

KERJA SAMA PEMERINTAH SWASTA (KPS)
SEBAGAI UPAYA PENGEMBANGAN
BANDAR UDARA RADIN INTEN II LAMPUNG SELATAN

TESIS

Oleh

DIAN SERA FAUZELA
NPM. 1426061017



PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2019

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL	iii
DAFTAR GAMBAR	iv
I. PENDAHULUAN	
I.1. Latar Belakang dan Masalah	1
I.1.1. Latar Belakang	1
I.1.2. Masalah	9
I.1.3. Rumusan Masalah	10
I.2. Tujuan	10
I.3. Manfaat	10
I.3.1. Manfaat secara teoritis	10
I.3.2. Manfaat secara praksis	10
II. TINJAUAN PUSTAKA	
II.1. <i>Good Governance</i>	11
II.1.1. Sejarah <i>Good Governance</i>	11
II.1.2. Definisi <i>Good Governance</i>	13
II.1.3. Unsur dalam Penyelenggaraan <i>Governance</i>	15
II.1.4. Prinsip – Prinsip <i>Good Governance</i>	17
II.2. Kerja Sama Pemerintah Swasta	20
II.2.1. Sejarah Kerja Sama Pemerintah Swasta	20
II.2.2. Tinjauan Umum Kerja Sama Pemerintah Swasta	23
II.2.2.1. Definisi Kerja Sama Pemerintah Swasta	23
II.2.2.2. Manfaat Kerja Sama Pemerintah Swasta	24
II.2.3. Karakteristik Kerja Sama Pemerintah Swasta	25
II.2.4. Bentuk Kerja Sama Pemerintah Swasta	27
II.2.5. Siklus Kerja Sama Pemerintah Swasta (KPS)	35
II.2.6. Kriteria Pemilihan Proyek Kerja Sama Pemerintah Swasta	36
II.2.6.1. Aspek Risiko	38
II.2.6.2. Aspek Pasar	40
II.2.6.3. Aspek Ekonomi	41
II.3. Infrastruktur	42
II.4. Tinjauan Kebandarudaraan	44
II.4.1. Sejarah Kebandarudaraan	44
II.4.2. Definisi Bandar Udara	44
II.4.3. Peran Bandar Udara	45
II.4.4. Pembangunan Bandar Udara	46
II.4.5. Komponen Bandar Udara	47
II.5. Keadaan Umum Daerah Penelitian	49

II.5.1.	Keadaan Bandara Radin Inten II Lampung Selatan	49
II.5.2.	Fasilitas Bandara Radin Inten II Lampung Selatan	51
II.5.2.1.	Fasilitas Sisi Udara	51
II.5.2.2.	Fasilitas Sisi Darat	52
II.6.	Teori Pengambilan Keputusan	54
II.6.1.	Definisi Pengambilan Keputusan	54
II.6.2.	Tahapan Pengambilan Keputusan	55
II.7.	Penelitian Terdahulu	58
II.8.	Kerangka Pemikiran dan Hipotesa	61
II.8.1.	Kerangka Pemikiran	61
II.8.2.	Hipotesa	62
II.9.	Struktur Hierarki Penelitian	63
III.	METODOLOGI PENELITIAN	
III.1.	Jenis Penelitian	65
III.2.	Lokasi	66
III.3.	Sumber Data	66
III.4.	Informan	67
III.5.	Pengumpulan Data	68
III.6.	Teknik Analisis Data	69
III.6.1.	<i>Analitical Hierarchy Process (AHP)</i>	69
III.6.1.1.	Definisi <i>Analitical Hierarchy Process (AHP)</i>	69
III.6.1.2.	Prinsip Dasar <i>Analitical Hierarchy Process (AHP)</i>	69
III.6.1.3.	Kelebihan Metode AHP	72
III.6.1.4.	Tahapan AHP	73
IV.	HASIL DAN PEMBAHASAN	
VI.1.	Hasil	75
VI.2.	Pembahasan	82
	SIMPULAN DAN SARAN	130
	DAFTAR PUSTAKA	132
	LAMPIRAN	139

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Jumlah Penduduk Menurut Provinsi di Sumatera Tahun 2010-2015	3
2. Jumlah Penduduk Provinsi Lampung Tahun 2009-2014	4
3. Bentuk-Bentuk <i>Public Private Partnership</i>	32
4. Data Aerodrome Bandara Radin Inten II Lampung Selatan	50
5. Kondisi Bangunan Operasi dan Administrasi Bandara Radin Inten II Lampung Selatan	54
6. Kriteria Informan	68
7. Skala Perbandingan Berpasangan	74
8. Matriks Perbandingan Berpasangan	75
9. Matriks Nilai Kriteria	75
10. Matriks Penjumlahan Tiap Baris	75
11. Penghitungan Rasio Konsistensi	76
12. Matriks Perbandingan Berpasangan Pada Kriteria Ekonomi	77
13. Matriks Nilai Pada Kriteria Ekonomi	77
14. Matriks Penjumlahan Tiap Baris Pada Kriteria Ekonomi	77
15. Penghitungan Rasio Konsistensi Pada Kriteria Ekonomi	78
16. Matriks Perbandingan Berpasangan Pada Kriteria Risiko	78
17. Matriks Nilai Pada Kriteria Risiko	78
18. Matriks Penjumlahan Tiap Baris Pada Kriteria Risiko	79
19. Penghitungan Rasio Konsistensi Pada Kriteria Risiko	79
20. Matriks Perbandingan Berpasangan Pada Kriteria Pasar	80
21. Matriks Nilai Pada Kriteria Pasar	80
22. Matriks Penjumlahan Tiap Baris Pada Kriteria Pasar	80
23. Penghitungan Rasio Konsistensi Pada Kriteria Pasar	80
24. Penghitungan Persentase Pada Masing-Masing Alternatif Bentuk KPS	81

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Jumlah penumpang yang berangkat melalui Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan Tahun 2009-2015	6
2. Jumlah penumpang yang berangkat melalui Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan Tahun 2009-2015	6
3. Jumlah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Berdasarkan Harga Konstan 2000 Menurut Lapangan Usaha di Provinsi Lampung Tahun 2009 – 2014	7
4. Dana Kebutuhan Infrastruktur 2010-2014	9
5. Hubungan Tiga Domain dalam <i>Governance</i>	17
6. <i>Layout</i> Bandara Radin Inten II Lampung Selatan	49
7. <i>Layout</i> Bandara Radin Inten II Lampung Selatan	50
8. Kerangka Pemikiran Penelitian	61
9. Struktur hierarki dalam AHP	63
10. Struktur hierarki dalam AHP	71
11. Kriteria-kriteria yang berpengaruh pada pengembangan Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan	76
12. Persentase masing-masing alternatif KPS pada upaya pengembangan Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan	81
13. Hubungan Tiga Domain dalam <i>Governance</i>	87
14. Kebutuhan pendanaan penyediaan infrastruktur 2015-2019	101

BAB I. PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang dan Masalah

I.1.1. Latar Belakang

Administrasi Publik menurut Barton dan Chappel dalam Keban (2008:5) dinyatakan sebagai pekerjaan yang dilakukan pemerintah atau “*the work of government*”. Dalam hal ini pemerintah memulai peran sebagai aktor tunggal dalam pengambilan kebijakan. Pada perkembangannya, pemerintah bukan lagi sebagai aktor tunggal dalam pengambilan kebijakan. Swasta dan masyarakat juga ikut berperan untuk mencapai tujuan suatu negara. Hal ini dikenal dengan konsep *Good Governance*. Semua usaha yang dilakukan oleh pemerintah, swasta dan masyarakat sebagai pilar utama dalam *Good Governance* bertujuan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Salah satu usaha untuk mencapai kesejahteraan masyarakat adalah penyediaan infrastruktur.

Penyediaan infrastruktur yang memiliki peranan dalam mempercepat proses pembangunan adalah infrastruktur transportasi. Transportasi secara umum memiliki peranan penting dalam mendukung pembangunan nasional, yaitu sebagai penunjang, penggerak dan pendorong serta berperan dalam urat nadi kehidupan ekonomi, sosial, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Sebagai sektor pendukung pembangunan perekonomian, peran transportasi adalah melayani mobilitas manusia, distribusi perdagangan dan industri dari satu tempat ke tempat lainnya.

Terdapat empat sasaran pembangunan transportasi nasional jangka panjang yang ditargetkan pemerintah. Pertama, terwujudnya pembangunan sektor

transportasi dalam rangka memberikan sumbangan terhadap kesinambungan pertumbuhan ekonomi nasional dan perluasan lapangan kerja. Target kedua adalah terjaminnya kepastian dan stabilitas penyediaan jasa transportasi ke seluruh pelosok tanah air. Sedangkan target ketiga adalah mewujudkan penghematan pengeluaran devisa dan peningkatan perolehan devisa dalam penyelenggaraan jasa transportasi. Selanjutnya target keempat adalah pemerintah menginginkan adanya peningkatan dan pemerataan pelayanan jasa transportasi ke seluruh pelosok tanah air.

Salah satu moda transportasi yang dapat mempercepat pembangunan ekonomi adalah transportasi udara. Fungsi transportasi udara dalam perkembangan ekonomi suatu wilayah adalah untuk distribusi bahan baku dan produk, pengangkutan hasil pertanian dan sumber daya alam, dan mempercepat akses ke suatu daerah. Mudah dan cepatnya akses merupakan salah satu alasan investor akan menanamkan modalnya disuatu daerah, hal ini tentu saja berimbas pada peningkatan kegiatan sosial ekonomi masyarakat (Nurmadinah, 2012:12).

Salah satu provinsi yang memiliki posisi strategis untuk peningkatan kapasitas dan kapabilitas moda transportasi adalah Provinsi Lampung. Provinsi Lampung memiliki kedekatan terhadap Jakarta, menjadi pintu gerbang Pulau Sumatera serta memiliki jumlah populasi penduduk yang besar. Populasi jumlah penduduk di Provinsi Lampung setiap tahunnya terus mengalami peningkatan. Keadaan ini menempatkan Provinsi Lampung sebagai provinsi dengan populasi penduduk kedua terbesar di Pulau Sumatera setelah Provinsi Sumatera Utara.

Tabel 1. Jumlah Penduduk Menurut Provinsi di Sumatera Tahun 2010-2015
(Ribuan)

No.	Provinsi	Tahun	
		2010	2015
1.	Aceh	4 494,4	5 002,0
2.	Sumatera Utara	12 982,2	13 937,8
3.	Sumatera Barat	4 846,9	5 196,3
4.	Riau	5 538,3	6 344,4
5.	Jambi	3 092,2	3 402,1
6.	Sumatera Selatan	7 450,3	8 052,3
7.	Bengkulu	1 715,5	1 874,9
8.	Lampung	7 608,4	8 117,3
9.	Kep. Bangka Belitung	1 223,2	1 372,8
10.	Kep. Riau	1 679,1	1 973,0

(Sumber : BPS & Bappenas, 2013)

Populasi jumlah penduduk yang terus meningkat setiap tahunnya dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: kelahiran, kematian dan perpindahan penduduk. Kelahiran merupakan faktor penyebab utama pertumbuhan penduduk di dunia, karena rata-rata pertumbuhan penduduk disebabkan tingginya angka kelahiran dibandingkan angka kematian. Angka kelahiran yang tinggi dipicu oleh ideologi-ideologi tertentu yang menganjurkan agar mempunyai banyak anak. Pada faktor kematian, terdapat banyak hal yang mempengaruhi seperti usia, lingkungan sekitar/tempat tinggal serta sarana-prasarana pendukung kehidupan. Sedangkan pada faktor perpindahan penduduk, keadaan politik dan ekonomi menjadi hal yang berpengaruh (Bappenas dkk, 2013:9-10).

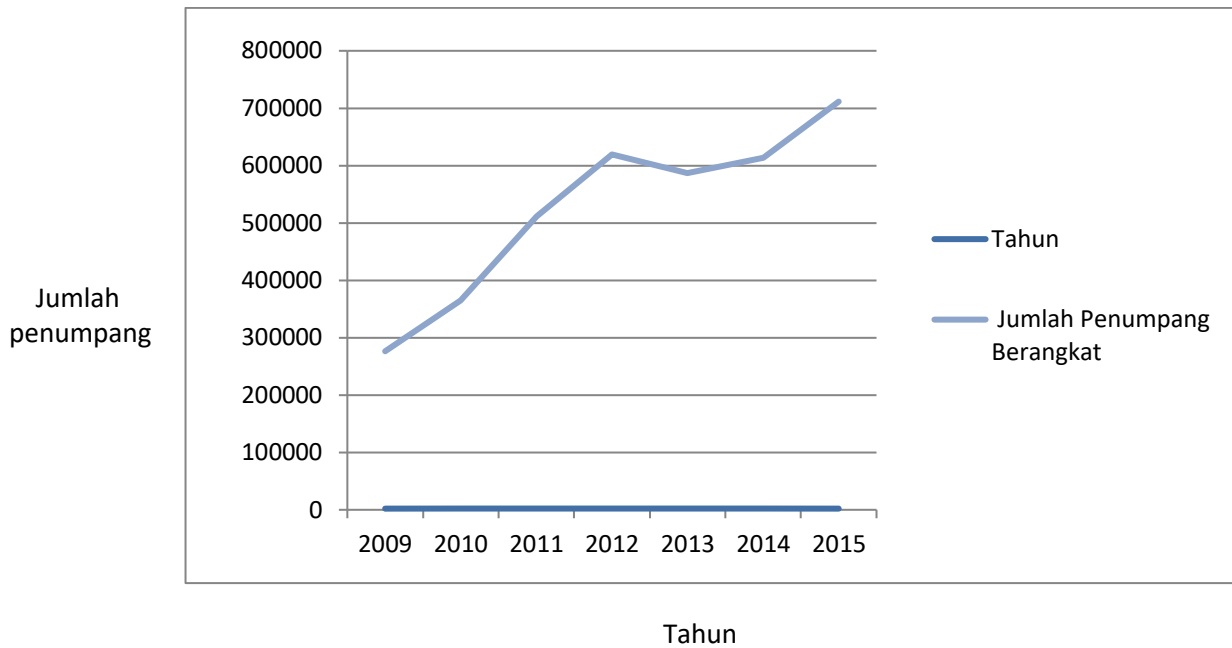
Tabel 2. Jumlah Penduduk Provinsi Lampung Tahun 2009-2014 (Jiwa)

No.	Tahun	Jumlah Penduduk
1.	2009	7.491.943
2.	2010	7.608.405
3.	2011	7.691.007
4.	2012	7.767.312
5.	2013	7.932.132
6.	2014	8.026.191

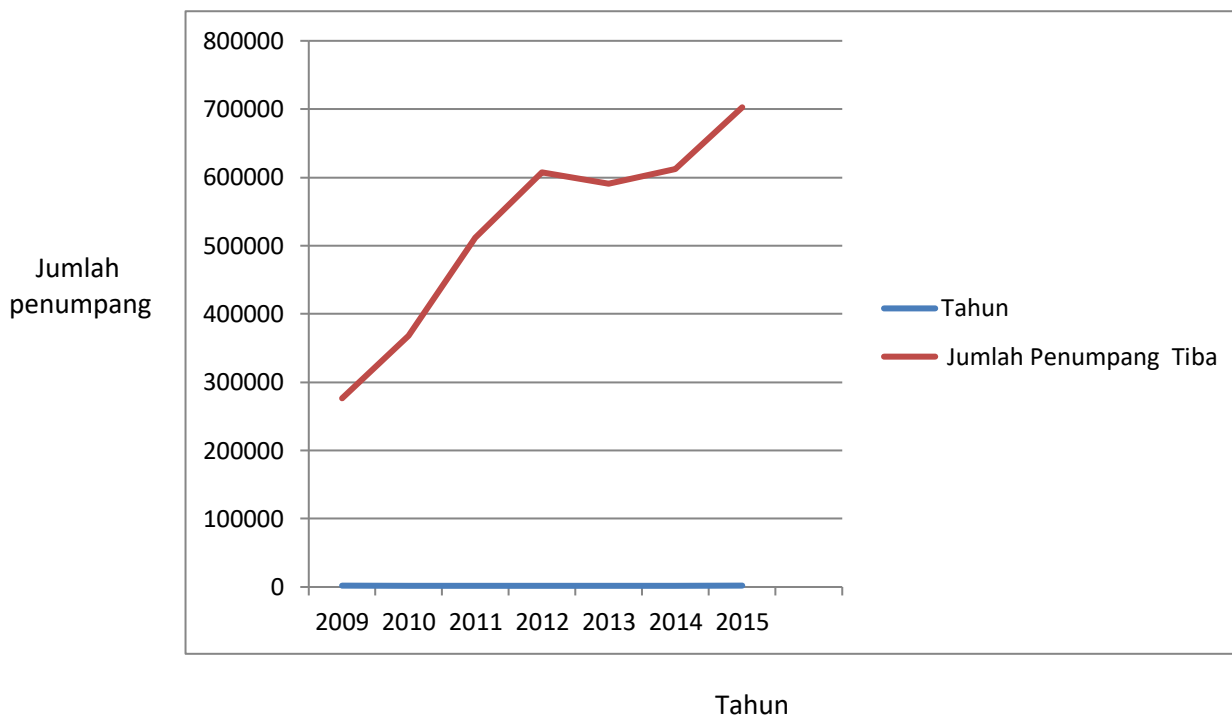
(Sumber : BPS Provinsi Lampung, 2015)

Menurut Tjiptoherijanto (2000: 1) perpindahan penduduk secara mendasar disebabkan oleh keinginan mempertahankan hidup. Proses mempertahankan hidup ini dapat dilihat dari sudut pandang yang luas, yaitu dalam konteks ekonomi, sosial dan politik. Meskipun demikian, alasan ekonomi masih mendominasi masalah perpindahan penduduk. Perpindahan penduduk sendiri merupakan bagian integral dari proses pembangunan secara keseluruhan. Perpindahan penduduk telah menjadi penyebab dan penerima dampak dari perubahan struktur ekonomi dan sosial suatu daerah. Sehingga dapat dinyatakan bahwa perpindahan penduduk mempengaruhi proses pembangunan dalam hal ini pembangunan ekonomi.

Perpindahan penduduk di Provinsi Lampung didukung oleh sarana prasarana transportasi. Salah satu moda transportasi yang dapat mendukung perpindahan penduduk adalah moda transportasi udara. Moda transportasi udara yang terdapat di Provinsi Lampung dapat dilihat melalui keberadaan bandar udara (bandara) komersial, salah satunya adalah Bandara Radin Inten II Lampung Selatan. Adanya peningkatan jumlah pengguna transportasi udara di Bandara Radin Inten II Lampung Selatan, menunjukkan kebutuhan akan sarana dan prasarana infrastruktur bandara juga akan semakin meningkat. Pada tahun 2015 tercatat jumlah penumpang total yang melalui Bandara Radin Inten II Lampung Selatan sebanyak 1.414.128 orang yang terdiri atas penumpang dewasa, anak dan bayi. Jumlah tersebut dikategorikan sebagai bandar udara dengan rute yang sangat padat sesuai dengan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 25 Tahun 2008. Bandara Radin Inten II Lampung Selatan berada dibawah Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan Republik Indonesia. Rute penerbangan yang dilayani saat ini di Bandara Radin Inten II Lampung Selatan yaitu menuju Bandara Soekarno Hatta (Tangerang), Bandara Husein Sastranegara (Bandung), Bandara Sultan Mahmud Badaruddin II (Palembang), dan Bandara Hang Nadim (Batam). Keadaan ini memberikan sinyal adanya keterbatasan infrastruktur yang dimiliki bandara, sehingga perlu adanya upaya pengembangan Bandara Udara Radin Inten II Lampung Selatan.

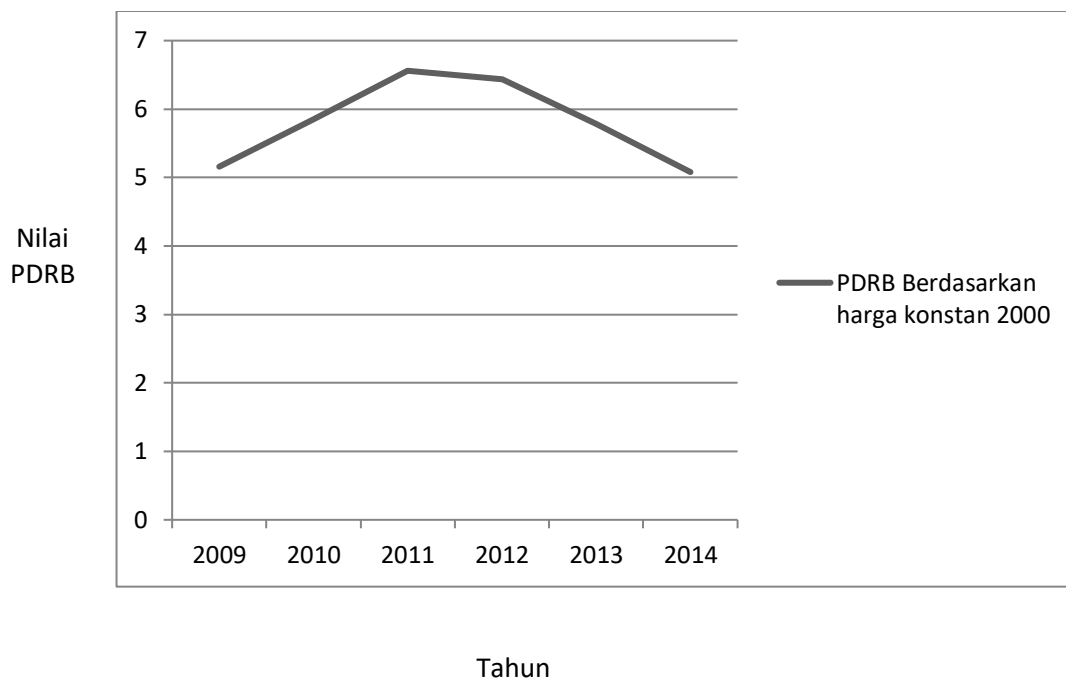


Gambar 1. Jumlah penumpang yang berangkat melalui Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan Tahun 2009-2015.
(Sumber : Bandara Radin Inten II Lampung Selatan, 2015)



Gambar 2. Jumlah penumpang yang tiba melalui Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan Tahun 2009-2015.
(Sumber : Bandara Radin Inten II Lampung Selatan, 2015)

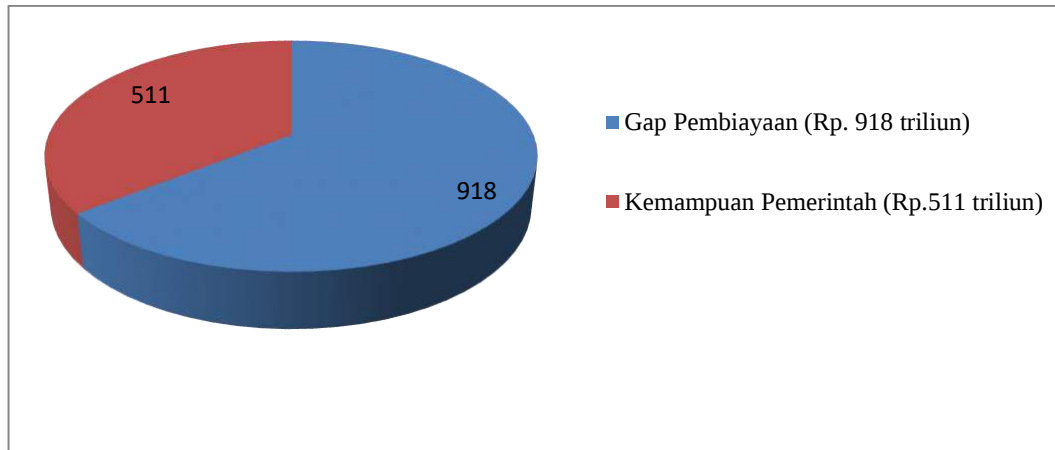
Upaya pengembangan Bandara Radin Inten II Lampung Selatan harus dimulai dengan pembangunan infrastruktur, karena keberadaan infrastruktur di suatu wilayah mempunyai korelasi positif dengan perekonomian. Sehingga dapat dinyatakan bahwa infrastruktur memberikan dampak yang baik terhadap perkembangan perekonomian suatu wilayah. Salah satu indikator untuk mengetahui kondisi ekonomi suatu daerah adalah data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), dalam hal ini digunakan PDRB berdasarkan harga konstan untuk mengetahui pertumbuhan ekonomi dari satu tahun ke tahun yang lain (BPS, 2016).



Gambar 3. Jumlah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Berdasarkan Harga Konstan 2000 Menurut Lapangan Usaha di Provinsi Lampung Tahun 2009 – 2014.
(Sumber: BPS Provinsi Lampung, 2015)

Nilai PDRB berdasarkan harga konstan 2000 menurut lapangan usaha di Provinsi Lampung mulai dari tahun 2012 memiliki kecenderungan menurun, hal ini jika dikaitkan dengan pembangunan infrastruktur, dapat dinyatakan bahwa perlu adanya peningkatan pembangunan infrastruktur untuk mendukung perekonomian di Provinsi Lampung. Adanya dukungan infrastruktur selain mendukung perekonomian suatu wilayah, juga diharapkan mampu meningkatkan kualitas sistem jaringan infrastruktur yang menghubungkan antar wilayah, mempermudah aksesibilitas, meningkatkan interaksi dan komunikasi antar daerah dan meningkatkan daya saing nasional.

Penyediaan infrastruktur merupakan salah satu prioritas utama dalam pembangunan di negara-negara maju maupun negara berkembang, termasuk Indonesia. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2010-2014, pemerintah telah menetapkan infrastruktur sebagai salah satu prioritas pembangunan nasional, yang akan mendukung pertumbuhan ekonomi dan sosial. Di sisi lain kebutuhan infrastruktur di Indonesia sangat besar, lebih dari Rp. 1.400 triliun rupiah. Pada periode 2010-2014, secara kumulatif dibutuhkan paling tidak Rp. 1.429 triliun. Anggaran tersebut menyebar pada program dan kegiatan diberbagai kementerian/lembaga, khususnya di Kementerian Pekerjaan Umum dan Kementerian Perhubungan. Dengan melihat keterbatasan pembiayaan pembangunan infrastruktur oleh pemerintah di tahun 2010-2014, yang membutuhkan anggaran Rp. 1.429 triliun, sementara APBN hanya mampu menganggarkan sebesar Rp. 511 triliun, maka masih terdapat kekurangan sebesar Rp. 918 triliun rupiah.



Gambar 4. Dana Kebutuhan Infrastruktur 2010-2014 (Adji, 2010:19).

Oleh karena itu, untuk mengatasi kekurangan dalam hal pembiayaan, pemerintah dapat melibatkan pihak swasta dalam hal penyediaan dana untuk membiayai pembangunan fasilitas infrastruktur. Konsep pelibatan tersebut dikenal dengan sebutan *Public Private Partnership* (PPP) atau Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS).

I.1.2. Masalah

Kecenderungan peningkatan jumlah penumpang di Bandara Radin Inten II Lampung Selatan, tidak didukung dengan peningkatan pembangunan infrastruktur bandara. Padahal pembangunan infrastruktur memiliki korelasi positif dengan perkembangan ekonomi. Untuk itu diperlukan upaya peningkatan pembangunan dan pengembangan infrastruktur bandara, salah satu cara yang dapat digunakan adalah menggunakan skema Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS). Pada skema Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) di Bandara Radin Inten II Lampung Selatan, KPS dibatasi pada pengembangan sisi udara bandar udara saja.

I.1.3. Rumusan Masalah

1. Bagaimana prioritas bentuk Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) yang dapat dilaksanakan untuk pengembangan infrastuktur Bandara Radin Inten II Lampung Selatan?
2. Faktor apakah yang paling berpengaruh dalam pemilihan bentuk Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) yang dilaksanakan di Bandara Radin Inten II Lampung Selatan?

I.2. Tujuan

Penelitian ini bertujuan mengetahui urutan prioritas bentuk Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) dalam upaya pengembangan Bandara Radin Inten II Lampung Selatan dan faktor yang paling berpengaruh dalam bentuk KPS tersebut.

1.3. Manfaat

1.3.1. Manfaat secara teoritis :

Hasil dari penelitian ini bertujuan untuk memberi kontribusi mengenai konsep-konsep tentang Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) khususnya dalam pengembangan infrastruktur bandar udara.

1.3.2. Manfaat secara praksis :

Hasil dari penelitian ini bertujuan memberikan informasi dan rekomendasi bagi pengambil kebijakan dalam usaha pengembangan bandar udara.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

II.1. Good Governance

II.1.1. Sejarah Good Governance

Istilah *governance* pertama kali dipergunakan pada abad ke-14 di Perancis. Pada waktu itu, istilah *governance* diartikan sebagai *seat of government* (kursi pemerintahan). *Governance* menjadi populer tatkala *World Bank* mempublikasikan *World Bank Report* pada tahun 1989. *World Bank* mempergunakan istilah *governance* untuk memperkenalkan pendekatan baru dalam melaksanakan proses pembangunan. Inti pendekatan baru tersebut adalah : kesejahteraan ekonomi tidak akan pernah dicapai tanpa keberadaan hukum dan demokrasi meskipun pada level yang minimal (Alamsyah, 2010:2).

Konsep *governance* yang dilontarkan oleh *World Bank* sesungguhnya tidak lepas dari pembangunan di negara-negara dunia ketiga yang cenderung menafikan demokrasi. Sejak Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) di akhir Perang Dunia II menyerukan agar seluruh negara-negara di dunia melaksanakan pembangunan dengan konsep modernisasi, maka sejak saat itu hampir semua negara yang merdeka pasca Perang Dunia II menjadi sosok yang intervensionis. Sebagai contoh, di Indonesia sejak orde baru mendeklarasikan Trilogi Pembangunan Nasional pada era tahun 60-an, maka perkembangan demokrasi menjadi stagnan, pers diberangus, gerakan mahasiswa dibatasi, dan tokoh-tokoh yang mengkritik kebijakan pemerintah ditangkap. Tentara, polisi dan pegawai negeri dikerahkan untuk kemenangan salah satu kekuatan politik tertentu,

sehingga singkat kata demokrasi dinyatakan mati suri. Pada saat situasi politik yang gelap gulita, orde baru berusaha menggerakkan perekonomian. Pembangunan di sektor ekonomi dibiayai oleh hutang luar negeri. Pada masa tersebut pembangunan infrastruktur dilakukan besar-besaran, stabilitas sembako dipertahankan, dan terjadi ketimpangan pembangunan antara satu wilayah dengan wilayah lainnya. Pembangunan ekonomi yang bersumber dari hutang luar negeri sangat rentan terhadap krisis ekonomi dan krisis politik.

Hal-hal yang telah dilakukan oleh orde baru dalam menjalankan kekuasaan politiknya termasuk dalam istilah *government*, dengan ciri berupa dominansi pemerintah, perbedaan yang tegas antara sektor publik dan privat, serta penggunaan pendekatan atas-bawah (*top-down*). Untuk gaya pemerintahan yang baru yaitu *governance* memiliki ciri berupa proses pemerintahan yang memiliki banyak aktor, tanpa dominansi salah satu aktor dan kekuasaan juga tidak bersifat hierarkis tetapi bersifat jejaring (Alamsyah, 2010:3).

Pada tahun 1999, *United Nations for Public Administration Network* (UNPAN), sebagai salah satu lembaga internasional di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyelenggarakan konferensi dunia untuk kali pertama tentang *governance*. Konferensi ini menghasilkan istilah baru yaitu *good governance*. Konferensi dunia ini menghasilkan Deklarasi Manila yang mendefinisikan *good governance* sebagai : *a system that is transparent, accountable, just fair, domocratic, partisipatory and responsive to people needs*¹. Sementara itu, Uni Eropa memaknai konsep *good governance* dengan karakter *openness, participation, accountability, participation* dan *coherence*².

¹ <http://unpan1.un.org/intadoc/groups/document/un/unpan0000209.pdf>

² <http://europa.eu.int/comm/governance/index-en.html>

Prinsip-prinsip *good governance* yang tertuang dalam Deklarasi Manila merupakan nilai-nilai demokrasi yang ada dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan.

II.1.2. Definisi *Good Governance*

Good Governance merupakan kriteria negara-negara yang baik dan berhasil dalam pembangunan, bahkan menjadi semacam kriteria untuk memperoleh kemampuan bantuan optimal (Yenny, 2013:197). Menurut Sumodiningrat (1999: 251) menyatakan *good governance* sering diartikan sebagai upaya pemerintahan yang amanah dan untuk menciptakan *good governance* pemerintahan perlu melaksanakan desentralisasi dan menyelenggarakan pemerintahan yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Menurut Jahidi (2015:5) *good governance* adalah koordinasi bahkan sinergi pengelolaan yang baik antara *governance* di sektor publik (pemerintahan) dengan *governance* di sektor masyarakat terutama swasta, sehingga dihasilkan transaksional *output* melalui mekanisme pasar yang paling ekonomis dari kegiatan masyarakat. Oleh karena itu *good governance* tidak saja menuntut suatu birokrasi publik yang efisien dan efektif, melainkan juga *private sector governance* yang efisien dan kompetitif.

Menurut *United Nations Development Programme* (1997: 9) *governance* didefinisikan sebagai *the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation's affairs. It is the complex mechanisms, process, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interest, exercise their rights and obligations and mediate their differences.*

Dalam hal ini pemerintahan diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan administratif untuk mengatasi urusan-urusan bangsa. Pemerintahan juga merupakan mekanisme kompleks, proses, hubungan dan institusi dimana warga negara (*citizens*) dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya serta menengahi atau memfasilitasi perbedaan-perbedaan diantara mereka.

Berdasarkan pengertian *governance* yang dikemukakan UNDP, menurut Lembaga Administrasi Negara (2000 : 5), *governance* memiliki tiga kaki (*three legs*) yaitu :

a. *Economic governance*

Economic governance didefinisikan sebagai proses pembuatan keputusan yang mempengaruhi langsung atau tidak langsung aktivitas ekonomi negara atau berhubungan dengan faktor ekonomi lainnya. Karenanya, *economic governance* memiliki pengaruh terhadap ekuitas, kekuatan dan kualitas hidup.

b. *Political governance*

Political governance merujuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara yang *legitimate* dan *autoratif* . Oleh karena itu, pemerintahan dibagi menjadi tiga bagian yang terpisah yaitu : eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

c. *Administrative governance*

Administrative governance merupakan sistem impelentasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, tidak memihak, akuntabel dan terbuka.

Pada saat ini, konsep *good governance* merupakan isu yang sedang mengemuka. Menurut Sedarmayanti (2009 : 274) arti *good* dalam pemerintahan yang baik / *good governance* mengandung pemahaman :

- a. Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial.
- b. Aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan.

II.1.3. Unsur dalam Penyelenggaraan *Governance*

Dalam penyelenggaraan *good governance*, menurut UNDP (1997:10) terdiri atas tiga unsur yaitu : pemerintah di sektor publik, sektor swasta dan masyarakat.

a. Pemerintah

Tugas terpenting dari keberadaan pemerintah adalah mewujudkan pembangunan manusia yang berkelanjutan (*sustainable human development*) dengan mengurangi peran pemerintah dalam hal sosial dan ekonomi, menciptakan komitmen politik, menyediakan infrastruktur dan memperkuat finansial serta kapasitas administratif pemerintah lokal, kota dan metropolitan. Sektor pemerintah dalam hal ini termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik.

b. Sektor Swasta

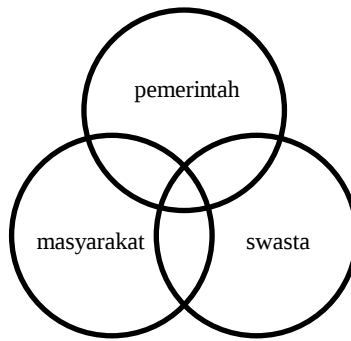
Sektor swasta telah memainkan peran penting dalam pembangunan dengan menggunakan pendekatan pasar (*market approach*). Pendekatan

pasar untuk pembangunan ekonomi berkaitan dengan penciptaan kondisi dimana produksi barang dan jasa berjalan dengan baik dengan dukungan dari lingkungan yang mapan untuk melakukan aktivitas sektor swasta. Sektor swasta meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak diberbagai bidang dan sumber informal lainnya. Terjadi pemisahan antara sektor swasta dengan masyarakat, karena sektor swasta mempunyai pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan sosial, politik, dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi pasar dan perusahaan-perusahaan itu sendiri.

c. Masyarakat

Untuk dapat mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan, peran masyarakat juga penting. Masyarakat sipil mampu melakukan “*check and balances*” terhadap kekuasaan pemerintah dan sektor swasta. Masyarakat sipil juga mampu memonitor lingkungan, sumber daya dan memberi kontribusi terhadap pembangunan ekonomi. Komponen masyarakat ini terdiri atas individual maupun kelompok yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal (LAN, 2000:6).

Dalam penerapan *good governance*, sinergitas antara pemerintah di sektor publik, sektor swasta dan masyarakat menjadi hal yang penting untuk menghasilkan *output* melalui mekanisme pasar yang ekonomis.



Gambar 5. Hubungan Tiga Domain dalam *Governance*.
(Sedarmayanti, 2009:280)

II.1.4. Prinsip – Prinsip *Good Governance*

UNDP sebagaimana telah dikutip Lembaga Administrasi Negara (2000 :7) mengajukan prinsip-prinsip *good governance* sebagai berikut:

a. *Participation*

Setiap warga negara memiliki hak suara dalam membuat keputusan baik langsung maupun secara tidak langsung. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara.

b. *Rule of Law*

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa memandang setiap perbedaan yang ada terutama hal-hal yang menyangkut hak asasi manusia.

c. *Transparency*

Transparansi dibangun berdasarkan kebebasan arus informasi. Arus informasi dapat diterima langsung oleh mereka yang membutuhkan, tetapi juga dapat diawasi perkembangannya.

d. *Responsiveness*

Lembaga-lembaga harus memiliki sifat yang mau memberikan pelayanan yang terbaik.

e. *Consensus Orientation*

Good governance mampu menjadi titik temu antara perbedaan-perbedaan yang ada dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.

f. *Equity*

Semua warga negara baik perempuan ataupun laki-laki memiliki kesempatan yang sama dalam meningkatkan kesejahteraan.

g. *Effectiveness and Efficiency*

Proses-proses yang terjadi di lembaga-lembaga sebaiknya menghasilkan *output* yang sesuai.

h. *Accountability*

Para pembuat keputusan baik pemerintah, sektor swasta dan masyarakat dapat mempertanggungjawabkan hasil keputusan kepada masyarakat.

i. *Strategic Vision*

Pemimpin publik harus memiliki pandangan ke depan mengenai *good governance* dalam menunjang proses pembangunan.

Pemerintah Republik Indonesia melalui Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil menyatakan prinsip *good governance* sebagai berikut:

- a. Profesionalitas, berupaya meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberikan pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau.

- b. Akuntabilitas, para pengambil keputusan mampu mempertanggungjawabkan setiap keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat.
- c. Transparansi, menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
- d. Pelayanan prima, penyelenggaraan pelayanan publik yang mencakup prosedur, kejelasan tarif, kepastian waktu, kemudahan akses, kelengkapan sarana dan prasarana serta pelayanan yang ramah dan disiplin.
- e. Demokrasi dan partisipasi, upaya mendorong setiap warga negara menggunakan hak dalam menyampaikan pendapat pada proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat.
- f. Efektivitas dan efisiensi, menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.
- g. Supremasi hukum dan dapat diterima seluruh masyarakat, mewujudkan adanya penegakan yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung Hak Asasi Manusia (HAM) dan memperhatikan nilai-nilai yang ada di masyarakat.

Dari beberapa pendapat mengenai prinsip *good governance*, Sedarmayanti (2009 : 289) menyimpulkan bahwa terdapat empat prinsip utama mengenai *good governance*:

- a. Akuntabilitas, adanya kewajiban bagi aparat selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.
- b. Transparansi, pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya baik di pusat ataupun di daerah.
- c. Keterbukaan, menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan.
- d. Aturan Hukum, pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

II.2. Kerja Sama Pemerintah Swasta

II.2.1. Sejarah Kerja Sama Pemerintah Swasta

Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) awalnya muncul di Amerika Serikat terkait dengan kerja sama pemerintah dan swasta dalam hal pendidikan, kemudian pada tahun 1950-an kerja sama dalam hal yang sama dilakukan untuk mendanai utilitas, kemudian pada tahun 1960-an penggunaannya meluas yaitu kerja sama modal dengan pihak swasta untuk pembaharuan perkotaan (Yescombe, 2007:5).

Konsep kerja sama pemerintah swasta mulai masuk di Indonesia secara faktual sejak tahun 1974, melalui pembangunan Jalan Tol Jakarta Bogor Ciawi (Jagorawi). Namun, model kerja sama pemerintah-swasta belum menjadi primadona ketika itu, karena sumber pembiayaan utamanya berasal dari pinjaman

luar negeri. Jalan Tol Jagorawi dioperasikan pada tahun 1978 oleh PT. Jasa Marga (perusahaan perseroan yang bergerak di bidang penyelenggaraan jalan tol). Sampai tahun 1987, seluruh jalan tol dibangun oleh PT. Jasa Marga dengan biaya pinjaman *Government to Government* dan dana obligasi PT. Jasa Marga. Selanjutnya, investor swasta baru dilibatkan saat pembangunan Jalan Tol Tangerang Merak melalui sistem *Built Operate Transfer* (Adji, 2010 : 25-26).

Selanjutnya keberadaan KPS terus meningkat, sampai pada masa krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997 yang membuat pemerintah semakin sulit untuk membiayai proyek infrastruktur, bahkan sebagian besar proyek tertunda. Pada akhir masa pemerintahan Presiden Soeharto tahun 1998, lahirlah Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 7 Tahun 1998, tentang Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha Swasta dalam Pembangunan dan atau Pengelolaan Infrastruktur. Setelah masa krisis, banyak perubahan peraturan sektoral yang terkait dengan kerja sama pemerintah dan swasta, seperti perubahan UU No. 13 Tahun 1980 menjadi UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, serta PP No. 8 Tahun 1990. Undang-Undang tersebut mengatur berdirinya Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) untuk menggantikan peran PT. Jasa Marga, sebagai lembaga otorisasi bagi investor jalan tol swasta.

Pada tahun 2005, diberlakukan PP No. 15 Tahun 2005, sehingga pelaksanaan penyediaan jalan tol dibuat kontrak antara perusahaan jalan tol, baik swasta/BUMN/BUMD dengan pemerintah. Periode ini menunjukkan adanya semangat baru keterlibatan swasta yang jauh lebih besar. Hal ini ditandai dengan lahirnya Komite Kebijakan Percepatan Pembangunan Infrastruktur (KKPPI) yang bertugas mengawal proses kebijakan dan strategi percepatan pembangunan

infrastruktur melalui Perpres Nomor 42 Tahun 2005, dan untuk lebih mengikatkan keseriusan pemerintah, maka terbitlah Perpres Nomor 67 tahun 2005, tentang Kerja Sama Pemerintah dan Swasta dalam Proyek-Proyek Infrastruktur (Adji, 2010 : 26)

Untuk lebih meyakinkan publik, pada tahun yang sama diselenggarakan *Indonesia Infrastructure Summit I*, yang menawarkan 91 proyek infrastruktur. Namun demikian, *Indonesia Infrastructure Summit I* ternyata gagal meraih minat kalangan swasta untuk berinvestasi di sektor infrastruktur, karena memang konsep KPS baru dikenalkan. Kemudian diadakan pula *Indonesia Infrastructure Summit II* pada tahun 2006. Saat itu, lebih dari 111 proyek ditawarkan pemerintah ke swasta, mulai dari jalan tol, energi, listrik, hingga pelabuhan udara. Untuk mendukung keadaan ini, pemerintah mengeluarkan melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38/PMK.01/2006, tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur. Selanjutnya, diterbitkan Permenko Bidang Perekonomian Nomor 4 Tahun 2006 tentang Tata Cara Evaluasi Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur yang Membutuhkan Dukungan Pemerintah. Sayangnya, tidak banyak investor yang melirik proyek – proyek yang ditawarkan dalam momen-momen tersebut. Kemudian pemerintah menggagas berdirinya PT. Sarana Multi Infrastruktur (SMI) tahun 2009, dengan harapan mampu mendukung pembiayaan swasta dalam mengakses pendanaan proyek-proyek infrastruktur. Kemudian pemerintah pun menerbitkan Perpres Nomor 13 Tahun 2010, tentang perubahan atas Perpres Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Adji, 2010:27-28).

II.2.2. Tinjauan Umum Kerja Sama Pemerintah Swasta

II.2.2.1. Definisi Kerja Sama Pemerintah Swasta

Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) merupakan kerja sama antara pemerintah dan badan usaha (swasta) dalam penyediaan infrastruktur. Kerja sama tersebut meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun, meningkatkan kemampuan pengelolaan, dan pemeliharaan infrastruktur dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik (Bappenas, 2009). Menurut Nijkamp (2002:1865) Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) adalah sebuah bentuk institusional dari kerja sama pemerintah dan swasta yang berdasar pada sasaran awal mereka, bekerja terhadap sebuah target bersama, yang mana kedua pihak tersebut menerima risiko investasi yang berdasar pada kesepakatan awal dari pembagian pendapatan dan biaya. Pengertian kerja sama pihak swasta menurut *United Kingdom Foreign & Commonwealth Office* (2013:5) merupakan perjanjian kontrak antara sebuah badan politik dan sebuah entitas swasta, yang mana akan dibagi aset dan kemampuan dari tiap pihak dalam mengoperasikan sebuah fasilitas atau jasa, dalam periode waktu yang cukup panjang, yaitu 20-30 tahun atau lebih.

Secara teori menurut Utama (2010:146) inti dari Kerja sama Pemerintah Swasta adalah keterkaitan/sinergi yang berkelanjutan (kontrak kerja sama jangka panjang) dalam pembangunan proyek untuk meningkatkan pelayanan umum (pelayanan publik), antara :

1. Pemerintah atau pemerintah daerah selaku regulator;
2. Perbankan/konsorsium selaku penyandang dana; dan

3. Pihak Swasta/BUMN/BUMD selaku *Special Purpose Company* (SPC) yang bertanggungjawab atas pelaksanaan suatu proyek mulai dari desain, konstruksi, pemeliharaan dan operasional.

II.2.2.2. Manfaat Kerja Sama Pemerintah Swasta

Berdasarkan pengalaman di dunia Internasional, kehadiran Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan yang lebih baik dari pelayanan tradisional, karena pihak swasta diharapkan mampu memperoleh tambahan pendapatan pada masa operasional sehingga subsidi pemerintah dapat dikurangi, selanjutnya pemerintah berperan sebagai regulator yang memfokuskan perannya dalam rencana program pelayanan dan *monitoring* akibat dari adanya pelimpahan pelayanan publik/*public service* kepada pihak swasta.

Secara umum pelaksanaan KPS memiliki manfaat sebagai upaya untuk mengatasi kebutuhan sarana dan prasarana dalam pelayanan publik yang tidak bisa dipenuhi oleh pemerintah, dalam hal ini yang menjadi sasaran utama adalah kemitraan yang bisa membawa manfaat bagi masyarakat, pemerintah dan swasta. Bagi masyarakat, kemitraan yang dilakukan adalah bentuk partisipasi yang memberi peluang penyerapan tenaga kerja, media pembelajaran dan juga alih teknologi. Bagi pemerintah dan swasta, kemitraan merupakan bentuk penghematan biaya (melalui penyatuan jasa-jasa pelayanan, pembagian risiko dimana swasta ikut menanggung risiko), peningkatan standart pelayanan (melalui inovasi, peningkatan pendapatan, penyediaan jasa layanan baru) (Nurmadinah, 2012:43).

II.2.3. Karakteristik Kerja Sama Pemerintah Swasta

Grimsey dan Lewis (2004) membagi karakteristik Kerja sama Pihak Swasta atau yang lebih dikenal dengan *Public Private Partnership* (PPP) menjadi karakteristik umum dan karakteristik khusus. Karakteristik umumnya adalah:

1. Adanya Partisipan

Partisipan disini adalah pihak-pihak yang terkait dalam PPP dimana pihak –pihak tersebut adalah pihak pemerintah dan pihak swasta. Semua pihak yang terkait PPP harus mempunyai komitmen dalam kerja sama berjalan lancar.

2. Sumber Daya

Setiap pihak dalam PPP harus memiliki suatu keterampilan tertentu yang bermanfaat dalam hubungan kerja sama, sehingga kerja sama menjadi menguntungkan pihak-pihak yang terlibat.

3. Hubungan

Hubungan menjadi sesuatu hal yang harus dijaga. Hal ini mengingat waktu pelaksanaan kerja sama yang berlangsung memakan waktu yang lama.

4. Kontinuitas

Kontrak kerja sama didasari oleh peraturan maupun kepastian bagi para mitra dalam kerja sama. Hal ini memungkinkan pihak yang terlibat untuk membuat keputusan berdasarkan kesepakatan bersama untuk tentang prioritas, tujuan kebijakan dan kepercayaan.

Sedangkan karakteristik khusus PPP menurut Grimsey dan Lewis (2004):

1. Jenis

Kemitraan diciptakan untuk tujuan kebijakan-kebijakan formulasi, penetapan prioritas dan mengkoordinasi organisasi dari berbagai sektor. Perhatian utama terletak pada layanan yang berdasar aset dan ketentuan layanan kontrak jangka panjang yang berkaitan dengan sosial dan infrastruktur maupun ekonomi.

2. Fokus pada Layanan

Fokus pada layanan dalam hal ini berupa pelayanan yang diterima oleh pemerintah. Pada kemitraan, pemerintah membayar untuk pelayanan yang diberikan oleh pihak swasta, yang direalisasikan melalui kepemilikan infrastruktur menjadi milik swasta maupun infrastruktur yang disewakan sebagai bagian dari layanan.

3. Biaya Keseluruhan

Dalam PPP ada kesempatan untuk integrasi lengkap dibawah satu pihak mulai dari desain hingga operasional.

4. Inovasi

PPP difokuskan pada spesifikasi, hasil dan kesempatan untuk peningkatan dari pihak-pihak terkait dan memberikan solusi yang inovatif untuk pemenuhan kebutuhan dalam proyek.

5. Alokasi Risiko

Alokasi risiko dibutuhkan agar kerja sama lebih menguntungkan kedua belah pihak. Pemerintah biasanya menahan risiko dalam kepemilikan dan pengoperasian.

Pada penelitian ini, seluruh kriteria umum digunakan dalam Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) untuk pengembangan Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan. Kriteria umum tersebut berupa partisipan, sumber daya, hubungan dan kontinuitas. Alasan kenapa seluruh kriteria umum digunakan adalah : terdapat keterlibatan swasta dalam wujud adanya partisipan, masing-masing aktor dalam kerja sama berperan sesuai dengan kapasitasnya, dan kerja sama ini dilakukan sesuai dengan kontrak yang telah disepakati. Sedangkan pada kriteria khusus, semua kriteria khusus juga digunakan untuk pengembangan Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan. Alasan kenapa seluruh kriteria khusus digunakan adalah : upaya pengembangan bandara menggunakan KPS merupakan hal yang baru di Indonesia sehingga jenis kemitraan menjadi hal yang menentukan dalam upaya peningkatan pelayanan publik, risiko yang harus ditanggung, dan biaya yang dikeluarkan.

II.2.4. Bentuk Kerja Sama Pemerintah Swasta

Bentuk Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) dimulai dari keberadaan teori kemitraan. Menurut Sulistiyan (2004:129) kemitraan dilihat dari perspektif etimologis diadaptasi dari kata *partnership* dan berakar dari kata *partner*. *Partner* dapat diterjemahkan sebagai pasangan, jodoh dan sekutu sedangkan *partnership* diterjemahkan sebagai persekutuan atau perkongsian.

Dalam pelaksanaannya kemitraan memiliki prinsip-prinsip yang harus dilaksanakan. Menurut Wibisono (2007:103) prinsip-prinsip dalam pelaksanaan kemitraan adalah:

a. Kesetaraan

Dalam pelaksanaan kemitraan, pendekatannya bukan *top-down* atau *bottom-up*, bukan juga hubungan yang berdasarkan kekuasaan, namun hubungan yang saling menghormati, saling menghargai dan saling percaya. Kesetaraan meliputi adanya penghargaan, kewajiban dan ikatan.

b. Transparansi

Transparansi diperlukan untuk menghindari rasa saling curiga antara mitra kerja. Meliputi transparansi pengelolaan informasi dan transformasi pengelolaan keuangan.

c. Saling menguntungkan

Suatu kemitraan harus membawa manfaat bagi semua pihak yang terlibat.

Pelaksanaan kemitraan akan membentuk beberapa pola kemitraan. Menurut Sulistiyani (2004:130-131) yang terilhami oleh fenomena biologis kehidupan organisme yang kemudian dibedakan menjadi berikut:

1. Kemitraan semu

Kemitraan semu adalah persekutuan antara dua pihak atau lebih, tetapi kerja sama ini tidak dilakukan secara seimbang. Bahkan salah satu pihak tidak memahami dengan benar apa makna persekutuan yang dilakukan, dan untuk tujuan apa semua dilakukan serta disepakati.

2. Kemitraan mutualistik

Kemitraan mutualistik adalah persekutuan dua pihak atau lebih yang sama-sama menyadari aspek pentingnya melakukan sebuah kemitraan, yaitu saling memberikan manfaat dan mendapatkan manfaat lebih, sehingga mencapai tujuan secara optimal.

3. Kemitraan konjugasi

Kemitraan konjugasi adalah kemitraan yang melakukan upaya tukar-menukar materi yang dimiliki. Selanjutnya setelah tukar-menukar materi, masing-masing pihak dapat hidup terpisah satu sama lain. Berdasarkan analogi tersebut, maka beberapa pihak atau lebih dapat melakukan kemitraan konjugasi untuk dapat meningkatkan kemampuan masing-masing.

Pada Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) yang merupakan perwujudan dari kemitraan antara pemerintah dan swasta. Terdapat beberapa bentuk yang menjadi *role model*. Menurut Siregar (2004: 276) Kerja sama Pihak Swasta (KPS) memiliki bentuk antara lain :

1. *Built-Operate-Transfer* (BOT)

BOT adalah pemanfaatan tanah dan atau bangunan milik pemerintah daerah oleh pihak ketiga dengan cara pihak ketiga membangun bangunan siap pakai dan atau menyediakan, menambah sarana lain berikut fasilitas diatas tanah dan atau bangunan tersebut dan mendayagukannya selama dalam waktu tertentu untuk kemudian dalam jangka waktu berakhir menyerahkan kembali tanah dan bangunan dan atau sarana lain berikut

fasilitasnya tersebut beserta pendayagunaan pada daerah, serta membayar kontribusi sejumlah uang atas pemanfaatannya yang besarnya ditetapkan sesuai dengan kesepakatan.

2. *Built-Transfer-Operate* (BTO)

BTO adalah pemanfaatan tanah dan atau bangunan milik pemerintah daerah, yang oleh pihak ketiga dibangun bangunan siap pakai dan atau menyediakan, menambah sarana lain berikut fasilitas diatas tanah dan atau bangunan tersebut dan setelah selesai pembangunannya diserahkan kepada daerah untuk kemudian pemerintah daerah menyerahkan kembali kepada pihak ketiga untuk didayagunakan selama jangka waktu tertentu, dan atas pemanfaatannya tersebut pihak ketiga dikenakan kontribusi sejumlah uang yang besarnya ditetapkan sesuai kesepakatan.

3. *Built-Transfer* (BT)

Built Transfer adalah perikatan antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga dengan ketentuan tanah milik pemerintah daerah, pihak ketiga membangun dan membiayai sampai dengan selesai, setelah pembangunan selesai pihak ketiga menyerahkan kepada pemerintah daerah dan pemerintah daerah membayar pembangunannya.

4. Kerja Sama Operasi (KSO)

Kerja sama Operasi adalah perikatan antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga, pemerintah daerah menyediakan barang daerah dan pihak ketiga menanamkan modal yang dimilikinya dalam salah satu usaha, selanjutnya kedua belah pihak secara bersama-sama atau bergantian

mengelola manajemen dan proses operasionalnya, keuntungan dibagi sesuai dengan besarnya sharing masing-masing.

Sementara itu, *International Monetary Fund* (2004) menetapkan tiga kategori besar dalam bentuk-bentuk PPP yang sudah diterapkan di berbagai negara. Pertama: pada proses PPP terdapat sebagian tahapan yang dilakukan oleh pemerintah dan sebagian swasta. Bahkan pada tahapan pekerjaan yang dilakukan sepenuhnya oleh pihak swasta. Kedua: diperbolehkannya mekanisme kepemilikan yang sifatnya sementara maupun tetap dari pemerintahan dan swasta. Ketiga: pemerintah masih dominan memiliki aset dan menyerahkan ke pihak swasta untuk mengoperasikan dalam jangka waktu lama.

Tabel 3. Bentuk-Bentuk *Public Private Partnership*

Bentuk-Bentuk	Prinsip-Prinsip Umum
• <i>Build-Own-Operate</i> (BOO) • <i>Build-Develop-Operate</i> (BDO) • <i>Design-Construct-Manage-Finance</i> (DCMF)	Sektor swasta mendesain, membangun, memiliki, mengembangkan, dan mengelola sebuah aset tanpa persetujuan transfer kepemilikan ke pemerintah.
• <i>Buy-Build-Operate</i> (BBO) • <i>Lease-Develop-Operate</i> (LDO) • <i>Wrap-Around-Addition</i> (WAA)	Sektor swasta membeli atau menyewa aset dari pemerintah, memperbaiki, memodernisasi, dan atau meningkatkan kapasitasnya dan mengoperasikan aset, sekali lagi tidak perlu pengakuan kembali transfer ke pemerintah.
• <i>Build-Operate-Transfer</i> (BOT) • <i>Build-Own-Operate-Transfer</i> (BOOT) • <i>Build-Rent-Own-Transfer</i> (BROT) • <i>Build-Lease-Operate-Transfer</i> (BLOT) • <i>Build-Transfer-Operate</i> (BTO)	Sektor swasta mendesain, dan membangun aset, serta mengoperasikannya, dan mentransfer ke pemerintah ketika proyek selesai. Pihak swasta yang bermitra dapat membeli atau menyewa aset dari pemerintah.

(Sumber : IMF, 2004)

Utama (2010:147) menyatakan bentuk kerja sama dalam KPS dapat berupa:

1. BOT (*Built, Operate, Transfer*), swasta membangun, mengoperasikan fasilitas dan mengembalikannya ke pemerintah setelah masa konsesi/kontrak berakhir.
2. BTO (*Built, Transfer, Operate*), swasta membangun, menyerahkan asetnya ke pemerintah dan mengoperasikan fasilitas sampai masa konsesi/kontrak berakhir.
3. ROT (*Rehabilitate, Operate, Transfer*), swasta memperbaiki, mengoperasikan fasilitas dan mengembalikannya ke pemerintah setelah masa konsesi/kontrak berakhir.
4. BOO (*Build, Own, Operate*), swasta membangun, swasta merupakan pemilik fasilitas dan mengoperasikannya.
5. O & M (*Operation and Maintenance*), untuk kasus khusus, pemerintah membangun, swasta mengoperasikan dan memelihara.

Asikin (2013:59-61) menambahkan beberapa bentuk kerja sama dalam KPS yaitu:

1. *Built, Operate, Transfer* (BOT), setelah membangun proyek tersebut pihak swasta kemudian berhak mengelola proyek tersebut dalam waktu tertentu, dan dengan pengoperasian tersebut pihak swasta memperoleh keuntungan dan setelah jangka waktu yang telah ditentukan kemudian proyek diserahkan kepada pihak swasta tanpa memperoleh pembayaran dari pemerintah.
2. *Built, Transfer, Operate* (BTO), perjanjian antara pemerintah dan swasta dengan syarat sebagai berikut: (1) pemerintah daerah memiliki aset/tanah;

(2) pihak ketiga membangun di atas tanah pemerintah daerah; (3) setelah pembangunan pihak ketiga menyerahkan pembangunan kepada pemerintah daerah; (4) pihak ketiga mengelola bangunan tersebut selama kerja sama; (5) pihak ketiga memberikan imbalan berupa uang atau bangunan lain kepada pemerintah daerah sesuai kesepakatan; (6) risiko selama masa kerja sama ditanggung oleh pihak ketiga; (7) setelah berakhirnya kerja sama, tanah dan bangunan tersebut diserahkan kembali kepada pemerintah daerah.

3. *Rehabilitate, Operate, Transfer* (ROT), kerja sama ini memiliki syarat yang harus dipenuhi, sebagai berikut: (1) pemerintah daerah memiliki aset/ tanah dan bangunan; (2) pihak ketiga memiliki modal untuk merehabilitasi bangunan; (3) pihak ketiga memiliki mengelola bangunan selama kerja sama; (4) hasil pengelolaan seluruhnya menjadi hak pihak ketiga; (5) pihak ketiga tidak boleh mengagunkan bangunan; (6) jangka waktu kerja sama ditetapkan maksimal lima tahun; (7) setelah masa berakhirnya kerja sama, tanah dan bangunan diserahkan kepada pemerintah daerah dalam keadaan baik.
4. *Built and Transfer* (BT), adalah suatu perjanjian dimana kedudukan kontraktor hanya membangun proyek tersebut, setelah selesai dibangunnya proyek tersebut, maka proyek yang bersangkutan diserahkan kembali pada pihak *bowler* tanpa hak kontraktor untuk mengelola/memungut hasil dari proyek tersebut.
5. *Built, Operate, Leasehold, Transfer* (BOLT) adalah perjanjian antara pemerintah dengan pihak swasta dengan syarat, sebagai berikut :

(1) pemerintah daerah memiliki aset; (2) pihak ketiga membangun diatas tanah milik pemerintah daerah; (3) pihak ketiga mengelola dan mengoperasikan dengan menyewakan kepada pihak lain atau kepada pemerintah daerah itu sendiri; (4) pihak ketiga memberikan kontribusi dari hasil sewa kepada pemerintah daerah yang besarnya ditetapkan sesuai kesepakatan; (5) jangka waktu kerja sama sesuai kesepakatan bersama; (6) setelah berakhirnya kerja sama pihak ketiga menyerahkan seluruh bangunan kepada pemerintah daerah.

6. *Rehabilitate, Operate, Leasehold, Transfer* (ROLT) adalah kerja sama antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga, dengan syarat sebagai berikut: (1) pemerintah daerah memiliki aset/ tanah dan bangunan; (2) pihak ketiga memiliki modal untuk merehabilitasi bangunan; (3) pihak ketiga mengelola dan mengoperasikan dengan menyewa dari pemerintah daerah untuk disewakan lagi pada pihak lain atau dipakai sendiri; (4) pihak ketiga memberikan kontribusi dari hasil sewa kepada pemerintah daerah yang besarnya ditetapkan sesuai kesepakatan; (5) pihak ketiga menanggung biaya pemeliharaan dan asuransi; (6) risiko kerja sama sesuai kesepakatan.

7. *Built, Transfer, Leasehold* (BTL) adalah kerja sama antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga dengan ketentuan; (1) pemerintah daerah memiliki aset (tanah); (2) pihak ketiga membangun atas tanah pemerintah; (3) pihak ketiga menyerahkan pada pemerintah daerah setelah selesai; (4) pihak ketiga mengelola, mengoperasikan bangunan dengan menyewakan pada orang lain; (5) pihak ketiga memberikan kontribusi kepada

pemerintah daerah dari hasil sewa tersebut yang besarnya sesuai kesepakatan; (6) pihak ketiga menanggung biaya pemeliharaan; (7) risiko selama masa kerja sama ditanggung pihak ketiga.

Pada upaya pengembangan Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan digunakan 3 (tiga) bentuk Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) yaitu berupa, BOT (*Built, Operate, Transfer*), BTO (*Built, Transfer, Operate*), dan BT (*Built, Transfer*). Tiga bentuk ini dipilih karena ini merupakan bentuk Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) yang paling sering digunakan untuk pembangunan infrastruktur di Indonesia. Bentuk-bentuk ini dianggap sebagai salah satu solusi pembangunan infrastruktur yang mampu mengurangi penggunaan dana publik dan juga memiliki risiko lebih rendah bagi pemerintah.

II.2.5. Siklus Kerja Sama Pemerintah Swasta (KPS)

Siklus kerja sama pemerintah dan swasta merupakan tahapan-tahapan yang harus dilalui proyek infrastruktur yang ditawarkan pemerintah, agar dapat dikerjasamakan dengan pihak swasta. Siklus ini diatur dalam Perpres Nomor 67 Tahun 2005, yang kemudian diubah menjadi Perpres Nomor 13 Tahun 2010. Siklus kerja sama pemerintah dan swasta menurut Adji (2010:38-39) terdiri atas lima tahapan :

1. Identifikasi dan seleksi proyek, melakukan analisis kebutuhan dan proses penetapan proyek yang dilakukan.

2. Studi kelayakan yang bertujuan untuk melihat kelayakan finansial maupun ekonomi, pemilihan bentuk KPS, pengujian, serta penetapan untuk dapat dilelangkan.
3. Proses lelang dan tender. Tahapan ini dilakukan dengan penyiapan dokumen lelang, penetapan cara evaluasi, pembentukan panitia lelang, proses lelang, evaluasi lelang hingga penetapan calon pemenang.
4. Tahapan negosiasi. Pada tahap ini pemerintah membentuk tim negosiasi untuk menegosiasikan draft perjanjian, negosiasi alokasi risiko, penetapan pemenang serta keputusan akhir pembiayaan.
5. Manajemen kontrak. Prosesnya mulai dari konstruksi, pembentukan komisi bersama, operasi, *monitoring*, dan jika ada pengalihan di akhir masa konsesi.

II.2.6. Kriteria Pemilihan Proyek Kerja Sama Pemerintah Swasta

Menurut Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Nomor 4 Tahun 2010 tentang Panduan Umum Pelaksanaan Kerja sama Pemerintah, Penetapan Proyek Kerja sama dilakukan Melalui Analisis Multi Kriteria, dengan kriteria sekurang-kurangnya meliputi :

- Kejelasan deskripsi proyek
- Hambatan untuk memperoleh akses terhadap sumber daya penting bagi pelaksanaan proyek
- Kejelasan hasil proyek
- Dampak sosial dan lingkungan yang mampu untuk dikelola dan dikendalikan

- Potensi permintaan yang berkelanjutan
- Potensi kemudahan pengadaan tanah dan pemukiman kembali
- Tingkat kemampuan pemerintah untuk memberikan dukungan pemerintah
- Kesiapan aspek kelembagaan
- Proyek masuk dalam prioritas strategis dan/atau perencanaan pemerintah

Kriteria diatas merupakan kriteria umum yang dapat digunakan seluruh sektor infrastruktur, untuk sektor udara ada beberapa kriteria yang harus disesuaikan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2012 tentang Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup Bandar Udara disebutkan bahwa pembangunan dan pengembangan bandar udara harus mempertimbangkan:

- Kebutuhan jasa angkutan udara
- Pengembangan pariwisata
- Pengembangan potensi ekonomi daerah dan nasional
- Keterpaduan intermoda dan multimoda
- Kepentingan nasional
- Keterpaduan jaringan rute angkutan udara
- Pelestarian lingkungan

Untuk melakukan Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) terdapat berbagai permasalahan yang harus dihadapi, mulai dari faktor-faktor positif dan faktor-faktor negatif. Faktor-faktor yang dianggap positif antara lain: teknologi, solusi anggaran, transfer risiko dan efisiensi pembiayaan sektor publik. Untuk faktor yang dianggap negatif yaitu ekonomi biaya tinggi dan kurangnya pengalaman

membuat kerja sama pemerintah swasta menjadi kurang menarik (Hubudi & Umar, 2010:130).

Pada upaya pengembangan Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan menggunakan Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) digunakan kajian empiris lapangan yang menjadi dasar pemilihan ketiga kriteria dalam KPS. Ke-tiga kriteria tersebut adalah : aspek risiko, aspek pasar dan aspek ekonomi.

II.2.6.1. Aspek Risiko

Risiko didefinisikan sebagai besarnya prospek dari hasil yang tidak disukai/penyimpangan atas deviasi standar (Keown dkk, 2000). Pada pelaksanaan proyek KPS, salah satu kunci suksesnya adalah alokasi risiko yang tepat. Secara garis besar, IMF (2004) menggolongkan risiko proyek KPS dalam lima jenis risiko, yakni:

1. Risiko konstruksi yang berkaitan dengan masalah desain konstruksi, kenaikan biaya konstruksi, dan keterlambatan proyek.
2. Risiko finansial yang berkaitan dengan perbedaan suku bunga, nilai tukar, maupun faktor-faktor lain yang mempengaruhi biaya keuangan.
3. Risiko kinerja yang berhubungan dengan ketersediaan sebuah aset, kontinuitas, dan kualitas jasa yang disediakan.
4. Risiko permintaan yang berkaitan dengan kebutuhan jasa layanan pada saat pelaksanaan.
5. Risiko nilai residual yang berkaitan dengan nilai aset pada pasar yang akan datang.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38 Tahun 2006, tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur, mengemukakan adanya tiga risiko dalam KPS:

1. Risiko Politik

Risiko ini ditimbulkan oleh kebijakan/tindakan keputusan sepihak dari pemerintah atau negara, yang secara langsung dan signifikan berdampak pada kerugian finansial badan usaha, yang meliputi risiko pengambilalihan kepemilikan aset, risiko perubahan peraturan perundang-undangan, risiko pembatasan konversi mata uang, dan larangan penyimpanan dana.

2. Risiko Kinerja Proyek

Risiko ini berkaitan dengan risiko pelaksanaan proyek, antara lain risiko lokasi dan risiko operasional. Risiko lokasi menyangkut keterlambatan pengadaan tanah maupun kenaikan harga tanah. Risiko operasional menyangkut keterlambatan penetapan pengoperasian, keterlambatan penyesuaian tarif, pembatalan penyesuaian tarif atau penetapan tarif awal yang lebih rendah daripada yang diperjanjikan.

3. Risiko Permintaan

Risiko permintaan adalah risiko yang timbul akibat lebih dari rendahnya permintaan atas barang dan jasa yang dihasilkan oleh proyek kerja sama dibandingkan dengan yang diperjanjikan.

Secara teori, risiko-risiko tersebut dapat diberlakukan, namun masing-masing jenis infrastruktur memiliki pola risiko yang berbeda-beda. Dalam upaya pengembangan Bandara Radin Inten II Lampung Selatan, aspek risiko yang

dipelajari meliputi risiko politik, risiko peluang proyek dan risiko aturan hukum.

II.2.6.2. Aspek Pasar

Pasar menurut Kotler (2002:73) memiliki beberapa definisi, antara lain:

1. Dalam pengertian aslinya, pasar adalah suatu tempat fisik di mana pembeli dan penjual berkumpul untuk mempertukarkan barang dan jasa.
2. Bagi seorang ekonom, pasar mengandung arti semua pembeli dan penjual, yang menjual dan melakukan transaksi atas barang/jasa tertentu. Dalam hal ini para ekonom memang lebih tertarik akan struktur, tingkah laku dan kinerja dari masing-masing pasar ini.
3. Bagi seorang pemasar, pasar adalah himpunan dari semua pembeli nyata dan pembeli potensial dari pada suatu produk.

Menurut Umar (2005:31) aspek pasar merupakan salah satu aspek penting dalam kelayakan rencana suatu usaha. Jika pasar yang dituju tidak jelas, prospek usaha ke depan pun tidak jelas, maka risiko kegagalan menjadi besar. Dalam upaya pengembangan Bandara Radin Inten II Lampung Selatan, keberadaan aspek pasar merujuk permintaan dan penawaran yang terjadi di bandara. Hal ini dilihat melalui keberadaan penumpang dan kargo. Selanjutnya jika dikaitkan dengan definisi pasar sebagai tempat, maka hal lain yang dianggap penting dalam aspek pasar adalah aksesibilitas dan daya saing. Jadi, pada upaya pengembangan Bandara Radin Inten II Lampung Selatan, aspek pasar yang dipelajari meliputi *demand*, daya saing dan aksesibilitas.

II.2.6.3. Aspek Ekonomi

Pada Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS), aspek ekonomi yang dimaksud adalah merujuk pada pendanaan pelaksanaan KPS. Pendanaan menjadi hal yang sangat penting, mengingat besarnya biaya yang harus dikeluarkan dalam pelaksanaan KPS.

Keadaan ekonomi yang baik akan memiliki peran dalam mendukung infrastruktur, begitupun sebaliknya. Infrastruktur memiliki peran dalam mendukung daya saing ekonomi global. Peran infrastruktur dalam mendukung daya saing ekonomi dilakukan melalui penyediaan jaringan distribusi. Pada jaringan distribusi, terdapat peranan jaringan transportasi, komunikasi dan informatika yang mampu menghubungkan sumber-sumber produksi, pasar dan konsumen.

Salah satu infrastruktur yang perlu dilakukan pembangunan dan pengembangan adalah sarana transportasi. Salah satu sarana transportasi yang saat ini terus berkembang dan sangat mempengaruhi pengembangan ekonomi suatu negara adalah transportasi udara yang didukung dengan infrastruktur bandar udara dan mampu melayani kegiatan penerbangan. Pembangunan bandara akan memberikan dampak terhadap perubahan aspek ekonomi. Perubahan yang terjadi akan memberikan perkembangan terhadap sektor-sektor lainnya seperti perdagangan dan jasa, industri dan kegiatan ekonomi lainnya. Kegiatan ini akan membawa pengaruh positif, misalnya terjadi negosiasi dan perjanjian perdagangan, pengiriman barang-barang perdagangan, dan akan diikuti oleh peningkatan kegiatan produktif dalam sektor-sektor primer (pertanian), sekunder (industri), dan tersier dan jasa (perdagangan, perbankan, dan lainnya).

Peningkatan kegiatan produktif akan mendorong peningkatan perekonomian, baik nasional maupun regional dan lokal (Adisasmita, 2012:34-35). Pembangunan dan pengembangan bandar udara memiliki beberapa dampak terhadap perekonomian yaitu: pendapatan daerah yang meningkat, terbukanya lapangan kerja baru, terciptanya kemudahan aksesibilitas pariwisata dan mempercepat pembangunan (Indah & Ma'rif, 2013:7).

Pada skema Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) aspek ekonomi dapat berupa kemampuan finansial yang kompetitif (modal) yang akan memberikan peluang yang cukup signifikan bagi pelaksanaan kegiatan mulai dari prastudi kelayakan proyek, teknologi dan manajemen pengelolaan. Jadi, pada upaya pengembangan Bandara Radin Inten II Lampung Selatan, aspek ekonomi yang dipelajari meliputi modal, teknologi dan manajemen.

II.3. Infrastruktur

Infrastruktur memiliki arti yang bermacam-macam, tetapi secara umum dipahami sebagai produk fisik. Pengertian infrastruktur menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008 : 554) adalah segala sesuatu yang merupakan penunjang terselenggaranya suatu proses (usaha, pembangunan, proyek, dan lain lain).

Pengertian infrastruktur merujuk pada sistem fisik dalam menyediakan transportasi, pengairan, drainase, bangunan-bangunan gedung dan fasilitas publik lain seperti listrik, telekomunikasi, air bersih dan sebagainya, yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dalam lingkup sosial dan ekonomi (Muhammad, 2004). Menurut *The World Bank* (2004) membagi infrastruktur menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu :

1. Infrastruktur ekonomi, merupakan infrastruktur fisik yang diperlukan untuk menunjang aktivitas ekonomi, meliputi *public utilities* (tenaga, telekomunikasi, air, sanitasi, gas), *public work* (jalan, bendungan, kanal, irigasi dan drainase) dan sektor transportasi (jalan, rel, pelabuhan, lapangan terbang dan sebagainya).
2. Infrastruktur sosial, meliputi pendidikan, kesehatan, perumahan dan rekreasi.
3. Infrastruktur administrasi, meliputi penegakan hukum, kontrol administrasi dan koordinasi.

Keberadaan Infrastruktur yang efektif, efisien, dan berkelanjutan merupakan roda penggerak pertumbuhan dan pemerataan perekonomian jika dilaksanakan secara terbuka, adil dan dapat dipertanggungjawabkan. Fungsi infrastruktur sebagai roda penggerak pertumbuhan ekonomi ditunjukkan pada peran transportasi yang memungkinkan orang, barang dan jasa diangkut dari satu tempat ke tempat yang lain. Peranan yang penting dari infrastruktur ini sangat penting, baik dalam proses produksi maupun dalam menunjang distribusi komoditi ekonomi dan ekspor.

II.4. Tinjauan Kebandarudaraan

II.4.1. Sejarah Kebandarudaraan

Pada masa awal penerbangan, bandar udara hanyalah sebuah tanah lapang berumput yang dapat didarati pesawat dari arah mana saja. Di masa selanjutnya, bandar udara mulai dibangun permanen seiring meningkatnya penggunaan dan mulai terlihat seperti sekarang. Setelah perang, bandar udara mulai menambahkan fasilitas untuk melayani penumpang. Sekarang bandar udara bukan hanya tempat untuk naik dan turun pesawat. Dalam perkembangannya, berbagai fasilitas ditambahkan seperti toko-toko, restoran, pusat kebugaran dan butik-butik merek ternama apalagi di bandar udara-bandar udara baru (Setiani, 2015:26).

II.4.2. Definisi Bandar Udara

Bandar udara adalah kawasan di daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu yang digunakan sebagai tempat pesawat udara mendarat dan lepas landas, naik turun pesawat, bongkar muat barang, dan tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan dan keamanan penerbangan serta fasilitas pokok dan fasilitas penunjang lainnya³.

Menurut Annex 14 dari *International Civil Aviation Organization*, bandar udara merupakan area tertentu di daratan atau perairan (termasuk bangunan, instalasi dan peralatan) yang diperuntukkan baik secara keseluruhan atau sebagian untuk kedatangan, keberangkatan dan pergerakan pesawat.

³ <http://hubud.dephub.go.id>

II.4.3. Peran Bandar Udara

Bandar udara menurut Setiani (2015:27) memiliki peranan penting sebagai berikut:

- a. Simpul dalam jaringan transportasi udara yang digambarkan sebagai titik lokasi bandar udara yang menjadi pertemuan beberapa jaringan dan rute penerbangan sesuai hierarki bandar udara.
- b. Pintu gerbang kegiatan perekonomian dalam upaya pemerataan pembangunan, pertumbuhan dan stabilitas ekonomi serta keselarasan pembangunan nasional dan pembangunan daerah yang digambarkan sebagai lokasi dan wilayah di sekitar bandar udara yang menjadi pintu masuk dan keluar kegiatan perekonomian.
- c. Tempat kegiatan alih moda transportasi, dalam bentuk interkoneksi antar moda pada simpul transportasi guna memenuhi tuntutan peningkatan kualitas pelayanan yang terpadu dan berkesinambungan yang digambarkan sebagai tempat perpindahan moda transportasi udara ke moda transportasi lain atau sebaliknya.
- d. Pendorong dan penunjang kegiatan industri, perdagangan dan/atau pariwisata dalam menggerakkan dinamika pembangunan nasional, serta keterpaduan dengan sektor pembangunan lainnya, digambarkan sebagai lokasi bandar udara yang memudahkan transportasi udara pada wilayah di sekitarnya.
- e. Pembuka isolasi daerah, digambarkan dengan lokasi bandar udara yang dapat membuka daerah terisolir karena kondisi geografis dan/atau karena sulitnya moda transportasi lain.

- f. Pengembangan daerah perbatasan, digambarkan dengan lokasi bandar udara yang memperhatikan tingkat prioritas pengembangan daerah perbatasan Negara Kesatuan Republik Indonesia di kepulauan dan/atau daratan.
- g. Penanganan bencana, digambarkan dengan lokasi bandar udara yang memperhatikan kemudahan transportasi udara untuk penanganan bencana pada wilayah sekitarnya.
- h. Prasarana memperkuat wawasan nusantara dan kedaulatan negara, digambarkan dengan titik-titik lokasi bandar udara yang dihubungkan dengan jaringan dan rute penerbangan yang mempersatukan wilayah dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

II.4.4. Pembangunan Bandar Udara

Menurut Setiani (2015:27) bandar udara sebagai bangunan gedung dengan fungsi khusus, pembangunannya wajib memperhatikan ketentuan keselamatan dan keamanan penerbangan, mutu pelayanan jasa kebandarudaraan, kelestarian lingkungan serta keterpaduan intermoda dan multimoda. Izin mendirikan bangunan bandar udara ditetapkan pemerintah setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah. Izin diterbitkan setelah memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Bukti kepemilikan dan/atau penguasaan lahan
- b. Rekomendasi yang diberikan oleh instansi terkait terhadap utilitas dan aksesibilitas dan penyelenggaraan bandar udara
- c. Bukti penetapan lokasi bandar udara

- d. Rancangan teknik terinci fasilitas pokok bandar udara
- e. Kelestarian lingkungan

II.4.5. Komponen Bandar Udara

Bandar udara memiliki berbagai komponen yang membentuk suatu sistem dengan adanya keterkaitan didalamnya. Keterkaitan ini menuntut sinergitas dalam setiap komponen untuk mendukung keberhasilan kerja dari bandar udara tersebut. Pada bandar udara sendiri, terdiri atas dua unsur yaitu:

1. Sisi Udara (*Air Side*)

Sisi Udara adalah bagian dari prasarana yang melayani kegiatan pesawat terbang di darat maupun di udara yang merupakan daerah yang selalu dibawah kontrol bandar udara.

Komponen sisi udara adalah:

a. Landasan Pacu (*Runway*)

Runway adalah wilayah berbentuk persegi panjang di atas lapangan terbang yang digunakan untuk pendaratan dan lepas landas pesawat.

b. Pelataran Parkir Pesawat (*Apron*)

Apron adalah tempat parkir pesawat yang dekat dengan bangunan terminal.

c. Landas Hubung (*Taxiway*)

Taxiway adalah penghubung *Runway* dan *Apron*.

2. Sisi Darat (*Land Side*)

Sisi darat merupakan bagian dari prasarana yang berhubungan dengan penumpang dan barang di darat, mulai dari kedatangan pengguna jasa transportasi udara di bandar udara sampai akan siap naik pesawat terbang di bangunan terminal.

Komponen sisi darat adalah:

a. Terminal Bandar Udara (*Concourse*)

Terminal bandar udara merupakan pusat urusan penumpang yang datang atau pergi.

b. Parkir Kendaraan

Tempat parkir penumpang dan pengantar/penjemput termasuk taxi.

c. Penjualan Tiket

Tempat penjualan tiket adalah tempat penjualan tiket yang berada di terminal.

d. *ATC Tower (Air Traffic Control)*

ATC merupakan menara khusus pemantau yang dilengkapi *radio control* dan radar.

e. Tempat Pertokoan

Tempat pertokoan berfungsi sebagai tempat berbelanja oleh-oleh atau sekedar jalan-jalan.

II. 5. Keadaan Umum Daerah Penelitian

II.5.1. Keadaan Bandara Radin Inten II Lampung Selatan

Nama Bandara Radin Inten II Lampung Selatan ditetapkan sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KP 1327 Tahun 2013 pada tanggal 30 Desember 2013. Perubahan nama ini disebabkan lokasi Bandar Udara Radin Inten II berada di wilayah Kecamatan Natar, Kabupaten Lampung Selatan, yang berlokasi 28 km dari pusat Kota Bandar Lampung. Bandara ini merupakan bandara umum terbesar yang ada di Provinsi Lampung, termasuk dalam kategori domestik *airport*, dengan fasilitas keselamatan penerbangan yang memadai untuk Bandara Kelas I (satu).

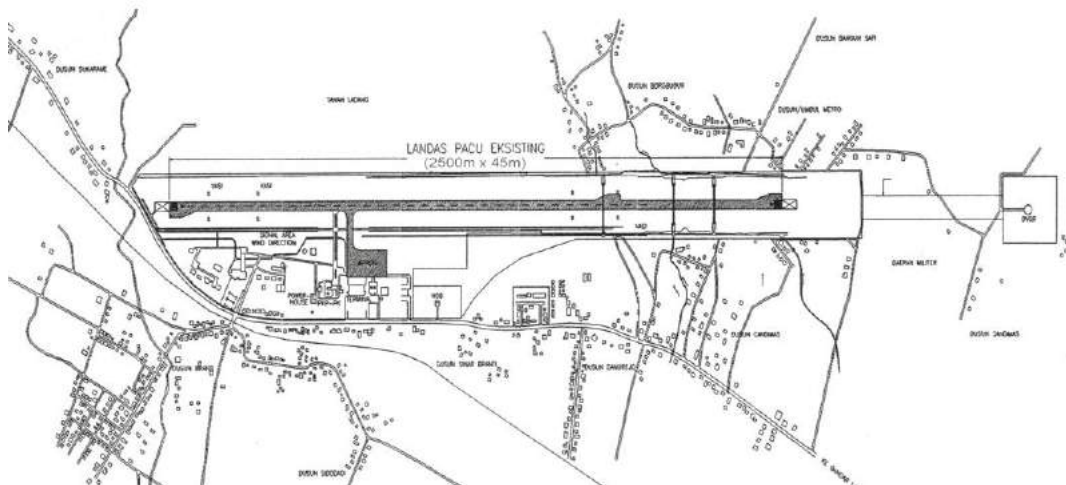


Gambar 6. *Layout* Bandara Radin Inten II Lampung Selatan.

(Sumber : UPT Bandara Radin Inten II, 2015)

Nama Bandara	:	Radin Inten II
Milik/Pengelola	:	Direktorat Jenderal Perhubungan Udara
Sertifikat Operasi Bandara	:	Adm.OC/025/2005
Reference Point/ Coordinate		
Atitude	:	05°14' 25.77" S
Longitude	:	105°10' 31.97" E
Elevasi	:	283 Feet (MSL)
Air Traffic Services (ATS)	:	ADC
Kemampuan Operasi	:	Boeing 737 – Series
Jam Operasi	:	23.00 – 11.00 UTC

Dalam upaya pengembangan bandara sebagai salah satu pintu gerbang lalu lintas udara di Provinsi Lampung, sejak tahun anggaran 1996/1997 dilaksanakan perpanjangan landasan pacu (*runway*) dari 1.850 m menjadi 2.000 m. Pembangunan ini diteruskan kembali pada Tahun 2008/2009, dimana penambahan panjang kembali dilakukan sehingga panjang keseluruhan *runway* sebesar 2.500 meter dan mampu didarati oleh pesawat sejenis B 737 dengan kapasitas penuh.



(Sumber : UPT Bandara Radin Inten II, 2015)

Sementara ini rute penerbangan dari dan ke Bandara Radin Inten II Lampung Selatan adalah sebagai berikut : Bandara Internasional Soekarno-Hatta, Batam, Palembang, Bandung, Semarang, Yogyakarta dan Bandara Pekon Serai. Dari semua rute tersebut, lalu lintas udara yang cukup banyak frekuensi penerbangan dan penumpangnya adalah Jakarta dan Batam. Rute lainnya relatif masih belum banyak. Walaupun dilihat dari *load factor* nya menunjukkan angka diatas 60 %. Artinya penerbangan yang ada sekarang masih cukup menguntungkan bagi *airlines*. Frekuensi penerbangan dari Lampung menunjukkan tidak semua rute dilayani setiap hari. Rute yang belum dilayani setiap hari adalah Bandung, Semarang, Yogyakarta dan Pekon Serai. Rute yang dilayani setiap hari adalah Jakarta, Batam dan Palembang.

II.5.2. Fasilitas Bandara Radin Inten II Lampung Selatan

II.5.2.1. Fasilitas Sisi Udara

A. Landas Pacu /Runway 14 – 32

Landas pacu (*runway*) yang ada saat ini untuk menunjang operasi penerbangan memiliki data teknis sebagai berikut :

- a. Panjang *Runway* : 2.500 meter
- b. Lebar *Runway* : 45 meter
- c. Klasifikasi Operasi : I (Ditjen. Perhubungan Udara)

B. Taxiway

Taxiway merupakan fasilitas penghubung antara landas pacu/ *runway* dengan *apron* dan digunakan untuk melayani pesawat yang akan menuju dan

meninggalkan *apron*. Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan hanya memiliki satu buah *taxiway* dan pada tahun 2010 sedang dilaksanakan pembangunan *taxiway* lainnya bersamaan dengan perluasan fasilitas *apron*.

Adapun data teknis *taxiway* adalah sebagai berikut :

- a. Panjang *Taxiway* : 130 meter
- b. Lebar *Taxiway* : 23 meter

C. *Apron*

Apron merupakan tempat parkir pesawat dalam keperluan bongkar-muat penumpang maupun barang. Bandara Udara Radin Inten II Lampung Selatan, saat ini mempunyai satu buah *apron*, dengan data teknis sebagai berikut :

- a. Panjang *Apron* : 192 meter
- b. Lebar *Apron* : 80 meter

II.5.2.2. Fasilitas Sisi Darat

Fasilitas sisi darat Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan antara lain adalah bangunan terminal penumpang dan barang (kargo), bangunan umum dan tempat parkir kendaraan termasuk fasilitasnya. Fasilitas sisi darat berfungsi untuk melaksanakan kegiatan operasional di darat. Kegiatan ini meliputi kegiatan penanganan arus penumpang dan barang, penanganan arus lalu lintas dan sebagainya.

A. Bangunan Terminal Penumpang dan Kargo

Bangunan terminal merupakan tempat terjadinya sistem sirkulasi untuk mengatur gerakan arus penumpang dan barang yang terjadi dalam terminal agar arus tersebut dapat berjalan tertib dan lancar.

1) Terminal Penumpang Domestik

Bangunan terminal penumpang domestik mempunyai ukuran luas gedung 3.709 m², kondisi struktural masih baik dan terdiri dari dua lantai. Fasilitas gedung terminal domestik eksisting terdiri dari:

- a. Ruang tunggu dengan jumlah lantai sebanyak 2 lantai masing-masing luasnya 320 m² (lantai 1) dan 1.032 m² (lantai 2) dengan 756 kursi tunggu.
- b. *Bagage Conveyor* sebanyak 2 buah, masing-masing bertipe O dan Linear.

2) Terminal VIP

Bangunan terminal VIP terletak sekitar 100 meter bersebelahan dengan terminal penumpang domestik, luas bangunan 307 m². Bangunan VIP diperuntukkan bagi tamu kehormatan dan pejabat daerah Provinsi Lampung dan tidak diperuntukkan umum sehingga memiliki tingkat pengamanan yang tinggi.

3) Terminal Cargo

Bangunan *cargo* seluas 528 m² yang beroperasi sejak tahun 1993 memiliki kondisi cukup baik dan terletak dekat dengan bangunan terminal penumpang domestik.

B. Kompleks Bangunan Operasi dan Administrasi

Kompleks Bangunan Operasi dan Administrasi dijabarkan dalam tabel dibawah ini:

Tabel 5. Kondisi Bangunan Operasi dan Administrasi Bandara Radin Inten II Lampung Selatan

No.	Jenis Bangunan	Tipe Bangunan	Kondisi	Luas (m ²)
1.	Kantor bandara	Permanen	Baik	628
2.	<i>Tower</i> (5 lantai)	Permanen	Baik	125
3.	Gedung PKP-PK	Permanen	Baik	492
4.	<i>Power House</i>	Permanen	Baik	498
5.	Gedung CCR	Permanen	Baik	48
6.	Gedung NDB	Permanen	Baik	40
7.	<i>TX Station</i>	Permanen	Baik	70
8.	<i>Workshop/AAB</i>	Permanen	Baik	300
9.	Gedung DVOR/DME	Permanen	Baik	50
10.	Rumah Pompa Air	Permanen	Baik	24
11.	Pos Keamanan	Permanen	Baik	15
12.	<i>Operasional Housing</i>	Permanen	Baik	2.606

(Sumber : UPT Bandara Radin Inten II, 2015)

II.6. Teori Pengambilan Keputusan

II.6.1. Definisi Pengambilan Keputusan

Keputusan adalah perihal yang berkaitan dengan putusan atau segala putusan yang telah ditetapkan (KBBI, 2008). Pengertian pengambilan keputusan menurut Salusu (2004), pengambilan keputusan adalah proses memilih alternatif-alternatif bagaimana cara bertindak dengan metode efisien sesuai dengan situasi. Menurut Suryadi dan Ramdhani (1998) pengambilan keputusan pada dasarnya merupakan bentuk pemilihan dari berbagai alternatif tindakan yang mungkin dipilih, yang prosesnya melalui mekanisme tertentu, dengan harapan akan menghasilkan sebuah keputusan yang terbaik. Adapun faktor-faktor yang berperan dalam pengambilan keputusan adalah kognisi, motif dan sikap. Kognisi

berhubungan dengan perihal berfikir, mempertimbangkan dan mengamati. Motif berkaitan dengan dorongan, keinginan dan hasrat. Kecenderungan untuk bereaksi terhadap sesuatu berkaitan dengan sikap.

II.6.2. Tahapan Pengambilan Keputusan

Tahapan dalam pengambilan keputusan dibagi menjadi lima tahapan menurut Janis dan Mann (1987), yaitu :

a. Menilai informasi baru

Individu yang dihadapkan pada suatu informasi atau kejadian yang menarik perhatiannya akan membuat dirinya tidak nyaman, akan cenderung menggunakan suatu sikap yang tidak memperdulikan serangkaian kegiatan yang diikuti untuk mendapatkan kepuasan dalam dirinya sendiri. Informasi tersebut menghasilkan krisis sementara jika individu memulai untuk menimbang kebijakan untuk melanjutkan masalah. Pada tahap individu mulai merasa tidak nyaman berada dalam kondisi tertentu dan menyadari adanya kesempatan dan tantangan untuk berubah. Individu mulai memahami tantangan serta apa manfaat tantangan tersebut bagi dirinya. Pemahaman yang baik akan tantangan yang dihadapi penting, agar pengambil keputusan terhindar dari asumsi-asumsi yang salah atau sikap terlalu memandang remeh masalah yang kompleks.

b. Melihat alternatif-alternatif yang ada

Pada tahap ini individu mulai menerima permasalahan yang dimulai dengan mencari pilihan-pilihan tindakan yang dilakukan dalam memorinya, mencari saran

dan informasi dari orang lain mengenai bagaimana cara untuk mengatasi masalah tersebut. Individu biasanya mencari saran dari apa yang diketahui orang yang ia kenal baik dan menjadi lebih perhatian pada informasi yang berkaitan pada media massa. Individu lebih menaruh perhatian pada rekomendasi berupa saran-saran untuk menyelesaikan permasalahan, meskipun saran tersebut tidak sesuai dengan keyakinannya sekarang ini.

c. Mempertimbangkan alternatif

Individu pada tahap ini menuju pada analisis dan evaluasi yang lebih dalam dengan berfokus pada sisi positif dan negatif pada tiap alternatif yang tersedia, sampai ia merasa yakin untuk memilih satu alternatif yang sesuai dengan tujuannya. Secara umum tahap ini, ditandai dengan keragu-raguan dimana individu tidak lagi merasa puas dengan tindakan atau tindakan terdahulu namun juga belum berkomitmen pada alternatif baru. Ketika ia mencapai titik yakin bahwa ia tahu dimana pilihan terbaik, dia biasanya akan tetap terus responsif terhadap informasi baru.

d. Membuat komitmen

Setelah memutuskan, individu akan mengambil sebuah perencanaan tindakan tertentu untuk dilaksanakannya keputusan tersebut, pengambil keputusan mulai memikirkan cara untuk mengimplementasikannya dan menyampaikan keinginannya tersebut kepada orang lain. Disamping itu, individu juga mempersiapkan argumen-argumen yang akan mendukung pilihannya tersebut khususnya bila individu berhadapan dengan orang-orang yang menentang

keputusannya tersebut. Hal ini disebabkan pengambil keputusan menyadari bahwa cepat atau lambat orang-orang pada jaringan sosialnya akan terkena dampaknya seperti keluarga atau teman akan mengetahui tentang keputusan tersebut.

e. Bertahan meskipun ada *feedback* negatif

Banyak keputusan memasuki periode *honeymoon*, dimana pengambil keputusan menjadi sangat bahagia dengan pilihan yang ia ambil dan menggunakannya tanpa rasa cemas. Tahapan kelima ini menjadi setara dengan tahapan pertama, dalam rasa dimana masing-masing kejadian atau komunikasi yang tidak diinginkan membangun *negative feedback*, yang merupakan sebuah permasalahan potensial untuk mengambil kebijakan yang baru. Tahap kelima menjadi berbeda dengan tahap pertama dalam kejadian ketika sebuah masalah sangat berpengaruh atau sangat kuat dan memberikan respon positif pada pertanyaan pertama, fokus pada resiko serius ketika tidak dibuat perubahan, pengambil keputusan hanya tergoncang sesaat meskipun permasalahan lebih ia pilih diselesaikan dengan keputusan sebelumnya.

II.7. Penelitian Terdahulu

Guna memperkaya penelitian ini, penting untuk mengetahui dan mengkomparasi dengan penelitian-penelitian serupa sebelumnya. Penelitian terdahulu yang diambil diharapkan dapat memberikan suatu perspektif umum bagi rencana penelitian ini, baik dari segi teori maupun hasil penelitian. Adapun penelitian terdahulu yang disajikan berupa penelitian yang berkaitan dengan pengembangan bandar udara dan kerja sama pemerintah swasta.

Penelitian yang pertama adalah tesis yang berjudul “Analisis Pemilihan Proyek Pengembangan Bandara UPT dengan Skema KPS” oleh Fitri Nurmadinah tahun 2012. Tujuan penelitian ini adalah mengetahui urutan prioritas bandara UPT yang dapat dikerjasamakan dengan swasta dan bandara UPT yang dinyatakan layak secara finansial. Pendekatan dalam penelitian ini adalah kualitatif menggunakan metode AHP (*Analytical Hierarchy Process*). Kriteria yang digunakan dalam analisis AHP adalah aspek ekonomi wilayah, aspek pasar, aspek risiko, aspek kesesuaian dengan program pemerintah dan aspek aksesibilitas. Hasil analisis menunjukkan bahwa terdapat tiga bandara UPT yang dapat dikerjasamakan dengan swasta dan layak secara finansial yaitu, Bandara Radin Inten II Lampung Selatan, Bandara Fatmawati Soekarno Bengkulu, dan Bandara Haluoleo Kendari. Persamaan penelitian ini dengan peneliti adalah pendekatan yang digunakan dalam penelitian yaitu menggunakan metode AHP (*Analytical Hierarchy Process*) dan skema KPS (Kerja sama Pemerintah Swasta). Perbedaan penelitian ini dengan peneliti adalah, penelitian ini membahas tentang semua bandara UPT di Indonesia, sedangkan peneliti hanya membatasi pada bandara UPT Raden Inten II Lampung Selatan saja. Selain itu penelitian juga secara

lengkap membahas kelayakan finansial masing-masing bandara UPT untuk dapat melaksanakan skema KPS, sedangkan peneliti fokus pada bentuk KPS yang ideal untuk dilaksanakan pada bandara UPT Raden Inten II Lampung Selatan.

Tinjauan pustaka yang kedua adalah jurnal penelitian Dwinanta Utama tahun 2010 yang berjudul “Prinsip dan Strategi Penerapan *Public Private Partnership* dalam Penyediaan Infrastruktur Transportasi”. Penelitian ini bertujuan mengetahui peranan *public private partnership* dalam pembangunan infrastruktur transportasi dan melakukan identifikasi kendala-kendala dalam pelaksanaan proyek *public private partnership* infrastruktur transportasi. Pendekatan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa konsep *public private partnership* memiliki peranan penting dalam penyediaan infrastruktur transportasi, sedangkan kendala-kendala dalam pelaksanaan proyek *public private partnership* teridentifikasi berupa tahap persiapan (proposal yang kurang memenuhi standar, kurang detailnya studi kelayakan dan kurangnya analisis risiko investasi), aspek finansial (terbatasnya dukungan pemerintah dan kurangnya dana dalam pelaksanaan proyek), pelelangan proyek (kurangnya penawaran dari investor yang kredibel) dan implementasi (masalah pada pengadaan lahan, kurangnya sosialisasi proyek KPS dan regulasi terkait infrastruktur yang belum seluruhnya tersedia).

Persamaan penelitian ini dengan peneliti adalah pembahasan mengenai penerapan skema KPS atau *public private partnership* di Indonesia. Perbedaan penelitian ini dengan peneliti adalah, penelitian ini membahas mengenai skema *public private partnership* pada infrastruktur transportasi secara umum baik di

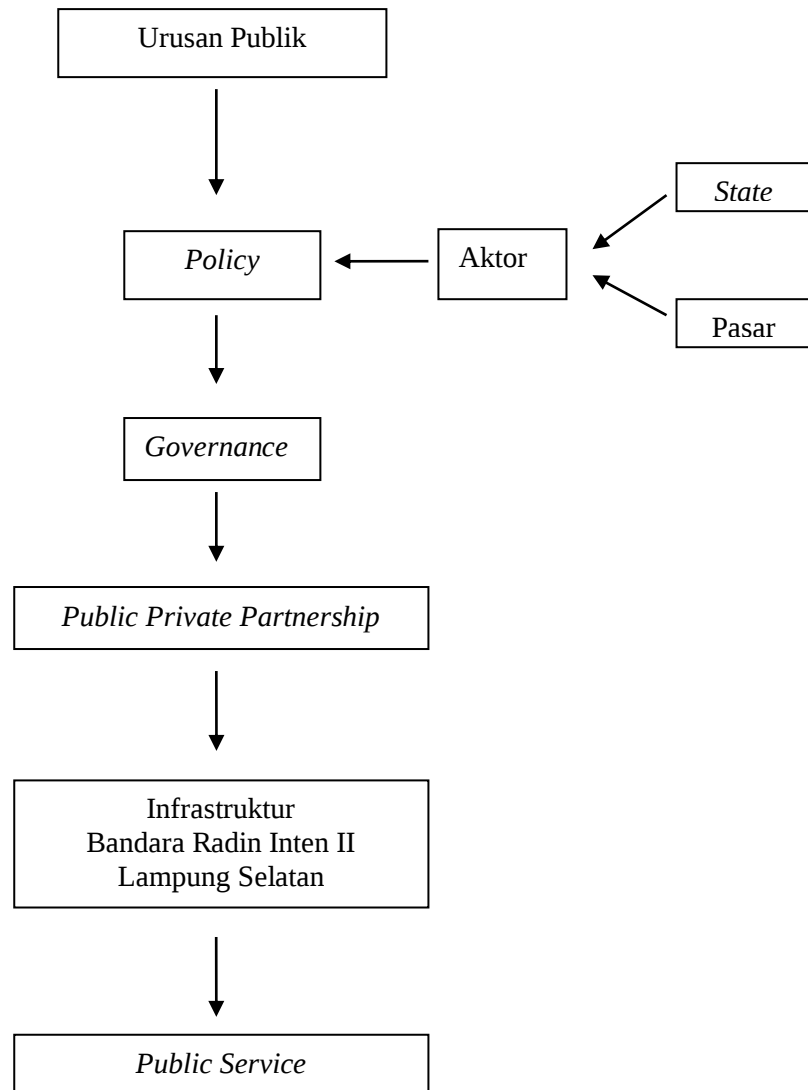
darat, laut ataupun udara. Sedangkan peneliti hanya membahas skema *public private partnership* pada transportasi udara saja khususnya pada bandar udara.

Tinjauan pustaka yang ketiga adalah jurnal transportasi pada tahun 2012 oleh Bambang Susantono dan Mohammed Ali Berawi dengan judul penelitian “Perkembangan Kebijakan Pembiayaan Infrastruktur Transportasi Berbasis Kerja sama Pemerintah Swasta di Indonesia”. Tujuan penelitian ini adalah membahas perkembangan kebijakan skema KPS di Indonesia dalam upaya menghasilkan *value for money* pada proyek pembangunan pada proyek pembangunan infrastruktur transportasi. Hasil penelitian ini adalah skema KPS (Kerja sama Pemerintah Swasta) diyakini sebagai alternatif pembiayaan pembangunan infrastruktur yang dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pembangunan.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan adalah membahas mengenai skema KPS (Kerja sama Pemerintah Swasta). Perbedaan penelitian ini adalah membahas mengenai kebijakan KPS (Kerja sama Pemerintah Swasta) sedangkan penelitian yang dilakukan lebih fokus pada bentuk KPS yang merupakan implementasi pelaksanaan KPS.

II.8. Kerangka Pemikiran dan Hipotesa

II.8.1. Kerangka Pemikiran



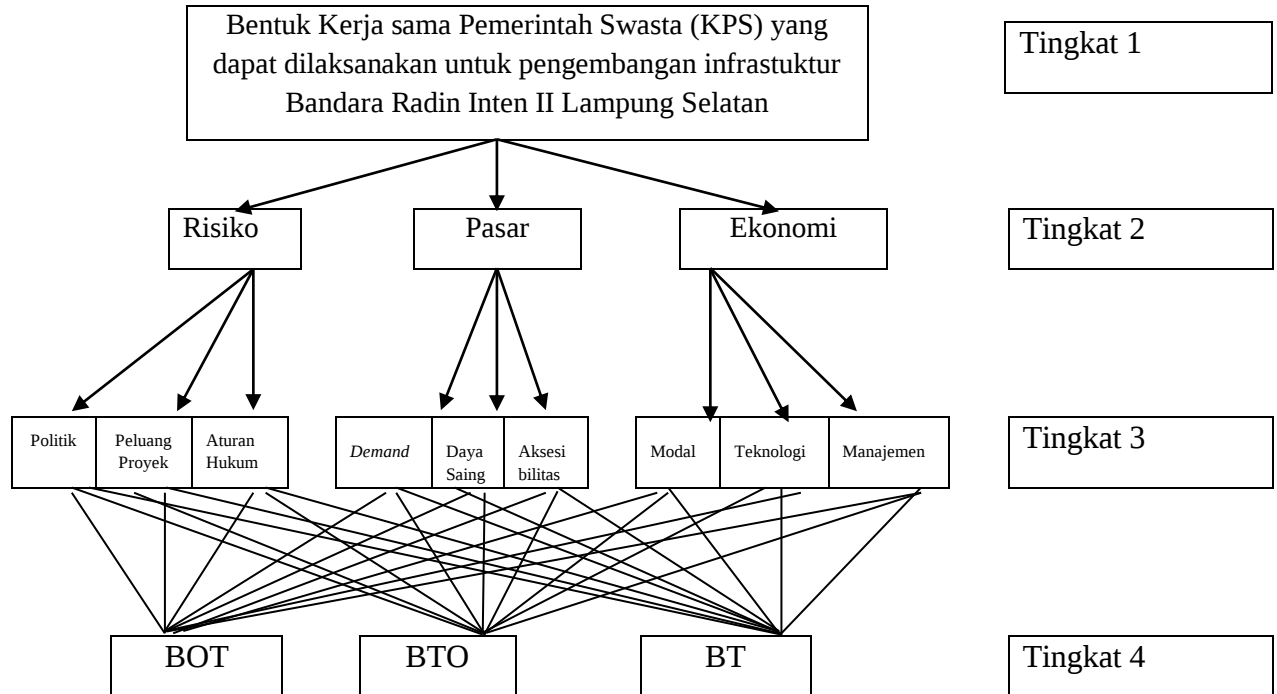
Gambar 8. Kerangka Pemikiran Penelitian.

II.8.2. Hipotesa

Penelitian ini dilakukan untuk memilih bentuk-bentuk Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) yang dapat dilakukan untuk pengembangan infrastruktur Bandara Radin Inten II Lampung Selatan dan faktor yang paling mempengaruhi pemilihan bentuk-bentuk Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS).

Hipotesis : Akan diperoleh daftar prioritas bentuk-bentuk Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) yang dapat dilakukan untuk pengembangan infrastruktur Bandara Radin Inten II Lampung Selatan dan faktor yang paling mempengaruhi pemilihan bentuk-bentuk Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS).

II.9. Struktur Hierarki Penelitian



Gambar 9. Struktur hierarki dalam AHP.

Keterangan:

- Tingkat 1 : *Goal* / Fokus adalah apa yang menjadi permasalahan yang ingin dipecahkan melalui AHP. Dalam hal ini yang ingin dipecahkan adalah bentuk KPS yang dapat dilaksanakan untuk pengembangan infrastruktur Bandara Radin Inten II Lampung Selatan.
- Tingkat 2 : Kriteria adalah hal-hal yang menjadi kriteria dari fokus. Pada gambar diatas, kriteria yang pilih adalah risiko, pasar dan ekonomi.
- Tingkat 3 : Sub kriteria adalah bagian dari kriteria. Peneliti mengambil tiga sub kriteria dari setiap kriteria yang ada:

1. Risiko, Kriteria risiko terdiri atas subkriteria politik, peluang proyek, dan aturan hukum
 2. Pasar, Kriteria pasar terdiri atas subkriteria *demand*, daya saing dan aksesibilitas.
 3. Ekonomi, Kriteria ekonomi terdiri atas subkriteria modal, teknologi dan manajemen
- d. Tingkat 4, Alternatif berupa bentuk-bentuk KPS yang dapat dilakukan di Bandara Radin Inten II Lampung Selatan

BAB III. METODOLOGI PENELITIAN

Untuk memperoleh hasil penelitian yang akurat mengenai bentuk Skema Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) yang sesuai dengan keberadaan Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan dan faktor yang paling mempengaruhi pemilihan bentuk KPS, maka diuraikan metodologi penelitian sebagai berikut.

III.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah jenis penelitian kualitatif. Menurut Bogdan dan Biklen (1992:21-22) penelitian kualitatif adalah salah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati. Pendekatan kualitatif diharapkan mampu menghasilkan uraian yang mendalam tentang ucapan, tulisan dan atau perilaku yang dapat diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat, dan atau organisasi tertentu dalam suatu konteks tertentu yang dikaji dari sudut pandang yang utuh, komprehensif dan holistik. Penelitian kualitatif bertujuan untuk mendapatkan pemahaman yang sifatnya umum terhadap kenyataan sosial dan perspektif partisipan. Pemahaman tersebut tidak ditentukan lebih dahulu, tetapi didapat setelah melakukan analisis terhadap kenyataan sosial yang menjadi fokus penelitian. Pada penelitian ini yang akan di deskriptifkan adalah bentuk-bentuk KPS yang dapat dilakukan dalam usaha pengembangan Bandara Radin Inten II Lampung Selatan.

III.2. Lokasi

Lokasi penelitian ini adalah Bandara Radin Inten II Lampung Selatan. Pemilihan lokasi pada Bandara Radin Inten II, dikarenakan bandara ini merupakan bandara umum terbesar di Provinsi Lampung. Sehingga usaha pengembangannya, diharapkan mampu mempercepat pembangunan ekonomi di Provinsi Lampung.

III.3. Sumber Data

Menurut Arikunto (2002 :133) penelitian kualitatif memiliki sumber data utama yang bersumber dari kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan yang bersumber dokumen dan lain-lain. Pembagian sumber data adalah sebagai berikut:

1. Data Primer

Sumber data primer adalah data yang diperoleh dengan cara menggali sumber asli secara langsung melalui responden. Data diperoleh melalui wawancara mendalam. Pada penelitian ini wawancara dilakukan terhadap pihak-pihak yang memahami mengenai bentuk skema Kerja sama Pihak Swasta (KPS) dan masalah transportasi.

2. Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh melalui sumber tidak langsung yang mampu memberikan tambahan serta penguatan terhadap data penelitian. Sumber data sekunder diperoleh dari studi literatur, penelitian terdahulu dan bahan pustaka lain yang relevan.

III.4. Informan

Narasumber pada penelitian ini direncanakan berjumlah 10 (sepuluh) orang. Penentuan narasumber dilakukan secara sengaja berdasarkan tingkat kepentingan, pengetahuan dan pengalaman mengenai bentuk skema Kerja sama Pihak Swasta (KPS) dan masalah transportasi. Terkait dengan penggunaan AHP dalam penelitian ini, kriteria utama pemilihan informan adalah orang-orang yang ekspert di bidang pengembangan infrastruktur bandar udara.

Tabel 6. Kriteria Informan

No	Kelompok Kriteria Narasumber	Kriteria	Jumlah (orang)
1.	Akademisi	Memiliki pengalaman mengenai masalah transportasi dan bentuk skema KPS	2
2.	Regulator	Memahami pelaksanaan peraturan dan kebijakan mengenai transportasi udara dan pelaksanaan KPS	3
3.	Operator	Memahami pelaksanaan peraturan dan kebijakan mengenai transportasi udara dan pelaksanaan KPS	1
4.	Pemerhati Masalah Transportasi	Memiliki pengetahuan mengenai masalah kebijakan transportasi dan bentuk skema KPS	2
5.	Pengguna Transportasi	Pengguna transportasi udara yang memiliki kartu keanggotaan maskapai penerbangan jenis silver- gold.	2
Jumlah Responden			10

III.5. Pengumpulan Data

Beberapa metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Wawancara

Wawancara merupakan alat *re-checking* atau pembuktian terhadap informasi atau keterangan yang diperoleh sebelumnya. Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian kualitatif adalah wawancara mendalam. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (*guide*) wawancara, di mana pewawancara dan informan terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama. Pada penelitian ini wawancara dilakukan melalui pertanyaan yang diberikan kepada narasumber dan dijawab secara lisan.

2. Kuesioner

Kuesioner adalah alat riset yang terdiri atas serangkaian pertanyaan tertulis, bertujuan mendapatkan tanggapan dari kelompok orang terpilih melalui daftar pernyataan. Pada penelitian ini, pengisian kuesioner akan dilakukan oleh narasumber sebagai responden.

3. Dokumen

Teknik pengumpulan data ini dilakukan melalui sejumlah besar fakta dan data tersimpan dalam bahan yang disebut dokumentasi. Sebagian besar data yang tersedia adalah berbentuk surat-surat, catatan, laporan dan sebagainya. Sifat utama data

ini tidak terbatas ruang dan waktu sehingga memberi peluang pada peneliti untuk mengetahui hal-hal yang terjadi dimasa silam. Pada pengumpulan data berupa dokumen, dapat dilakukan melalui membaca buku, jurnal dan literatur lainnya yang dianggap relevan.

III.6. Teknik Analisis Data

III.6.1. *Analitycal Hierarchy Process* (AHP)

III.6.1.1. Definisi *Analitycal Hierarchy Process* (AHP)

Metode AHP (*Analytic Hierarchy Process*) adalah metode pendukung keputusan yang akan menguraikan masalah multi faktor atau multi kriteria yang kompleks menjadi suatu hierarki. Metode AHP pada kenyataannya merupakan teknik untuk menyelesaikan masalah, AHP diperkenalkan oleh Thomas L. Saaty pada periode 1971-1975 ketika di *Wharton School*. Menurut Saaty (1993), hierarki didefinisikan menjadi suatu representasi dari sebuah permasalahan yang kompleks dalam suatu struktur multi level dimana level pertama adalah tujuan, yang diikuti level faktor, kriteria, sub kriteria, dan seterusnya ke bawah hingga level terakhir dari alternatif. Dengan hierarki suatu masalah kompleks dapat diuraikan menjadi kelompok-kelompoknya yang kemudian diatur menjadi suatu bentuk hierarki sehingga permasalahan menjadi terstruktur dan sistematis.

III.6.1.2. Prinsip Dasar *Analitycal Hierarchy Process* (AHP)

Pada kejadian-kejadian yang sifatnya fisik dapat digunakan skala ukuran seperti panjang (m), temperatur (°C), dan waktu (s). Sedangkan untuk masalah-masalah bersifat sosial, ekonomi dan politik, ada banyak variabel yang sulit diukur, dan seringkali terdapat bermacam-macam faktor yang memberi pengaruh terhadap

keberadaan suatu masalah. Bertolak dari kenyataan ini, maka diperlukan skala yang luwes yang disebut prioritas, yaitu ukuran abstrak yang berlaku untuk semua skala. Penentuan prioritas inilah yang akan dilakukan menggunakan AHP (Mulyono, 1996)

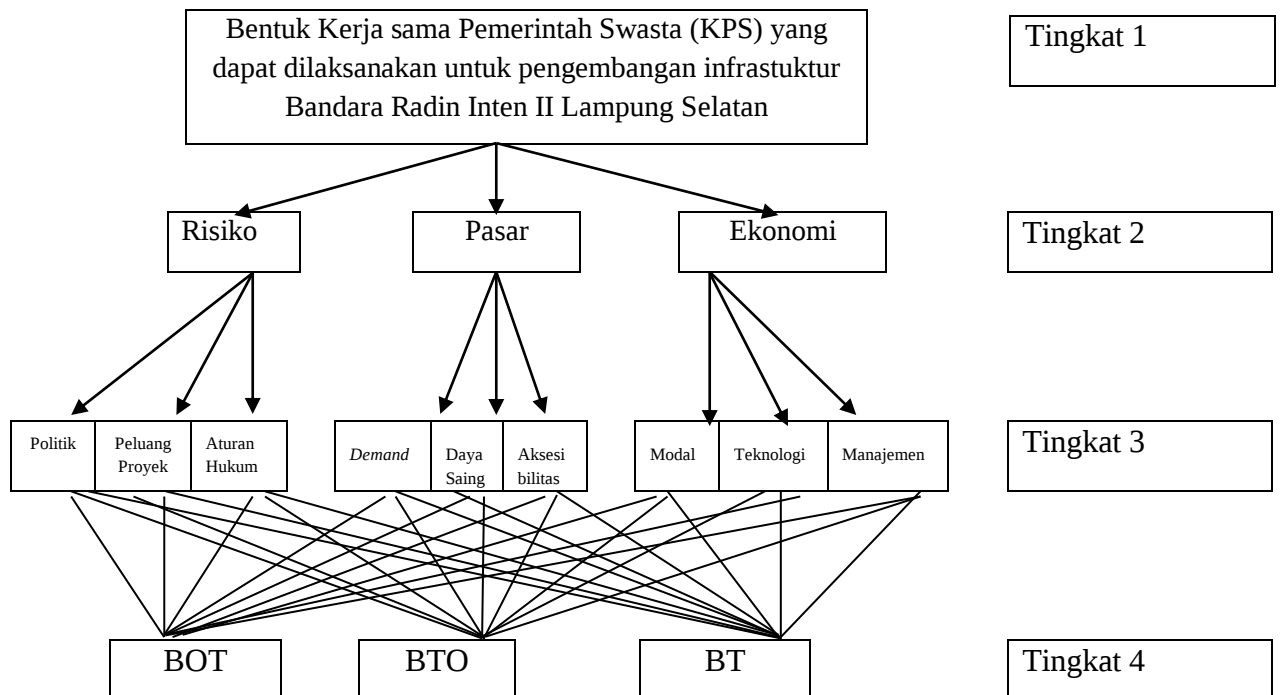
Dalam menyelesaikan permasalahan menggunakan AHP, terdapat prinsip-prinsip yang harus dipahami:

1. Dekomposisi (*Decomposition*)

Pengertian dekomposisi adalah memecahkan atau membagi problema yang utuh menjadi unsur-unsurnya ke bentuk hierarki proses pengambilan keputusan, dimana setiap unsur atau setiap elemen saling berhubungan. Untuk mendapatkan hasil yang akurat, pemecahan dilakukan terhadap unsur-unsur sampai tidak mungkin dilakukan pemecahan lebih lanjut, sehingga didapatkan beberapa tingkatan dari persoalan yang hendak dipecahkan. Struktur hierarki keputusan tersebut dapat dikategorikan sebagai *complete* dan *incomplete*. Suatu hierarki keputusan disebut *complete* jika semua elemen pada suatu tingkat memiliki hubungan terhadap semua elemen yang ada pada tingkat berikutnya. sementara hierarki keputusan *incomplete* kebalikan dari hierarki *complete*.

Bentuk struktur dekomposisi yakni:

Tingkat pertama	: Tujuan
Tingkat kedua	: Kriteria-kriteria
Tingkat ketiga	: Alternatif-alternatif



Gambar 10. Struktur hierarki dalam AHP.

2. Perbandingan Penilaian (*Comparative Judgements*)

Dengan prinsip ini akan dibangun perbandingan berpasangan dari semua elemen yang ada dengan tujuan menghasilkan skala kepentingan relatif dari elemen. Penilaian menghasilkan skala penilaian yang berupa angka. Perbandingan berpasangan dalam bentuk matriks jika dikombinasikan akan menghasilkan prioritas.

3. Sintesa Prioritas (*Synthesis of Priority*)

Sintesa prioritas dilakukan dengan mengalikan prioritas lokal dengan prioritas dari kriteria bersangkutan di level atasnya dan menambahkannya ke tiap elemen dalam level yang dipengaruhi kriteria. Hasilnya berupa gabungan atau dikenal dengan prioritas global yang kemudian digunakan untuk memboboti prioritas lokal dari elemen di level terendah sesuai dengan kriterianya.

4. Konsistensi Logis (*Logical Consistency*)

Konsistensi logis memiliki dua makna. Pertama adalah bahwa obyek-obyek yang serupa dapat dikelompokkan sesuai dengan keseragaman dan relevansi. Arti kedua adalah menyangkut tingkat hubungan antar objek-objek yang didasarkan pada kriteria tertentu.

III.6.1.3. Kelebihan Metode AHP

- Kesatuan (*unity*), AHP membuat permasalahan yang luas dan tidak terstruktur menjadi suatu model yang fleksibel dan mudah dipahami.
- Kompleksitas (*Complexitas*), AHP memecahkan permasalahan yang kompleks melalui pendekatan sistem dan pengintegrasian secara deduktif.
- Saling ketergantungan (*Inter dependence*), AHP dapat digunakan pada elemen – elemen sistem yang saling bebas dan tidak memerlukan hubungan linier.
- Struktur hierarki (*Hierarchy Structuring*), AHP mewakili pemikiran alamiah yang cenderung mengelompokkan elemen sistem ke level-level yang berada dari masing-masing level berisi elemen-elemen yang serupa.
- Pengukuran (*Measurement*), AHP menyediakan skala pengukuran dan metode untuk mendapatkan prioritas.

- Konsistensi (*Consistency*), AHP mempertimbangkan konsistensi logis dalam penilaian yang digunakan untuk menentukan prioritas.

III.6.1.4. Tahapan AHP

Dalam metode AHP dilakukan langkah-langkah sebagai berikut :

- Mendefinisikan masalah dan menentukan solusi yang diinginkan
 Dalam tahap ini ditentukan masalah yang akan dipecahkan secara jelas, detail dan mudah dipahami. Dari masalah yang ada ditentukan solusi yang mungkin cocok bagi masalah tersebut solusi dari masalah mungkin berjumlah lebih dari satu. Solusi tersebut nantinya akan dikembangkan lebih lanjut dalam tahap berikutnya.
- Membuat struktur hierarki yang diawali dengan tujuan utama
 Setelah menyusun tujuan utama sebagai level teratas, akan disusun level hierarki yang berada dibawahnya yaitu kriteria-kriteria yang cocok untuk mempertimbangkan atau menilai alternatif yang kita berikan dan menentukan alternatif tersebut. Tiap kriteria memiliki identitas yang berbeda-beda.
- Membuat matrik perbandingan berpasangan yang menggambarkan kontribusi relatif atau pengaruh setiap elemen terhadap tujuan atau kriteria yang setingkat diatasnya.
- Melakukan pendefinisian perbandingan berpasangan sehingga diperoleh jumlah penilaian seluruhnya.

Tabel 7. Skala Perbandingan Berpasangan

Intensitas Kepentingan	Definisi	Penjelasan
1	Kedua elemen sama pentingnya	Dua elemen menyumbangannya sama besar pada sifat itu
3	Elemen yang satu sedikit lebih penting ketimbang yang lainnya	Pengalaman atau pertimbangan sedikit menyokong satu elemen atas yang lainnya
5	Elemen yang satu esensial atau sangat penting ketimbang elemen yang lainnya	Pengalaman atau pertimbangan dengan kuat menyokong satu elemen atas elemen lainnya
7	Satu elemen jelas lebih penting dari elemen lainnya	Satu elemen dengan kuat disokong dan dominannya telah terlihat dalam praktek
9	Satu elemen mutlak lebih penting ketimbang elemen yang lainnya	Bukti yang menyokong elemen yang satu atas yang lain memiliki tingkat penegasan tertinggi yang mungkin menguatkan
2,4,6,8	Nilai-nilai di antara dua pertimbangan yang berdekatan	Kompromi diperlukan antara dua pertimbangan
kebalikan	Jika untuk aktivitas i mendapatkan satu angka bila dibandingkan dengan aktivitas j. Maka j mempunyai nilai kebalikan nya bila dibandingkan dengan i	

(Sumber : Saaty, 1991 : 85)

- Menghitung nilai eigen dan menguji konsistensinya
- Mengulangi langkah 3, 4 dan 5 pada setiap hierarki
- Menghitung vektor eigen dari setiap matriks perbandingan berpasangan
- Memeriksa konsistensi hierarki

BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

IV.I. HASIL

Pada penelitian dengan judul Kerja sama Pemerintah Swasta sebagai Upaya Pengembangan Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan dipilih 3 (tiga) kriteria yang dianggap penting yaitu kriteria ekonomi, risiko dan pasar. Untuk ketiga kriteria tersebut dilakukan perhitungan sebagai berikut:

Tabel 8. Matriks Perbandingan Berpasangan

	Ekonomi	Risiko	Pasar
Ekonomi	1	3	5
Risiko	0.333	1	3
Pasar	0.2	0.333	1
JUMLAH	1.533	4.333	9

Tabel 9. Matriks Nilai Kriteria

	Ekonomi	Risiko	Pasar	JUMLAH	PRIORITAS
Ekonomi	0.652	0.692	0.555	1.900	0.633
Risiko	0.217	0.230	0.333	0.781	0.260
Pasar	0.130	0.076	0.111	0.318	0.106

Tabel 10. Matriks Penjumlahan Tiap Baris

	Ekonomi	Risiko	Pasar	JUMLAH
Ekonomi	0.633	1.900	3.166	5.700
Risiko	0.086	0.260	0.781	1.128
Pasar	0.021	0.035	0.106	0.162

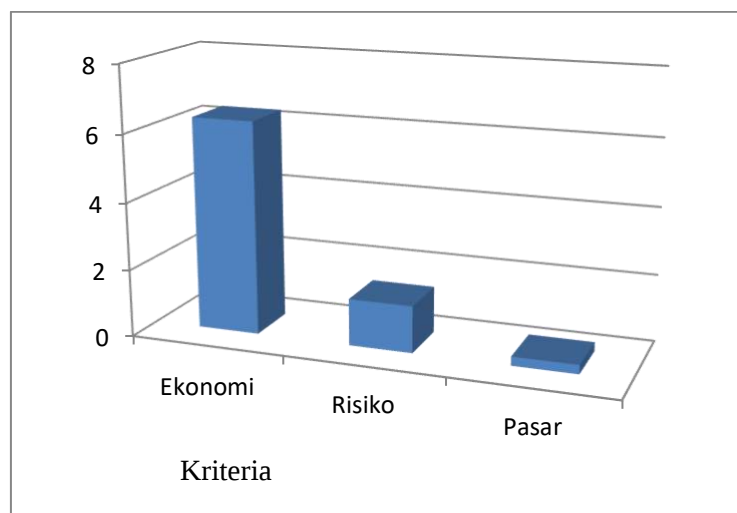
Tabel 11. Penghitungan Rasio Konsistensi

	JUMLAH	PRIORITAS	HASIL
Ekonomi	5.700	0.633	6.333
Risiko	1.128	0.260	1.389
Pasar	0.162	0.106	0.268
	Jumlah		7.991
	N		3

λ maks (jumlah/n)	2.663
CI ($\lambda_{maks}-n/n$)	-0.112
CR (CI/IR)	-0.193

Hasil CR < 0,1 maka hasil penghitungan dinyatakan benar

Berdasarkan hasil kriteria tersebut maka **kriteria ekonomi** dengan nilai tertinggi dibanding kriteria yang lain, merupakan **kriteria yang paling berpengaruh** dalam pengembangan Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan. Hasil tersebut dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 11. Kriteria-kriteria yang berpengaruh pada pengembangan Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan.

Pada masing masing kriteria yaitu ekonomi, risiko dan pasar terdapat masing masing subkriteria. Pada kriteria ekonomi terdapat subkriteria : modal, manajemen dan teknologi, sedangkan pada kriteria risiko terdapat subkriteria aturan hukum, politik dan peluang proyek dan pada kriteria pasar terdapat subkriteria aksesibilitas, daya saing dan *demand*. Pada masing masing kriteria dilakukan perhitungan sebagai berikut:

Tabel 12. Matriks Perbandingan Berpasangan Pada Kriteria Ekonomi

	Modal	Manajemen	Teknologi
Modal	1	3	5
Manajemen	0.333	1	3
Teknologi	0.2	0.333	1
JUMLAH	1.533	4.333	9

Tabel 13. Matriks Nilai Pada Kriteria Ekonomi

	Modal	Manajemen	Teknologi	JUMLAH	PRIORITAS	SUB PRIORITAS
Modal	0.652	0.692	0.555	1.900	0.633	1
Manajemen	0.217	0.230	0.333	0.781	0.260	0.411
Teknologi	0.130	0.076	0.111	0.318	0.106	0.167

Tabel 14. Matriks Penjumlahan Tiap Baris Pada Kriteria Ekonomi

	Modal	Manajemen	Teknologi	JUMLAH
Modal	0.633	1.900	3.166	5.700
Manajemen	0.086	0.260	0.781	1.128
Teknologi	0.021	0.035	0.106	0.162

Tabel 15. Penghitungan Rasio Konsistensi Pada Kriteria Ekonomi

	JUMLAH	PRIORITAS	HASIL
Modal	5.700	0.633	6.333
Manajemen	1.128	0.260	1.389
Teknologi	0.162	0.106	0.268
	Jumlah		7.991
	N		3

λ maks (jumlah/n)	2.663
CI ($\lambda_{maks}-n/n$)	-0.112
CR (CI/IR)	-0.193

Hasil CR < 0,1 maka hasil penghitungan dinyatakan benar

Berdasarkan hasil perhitungan, diperoleh hasil bahwa **subkriteria modal** menjadi **subkriteria yang paling berpengaruh** jika dibandingkan dengan manajemen dan teknologi.

Tabel 16. Matriks Perbandingan Berpasangan Pada Kriteria Risiko

	Aturan Hukum	Politik	Peluang Proyek
Aturan Hukum	1	3	5
Politik	0.333	1	3
Peluang Proyek	0.2	0.333	1
JUMLAH	1.533	4.333	9

Tabel 17. Matriks Nilai Pada Kriteria Risiko

	Aturan Hukum	Politik	Peluang Proyek	JUMLAH	PRIORITAS	SUB PRIORITAS
Aturan Hukum	0.652	0.692	0.555	1.900	0.633	1
Politik	0.217	0.230	0.333	0.781	0.260	0.411
Peluang Proyek	0.130	0.076	0.111	0.318	0.106	0.167

Tabel 18. Matriks Penjumlahan Tiap Baris Pada Kriteria Risiko

	Aturan Hukum	Politik	Peluang Proyek	JUMLAH
Aturan Hukum	0.633	1.900	3.166	5.700
Politik	0.086	0.260	0.781	1.128
Peluang Proyek	0.021	0.035	0.106	0.162

Tabel 19. Penghitungan Rasio Konsistensi Pada Kriteria Risiko

	JUMLAH	PRIORITAS	HASIL
Aturan Hukum	5.700	0.633	6.333
Politik	1.128	0.260	1.389
Peluang Proyek	0.162	0.106	0.268
Jumlah			7.991
n			3

λ maks (jumlah/n) 2.663
 CI (λ maks-n/n) -0.112
 CR (CI/IR) -0.193

Hasil CR < 0,1 maka hasil penghitungan dinyatakan benar

Berdasarkan hasil perhitungan, diperoleh hasil bahwa **subkriteria aturan hukum** menjadi **subkriteria yang paling berpengaruh** jika dibandingkan dengan politik dan peluang proyek

Tabel 20. Matriks Perbandingan Berpasangan Pada Kriteria Pasar

	<i>Demand</i>	Daya Saing	Aksesibilitas
<i>Demand</i>	1	3	5
Daya Saing	0.333	1	3
Aksesibilitas	0.2	0.333	1
JUMLAH	1.533	4.333	9

Tabel 21. Matriks Nilai Pada Kriteria Pasar

	<i>Demand</i>	Daya Saing	Aksesibilitas	JUMLAH	PRIORITAS	SUB PRIORITAS
<i>Demand</i>	0.652	0.692	0.555	1.900	0.633	1
Daya Saing	0.217	0.230	0.333	0.781	0.260	0.411
Aksesibilitas	0.130	0.076	0.111	0.318	0.106	0.167

Tabel 22. Matriks Penjumlahan Tiap Baris Pada Kriteria Pasar

	<i>Demand</i>	Daya Saing	Aksesibilitas	JUMLAH
<i>Demand</i>	0.633	1.900	3.166	5.700
Daya Saing	0.086	0.260	0.781	1.128
Aksesibilitas	0.021	0.035	0.106	0.162

Tabel 23. Penghitungan Rasio Konsistensi Pada Kriteria Pasar

	JUMLAH	PRIORITAS	HASIL
<i>Demand</i>	5.700	0.633	6.333
Daya Saing	1.128	0.260	1.389
Aksesibilitas	0.162	0.106	0.268

Jumlah 7.991

N 3

λ maks (jumlah/n) 2.663

CI ($\lambda_{maks}-n/n$) -0.112

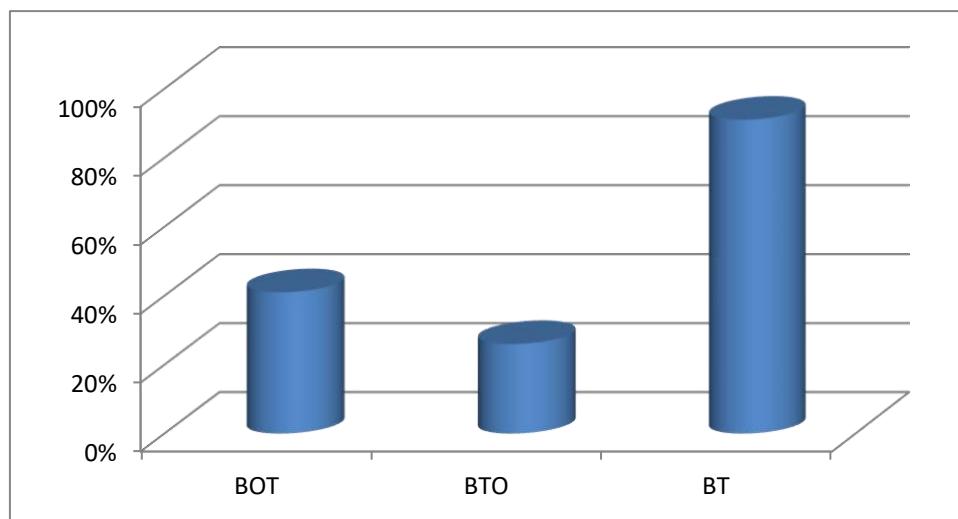
CR (CI/IR) -0.193

Hasil CR < 0,1 maka hasil penghitungan dinyatakan benar

Berdasarkan hasil perhitungan, diperoleh hasil bahwa **subkriteria *demand*** menjadi **subkriteria yang paling berpengaruh** jika dibandingkan dengan daya saing dan aksesibilitas. Sedangkan pada masing-masing alternatif bentuk KPS yang dipilih yaitu BOT, BTO dan BT, persentase yang diperoleh adalah sebagai berikut:

Tabel 24. Penghitungan Persentase Pada Masing-Masing Alternatif Bentuk KPS

Alternatif	Bentuk	Ekonomi	Risiko	Pasar	TOTAL NILAI	PERSENTASE
A1	BOT	0.260	0.107	0.043	0.411	41%
A2	BTO	0.106	0.043	0.106	0.255	26%
A3	BT	0.633	0.260	0.017	0.911	91%



Gambar 12. Persentase masing-masing alternatif KPS pada upaya pengembangan Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan.

Berdasarkan hasil perhitungan yang dilakukan, alternatif bentuk KPS berupa BT (*Built Transfer*) menjadi pilihan utama dibandingkan alternatif lainnya.

VI.2. PEMBAHASAN

Pelayanan publik merupakan hal yang berkaitan erat dengan pemerintah. Kaitan yang erat ini muncul karena pelayanan publik merupakan tugas wajib dari aparatur pemerintah selaku abdi masyarakat. Berdasarkan pengertian tersebut, pemerintah dalam melaksanakan tugasnya harus senantiasa melayani kepentingan masyarakat dan mentaati peraturan yang berlaku. Oleh karena itu, pelayanan publik menjadi hal yang mendasar bagi instansi pemerintah. Pelayanan publik menurut Roth (1926:1) didefinisikan sebagai layanan yang tersedia untuk masyarakat, baik secara umum ataupun secara khusus. Menurut Kurniawan (2005:6) pelayanan publik adalah pemberian pelayanan keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sedangkan menurut Sinambela dkk (2011:5) pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Pada kenyataannya penyelenggaraan pelayanan publik menjadi upaya negara memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara. Dasar hukum pelaksanaan pelayanan publik adalah Undang-Undang Dasar 1945. Pada Undang-Undang Dasar 1945, negara diamanatkan untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warganya demi kesejahteraannya, sehingga efektivitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan yang baik bagi aparatur negara, pemerintah membuat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang berisi definisi pelayanan publik. Pada

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, Pelayanan Publik didefinisikan sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Maksud diterapkannya peraturan ini adalah memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik di Indonesia adalah semua organ negara seperti Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten dan Kota).

Pada upaya penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan pemerintah, sebagian besar rakyat mengharapkan pelayanan publik yang mampu mengusung konsep *good governance* dengan baik. Konsep *good governance* dipilih sebagai isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan pelayanan publik saat ini. Konsep *good governance* muncul karena ketidakpuasan masyarakat pada kinerja pemerintahan yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik. Pada praktiknya, upaya penerapan *good governance* dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Menurut Maryam (2016:7) terdapat dua hal mendasar yang menjadi penyebab munculnya konsep *good governance* di Indonesia yaitu: a). tuntutan eksternal : pengaruh globalisasi memaksa kita menerapkan konsep *good governance*. Hal ini terlihat dalam interaksi yang dilakukan Indonesia dengan negara-negara donor yang menyoroti kondisi ekonomi dan politik dalam negeri Indonesia. Keadaan ini memaksa pemerintah menerapkan konsep *good governance* untuk memperoleh kepercayaan negara lain ; b). tuntutan internal : masyarakat melihat atau merasakan bahwa salah satu penyebab terjadinya krisis multi dimensional di Indonesia adalah terjadinya *use of power* yang terwujud dalam bentuk

KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Sehingga konsep *good governance* yang mengusung kesetaraan antara lembaga baik di pusat maupun daerah menawarkan adanya perubahan dan pembaharuan dalam pelaksanaan pelayanan publik dianggap sebagai konsep yang mampu mengatasi persoalan tersebut. Pada perkembangan pelaksanaan pelayanan publik, terdapat 3 (tiga) alasan mengapa pelayanan publik mampu mendorong praktik *good governance* : *Pertama*, perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh *stakeholders*, yaitu pemerintah, warga, dan sektor usaha. *Kedua*, pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur *governance* untuk dapat melakukan interaksi yang sangat intensif. *Ketiga*, nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* diterjemahkan secara lebih mudah dan nyata melalui pelayanan publik (Maryam, 2016:2).

Konsep *good governance* seperti yang diharapkan sebagian besar masyarakat sebenarnya bukanlah konsep yang baru. Istilah ini telah dikenal sejak abad ke-14. Tetapi *World Bank* baru mempublikasikan istilah *good governance* pada tahun 1989 melalui acara *World Bank Report*. *World Bank* mempergunakan istilah *governance* untuk memperkenalkan pendekatan baru dalam melaksanakan proses pembangunan. Inti pendekatan baru tersebut adalah kewenangan tertinggi tidak berada pada pemerintah dan negara, tetapi ada pada cakupan yang lebih luas (Lotulung, 2012:37). Pada pendekatan *good governance*, kesejahteraan ekonomi tidak akan pernah dicapai tanpa keberadaan hukum dan demokrasi meskipun pada level yang minimal (Alamsyah, 2010:2). Menurut Abdullah (2002:65), konsep *good governance* yang mulai populer sejak awal tahun sembilan puluhan bukanlah formula yang baru ditemukan, melainkan suatu konsep yang telah berusia ratusan tahun dan yang seharusnya menjadi sendi-sendi pemerintahan dalam negara demokrasi yang modern, yaitu penyelenggaraan

pemerintah dengan mengedepankan prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan membuka ruang bagi keterlibatan warga negara.

Secara definisi *good governance* adalah koordinasi bahkan sinergi pengelolaan yang baik antara *governance* di sektor publik (pemerintahan) dengan *governance* di sektor masyarakat terutama swasta, sehingga dihasilkan transaksional *output* melalui mekanisme pasar yang paling ekonomis dari kegiatan masyarakat. Oleh karena itu *good governance* tidak saja menuntut suatu birokrasi publik yang efektif dan efisien, melainkan juga *private sector governance* yang efisien dan kompetitif (Jahidi, 2015:5). Menurut Sumodiningrat (1999:251), *Good Governance* sering diartikan sebagai upaya pemerintahan yang amanah dan untuk menciptakan *good governance* pemerintahan perlu melaksanakan desentralisasi dan menyelenggarakan pemerintahan yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Sehingga dapat dinyatakan bahwa *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab sejalan dengan prinsip demokrasi, menjalankan disiplin serta penciptaan legal dan *political frame work* bagi tumbuhnya aktifitas usaha.

Dalam penyelenggaraan *good governance*, pemerintah dituntut melakukan penyelenggaraan pemerintahan efektif, efisien, transparan dan bertanggung jawab. Efektif artinya penyelenggaraan tepat sasaran sesuai dengan perencanaan strategis yang ditetapkan, efisien artinya penyelenggaraan dilakukan secara hemat berdaya guna dan berhasil guna, transparan artinya segala kebijakan yang dilakukan oleh penyelenggara negara itu adalah terbuka (semua orang melakukan dapat pengawasan secara langsung sehingga mereka dapat memberikan penilaian kinerjanya), akuntabel artinya penyelenggara pemerintah bertanggung jawab terhadap kebijakan yang

ditetapkan, serta mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada seluruh warga negara pada setiap akhir tahun penyelenggaraan pemerintahan.

Pada penyelenggaraan *good governance*, menurut UNDP (1997:10) terdapat tiga unsur yang saling mempengaruhi yaitu: pemerintah di sektor publik, sektor swasta dan masyarakat.

a. Pemerintah

Tugas terpenting dari keberadaan pemerintah adalah mewujudkan pembangunan manusia yang berkelanjutan (*sustainable human development*). Hal ini dilakukan dengan mengurangi peran pemerintah dalam hal sosial dan ekonomi, menciptakan komitmen politik, menyediakan infrastruktur dan memperkuat finansial serta kapasitas administratif pemerintah lokal, kota dan metropolitan. Sektor pemerintah dalam hal ini termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik.

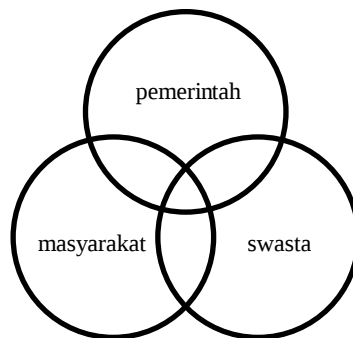
b. Sektor Swasta

Sektor swasta telah memainkan peran penting dalam pembangunan dengan menggunakan pendekatan pasar (*market approach*). Pendekatan pasar untuk pembangunan ekonomi berkaitan dengan penciptaan kondisi dimana produksi barang dan jasa berjalan dengan baik dengan dukungan dari lingkungan yang mapan untuk melakukan aktivitas sektor swasta. Sektor swasta meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak diberbagai bidang dan sumber informal lainnya. Terjadi pemisahan antara sektor swasta dengan masyarakat, karena sektor swasta mempunyai pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan sosial, politik, dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi pasar dan perusahaan-perusahaan itu sendiri.

c. Masyarakat

Untuk dapat mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan, peran masyarakat juga penting. Masyarakat sipil mampu melakukan “*check and balances*” terhadap kekuasaan pemerintah dan sektor swasta. Masyarakat sipil juga mampu memonitor lingkungan, sumber daya dan memberi kontribusi terhadap pembangunan ekonomi. Komponen masyarakat ini terdiri atas individual maupun kelompok yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal (LAN, 2000:6).

Untuk dapat mewujudkan penerapan *good governance*, sinergitas antara pemerintah di sektor publik, sektor swasta dan masyarakat menjadi hal yang penting untuk menghasilkan *output* melalui mekanisme pasar yang ekonomis.



Gambar 13. Hubungan Tiga Domain dalam *Governance*. (Sedarmayanti, 2009: 280)

Sinergitas antara beberapa pihak yang terlibat dalam upaya mewujudkan *good governance*, akan berjalan dengan baik apabila prinsip-prinsip *good governance* dapat dilaksanakan dengan baik. Prinsip *good governance* menurut Lembaga Administrasi Negara (2000:7) adalah sebagai berikut: adanya partisipasi, kerangka hukum yang jelas, responsif, akuntabel dll.

Pada kenyataannya dalam pelaksanaan pelayanan publik untuk mewujudkan *good governance*, pemerintah ternyata tidak dapat berdiri sendiri. Pemerintah tetap membutuhkan bantuan pihak lain demi penyelenggaraan pembangunan yang berhasil. Dalam upaya ini kemitraan menjadi salah satu konsep yang dapat dijalankan oleh pemerintah. Kemitraan di Indonesia dikenal dengan istilah gotong royong atau kerja sama dari berbagai pihak, baik secara individual ataupun secara kelompok. Menurut Notoatmodjo (2003:30), kemitraan didefinisikan sebagai suatu kerja sama formal antara individu-individu, kelompok-kelompok atau organisasi-organisasi untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Secara etimologi, kemitraan diadaptasi dari kata *partnership*. Makna *partnership* diterjemahkan menjadi persekutuan atau perkongsian (Sulistiyani, 2004:129). Berdasarkan definisi tersebut, kemitraan dapat dimaknai sebagai persekutuan antara dua pihak atau lebih yang membentuk ikatan kerja sama atas dasar kesepakatan dan saling membutuhkan dalam upaya peningkatan kapasitas dan kapabilitas di suatu bidang usaha tertentu, sehingga diperoleh hasil akhir yang memuaskan. Kemitraan menjadi salah satu strategi yang dilakukan dua pihak atau lebih untuk meraih keuntungan bersama dengan prinsip saling membutuhkan dan saling membesarkan (Hafsah, 1999:43). Strategi kemitraan dapat berhasil dengan baik, apabila masing-masing pihak patuh pada kesepakatan yang dibuat. Hal ini sesuai dengan pendapat Linton (1997:10), kemitraan adalah sebuah cara melakukan bisnis

dimana masing-masing pihak berniaga satu sama lain untuk mencapai tujuan bisnis bersama. Dalam hal ini pola kemitraan secara tidak langsung dapat mendukung perekonomian melalui pembangunan. Upaya ini menjadi sangat menguntungkan terutama ditinjau dari pencapaian tujuan jangka panjang (Hafsah, 1999:12).

Pada pelaksanaan pola kemitraan, menurut Wibisono (2007:103) kemitraan harus berdasarkan pada tiga prinsip utama yaitu kesetaraan, transparansi dan saling menguntungkan. Pada pelaksanaan pola kemitraan antara pemerintah dengan swasta, terdapat beberapa fakta yang dapat dikemukakan (Wibisono, 2007:106) yaitu ;

1. Pihak swasta merupakan mitra pemerintah untuk mengelola sumber daya yang mustahil bila seluruhnya bisa dikelola oleh pemerintah.
2. Pihak swasta membantu pemerintah dalam memutar roda perekonomian dan menggerakkan pembangunan.
3. Pihak swasta memberikan penghasilan kepada pemerintah melalui pajak dan retribusi.

Salah satu pembangunan yang memiliki pengaruh besar terhadap perekonomian adalah pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur memiliki korelasi positif dengan perekonomian. Stone dalam Kodoatie (2003:187) mendefinisikan infrastruktur sebagai fasilitas-fasilitas fisik yang dikembangkan atau dibutuhkan oleh agen-agen publik untuk fungsi-fungsi pemerintahan dalam penyediaan air, tenaga listrik, pembuangan limbah, transportasi dan pelayanan-pelayanan lainnya untuk memfasilitasi tujuan-tujuan ekonomi dan sosial. Keberadaan infrastruktur yang tergabung dalam suatu sistem merupakan pendukung utama fungsi-fungsi sistem sosial dan sistem ekonomi dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Sistem infrastruktur

dapat didefinisikan sebagai fasilitas-fasilitas atau struktur-struktur dasar, peralatan-peralatan, instalasi-instalasi yang dibangun dan yang dibutuhkan untuk berfungsinya sistem sosial dan sistem ekonomi masyarakat (Grigg dalam Kodoatie, 2003:9). The World Bank (2004) membagi infrastruktur menjadi tiga, yaitu:

1. Infrastruktur ekonomi, merupakan infrastruktur fisik yang diperlukan untuk menunjang aktivitas ekonomi, meliputi *public utilities* (tenaga, telekomunikasi, air, sanitasi, gas), *public work* (jalan, bendungan, kanal, irigasi dan drainase) dan sektor transportasi (jalan, rel, pelabuhan, lapangan terbang dan sebagainya).
2. Infrastruktur sosial, meliputi pendidikan, kesehatan, perumahan dan rekreasi.
3. Infrastruktur administrasi, meliputi penegakan hukum, kontrol administrasi dan koordinasi.

Sedangkan menurut Bottini dkk (2016) infrastruktur terbagi atas dua bagian, yaitu infrastruktur sosial seperti sekolah dan rumah sakit serta infrastruktur ekonomi seperti jalan dan sarana transportasi. Berdasarkan teori tersebut, keberadaan infrastruktur dianggap memegang peranan penting dalam proses pertumbuhan ekonomi karena memberikan manfaat ekonomi jangka panjang yang akan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi. Hal ini sesuai dengan keberadaan teori pertumbuhan, salah satunya Arrow dan Kurz (1970) dalam Lestari (2016:2) yang memasukkan infrastruktur kedalam teori pertumbuhan formal atau pertumbuhan ekonomi.

Selama ini, pembangunan infrastruktur di Indonesia masih sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah. Hal ini karena pemerintah memiliki keterlibatan yang besar dalam sistem perekonomian dan upaya pelayanan publik. Untuk dapat mewujudkan pembangunan tersebut, pemerintah menggunakan dana APBN untuk

mewujudkannya. Pada perjalanannya, biaya pembangunan infrastruktur semakin hari semakin besar, sedangkan penghasilan pemerintah yang merujuk pada APBN semakin jauh tertinggal. Perbedaan inilah yang menghadirkan alternatif-alternatif baru dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur. Salah satu alternatif yang dapat dipilih untuk mewujudkan *good governance* adalah Kerja sama Pemerintah Swasta atau yang lebih dikenal dengan istilah KPS. Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) didefinisikan sebagai kerja sama antara pemerintah dan badan usaha (swasta) dalam penyediaan infrastruktur. Kerja sama tersebut meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun, meningkatkan kemampuan pengelolaan, dan pemeliharaan infrastruktur dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik (Bappenas, 2009). Pengertian Kerja sama Pemerintah Swasta menurut *United Kingdom Foreign & Commonwealth Office* (2013:5) yaitu perjanjian kontrak antara sebuah badan politik dan sebuah entitas swasta, yang mana akan dibagi aset dan kemampuan dari tiap pihak dalam mengoperasikan sebuah fasilitas dan jasa dalam periode yang cukup panjang, yaitu 20-30 tahun atau lebih. Menurut Pudjianto dkk (2009:148) kerja sama pemerintah swasta diterjemahkan sebagai perjanjian kontrak antara swasta dan pemerintah, yang keduanya bergabung bersama dalam sebuah kerja sama untuk menggunakan keahlian dan kemampuan masing-masing untuk meningkatkan pelayanan kepada publik dimana kerja sama tersebut dibentuk untuk menyediakan kualitas pelayanan terbaik dengan biaya yang optimal untuk publik. Sedangkan menurut Utama (2010:146) inti dari kerja sama pemerintah swasta adalah sinergi yang berkelanjutan (kontrak kerja sama jangka panjang) dalam pembangunan proyek untuk meningkatkan pelayanan umum (pelayanan publik).

Merujuk beberapa definisi diatas, kemitraan antara pihak pemerintah dan swasta atau yang lebih dikenal dengan sebutan kerja sama pemerintah swasta (KPS) telah menjadi salah satu alternatif konsep standar dalam hal peningkatan kualitas pelayanan publik. Walaupun sejauh ini belum ada kesepakatan yang meyakini jika KPS adalah jawaban untuk setiap permasalahan pembangunan. Namun secara umum para ahli sepakat KPS adalah pendekatan yang penting dalam mendesain dan melaksanakan strategi pembangunan. Pada negara-negara berkembang seperti Indonesia, keberadaan KPS dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan modal pembangunan yang perlu dikembangkan lebih lanjut. KPS dianggap sebagai cara yang paling baik untuk mengatasi hubungan dan interaksi yang kompleks dalam suatu masyarakat modern.

Pelaksanaan KPS dipilih karena memiliki beberapa alasan. Menurut Cheung dkk (2009:81), alasan KPS dipilih sebagai salah satu alternatif karena pihak swasta memiliki mobilitas yang lebih baik dibanding pemerintah, swasta dianggap mampu menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dan mampu membangun kemitraan yang seimbang serta pemerintah dinilai kurang mampu menggalang pendanaan yang massif untuk proyek infrastruktur. Hal ini sejalan dengan pemikiran Nurmadinah (2012:43), bahwa pelaksanaan KPS yang berupa kemitraan merupakan upaya penghematan biaya bagi pemerintah dengan hasil berupa peningkatan kualitas pelayanan terhadap masyarakat. Berdasarkan beberapa pendapat diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa alasan pemilihan KPS terbagi atas 2 (dua) alasan utama :

- (1). Keterbatasan fiskal pemerintah dan efisiensi. Keterbatasan fiskal meliputi
- (2). Permintaan fasilitas infrastruktur ekonomi dan sosial selalu mengalami peningkatan dan
- (2). Kemampuan APBN yang rendah untuk merehabilitasi ataupun meningkatkan

fasilitas yang ada. Sedangkan efisiensi meliputi (1). Masing-masing pihak yang fokus pada kegiatannya masing-masing, dimana pemerintah fokus pada pengembangan kebijakan dan sektor swasta fokus pada pelayanan yang dibutuhkan pemerintah masyarakat dan (2). Adanya pembagian risiko yang jelas. Beberapa alasan pemilihan KPS tersebut, menunjukkan bahwa KPS memiliki beberapa manfaat, antara lain : pemerintah dapat membiayai pembangunan infrastruktur tanpa menggunakan APBN, pemerintah mampu mengendalikan strategis proyek dan pelayanan, meningkatnya kualitas dan jumlah fasilitas pelayanan dasar dan menurunkan biaya, memperpendek waktu serta proses manajemen konstruksi.

Pelaksanaan KPS di Indonesia telah dilakukan pada secara faktual mulai tahun 1974 melalui pembangunan Tol Jakarta Bogor Ciawi (Jagorawi). Saat itu pembiayaan dilakukan melalui pinjaman luar negeri, sehingga kerja sama pemerintah swasta tidak menjadi pilihan yang menarik saat itu. Tol Jagorawi selanjutnya di operasikan pada tahun 1978 oleh PT. Jasa Marga (perusahaan perseroan yang bergerak di bidang penyelenggaraan jalan tol). Sampai tahun 1987, seluruh jalan tol dibangun oleh PT. Jasa Marga dengan biaya pinjaman *Government to Government* dan dana obligasi PT. Jasa Marga. Selanjutnya, investor swasta baru dilibatkan saat pembangunan Jalan Tol Tangerang Merak melalui sistem *Built Operate Transfer* (Adji, 2010:25-26). Selanjutnya keberadaan KPS terus meningkat sampai pada masa krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997 yang membuat pemerintah semakin sulit untuk membiayai proyek infrastuktur, bahkan sebagian besar proyek tertunda. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah menerbitkan beberapa regulasi yang mengatur masalah Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS). Regulasi yang paling baru diterbitkan oleh pemerintah mengenai KPS adalah Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015

Tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Pada Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015, KPS didefinisikan sebagai kerja sama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya badan usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak. Pada regulasi tersebut infrastruktur yang dapat dikerjasamakan adalah infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial. Cakupan infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial adalah sebagai berikut: (a) infrastruktur transportasi; (b) infrastruktur jalan; (c) infrastruktur sumber daya air dan irigasi; (d) infrastruktur air minum; (e) infrastruktur sistem pengelolaan air limbah terpusat; (f) infrastruktur sistem pengelolaan air limbah setempat; (g) infrastruktur sistem pengelolaan persampahan; (h) infrastruktur telekomunikasi dan informatika; (i) infrastruktur ketenagalistrikan; (j) infrastruktur minyak dan gas bumi dan energi terbarukan; (k) infrastruktur konservasi energi; (l) infrastruktur fasilitas perkotaan; (m) infrastruktur fasilitas pendidikan; (n) infrastruktur fasilitas sarana dan prasarana olahraga serta kesenian; (o) infrastruktur kawasan; (p) infrastruktur pariwisata; (q) infrastruktur kesehatan; (r) infrastruktur lembaga pemasyarakatan; serta (s) infrastruktur perumahan rakyat. Dari berbagai-macam jenis infrastruktur yang termasuk kategori infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial, infrastruktur transportasi menjadi poin pertama yang disebutkan. Hal ini mengingat pentingnya keberadaan transportasi untuk mendukung mobilitas barang dan jasa, yang pada akhirnya mendukung pelaksanaan pembangunan. Hal ini sesuai pendapat Suhendra (2017:44), infrastruktur yang dapat dikerjasamakan melalui KPS adalah infrastruktur transportasi, infrastruktur jalan,

infrastruktur pengairan, infrastruktur air minum, infrastruktur air limbah, infrastruktur telekomunikasi dan informatika, infrastruktur ketenagalistrikan, dan infrastruktur minyak dan gas bumi.

Beberapa tahun terakhir ini di Indonesia, pelaksanaan KPS di Indonesia telah dilaksanakan pada beberapa sektor, antara lain penyediaan listrik. Pada sektor Kelistrikan, peran swasta dimulai melalui keberadaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 dimana pihak swasta berhak untuk memproduksi listrik dengan kewenangan yang terbatas. Selanjutnya kewenangan swasta pada penyediaan listrik diatur Kepres Nomor 37 Tahun 1992. Kenyataan ini tidak berjalan dengan mulus, karena terjadi krisis ekonomi tahun 1997. Krisis ekonomi memaksa pemerintah untuk menanggihkan kembali proyek pemerintah, BUMN dan swasta melalui Kepres Nomor 39 Tahun 1997. Selanjutnya pada tahun 2002, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Kehadiran undang-undang ini memberi kesempatan swasta untuk terlibat lebih lanjut pada penyediaan listrik dan tarif yang dapat ditentukan oleh pasar. Pada tahun 2004, Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Sehingga Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 kembali berlaku. Selanjutnya pada tahun 2005, pemerintah menerbitkan Perpres Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur untuk menarik investasi swasta. Pada tahun 2006, pemerintah kembali menerbitkan Perpres 67 Tahun 2006 tentang Megaprojek 10.000 MW Tahap I yang menugaskan pembangunan PLTU berbasis batubara di 42 lokasi di Indonesia. Upaya yang dilakukan pemerintah untuk mendukung Megaprojek 10.000 MW dilakukan melalui kehadiran *Infrastructure Summit* di Bali tahun 2006 yang menginisiasi KPS untuk PLTU Jawa Tengah, dan

menerbitkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Kelistrikan. Undang-Undang ini membuka partisipasi swasta (badan usaha) untuk investasi sektor kelistrikan dalam kerangka KPS dengan PT. PLN sebagai pemegang hak utama. Pada Tahun 2010, pemerintah kembali menginisiasi Megaprojek 10.000 MW Tahap II yang membuka peran swasta dan mendorong keberadaan energi terbarukan. Dari berbagai upaya yang telah dilakukan, peran swasta dalam penyediaan listrik publik akhirnya meningkat secara signifikan dan mencapai 25 % dari total volume penjualan listrik PLN di tahun 2011. Pelaksanaan Megaprojek 10.000 MW Tahap I menghasilkan 36 perusahaan yang melakukan kerja sama dengan PLN, sedangkan Megaprojek Tahap II telah mencapai setengah dari total kapasitas target (Laporan Tahunan PLN, 2012).

Kasus KPS Ketenagalistrikan di Indonesia dilaksanakan pada proyek PLTU Batang. Proyek dengan nilai investasi mencapai lebih dari 30 triliun ini mendapatkan banyak perhatian, baik dukungan maupun resistensi. Proyek yang diinisiasi pada tahun 2010, merupakan proyek pertama yang didasarkan pada Perpres 13 Tahun 2010 dan mendapatkan jaminan PT.PII menurut Perpres Nomor 78 Tahun 2010. Sejak diinisiasi pada tahun 2010, proyek ini berusaha mengikuti kaidah KPS yang umumnya berlaku di dunia, misalnya melalui mekanisme pelelangan dan kerja sama antara institusi pemerintah dan swasta. Selanjutnya proyek PLTU Batang mencapai *contract closure* di tahun 2011. Pada perjalanannya, PLTU yang berada di Desa Karanggeneng, Kabupaten Batang, Jawa Tengah dengan luasan area sebesar 370 – 700 hektar dan meliputi Desa Ujung Negro hingga Desa Roban harus menghadapi resistensi dari masyarakat sekitar. Resistensi dari masyarakat sekitar dikarenakan kekhawatiran yang tinggi terhadap dampak polusinya. Hal ini tentunya menghambat proses pembebasan lahan untuk pembangunan PLTU. Proses ganti rugi dan pembebasan lahan terus berlangsung secara

bertahap sampai dengan awal tahun 2017. Selanjutnya pada tahun 2018, pembangunan konstruksi telah mencapai 30% dan sudah memasuki tahapan pemasangan *upper structure* (pondasi awal) dan ditarget dapat beroperasi pada 2020.

Berdasarkan kasus PLTU Batang sebagai kasus KPS pertama bidang Kelistrikan. Pada akhirnya pelaksanaan KPS di Indonesia, mulai menggeliat dengan dikeluarkannya Perpres Nomor 67 Tahun 2005 tentang kerja sama pemerintah dan swasta dalam penyediaan infrastruktur. Kehadiran regulasi tersebut memastikan keterlibatan swasta dalam sektor-sektor publik. Hal ini menjadi angin segar bagi peningkatan penyediaan infrastruktur di Indonesia dan baik bagi pemerintah dalam hal pengalokasian pengeluaran pemerintah. Sehingga investasi yang semestinya menjadi tanggung jawab pemerintah dapat dibagi kepada pihak swasta.

Pada penelitian ini, fokus yang dipilih adalah pelaksanaan KPS sebagai perwujudan *good governance* di Indonesia. Pada pelaksanaan KPS yang merupakan perwujudan *good governance*, pemerintah tidak berdiri sendiri, tetapi melibatkan sektor swasta dan masyarakat sebagai unsur-unsur dalam penyelenggaraan pemerintah (UNDP, 1997:10). KPS dipilih sebagai salah satu alternatif untuk membangun infrastruktur. Alasan pemilihan KPS sebagai alternatif dalam membangun infrastruktur ialah keterbatasan alokasi dana yang dimiliki pemerintah untuk membangun infrastruktur. Pemerintah membutuhkan dana sebesar Rp. 1.429 Triliun untuk pembangunan jangka waktu 2010-2014, sedangkan kemampuan pemerintah yang tertuang dalam APBN hanya sebesar Rp. 511 Triliun. Sehingga KPS dianggap memberikan angin segar dalam mendukung pembangunan infrastruktur di Indonesia.

Lokus yang menjadi pilihan pada penelitian ini adalah Bandara Radin Inten II Lampung Selatan. Bandara Radin Inten II Lampung Selatan merupakan fasilitas umum di bidang transportasi udara yang menghubungkan Provinsi Lampung dengan Provinsi lainnya. Bandara ini dipilih sebagai lokus penelitian mengingat posisi bandara yang strategis dan berada tidak jauh dari ibukota negara Indonesia. Posisi strategis ini menyebabkan aktifitas bandara yang cukup signifikan untuk bandara sejenisnya. Alasan lain yang mendasari pemilihan bandara sebagai lokus penelitian ialah karena bandara sebagai sarana transportasi umum mampu mendukung upaya mobilisasi barang dan jasa. Terlebih Provinsi Lampung memiliki populasi penduduk terbesar ke dua di Sumatera. Jumlah penduduk yang besar tentunya mempengaruhi perkembangan ekonomi dan menuntut adanya pergerakan penduduk dari satu tempat ke tempat yang lain yang lebih tinggi. Sehingga upaya pengembangan Bandara Radin Inten II Lampung Selatan melalui KPS, secara tidak langsung memenuhi kebutuhan masyarakat dalam upaya mobilisasi barang dan jasa dan mendukung peningkatan perekonomian daerah.

Pada pelaksanaan penelitian ini, responden memilih pemerintah sebagai aktor yang dapat mengambil keputusan untuk dapat menentukan alternatif strategi dalam membangun infrastruktur, termasuk memilih KPS sebagai salah satu formulasi dalam pembangunan infrastruktur. Hal ini disebabkan peran pemerintah sebagai regulator. Sebagai regulator, pemerintah memiliki peran yang penting dalam memberikan regulasi dan membuat peraturan perundang-undangan untuk mendukung upaya pelayanan terhadap masyarakat umum. Regulasi sendiri didefinisikan oleh KBBI sebagai pengaturan. Kemampuan pemerintah untuk menerbitkan atau membuat regulasi, menjadi kata kunci utama mengapa pemerintah dianggap paling mampu memilih strategi. Karena keberadaan sebuah regulasi menjadi dasar suatu kebijakan

dapat dilakukan dan regulasi menjadi batasan yang jelas mengenai hal-hal yang dapat dilakukan dan tidak dapat dilakukan oleh kebijakan sebagai upaya memberi pelayanan terhadap masyarakat umum. Peran pemerintah sebagai regulator, secara teori sesuai dengan pendapat Barton (2000). Menurut Barton (2000), pemerintah memiliki peranan penting yang secara garis besar adalah 1) peran alokasi sumber daya, 2) peran regulator, 3) peran kesejahteraan sosial, 4) peran mengelola ekonomi makro. Konsep yang diungkapkan Barton menyebutkan bahwa pemerintah memiliki begitu banyak peran penting : peran alokasi sumber daya (alokasi sumber daya didefinisikan sebagai penyerahan sumber daya yang tersedia untuk berbagai penggunaan); peran regulator (peran regulator didefinisikan sebagai pembuat aturan dan menerapkan kebijakan); peran kesejahteraan sosial (peran kesejahteraan sosial didefinisikan sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat); peran mengelola ekonomi makro (peran mengelola ekonomi makro adalah peran mempertahankan dan meningkatkan kestabilan perekonomian dalam negeri). Berbagai peran ini harus bersinergi satu sama lain secara komprehensif untuk mencapai tujuan memberikan pelayanan publik yang baik terhadap masyarakat. Keadaan ini sesuai dengan hasil survey yang telah dilakukan terhadap responden. Hasil survey menyimpulkan regulator adalah pilihan utama dalam pengambilan keputusan. Regulator menjadi pilihan utama karena pemerintah memiliki keterlibatan yang besar dalam kegiatan perekonomian. Pemerintah mampu meningkatkan pertumbuhan dan menjaga stabilitas ekonomi, pemerintah menyediakan infrastruktur dan sistem yang memfasilitasi kegiatan perekonomian dan menyediakan regulasi serta sistem pengawasan. Dengan kata lain, pemerintah memiliki kemampuan untuk menyiapkan arah dalam penyelenggaraan pembangunan, menerbitkan peraturan-peraturan dan memberi acuan dasar kepada masyarakat sebagai instrumen untuk

mengatur segala kegiatan. Alternatif-alternatif dalam upaya pembangunan infrastruktur, akan dipilih oleh pemerintah selaku regulator. Responden juga menganggap regulator mampu membangun sistem, prosedur, standar regulasi, dan membuat kebijakan. Pilihan lainnya yang juga banyak dipilih adalah operator dan pengguna. Operator didefinisikan oleh KBBI sebagai orang yang bertugas menjaga, melayani dan menjalankan suatu peralatan. Pada penelitian ini, operator tertuju pada pihak yang mengelola Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan. Operator bandara saat ini masih dinaungi Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan. Sehingga secara tidak langsung, operator masih menjadi bagian dari pemerintah. Sehingga sinergitas antara kedua belah pihak sangat mungkin terjadi dalam upaya pengembangan bandara. Sedangkan pada pilihan pengguna, pilihan ini banyak dipilih mengingat pengguna merupakan pihak yang menggunakan fasilitas umum termasuk bandara dan merasakan secara langsung dampak pembangunan fasilitas umum tersebut. Harapan kedepannya untuk perbaikan bandara menuju yang lebih baik, kolaborasi dilakukan diantara beberapa aktor diatas.

Pada pelaksanaan pembangunan infrastruktur melalui KPS oleh pemerintah. Ada banyak faktor yang mempengaruhi pemilihan KPS. Faktor-faktor tersebut antara lain risiko, pasar dan ekonomi. Hasil survey yang dilakukan faktor ekonomi menjadi faktor yang mendominasi, setelah itu faktor risiko dan faktor pasar menjadi faktor terakhir yang berpengaruh.

I. Faktor Ekonomi

Pada hasil survey yang dilakukan, masalah **ekonomi** menjadi alasan yang mendominasi dalam pemilihan bentuk KPS. Faktor ekonomi dianggap paling

berpengaruh karena masalah ekonomi dalam hal ini berupa modal dianggap sebagai faktor krusial yang keberadaannya mampu mengeliminasi faktor yang lain seperti risiko dan pasar. Keberadaan modal yang cukup, dianggap mampu meminimalisir risiko dan faktor yang lain. Menurut Bappenas (2017), alasan pemilihan KPS dalam penyediaan infrastruktur adalah dampak dari keterbatasan anggaran yang dimiliki pemerintah dan pemilihan KPS menjadi salah satu upaya pembagian tanggung jawab yang dilakukan oleh pemerintah. Pada data proyeksi yang dimiliki Bappenas untuk membiayai pembangunan infrastruktur pada tahun 2015-2019, Indonesia membutuhkan investasi strategis senilai Rp. 4.796,2 T. Dari jumlah keseluruhan tersebut, APBN/APBD hanya mampu memenuhi sekitar 41,3 %, sementara BUMN 22,2% dan sisanya 36,5 % diharapkan berasal dari partisipasi swasta.



Gambar 14. Kebutuhan pendanaan penyediaan infrastruktur 2015-2019.

Selanjutnya untuk memberikan dukungan atas keterlibatan swasta dalam penyediaan infrastruktur, pemerintah menerbitkan Perpres Nomor 38 Tahun 2015. Pada Perpres Nomor 38 Tahun 2015, KPS didefinisikan sebagai kerja sama antara pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala

Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak. Berdasarkan definisi tersebut, KPS mampu menjembatani kebutuhan pendanaan dalam pembangunan infrastruktur. Dalam Bab III Pasal 5 Perpres Nomor 38 Tahun 2015, dijelaskan bahwa infrastruktur yang dapat dikerjasamakan adalah infrastruktur ekonomi dan sosial, salah satunya adalah infrastruktur transportasi. Infrastruktur transportasi ada pada poin pertama di antara jenis-jenis infrastruktur ekonomi dan sosial. Menurut Khitam (2012:339), alasan yang melatarbelakangi dilakukannya kerja sama melalui KPS adalah masalah pembiayaan, perancangan, konstruksi, operasionalisasi dan pemeliharaan pelayanan masyarakat. Dengan adanya kerja sama, kelebihan yang dimiliki oleh pemerintah maupun sektor swasta dapat dipadukan. Peran dan tanggung jawab dalam pengerjaan dapat dibagi sesuai dengan kemampuannya. Namun peran pemerintah yang kuat dan efektif tetap diperlukan dalam pembuatan kebijakan. Pemerintah dituntut tetap menjadi pihak yang bertanggung jawab dan akuntabel untuk menjamin kualitas pelayanan publik. Suhendra (2017:42) menjelaskan bahwa KPS dapat menjembatani pemenuhan sebagian kebutuhan pendanaan infrastruktur. Model ini dianggap mampu memberikan tanggung jawab pendanaan, desain dan konstruksi suatu proyek infrastruktur. Moszoro dan Krzyzanowska (2011:10) mendefinisikan bahwa KPS merupakan salah satu strategi alternatif yang populer dipakai untuk membangun infrastruktur sejak tahun 1980-an. Kehadiran KPS merupakan alternatif atas keterbatasan kapasitas finansial pemerintah, upaya efisiensi serta upaya perbaikan manajemen. Pemilihan KPS dilakukan oleh pemerintah dengan alasan keterbatasan finansial. Kebutuhan finansial dalam pelaksanaan KPS dianggap mampu mengeliminasi risiko dan keadaan yang tidak

diinginkan dalam pelaksanaan KPS. Nuwagaba (2013:357) juga menyimpulkan hal yang kurang lebih sama dengan pendapat yang lain. Pada negara-negara di Afrika bagian selatan seperti Rwanda, upaya pengembangan infrastruktur dan telekomunikasi tidak dapat dilakukan sendirian oleh pemerintah, mengingat kondisi perekonomian negara yang terbatas. Keberadaan KPS menjadi salah satu alternatif yang dapat ditempuh pemerintah sebagai upaya efisiensi anggaran yang dimiliki pemerintah. KPS menjadi salah satu strategi yang dapat dilakukan pemerintah untuk dapat mengatasi keterbatasan kemampuan dalam pengembangan infrastruktur.

Berdasarkan beberapa pendapat diatas, termasuk didalamnya adalah pendapat dari Bappenas, dapat disimpulkan bahwa masalah biaya merupakan alasan utama yang mendasari kehadiran KPS. Kehadiran KPS dianggap sebagai salah satu strategi alternatif yang dapat dilakukan pemerintah guna membangun infrastruktur. Melalui keberadaan KPS, pemerintah akan memperoleh bantuan modal dan akan membagi risiko dalam pengerjaan pembangunan infrastruktur. Investasi yang awalnya merupakan tanggung jawab pemerintah, akhirnya dapat dibagi kepada pihak swasta, sehingga alokasi pengeluaran pemerintah dapat ditempatkan pada sektor lainnya yang dianggap lebih krusial seperti pendidikan dan kesehatan. Selain keuntungan yang diperoleh diatas, ada beberapa hal yang juga harus diperhatikan mengingat setiap kebijakan yang diambil pasti memiliki keuntungan dan kerugian. Hal-hal yang harus diantisipasi pemerintah dalam pelaksanaan KPS adalah: *pertama*, motivasi dari keterlibatan swasta yang tidak lepas dari upaya mencapai efisiensi manfaat dan menjembatani *gap* pembiayaan dari infrastruktur publik yang tidak bisa diatasi pemerintah. Karena ada berbagai pihak yang terlibat baik pemerintah, swasta dan institusi lain, maka masing-masing kepentingan harus melakukan rekonsiliasi untuk

mencapai tujuan yang diharapkan; *kedua*, investasi swasta pada dasarnya tetap akan berorientasi terhadap keuntungan. Sehingga pemerintah tidak bisa sepenuhnya memberikan tanggung jawab yang besar terhadap swasta. Pemerintah tetap harus memegang peran penuh dalam pelaksanaan KPS. Untuk itu, penguatan regulasi dan alokasi yang sesuai menjadi hal wajib dalam pelaksanaan KPS.

Pada pembangunan infrastruktur Bandara Radin Inten II Lampung Selatan, hasil survey menunjukkan faktor ekonomi dianggap sebagai faktor yang paling berpengaruh. Pada faktor ekonomi, keberadaannya didukung oleh hampir seluruh responden yaitu : **akademisi, operator, sebagian pengguna transportasi dan regulator.**

Kelompok **akademisi** memilih alasan ekonomi sebagai latar belakang pemilihan KPS disebabkan keterbatasan kemampuan pemerintah dalam melakukan pembangunan sarana dan prasarana infrastruktur. Keterbatasan kemampuan ini merujuk pada keterbatasan pembiayaan yang dimiliki pemerintah. Sehingga pada akhirnya pemerintah bukan lagi dianggap sebagai aktor tunggal yang bertanggung jawab dalam pembangunan sarana dan prasarana, pemerintah diharapkan melakukan sinergitas dengan berbagai pihak seperti swasta, mengingat pihak swasta memiliki kemampuan yang lebih secara finansial dan sumber daya manusia yang ahli pada bidangnya. Prinsip *Good Governance* yang selama ini berkembang, dianggap pihak akademisi sebagai salah satu upaya pemecahan masalah dalam menghadapi persoalan pembangunan.

Pada konsep *Good Governance*, pemerintah dianggap bukan sebagai aktor tunggal yang bertanggungjawab dalam pembangunan, peran swasta dan masyarakat juga dianggap penting. Pihak swasta dianggap penting karena pihak swasta memiliki

kemampuan yang lebih baik dalam hal finansial dan sumber daya manusia, sedangkan masyarakat dianggap penting mengingat masyarakat adalah pihak yang merasakan dampak dilakukannya pembangunan.

Kelompok **operator** melalui keberadaan Dirjen Hubud memilih ekonomi sebagai alasan utama memilih KPS. Hal ini disesuaikan dengan Renstra milik Dirjen Hubud. Keberadaan Renstra (Rencana Strategis) milik Direktorat Jenderal Hubungan Udara menyatakan bahwa salah satu strategi alternatif yang dapat dilakukan untuk mendukung pengembangan sarana dan prasarana transportasi dapat dilakukan melalui upaya pembiayaan alternatif (KPS). Kementerian Perhubungan menganggap pembiayaan alternatif menjadi salah satu pilihan yang diharapkan mengingat keberadaan anggaran yang terbatas.

Sebagian pihak **pengguna transportasi** memilih alasan ekonomi sebagai latar belakang pemilihan KPS karena menganggap pihak swasta memiliki kemampuan finansial yang lebih baik di bandingkan dengan pemerintah. Kemampuan finansial yang lebih baik diharapkan dapat mendukung hasil akhir pembangunan yang lebih baik dan professional.

Kelompok **regulator** memilih ekonomi sebagai alasan utama pemilihan KPS sebagai salah satu alternatif pembiayaan, dilatarbelakangi keterbatasan anggaran yang dimiliki pemerintah. Pada upaya pengembangan Bandara Radin Inten II Lampung Selatan yang dalam operasionalnya berada di bawah Kementerian Perhubungan. Kementerian Perhubungan terutama Dirjen Hubud menjadi pihak yang paling bertanggung jawab dalam pengembangan bandara. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, dimana bandar udara yang berada

dibawah Kementerian Perhubungan, seluruh tanggung jawab pembangunan infrastruktur menjadi tanggung jawab pemerintah pusat tanpa ada campur tangan pemerintah daerah. Pemerintah Provinsi Lampung sebagai pemerintah daerah telah berupaya mendukung pengembangan bandara melalui kajian masterplan pengembangan Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan. Pada kajian tersebut, diperoleh hasil bahwasanya Bandara Radin Inten II Lampung Selatan masih mampu digunakan sebagai bandar udara sampai dengan kurun waktu 20 tahun mendatang. Hasil ini tentunya memberikan dukungan kepada pemerintah pusat dalam upaya pengembangan bandar udara lebih lanjut.

Pada faktor ekonomi, terdapat 3 (tiga) subkriteria yang dipilih yaitu modal, teknologi dan manajemen. Diantara 3 (tiga) subkriteria, **modal** dianggap memegang peran utama mengalahkan teknologi dan manajemen.

I.a. Subkriteria Modal

Modal menjadi subkriteria paling penting mengingat modal merupakan alasan utama KPS dapat terjadi. Modal pada dasarnya didefinisikan oleh KBBI sebagai uang atau barang yang digunakan sebagai dasar atau bekal untuk bekerja. Menurut Gitman (1997:482), modal dinyatakan sebagai dana jangka panjang dari suatu perusahaan. Sedangkan menurut Riyanto (1998:10), modal di definisikan sebagai hasil produksi yang digunakan untuk memproduksi lebih lanjut. Dalam perkembangannya kemudian modal ditekankan kepada nilai, daya beli atau kekuasaan memakai atau menggunakan yang terkandung dalam barang-barang modal. Berdasarkan beberapa pendapat diatas, dapat dinyatakan bahwa modal merupakan merupakan salah satu faktor terpenting dalam melaksanakan suatu kegiatan.

Pada subkriteria **modal**, hampir seluruh responden memberikan dukungan pada subkriteria ini, mulai dari **sebagian akademisi, operator, pemerhati masalah transportasi, pengguna transportasi dan sebagian regulator**. Pihak **akademisi** dan **pemerhati masalah transportasi** merasa bahwa modal yang dimiliki oleh pemerintah tidak cukup, sehingga pemerintah membutuhkan bantuan dari pihak lain untuk menangani masalah keterbatasan pembiayaan, sedangkan dari pihak **operator**, pernyataan sangat jelas tertuang dalam Renstra bahwa dibutuhkan alternatif strategi yang mengakomodasi perlunya pembiayaan alternatif untuk mendukung pembangunan infrastruktur. Keberadaan Strategi ini memberikan rujukan bahwa masalah pembiayaan dalam hal ini modal menjadi salah satu elemen yang penting dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur. **Pengguna transportasi** dan **sebagian regulator** juga menyadari bahwa pemerintah memiliki keterbatasan dalam hal anggaran yang dimiliki. Padahal disisi lain pemerintah memiliki tanggung jawab dalam hal pembangunan, ketimpangan yang terjadi antara kebutuhan pembangunan dan kemampuan pembiayaan yang dimiliki pemerintah menyebabkan pemerintah menghadirkan aturan hukum yang jelas untuk mendukung pelibatan pihak lain dalam hal pembangunan. Hal ini menunjukkan bahwa modal memberikan dukungan utama untuk mengembangkan suatu kegiatan.

I.b. Subkriteria Manajemen dan Teknologi

Mengenai masalah teknologi dan manajemen, kedua subkriteria ini dianggap pendukung keberadaan modal sebagai faktor utama. Pada subkriteria **manajemen**, manajemen di definisikan oleh KBBI sebagai penggunaan sumber daya secara efektif untuk mencapai sasaran. Menurut Silalahi (2011:7), manajemen didefinisikan sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, pengaturan sumber daya,

pengkomunikasian, pemimpin, pemotivasian dan pengendalian pelaksanaan tugas-tugas dan penggunaan sumber-sumber untuk mencapai tujuan organisasional secara efektif dan efisien. Sedangkan menurut Sulastri (2014:14), manajemen didefinisikan sebagai seni mengatur yang melibatkan proses, cara dan tindakan tertentu, seperti perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian/pengawasan, yang dilakukan untuk menentukan dan mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Pada pelaksanaannya, manajemen memiliki beberapa fungsi dasar yaitu : perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian. Fungsi-fungsi dasar dalam manajemen ini akan semakin maksimal dengan teknologi yang memadai dan dukungan modal yang cukup. Kemampuan saling melengkapi antara teknologi dan manajemen sebagai unsur yang saling berkaitan, diungkapkan oleh Hately. Menurut Hately (1997:6), keberadaan kedua subkriteria ini dan dibantu pengalaman dalam operasional pengerjaan KPS merupakan salah satu kunci keberhasilan pelaksanaan KPS. Pada hasil survey yang dilakukan, **sebagian akademisi** dan **sebagian regulator** memilih manajemen sebagai subkriteria yang paling penting dalam kriteria ekonomi merujuk pada kebutuhan sebuah sistem yang diatur dalam manajemen yang baik guna mendukung pembangunan dan pengembangan infrastruktur. Kebutuhan akan manajemen dimulai dari tahapan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian/pengawasan, harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang efektif dan efisien.

Pada subkriteria **teknologi** yang merupakan subkriteria terakhir dalam kriteria ekonomi, pada kenyataannya menjadi salah satu subkriteria yang mampu mendukung upaya efisiensi teknis. Menurut KBBI, Teknologi didefinisikan sebagai metode ilmiah untuk mencapai tujuan praktis; ilmu pengetahuan terapan. Menurut Ellul

dalam Miarso (2007:131), teknologi adalah keseluruhan metode yang secara rasional mengarah dan memiliki ciri efisiensi dalam setiap bidang kegiatan manusia. Sedangkan menurut Miarso (2007:62) teknologi adalah proses yang meningkatkan nilai tambah, proses tersebut menggunakan atau menghasilkan suatu produk, produk yang dihasilkan tidak terpisah dari produk lain yang telah ada, dan karena itu menjadi bagian integral dari suatu sistem. Teknologi juga didefinisikan sebagai kemampuan memproduksi *output* dengan *in-put* yang lebih sedikit. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa secara umum perkembangan teknologi akan mengakibatkan peningkatan produktivitas tenaga kerja, produktivitas modal, maupun produktivitas total (Mutis & Gaspers, 1994:79). Pada subkriteria teknologi yang didukung oleh **sebagian regulator** menyatakan bahwa kebutuhan akan teknologi menjadi kebutuhan yang tidak dapat diabaikan, mengingat teknologi mampu mempermudah semua proses dan tahapan yang dilakukan pada upaya pembangunan dan pengembangan infrastruktur. Kebutuhan akan teknologi menjadi hal yang wajib, guna mendukung pembangunan dan pengembangan infrastruktur yang lebih baik.

II. Faktor Risiko

Faktor kedua yang dianggap berpengaruh setelah ekonomi adalah **risiko**. Faktor risiko menjadi salah satu faktor yang dibahas pada pembangunan Bandara Radin Inten II Lampung Selatan. Masalah risiko menjadi faktor yang penting untuk keberhasilan pelaksanaan KPS (Susantono & Berawi, 2012:95). Risiko didefinisikan oleh KBBI sebagai akibat yang kurang menyenangkan (merugikan atau membahayakan) dari suatu perbuatan atau tindakan. Menurut Hanafi (2006), risiko merupakan besarnya penyimpangan antara tingkat pengembalian yang diharapkan (*expected return* –ER) dengan tingkat pengembalian aktual (*actual return*). Definisi

yang tidak jauh berbeda juga diungkapkan Fahmi (2014:357), risiko dijelaskan sebagai bentuk keadaan ketidakpastian tentang suatu keadaan yang akan terjadi nantinya dengan keputusan yang diambil berdasarkan berbagai pertimbangan pada saat ini. Sedangkan menurut Vaughan & Elliot (1978), risiko didefinisikan sebagai : kans kerugian / *the chance of loss*, kemungkinan kerugian / *the possibility of loss*, ketidakpastian / *uncertainty*, penyimpangan kenyataan dari hasil yang diharapkan / *the dispersion of actual from expected result*, probabilitas bahwa suatu hasil berbeda dari yang diharapkan / *the probability of any out come different from the one expected*. Berdasarkan beberapa definisi diatas, risiko dapat didefinisikan sebagai kondisi yang timbul karena ketidakpastian dengan seluruh konsekuensi tidak menguntungkan yang mungkin terjadi. Untuk dapat mengurangi kondisi tersebut, maka risiko harus didistribusikan secara optimal untuk pengelolaan yang efektif dan efisien (USAID, 2010). Untuk itu, dibutuhkan strategi untuk penanganan risiko yang tepat. Uraian singkat diatas menunjukkan bahwa faktor risiko merupakan salah satu faktor yang penting dan tidak dapat dilewatkan dalam setiap pengambilan kebijakan strategis yang diambil pemerintah. Keberadaan faktor ini bermanfaat untuk mengumpulkan atau mendata semua dampak negatif ataupun positif dari pengambilan sebuah kebijakan. Hal ini dilakukan untuk meminimalisir semua kemungkinan buruk yang dapat terjadi.

Pada faktor risiko, kelompok **pemerhati masalah transportasi** dan **sebagian pengguna transportasi** menjadi kelompok yang memilih faktor risiko sebagai faktor yang paling berpengaruh. Faktor risiko dianggap **kelompok pemerhati masalah transportasi** sebagai hal yang paling penting. Alasan mengapa risiko dipilih karena pada faktor ini terdapat regulasi dan politik yang memiliki pengaruh yang besar dalam pelaksanaan suatu pembangunan. Regulasi dan politik dianggap sebagai

pembatas yang jelas dalam suatu pelaksanaan pembangunan. Pada regulasi terdapat unsur yang mengikat dan bersifat memaksa. Sehingga regulasi menjadi alasan mendasar adanya suatu kebijakan. Pada bagian politik, bagian ini dipilih karena politik dianggap mampu menderegulasikan regulasi. Politik yang pada akhirnya bermuara pada kepentingan di parlemen ataupun tingkatan legislatif. Dimana keberadaan politik menjadi berpengaruh dalam pembuatan peraturan atau regulasi.

Kelompok lain yang mendukung risiko sebagai faktor yang penting pada pemilihan KPS di Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan adalah **sebagian pengguna transportasi**. Kelompok ini menganggap bahwa hal utama yang harus dilakukan terlebih dahulu sebelum pembangunan atau pengembangan suatu sarana infrastruktur adalah meminimalisir risiko yang ditimbulkan. Upaya meminimalisir risiko adalah hal wajib yang harus dilakukan. Menurut pengguna transportasi, saat faktor risiko pada tahap awal pembangunan dan pengembangan infrastruktur telah diminimalisir maka tidak akan ditemui lagi halangan yang besar dalam upaya pembangunan selanjutnya. Keadaan ini tentu saja akan memaksimalkan hasil pembangunan, sehingga pembangunan yang efektif dan efisien dapat berjalan mencapai tujuan yang diharapkan.

Berdasarkan uraian singkat mengenai definisi dari risiko, dapat disimpulkan bahwa risiko adalah dampak negatif dari suatu kejadian yang terjadi dalam suatu proses dengan mempertimbangkan beberapa kemungkinan dan dampak dari kejadian tersebut. Untuk meminimalisir dampak berupa kerugian, diperlukan upaya penanganan risiko yang tepat. Upaya penanganan risiko yang tepat, diharapkan akan mengurangi pengeluaran, mencegah kegagalan, menaikkan keuntungan, menekan biaya produksi dan sebagainya. Hal-hal yang dapat dilakukan dalam penanganan risiko dikenal dengan

istilah manajemen risiko. Menurut Darmawi (2008:34) tahapan pertama dalam manajemen risiko dimulai dari proses identifikasi semua risiko-risiko yang mungkin terjadi pada suatu proyek yang dilakukan (identifikasi dilakukan dengan membuat daftar kerugian potensial dan membuat klasifikasi kerugian). Setelah proses identifikasi semua risiko-risiko yang mungkin terjadi, diperlukan tindak lanjut untuk menganalisis risiko-risiko tersebut. Analisis dilakukan dengan upaya pengumpulan data yang relevan dengan risiko yang dianalisis. Data diperoleh melalui historis pelaksanaan kegiatan dan pengalaman dalam pelaksanaan kegiatan serupa. Setelah data terkumpul, maka dilakukan evaluasi dampak risiko. Setelah risiko-risiko yang mungkin terjadi diidentifikasi dan dianalisa, maka mulai dilakukan formulasi strategi penanganan risiko yang tepat. Dalam masyarakat modern, dampak risiko selalu diukur dengan konsekuensi finansial. Sehingga salah satu strategi untuk penanganan risiko yang tepat adalah terpenuhinya kebutuhan finansial atau modal dalam melaksanakan kegiatan.

Pada faktor risiko terdapat tiga subkriteria yang dipilih menjadi bagian dari faktor risiko, subkriteria tersebut adalah politik, peluang proyek dan aturan hukum.

II.a. Subkriteria Aturan Hukum

Pada ketiga subkriteria tersebut, subkriteria **aturan hukum** dipilih menjadi subkriteria yang paling berpengaruh pada faktor risiko. Aturan hukum didefinisikan oleh KBBI sebagai undang-undang atau peraturan yang mengatur pergaulan hidup masyarakat. Sedangkan kata hukum pada KBBI mengacu pada peraturan yang secara resmi mengikat atau rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan. Dalam hukum terdapat beberapa unsur (Muchsin, 2001) :

1. Peraturan-peraturan yang dibuat oleh yang berwenang
2. Tujuan mengatur dan menjaga tata tertib kehidupan masyarakat
3. Mempunyai ciri memerintah dan melarang
4. Bersifat memaksa agar ditaati
5. Memberikan sanksi bagi yang melanggarnya

Secara garis besar aturan hukum mengacu sebagai dasar pelaksanaan kegiatan, kepastian hukum, mempercepat dan mendukung keberadaan kebijakan dan memastikan rencana kegiatan telah sesuai dengan tujuan. Untuk mewujudkan semua harapan tentang pelaksanaan aturan hukum, setiap perbaikan aturan harus selaras dengan pemanfaatan sumber daya, investasi, pengadaan badan usaha serta aturan sektoral lainnya.

Pada subkriteria aturan hukum, hasil survey yang dilakukan menunjukkan bahwa **akademisi, sebagian pengguna transportasi** dan **regulator** adalah pihak yang menyatakan dukungannya untuk subkriteria ini. Pihak **akademisi dan regulator** memilih subkriteria hukum, karena setiap kebijakan yang menjadi dasar pelaksanaan suatu kegiatan membutuhkan landasan yang kuat sebagai pedoman dasar. Hal ini mengingat Indonesia adalah negara hukum yang setiap arah dan langkah yang harus dilakukan telah diatur secara seksama dalam aturan hukum yang jelas. Pada kelompok **sebagian pengguna transportasi** yang diwakili oleh masyarakat umum, kelompok ini selaku pengguna fasilitas publik menyatakan bahwa mereka membutuhkan suatu aturan yang jelas dan tersosialisasi dengan baik. Aturan yang jelas dan tersosialisasi ini akan menyebabkan pengguna fasilitas publik memahami hak dan kewajiban mereka sebagai pengguna sarana transportasi mengingat bahwa mereka adalah unsur yang paling banyak dirugikan saat kejelasan hukum tidak ada.

II.b. Subkriteria Politik

Subkriteria **politik** juga dianggap ikut memiliki peranan penting dalam faktor risiko. Politik sendiri didefinisikan KBBI sebagai pengetahuan mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan; segala urusan atau tindakan mengenai pemerintahan negara atau terhadap negara lain; cara bertindak. Pada risiko politik, risiko terjadi karena dipicu tindakan/tiadanya tindakan dari penanggungjawab kegiatan yang tidak dapat diprediksi sebelumnya, yang merugikan secara material dan mempengaruhi pengembalian ekuitas dan pinjaman. Menurut IIGF (2014:29), ada beberapa risiko yang masuk ke dalam risiko politik, antara lain:

- Risiko mata uang yang tidak dapat dikonversi atau ditransfer
- Risiko pengambilalihan
- Risiko perizinan
- Risiko perubahan tarif pajak

Pada subkriteria politik, **kelompok pemerhati masalah transportasi** dan **sebagian pengguna transportasi** adalah kelompok yang memberi dukungan. **Kelompok pemerhati masalah transportasi** beranggapan bahwasanya politik seringkali mempengaruhi perubahan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Hal ini tergambar jelas saat terjadi perubahan kepemimpinan pada suatu daerah. Arah kebijakan pemimpin yang telah diambil pada era sebelumnya, secara umum akan berubah saat terjadi perubahan kepemimpinan. Hal ini menyebabkan proses pembangunan menjadi tidak berkelanjutan, karena tidak ada konsistensi dalam hal arah pembangunan. Dampak akhir dari perubahan arah prioritas yang terjadi setiap pergantian kepemimpinan ini adalah masalah baru akibat tumpang tindihnya arah

prioritas kebijakan yang mengarah pada kurang maksimalnya pembangunan. **Sebagian pengguna transportasi** juga memilih kriteria politik karena merasa menjadi bagian yang terkena dampak dari perubahan politik yang terjadi. Arah kebijakan yang telah diambil pemimpin terdahulu dan diubah oleh pemimpin yang saat ini menjabat menjadikan masyarakat seringkali kebingungan, karena pembangunan menjadi tumpang tindih tidak sesuai dengan tahapan rencana.

II.c. Subkriteria Peluang Proyek

Selanjutnya subkriteria yang termasuk kedalam faktor risiko adalah subkriteria **peluang proyek**. Pada subkriteria ini, peluang proyek mengacu pada kinerja pelaksanaan suatu proyek, antara lain: risiko operasional. Risiko operasional didefinisikan sebagai risiko yang menyangkut keterlambatan penetapan pengoperasian, keterlambatan penyesuaian tarif, atau penetapan tarif awal yang lebih rendah dari yang dijanjikan. Apabila hal ini terjadi, maka pemerintah memperpanjang masa konsesi atau memberi kompensasi sesuai. Risiko operasional juga meliputi perubahan spesifikasi *output* diluar yang telah disepakati yang dilakukan menteri/kepala lembaga yang menyebabkan kerugian finansial pada badan usaha. Sehingga pada akhirnya pemerintah harus memberikan kompensasi yang sesuai. Kelompok yang mendukung subkriteria ini adalah **operator**. Kelompok operator memberikan dukungan pada subkriteria ini karena kelompok ini adalah kelompok yang berhubungan langsung dengan pihak swasta yang melakukan pembangunan fasilitas infrastruktur. Selain bersinggungan langsung dengan pihak swasta yang melakukan pembangunan fasilitas infrastruktur, operator adalah pihak yang paling memahami operasional pelaksanaan kegiatan suatu proyek pembangunan infrastruktur dalam hal ini Bandara Radin Inten II Lampung Selatan.

Sehingga dapat dikatakan bahwa operator adalah pihak yang paling memahami risiko peluang, sehingga dapat menganggap risiko peluang sebagai risiko yang paling penting.

Pada akhirnya, hubungan antara ketiga subkriteria dalam sebuah sinergitas menjadi hal yang penting untuk mereduksi kerugian dalam pelaksanaan KPS. Diantara ketiga subkriteria, aturan hukum menjadi dasar untuk menunjang subkriteria yang lain. Aturan hukum atau regulasi menjadi dasar bagi subkriteria yang lain. Karena regulasi adalah payung hukum bagi pelaksanaan setiap tindakan dan kebijakan.

III. Faktor Pasar

Pada faktor **pasar**, faktor ini dipilih sebagai aspek terakhir yang mempengaruhi upaya pemilihan KPS dalam pengembangan Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan. Pasar menurut KBBI didefinisikan sebagai kekuatan penawaran dan permintaan. Sedangkan menurut Kotler (2002:73), pasar didefinisikan sebagai tempat fisik di mana pembeli dan penjual berkumpul untuk mempertukarkan barang dan jasa. Menurut Umar (2005:31), faktor pasar merupakan salah satu aspek yang penting dalam kelayakan rencana suatu usaha. Jika pasar yang dituju tidak jelas, prospek usaha ke depan pun tidak jelas, maka risiko kegagalan menjadi besar. Alasan ini menjadi penyebab mendasar, mengapa aspek pasar tetap dilibatkan dalam KPS sebagai upaya pengembangan Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan.

III.a. Subkriteria *Demand*

Pada faktor pasar, subkriteria ***demand*** menjadi subkriteria yang paling banyak dipilih saat survey. *Demand* didefinisikan sebagai permintaan yang menggambarkan hubungan penawaran dan permintaan yang terjadi di suatu pasar. Subkriteria *demand* merujuk pada jumlah jasa yang dapat digunakan konsumen pada berbagai tingkat harga

dan pada waktu tertentu. Pada fasilitas transportasi *demand* menjadi rujukan bahwa fasilitas transportasi tersebut banyak dibutuhkan. Pada subkriteria ini, terdapat beberapa hal penting yang mempengaruhi seperti harga, tingkat pendapatan dan perkiraan. Sehingga upaya pengembangan fasilitas infrastruktur pada akhirnya akan meningkatkan keuntungan dan menggerakkan roda perekonomian di wilayah tersebut. Hal ini tentunya memberikan keuntungan jangka panjang.

Demand dipilih oleh **kelompok akademisi, operator, kelompok pemerhati masalah transportasi dan kelompok pengguna transportasi**. **Kelompok akademisi, operator dan kelompok pemerhati masalah transportasi** beranggapan bahwa *demand* menjadi salah satu petunjuk bahwa fasilitas tersebut layak untuk dikembangkan atau dapat dilakukan pembangunan lebih lanjut. Pada Bandara Radin Inten II Lampung Selatan, jumlah penumpang setiap tahunnya mengalami peningkatan. Peningkatan jumlah penumpang selanjutnya diwujudkan dalam banyaknya jadwal penerbangan untuk setiap rute penerbangan, baik yang berupa rute langsung ataupun tidak langsung. Kondisi ini menunjukkan keadaan pasar yang memiliki *demand* yang tinggi. Sehingga fasilitas sarana infrastruktur Bandara Radin Inten II Lampung Selatan layak untuk dibangun dan dikembangkan. Pada **kelompok pengguna transportasi**, kelompok ini memilih *demand* karena pada kenyataannya banyak pihak yang membutuhkan sarana transportasi udara mengingat waktu tempuh yang harus dilalui menjadi lebih singkat dengan mengeluarkan biaya yang relatif terjangkau. Keuntungan ini menyebabkan *demand* Bandara Radin Inten II Lampung selatan terus meningkat setiap tahunnya.

III.b. Daya Saing

Pada faktor pasar, kriteria selanjutnya yang terpilih adalah **daya saing**. Daya saing didefinisikan sebagai tingkat produktivitas yang diartikan sebagai *output* yang dihasilkan oleh suatu tenaga kerja (Porter, 1990). Sedangkan menurut Tambunan (2001), daya saing didefinisikan sebagai keunggulan yang berbeda dari yang lain baik keunggulan komparatif maupun keunggulan kompetitif. Sehingga dapat disimpulkan bahwa daya saing adalah kemampuan untuk tumbuh dan berkembang dengan baik diantara entitas sejenis dalam suatu lingkungan yang sama. **Sebagian kelompok regulator** beranggapan bahwa daya saing adalah subkriteria yang penting dalam aspek pasar. Regulator meyakini bahwa suatu daerah membutuhkan sesuatu yang menonjol untuk menunjukkan kemampuan bersaingnya, dan salah satu upaya yang bisa dilakukan untuk meningkatkan daya saing adalah pembangunan sarana infrastruktur khususnya infrastruktur ekonomi seperti transportasi. Upaya pembangunan dan pengembangan sarana infrastruktur pada akhirnya akan meningkatkan kualitas pelayanan publik terhadap masyarakat. Pembangunan dan pengembangan infrastruktur dilakukan dengan tujuan akhir meningkatkan kesejahteraan yang tinggi dan berkelanjutan. Harapan akhirnya pembangunan dan pengembangan fasilitas infrastruktur dapat meningkatkan daya saing suatu daerah.

III.c. Aksesibilitas

Subkriteria terakhir pada faktor pasar adalah subkriteria **aksesibilitas**. Subkriteria aksesibilitas didefinisikan sebagai suatu ukuran kenyamanan atau kemudahan mengenai cara lokasi tata guna lahan berinteraksi satu sama lain dan “mudah” atau “susahnya” lokasi tersebut dicapai melalui sistem jaringan transportasi.

Setiap lokasi geografis yang berbeda memiliki tingkat aksesibilitas yang berbeda. Menurut Black (1981), aksesibilitas dilakukan berdasarkan tujuan dan kelompok sosial. Aksesibilitas menyediakan ukuran kinerja antara tata guna lahan dengan system transportasi. Menurut Tamin (2000:28), aksesibilitas memiliki indikator yang secara nyata dinyatakan sebagai jarak. Jika suatu tempat berdekatan dengan tempat lainnya, dikatakan aksesibilitas antara kedua tempat tersebut tinggi. Sebaliknya jika berjauhan aksesibilitas antara keduanya rendah. Selain jarak dan waktu, biaya juga merupakan beberapa indikator aksesibilitas. Apabila antar kedua tempat memiliki waktu tempuh yang pendek maka dapat dikatakan kedua tempat itu memiliki aksesibilitas yang tinggi. Biaya juga dapat menunjukkan tingkat aksesibilitas. Biaya disini dapat merupakan biaya gabungan yang menggabungkan waktu dan biaya sebagai ukuran untuk hubungan transportasi.

Kelompok yang mendukung subkriteria ini adalah **sebagian regulator**. Sebagian regulator menganggap bahwa aksesibilitas adalah hal yang penting mengingat aksesibilitas didefinisikan sebagai kemudahan mencapai suatu tujuan dalam hal ini sarana transportasi merupakan tujuannya, dan sarana transportasi yang dituju adalah Bandara Radin Inten II Lampung Selatan. Kemudahan mencapai fasilitas infrastruktur ini terlihat dengan adanya jalur darat yaitu jalan raya atau sarana perkeretaapian untuk menuju Bandara Radin Intan II Lampung Selatan. Kemudahan ini menjadi alasan utama mengapa aksesibilitas menjadi poin penting dalam mendukung faktor pasar.

Berdasarkan ketiga faktor yang telah dipilih yaitu ekonomi, risiko dan pasar, diperoleh hasil bahwa bentuk peluang yang paling menguntungkan untuk pengembangan Bandara Radin Inten II Lampung Selatan adalah ***Built Transfer (BT)***.

I. Bentuk *Built Transfer* (BT)

Siregar (2004:276) menyatakan *Built Transfer* sebagai perikatan antara pemerintah dengan pihak ketiga dengan ketentuan tanah milik pemerintah daerah, pihak ketiga membangun dan membiayai sampai dengan selesai, setelah pembangunan selesai pihak ketiga menyerahkan kepada pemerintah daerah dan pemerintah daerah membayar pembangunannya. Menurut Asikin (2012:510), *Built and Transfer* adalah bentuk desain bangun antara pemerintah dengan swasta untuk melakukan desain dan membangun fasilitas sesuai dengan standar kinerja yang dibutuhkan pemerintah dan ketika fasilitas layanan telah jadi, fasilitas itu diserahkan kepada pemerintah dan menjadi milik pemerintah. Sedangkan Asikin (2013:59-61) menjelaskan bahwa *Built Transfer* adalah suatu perjanjian dimana kedudukan kontraktor hanya membangun proyek tersebut, setelah selesai dibangunnya proyek tersebut, maka proyek yang bersangkutan diserahkan kembali pada pihak *bowler* tanpa hak kontraktor untuk mengelola/memungut hasil dari proyek tersebut. Dalam prakteknya, *Built Transfer* dilakukan kali pertama pada tahun 1984 di Turki sebagai bagian dari program privatisasi dalam pengembangan infrastruktur untuk negara-negara Asia, privatisasi tersebut menjelma dalam bentuk keterlibatan swasta yang melayani kontrak dengan pemerintah (Martajaya, 2008:14).

Pada pemilihan bentuk BT atau yang lebih dikenal dengan *Built Transfer* (BT), proses pembangunan infrastruktur langsung dilakukan oleh pihak swasta sebagai pihak yang ditunjuk untuk melakukan pembangunan. Pembangunan ini dilakukan sesuai dengan kesepakatan awal antara pihak swasta dan pemerintah. Dalam hal ini pemerintah membutuhkan pihak swasta karena masalah pembiayaan saja. Jadi alasan utama pembangunan diserahkan kepada pihak swasta adalah karena keterbatasan pembiayaan.

Setelah proses pembangunan selesai dilakukan maka hasil pembangunan infrastruktur diserahkan kembali kepada pemerintah dan akan dioperasikan oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah menganggap kemampuan yang mereka miliki cukup baik untuk menjalankan fasilitas infrastruktur yang dimiliki.

Pada skema *Built Transfer* (BT), kelompok yang mendukung adalah **operator, sebagian pemerhati masalah transportasi, pengguna transportasi dan sebagian regulator**. Kelompok operator dan sebagian pemerhati masalah transportasi memilih skema *Built Transfer* (BT) karena kelompok ini merasa bahwa hal utama yang menjadi penghalang utama dilakukannya pembangunan infrastruktur dalam hal ini yaitu Bandara Radin Inten II Lampung Selatan adalah masalah pembiayaan dan adanya skala prioritas pembangunan yang dimiliki pemerintah. Masalah pembiayaan dan skala prioritas menyebabkan dibutuhkan strategi alternatif dalam hal pembangunan infrastruktur salah satunya melalui KPS yaitu skema *Built Transfer* (BT). Pada sebagian kelompok pemerhati masalah transportasi, kelompok ini beranggapan bahwa hal utama yang menjadi penyebab terhambatnya pembangunan adalah keterbatasan dana yang dimiliki pemerintah. Masalah keterbatasan dana ini dapat diatasi melalui bentuk BT pada KPS, karena pada skema ini pembiayaan awal seluruhnya ditanggung oleh pihak swasta.

Pada **kelompok pengguna transportasi**, masalah biaya masih menjadi masalah yang dikhawatirkan oleh masyarakat umum. Pembiayaan yang ada kadarnya pada suatu pembangunan akan mempengaruhi kualitas dan kuantitas bangunan yang akan dibangun. Keterbatasan kemampuan pembiayaan yang dimiliki oleh pemerintah, menjadikan kelompok ini menganggap bahwa penyerahan pembangunan kepada pihak swasta akan memberikan hasil bangunan yang lebih baik. Pada sebagian **kelompok**

regulator, hal yang sama juga dirasakan. Pemerintah menyadari betul keterbatasan kemampuan yang mereka miliki untuk menyokong pembangunan. Padahal pembangunan memiliki peran penting untuk mendukung perekonomian. Untuk menyalasi semua hal tersebut, pemerintah membuat regulasi yang menghadirkan keterlibatan swasta. Regulasi tersebut mengatur masalah dimungkinkannya skema KPS. Pada obyek berupa Bandara Radin Inten II Lampung Selatan, yang setiap tahunnya terus berbenah diri, maka sebagian kelompok ini menganggap bahwa bentuk BT atau *Built Transfer* lebih cocok dengan keyakinan bahwa pemerintah telah memiliki SDM yang mumpuni dibidangnya untuk mendukung operasional infrastruktur bandara.

Pada **faktor ekonomi, subkriteria modal** menjadi pendukung utama *Built Transfer* (BT). Hal ini terlihat dalam pelaksanaan *Built Transfer*, dimana perjanjian *Built Transfer* akan dibagi dalam 2 tahap :

1. Tahap Pembangunan

Pihak pertama menyerahkan tanahnya kepada pihak lain untuk dibangun

2. Tahap Transfer

Pihak kedua menyerahkan kepemilikan bangunan komersial kepada pemilik tanah.

Pada perjanjian awal sebelum dilaksanakannya pembangunan, pihak kedua dalam hal ini adalah swasta menyediakan sejumlah dana yang digunakan untuk membangun sarana dan prasarana (tahap pembangunan). Hal ini dilakukan oleh swasta mengingat jumlah kebutuhan akan pendanaan pembangunan sarana dan prasarana relatif besar dan pemerintah memiliki keterbatasan dalam pembiayaan, sehingga pemerintah memberikan kesempatan kepada swasta untuk membangunnya dengan nilai atau harga yang telah

disepakati. Alasan inilah yang menjadikan faktor ekonomi terutama modal menjadi faktor yang paling berpengaruh dalam pemilihan KPS sebagai upaya pengembangan bandara. Karena pada kenyataannya masalah pendanaan menjadi masalah utama dalam pelaksanaan pembangunan sarana dan prasarana infrastruktur termasuk Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan.

Pada setiap pembangunan bandar udara, terdapat dua sisi yang dapat dibangun yaitu sisi darat dan sisi udara. Pada Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan, sisi darat telah mulai dibangun oleh Kementerian Perhubungan melalui Direktorat Jenderal Hubungan Udara sebagai penanggung jawab Bandara Radin Inten II Lampung Selatan. Sehingga pilihan pembangunan Bandara menggunakan bentuk *Built Transfer* melalui pendekatan KPS akan berkonsentrasi pada sisi udara.

Pada **faktor risiko, subkriteria aturan hukum** menjadi subkriteria yang paling mendukung. Pada prakteknya Bentuk *Built Transfer* yang diwujudkan dalam perjanjian sederhana dan dukungan modal yang cukup, sangat relevan dalam pembangunan sisi udara di Bandara Radin Inten II Lampung Selatan. Dalam hal ini fokus pada pembangunan dapat dilakukan pada *runway* bandara dan sarana pendukungnya. Upaya ini pada akhirnya akan mampu meningkatkan kapasitas dan kapabilitas bandara, yang selama ini berstatus bandara nasional menjadi bandara internasional. Mengingat upaya pembangunan yang akan berfokus pada sisi udara saja, maka aspek risiko berupa aturan hukum sangat mendukung keputusan ini. Hal ini tentunya sesuai dengan pendapat responden penelitian yang menilai aturan hukum/regulasi sebagai aspek risiko yang paling penting. Karena regulasi merupakan dasar hukum setiap tindakan yang akan dilakukan. Sampai saat ini, tidak ada regulasi yang secara khusus mengatur masalah *Built Transfer*, masih sebatas pada KPS. Untuk

itu dasar hukum yang jelas dibutuhkan untuk mendukung pembangunan sisi udara dan meminimalisir risiko.

Dukungan berupa modal dari faktor ekonomi dan aturan hukum dari faktor risiko pada kenyataannya harus disinergikan dengan dukungan dari **faktor pasar** berupa **subkriteria demand**. Pada subkriteria ini, modal yang mencukupi dan aturan hukum yang jelas harus didukung dengan *demand* yang tinggi pada fasilitas infrastruktur. Hal ini dilakukan untuk menjamin adanya peluang pasar saat dilakukannya pembangunan dan pengembangan fasilitas infrastruktur.

Pemilihan bentuk *Built Transfer* sendiri, secara tidak langsung menghindari risiko yang lebih besar dan berlebihan, mengingat setelah proyek pembanguan selesai, pihak swasta langsung menyerahkan kepemilikan sarana dan prasarana kepada pemerintah. Penyerahan sarana dan prasarana yang langsung dilakukan, tentunya akan menjadi dasar pihak swasta untuk segera menyelesaikan pembangunan, mengingat pembayaran akan dilakukan setelah pebangunan selesai. Jika dibandingkan dengan bentuk KPS yang lain seperti *Built Operate Transfer* (BOT) dan *Built Transfer Operate* (BTO), maka risiko yang dihasilkan menjadi lebih besar.

I. Bentuk *Built Operate Transfer* (BOT)

Bentuk kedua yang terpilih untuk membangun Bandara Radin Inten II Lampung Selatan adalah bentuk ***Built Operate Transfer* (BOT)**. Bentuk BOT didefinisikan sebagai pihak swasta yang membangun, mengoperasikan fasilitas dan mengembalikannya ke pemerintah setelah masa konsesi/kontrak berakhir (Utama, 2010:147). Pada bentuk ini risiko yang lebih besar mungkin tidak bisa dihindari, mengingat pada bentuk BOT setelah dilakukan pembangunan sarana dan prasarana,

sarana dan prasarana tersebut akan dikelola oleh swasta dalam masa konsesi/kontrak tertentu. Tetapi pada kenyataannya, pengelolaan sering kali tidak sesuai dengan masa konsesi yang telah disepakati. Pada banyak kasus, pengelola seringkali mengelola melebihi masa konsesi yang disepakati dengan alasan belum mencapai keuntungan sesuai dengan kesepakatan. Pemerintah dalam hal ini sebagai pihak pertama tentu saja dirugikan. Tetapi keterbatasan aturan hukum atau aturan hukum yang belum mendetil pada masing masing bentuk menjadi celah yang dimanfaatkan pihak swasta dalam upaya pembangunan sarana dan prasarana menggunakan KPS.

Kelompok yang mendukung bentuk BOT adalah **kelompok akademisi** dan **sebagian regulator**. Kelompok **akademisi** memilih BOT karena bentuk ini merupakan bentuk yang paling umum digunakan dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia. Sehingga penggunaan BOT dianggap lebih mudah diimplementasikan untuk pembangunan infrastruktur karena telah banyak dilakukan. Hal lain yang juga memberatkan penggunaan bentuk ini adalah kemudahan yang diperoleh dalam hal penyelesaian masalah pada pembangunan infrastruktur karena telah banyak contoh dilapangan. Pada sebagian regulator, pemilihan BOT dilakukan karena bentuk ini adalah bentuk yang paling umum digunakan sehingga diharapkan tidak akan timbul banyak masalah saat diimplementasikan. Hal lain yang mendorong pemilihan bentuk ini adalah masalah pembiayaan dan masalah operasional pengelolaan infrastruktur. Berdasarkan kriteria ini, regulator menganggap swasta lebih layak melakukan pembangunan infrastruktur dan melakukan pengelolaan operasional fasilitas tersebut mengingat keterbatasan biaya yang dimiliki pemerintah dan keterbatasan SDM yang dimiliki. Pemilihan bentuk ini akan lebih menguntungkan pemerintah dalam hal belajar mengenai manajemen pengelolaan fasilitas infrastruktur. Tetapi hal lain yang

patut digarisbawahi pada pemilihan bentuk ini adalah masa konsesi yang dimiliki swasta pada kesepakatan awal bentuk BOT. Hal ini harus menjadi perhatian lebih mengingat seringkali pada perjalanan kontrak yang dilalui masa konsesi menjadi berubah lebih panjang dari kesepakatan awal.

Pada bentuk BOT, **faktor ekonomi** yang mendukung adalah **manajemen**. Pihak regulator beranggapan bahwa pemilihan bentuk BOT akan memberikan kesempatan pada pemerintah untuk belajar mengenai masalah manajemen pada pihak swasta yang dianggap memiliki kelebihan dalam hal SDM dan fasilitas pendukungnya. Kemampuan manajemen yang telah diterapkan pihak swasta sejak awal pembangunan fasilitas infrastruktur akan diteruskan oleh pemerintah setelah masa konsesi selesai. Hal ini tentunya akan mempermudah kerja pemerintah dalam operasional pelaksanaan kegiatan. Selanjutnya **faktor risiko** yang mendukung BOT adalah **politik**. Politik dianggap sangat berpengaruh pada bentuk ini, karena terdapat masa konsesi dalam pelaksanaan bentuk kerja sama ini. Kondisi politik seringkali menyebabkan perubahan masa konsesi yang berjalan. Sebagai contoh, pada kesepakatan awal yang dilakukan antara pemerintah dengan swasta di skema BOT telah disepakati bahwa masa konsesi yang dimiliki swasta adalah 20 tahun. Tetapi pada kenyataannya, perubahan politik seringkali dijadikan tawar menawar dalam hal masa konsesi, sehingga masa konsesi yang seharusnya 20 tahun dapat berubah menjadi lebih panjang lagi. Pada **faktor pasar**, subkriteria yang dipilih adalah **daya saing**. Daya saing yang didefinisikan sebagai keunggulan suatu daerah yang menjadi keunggulan kompetitif dan komparatif diharapkan akan muncul setelah berjalannya bentuk BOT. Hal ini dipicu penanganan bentuk kerja sama BOT yang sejak awal ditangani oleh swasta. Melalui penanganan

swasta diharapkan pengelola selanjutnya yaitu pemerintah dapat belajar mengenai manajemen suatu infrastruktur yang muara akhirnya adalah peningkatan daya saing.

III. Bentuk *Built Transfer Operate* (BTO)

Bentuk *Built Transfer Operate* (BTO) didefinisikan sebagai pihak swasta yang membangun, menyerahkan asetnya ke pemerintah dan mengoperasikan fasilitas sampai masa konsesi/kontrak berakhir (Utama, 2010:147). Pada bentuk ini, pihak swasta akan menyerahkan sarana dan prasana kepada pihak pemerintah setelah pembangunan selesai dan dilakukan pembayaran. Pemerintah selanjutnya melakukan perjanjian baru dengan pihak swasta yang sama atau berbeda untuk menyerahkan pengelolaan bangunan yang telah menjadi milik pemerintah. Pada masa pengelolaan ini juga terdapat masa konsensi sesuai dengan perjanjian yang telah dibuat. Seperti pada BOT, masalah konsesi pada BTO juga menjadi celah yang tidak dapat dielakkan. Kelompok yang mendukung bentuk BTO adalah **sebagian pemerhati masalah transportasi dan sebagian regulator.**

Kelompok yang mendukung bentuk BTO pada pembangunan Bandara Radin Inten II Lampung Selatan menyatakan bahwa pada pemilihan BTO, risiko pembiayaan dianggap lebih kecil dan dapat memperoleh SDM yang profesional dibidangnya untuk mendukung operasional infrastruktur. Pada bentuk BTO terdapat tahapan BT (*Built Transfer*) dan tahapan *Operasional* (O). Pada tahapan BT, pemerintah memberikan tanggung jawab pembangunan infrastruktur kepada pihak swasta. Pembangunan yang dilakukan oleh swasta merupakan perwujudan dari pengalihan risiko pembiayaan. Sehingga risiko pembiayaan menjadi lebih kecil. Selanjutnya setelah pihak swasta menyelesaikan pembangunan infrastruktur,

kepemilikan infrastruktur dikembalikan kepada pemerintah. Setelah pengembalian kepemilikan infrastruktur dilakukan, pemerintah ternyata tidak mampu untuk mengoperasikan infrastruktur tersebut, sehingga operasional dan tanggung jawab pengelolaan infrastruktur kembali diserahkan kepada pihak swasta yang dianggap lebih *capable*. Kesimpulan yang diperoleh bahwa kelompok-kelompok pendukung bentuk BTO beranggapan bahwa pihak yang bertanggung jawab atas pembangunan fasilitas infrastruktur dan pengelola operasional haruslah pihak-pihak yang berkompeten dibidangnya. Mengenai masalah kompetensi, maka pihak swasta dianggap lebih baik dalam hal pembangunan fasilitas infrastruktur dan pengelolaan operasional fasilitas infrastruktur.

Pengelolaan operasional infrastruktur dilakukan oleh swasta dengan asumsi sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki oleh swasta dan fasilitas pendukung operasional infrastruktur yang dimiliki swasta lebih baik dari yang dimiliki pemerintah. Kemampuan SDM yang profesional dan fasilitas pendukung yang dimiliki swasta dianggap mampu untuk menghasilkan pelayanan operasional yang lebih baik dan bertanggung jawab. Hasil akhir yang diharapkan dari pola ini adalah kepuasan konsumen yang lebih baik. Kepuasan konsumen yang berjalan dengan baik tentunya sesuai dengan tujuan pembangunan dan pengembangan infrastruktur. Pada sisi pemerintah, penyerahan kewenangan operasional infrastruktur disebabkan oleh terbatasnya kualitas SDM yang dimiliki oleh pemerintah dan fasilitas-fasilitas pendukung yang dimiliki oleh pemerintah, hal lain yang menyebabkan pemerintah lebih baik menyerahkan operasional kepada pihak swasta disebabkan proses pengadaan fasilitas pendukung infrastruktur pada pemerintah harus memenuhi berbagai regulasi dan memakan cukup banyak waktu.

Pada bentuk BTO, subkriteria yang mendukung adalah **subkriteria teknologi** dari **aspek ekonomi**, **subkriteria peluang proyek** dari **faktor risiko** dan **subkriteria aksesibilitas** dari **aspek pasar**. Pada subkriteria teknologi yang didefinisi sebagai keseluruhan sarana untuk penyediaan kebutuhan manusia, dan subkriteria peluang proyek yang didefinisikan sebagai kinerja pelaksanaan suatu proyek. Kedua subkriteria ini menjadi pendukung utama BTO, mengingat bahwa dalam BTO diharapkan pihak yang bertanggungjawab pada pembangunan dan operasional adalah pihak yang profesional. Pada subkriteria aksesibilitas, harapannya saat pengelolaan dilakukan oleh pihak yang profesional dibidangnya, maka pengembangan daerah akan lebih mudah sehingga aksesibilitas menjadi lebih baik.

SIMPULAN DAN SARAN

SIMPULAN

1. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan pada responden terpilih dengan menggunakan metode *Analitycal Hierarchy Process* (AHP), diperoleh hasil berupa urutan prioritas bentuk Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) dalam upaya pengembangan Bandar Udara Radin Inten II Lampung Selatan. Urutan prioritas itu adalah *Built Transfer* (BT), *Built Operate Transfer* (BOT) dan *Built Transfer Operate* (BTO). Bentuk KPS berupa *Built Transfer* (BT) menjadi pilihan utama dari responden mulai dari operator, sebagian pemerhati masalah transportasi, pengguna transportasi dan sebagian regulator. Bentuk KPS yang menjadi pilihan kedua *Built Operate Transfer* (BOT) yaitu didukung oleh akademisi dan sebagian regulator dan bentuk KPS yang menjadi pilihan terakhir yaitu *Built Transfer Operate* (BTO) didukung oleh sebagian pemerhati masalah transportasi dan sebagian regulator
2. Faktor yang paling berpengaruh pada pemilihan bentuk KPS adalah faktor ekonomi dalam hal ini berupa modal. Kelompok yang memilih faktor ekonomi adalah akademisi , operator, sebagian pengguna transportasi dan regulator.

SARAN

1. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, pemerintah bukan lagi menjadi aktor tunggal yang upaya pembangunan infrastruktur. Pemerintah membutuhkan pihak-pihak lain seperti swasta yang dapat membantu pembangunan infrastruktur.
2. Pada upaya pembangunan infrastruktur bandar udara menggunakan skema KPS, dibutuhkan regulasi yang lebih terinci pada setiap bentuk KPS yang digunakan. Regulasi ini dibutuhkan untuk mengatur secara jelas pelaksanaan setiap bentuk KPS yang digunakan.
3. Dalam penggunaan skema KPS untuk pembangunan infrastruktur bandar udara, dibutuhkan lembaga pengawas yang independen untuk mendukung pelaksanaan skema KPS dapat berjalan maksimal.