo yang saat itu mengalami kebakaran. PDPS selaku instansi yang memiliki wewenang untuk pengelolaan pasar maka melakukan kemitraan dengan sektor swasta untuk merealisasikan revitalisasi Pasar Wonokromo. Sekaligus dalam rangka pengembangan pasar di Surabaya, maka PDPS juga berinisiatif untuk melaksanakan pembangunan pasar modern. Sehingga pemilihan proyek dalam Kemitraan pemerintah dengan swasta ini adalah revitalisasi Pasar Wonokromo dan pembangunan Pasar Modern yang sekarang diberi nama *Darmo Trade Center* (DTC).

Sebelum diadakannya pembangunan, PDPS tidak melibatkan para pedagang Pasar Wonokromo untuk revitalisasi pasar. Sehingga sebelum diadakannya tender tidak adanya konsultasi publik terlebih dahulu. Dengan tidak melibatkannya masyarakat dalam pembangunan tersebut maka saat awal pembangunan berlangsung terjadi unjuk rasa dari para pedagang yang menolak pembangunan pasar modern. Selain itu sebelum tender berlangsung, PDPS tidak melakukan studi kelayakan maupun tinjauan resiko terhadap proyek tersebut. Dalam pembangunan Pasar Wonokromo dan pasar modern tersebut tidak ada dukungan dari pemerintah maupun PDPS dalam hal jaminan kepada sektor swasta. Setelah diadakannya tender oleh PDPS, dan saat itu terdapat calon investor tunggal yaitu PT Arwinto Intan Wijaya (AIW), dan sesuai dengan ketentuan dari PDPS maka diputuskan PT AIW sebagai investor atas persetujuan Wali Kota Surabaya untuk melakukan revitalisasi Pasar Tradisional Wonokromo dan pembangunan pasar modern. Hal tersebut tidak sesuai dengan ketentuan pelaksanaan tender, dalam pelaksanaan tender tidak boleh adanya calon tunggal sebagai calon investor dalam rancangan mega proyek.

Setelah terpilihnya PT AIW sebagai investor maka dilakukan negosiasi antara PDPS dengan PT AIW perihal bentuk perjanjian kerjasama pelaksanaan pembangunan, ketentuan dalam pelaksanaan pembangunan, ketentuan bagi hasil untuk masing-masing pihak serta hak dari masing-masing pihak. Setelah adanya kesepakatan antara

kedua belah pihak, maka kesepakatan dari negosiasi tersebut dituangkan dalam kontrak perjanjian kerjasama yang disaksikan oleh notaris. Sehingga kemitraan antara PDPS dengan PT AIW memiliki kekuatan hukum. Dari awal pelaksanaan pembangunan, PT AIW tidak mendapat jaminan dari Pemkot Surabaya maupun dari PDPS. Hanya saja PT AIW telah diberi pembebasan tanah. Karena dalam hal ini sektor swasta sudah diberi sebuah bangunan tua yang harus direvitalisasi. Dengan tidak adanya jaminan untuk sektor swasta, maka saat berlangsungnya pembangunan terdapat pergantian investor. Karena investor yang lama mengalami kesulitan dana sehingga mengharuskan PDPS untuk mencari investor baru, akan tetapi investor baru tersebut hanya pergantian pemilik atau pergantian direksi, dan investor baru tetap atas nama PT Arwinto Intan Wijaya (AIW).

Setelah perjanjian dibuat dan ditandatangani oleh kedua belah pihak maka setelah penandatanganan perjanjian tersebut, PT AIW harus mulai melakukan pembangunan dengan jangka waktu pembangunan 24 bulan terhitung mulai dari penandatanganan kontrak perjanjian kerjasama. Saat akan dilakukannya pembongkaran, maka terlebih dahulu dilakukannya pemindahan para pedagang ke Tempat Penampungan Sementara (TPS). Akan tetapi pada saat itu para pedagang menolak untuk dipindahkan ke TPS dan menolak untuk pembangunan DTC. Karena tidak adanya musyawarah terlebih dahulu kepada para pedagang terkait pembangunan pasar yang baru. Setelah adanya musyawarah dengan para pedagang mengenai pembangunan tersebut maka pedagang sepakat atas pembangunan tersebut. akhirnya pembangunan tersebut dapat dilaksanakan. Dalam pembangunan pasar tradisional dan pasar modern tersebut pengawasan dilakukan oleh PDPS, sedangkan saat pengembangan pun pengawasan DTC dilakukan oleh PDPS.

Pelaksanaan PPP dalam kemitraan PDPS dengan PT AIW tidak sesuai dengan tahapan pelaksanaan PPP yang telah ditentukan oleh Kementerian Koordinator Perekonomian. Karena dalam kemitraan PDPS dengan PT AIW tidak adanya konsultasi publik, studi kelayakan dan tinjauan resiko yang harus dilakukan oleh PDPS sebelum diadakannya tender. Sehingga saat mulai pelaksanaan pembangunan sempat terjadi kendala dengan adanya penolakan dari para pedagang, karena sebelum adanya pembangunan tidak adanya musyawarah kepada para pedagang. Selain itu bentuk kerjasama yang seharusnya ditetapkan oleh PDPS sebelum diadakannya tender, dalam pelaksanaan kemitraan ini dilakukan setelah diadakannya tender yang ditentukan melalui negosiasi dengan PT AIW.

Dalam *Public Private Partnership* (PPP) atau biasa disebut dengan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) terdapat beberapa model kontrak kerjasama salah satunya adalah *Build Operate Transfer* (BOT). *Case studies on Build Operate Transfer*, Netherlans menjelaskan bahwa *Build Operate Transfer* (BOT) merupakan salah satu model kontrak perjanjian yang digunakan pemerintah untuk pengalihan proyek pemerintah ke sektor privat dengan jangka waktu tertentu. Dimana sektor privat dapat mendesian, membangun dan mengoperasikan fasilitas yang telah dibangun tersebut, dan setelah masa konsesi habis segala fasilitas yang telah dibangun tersebut dialihkan atau dikembalikan kepada pemerintah.

Dalam kemitraan PDPS dengan PT AIW menggunakan kontrak perjanjian kerjasama *Build Operate Transfer* (BOT). Revitalisasi Pasar Tradisional Wonokromo dan pembangunan Pasar Modern DTC dilakukan oleh PT AIW. Dengan jangka waktu 27 tahun, PT AIW memiliki wewenang untuk mengoperasikan DTC dan memanfaatkan segala nilai komersial yang ada. Setelah masa konsesi berakhir maka PT AIW harus menyerahkan pengoperasian berserta semua fasilitas yang ada di DTC kepada PDPS.

Dalam perjanjian dengan model BOT ini terdapat beberapa unsur antara lain: 1) Adanya pihak pemegang hak eksklusif tanah, dalam hal ini pemegang hak eksklusif tanah adalah PDPS. 2) Hak eksklusif tanah, dalam hal ini adalah sebidang tanah seluas kurang lebih 17.600 m^2, Kelurahan Jagir, Kecamatam Wonokromo Surabaya. 3) mewujudkan fisik bangunan, dalam hal ini adalah bangunan Pasar Tradisional Wonokromo dan Pasar Modern DTC. 4) Dana tidak tersedia di APBN/APBD. Dalam hal ini semua dana pembangunan ditanggung oleh investor. 5) Adanya pihak Investor. Dalam hal ini investor dalam pembangunan tersebut adalah PT AIW. 6) Sebagai ganti dana investor, maka investor diberi jangka waktu untuk mengelola bangunan tersebut. Dalam hal ini PT AIW diberi jangka waktu 27 tahun dengan perhitungan 2 tahun untuk pembangunan dan 25 tahun untuk pengelolaan. guna diambil manfaat ekonominya dengan pola bagi hasil dengan PDPS. 7) Pengembalian semua bangunan beserta semua fasilitas yang ada kepada pihak pemegang hak eksklusif. Dalam hal ini setelah masa konsesi habis yaitu setelah 27 tahun, maka PT AIW harus menyerahkan bangunan DTC beserta semua fasilitas yang ada kepada PDPS Surabaya.

Kerjasama dengan menggunakan model BOT tidak semata-mata hanya melakukan kerjasama seperti biasa. Dalam perjanjian BOT paling tidak didasarkan atas 3 asas, yaitu Asas kerjasama yang saling menguntungkan, Asas kepastian hukum, Asas Musyawarah. Dalam kemitraan antara PDPS

dengan PT AIW tersebut dilakukannya negosiasi terkait pelaksanaan kemitraan tersebut, Karena kemitraan tersebut bersifat sejajar, sehingga harus adanya saling menguntungkan antara masing-masing pihak. Kesepakatan negosiasi tersebut tertuang kontrak perjanjian kerjasama yang disaksikan oleh notaris, yang ditandatangani oleh kedua belah pihak. Sehingga dalam pelaksanaan kemitraan tersebut terdapat kepastian hukum. Jika terdapat permasalahan antara PDPS dengan PT AIW, keduanya melakukan rapat direksi, mencari kesepakatan bersama dalam memutuskan permasalahan tersebut.

Manfaat Kemitraan PDPS Surabaya dengan PT AIW

Public Private Partnership (PPP) memiliki keuntungaan, khususnya dengan menggunakan model kerjasama BOT memiliki beberapa keuntungan pada masing-masing pihak, oleh sebab itu orang yang menangani dalam perjanjian ini harus orang yang menguasai mengenai BOT itu sendiri. Menurut Andjar Pancha Wirana keuntungan pembangunan infrastruktur dengan menggunakan kontrak perjanjian BOT bagi sektor publik, antara lain adalah dapat mengurangi penggunaan dana APBN atau APBD, dengan sistem BOT akan menguntungkan secara finansial maupun secara administratif, pada masa berakhirnya perjanjian sektor publik mendapatkan bangunan dan fasilitas dari sektor swasta, dengan pembiayaan sistem BOT tidak menimbulkan beban hutang bagi sektor publik, selain itu dapat membuka lapangan kerja baru, serta mempercepat proses *transfer of technology* dari sektor swasta ke sektor publik.

Begitu juga dengan pembangunan *Darmo Trade Center* (DTC) Surabaya, dimana pembangunan tersebut dilakukan dengan menggunakan sistem BOT. Pemkot Surabaya yang telah melimpahkan wewenang kepada PDPS untuk mengelola perdagangan pasar di Surabaya, dengan adanya pembangunan dengan sistem BOT tersebut memberikan keuntungan bagi pembangunan infrastruktur di Surabaya. PDPS sama sekali tidak mengeluarkan dana saat pembangunan gedung DTC tersebut, akan tetapi saat masa perjanjian berakhir PDPS akan mendapatkan gedung DTC beserta fasilitas yang ada.

Dengan adanya perjanjian dengan model BOT tersebut, PDPS tidak perlu mengeluarkan dana yang cukup besar untuk pembangunan, sehingga dapat mengurangi beban biaya dari anggaran PDPS serta tidak menimbulkan beban hutang bagi PDPS. Dengan dibangunkannya pasar modern tersebut juga memberikan tempat baru bagi masyarakat untuk mengembangkan perekonomian masyarakat Surabaya, sehingga kesempatan untuk membuka usaha baru di DTC dapat mengurangi jumlah pengangguran di Surabaya. Selain itu dengan terlibatnya PT AIW dalam salah satu pembangunan infrastruktur di Surabaya, PT AIW diharapkan dapat mentransformasikan keahlian yang dimiliki oleh PT AIW antara lain dari segi teknik, dan operasional kepada PDPS.

Kemitraan dengan menggunakan sistem BOT tidak hanya memberikan manfaat kepada sektor publik saja. Akan tetapi perjanjian dengan BOT ini juga memberikan manfaat kepada sektor swasta, antara lain adalah dengan adanya BOT membuka kesempatan kepada investor untuk memasuki bidang-bidang usaha yang semula hanya dikelola oleh pemerintah, BUMN atau BUMD. Selain itu Memperluas usaha atau ekspansi kebidang-bidang usaha yang mempunyai prospek bagus dan menguntungkan. Serta dapat memanfaatkan lahan-lahan strategis baik yang dimiliki oleh pemerintah atau pun milik masyarakat.

Begitu juga PT AIW yang bermitra dengan PDPS dalam pembangunan DTC Surabaya. PT AIW mendapatkan kesempatan untuk mengelola DTC, dimana hal tersebut merupakan wilayah kegiatan dari PDPS Surabaya untuk mengembangkan perdagangan pasar di Surabaya dengan diciptakannya infrastruktur baru yaitu pasar modern sebagai sarana bagi masyarakat untuk mengembangkan dunia perdagangan di Surabaya. Pembangunan pasar modern DTC ini merupakan salah satu prospek bagus yang menguntungkan, pasalnya DTC tersebut bergerak dalam bidang perdagangan dan juga berada di wilayah yang strategis dalam dunia bisnis.

Kendala Kemitraan PDPS Surabaya dengan PT AIW

Akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa suatu kegiatan tidak selamanya akan berjalan sesuai dengan harapan yang telah dicanangkan. Meskipun banyak manfaat yang diperoleh dalam kemitraan yang terjalin antar sektor publik dengan sektor swasta dengan sistem BOT tersebut, akan tetapi dalam menjalankan kemitraan tersebut terdapat kendala yang menjadi penghambat berjalannya kemitraan tersebut. Kendala yang dirasakan oleh sektor publik antara lain adalah dengan sistem BOT tersebut sektor publik telah melepaskan salah satu sumber pendapatan potensial dengan jangka waktu yang lama, melepaskan hak dan pengelolaan aset-aset strategis tertentu dan memberikannya kepada pihak swasta, dalam beberapa hal dan biasanya kepada pemerintah diminta untuk melaksanakan dan menyelesaikan tugas yang rumit dan rawan, dan dapat meningkatkan biaya pengadaan proyek terkait.

Selama perjanjian berlangsung PDPS mengganggap telah melepaskan salah satu sumber pandapatan yang potensial yaitu berupa tanah yang strategis dalam dunia bisnis yang berada di daerah Wonokromo tersebut untuk diserahkan kepada PT AIW untuk dikelola selama jangka waktu 27 tahun.

Meskipun setelah jangka waktu masa perjanjian berakhir bangunan DTC tersebut diserahkan kembali kepada PDPS, akan tetapi selama pengelolaan dibawah wewenang PT AIW belum bisa maksimal. Karena berdasarkan data tiap tahunnya PT AIW mengalami kerugian yang mengakibatkan pendapatan yang diserahkan untuk PDPS mengalami penurunan, sehingga dapat merugikan PDPS.

Selain itu kendala yang dihadapi oleh PDPS adalah berkaitan dengan pedagang di DTC yang tidak bisa dibina dan tidak setuju dengan keputusan yang telah ditetapkan oleh PDPS, maka pada umumnya langsung melaporkan ke DPRD. Sehingga mengharuskan PDPS untuk mendatangi panggilan dari DPRD. Dengan banyaknya laporan dan juga gugatan dari para pedagang jelas akan merugikan PDPS, karena untuk menangani satu gugatan dapat menghabiskan bisa berapa ratus juta bahkan bisa satu milyar.

Tidak hanya sektor publik saja yang mengahadapi kendala selama kemitraan berlangsung, akan tetapi sektor swasta juga menghadapi kendala yang menjadi penghambat dalam waktu pelaksanaan kemitraan tersebut. Kendala yang dihadapi oleh sektor swasta antara lain adalah sektor swasta telah memasuki bidang usaha yang lebih mengandung resiko, memerlukan perhitungan, pertimbangan dan persiapan khusus untuk menerapkan sistem BOT, mengahadapi kemungkinan kenyataan bahwa jaminan secara konvensional tidak akan diberikan, kemungkinan perhitungan awal pada kenyataannya tidak sesuai dengan harapan.Begitu juga PT AIW dalam pembangunan DTC dengan sistem BOT tersebut, PT AIW telah masuk kedalam kegiatan sektor publik dalam menyediakan fasilitas untuk masyarakat dalam bidang perdagangan pasar. PT AIW tidak hanya dituntut untuk mengembangkan perusahaannya saja, akan tetapi PT AIW juga dituntut untuk menciptakan fasilitas bagi masyarakat. Selain itu PT AIW juga dituntut sebagai pelayan masyarakat yang sebenanrnya hal tersebut merupakan ranah sektor publik.

Sebelum mengajukan tender, PT AIW telah mempersiapkan secara matang segala perhitungan, pertimbangan, dan persiapan apa saja yang dibutuhkan untuk pelaksanaan pembangunan dengan model BOT tersebut. PT AIW harus dengan jeli menghitung semua keuntungan atau pun mempersiapkan segala kemungkinan kerugian yang terjadi. Dalam masa pembangunan PT AIW tdak menghadapi kendala, akan tetapi disaat masa pengelolaan mengahadapi kendala dalam hal pemasaran. Dengan dibangunkannya pasar modern tersebut diharapkan masyarakat akan lebih antusias dalam perdagangan, baik produsen maupun konsumen. Akan tetapi minat pengunjung maupun pedagang tidak seperti yang diharapkan.

Simpulan dan Saran

Berdasarkan hasil penyajian data dan analisis data yang telah dijelaskan, maka kesimpulan dari penelitian ini yaitu Pelaksanaan PPP antara PDPS dengan PT AIW tersebut tidak sesuai dengan ketentuan tahapan pelaksanaan PPP yang telah ditetapkan oleh Kementerian Koordinator Perekonomian Indonesia. Karena dalam pelaksanaan kemitraan tersebut tidak ada konsultasi publik, studi kelayakan dan tinjauan resiko yang harus dilakukan oleh PDPS sebelum diadakannya tender. Selain itu bentuk kerjasama yang seharusnya ditetapkan oleh PDPS sebelum diadakannya tender, dalam pelaksanaan kemitraan ini dilakukan setelah diadakannya tender yang ditentukan melalui negosiasi dengan PT AIW.

Dalam pelaksanaan kemitraan PDPS dengan PT AIW terdapat manfaat dalam pelaksanaan kemitraan tersebut. Manfaat dalam pelaksanaan kemitraan dengan sistem BOT bagi PDPS yaitu: *Pertama,* mengurangi penggunaan anggaran PDPS untuk pembangunan infrastruktur dalam rangka penyediaan fasilitas perdagangan pasar. Sehingga tidak menimbulkan beban hutang bagi PDPS. *Kedua,* PDPS akan mendapatkan bangunan beserta fasilitas yang ada tanpa mengeluarkan dana untuk pembangunan DTC tersebut. *Ketiga,* dapat mentrasformasikan keahlian yang dimiliki oleh PT AIW dari segi teknik, dan operasional kepada PDPS. *Keempat,* dapat meningkatkan PAD Surabaya.

Sedangkan manfaat dalam pelaksanaan kemitraan dengan sistem BOT bagi PT AIW yaitu: *Pertama,* PT AIW mendapatkan kesempatan untuk mengelola DTC, hal tersebut yang merupakan wilayah kegiatan dari PDPS Surabaya untuk mengembangkan perdagangan pasar di Surabaya. *Kedua,* pembangunan DTC ini merupakan salah satu prospek bagus yang menguntungkan, karena DTC bergerak dalam bidang perdagangan pasar yang diminati oleh masyarakat. *Ketiga,* PT AIW diberikan kesempatan untuk mengelola DTC yang terletak di lahan strategis dalam dunia bisnis.

Kendala dalam pelaksanaan kemitraan dengan sistem BOT bagi PDPS yaitu: *Pertama,* kultur masyarakat Wonokromo yang keras, karena adanya pedagang di DTC yang tidak bisa dibina dan tidak setuju dengan keputusan yang telah ditetapkan oleh PDPS, para pedagang langsung melaporkan ke DPRD yang seharusnya melapor ke PDPS terlebih dahulu. Sehingga dengan adanya laporan dan juga gugatan dari para pedagang akan merugikan pihak PDPS, karena untuk menangani satu gugatan dapat memerlukan biaya yang besar. *Kedua,* adanya kendala dari segi keuangan. Dimana dalam terakhir ini PT AIW terus mengalami kerugian. Sehingga dengan adanya kerugian tersebut juga akan

mengakibatkan minimnya bagi hasil yang diperoleh PDPS terkait pengelolaan DTC tersebut.

Sedangkan kendala dalam pelaksanaan kemitraan dengan sistem BOT bagi PT AIW yaitu: *Pertama*, memerlukan perhitungan, pertimbangan dan persiapan khusus untuk menerapkan sistem BOT. PT AIW harus jeli menghitung semua keuntungan atau pun mempersiapkan segala kemungkinan kerugian yang terjadi. Karena selama pembangunan dan pengembangan, PT AIW tidak mendapatkan jaminan dari Pemkot Surabaya maupun dari PDPS. *Kedua*, segala kemungkinan perhitungan awal pada kenyataannya tidak sesuai dengan harapan. karena dari tahun ke tahun biaya operasional terus meningkat. *Ketiga*, mengalami persaingan pasar yang tidak sehat, karena banyaknya pasar modern di Surabaya.

Saran yang dapat diberikan melalui penelitian ini antara lain:

1. Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) di Surabaya, maka Pemkot Surabaya harus ada peraturan yang secara jelas mengatur tentang pelaksanaan kemitraan antara instansi pemerintah Surabaya dengan pihak ketiga, baik instansi pemerintah yang ikut dalam tender Pemkot Surabaya maupun yang tidak ikut dalam tender Pemkot Surabaya. Selain itu mengingat dengan banyaknya kemitraan dengan sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur di Surabaya, dengan menggunakan model kontrak kerjasama *Build Operate Transfer* (BOT), maka perlu adanya peraturan khusus yang mengatur tentang mekanisme pelaksanaan kemitraan dengan menggunakan model BOT.
2. Dalam meningkatkan perkembangan pasar melalui kemitraan dengan sektor swasta, maka PDPS surabaya harus melakukan tahapan PPP sesuai dengan ketentuan yang ada, untuk meminimalisir resiko yang kemungkinan bisa terjadi. Selain itu meskipun sudah adanya *profit sharing* dengan PT AIW, akan tetapi perlu ditingkatkannya sinergi antara PDPS dengan PT AIW dalam meningkatkan perdagangan pasar di Surabaya.
3. Untuk PT Arwinto Intan Wijaya, lebih meningkatkan pemasaran stan-stan di DTC. Selain itu untuk menangani biaya operasional yang terus meningkat dari tahun ketahun maka PT AIW harus menekan biaya operasional, dengan memotong anggaran yang dianggap tidak terlalu penting.
4. Untuk penelitian selanjutnya bahwa penelitian ini masih banyak yang perlu dikaji lebih lanjut. Karena penelitian ini masih melihat dari segi pelaksanaan kemitraan dan juga manfaat serta kendala dari kemitraan tersebut. Sehingga masih banyak yang perlu dikaji. Oleh sebab itu untuk penelitian selanjutnya dapat membahas mengenai tema yang sama, akan tetapi dengan melihat dari sudut pandang lain. Misalnya saja dari segi hukum, budaya, maupun dari segi ekonomi.

Daftar Pustaka

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. 2010. *Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS) Panduan Bagi Investor dalam Investasi di Bidang Infrastruktur*. Jakarta.

Klaus Felsinger. 2008. *Public-Private Partnership (PPP) Handbook.* Asian Development Bank.

Menheere, Sebastiaan CM dan Spiro N. Pollalis. 1996. *Case Studies on Build Operatae Transfer*. The Netherlands.

Moleong, Lexy J. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan Presiden Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Thaun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Sekretariat A4DE. 2012. *Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) "Pembiayaan KPS Infrastruktur dan Kesesuainnya pada KPS Sosial".* Aid for Development Effectiveness Secretariat.

Sharma, Chandan. 2012. *Determinants of PPP in Infrastructure in Developing Economies.* Jurnal Department of Economics, National Institute of Financial Management (NIFM), Faidabad, India, Vol 6, No. 2.

Sugiyono. 2008. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta.

http://antaranewsjawatimur.com/komisi-b-minta-program-bot-dievaluasi.html,

http://surabayapostonline.com/BOT-pemkot-rugi-triliunan.html