

## **BAB VII**

### **KELEMBAGAAN**

#### **7.1 Bentuk Kerjasama Pemerintah Daerah Provinsi**

Untuk mencapai hasil yang maksimal dari suatu pekerjaan dibutuhkan perencanaan organisasi pekerjaan yang matang. Organisasi tersebut tidak dibatasi oleh rumit tidaknya sistem kerja yang direncanakan, melainkan lebih pada bagaimana menciptakan koordinasi yang baik antar unsur-unsur yang terlibat di dalamnya. Terkait dengan pembangunan dan pengelolaan Kawasan Strategis Pantai Timur Provinsi Jambi, direncanakan beberapa alternatif model hubungan antara pemerintah dan badan usaha dalam pembangunan dan pengelolaan kawasan ekonomi tersebut.. Badan usaha berperan aktif dalam membangun dan mengelola kawasan tersebut termasuk dalam hal pembiayaannya. Pemerintah Provinsi Jambi akan berperan sebagai pembina dan pengawas atas pembangunan dan pengelolaan kawasan tersebut

Regulasi yang mendasari adalah UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dua kali dengan UU No. 8/2005 dan UU No. 12/2008 (UU Pemerintahan Daerah) dan Peraturan Pemerintah No. 50/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah. UU Pemerintahan Daerah memberikan pengaturan terkait urusan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan kaitannya dengan pembagian urusan pemerintahan. Sementara itu, PP Kerjasama Daerah memberikan pengaturan terkait kerjasama antara pemerintah provinsi dan provinsi lain, antara pemerintah provinsi dengan kabupaten dan antara pemerintah provinsi dengan pihak ketiga yang merupakan badan usaha yang dikenal dengan KPS (Kerjasama Pemerintah Swasta).

Dalam konteks kerjasama antara pemerintah dan badan usaha, regulasi sesuai diatur dalam PP No 50 Tahun 2007 tentang kerjasama Daerah (PP Kerjasama Daerah). Dalam Pasal 1 angka 2 PP ini, kerjasama daerah diantaranya meliputi kerjasama antara gubernur (sebagai pemerintah provinsi) dengan pihak ketiga (termasuk didalamnya badan usaha swasta, BUMN, dan BUMD). Apa yang akan dibangun nantinya di dalam kawasan akan masuk sebagai objek kerjasama daerah. Pasal 4 PP Kerjasama Daerah menyebutkan bahwa yang menjadi objek kerjasama daerah adalah seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah dan sebagai bagian dari fasilitas pelayanan publik.

Menurut Permendagri No 22 Tahun 2009, tentang Petunjuk Teknis Kerjasama Daerah, bentuk kerjasama yang tersedia adalah (a) Kontrak pelayanan; (b) Kontrak bangun; (c) Kontrak rehabilitasi dan (d) Kontrak patungan. Dalam konteks pengadaan kawasan mulai dari pembangunan, pengelolaan, hingga serah terimanya, maka kontrak bangun dianggap kontrak yang tepat. Kontrak bangun sebagaimana terdapat dalam Permendagri Juknis Kerjasama Daerah meliputi: Kontrak Bangun Serah Guna (BSG) atau dikenal sebagai *Build-Operate-Transfer Contract* (BOT); Kontrak Bangun Guna Serah (BGS) atau dikenal sebagai *Build-Transfer-Operate* (BTO); dan Kontrak Bangun Sewa Serah atau *Build-Lease-Transfer* (BLT). Berikut tabel bentuk kerjasama pemerintah daerah:

**Tabel 7.1 Kerjasama Pemerintah Daerah**

Bentuk Kerja sama Pemerintah		Cara Kerja Sama	Objek Kerja Sama	Kelebihan	Kekurangan
Kontrak Pelayanan	Kontrak Operasional/Pemeliharaan	Pemerintah daerah mengontrakan kepada badan usaha untuk mengoperasikan/memelihara a suatu fasilitas pelayanan publik	Dapat diterapkan pada semua pelayanan publik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dapat meningkatkan efesiensi dan kualitas pelayanan</li> <li>• Penghematan biaya Sifat kerjasama lebih luwes</li> <li>• Tidak terjadi selisih kepemilikan atas pelayanan publik tsb.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fungsi pengendalian pemda dapat berkurang</li> <li>• Berkurangnya kemampuan pemda dalam merespon terjadi perubahan permintaan masyarakat</li> <li>• Dapat terjadi beban biaya tak terduga apabila badan hukum gagal</li> </ul>
	Kontrak Kelola	Pemerintah daerah mengontrakan kepada badan hukum untuk mengelola suatu sarana / prasarana yang dimiliki Pemerintah Daerah.	Dapat diterapkan pada semua pelayanan publik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dapat mengurangi beban Pemerintah Daerah dalam memelihara sarana / prasarana pelayanan publik yang tidak termanfaatkan.</li> <li>• Memperoleh efisiensi biaya dalam pengelolaan fasilitas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melepaskan hak monopoli untuk menguasai dan mengelola aset-aset strategis di bidang-bidang usaha tertentu dengan menyerahkan pengelolaannya kepada badan hukum.</li> <li>• Melepaskan sumber pendapatan potensial yang berasal dari aset-aset milik Pemerintah Dearah tersebut</li> <li>• Terdapat kemungkinan setelah</li> </ul>

Bentuk Kerja sama Pemerintah		Cara Kerja Sama	Objek Kerja Sama	Kelebihan	Kekurangan
				tersebut. <ul style="list-style-type: none"> <li>Sebagian resiko ditanggung oleh badan hukum</li> </ul>	masa penyerahan hak milik, proyek yang dikelola sudah tidak menguntungkan.
	Kontrak Sewa	Badan hukum menyewakan suatu fasilitas infrastruktur tertentu atas dasar kontrak kepada Pemerintah Daerah untuk dioperasikan dan dipelihara oleh pemerintah daerah selama jangka waktu tertentu.	Dapat diterapkan untuk semua pelayanan publik	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fasilitas infrastruktur dapat lebih cepat tersedia bagi masyarakat (pemakai).</li> <li>Mengurangi penggunaan dana dari anggaran Pemerintah Daerah untuk membangun / membuat fasilitas infrastruktur.</li> <li>Dapat mengurangi beban Pemerintah Daerah dan mendistribusikan resiko pembangunan kepada badan hukum.</li> <li>Merangsang investasi di bidang pembangunan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melepaskan hak monopoli untuk membangun dan mengelola fasilitas infrastruktur dan aset-aset strategis di bidang-bidang usaha tertentu dengan menyerahkan pembangunan dan pengelolaannya kepada badan hukum.</li> <li>Adanya kecenderungan kenaikan biaya/harga sebagai dampak pembangunan dan pengelolaan oleh badan hukum.</li> <li>Badan hukum cenderung hanya mau bekerjasama untuk membangun proyek di lokasi-lokasi dan proyek-proyek yang</li> </ul>

Bentuk Kerja sama Pemerintah		Cara Kerja Sama	Objek Kerja Sama	Kelebihan	Kekurangan
				infrastruktur, hal ini akan menjadi salah satu daya tarik untuk mengundang investor untuk menanamkan modalnya.	mempunyai nilai ekonomi tinggi.
	Kontrak Konsesi	Badan hukum diberi hak konsesi atau tanggung jawab untuk menyediakan jasa pengelolaan atas sebagian atau seluruh sistem infrastruktur tertentu, termasuk pengoperasian dan pemeliharaan fasilitas serta pemberian layanan kepada masyarakat dan penyediaan modal kerjanya.	Dapat diterapkan untuk penyediaan infrastruktur yang terintegrasi dalam satu kawasan untuk jangka waktu pengelolaan yang panjang (lebih dari 25 tahun). Sangat disarankan dilakukan pada saat kinerja ekonomi dan financial pemerintah daerah sedang baik.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitas infrastruktur lebih cepat tersedia bagi masyarakat</li> <li>• Penghematan biaya pengelolaan infrastruktur daerah melalui badan hukum.</li> <li>• Mengikutsertakan masyarakat dalam pembangunan proyek sehingga menciptakan lapangan kerja baru.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdapat kemungkinan setelah masa penyerahan, infrastruktur yang semula dikelola oleh badan hukum sudah tidak maksimal lagi.</li> <li>• Apabila kinerja keuangan badan hukum buruk, maka dapat menjadi beban pada anggaran publik.</li> </ul>

Bentuk Kerja sama Pemerintah		Cara Kerja Sama	Objek Kerja Sama	Kelebihan	Kekurangan
Kontrak bangun	Kontrak bangun Guna Serah	Badan usaha memperoleh hak untuk mendanai dan membangun suatu fasilitas/infrastruktur, yang kemudian dilanjutkan dengan pengelolaannya dan dapat menarik iuran selama jangka waktu tertentu untuk memperoleh pengembalian modal investasi dan keuntungan yang wajar. Setelah jangka waktu itu berakhir badan usaha menyerahkan kepemilikannya kepada pemerintah daerah.	Dapat diterapkan untuk penyediaan pelayanan umum berupa prasarana dan sarana dasar, seperti jalan, sampah, air bersih, taman hiburan dll.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemerintah Daerah tidak perlu mengeluarkan/ penyertaan modal tetapi hanya cukup mengeluarkan izin.</li> <li>Mendorong percepatan pemenuhan kebutuhan infrastruktur di daerah - daerah yang membutuhkan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terdapat kemungkinan setelah berakhirnya, aset yang diterima oleh Pemerintah Daerah dari badan usaha sudah tidak punya nilai ekonomis atau rusak.</li> <li>Pemerintah selalu diposisikan untuk menyelesaikan permasalahan yang sulit seperti pembebasan lahan.</li> </ul>
	Kontrak bangun Serah Guna	Badan usaha bertanggung jawab untuk membangun infrastruktur / fasilitas, termasuk membiayainya dan setelah selesai pembangunannya lalu infrastruktur / fasilitas	Dapat diterapkan untuk penyediaan pelayanan umum berupa prasarana dan sarana dasar, seperti jalan, sampah, air bersih, taman hiburan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sektor publik memperoleh manfaat dari keunggulan teknologi yang dimiliki oleh pihak badan usaha</li> <li>Anggaran publik yang ada dapat digunakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melepaskan hak monopoli untuk menguasai, membangun dan mengelola proyek infrastruktur kepada badan hukum</li> <li>Adanya kecenderungan kenaikan biaya/harga sebagai</li> </ul>

Bentuk Kerja sama Pemerintah		Cara Kerja Sama	Objek Kerja Sama	Kelebihan	Kekurangan
		tersebut diserahkan penguasaan dan kepemilikannya kepada Pemerintah Daerah. Selanjutnya, Pemerintah daerah menyerahkan kembali kepada badan usaha untuk dikelola selama waktu tertentu untuk pengembalian modal investasinya serta memperoleh keuntungan yang wajar.		<p>untuk keperluan lain yang lebih mendesak.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah daerah tetap dapat memiliki asset yang dibangun pihak ketiga.</li> <li>• Pemerintah daerah masih tetap dapat mempunyai kewenangan untuk mengendalikan.</li> <li>• Mendorong percepatan pemerataan pembangunan dan upaya pengembangan serta pemenuhan kebutuhan</li> </ul>	<p>dampak pengelolaan oleh badan hukum.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pihak badan usaha cenderung hanya mau bekerjasama untuk membangun proyek di lokasi-lokasi dan proyek-proyek yang mempunyai nilai ekonomi tinggi.</li> <li>• Terdapat kemungkinan setelah berakhirnya masa kerjasama, khususnya pada saat serah terima aset, aset yang diterima oleh Pemerintah Daerah dari badan hukum sudah tidak punya nilai ekonomis atau rusak.</li> <li>• Pemerintah selalu diposisikan untuk menyelesaikan permasalahan yang sulit seperti halnya pembebasan tanah.</li> </ul>
	Kontrak bangun Sewa Serah	Badan hukum diberi tanggung jawab untuk	Dapat diterapkan untuk penyediaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepatan terpenuhinya kebutuhan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melepaskan hak monopoli untuk menguasai dan</li> </ul>

Bentuk Kerja sama Pemerintah		Cara Kerja Sama	Objek Kerja Sama	Kelebihan	Kekurangan
		membangun infrastruktur termasuk membiayainya. Pemerintah daerah kemudian menyewa infrastruktur tersebut melalui perjanjian sewa beli kepada badan hukum selama jangka waktu tertentu dan setelah jangka waktu kontrak berakhir, maka pemerintah menerima penguasaan dan kepemilikan infrastruktur tersebut.	pelayanan umum berupa prasarana dan sarana dasar, seperti jalan, sampah, air bersih, taman hiburan, dll.	<p>infrastruktur dengan teknologi baru di daerah-daerah yang membutuhkan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pemerintah daerah dapat mengalihkan dana untuk pembayaran hutang atau membiayai program-program pembangunan kesejahteraan sosial.</li> </ul>	<p>mengelola aset-aset strategis di bidang-bidang usaha tertentu dan menyerahkan kepada badan hukum.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Melepaskan sumber pendapatan potensial yang berasal dari aset-aset yang dimiliki Pemerintah Daerah.</li> <li>Adanya kemungkinan ditetapkan keuntungan yang ditargetkan oleh badan hukum untuk mengantisipasi potensi kegagalan proyek, berada jauh di atas standar, sehingga mengakibatkan harga produk dan jasa menjadi tinggi.</li> </ul>
Kontrak Rehabilitasi	Kontrak Rehabilitas Kelola dan Serah	Pemerintah daerah mengontrakan kepada badan hukum untuk memperbaiki suatu fasilitas publik yang ada, kemudian badan usaha mengelolanya dalam waktu tertentu	Dapat diterapkan untuk penyediaan pelayanan umum berupa prasarana dan sarana dasar, seperti jalan, sampah, air bersih, taman hiburan,	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengurangi penggunaan dana operasional dan pemeliharaan fasilitas publik dari anggaran Pemerintah Daerah.</li> <li>Resiko ditanggung oleh</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adanya kecenderungan kenaikan biaya/harga sebagai dampak pembangunan dan pengelolaan oleh badan hokum</li> <li>Badan usaha cenderung hanya mau bekerjasama untuk memperbaiki, mengoperasikan</li> </ul>



Bentuk Kerja sama Pemerintah		Cara Kerja Sama	Objek Kerja Sama	Kelebihan	Kekurangan
		sesuai dengan perjanjian selanjutnya diserahkan kembali kepada pemerintah apabila badan usaha tersebut telah memperoleh pengembalian modal dan profit pada tingkat yang wajar.	bandara dll	badan hukum sebagai pihak yang menerima tanggung jawab memperbaiki, mengoperasikan dan memelihara aset milik Pemerintah Daerah.	dan memelihara fasilitas infrastruktur di lokasi-lokasi yang mempunyai nilai ekonomi tinggi.
	Kontrak Bangun Tambah Kelola dan Serah	Badan hukum diberi hak atas dasar kontrak dengan pemerintah daerah untuk menambah suatu fasilitas tertentu pada fasilitas publik yang ada. Kemudian badan hukum diberikan hak untuk mengelola bangunan tambahan sampai badan hukum dapat memperoleh pengembalian modal dan profit pada tingkat yang wajar.	Dapat diterapkan untuk penyediaan pelayanan umum berupa prasarana dan sarana dasar, seperti jalan,	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengurangi penggunaan dana operasional dan pemeliharaan fasilitas publik dari anggaran Pemerintah Daerah.</li> <li>• Resiko ditanggung oleh badan hukum sebagai pihak yang menerima tanggung jawab memperbaiki, mengoperasikan dan memelihara aset milik Pemerintah Daerah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya kecenderungan kenaikan biaya/harga sebagai dampak pembangunan dan pengelolaan oleh badan hukum.</li> <li>• Badan usaha cenderung hanya mau bekerjasama untuk memperbaiki, mengoperasikan dan memelihara fasilitas-fasilitas infrastruktur di lokasi-lokasi yang mempunyai nilai ekonomi tinggi.</li> </ul>

Bentuk Kerja sama Pemerintah		Cara Kerja Sama	Objek Kerja Sama	Kelebihan	Kekurangan
	Kontrak Patungan	Pemerintah Daerah bersama-sama badan usaha membentuk suatu badan hukum patungan dalam bentuk perseroan untuk membangun atau/dan mengelola suatu aset yang dimiliki oleh perusahaan patungan tersebut, termasuk segala kegiatan yang menjadi lingkup usaha perusahaan patungan.	Badan hukum patungan tersebut dapat ikut serta sebagai badan usaha dalam penyediaan pelayanan publik, sesuai ketentuan peraturan perundangan yang ada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Badan hukum patungan lebih luwes dalam bergerak di dunia usaha, termasuk dalam penyediaan pelayanan publik.</li> <li>• Pemerintah daerah dapat memperoleh tambahan PAD dari penerimaan deviden badan hukum dan pajak perseroan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apabila tidak ada pengaturan yang tegas, maka fungsi pemerintah sebagai regulator dapat bias atau timbul konflik kepentingan manakala dalam berhadapan dengan badan hukum patungan – milik pemerintah tsb.</li> <li>• Apabila kinerja keuangan badan hukum buruk, maka dapat menjadi beban pada anggaran publik.</li> </ul>

Sumber: Permendagri No 22 Tahun 2009\

Dari tabel perbandingan bentuk kerjasama pemerintah di atas, bentuk kerjasama yang dianggap menguntungkan berbagai pihak adalah Kontrak Bangun, lebih tepatnya Kontrak Bangun Guna Serah. Bagi pemerintah daerah kerjasama dengan bentuk ini memiliki resiko yang kecil karena pemerintah tidak kehilangan aset ataupun sumber daya yang dimiliki dan pemerintah juga tidak kehilangan kontrol terhadap kawasannya. Sedangkan badan usaha dapat memperoleh keuntungan dari pengelolaan kawasan yang telah mereka bangun di kawasan strategis. Disamping itu pemerintah tetap mendapat keuntungan dengan pembiayaan dari badan usaha untuk membangun kawasannya.

Kontrak bangun guna serah adalah kerjasama pemerintah dengan badan usaha, dimana badan usaha diberikan wewenang untuk membangun dan mengelola kawasan sampai pada jangka tertentu sesuai dengan perjanjian yang telah dibuat sebelumnya. Berdasarkan Permendagri no 22 tahun 2009 Kontrak bangun guna serah ini memiliki kelebihan antara lain:

- a) Pemerintah Daerah tidak perlu mengeluarkan/ penyertaan modal tetapi hanya cukup mengeluarkan izin.
- b) Mendorong percepatan pemenuhan kebutuhan infrastruktur di daerah - daerah yang membutuhkan.

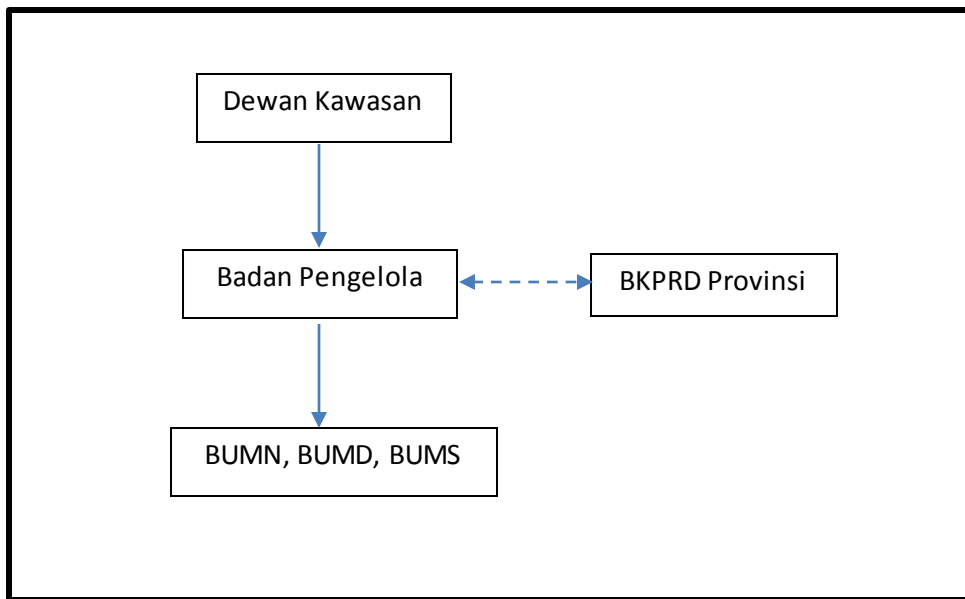
Akan tetapi Bentuk kerjasama Kontrak bangun Guna Serah juga memiliki kekurangan yaitu:

- a) Terdapat kemungkinan setelah berakhirnya, aset yang diterima oleh Pemerintah Daerah dari badan usaha sudah tidak punya nilai ekonomis atau rusak.
- b) Pemerintah selalu diposisikan untuk menyelesaikan permasalahan yang sulit seperti pembebasan lahan.

## 7.2. Kelembagaan

Dalam kerjasama antara Pemerintah Daerah dan badan usaha, pemerintah lebih berperan pada pembinaan dan perijinan. Pemerintah Daerah akan menetapkan syarat-syarat tertentu atas usaha yang akan dilakukan di Kawasan Pantai Timur Provinsi Jambi.

Kelembagaan KSP Pantai Timur Jambi adalah sebagai berikut:



**Gambar 7.1 Kelembagaan KSP Pantai Timur Provinsi Jambi**

*Sumber: Analisis Rencana, 2014*

### 7.2.1 Dewan Kawasan

Dewan Kawasan memiliki susunan kenaggotaan sebagai berikut:

- a. Ketua : Gubernur Provinsi Jambi
- b. Wakil Ketua : Bupati Tanjung Jabung Barat dan Tanjung Jabung Timur
- c. Anggota : Kepala SKPD Provinsi/ Kabupaten terkait

Tugas Dewan Kawasan adalah melakukan pembinaan terhadap kegiatan usaha ekonomi di Kawasan Strategis Provinsi Pantai Timur Provinsi Jambi.

### 7.2.2 Badan Pengelola

Tugas Badan Pengelola adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan izin usaha di KSP Pantai Timur melalui PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu)
- b. Pengawasan dan pengendalian operasionalisasi kegiatan usaha di Pantai Timur Provinsi Jambi.
- c. Menyampaikan laporan operasionalisasi ke Dewan Kawasan

### 7.2.3 BKPRD Provinsi

BKPRD Provinsi memiliki susunan keanggotaan sebagai berikut:

Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 2000 tentang koordinasi Penataan Ruang Nasional dan Permendagri Nomor 50 Tahun 2009 tentang pedoman koordinasi penataan ruang daerah, mengamanatkan setiap Provinsi membentuk Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD).

BKPRD Provinsi ditetapkan dengan surat keputusan Gubernur sesuai pasal 3, sedangkan susunan keanggotaan BKPRD Provinsi sesuai pasal 4 Permendagri No 50 Tahun 2009 adalah sebagai berikut:

- a. Penanggung Jawab : Gubernur
- b. Ketua : Sekretaris Daerah Provinsi
- c. Sekretaris : Kepala Bappeda Provinsi
- d. Anggota : Dinas/instansi teknis terkait

Tugas BKPRD Provinsi adalah sebagai berikut:

- a. Merumuskan berbagai kebijakan penyelenggaraan penataan ruang dengan memperhatikan kebijakan penataan ruang nasional dan kabupaten
- b. Mengkoordinasikan penyusunan rencana rinci tata ruang kawasan sesuai dengan kewenangan provinsi
- c. Mengintegrasikan RTR KSP dengan RTRW Provinsi, RTRW kab/kota dan RTRW Provinsi perbatasan
- d. Melaksanakan kegiatan pengawasan yang meliputi pelaporan, evaluasi dan pemantauan penyelenggaraan pemanfaatan ruang
- e. Memberikan rekomendasi perizinan tata ruang provinsi
- f. Memberikan rekomendasi penertiban terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai
- g. Menterpadukan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dengan Kab/kota dan provinsi sekitarnya
- h. Melakukan evaluasi kinerja penataan ruang provinsi
- i. Mengoordinasikan pelaksanaan evaluasi rancangan peraturan daerah tentang rencana tata ruang provinsi kepada Menteri Dalam Negeri
- j. Mengoptimalkan peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang
- k. Memberikan informasi dan akses kepada pengguna ruang terkait rencana tata ruang provinsi
- l. Mengoordinasikan penetapan arahan peraturan zonasi sistem provinsi
- m. Melakukan fasilitasi dalam pelaksanaan penetapan insentif dan disinsentif dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang provinsi dan/atau lintas provinsi serta lintas kabupaten/kota