

Pengertian Manajemen Proyek Sektor Publik

Dr. Elisa Susanti, M.Si.
Nunung Runiawati, S.IP., M.Si.



PENDAHULUAN

Istilah proyek terdapat dalam berbagai kehidupan kita sehari-hari. Proyek ternyata tidak hanya terdapat dalam sektor konstruksi, namun proyek terdapat dalam berbagai segi kehidupan manusia. Modul ini merupakan modul pertama dari sembilan modul. Modul pertama akan mengantarkan Anda untuk memahami konsep dasar tentang manajemen proyek, yaitu mengenai pengertian proyek dan manajemen proyek secara umum, dan juga kriteria proyek sehingga kegiatan proyek ini dibedakan dengan jenis kegiatan lainnya. Selanjutnya, akan dibahas mengenai pengertian proyek dan manajemen proyek di sektor publik. Keseluruhan dari Buku Materi Pokok ini akan berfokus kepada pengelolaan proyek pada sektor publik.

Manajemen proyek dapat diartikan dengan manajemen (pengelolaan) dari proyek. Pada sektor publik, manajemen publik dapat diartikan dengan melakukan tugas-tugas tertentu yang terkait dengan implementasi kebijakan atau program yang didukung oleh publik. Terdapat banyak hal yang dikelola dalam sektor publik ini, salah satunya adalah mengelola proyek sebagai bagian dari program, yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang terdapat di dalam rencana kerja pemerintah.

Pembahasan mengenai proyek dan manajemen proyek sektor publik perlu dilakukan karena sektor publik memiliki karakteristik yang berbeda dengan sektor privat (swasta). Sektor publik bertujuan untuk manfaat sosial, dengan tujuan utama untuk memastikan kesejahteraan masyarakat. Dalam sektor publik terdapat kesulitan dalam pengukuran *output* dan *outcome* sehingga proyek atau kegiatan sektor publik menjadi lebih kompleks. Sektor publik juga mengelola barang publik (*public goods*) yang tidak dapat dikelola

oleh sektor swasta. Anda perlu mengetahui perbedaan jenis barang ini karena berkaitan dengan perbedaan pengelolaan untuk setiap jenis barang.

Disisi lain, perkembangan dalam manajemen sektor publik, perbedaan karakteristik antara sektor publik dan sektor swasta, dan perbedaan pengelolaan jenis barang, menimbulkan peluang untuk dilakukannya kemitraan antara sektor publik dan sektor swasta yang dikenal dengan istilah *Public Private Partnership*. Kemitraan ini merupakan hal penting untuk meningkatkan partisipasi swasta dan mempercepat pembangunan di Indonesia. *Public Private Partnership* (PPP) sebagai pembiayaan kreatif alternatif, untuk memajukan kualitas layanan, dan meningkatkan kontribusi sektor swasta.

Setelah mempelajari materi dalam Modul 1 ini, Anda diharapkan mampu menjelaskan pengertian manajemen proyek dan manajemen proyek sektor publik. Secara khusus diharapkan Anda dapat menjelaskan tentang hal berikut.

1. Karakteristik, pengertian proyek dan pengertian manajemen proyek.
2. Kesuksesan proyek dan kesuksesan manajemen proyek.
3. Pengertian proyek dan manajemen proyek sektor publik.
4. Perbedaan sektor publik dan sektor privat (swasta).
5. Kesuksesan Proyek Sektor Publik.
6. Kemitraan Antara Sektor Publik dan Sektor Privat (*Public-Private Partnership*).

KEGIATAN BELAJAR 1

Pengertian Manajemen Proyek dan Manajemen Proyek Sektor Publik

Apakah yang terbayang di benak kita ketika mendengar kata “proyek”? Mungkin jawaban yang paling sering muncul adalah bahwa proyek diidentikkan dengan pembangunan seperti gedung-gedung bertingkat, jalan, jembatan, atau perumahan.



Sumber: (<http://cdn.assets.print.kompas.com>)

Gambar 1.1
Proyek Pembangunan Gedung Bertingkat



Sumber: (<http://infotol.org/2015/10/02/mega-proyek-pembangunan-jalan-tol-trans-jawa>)

Gambar 1.2
Proyek Pembangunan Jalan Tol

Sebenarnya terdapat berbagai cara untuk mendefinisikan tentang proyek. Proyek dapat dijelaskan dengan berbagai cara, dan bisa didefinisikan secara berbeda. Sebagai contoh, proyek yang dideskripsikan dengan hal-hal seperti jembatan, gedung-gedung bertingkat, jalan, taman-taman kota, atau real estate. Proyek-proyek ini adalah proyek konstruksi besar, dan tentu saja, konstruksi adalah sebuah proyek.

Namun, terdapat juga jenis proyek lainnya yang tidak berupa konstruksi. Contohnya adalah industri di bidang teknologi informasi dan komunikasi. Penggunaan dan penemuan teknologi baru mengubah cara kita dalam bekerja dan dalam kehidupan sehari-hari. Contoh lain adalah industri farmasi. Pencarian obat baru menyebabkan tingginya tingkat kesehatan dan harapan hidup. Pada bidang industri kedirgantaraan, industri ini dicatat karena prestasinya yang tidak hanya di luar angkasa, tapi juga untuk Perkembangan teknologi yang telah mengubah cara kita hidup dan bekerja.



Sumber: (<http://www.hometekno.com/2015/11/teknologi-pertanian.html>)

Gambar 1.3
Proyek Penemuan Teknologi di Bidang Pertanian

Hal lain yang juga perlu diperhatikan adalah bahwa tidak semua proyek harus dalam skala sebesar itu. Renovasi atau *redesigning* rumah pastinya juga adalah sebuah proyek. Sebuah kampanye politik juga adalah sebuah proyek. Mengembangkan produk baru, mengembangkan program periklanan untuk mempromosikan produk, melatih staf penjualan, dan staf pendukung lainnya untuk secara efektif bergerak dan melayani produk, semua juga adalah proyek. Setiap usaha yang kreatif adalah sebuah proyek. Setiap upaya untuk mengubah sesuatu atau menciptakan hasil baru adalah sebuah proyek. Membuat lukisan atau patung adalah sebuah proyek. Membuat film atau menulis buku adalah sebuah proyek. Di sektor pemerintahan, proses perbaikan adalah sebuah proyek, pembuatan dan pelaksanaan program baru juga adalah proyek.

Dari berbagai contoh tersebut maka proyek tidak harus selalu yang berhubungan dengan pembangunan fisik atau konstruksi. Terdapat bentuk kegiatan lain yang juga disebut dengan proyek. Sehingga untuk memahami kegiatan yang merupakan suatu proyek, perlu dipahami dari karakteristik proyek itu sendiri.

A. KARAKTERISTIK DAN PENGERTIAN PROYEK

Proyek adalah upaya perubahan masyarakat. Laju perubahan ini dapat terdapat dalam bidang apa pun, misalnya pertahanan, pendidikan, politik, industry, kesehatan, pertanian, telekomunikasi, kedirgantaraan, pariwisata, dan sebagainya. Perubahan ini juga sebenarnya merupakan cara agar organisasi bisa bertahan di dunia modern.

Proyek terdiri dari beberapa kegiatan. Kegiatan tersebut biasanya tidak berulang, beroperasi secara terkait yang memiliki hubungan yang telah ditentukan. Misalnya, satu aktivitas harus diselesaikan sebelum kegiatan lain bisa dimulai. Umumnya, keterkaitan antarbeberapa kegiatan ini sangat sulit dilanggar tanpa mengubah rencananya atau disain produk.

Proyek melibatkan banyak sumber daya, baik sumber daya manusia maupun bukan manusia sehingga membutuhkan koordinasi yang baik. Umumnya, terdapat berbagai sumber daya, masing-masing memiliki teknologi, keterampilan, dan sifat uniknya sendiri. Tidak hanya ada variasi campuran sumber daya, tapi juga ada perubahan sumber daya yang dibutuhkan dari waktu ke waktu. Dengan demikian, seorang manajer proyek harus terampil dalam mengelola sumber daya ini dan juga konflik yang ditimbulkan dari pengelolaan sumber daya ini.

Proyek terdapat dalam segala ukuran, baik skala besar ataupun kecil. Ukuran tidak menentukan apakah usaha kerja adalah sebuah proyek atau tidak. Ukuran ini hanya mempengaruhi tingkat dan sejauh mana teknik dan prinsip pengelolaan proyek dipekerjakan.

Proyek sangat terkait dengan manajerial yang menekankan pada ketepatan waktu. Hal ini berbeda dengan manajerial pada bidang kerja lainnya dimana efisiensi pada umumnya bukan tujuan utama. Sebagian besar proyek membutuhkan investasi berupa sejumlah besar uang sebelum menikmati manfaat dari produk yang akan dihasilkan. Penggunaan dana ini adalah alasan utama sehingga kegiatan proyek sangat menekankan ketepatan waktu. Menjadi yang pertama di pasar seringkali menentukan posisi pasar dalam jangka panjang. Dengan demikian, waktu adalah sangat penting dalam kegiatan proyek.

Terdapat proyek karena untuk menjawab dan mengisi kebutuhan pokok masyarakat. Sebagian besar upaya perubahan dalam masyarakat dilakukan dalam bentuk proyek. Proyek juga merupakan alat di mana strategi perusahaan/suatu organisasi diterapkan. Mitos yang populer bahwa hanya

pertahanan, ruang, konstruksi, dan usaha besar lainnya yang merupakan proyek. Sebenarnya proyek terdapat dalam berbagai ukuran, bidang, fungsi, dan tingkat kompleksitas. Proyek tidak perlu besar, berteknologi tinggi, maupun kompleks. Teknologi dalam pengertian proyek ini tidak hanya menyiratkan teknologi rekayasa atau manufaktur, namun mencakup semua jenis teknologi seperti perkantoran (mesin fotocopi dan juga komputer) dan teknologi yang terlibat dalam menghasilkan kampanye iklan atau politik, merancang program pelatihan atau kurikulum, atau memproduksi film.

Untuk lebih memahami mengenai proyek, berikut adalah definisi proyek dari beberapa ahli:

1. Dalam kalimat yang sederhana, pengertian proyek dikemukakan oleh *Project Management Institute's* (PMBOK Guide, 2013) Proyek yaitu: *“a temporary endeavor undertaken to create a unique product, service, or result.”* (Usaha yang bersifat sementara untuk menghasilkan produk, layanan atau hasil yang unik). *Temporary means that every project has a definite beginning and a definite end. Unique means that the product or service is different in some distinguishing way from all other projects or services.”* (Bersifat sementara diartikan bahwa setiap proyek memiliki awal yang pasti dan akhir yang pasti. Unik berarti bahwa produk atau layanan berbeda dalam beberapa hal yang membedakan dari semua proyek atau layanan lainnya).
2. Kerzner (2013):
“a project is any series of activities and tasks that have a specific objective to be completed within certain specifications; have a defined start and end date; have funding limits; consume money, people and equipment; and are multifunctional” (Sebuah proyek adalah serangkaian kegiatan dan tugas yang memiliki tujuan spesifik untuk diselesaikan dalam spesifikasi tertentu; memiliki tanggal mulai dan akhir yang pasti; memiliki batas pendanaan; mengkonsumsi uang, orang dan peralatan; dan multifungsi).
3. Cooke-Davies (2001):
“Project has been termed as a human endeavour and may legitimately be regarded by its stakeholders as a project when it encompasses a unique scope of work that is constrained by cost and time, the purpose of which is to create or modify a product or service so as to achieve beneficial change defined by quantitative and qualitative objectives”.

(Proyek telah disebut sebagai usaha manusia dan dianggap sah oleh pemangku kepentingannya, sebuah proyek ketika mencakup lingkup kerja yang unik yang dibatasi oleh biaya dan waktu, yang tujuannya adalah untuk menciptakan atau memodifikasi suatu produk atau jasa untuk mencapai perubahan yang menguntungkan yang didefinisikan oleh tujuan kuantitatif dan kualitatif).

4. Ohara (2005):

“Project is described as a “value creation undertaking based on specifics, which is completed in a given or agreed time frame and under constraints, including resources and external circumstances”.

(Proyek digambarkan sebagai "usaha penciptaan nilai yang spesifik, yang diselesaikan dalam kerangka waktu yang ditentukan atau yang disepakati dan di dalam batasan-batasan tertentu, termasuk sumber daya dan keadaan eksternal).

5. Munns & Bjeirmi (1996):

Proyek yaitu sebagai pencapaian tujuan tertentu, yang melibatkan berbagai tahapan kegiatan dan tugas yang memerlukan berbagai sumber daya. Proyek harus diselesaikan dalam spesifikasi yang ditetapkan, memiliki awal yang pasti dan tanggal akhir.

6. Pinto & Slevin (1988):

Mendefinisikan proyek dengan karakteristik sebagai berikut:

- a. Waktu awal dan akhir yang ditentukan.
- b. Terdapat tujuan yang telah ditentukan sebelumnya, atau serangkaian sasaran (ekspektasi kinerja).
- c. Serangkaian kegiatan yang kompleks atau saling terkait.
- d. Anggaran terbatas.

Dari berbagai definisi proyek tersebut, dapat diambil inti berupa karakteristik proyek sebagai berikut:

Karakteristik Proyek:

- Kegiatan sementara untuk menciptakan produk/layanan yang unik.
- Memiliki tujuan spesifik untuk diselesaikan dengan spesifikasi tertentu.
- Dibatasi oleh biaya dan waktu (Biaya dan juga tanggal awal dan akhir ditentukan dengan pasti).
- Keterlibatan beberapa orang secara ad-hoc, multifungsional.
- Memerlukan sumber daya manusia dan bukan manusia (yaitu, uang, orang, peralatan) yang terbatas, khususnya dana yang terbatas.
- Terdapat tahapan aktivitas dan fase.

Beberapa usaha yang terdiri dari beberapa proyek yang saling terkait, disebut sebagai sebuah program. Sebuah program didefinisikan sebagai sekelompok proyek, subprogram, dan kegiatan yang terkait yang dikelola secara terkoordinasi untuk mendapatkan manfaat. Program dapat mencakup unsur-unsur pekerjaan di luar lingkup proyek. Berikut adalah tabel perbedaan antara proyek dan program.

Tabel 1.1
Perbedaan Proyek dan Program

	PROYEK	PROGRAM
Ruang Lingkup	Proyek memiliki tujuan yang telah didefinisikan dengan jelas. Ruang lingkup semakin diuraikan selama siklus hidup proyek.	Program memiliki cakupan yang lebih luas dan memberikan manfaat yang lebih signifikan.
Perubahan	Manajer proyek mengharapkan perubahan dan mengimplementasikan proses agar perubahan tetap terkendali	Manajer program mengharapkan perubahan baik dari dalam maupun diluar program dan siap untuk mengelolanya.
Perencanaan	Manajer proyek menguraikan rencana yang sangat rinci sepanjang siklus proyek	Manajer program mengembangkan keseluruhan rencana program dan membuat rencana untuk memandu perencanaan terperinci di komponen program selanjutnya.
Pengelolaan	Manajer proyek mengelola tim proyek untuk memenuhi tujuan proyek.	Manajer program mengelola staf program dan manajer proyek, memberikan visi dan kepemimpinan secara keseluruhan

	PROYEK	PROGRAM
Kesuksesan	Kesuksesan diukur dari kualitas produk dan proyek, ketepatan waktu, kepatuhan anggaran, dan tingkat kepuasan pelanggan.	Kesuksesan diukur dari sejauh mana program tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan manfaat.
Monitoring	Manajer proyek memantau dan mengendalikan pekerjaan, produk, layanan, atau hasil yang dihasilkan dari proyek ini untuk diproduksi.	Manajer program memonitor kemajuan komponen program untuk memastikan keseluruhan tujuan, jadwal, anggaran, dan manfaat program akan terpenuhi.

Sumber: Project Management Institute (PMBOK Guide, 2013)

Contoh keterkaitan Program dan Proyek di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR)

Kementerian PUPR mengalokasikan anggaran tahun 2017 untuk mendukung tiga program prioritas nasional yakni: 1) Program ketahanan air/pangan, 2) program konektivitas dan 3) program perumahan permukiman. Pagu anggaran 2017 Kementerian PUPR berdasarkan Surat Menteri Keuangan sebesar Rp 106,82 triliun dan mengalami penyesuaian sesuai nota keuangan menjadi sebesar Rp 105,56 triliun.

Dukungan terhadap program kedaulatan pangan atau ketahanan air dilakukan melalui proyek pembangunan sembilan bendungan baru pada 2017. Pada tahun 2017 ini pembangunan sembilan waduk baru tersebut akan mulai dilakukan di Rukoh-Aceh, Lausimeme-Sumatera Utara, Komering II-Sumatera Selatan, Bener-Jawa Tengah, Sidan-Bali, Temef-NTT, Pamukkulu-Sulawesi Selatan, Way Apu-Maluku, Baliem-Papua. Selain membangun waduk baru, Kementerian PUPR juga akan melakukan proyek pembangunan jaringan irigasi seluas 84.000 hektar, rehabilitasi jaringan irigasi seluas 323.000 hektar, pembangunan 105 embung, pembangunan sarana dan prasarana pengendali banjir sepanjang 154 kilometer, serta pembangunan atau peningkatan sarana dan prasarana pengelolaan air baku.

Untuk program konektivitas, pembangunan beberapa ruas jalan akan diteruskan sesuai dengan komitmen pemerintah. Proyek pembangunan tol Trans Jawa dan Trans Sumatera sebagai komitmen pemerintah, pembangunan jalan Trans Papua yang saat ini tinggal 176,1 kilometer. Kemudian pembangunan jalan di perbatasan Kalimantan, NTT dan Papua

akan diteruskan. Untuk proyek pembangunan jalan perbatasan, akan menjadi prioritas utama dalam program konektivitas. Kementerian PUPR akan membangun jembatan sepanjang 7.898 meter pada 2017, termasuk untuk pembangunan bentang panjang yakni Jembatan Teluk Kendari, Jembatan Holtekamp dan Jembatan Pulau Balang. Untuk pembangunan jalan tol di 2017 sepanjang 23 kilometer di antaranya tol Medan-Kualanamu, Tol Akses Tanjung Priok, Tol Cisumdawu, Tol Solo-Kertosono, Tol Balikpapan-Samarinda, Tol Manado-Bitung.

Sementara untuk program perumahan dan permukiman, akan dilaksanakan proyek pembangunan 11.400 unit rumah susun untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Diantaranya untuk penyelesaian Rusun Perkampungan Atlet di Kemayoran dan penyelesaian Rusun untuk MBR di Pasar Minggu, Pasar Rumput dan Pondok Kelapa. Kemudian untuk menurunkan backlog perumahan, akan dibangun 109.500 unit rumah swadaya dan 375.000 unit rumah umum (rumah tapak dan rusunami) melalui KPR FLPP. Kementerian PUPR juga akan membangun 1.900 unit rumah khusus dalam rangka penanganan paska bencana/konflik, maritim, daerah tertinggal dan perbatasan negara. Selain membangun perumahan dan rusun, Menteri PUPR juga menetapkan pengembangan kawasan permukiman sebagai program prioritas di 2017. Di antaranya adalah penataan bangunan kawasan strategis di kawasan destinasi wisata seperti di Danau Toba, Mandalika, dan Borobudur, serta kawasan Masjid Raya Padang, Monumen Kapsul Waktu Merauke, Menara Salib Wamena dan Sail Sabang.

Pada tahun 2017 juga masih akan melaksanakan tugas khusus untuk melakukan pembangunan Prasarana dan Sarana Gelora Bung Karno (GBK) dan Palembang untuk mendukung Asian Games XVIII.

Sumber: <http://www.pu.go.id/berita/11562/Anggaran-2017-Kementerian-PUPR-Fokus-Pada-Tiga-Program-Strategis-Nasional>

B. PENGERTIAN MANAJEMEN PROYEK

Dalam kalimat yang sederhana, dapat dikemukakan bahwa manajemen proyek adalah manajemen dari suatu proyek. Pendekatan yang digunakan dalam manajemen proyek, hampir sama dengan fungsi/prinsip-prinsip manajemen klasik. Kerzner (2003) mendefinisikan manajemen proyek

sebagai berikut: “*Project management is the planning, organizing, directing, and controlling of company resources for a relatively short-term objective that has been established to complete specific goals and objectives*”. (Manajemen proyek adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian dari sumber daya perusahaan untuk tujuan jangka pendek yang relatif singkat, yang dibangun untuk menyelesaikan tujuan dan sasaran tertentu).

Jika melihat pengertian manajemen proyek dari Kerzner, maka manajemen proyek menggunakan fungsi/prinsip-prinsip yang terdapat dalam manajemen klasik. Sama halnya dengan manajemen yang terdiri dari berbagai sumber daya, manajemen proyek juga mengelola berbagai sumber daya, baik sumber daya manusia maupun materil. Manajemen proyek diartikan juga dengan “*different things to different people*”. Kegiatan yang berbeda dari kegiatan rutin, dimana orang-orang yang terlibat juga berbeda, dapat berasal dari berbagai unit organisasi atau dari berbagai profesi yang berbeda.

Manajemen proyek bersifat jangka pendek. Namun, jangka pendek tersebut bersifat "relatif". Tidak semua industri memiliki definisi yang sama untuk proyek jangka pendek. Di bidang teknik, proyek ini mungkin berlangsung selama enam bulan atau dua tahun; dalam konstruksi, tiga sampai lima tahun; alam komponen nuklir, sepuluh tahun; dan di asuransi, dua minggu. Jangka pendek tersebut dapat dipahami bahwa manajemen proyek dirancang untuk mengelola atau mengendalikan sumber daya perusahaan pada aktivitas tertentu, dalam waktu tertentu, biaya tertentu, dan kinerja tertentu. Selain waktu, biaya, dan kinerja mungkin ada aspek lain yang perlu dikelola yaitu pelanggan/*customer* sehingga perlu dikelola mengenai hubungan yang baik dengan *customer*. Pengertian dari manajemen proyek tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Kerzner (2013: 39)

Gambar 1.4
Ikhtisar Manajemen Proyek

Dalam gambar tersebut, maka dapat dipahami bahwa manajemen proyek adalah pengelolaan (perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian) sumber daya (sumber daya manusia dan materil) yang dibatasi dalam waktu tertentu (bersifat sementara/jangka pendek), biaya tertentu, dan kinerja/teknologi tertentu (tujuan menghasilkan output tertentu). Pengelolaan tersebut dilakukan dalam hubungan yang baik dengan *customer* (atau stakeholder).

Proyek dilakukan dengan harapan untuk menciptakan produk atau output tertentu. Dengan tercapainya *output* maka berakhir pula siklus proyek/manajemen proyek. *Output* tersebut dapat berbentuk:

1. *Hardware Deliverables*: yaitu output yang berbentuk perangkat keras (fisik) seperti produk, peralatan, meja, bangunan, dan sebagainya.
2. *Software Deliverables*: output ini serupa dengan perangkat keras, namun dalam bentuk produk kertas, seperti laporan, studi, *handout*, atau dokumentasi.
3. *Interim Deliverables*: output ini dapat berupa perangkat keras atau perangkat lunak yang menunjukkan kemajuan suatu proyek. Contohnya adalah serangkaian laporan sementara yang mengarah ke laporan akhir.

Pengelolaan proyek dilakukan dalam hubungan yang baik dengan customer (atau *stakeholder*). *Stakeholder* atau pemangku kepentingan adalah individu atau organisasi yang dapat berdampak positif atau berdampak tidak baik terhadap proyek. Dengan demikian, manajer proyek harus berinteraksi dengan pemangku kepentingan ini, dan banyak pemangku kepentingan yang dapat memberikan pengaruh atau tekanan mereka terhadap arahan proyek. Beberapa pemangku kepentingan disebut sebagai pemangku kepentingan "aktif" atau "kunci" yang dapat memiliki otoritas pembuat keputusan selama pelaksanaan proyek. Perlu diperhatikan pula bahwa setiap pemangku kepentingan dapat memiliki tujuannya sendiri. Sehingga manajer proyek harus menyeimbangkan berbagai kepentingan *stakeholder* tersebut tanpa menciptakan konflik kepentingan. Kerzner (2013) mengidentifikasi para pemangku kepentingan dalam manajemen proyek yang terdiri dari:

1. Pemangku kepentingan organisasi
 - Eksekutif
 - Manajer lini
 - Para karyawan
 - Serikat pekerja
2. Pemangku kepentingan produk/pasar
 - Pelanggan (*customer*)
 - Pemasok (*supplier*)
 - Komite setempat
 - Pemerintah (pusat atau daerah)
 - Masyarakat umum
3. Pemangku kepentingan pasar modal
 - Pemegang saham
 - Kreditur
 - Bank

Pengelolaan proyek yang baik juga melibatkan penerapan pengetahuan, keterampilan, alat, dan teknik untuk kegiatan proyek dalam rangka memenuhi atau melampaui kebutuhan dan harapan pemangku kepentingan. Hal ini merupakan seni dalam mengarahkan dan mengkoordinasikan sumber daya manusia dan material dalam waktu tertentu untuk mencapai tujuan proyek yang telah ditentukan.

Berbagai definisi manajemen proyek dikemukakan oleh para ahli, sebagai berikut:

1. *Project Management Institute (PMBOK Guide, 2013):*
“*Project management is the disciplined application of knowledge, skills, tools and techniques to project activities to meet the project requirements*” (Manajemen proyek adalah aplikasi pengetahuan, keterampilan, peralatan dan teknik dalam kegiatan proyek untuk memenuhi persyaratan proyek).
2. Ohara (2005):
Project management is also articulated as a professional's capability to deliver, with due diligence, a project product that fulfils a given mission, by organising a dedicated project team, effectively combining the most appropriate technical and managerial methods and techniques and devising the most efficient and effective breakdown and implementation routes.
(Manajemen proyek diartikulasikan sebagai kemampuan profesional untuk menyampaikan, menciptakan produk proyek yang memenuhi misi yang diberikan, dengan mengatur tim proyek yang berdedikasi, secara efektif menggabungkan teknik dan metode manajerial yang paling tepat, dan merancang rute pemecahan dan implementasi yang paling efisien dan efektif).
3. Munns & Bjeirmi (1996):
Manajemen proyek didefinisikan sebagai proses pengendalian pencapaian tujuan proyek. Memanfaatkan struktur organisasi yang ada dan sumber daya, berusaha untuk mengelola proyek dengan menerapkan kumpulan alat dan teknik, tanpa mengganggu operasi rutin perusahaan. Fungsi manajemen proyek meliputi penentuan kebutuhan kerja, penetapan tingkat pekerjaan, alokasi sumber daya yang dibutuhkan, perencanaan, pelaksanaan pekerjaan, pemantauan kemajuan pekerjaan dan menyesuaikan penyimpangan dari rencana tersebut.

C. KESUKSESAN PROYEK DAN KESUKSESAN MANAJEMEN PROYEK

Apa itu kesuksesan proyek? Bagaimana kita mendefinisikan keberhasilan suatu proyek? Salah satu pendekatan yang paling umum untuk mendefinisikan keberhasilan proyek adalah pemenuhan segitiga emas yaitu: biaya, waktu dan ruang lingkup.

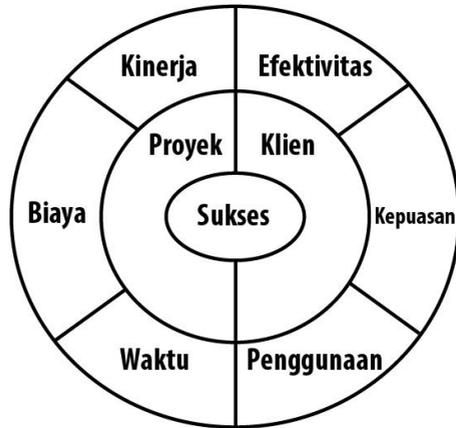
Kerzner (2013) mendefinisikan kesuksesan suatu proyek sebagai penyelesaian suatu kegiatan dalam batasan waktu, biaya, dan kinerja. Lebih lanjut, kesuksesan/keberhasilan dari suatu proyek apabila memenuhi kriteria berikut:

1. Dalam periode waktu yang telah dialokasikan.
2. Dalam biaya yang dianggarkan.
3. Pada tingkat kinerja atau spesifikasi yang tepat.
4. Dengan penerimaan oleh pelanggan/pengguna.
5. Dengan lingkup perubahan yang minimum atau telah disepakati.
6. Tanpa mengganggu arus kerja utama organisasi.
7. Tanpa mengubah budaya perusahaan.

Penyelesaian sesuai dengan waktu, biaya, kinerja tertentu, dan penerimaan dari pengguna merupakan elemen kesuksesan proyek. Kriteria lainnya adalah apabila terdapat perubahan dalam proyek. Sangat sedikit proyek yang selesai dalam lingkup asli proyek. Namun, dapat terjadi perubahan ruang lingkup yang sulit dihindari. Dalam hal ini, perubahan harus diadakan seminimal mungkin dan harus disetujui oleh manajer proyek dan pelanggan/pengguna.

Kriteria kesuksesan proyek lainnya adalah penyelesaian proyek dilakukan tanpa mengganggu arus kerja utama organisasi. Dalam hal ini, manajer proyek harus mengelola proyek dalam pedoman, kebijakan, prosedur, peraturan, dan arahan dari organisasi induk. Kriteria kesuksesan lain dari proyek adalah tanpa mengubah budaya organisasi. Semua organisasi memiliki budaya organisasi, dalam hal ini manajer proyek tidak boleh mengharapkan personil yang ditugaskan untuk menyimpang dari norma budaya. Jika organisasi memiliki standar budaya keterbukaan dan kejujuran saat berhadapan dengan pelanggan maka nilai budaya ini harus tetap berlaku untuk kegiatan proyek.

Terdapat banyak penelitian dan tulisan lain mengenai faktor-faktor penentu kesuksesan/keberhasilan proyek. Pinto and Slevin mengemukakan mengenai kriteria kesuksesan suatu proyek, dalam gambar berikut:



Sumber: Pinto dan Slevin (dalam Cooke Davis, 2004)

Gambar 1.5
Kriteria Kesuksesan Proyek

Kriteria kesuksesan proyek dari Pinto dan Slevin terdiri dari kriteria proyek, dan kriteria dari klien (pemangku kepentingan). Kriteria kesuksesan proyek apabila dapat mencapai tujuan proyek dilihat dari biaya, waktu dan kinerja. Kesuksesan proyek juga harus mendapat penerimaan dari pemangku kepentingan. Kesulitan muncul ketika terdapat kriteria yang berbeda dari berbagai pemangku kepentingan. Seperti pemilik, pengguna, subkontraktor, pemasok, atau desainer mungkin memiliki kriteria keberhasilan yang berbeda satu sama lain. Hal ini membuat pengukuran keberhasilan menjadi hal yang kompleks.

Dalam tabel berikut akan dikemukakan mengenai faktor kritis kesuksesan proyek dan manajemen proyek dari berbagai ahli.

Tabel 1.2
Faktor Kritis untuk Kesuksesan Proyek dan Kesuksesan Manajemen Proyek

PROYEK	
Penulis	Faktor Kritis untuk Kesuksesan Proyek
Baker, Murphy and Fisher (1974 dan 1988)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Komitmen dari tim proyek terhadap tujuan 2) Biaya awal yang akurat 3) Kemampuan tim proyek yang memadai 4) Dana yang memadai untuk penyelesaian 5) Teknik perencanaan dan pengendalian yang memadai 6) Kesulitan awal yang minimal 7) Orientasi tugas 8) Tidak adanya kendala birokrasi 9) Manajer proyek berada di tempat 10) Kriteria keberhasilan yang ditetapkan dengan jelas
Pinto and Slevin (1988)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Misi proyek 2) Dukungan manajemen puncak 3) Jadwal/rencana proyek 4) Konsultasi dengan klien 5) Personil/Rekrutmen 6) Tugas teknis 7) Penerimaan dari klien 8) Monitoring dan umpan balik 9) Komunikasi 10) Pemecahan Masalah
Lechler (1998)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Teknologi yang sesuai telah dipilih untuk proyek. 2) Saluran komunikasi didefinisikan sebelum memulai proyek 3) Semua metode dan alat ukur digunakan untuk mendukung proyek. 4) Pemimpin proyek memiliki wewenang yang diperlukan.
MANAJEMEN PROYEK	
Penulis	Faktor Kritis untuk Kesuksesan Manajemen Proyek
Crawford (2001)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Definisi Proyek 2) Kinerja teknis 3) Monitoring dan Pengendalian 4) Dukungan organisasi 5) Seleksi Tim 6) Komunikasi dan Kepemimpinan 7) Pengembangan tim 8) Pengambilan keputusan berorientasi tugas dan pemecahan masalah 9) Arah strategis 10) Manajemen pemangku kepentingan
Cooke-Davies (2002)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Manajemen Lingkup Proyek 2) Manajemen kinerja 3) Manajemen risiko proyek

Sumber: Diadaptasi dari Cooke-Davies, 2004

Manajemen proyek sangat penting dalam keberhasilan proyek namun peran tersebut dipengaruhi oleh banyak faktor lain di luar kendali langsung manajer proyek. Hal ini akan mulai menjelaskan mengapa suatu proyek dapat berhasil atau gagal diluar dari proses manajemen proyek.

D. PENGERTIAN PROYEK PUBLIK

Pemerintah memiliki berbagai peran dan fungsi. Pemerintah membangun jalan dan sekolah (tentu saja dengan mengelola dana dan mengelola pembangunannya). Pemerintah juga mengelola jaminan sosial, dana pensiun, mengatur mengenai perlindungan konsumen, membuat perdamaian, melindungi aset, dan sebagainya.

Dari berbagai peran dan fungsi pemerintah tersebut, apakah semuanya merupakan suatu proyek pemerintah? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, diperlukan pemahaman terlebih dahulu mengenai proyek publik/proyek pemerintah. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa proyek memiliki karakteristik tertentu. Karakteristik proyek yaitu bersifat sementara, memiliki tujuan yang spesifik, terdapat waktu yang pasti untuk penyelesaian, keterlibatan beberapa orang secara ad-hoc, melibatkan berbagai sumber daya, dan terdapat tahapan aktivitas dan fase.

Sama halnya dengan definisi tersebut, proyek publik juga merupakan usaha yang dilakukan sementara, dilakukan, dikelola, atau diawasi oleh satu atau lebih organisasi yang didanai publik. Sehingga kekhususan proyek publik adalah didanai dari publik untuk membuat produk yang unik dengan tujuan meningkatkan nilai publik. Berikut adalah pengertian proyek publik:

“A public project is a temporary endeavor, undertaken, managed, or overseen by one or more publicly funded organizations to create a unique product of public value”. (Kassel, 2010)

Kembali pada berbagai peran dan fungsi pemerintah maka beberapa kegiatan pemerintah dapat dianggap sebagai proyek publik, sementara beberapa kegiatan yang lain mungkin tidak dianggap sebagai proyek publik. Kebanyakan orang akan setuju bahwa ketika pemerintah melakukan pembangunan seperti jalan, sekolah negeri, jembatan, taman, alat system pertahanan, itu melakukan proyek di sektor publik. Kegiatan-kegiatan

tersebut merupakan proyek berkonstruksi besar, yang tentunya suatu konstruksi adalah proyek.

Namun demikian, tidak semua proyek berbentuk konstruksi. Terdapat kegiatan pemerintah lainnya yang tidak melibatkan konstruksi, namun disebut sebagai proyek publik. Sebuah lembaga pemerintah yang melakukan penelitian atau investigasi untuk pengembangan suatu layanan, kemudian menghasilkan laporan maka kegiatan tersebut juga dikategorikan sebagai proyek publik. Laporan disebut juga sebagai produk proyek yang berbentuk *Software Deliverables*.

Dengan demikian, gedung baru kantor pemerintah maupun dokumen yang dihasilkan oleh peneliti yang didanai publik bisa dianggap sebagai "produk" yang dihasilkan oleh proyek-proyek publik. Di sisi lain, ketika lembaga-lembaga pemerintah melakukan pelayanan, mengeluarkan jaminan sosial, atau ketika tentara terlibat dalam pertempuran, kegiatan tersebut bukan merupakan proyek publik.

Pada dasarnya, kembali kepada definisi proyek publik bahwa kegiatan pemerintah dikategorikan sebagai proyek publik bila dilakukan sementara yang dilakukan, dikelola, atau diawasi oleh satu atau lebih organisasi yang didanai publik untuk membuat produk yang unik (berbeda dari kegiatan rutin lainnya) dengan tujuan untuk meningkatkan nilai publik.

Untuk lebih memahami mengenai proyek publik, dilakukan dengan menjawab pertanyaan berikut: 1. *Why*: mengapa proyek publik dilakukan. 2. *Who*: siapa yang melakukan proyek-proyek publik.

Pertama, mengenai "mengapa proyek publik dilakukan?". Semua proyek publik dilakukan untuk memecahkan masalah atau untuk mencapai tujuan tertentu. Pembangunan gedung sekolah dilakukan untuk memecahkan permasalahan sarana pendidikan yang kurang baik, atau untuk memecahkan permasalahan ketidakmerataan akses terhadap pendidikan antar daerah. Penelitian mengenai peningkatan layanan pemerintah dilakukan untuk memecahkan permasalahan banyaknya keluhan dari masyarakat. Proyek publik sebenarnya dilakukan tidak hanya untuk menjawab permasalahan negative. Proyek publik juga dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Misalnya, pembangunan gedung baru perpustakaan dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan minat membaca masyarakat. Oleh karena itu, proyek publik dapat merupakan sarana untuk mengatasi permasalahan. Proyek publik juga merupakan sarana untuk melakukan perubahan dalam masyarakat.

Jawaban inti dari pertanyaan “mengapa proyek publik dilakukan”, adalah untuk melayani kepentingan umum, dan menciptakan nilai publik. Nilai publik ini tidak menjadi fokus perhatian dalam proyek sektor swasta. Nilai publik adalah suatu konsep umum yang berkaitan dengan tindakan untuk meningkatkan kepentingan umum (*public interest*).

Pertanyaan kedua yaitu: “siapa yang melakukan proyek publik?” Dapat dikatakan bahwa proyek publik dilakukan oleh lembaga yang didukung secara keseluruhan atau sebagian dengan dana publik. Dana publik adalah uang yang berasal dari penerimaan pajak dan juga penerimaan lain sebagai penerimaan negara. Namun, terdapat juga berbagai kasus suatu proyek publik namun tidak seluruhnya berasal dari dana publik.

Ada aspek lain yang penting mengenai pertanyaan “siapa yang melakukan proyek publik?”. Terdapat aturan yang mengatur mengenai pelaksanaan proyek publik. Mungkin suatu organisasi publik dapat melakukan proyek tanpa melibatkan pihak lain. Namun, kebanyakan perencanaan dan pelaksanaan proyek publik dilakukan dengan bermitra dengan sector swasta terutama kontraktor dan konsultan. Hal ini sering disebut sebagai “*public-private partnerships*,” (kemitraan publik-swasta). Organisasi publik terlibat melalui kontrak atau perjanjian dengan mitra swasta untuk membangun, bahkan pendanaan sampai pengoperasian fasilitas untuk melayani masyarakat. Dalam beberapa kasus, mitra swasta mengambil hampir semua desain, konstruksi, dan tanggung jawab manajemen untuk sistem. Namun, proyek ini masih merupakan domain publik dalam beberapa hal mendasar yaitu: *Pertama*, masyarakat terus membayar kegiatan proyek, baik secara tidak langsung melalui pajak, maupun secara langsung melalui biaya penggunaan seperti jalan tol atau pembayaran air. *Kedua*, proyek ini terus melayani kepentingan publik. Akibatnya, lembaga-lembaga publik terus mengawasi proyek atau fasilitas ini.

E. PENGERTIAN MANAJEMEN PROYEK SEKTOR PUBLIK

Definisi dari manajemen proyek sektor publik dikemukakan oleh Kassel (2010) sebagai: “*the application and integration of project planning, selecting agents, enacting agreements, and monitoring and controlling work to achieve a unique public-sector project vision*”. (Penerapan dan integrasi dari perencanaan proyek, pemilihan agen, penetapan kesepakatan, dan

pemantauan dan pengendalian kerja untuk mencapai visi proyek sektor publik yang unik).

Dalam definisi manajemen proyek sektor publik tersebut terdapat beberapa kegiatan (perencanaan proyek, pemilihan agen, penetapan kesepakatan, dan pemantauan dan pengendalian kerja), yang merupakan elemen kesuksesan manajemen proyek sektor publik. Perencanaan proyek merupakan kegiatan yang penting untuk mengidentifikasi secara benar masalah yang harus dipecahkan dan lingkup pekerjaan proyek. Selanjutnya, manajer sektor publik harus memilih agen terbaik (misalnya staf internal, konsultan, dan kontraktor) untuk melakukan pekerjaan proyek dan harus membuat perjanjian yang jelas dan saling menguntungkan dengan mereka. Manajer proyek kemudian harus memantau pekerjaan yang akan dilakukan dan melakukan koreksi atau mengubah rencananya sendiri.

Manajemen proyek sektor publik merupakan kegiatan manajemen/pengelolaan proyek sektor publik, yang memiliki visi/tujuan yang unik. Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa tujuan dalam melaksanakan proyek adalah untuk memecahkan masalah, dan dalam kasus proyek publik, tujuannya adalah untuk menciptakan nilai publik.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan apa yang dimaksud dengan proyek!
- 2) Jelaskan apa yang dimaksud dengan manajemen proyek!
- 3) Jelaskan kriteria proyek yang sukses dan manajemen proyek yang sukses!
- 4) Apa yang membedakan proyek sektor publik dengan proyek di sektor privat?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Sebaiknya terlebih dahulu Anda pelajari dengan seksama materi tentang “Karakteristik dan Pengertian Proyek” yang terdapat dalam butir A dari Kegiatan Belajar 1. Anda juga dapat mempelajari tentang proyek sehingga dibedakan dari program.

- 2) Cobalah Anda pelajari dahulu materi tentang “Pengertian Manajemen Proyek” yang terdapat dalam butir B dari Kegiatan Belajar 1. Uraian sederhana mengenai manajemen proyek dikemukakan oleh Kerzner. Namun, Anda dapat membandingkan juga dengan definisi dari tokoh lainnya.
- 3) Anda dapat menjawab dengan mempelajari terlebih dahulu materi tentang “Kesuksesan Proyek dan Kesuksesan Manajemen Proyek” yang terdapat dalam butir C dari Kegiatan Belajar 1.
- 4) Hendaknya Anda membaca terlebih dahulu materi tentang “Pengertian Proyek Publik” yang terdapat dalam butir D dari Kegiatan Belajar 1. Diharapkan Anda dapat menjawab mengapa proyek publik dilakukan dan juga siapa yang melakukan proyek-proyek publik.



RANGKUMAN

Proyek tidak hanya merupakan pembangunan konstruksi, namun kegiatan yang memenuhi karakteristik proyek disebut dengan proyek. Karakteristik Proyek adalah: kegiatan sementara untuk menciptakan produk/layanan yang unik; memiliki tujuan spesifik untuk diselesaikan dengan spesifikasi tertentu; dibatasi oleh biaya dan waktu (Biaya dan juga tanggal awal dan akhir ditentukan dengan pasti); keterlibatan beberapa orang secara ad-hoc; memerlukan sumber daya manusia dan bukan manusia (yaitu, uang, orang, peralatan) yang terbatas, khususnya dana yang terbatas; dan terdapat tahapan aktivitas dan fase.

Sedangkan manajemen proyek adalah manajemen dari proyek, yang diartikan dengan pengelolaan (perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian) sumber daya (sumber daya manusia dan materil) yang dibatasi dalam waktu tertentu (bersifat sementara/jangka pendek), biaya tertentu, dan kinerja/teknologi tertentu (tujuan menghasilkan output tertentu). Pengelolaan tersebut dilakukan dalam hubungan yang baik dengan *customer* (atau *stakeholder*).

Proyek sektor publik sama halnya dengan definisi proyek pada umumnya. Namun kekhususan dari proyek sektor publik adalah didanai dari publik untuk membuat produk yang unik dengan tujuan meningkatkan nilai publik. Nilai publik adalah suatu konsep umum yang berkaitan dengan tindakan untuk meningkatkan kepentingan umum (*public interest*).

Manajemen proyek sektor publik adalah manajemen dari proyek publik, yang diartikan dengan penerapan dan integrasi dari perencanaan

proyek, pemilihan agen, penetapan kesepakatan, dan pemantauan dan pengendalian kerja untuk mencapai visi proyek sektor publik yang unik.



TES FORMATIF 1 _____

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Bukan merupakan karakteristik proyek yaitu
 - A. kegiatan yang bersifat terus menerus
 - B. dibatasi oleh biaya dan waktu
 - C. terdapat tahapan aktivitas dan fase
 - D. keterlibatan beberapa orang secara ad-hoc

- 2) Perbedaan antara proyek dan program adalah
 - A. sebuah proyek didefinisikan sebagai sekelompok program
 - B. sebuah program didefinisikan sebagai sekelompok proyek
 - C. program memiliki tujuan yang telah didefinisikan dengan jelas
 - D. kesuksesan program diukur dari kualitas produk dan proyek

- 3) Menurut Kerzner, manajemen proyek dibatasi oleh
 - A. sumber daya dan waktu
 - B. waktu, biaya dan kinerja/teknologi
 - C. tujuan dan ruang lingkup
 - D. *stakeholders* dan sumber daya

- 4) Output dari manajemen proyek yang menunjukkan kemajuan suatu proyek, berupa serangkaian laporan sementara yang mengarah ke laporan akhir, disebut sebagai
 - A. *Hardware Deliverables*
 - B. *Software Deliverables*
 - C. *Interim Deliverables*
 - D. *Project Deliverables*

- 5) Bukan merupakan kriteria kesuksesan proyek adalah
 - A. dalam periode waktu yang telah dialokasikan
 - B. pada tingkat kinerja atau spesifikasi yang tepat
 - C. dalam biaya yang dianggarkan
 - D. sesuai harapan pemilik proyek

- 6) Kriteria kesuksesan proyek dari segi kriteria proyek menurut Pinto dan Slevin adalah
 - A. efektivitas
 - B. kinerja
 - C. kepuasan
 - D. penggunaan

- 7) Pengertian dari proyek publik, yaitu
 - A. proyek publik juga merupakan sarana untuk melakukan perubahan dalam masyarakat
 - B. proyek publik dilakukan untuk mencapai kepentingan umum
 - C. proyek publik dapat dilakukan melalui kemitraan publik dan swasta
 - D. semua jawaban benar

- 8) Dalam pengertian manajemen proyek sektor publik, yang dimaksud dengan pencapaian visi proyek sektor publik yang unik adalah untuk
 - A. menciptakan nilai publik
 - B. memuaskan *stakeholders*
 - C. menggunakan anggaran
 - D. mewujudkan program kerja

- 9) Bukan kriteria dari proyek publik adalah
 - A. bersifat sementara
 - B. didanai dari publik
 - C. bertujuan untuk melaksanakan anggaran
 - D. dilakukan, dikelola, atau diawasi oleh satu atau lebih organisasi

- 10) Bukan merupakan contoh dari proyek publik
 - A. gedung baru kantor pemerintah
 - B. penelitian yang dilakukan dari dana publik
 - C. pelayanan dari kantor pemerintah
 - D. pembangunan jembatan oleh pemerintah

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Karakteristik Manajemen Proyek Sektor Publik

A. PERBEDAAN SEKTOR PUBLIK DAN SEKTOR PRIVAT (SWASTA)

Sebelum memulai studi manajemen proyek sektor publik, kita harus terlebih dahulu mengidentifikasi bagaimana sektor publik berbeda dari sektor privat (swasta). Perbedaan tersebut berimplikasi terhadap perbedaan pengelolaan proyek antara sektor publik dan sektor privat.

Jawaban paling sederhana atas pertanyaan perbedaan sektor publik dan sektor privat adalah, bahwa terdapat perbedaan tujuan dari organisasi sektor publik dan sektor privat. Sektor privat bertujuan untuk mendapatkan keuntungan, sementara sektor publik bertujuan untuk manfaat sosial, dengan tujuan utama untuk memastikan kesejahteraan masyarakat. Dalam analisis lebih lanjut, sektor publik berbeda dengan sektor privat karena terdapat kesulitan dalam pengukuran output dan outcome di sektor publik. Kesulitan tersebut muncul karena tujuan dari sektor publik bersifat sosial, yaitu untuk pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Dalam banyak kasus, kegiatan sektor publik tidak memberikan manfaat secara ekonomi. Sebagai contoh yaitu proyek pembangunan gedung sekolah di sebuah desa. Sumber daya atau input yang diperlukan dalam kegiatan ini dapat dengan mudah diidentifikasi berupa semua biaya yang dikeluarkan untuk konstruksi, upah, dan lain-lain. Apa manfaat dari proyek pembangunan gedung sekolah ini? Dapatkah kita mengidentifikasi manfaat secara ekonomi? Jawabannya adalah tidak ada manfaat ekonomi secara langsung dari proyek ini. Dalam proyek ini, manfaat yang dirasakan adalah dalam bentuk sosial seperti kondisi kehidupan yang lebih baik, meningkatkan pendidikan masyarakat, pemerataan akses terhadap pendidikan, dan sebagainya. Berbagai manfaat sosial tersebut tentunya sulit diukur dengan pasti secara kuantitatif. Pada sektor privat, tujuan, *output*, dan *outcome* dapat diukur dengan mudah. Misalnya adalah sebuah perusahaan industri tekstil. Sumber daya atau input dapat dihitung dari biaya langsung dan tidak langsung. Hasil dari kegiatan ini adalah keuntungan tahunan yang diperoleh. Hasil tersebut sangat mudah

ditentukan oleh akuntansi dan indikator efisiensi juga dapat diperoleh dengan mudah.

Proyek atau kegiatan sektor publik menjadi lebih kompleks karena selain berorientasi pada pemenuhan kebutuhan sosial masyarakat, juga harus berorientasi pada penggunaan sumber daya (anggaran) dengan efisien. Perbedaan lain adalah sektor privat biasanya mencapai tujuan ekonomi dalam jangka pendek (keuntungan tahunan), sementara sebagian besar investasi sektor publik menghasilkan *outcome* selama periode waktu yang lebih lama.

Untuk dapat lebih memahami sektor publik, berikut dalam tabel mengenai perbedaan sektor publik dan sektor privat.

Tabel 1.3
Perbedaan Organisasi Publik dan Organisasi Privat

Organisasi Publik	Organisasi Privat
Biasanya bersifat monopoli	Beroperasi dalam pasar yang kompetitif
Melayani masyarakat	Memaksimalkan keuntungan
Didorong secara langsung atau tidak langsung oleh politisi, yang seharusnya mencerminkan kepentingan masyarakat	Pemimpin perusahaan bertanggung jawab Kepada pemegang saham, kepada dewan direksi; mereka bertujuan memaksimalkan keuntungan
Proses pengambilan keputusan dan Pelaksanaan bersifat kaku	Lebih fleksibel, lebih mudah dikelola karena keputusan diambil oleh pemimpin tunggal
Membagikan, mendistribusi dan mengatur sumber daya.	Memproduksi dan membagikan sumber daya
Terkadang kurang didanai	Dibiayai di bawah produktivitasnya atau jika berdasarkan keputusan investasi itu layak dilakukan
Masyarakat seringkali kurang mendapat informasi	Investor dan pemegang saham mendapatkan informasi dengan baik Mengenai kegiatan yang sedang berlangsung

Sumber: Kotler P., Lee N., 2008 (dalam mihaiu, 2010)

Perbedaan antara sektor publik dan sektor privat sudah lama diperbedatkan oleh para ahli. Secara teoritis terdapat tiga dimensi penting dalam perbedaan sektor publik dan sektor privat. Ketiga dimensi itu adalah kepemilikan, pendanaan, dan pengawasan. Dimensi pertama yaitu dari segi kepemilikan, organisasi publik dimiliki oleh pemerintah dimana hak kepemilikan tersebut tidak dapat dengan mudah dipindahkan antarentitas

(individu atau sebagian besar organisasi). Sementara itu, organisasi swasta dimiliki oleh individu (pemegang saham), yang dapat dengan mudah berpindah hak kepemilikan mereka dan karenanya memiliki risiko yang jelas. Dimensi kedua yaitu dari segi pendanaan, organisasi publik sebagian besar didanai oleh pajak, tanpa ada keterkaitan langsung antara pembayaran pajak dan manfaatnya. Sementara itu, organisasi swasta didanai oleh harga barang yang mereka kirim ke pasar (hasil penjualan). Dimensi ketiga adalah pengawasan, organisasi publik tunduk pada pengawasan oleh banyak pemangku kepentingan (misalnya politisi dan birokrat) pada tingkat hierarki yang berbeda. Sebaliknya, organisasi swasta dikendalikan oleh pasar, melalui penjualan barang dan penerimaan pendapatan penjualan. Selain itu, pemilik (pemegang saham) melakukan kontrol ketat untuk memastikan nilai pemegang saham mereka. Perbedaan antara sektor publik dan sektor privat tersebut terdapat dalam tabel berikut.

Tabel 1.4
Perbedaan Sektor Publik dan Sektor Privat Beserta Implikasinya Terhadap Kinerja Manajemen

Dimensi	Karakteristik Sektor Publik	Implikasinya terhadap Kinerja Manajemen		Karakteristik Sektor Privat
		Publik	Privat	
Kepemilikan	Pemerintah sebagai pemilik, terdapat berbagai kepentingan, sehingga kurang jelasnya tujuan	Desain yang kompleks untuk melayani berbagai <i>stakeholder</i>	Desain yang focus dengan penekanan pada aspek keuangan	Terdapat sedikit atau beberapa pemilik, dengan kejelasan tujuan dalam aspek keuangan
		Keterkaitan antara strategi dan kinerja sangat lemah	Keterkaitan antara strategi dan kinerja sangat jelas dan kuat	
		Akuntabilitas sebagian besar hanya sebatas simbolik	Pengawasan bersifat intensif	
Tujuan	Tujuan utama adalah efektivitas	Fokus dari indikator kinerja adalah pada layanan atau kegiatan sosial, terdapat	Fokus dari indikator kinerja adalah pada total keuntungan atau keuntungan per produk,	Tujuan utama adalah pemberian layanan yang menguntungkan

Dimensi	Karakteristik Sektor Publik	Implikasinya terhadap Kinerja Manajemen		Karakteristik Sektor Privat
		Publik	Privat	
		keterbatasan dalam pengukuran kinerja	pengukuran yang baik dalam kinerja	
		Kesulitan dalam sistem pembayaran berbasis kinerja karena sulitnya pengukuran <i>outcome</i>	Sistem pembayaran berbasis lebih berkembang karena <i>outcome</i> mudah diukur	
Pendanaan	Pendapatan terbesar berasal dari pajak	Beroperasi pada tekanan pekerjaan yang rendah, penargetan dan sistem penghargaan berbasis kinerja lemah dikembangkan	Beroperasi pada tekanan pekerjaan yang tinggi, penargetan dan sistem penghargaan berbasis kinerja dikembangkan dengan baik	Pendapatan berasal dari penjualan
Pengawasan	Diawasi oleh berbagai pihak dalam berbagai tingkatan	Desain yang kompleks untuk memenuhi harapan berbagai stakeholder yang memiliki kepentingan berbeda	Desain yang lebih sederhana untuk memenuhi harapan pemegang saham	Diawasi oleh pasar dan oleh pemegang saham

Sumber: Reichard dan Helden (2015)

Rainey (2000) juga mengemukakan mengenai perbedaan antara sektor publik dan sektor privat yang dilihat dari beberapa aspek yaitu:

1. Kompleksitas tujuan

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa jawaban pertama atas perbedaan sektor publik dan privat terdapat pada tujuan. Secara singkat, semua orang mengatakan bahwa sektor publik memiliki kompleksitas tujuan yang lebih besar daripada sektor privat. Hampir semua ahli mengemukakan bahwa tujuan dari sektor publik sangat beragam, sulit diukur, dan seringkali terdapat konflik di antara tujuan

tersebut. Pernyataan tersebut biasanya mengacu pada kurangnya indikator pengukuran keuntungan dan insentif dalam sektor publik. Terdapat komplikasi karena faktor politik, intervensi dari berbagai *stakeholder* dan kelompok kepentingan, dan sarat akan instruksi yang bertentangan.

2. Struktur organisasi

Studi yang dihasilkan dari perbedaan struktur antara organisasi publik dan privat adalah, bahwa struktur organisasi sektor publik bersifat formal (mengikuti aturan dan prosedur yang formal beserta penegakan hukum) dan "*red tape*".

3. Formalisasi dalam proses personalia dan pembelian

Organisasi sektor publik dan sektor swasta lebih berbeda dilihat dari formalitas dalam prosedur kepegawaian, proses pembelian, dan prosedur administratif lainnya yang diatur atau diawasi oleh instansi pusat.

4. Sikap dalam pekerjaan, Kepuasan Kerja, Motivasi, dan Hasil Kerja

Dalam perbandingan antara sektor publik dan swasta, terdapat analisis mengenai perbedaan mengenai sikap dan nilai terkait pekerjaan antara karyawan dan manajer di sektor publik dan perusahaan swasta. Banyak juga penelitian yang berfokus pada kepuasan kerja, dan sebagian besar penelitian ini melaporkan bahwa terdapat kepuasan kerja yang lebih rendah pada orang-orang di lembaga publik, terutama pada tingkat manajerial. Tingkat kepuasan yang rendah terutama para manajer di sektor publik disebabkan oleh kurangnya otonomi di beberapa lingkungan kerja karena peraturan dan intervensi politik. Dan frustrasi karena kebijakan promosi untuk pegawai negeri yang telah mencapai tingkat tinggi dalam posisi pegawai negeri namun tidak dapat berjalan lebih tinggi tanpa janji politik.

B. KARAKTERISTIK MANAJEMEN PROYEK SEKTOR PUBLIK

Terdapat banyak perbedaan antara organisasi sektor swasta dan organisasi sektor publik. Perbedaan karakteristik antara sektor publik dan sektor publik, menyebabkan terdapat perbedaan dalam pengelolaan proyek antara sektor publik dan sektor privat.

Kegiatan proyek dalam organisasi sektor publik dapat dibedakan dengan beberapa bentuk. *Pertama*, organisasi publik sebagai perusahaan publik yang dibebankan dengan penyediaan layanan secara mandiri. Seperti menyediakan

air, penyediaan listrik, dan layanan lainnya. Bentuk *kedua*, organisasi sektor publik dapat disebut dengan kuasi-publik. Dalam bentuk ini, organisasi sektor publik memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat, meskipun layanan tersebut dilakukan secara *outsourcing*. Contohnya adalah pelayanan pasar modern yang dikelola oleh pihak ketiga. Bentuk *ketiga* dari organisasi publik, yaitu terdapat lembaga sektor publik lainnya yang menetapkan standar untuk industri atau melakukan regulasi ekonomi. Contohnya adalah menetapkan tarif bagi penyedia gas, regulasi harga eceran tertinggi, dan sebagainya. Bentuk *keempat* adalah beberapa organisasi sektor publik juga bertanggung jawab untuk memastikan bahwa badan-badan lain sesuai dengan undang-undang, peraturan, dan persyaratan yang telah dikenakan pada lembaga sektor publik. Organisasi ini melakukan pengawasan formal dan informal.

Meskipun terdapat perbedaan kegiatan, namun organisasi sektor publik memiliki karakteristik yang sama terutama yang berkaitan dengan manajemen proyek-proyek mereka. Berikut adalah karakteristik manajemen proyek di sektor publik berdasarkan Wirick (2009) dan Kwak et.al (2014):

1. Berorientasi pada pelayanan publik dan tidak mencari keuntungan

Semua organisasi sektor publik beroperasi untuk melayani masyarakat. Terkait dengan pelayanan ini maka sulit untuk mengidentifikasi tujuan, karena bersifat lebih kompleks dan kesulitan dalam mengukur tujuan tersebut. Misalnya adalah proyek untuk merevitalisasi lingkungan. Kesulitan yang muncul dalam identifikasi tujuan pelayanan misalnya adalah, apa tujuan dari proyek yang dirancang untuk merevitalisasi lingkungan? Apa indikator keberhasilan revitalisasi lingkungan? siapa saja masyarakat yang mendapat manfaat dari proyek ini? Apakah tujuan dari proyek ini memang untuk merevitalisasi lingkungan, atau apakah akan mendorong investasi baru yang mungkin dapat menarik pendatang baru dan mengusir warga berpenghasilan rendah? Bagaimana dengan penggusuran perumahan warga karena akan dilakukan revitalisasi lingkungan?

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut bukan tanpa kontroversi dan mungkin saja dapat mempengaruhi arah program dan proyek-proyek di dalamnya. Secara umum, kinerja sektor publik lebih sulit diukur karena terkait dengan kondisi sosial yang sulit diukur secara pasti. Tidak seperti sektor swasta yang melakukan pengukuran seperti laba atas investasi (ROI). Dalam sektor publik, meskipun hasil proyek sederhana,

seperti kinerja anggaran dan ketepatan waktu, dapat diukur, namun hasil yang lebih besar seperti dampak dan kesejahteraan, lebih sulit untuk diukur.

Proyek-proyek pemerintah dirancang dengan tujuan yang berbeda dari proyek-proyek sektor swasta. Proyek sektor swasta didorong oleh maksimalisasi profit dan laba atas investasi, sedangkan proyek-proyek pemerintah tidak bertujuan mencari keuntungan namun memanfaatkan sumber daya pajak secara efisien, dan meningkatkan nilai-nilai sosial dan demokratis, seperti kesetaraan, keterbukaan, dan transparansi.

2. Rentan terhadap lingkungan dan dinamika politik

Proyek pemerintah sangat terkait dengan lingkungan politik. Proyek pemerintah banyak bersumber dari keputusan politik. Pemerintah memenangkan proses pemilihan dengan janji yang diberikan pada saat kampanye, menciptakan harapan pada pemilih, pengikut, masyarakat umum, dan pihak-pihak terkait lainnya. Oleh karena itu, pemerintah menargetkan pemenuhan janji mereka melalui pengadaan proyek baru. Pemerintah termasuk individu dalam eksekutif juga termotivasi untuk kemajuan dalam karier politik mereka sehingga, proyek pemerintah tidak akan terlepas dari faktor politik. Namun, walaupun risiko politik adalah faktor utama dalam proyek pemerintah, terdapat ketidakpastian lain dalam proyek pemerintah yang berdampak buruk pada proyek bahkan mengancam eksistensi proyek. Faktor-faktor ini seperti nasionalisasi aset proyek, kegagalan hibah atau izin pemerintah, kenaikan pajak atau tarif, perubahan hukum, pemogokan, dan terorisme.

3. Perencanaan jangka pendek

Lembaga sektor publik memiliki jangka waktu perencanaan yang lebih pendek dari sektor swasta. Hal tersebut disebabkan karena terkait dengan siklus pemilihan umum. Pegawai sektor publik diminta untuk mengartikulasikan agenda politik, membuat rencana untuk implementasi agenda tersebut, dan menciptakan hasilnya dalam empat tahun. Berbeda dengan organisasi sektor swasta yang berorientasi profit sehingga dapat memiliki waktu yang lebih lama untuk perencanaan produk dan gerakan strategis lainnya. Sementara itu, organisasi sektor publik tidak bisa melakukan perencanaan strategis yang berlawanan dengan kepentingan politik.

4. Proses yang bersifat formal

Penggunaan proses yang bersifat formal membuat pengelolaan proyek pemerintah menjadi unik. Formalitas proses ini mencakup proses penganggaran, perencanaan dan pelaksanaan proyek, pemantauan dan pengendalian proyek, tata kelola proyek, dan audit internal. Proyek pemerintah harus mengikuti proses, standar, dan prosedur yang ketat dalam penganggaran. Penggunaan berbagai jenis dana dan kode anggaran menciptakan kompleksitas dalam proses penganggaran. Setelah mendapat persetujuan, dana yang dianggarkan harus dikeluarkan dalam tahun *fiscal* tersebut. Demikian juga setelah dana tersebut disetujui, dalam proses pelaksanaan proyek harus mengikuti berbagai prosedur yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Demikian juga halnya dalam proses pemantauan dan pengendalian proyek, terdapat berbagai prosedur ketat yang harus diikuti.

5. Melibatkan berbagai *stakeholder*

Setiap proyek pemerintah melibatkan beberapa pemangku kepentingan dengan berbagai tujuan dan harapan yang mungkin berbeda, sehingga memerlukan pertimbangan serius dalam pengelolaan proyek. Lalu, siapa saja *stakeholder* dalam proyek pemerintah?

DPAC (2011) mengidentifikasi *stakeholder* dalam proyek pemerintah yaitu:

- a. Review *stakeholder* (kelompok pemangku kepentingan sebagai pengawas) yaitu kelompok atau organisasi yang meninjau atau mengaudit *output* atau *outcome* dari proyek. Termasuk dalam *stakeholder* ini seperti pengawas anggaran dan pengawas kualitas/kinerja.
- b. Kelompok yang merupakan pelaksana proyek.
- c. Individu, kelompok atau organisasi yang menerima *outcome* yang dihasilkan dari proyek. *Outcome* dari suatu proyek berpotensi menimbulkan dampak positif atau negatif. Manfaat positif dari proyek seperti kemajuan dalam pelayanan. Sementara itu, yang terkena dampak negatif mungkin menghadapi kemungkinan kerugian.
- d. Diperlukan juga *stakeholder* dari pihak pemilik bisnis untuk dapat merealisasikan hasil proyek.
- e. Dari segi akuntabilitas, terdapat pihak yang bertanggungjawab terhadap keberhasilan proyek.

Dari lima stakeholder tersebut, warga negara dan masyarakat merupakan *stakeholder* yang sangat penting dalam proyek pemerintah.

Dengan banyaknya *stakeholder* yang terlibat dalam proyek pemerintah, maka kolaborasi, dan komunikasi antara *stakeholder* adalah isu yang harus ditangani dalam setiap proyek. Kemajuan proyek tidak hanya bergantung pada penyelarasan dengan agenda politik tetapi juga harus terdapat jalur komunikasi dan kolaborasi. Ketika proyek pemerintah melibatkan banyak lembaga sangat penting untuk membentuk kerjasama lintas instansi dan membangun kesepakatan antarinstansi.

6. Tumpang tindih dalam mekanisme pelayanan dan pengawasan
Karakteristik ini terkait dengan banyaknya *stakeholder* dalam proyek pemerintah, sehingga terdapat tumpang tindih dalam mekanisme pelayanan dan pengawasan. Dalam mekanisme pelayanan, sangat jarang satu jenis pelayanan dapat dilaksanakan oleh satu lembaga publik. Misalnya, layanan kesehatan dapat didanai oleh pemerintah pusat yang dikelola oleh lembaga negara, dikelola juga oleh pemerintah daerah, dan juga disediakan oleh swasta. Demikian pula, pelayanan pendidikan di tingkat manapun adalah tunduk pada berbagai mekanisme pendanaan pada berbagai tingkat pemerintahan. Akibatnya, lembaga sektor publik harus berkoordinasi dengan instansi lain mengenai proyek-proyek mereka dan mempertimbangkan dampak dari proyek-proyek mereka. Dalam mekanisme pengawasan, lembaga-lembaga publik juga dibatasi oleh tumpang tindih struktur pengawasan. Sebuah badan publik dapat beroperasi di bawah (1) pengawasan seorang eksekutif terpilih (Misalnya, presiden atau gubernur), (2) lembaga yang mengawasi anggaran (3) lembaga legislatif dan lembaga pengawasan mereka sendiri (pengawasan internal) dan (4) pengawasan pejabat tertentu, seperti auditor dan bendahara. Sistem *checks and balances* ini membatasi kekuasaan lembaga pemerintah untuk beroperasi di luar batas-batas otorisasi publik.
7. Terdapat proyek yang besar dan kompleks (*megaproject*)
Megaprojek adalah proyek yang menghabiskan biaya lebih dari \$1 miliar, atau proyek dengan biaya signifikan yang sangat menarik perhatian masyarakat atau kepentingan politik karena berdampak signifikan secara langsung dan tidak langsung terhadap lingkungan, masyarakat dan anggaran. (Capka, 2004). Durasi waktu untuk *megaproject* biasanya lebih dari 5 tahun. Sehingga manajemen proyek

yang baik sangat diperlukan untuk menjaga agar proyek dapat tepat waktu dan sesuai anggaran. Namun, banyak kasus dari megaprojek pemerintah tidak dapat memenuhi lingkup, anggaran, atau ketentuan waktu. Hal ini mengakibatkan ketidaknyamanan para pemangku kepentingan, terdapat biaya tambahan dan konsekuensi lainnya. Kinerja manajemen proyek megaprojek yang buruk disebabkan oleh terlalu banyak pemangku kepentingan; kurangnya jelasnya struktur tata kelola proyek, perubahan perencanaan terkait dengan situasi politik, dan masalah komunikasi dengan pemangku berbagai kepentingan. Faktor-faktor ini mengakibatkan peningkatan pengeluaran, atau bahkan pembatalan proyek.

8. Banyak menghasilkan produk yang bermanfaat jangka panjang
Produk dari proyek pemerintah seperti infrastruktur, pesawat terbang, dan sistem informasi, diharapkan dapat beroperasi selama bertahun-tahun. Dengan harapan tersebut, desain dan perencanaan produk harus dilakukan dengan baik. Produk harus dirancang dengan fokus pada kualitas, memiliki daya tahan, fungsionalitas, dan kemampuan produk untuk mengatasi kebutuhan saat ini dan masa depan. Selain kualitas produk,antisipasi terhadap kebutuhan masa depan menyebabkan tingginya tingkat ketidakpastian teknologi yang terlibat dalam desain produk. Jika ada teknologi yang siap untuk diadopsi, tim proyek harus membenarkan apakah teknologi tersebut akan menjadi usang dalam waktu dekat atau tidak. Namun, banyak kasus menunjukkan bahwa teknologi canggih yang dibutuhkan oleh proyek bahkan tidak ada di awal proyek. Tim proyek harus mengembangkan teknologi beserta produknya. Dalam banyak kasus, teknologi tersebut tidak bisa diadopsi, yang mengakibatkan kegagalan proyek.

C. KESUKSESAN PROYEK SEKTOR PUBLIK

Dari berbagai tantangan dan kesulitan dalam pengelolaan proyek sektor publik, mungkin terfikir bahwa siapapun akan mengalami masalah dalam mengelola proyek sektor publik. Faktanya adalah bahwa banyak proyek yang gagal baik di sektor swasta maupun publik. (Wirick, 2009). Permasalahan kegagalan proyek sektor publik lebih disebabkan masalah anggaran, keterlambatan proyek, dan bahkan tidak ada manfaat dari suatu proyek.

Secara umum, terdapat beberapa penyebab suatu proyek mengalami kegagalan, yaitu:

1. Gagal mengidentifikasi kebutuhan pelanggan/pengguna produk atau proyek.
2. Membuat jadwal yang terlalu optimis dan gagal mengantisipasi keterlambatan.
3. Tidak mendapatkan sumber daya yang diperlukan untuk menyelesaikan proyek.
4. Tidak mencurahkan cukup waktu untuk merencanakan proyek.
5. Menggunakan teknologi yang tidak bekerja seperti yang diharapkan.
6. Tidak mendapatkan kinerja yang bagus dari vendor.
7. Tidak cukup mengidentifikasi, menganalisis, dan mengatasi risiko proyek.
8. Membuat asumsi yang tidak divalidasi dan tidak disepakati.
9. Konflik antar pemangku kepentingan.
10. Tidak dapat mengantisipasi kejadian yang tidak terduga.
11. Tidak menerapkan metode manajemen proyek yang solid dan berulang.
12. Tidak melibatkan pemangku kepentingan selama proyek berlangsung.
13. Tidak mengidentifikasi pelajaran dari proyek sebelumnya.
14. Mendefinisikan lingkup proyek yang terlalu luas yang tidak dapat didefinisikan dengan baik.

Diantara kesulitan tersebut, terdapat celah bagi manajer proyek sektor publik yaitu bahwa masyarakat sebagai pemangku kepentingan, juga bisa menjadi peluang dan sumber sumber daya dan dukungan. Banyak dari masyarakat siap untuk memberikan bantuan kepada manajer proyek karena mereka berkepentingan terhadap dampak dari proyek tersebut.

Dalam mengatasi berbagai tantangan tersebut, diperlukan pengetahuan dan keterampilan. Menjadi manajer proyek yang hebat membutuhkan pengetahuan tentang manajemen proyek, pengetahuan tentang teknologi yang digunakan, kemampuan untuk berkomunikasi dan mengelola konflik. Pengakuan akan pentingnya pengelolaan proyek di sektor publik juga telah berkembang. Manajemen proyek dapat membantu organisasi publik menyesuaikan diri dengan perubahan dinamika lingkungan di mana organisasi publik tersebut harus berfungsi.

Pada proyek sektor publik, menciptakan “*otcome*” merupakan hal yang sangat penting. Manajemen proyek dituntut untuk melakukan dialog untuk

mengidentifikasi apa yang ingin dicapai oleh organisasi dan bagaimana cara mencapainya. Manajer proyek sektor publik juga menghadapi banyak tuntutan dari *stakeholders* (pemangku kepentingan) yang berbeda kepentingan.

Dari beberapa *best practices* proyek publik, terdapat beberapa faktor keberhasilan proyek sektor publik, diantaranya adalah:

1. Manajemen proyek dibangun secara khusus untuk memenuhi kebutuhan proyek-proyek organisasi yang terukur berdasarkan risiko proyek.
2. Terdapat dialog interaktif antar pemangku kepentingan yang terus berlanjut sepanjang proses manajemen proyek.
3. Proses yang dirinci dengan detail untuk mengidentifikasi pengguna dan pelengkap persyaratan.
4. Dukungan manajemen terhadap proses manajemen proyek.
5. Manajer proyek yang cakap dan terampil, yang memiliki kemampuan untuk: melihat proyek sebagai usaha masyarakat dalam penyelesaian masalah, mengelola proses yang kompleks yang mungkin dipersyaratkan oleh hukum atau peraturan administratif, memiliki daya tanggap yang cepat, mampu mengelola konflik di antara para pemangku kepentingan, dan komunikasi yang baik dengan media apabila diperlukan.

Keberhasilan pelaksanaan proyek publik dan program pemerintah membutuhkan banyak perencanaan, koordinasi, dan kolaborasi yang harus dilakukan melalui proses yang mapan, kuat, upaya tim, dan keterlibatan banyak pemangku kepentingan. Pengelolaan proyek dan program pemerintah merupakan tantangan tersendiri bagi pejabat pemerintah dan manajer proyek karena proses formal sering tidak berjalan, tujuan proyek tidak dapat dikenali dengan jelas, dan kesulitan dalam pengukuran biaya dan manfaat. Proyek dan program pemerintah juga cenderung memiliki durasi waktu yang panjang namun dengan perencanaan jangka pendek yang sering berubah, anggaran yang besar, banyak pemangku kepentingan, dan banyak ketidakpastian yang membuat pejabat pemerintah dan manajer proyek sulit untuk merencanakan, menerapkan, dan mengelola secara efektif.

Contoh Kasus: Manajemen proyek sektor publik dalam pengadaan kayu untuk rekonstruksi di Banda Aceh, Indonesia

Banda Aceh adalah salah satu daerah yang terkena dampak paling parah pada saat bencana tsunami di tahun 2004. Pada bulan Maret 2005 terjadi bencana alam lainnya di Nias, Simeulue dan Pantai Selatan Aceh. Bencana alam ini membuat keluarga kehilangan tempat tinggal dan menyebabkan kerugian yang tak terhitung di seluruh wilayah. Diperkirakan sekitar 123.000 rumah baru diharuskan untuk dibangun kembali, merelokasi dan memukimkan kembali korban tsunami, bersamaan dengan pemenuhan kebutuhan untuk fasilitas sosial dan infrastruktur lainnya. Banyak organisasi non-pemerintah (LSM) terlibat dalam proyek rekonstruksi di Aceh. Proyek-proyek ini tersebar di wilayah yang terkena dampak bencana dengan konsekuensi terjadinya lonjakan kebutuhan bahan bangunan.

Terdapat beberapa masalah dalam pengadaan kayu. Penundaan pengiriman pasokan kayu dan masalah kualitas kayu. Terdapat juga masalah logistik lainnya dan masalah legitimasi yang harus ditangani, yang pada gilirannya mempengaruhi pengambilan keputusan mengenai pemilihan sumber pengadaan alternatif dan proses pengadaan. Kompleksitas masalah ini biasa terjadi pada rekonstruksi pascabencana yang ditandai oleh kekacauan dan seringkali tujuan dan prioritas dari rekonstruksi tidak terpenuhi. Komunikasi yang kurang baik adalah masalah utama yang dialami oleh berbagai lembaga yang terlibat dalam rekonstruksi Aceh dan diwujudkan dalam persaingan untuk sumber daya dan kesulitan dalam pengadaan bahan bangunan. Terdapat pengurangan pemasok kayu karena biaya administratif atau transaksi terkait dengan pengelolaan sejumlah besar vendor yang lebih besar daripada manfaatnya. Hal ini terutama terjadi pada rekonstruksi Aceh mengingat terbatasnya ketersediaan bahan bangunan dan seringkali kemampuan administratif rekonstruksi yang tidak memadai.

Diluar masalah internal pengelolaan proyek, terdapat permasalahan penebangan liar yang ekstensif di hutan Aceh yang telah dilakukan sebelum tsunami. Sehingga terdapat kesulitan dalam mendapatkan pasokan kayu legal dan berkelanjutan untuk rekonstruksi. Terkait dengan permasalahan tersebut, Pemerintah Aceh meninjau kebijakan kayu dan kebutuhan kayu untuk pemulihan. Gerakan tersebut dikenal dengan "Aceh

Hijau", yaitu tidak ada penebangan liar dan mendukung program konservasi lainnya, yang mempromosikan penggunaan kayu impor dari hutan yang dikelola secara lestari untuk rekonstruksi. Hal ini juga didukung oleh Kementerian Lingkungan Hidup di Indonesia. Di sisi lain, Pemerintah Aceh menyadari kebutuhan yang luar biasa akan pasokan kayu legal di dalam wilayah tersebut. Pada akhir tahun 2005, Kementerian Kehutanan RI memutuskan untuk mengembalikan izin pemanfaatan kayu ke-11 perusahaan di Aceh yang memungkinkan mereka untuk memasok kayu yang dibutuhkan untuk rekonstruksi Aceh, dan setuju untuk meningkatkan kuota kayu untuk Aceh. Keputusan tersebut harus dilakukan karena pemasok kayu dari provinsi lain, seperti Riau dan Kalimantan, enggan memenuhi kebutuhan di Aceh karena tingginya biaya transportasi dan rumitnya proses pemberian dokumen hukum untuk memfasilitasi transportasi. Tingginya biaya diduga bersumber dari adanya pembayaran ilegal oleh oknum seperti di berbagai pos keamanan dan timbang. Hal ini tidak hanya merupakan biaya tambahan untuk transportasi kayu tetapi juga berdampak negatif terhadap pedagang kayu potensial dari luar provinsi. Namun, kasus jumlah pembayaran ilegal mengalami penurunan yang signifikan dengan ditugaskannya polisi Provinsi Aceh.

Terdapat masalah spesifik lainnya dalam pengadaan kayu di Aceh, seperti legitimasi dari pengimport kayu. Permasalahan tersebut yaitu terdapat kebingungan karena perbedaan informasi dari berbagai sumber pemerintah. Terdapat ketidakkonsistenan dengan kebijakan kayu Indonesia dan kegagalan dalam pelaksanaan peraturan standar. Dari 25 perusahaan pemasok kayu lokal yang telah disetujui antara pemerintah dan perwakilan dari berbagai LSM, namun beberapa hari kemudian dikurangi menjadi 5 perusahaan dan diserahkan kepada manajer proyek lokal. Muncul ketidakpastian karena kekhawatiran prosedur tersebut tidak legal. Tanggung jawab untuk memastikan legalitas pengadaan dengan perusahaan-perusahaan tersebut tetap berada pada LSM, dan hampir tidak mungkin bagi organisasi manapun untuk mengambil risiko yang begitu besar.

Studi kasus di Aceh menunjukkan terdapat beberapa kondisi yang terkait dengan proyek sector publik. Pengambilan keputusan yang cepat juga diperlukan dalam manajemen proyek. Terdapat faktor lain yang menentukan kesuksesan suatu proyek yaitu:

- keterlibatan pemangku kepentingan;
- komunikasi;
- biaya dan kualitas;
- identifikasi prosedural;
- pengelolaan sumber daya dan risiko; dan
- etika.

Sumber: Zuo et.al (2009)



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan mengapa terdapat kesulitan dalam pengukuran output dan outcome pada proyek sektor publik! Berikan contohnya!
- 2) Jelaskan mengenai karakteristik manajemen proyek di sektor publik!
- 3) Secara teori, banyak proyek publik yang mengalami kegagalan. Carilah contoh kasus mengenai proyek publik di Indonesia, lalu kemukakan apa yang menyebabkan kegagalan pada proyek tersebut?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Anda harus mempelajari terlebih dahulu materi tentang “Perbedaan sektor publik dan sektor privat (swasta)” yang terdapat pada Kegiatan Belajar 2. Setelah mempelajari materi ini, silahkan kemukakan contoh lain yang belum terdapat dalam buku materi pokok ini.
- 2) Hendaknya anda membaca terlebih dahulu materi tentang “Karakteristik manajemen proyek sektor publik” yang terdapat pada Kegiatan Belajar 2
- 3) Pelajari terlebih dahulu mengenai materi “Kesuksesan Proyek Sektor Publik” pada Kegiatan Belajar 2, lalu silahkan cari contoh kasus lain yang dapat berasal dari berbagai sumber. Hal tersebut dimaksudkan agar Anda dapat memahami kesulitan-kesulitan yang terdapat dalam proyek sektor publik.



RANGKUMAN

Terdapat banyak dimensi untuk menganalisis perbedaan antara sektor publik dan sektor privat. Seperti dilihat dari tujuan, pendanaan, pengawasan, struktur organisasi. Secara umum, sektor publik dan sektor privat berbeda dari segi tujuan. Sektor privat bertujuan untuk mendapatkan keuntungan, sementara sektor publik bertujuan untuk manfaat sosial, dengan tujuan utama untuk memastikan kesejahteraan masyarakat. Perbedaan tujuan tersebut menyebabkan perbedaan pengukuran *output* dan *outcome*. Terdapat kesulitan dalam pengukuran output dan outcome di sektor publik.

Perbedaan karakteristik antara sektor publik dan sektor publik, menyebabkan terdapat perbedaan dalam pengelolaan proyek antara sektor publik dan sektor privat. Karakteristik manajemen proyek sektor publik adalah: Berorientasi pada pelayanan publik dan tidak mencari keuntungan, rentan terhadap lingkungan dan dinamika politik, perencanaan jangka pendek, proses yang bersifat formal, melibatkan berbagai stakeholder, tumpang tindih dalam mekanisme pelayanan dan pengawasan, terdapat proyek yang besar dan kompleks (*megaproject*), dan banyak menghasilkan produk yang bermanfaat jangka panjang.

Terkait karakteristik tersebut, banyak permasalahan kegagalan proyek sektor publik yang lebih disebabkan karena masalah anggaran, keterlambatan proyek, dan bahkan tidak ada manfaat dari suatu proyek. Keberhasilan pelaksanaan proyek publik dan program pemerintah membutuhkan banyak perencanaan, koordinasi, dan kolaborasi yang harus dilakukan melalui proses yang mapan, kuat, upaya tim, dan keterlibatan banyak pemangku kepentingan.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Karakteristik sector publik menurut Kotler adalah
 - A. memproduksi dan membagikan sumber daya
 - B. lebih mudah dikelola
 - C. keterkaitan antara strategi dan kinerja sangat jelas dan kuat
 - D. membagikan, mendistribusi, dan mengatur sumber daya

- 2) Implikasi terhadap kinerja organisasi publik dilihat dari karakteristik pendanaan sektor publik adalah
 - A. sistem penghargaan berbasis kinerja lemah dikembangkan
 - B. beroperasi pada tekanan pekerjaan yang tinggi
 - C. *outcome* mudah diukur
 - D. desain yang kompleks untuk memenuhi harapan berbagai *stakeholder*
- 3) Implikasi terhadap kinerja organisasi publik dilihat dari karakteristik pengawasan sektor publik adalah
 - A. terdapat keterbatasan dalam pengukuran kinerja
 - B. akuntabilitas sebagian besar hanya sebatas simbolik
 - C. desain yang kompleks untuk memenuhi harapan berbagai *stakeholder*
 - D. keterkaitan antara strategi dan kinerja sangat lemah
- 4) Bukan merupakan karakteristik sektor publik yaitu
 - A. tujuan dari sektor publik sangat beragam, sulit diukur, dan seringkali terdapat konflik diantara tujuan
 - B. tingkat kepuasan yang rendah terutama para manajer di sektor publik
 - C. desain yang lebih sederhana untuk memenuhi harapan *stakeholder*
 - D. tujuan utama adalah efektivitas
- 5) Bukan merupakan karakteristik manajemen proyek di sektor publik yaitu
 - A. berorientasi pada pelayanan publik dan tidak mencari keuntungan
 - B. perencanaan jangka panjang
 - C. rentan terhadap lingkungan dan dinamika politik
 - D. tumpang tindih dalam mekanisme pelayanan dan pengawasan
- 6) Proyek sektor publik lebih banyak memerlukan koordinasi dan kolaborasi. Hal tersebut disebabkan karena
 - A. proses dalam proyek publik bersifat formal
 - B. terdapat banyak *stakeholder* yang terlibat dalam proyek pemerintah
 - C. bersifat mega proyek
 - D. banyak menghasilkan produk yang bermanfaat jangka panjang
- 7) Lembaga sektor publik memiliki jangka waktu perencanaan yang lebih pendek dari sektor swasta. Hal tersebut disebabkan oleh
 - A. terkait dengan siklus pemilihan umum
 - B. proyek pemerintah banyak bersumber dari keputusan politik

- C. sulit untuk mengidentifikasi tujuan
 D. rentan terhadap lingkungan dan dinamika politik
- 8) Penyebab kegagalan proyek sektor publik adalah
 A. membuat jadwal yang terlalu optimis
 B. tidak mendapatkan kinerja yang bagus dari vendor
 C. mendefinisikan lingkup proyek yang terlalu luas
 D. semua jawaban benar
- 9) Proyek sektor publik dapat lebih sulit daripada sektor swasta, dengan alasan
 A. beroperasi di organisasi, dimana sulit untuk mengidentifikasi hasil dari segi waktu
 B. proyek dilakukan di bawah kendala aturan administrasi dan kebijakan yang rumit sehingga terkadang terdapat penundaan proyek
 C. membutuhkan kerjasama dan kinerja dari lembaga di luar tim proyek seperti untuk pembelian, perekrutan, dan fungsi lainnya
 D. semua jawaban benar
- 10) Diantara berbagai kesulitan yang dihadapi, terdapat celah bagi manajer proyek sektor publik yaitu
 A. masyarakat sebagai pemangku kepentingan, juga bisa menjadi peluang dan sumber-sumber daya dan dukungan
 B. manajer proyek yang cakap dan terampil
 C. terdapat dialog dengan *stakeholder*
 D. terdapat anggaran yang cukup besar

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
 80 - 89% = baik
 70 - 79% = cukup
 < 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3

Barang Publik dan Kemitraan Antara Sektor Publik dan Sektor Privat

☉ Dalam kehidupan sehari-hari, kita mengenal terdapat beberapa jenis barang. Secara umum, jenis barang dapat dikategorikan sebagai barang publik (*public goods*) dan barang privat (*private goods*). Barang publik berbeda dengan barang privat. Barang publik memiliki keunikan karakteristik tersendiri, sedangkan barang privat dijual kepada mereka yang mampu membayar. Perbedaan pengelompokkan barang perlu diketahui karena terdapat perbedaan dalam penyediaan/pengelolaan barang tersebut.

Barang dapat dikategorikan melalui karakteristik sebagai berikut.

1. *Rivalry* (persaingan)

Berdasarkan persaingan ini, terdapat dua karakteristik barang yaitu: *rival* (ada persaingan) dan *nonrival* (tidak ada persaingan).

Suatu barang disebut "*rival*" dalam konsumsi apabila terdapat tindakan dari satu orang mengonsumsi barang maka akan menghalangi/mengurangi orang lain untuk dapat mengonsumsi barang tersebut. Contoh barang rival adalah sepasang kaus kaki. Ketika seseorang memakai sepasang kaus kaki maka orang lain tidak dapat mengenakan kaos kaki tersebut pada saat bersamaan.

Di sisi lain, barang disebut "*nonrival*", apabila dapat dinikmati secara bersamaan oleh banyak orang. Konsep lain untuk menggambarkan *nonrival* adalah istilah *joint use*, *collective consumption*, atau *joint consumption* yaitu penggunaan bersama-sama tanpa mengurangi manfaat dari barang tersebut. Begitu dihasilkan barang nonrival untuk satu orang, maka barang ini juga tersedia untuk semua orang. Contohnya adalah, sinyal televisi dan radio. Sinyal televisi dan radio dapat digunakan bersamaan oleh banyak orang. Jika terdapat penonton/pendengar tambahan yang menyalakan televisi atau radio mereka, mereka tetap akan menerima sinyal tanpa mengurangi jumlah sinyal yang tersedia untuk masing-masing sinyal.

2. *Excludability* (pengecualian)

Berdasarkan *excludability*, terdapat dua karakteristik barang yaitu: *excludable* dan *nonexcludable*.

Suatu barang memiliki sifat "*excludable*" bila memungkinkan untuk mengecualikan individu agar tidak menikmati barang tersebut kecuali jika mereka membayarnya. Contoh dari barang *excludable* adalah buah-buahan di pasar. Penjual buah dapat mengecualikan orang yang tidak membayar untuk mendapatkan buah tersebut. Artinya, barang *excludable* ini dapat dikonsumsi/dinikmati apabila individu tersebut membayarnya.

Suatu barang memiliki sifat "*nonexcludable*" bila tidak bisa untuk mengecualikan mereka yang tidak membayar. Contohnya adalah air mancur di taman kota. Semua orang dapat menikmati air mancur di taman kota. Artinya, sulit untuk mengecualikan orang-orang (yang tidak membayar) untuk menikmati air mancur di taman kota.

Berdasarkan kepada karakteristik tersebut maka terdapat klasifikasi barang yaitu barang privat, barang publik dan barang publik tidak murni.

A. BARANG PRIVAT (*PRIVATE GOODS*)

Barang privat adalah barang yang memiliki sifat *rival* dan *excludable*. Artinya, tindakan satu orang yang mengonsumsi barang privat, akan menghalangi/mengurangi konsumsi orang lain untuk dapat mengonsumsi barang privat tersebut. Barang privat juga dapat mengecualikan individu agar tidak menikmati barang privat tersebut kecuali jika mereka membayarnya. Artinya, barang privat hanya akan diperoleh jika individu membayar barang tersebut.

Contoh dari barang privat adalah barang-barang yang terdapat di supermarket seperti makanan, minuman dan pakaian. Terdapat saingan untuk sebotol minuman ringan, seperti ketika seseorang minum minuman tersebut, maka akan menghalangi orang lain menikmati minuman ringan yang sama. Penjual pun dapat dengan mudah untuk mengecualikan orang-orang yang tidak membayar untuk mendapatkan minuman ringan.



Sumber: <http://elevate.com.au> dan <https://www.pinterest.com>

Gambar 1.6
Contoh Barang Privat

Barang-barang privat ini idealnya diproduksi oleh sektor swasta, tersedia di pasar melalui mekanisme pasar.

B. BARANG PUBLIK (*PUBLIC GOODS*)

Terdapat istilah lain yang terkadang digunakan sebagai istilah barang publik, yaitu “*collective goods*” dan “*sosial goods*”. Pada dasarnya, barang publik adalah barang yang digunakan secara bersamaan, dimana manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan. Barang publik adalah barang atau jasa yang disediakan melalui sektor publik.

Bachaus dan Wagner (2005) mendefinisikan barang publik sebagai barang yang memiliki sifat *nonrival* dan *nonexcludable*. Untuk menjadi barang publik (barang publik murni/*pure public goods*), suatu barang bagus harus memiliki kedua karakteristik ini. Sebagaimana telah dikemukakan, *nonrival* atau *joint consumption* diartikan dengan jika konsumsi barang oleh satu orang tidak menurunkan jumlah barang yang tersedia untuk orang lain. Artinya, setiap unit barang tersebut dapat dibagi oleh semua konsumen. Karakteristik kedua dari barang publik adalah bersifat *nonexcludable*. Artinya, penggunaan dari barang publik tidak dapat mengecualikan/menyingkirkan pengguna yang tidak membayar untuk menerima barang publik.

Karena sifatnya yang *nonrival* dan *nonexcludable* maka barang publik tidak dapat disediakan oleh pihak swasta. Due (1984) mengemukakan bahwa barang publik yaitu barang yang tidak dapat disediakan oleh ekonomi pasar secara swasta. Barang ini mempunyai sifat pokok bahwa apabila tersedia maka harus tersedia secara merata bagi semua orang. Karena tidak ada yang dikecualikan dari manfaat barang yang demikian, maka barang ini tidak dapat diproduksi dan dijual atas dasar keuntungan. Barang publik tersebut dapat diadakan di antaranya melalui proyek-proyek pemerintah.

Sifat *nonrival* dan *nonexcludable* tersebut terdapat dalam barang publik murni (*pure public goods*). Berikut adalah pengertian dari barang publik murni.

Pengertian Barang Publik Murni (*Pure Public Goods*):

Pure public goods are those goods that are completely nonrival and completely nonexcludable (Stiglitz, 2000; Bruce, 2001). As a consequence of complete nonrivalry, there is no additional cost to adding an additional user (Bruce, 2001; Stiglitz, 2000). No cost, to an economist, not only implies that there would be no additional cost to the new user but also no costs imposed upon the existing users. Likewise, for a completely nonexcludable good, it would be impossible to exclude a nonpaying customer at any cost. (Bruce, 2001; Stiglitz, 2000).

(Barang publik murni adalah barang-barang yang benar-benar *nonrival* dan benar-benar *nonexcludable* Sebagai konsekuensi dari *nonrival*, maka tidak ada biaya tambahan untuk tambahan pengguna. Dalam ekonomi, “tidak ada biaya” tidak hanya menyiratkan bahwa tidak akan ada biaya tambahan untuk pengguna baru, tetapi juga tidak ada biaya yang dikenakan pada pengguna yang sudah ada. Demikian pula, untuk sifat yang benar-benar *nonexcludable*, yaitu tidak mungkin mengecualikan pelanggan yang tidak membayar dengan biaya apa pun).

Sumber: Trogen (2005)

Keberadaan barang publik murni tetap terbuka untuk diperdebatkan, ada yang mengemukakan bahwa barang publik murni hanya dalam teori. Buchanan (1999) mengemukakan bahwa contoh yang mendekati dari barang publik murni adalah pertahanan nasional. Sehingga pertahanan nasional sering digunakan sebagai contoh dari barang publik murni.

Terdapat banyak kasus suatu barang publik mengalami hambatan ketersediaan/keterbatasan seiring bertambahnya jumlah pengguna. Barang tersebut disebut sebagai barang publik yang tidak murni atau barang publik semu. (*impure public goods*). Contohnya, sebuah jalan di daerah pedesaan mungkin tidak begitu memiliki hambatan lalu lintas sehingga penambahan satu mobil tambahan tidak mengurangi ketersediaan atau nilai jalan tersebut ke pengguna lain (masih bersifat *nonrival, joint consumption*). Berbeda halnya dengan jalan yang sama yang ditempatkan di pusat kota wilayah metropolitan. Dengan bertambahnya pengguna jalan/kendaraan maka jalan menjadi padat dan berkurangnya sifat *joint consumption*. Dengan demikian,

derajat kepemilikan publik terhadap suatu barang publik tidak hanya bergantung pada sifat barang itu sendiri, tapi juga pada tergantung pada lingkungan di mana barang tersebut dikonsumsi. Dengan demikian, barang publik murni (*pure public goods*) bisa saja menjadi barang publik semu (*impure public goods*) dalam beberapa situasi.

C. BARANG TIDAK MURNI/SEMU (*IMPURE GOODS*)

Barang tidak murni/semu (*impure goods*) menempati area antara barang publik murni dan barang privat murni. Sebenarnya ada barang publik semu (*impure public goods*) dan ada juga barang privat semu (*impure private goods*). Namun, konsep barang publik semu (*impure public goods*) yang lebih sering terjadi. Sehingga, pembahasan ini lebih dikhususkan pada barang publik semu (*impure public goods*).

Sebagaimana telah dikemukakan, terdapat barang publik semu karena terdapat beberapa keterbatasan dalam barang publik murni sehingga mengurangi sifat *joint consumption* atau mengurangi sifat *nonrival* suatu barang publik murni. Demikian juga, dapat mengurangi sifat *nonrival* dari barang publik murni. Untuk beberapa barang publik, dua karakteristik *nonrival* dan *nonexcludable* bergantung pada penyediaan dan penggunaannya. Misalnya, karakteristik *nonrival* akan berkurang atau hilang pada saat barang publik tersebut sangat dikonsumsi sehingga penggunaan berlebihan ini mulai mengurangi ketersediaannya kepada orang lain. Demikian juga, beberapa barang publik bisa menjadi *excludable* meski dengan biaya yang sangat tinggi.

Sebenarnya, pengelompokkan suatu barang agak sulit dilakukan dengan pasti karena tergantung situasi dan kondisi pada saat barang tersebut dikonsumsi.

Barang publik semu/quasi tersebut yaitu: *Tolls Goods* dan *Common Goods*. Kategori barang dapat dipahami dalam tabel berikut.

Tabel 1.5
Kategori Barang

SIFAT BARANG	EXCLUDABLE	NONEXCLUDABLE
RIVAL	Barang privat (<i>Private goods</i>)	Barang Semu (<i>Impure public goods</i> atau <i>Quasy Public Goods</i>) Disebut sebagai Common goods
NONRIVAL	Barang Semu (<i>Impure public goods</i> atau <i>Quasy Public Goods</i>) Disebut sebagai Toll goods/Club goods	Barang publik (<i>Public goods</i>)

1. Barang Publik yang Memiliki Sifat Nonexcludable namun *Rival*

Barang yang memiliki sifat *nonexcludable* tapi *rival* ini disebut juga sebagai *common goods*. *Common goods* adalah barang yang penggunaannya tidak dapat dikecualikan namun bersaing dalam konsumsi. Istilah *common goods* juga disebut sebagai “*common pool resources*” atau “*common resources*”.

Contoh dari *common good* adalah cadangan minyak bumi, lingkungan, dan ikan di laut. Secara umum, contoh dari *common goods* adalah barang-barang yang sulit/tidak dapat diperbaharui. Barang-barang ini sangat besar dan mudah diakses dari banyak lokasi, yang menyebabkan sulit untuk ada pengecualian (*nonexcludable*). *Common goods* berbeda dari barang publik murni, karena terdapat saingan dalam konsumsi. Contohnya adalah ikan laut. Pengguna akan bersaing dalam konsumsi, karena ikan yang ditangkap oleh satu orang, mungkin tidak tersedia atau akan menghalangi untuk digunakan oleh orang lain (ketersediaan ikan di laut terbatas). Namun, ikan di laut bersifat *nonexcludable* karena mudah diakses dari banyak lokasi sehingga sulit untuk mengecualikan penggunaannya.

Jika ikan di laut termasuk dalam *common goods*, lalu bagaimana dengan ikan yang dijual di pasar atau di supermarket. Bagaimana karakteristik barang dari ikan yang dijual di pasar atau di supermarket? pertanyaan tersebut dapat dijawab dengan terlebih dahulu memahami karakteristik dan kategori barang.

2. Barang Publik yang Memiliki Sifat Nonrival namun Excludable

Barang yang memiliki sifat *non rival* tapi *excludable* ini disebut juga sebagai *toll goods*, terdapat juga ahli lain yang menyebutnya sebagai *club goods*. McNutt (1996) mengemukakan bahwa sebuah barang publik yang menjadi *excludable* disebut dengan *club goods*.

Contoh dari *toll goods* atau *club goods* adalah jalan tol dan program televisi kabel. Program televisi kabel dapat digunakan secara bersama, dalam arti penggunaan oleh satu orang sama sekali tidak akan mengurangi kemampuan jutaan orang lain untuk menikmati program yang sama. Sehingga, barang ini bersifat *non rival*. Namun, sistem program televisi kabel bisa menolak program untuk mereka yang tidak membayar. *Excludability* ini membuat penonton untuk membayar program televisi kabel. Pembayaran tersebut, pada gilirannya, memungkinkan penyedia program kabel untuk mendapatkan bayaran atas kerja mereka. Contoh lain adalah jalan tol, yang dapat digunakan secara bersama-sama. Sehingga, barang ini bersifat *nonrival*. Namun, jalan tol hanya diperuntukkan bagi mereka yang membayar (bersifat *excludable*).

Secara umum, barang privat dihasilkan melalui proyek-proyek privat (swasta), sedangkan barang publik dihasilkan melalui proyek-proyek publik (pemerintah). Sebagaimana telah dikemukakan bahwa kekhususan dari proyek publik adalah pendanaan yang berasal dari publik dengan tujuan untuk mencapai atau meningkatkan nilai publik. Nilai publik yang penting seperti pemenuhan kebutuhan sosial, kesejahteraan, dan peningkatan kualitas hidup. Karena kebutuhan sosial ini maka kebutuhan akan sektor publik dirasakan. Penyediaan layanan pendidikan dan kesehatan secara gratis, pertahanan nasional, menjaga ketertiban umum, perencanaan tata ruang, pencegahan dan pengendalian bencana merupakan salah satu tugas negara. Jenis layanan publik yang dibutuhkan ini, tidak dapat disediakan oleh sektor swasta. Proyek publik menghasilkan barang barang/jasa publik yang tidak dapat dilaksanakan oleh sektor swasta. Bukan hanya tidak ditawarkan oleh sektor swasta, namun sektor swasta juga tidak akan tertarik untuk menyediakan barang publik. Terdapat beberapa alasan barang publik tidak dapat disediakan oleh sektor swasta, yaitu:

- a. Kurangnya keuntungan ekonomi dari penyediaan barang publik, sehingga tidak akan ada sektor swasta yang berminat untuk menyediakan barang publik murni.

- b. Sektor swasta tidak memiliki kekuatan secara ekonomi (modal) untuk mengadakan barang publik.
- c. Terdapat beberapa resiko yang cukup besar bagi masyarakat apabila barang publik dikelola sepenuhnya oleh sektor swasta. Risiko tersebut seperti terjadinya monopoli sehingga penentuan harga ditentukan oleh pihak swasta yang dapat menyebabkan ketidakadilan.

Namun, dengan adanya barang semu (*impure public goods*) dapat terdapat hubungan antara sektor publik dan sektor privat. Hubungan tersebut disebut dengan *public-private partnership*.

D. KEMITRAAN ANTARA SEKTOR PUBLIK DAN SEKTOR PRIVAT (PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP)

Kemitraan antara sektor publik dan sektor privat dilatarbelakangi karena meningkatnya permintaan dan tuntutan akan pelayanan publik dan infrastruktur. Peningkatan permintaan dan tuntutan tersebut belum diimbangi oleh ketersediaan dana untuk membiayai layanan yang dibutuhkan guna meningkatkan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Terdapat masalah pendanaan dan juga ketidakmampuan sektor publik untuk memberikan layanan secara efektif dan efisien. Berbeda halnya dengan sektor publik, sektor swasta memiliki kemampuan keuangan, dan keterampilan manajerial untuk meningkatkan efisiensi layanan publik. Sektor swasta diharapkan dapat membawa keahlian dalam desain dan implementasi sebuah proyek yang akan menguntungkan masyarakat secara keseluruhan. Gagasan tersebut telah mengintensifkan kebutuhan sektor swasta dalam pengelolaan proyek-proyek publik. Keterlibatan sektor swasta dalam pengembangan layanan publik dan pengelolaan proyek-proyek publik tersebut dikenal dengan istilah *Public Private Partnerships* (PPP).

Terdapat beberapa definisi mengenai *Public Private Partnerships*. Komisi PPP Inggris mendefinisikan *Public Private Partnerships* sebagai “hubungan pembagian risiko antara sektor publik dan sektor swasta berdasarkan aspirasi untuk menghasilkan hasil kebijakan publik yang diinginkan”. Dewan Nasional Kanada untuk PPP mendefinisikan *Public Private Partnerships* sebagai “kesepakatan kontrak antara sektor publik dan swasta. Melalui kesepakatan ini, terdapat pembagian keterampilan dan aset dari masing-masing sektor dalam memberikan layanan atau fasilitas untuk

penggunaan masyarakat umum. Selain berbagi sumber daya, masing-masing pihak memiliki potensi risiko dan imbalan dalam penyampaian layanan dan/atau fasilitas” Definisi lainnya berdasar pada Malone (2005), HM Treasury (2006), Deloitte (2009), yang dikutip dari Boussabaine (2014) bahwa unsur yang terdapat dalam *Public Private Partnerships* adalah:

1. *Risk Transfer* (Transfer Risiko)

Salah satu alasan utama *Public Private Partnerships* adalah pengalihan risiko kepada sektor swasta. Pengadaan *Public Private Partnerships* didasarkan pada prinsip bahwa risiko harus diserahkan kepada pihak yang paling mampu menyerap dan mengelolanya.

2. *Risk Sharing* (Berbagi Risiko)

Mitra swasta biasanya menanggung sebagian besar risiko dalam *Public Private Partnerships*. Namun, sektor publik tetap memiliki risiko yang membawa nilai yang lebih besar. Semakin besar proporsi risiko yang ditanggung oleh sektor swasta, semakin baik insentif untuk meminimalkan biaya dan meningkatkan kinerja operasional.

3. *Sharing Skills* (Berbagi Keterampilan)

Salah satu argumen dalam *Public Private Partnerships* bahwa sektor swasta memiliki keterampilan manajemen yang baik. Jika keterampilan tersebut dibagikan dengan sektor publik, hal ini akan menghasilkan efisiensi yang lebih baik, yaitu menurunkan biaya modal dan operasional serta kualitas layanan publik yang lebih baik.

4. *Sharing Assets* (Berbagi Aset)

Kemitraan antara sektor swasta dan sektor publik memerlukan berbagi keterampilan dan aset dalam memberikan layanan publik. Diharapkan sektor swasta akan memberikan pengelolaan aset yang lebih efisien. Sektor swasta mengoperasikan dan mengelola aset, sedangkan sektor publik berperan sebagai regulator dan pengendali kinerja. Dilakukan perjanjian untuk menentukan cara aset dibagi. Namun, diharapkan, pada akhir kontrak, *property*, dan semua aset akan dikembalikan ke sektor publik.

5. *Sharing Resources* (Berbagi Sumber Daya)

Dalam beberapa kasus, *Public Private Partnerships* didefinisikan sebagai upaya kolaboratif yang menggabungkan sumber daya (yaitu keuangan, manusia, teknis, keahlian, pengetahuan, dan lain-lain.) dan keterampilan baik dari sektor swasta maupun sektor publik untuk menyelenggarakan layanan publik yang efisien.

6. *Sharing Rewards* (Berbagi Imbalan)
Dalam *Public Private Partnerships*, terdapat kesepakatan mengenai imbalan, dan syarat dan kondisi atas imbalan tersebut untuk sektor swasta dan sektor publik.
7. *Sharing Responsibilities* (Berbagi Tanggung Jawab)
Public Private Partnerships telah berevolusi untuk berbagi risiko, tanggung jawab dan akuntabilitas dalam penyampaian layanan publik. Dengan berbagi tanggung jawab, *Public Private Partnerships* akan membantu meminimalkan risiko konflik, dengan asumsi para pihak memiliki visi yang sama untuk proyek tersebut.
8. *Mutual Benefit* (Hubungan yang saling menguntungkan)
Mutual benefit disebut sebagai kunci sukses kemitraan. Baik sektor publik maupun swasta mendapatkan keuntungan dari perjanjian jangka menengah dan panjang dalam beberapa hal, seperti proses bisnis yang efektif, peluang organisasi untuk memanfaatkan keterampilan dan lain-lain.
9. *Achieving Value for Money* (Mencapai Value for Money)
Melalui *Public Private Partnerships* akan memaksimalkan efisiensi pelayanan publik dengan mengurangi biaya yang terkait dengan disain, konstruksi dan pengoperasian proyek publik. *Value for Money* tercapai melalui keterampilan manajemen sektor swasta.
10. *Pursuing Shared Objectives* (Mengikuti Tujuan Bersama)
Public Private Partnerships harus berkisar pada tujuan dan nilai bersama diantara para mitra. Konsep ini mendasari kerangka kerja dalam kontrak *Public Private Partnerships*. Tujuan bersama akan memandu proses kerja sejak awal hingga kontrak berakhir.
11. *Saving in Project Life-Cycle Costs*
Karena sektor swasta menanggung sebagian besar risiko operasional, oleh karena itu ada insentif besar bagi mitra swasta untuk memperoleh spesifikasi bangunan yang lebih baik untuk menurunkan biaya operasi dan pemeliharaan selama masa pakai. Pendekatan ini membantu meminimalkan seluruh biaya belanja modal dan biaya operasional.

Kemitraan publik-privat dapat memberikan solusi bagi pemerintah yang mengalami kekurangan biaya untuk mengembangkan infrastruktur yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan publik dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Banyak keuntungan yang akan diperoleh, namun

peran dari kedua sektor harus didefinisikan dengan hati-hati. Titik awal untuk menentukan peran pemerintah dan sektor swasta yang tepat adalah pemeriksaan terhadap barang dan jasa yang dibutuhkan dalam masyarakat modern.

Terdapat banyak model dalam kemitraan ini, semua model tersebut sangat kompleks dan membutuhkan keahlian untuk kesuksesannya. Dalam hal ini diperlukan aturan untuk mengaturnya. Risiko harus dialokasikan dengan cermat, sebanding dengan penghargaan. Aturan dan pembiayaan akan mendominasi keputusan, namun pengetahuan dan keahlian harus diutamakan. Model dalam kemitraan public privat, mulai dari *fully public* (sepenuhnya oleh publik) sampai dengan *fully privat* (sepenuhnya oleh privat), yaitu:

1. *Government Department*

Metode tradisional untuk menyediakan layanan secara langsung adalah melalui organisasi pemerintah. Pemerintah yang memiliki fasilitas bertanggung jawab untuk merancang, membiayai, membangun, dan mengoperasikannya.

2. *Public Authority*

Di negara maju dan negara berkembang, *public authority* digunakan untuk layanan listrik, air, transportasi, dan telekomunikasi. Dalam bentuk ini terdapat perubahan yaitu komersialisasi (yaitu otonomi manajerial dan keuangan, dengan anggaran terpisah berdasarkan biaya pengguna) dan korporatisasi (status hukum perusahaan dengan pemisahan kepemilikan dan manajemen). Maksud dari perubahan tersebut adalah untuk mencapai efisiensi dan akuntabilitas, dan agar entitas bertindak seperti bisnis dan bukan badan politik.

3. *Service Contract*

Service contract terkait dengan infrastruktur dapat dikontrakkan ke perusahaan swasta. Contohnya adalah jasa pembersihan dan catering makanan. Organisasi publik memiliki tanggung jawab keseluruhan untuk operasi dan pemeliharaan sistem kecuali untuk layanan tertentu.

4. *Operations and Maintenance Contract or Lease*

Mitra swasta mengoperasikan dan memelihara fasilitas milik publik berdasarkan kontrak manajemen dengan pemerintah yang memiliki fasilitas tersebut. Pengaturan ini serupa dengan *service contract*, namun dalam kasus ini, mitra swasta memiliki tanggung jawab keseluruhan untuk mengoperasikan dan memelihara sistem dan membuat keputusan

sehari-hari. Tujuannya adalah efisiensi dan efektivitas layanan yang lebih baik.

5. *Cooperative*

Dalam bentuk ini, organisasi nirlaba, sukarela, atau koperasi bertanggung jawab atas layanan kepada masyarakat.

6. *Lease-Build-Operate (LBO)*

Perusahaan swasta diberikan sewa jangka panjang untuk mengembangkan (dengan dana sendiri) dan mengoperasikan tambahan fasilitas. Mitra swasta akan membayar biaya sewa dan biaya lainnya. Fasilitas tersebut tetap dimiliki badan publik. Pengaturan ini dimaksudkan untuk menghindari kemungkinan masalah hukum terkait dengan kepemilikan pribadi atas fasilitas yang awalnya didanai oleh publik.

7. *Build-Transfer-Operate (BTO)*

Pengembang swasta membiayai dan membangun sebuah fasilitas dan, setelah selesai, memindahkannya ke pemerintah. Pemerintah kemudian menyewakan fasilitas tersebut kepada pengembang berdasarkan sewa jangka panjang, di mana pengembang mengoperasikan fasilitas tersebut dan memiliki kesempatan untuk memulihkan investasinya dan mendapatkan pengembalian dari biaya aktivitas komersial.

8. *Build-Operate-Transfer (BOT)*

Pengembang swasta mendapatkan semacam franchise untuk membiayai, membangun, memiliki, mengoperasikan dan fasilitas, dan juga untuk mengumpulkan biaya dari pengguna untuk jangka waktu tertentu, setelah kepemilikan fasilitas dipindahkan ke sektor publik. Pengaturan ini serupa dengan BTO namun mungkin menghadapi masalah hukum, peraturan, dan pertanggungjawaban yang timbul selama jangka panjang kepemilikan pribadi sebelum di transfer. Meskipun demikian, bentuk kemitraan publik-swasta ini paling umum digunakan untuk membangun infrastruktur baru. Berbeda dengan penjualan atau konsesi permanen, pemerintah tetap memegang kendali strategis atas proyek.

9. *Wraparound Addition*

Pengembang swasta membiayai dan membangun tambahan fasilitas umum yang ada, dan kemudian mengoperasikan fasilitas, baik untuk jangka waktu tertentu atau sampai dia mendapatkan biaya pengembalian yang masuk akal atas modal investasinya. Dia mungkin memiliki

tambahan pendapatan. Tujuan dari pengaturan ini adalah untuk memperluas fasilitas meskipun pemerintah kekurangan sumber daya atau keahlian untuk melakukan sepenuhnya dengan dana sendiri.

10. *Buy-Build-Operate* (BBO)

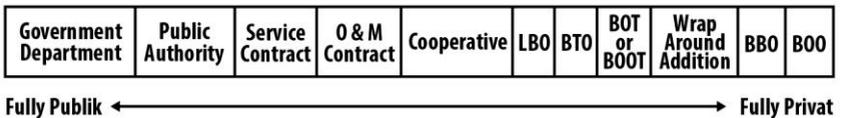
Fasilitas umum yang ada dijual ke mitra swasta untuk direnovasi atau memperluas fasilitas dan mengoperasikan fasilitas di bawah waralaba. Seperti pada model waralaba lainnya, selama negosiasi, pemilik publik dapat menggunakan perjanjian waralaba untuk menerapkan kontrol publik atas harga, akses, keamanan, kualitas, dan perluasan kapasitas masa depan.

11. *Build-Own-Operate* (BOO)

Pengembang swasta membiayai, membangun, memiliki, dan mengoperasikan fasilitas untuk selama-lamanya di bawah waralaba. Tunduk pada batasan peraturan tentang penetapan harga dan operasi. Hak kepemilikan jangka panjang memberikan insentif finansial yang signifikan untuk modal investasi di fasilitas tersebut.

Bentuk-bentuk kemitraan publik-privat tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar bentuk-bentuk kemitraan bentuk kemitraan publik-privat



Sumber: Savas (2000)

Dalam masa lalu, infrastruktur seperti jalan, sistem pengairan, dan infrastruktur lainnya, dibiayai, dimiliki dan dioperasikan oleh pemerintah. Alasan dari pengelolaan infrastruktur ini adalah bahwa infrastruktur memegang peranan penting, memberi keuntungan bagi banyak orang, dan memerlukan banyak modal dimana swasta sulit untuk menyediakan modal tersebut.

Namun, terdapat pemikiran lain yaitu bahwa infrastruktur sangat vital bagi ekonomi negara, dapat mendatangkan investasi melalui proyek-proyek

pengadaannya. Alasan tersebut adalah alasan untuk mendukung pengelolaan oleh swasta dibandingkan oleh publik.

Savas mengemukakan bahwa karakteristik fasilitas yang dapat diserahkan kepada swasta melalui kemitraan ini adalah karakteristik barang *'toll goods'*, dimana masyarakat pengguna fasilitas tersebut dapat membayar secara langsung atas penggunaannya, yang akan lebih adil dibandingkan dari pajak, dan lebih murah dibandingkan dengan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah. Di sisi lain, terdapat peningkatan modal untuk sektor swasta. Keuntungan dari privatisasi infrastruktur adalah:

1. Kekurangan keahlian dalam sektor publik.
2. Pembentukan modal.
3. Kebutuhan akan fasilitas.
4. Membagi risiko.
5. Pelayanan yang lebih baik.

Peran Pemerintah dalam Privatisasi Infrastruktur adalah: Mengidentifikasi/merencanakan kebutuhan akan infrastruktur, menilai kelayakan proyek, mengatur kebijakan monopoli (dengan cara memilih partner), mengatur harga untuk kepentingan publik, membangun dan menilai standar, ikut serta dalam pendanaan.

Peran Swasta dalam Privatisasi Infrastruktur yaitu:

1. Membangun konsep, model inovatif, rehabilitasi, renovasi, atau perluasan dari fasilitas yang mendatangkan keuntungan. Orientasi bisnis.
2. Dapat menarik modal/investasi dari pasar swasta untuk mendatangkan sumber daya.
3. Membangun lebih cepat dan lebih efisien dibandingkan dengan pemerintah, sehingga kebutuhan masyarakat akan lebih cepat dan harga yang murah.
4. Swasta lebih fleksibel karena tidak seperti pemerintah yang harus mengikuti prosedur pengadaan atau birokrasi yang dapat memperlambat rencana.
5. Pajak yang dibayarkan dari swasta merupakan sumber penerimaan pajak tambahan bagi pemerintah.
6. Mentransfer teknologi dan melatih personel pemerintah selama berlangsungnya proyek.

Studi Kasus: Pelaksanaan *Public Private Partnership* (PPP) dalam proyek infrastruktur di Indonesia

Menurut *The Global Competitiveness Report* 2016-2017, peringkat Indonesia menurun ke peringkat ke-41 dari peringkat sebelumnya (37). Dari segi infrastruktur, pembangunan infrastruktur Indonesia masih relatif rendah, dengan nilai kualitas infrastruktur berada di bawah rata-rata negara-negara ASEAN. Namun, pembangunan infrastruktur di Indonesia memiliki efek multiplier yang besar pada perekonomian. Dampak yang dihasilkan dari investasi infrastruktur terhadap perekonomian lebih besar dari nilai investasi. Kurangnya investasi infrastruktur menciptakan tingginya biaya transportasi dan logistik, yang pada akhir hari mengurangi tingkat pertumbuhan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, investasi infrastruktur diperlukan untuk mempertahankan pertumbuhan dan meningkatkan daya saing. Pembangunan infrastruktur sangat penting untuk meningkatkan kinerja ekspor Indonesia, mendukung pertumbuhan ekonomi, dan mengurangi kemiskinan.

Sekitar Rp2.877 triliun (60% dari total kebutuhan dana infrastruktur) diperlukan untuk mengisi kesenjangan dari total kebutuhan dana infrastruktur. Hal ini penting untuk meningkatkan partisipasi swasta dalam mempercepat pembangunan infrastruktur di Indonesia hingga 40% melalui *Public Private Partnership* (PPP) sebagai pembiayaan kreatif alternatif. Selain itu, untuk memajukan kualitas layanan infrastruktur, sektor swasta diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam berbagi pengetahuan dan pengalaman mereka dalam pengembangan, operasi, dan manajemen pelayanan infrastruktur yang berkualitas. Selain itu, Pemerintah Indonesia telah berkomitmen untuk terus meningkatkan dan berinovasi dalam meningkatkan daya tarik investasi dan untuk menjamin keterlibatan sektor swasta.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 (RPJMN 2015-2019) menyatakan bahwa pembangunan infrastruktur di Indonesia bertujuan untuk memperkuat konektivitas nasional untuk mencapai pemerataan pembangunan, untuk mempercepat penyediaan infrastruktur dasar (perumahan, air bersih, sanitasi, dan listrik), untuk menjamin air, makanan, dan keamanan energi, untuk mendukung pertahanan nasional, dan untuk mengembangkan sistem transportasi massal perkotaan, yang semuanya dilakukan secara terpadu dan dengan

memanfaatkan peran *Public Private Partnership* (PPP). Pemerintah bermaksud untuk membuat skema PPP sebagai pendekatan dalam pembangunan infrastruktur sektor dan lintas sektor. Pemerintah terus mencari upaya terbaik untuk meningkatkan partisipasi perusahaan dan masyarakat dalam pembangunan dan pembiayaan sektor infrastruktur. pemerintah menetapkan beberapa sasaran utama terkait dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pembiayaan infrastruktur.

Dasar hukum pelaksanaan *Public Private Partnership* dalam bidang infrastruktur di Indonesia:

1. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Perpres ini membangun kerangka regulasi lintas sektor untuk melaksanakan PPP dalam penyediaan infrastruktur. Amandemen berturut-turut telah menetapkan ketentuan yang lebih jelas dan lebih rinci tentang proposal, perjanjian kerjasama, laba atas investasi dengan pembayaran oleh pengguna dalam bentuk tarif (retribusi) atau pembayaran ketersediaan, dukungan, dan jaminan pemerintah untuk proyek.
2. Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010 tentang jaminan pemerintah atas proyek infrastruktur PPP. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 8 Tahun 2016 tentang pedoman penjaminan pemerintah. Jaminan Pemerintah telah diterapkan di Palapa *Ring Project*, Umbulan *Water Supply Project*, Jawa Tengah *Power Plan* proyek, dan proyek Jalan Tol.
3. Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nomor 4 Tahun 2015 tentang pedoman operasional untuk PPP dalam Penyediaan Infrastruktur.
4. Peraturan Kepala LKPP Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.
5. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190 Tahun 2015 Tentang Ketersediaan Pembayaran pada PPP dalam Penyediaan Infrastruktur.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2016 Tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan dalam Rangka Kerja Sama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha (KPDBU) dalam Penyediaan Infrastruktur.

7. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 223 Tahun 2012 Tentang pemberian Dukungan Kelayakan Atas Sebagian Biaya Konstruksi Pada Proyek Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Di tahun 2017, direncanakan terdapat 21 proyek yang dilaksanakan melalui *Public Private Partnership* (PPP). Sebagai contoh, proyek yang sudah siap ditawarkan adalah proyek Proyek Penyediaan Air Minum Bandar Lampung *Water Supply System Development*.

Bandar Lampung *Water Supply Project* dikembangkan untuk meningkatkan pelayanan air kepada masyarakat Kota Bandar Lampung. Dengan proyek ini, pengelolaan pasokan air di Kota Bandar Lampung akan dilakukan oleh PDAM Way Rilau dan perusahaan proyek. Semua jaringan distribusi akan dioperasikan oleh PDAM Way Rilau. Tingkat layanan diharapkan akan meningkat dari 20% pada tahun 2015 menjadi 46% pada 2024 dengan akses berkelanjutan terhadap air minum yang aman. kapasitas sistem ini 750 l/detik dan sistem akan melayani 60.000 sambungan rumah tangga. Wilayah layanan akan mencakup 8 kabupaten di Bandar Lampung yaitu Rajabasa, Labuan Ratu, Way Halim, Kedaton, Tanjung Senang, Sukarame, Sukabumi dan Kedamaian District. Air baku dari intake Way Sekampung Sungai akan dipompa ke Instalasi Pengolahan Air (IPA) yang terletak di Desa Rulung Helok, sekitar 500 m dari lokasi intake. Selanjutnya, air baku akan didistribusikan melalui pipa transmisi sekitar 21 km ke reservoir di Rajabasa sebagai titik dari Proyek Perusahaan untuk GCA. GCA akan membeli air curah melalui mekanisme pembayaran dan mendistribusikan air kepada pelanggan di wilayah layanan menggunakan pompa dan sistem distribusi gravitasi. Total panjang pipa transmisi \pm 21 km dengan menggunakan pipa baja berdiameter 1,000 mm. Total panjang pipa distribusi adalah \pm 425 km dengan diameter bervariasi dari 50-1.000 mm menggunakan pipa baja dan HDPE.

Skema dari proyek Bandar Lampung Water Supply ini adalah **Build - Operate – Transfer (BOT)**. Oleh karena itu, mitra swasta bertanggung jawab untuk:

1. Membangun, membiayai, dan mengoperasikan unit air baku dan unit produksi.
2. Membangun dan membiayai bagian dari jaringan distribusi yang akan dioperasikan oleh PDAM Way Rilau Bandar Lampung.

Dukungan kelayakan (*viability gap funding* atau VGF) dilakukan oleh Kementerian Keuangan. Dukungan keuangan dilakukan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dan juga Pemerintah Kota Bandar Lampung. Untuk mengurangi risiko proyek, mungkin diperlukan jaminan proyek dari Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII).

Pengembalian Investasi Badan Usaha

Pengembalian investasi badan usaha (sektor swasta) meliputi penutupan biaya modal, biaya operasional, dan keuntungan untuk badan usaha yang ditunjuk sebagai pelaksana dari proyek infrastruktur yang dikerjasamakan dengan skema kerjasama pemerintah. Sumber pengembalian investasi untuk badan usaha adalah:

1. Pembayaran oleh pengguna dalam bentuk tarif.
2. Pembayaran ketersediaan layanan; dan/atau bentuk lain.

Dalam hal pengembalian investasi berasal dari pembayaran oleh pengguna maka besarnya tarif yang ditentukan oleh PJPK (Penanggung Jawab Proyek Kerjasama) terdiri dari tarif awal dan tarif penyesuaiannya sepanjang periode kerjasama. Tarif akan ditetapkan untuk memastikan pengembalian investasi yang meliputi penutupan biaya modal, biaya operasional, dan keuntungan dalam kurun waktu tertentu. Skema tarif semacam ini akan dilakukan apabila para pengguna layanan infrastruktur yang disediakan sudah mampu untuk melaksanakan prinsip pengguna membayar secara penuh atas layanan yang dinikmatinya.

Dilain pihak, apabila pengguna tidak dapat membayar secara penuh atas layanan yang dinikmatinya maka tarif yang akan digunakan dapat ditentukan berdasarkan tingkat kemampuan pengguna untuk membayar (*ability to pay*) layanan yang dinikmatinya. Dalam hal tarif ditentukan berdasarkan kemampuan pengguna maka PJPK akan memberikan dukungan kelayakan (*viability gap funding* atau VGF) sehingga badan usaha yang ditunjuk untuk menyediakan infrastruktur dapat memperoleh pengembalian investasi secara penuh untuk menutup biaya modal, biaya operasional, dan keuntungan selama periode kerjasama dilakukan. Dukungan kelayakan hanya diberikan bagi badan usaha yang mempunyai kepentingan dan kemanfaatan sosial, setelah Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah melakukan kajian yang lengkap dan menyeluruh atas kemanfaatan sosial dari proyek yang akan dikerjasamakan.

Sumber: Public Private Partnership: Infrastructure Projects Plan in Indonesia 2017, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), dan <http://www.bppk.kemenkeu.go.id>



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan perbedaan antara barang publik dan barang privat, dilihat dari karakteristik *rivalry* dan *excludability*!
- 2) Jelaskan mengapa terdapat barang publik yang tidak murni/barang publik semu. (*impure public goods*)?
- 3) Berikan contoh mengenai *common goods* dan *Toll goods/Club goods*!
- 4) Jelaskan latar belakang munculnya Kemitraan Antara Sektor Publik dan Sektor Privat (*Public-Private Partnership*)!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Pelajari kembali materi tentang barang privat dan materi tentang barang publik pada Kegiatan Belajar 3. Untuk membedakan kategori barang dapat dilihat dari karakteristiknya yaitu *rivalry* dan *excludability*.
- 2) Sebaiknya terlebih dahulu anda pelajari dengan saksama materi barang publik dan materi Barang Tidak Murni/Semu (*Impure Goods*) pada Kegiatan Belajar 3.
- 3) *Common goods* adalah Barang Publik yang memiliki sifat *Non excludable* namun *Rival*. *Toll goods/Club goods* Barang Publik yang memiliki sifat *Nonrival* namun *Excludable*. Silahkan pelajari kembali materi ini pada Kegiatan Belajar 3, lalu kemukakan contoh lainnya yang tidak terdapat dalam buku materi pokok ini.
- 4) Anda harus mempelajari terlebih dahulu dengan saksama materi tentang “Kemitraan Antara Sektor Publik dan Sektor Privat (*Public-Private Partnership*)” yang terdapat pada Kegiatan Belajar 3.



Perbedaan pengelompokan barang perlu diketahui karena terdapat perbedaan dalam penyediaan/pengelolaan barang tersebut. Barang dapat dikategorikan melalui karakteristik yaitu *rivalry* (persaingan) dan *Excludability* (pengecualian). Secara umum, barang dikategorikan menjadi barang privat dan barang publik.

Barang privat adalah barang yang memiliki sifat *rival* dan *excludable*. Artinya, tindakan satu orang yang mengonsumsi barang privat, akan menghalangi/mengurangi konsumsi orang lain untuk dapat mengonsumsi barang privat tersebut. Barang privat juga dapat mengecualikan individu agar tidak menikmati barang privat tersebut kecuali jika mereka membayarnya. Artinya, barang privat hanya akan diperoleh jika individu membayar barang tersebut.

Barang publik murni adalah barang-barang yang benar-benar *nonrival* dan benar-benar *nonexcludable*. Artinya, tidak akan ada biaya tambahan untuk pengguna baru, tetapi juga tidak ada biaya yang dikenakan pada pengguna yang sudah ada. Demikian pula, untuk sifat yang benar-benar *nonexcludable*, yaitu tidak mungkin mengecualikan pengguna yang tidak membayar dengan biaya apa pun.

Terdapat juga kategori barang publik semu (*impure public goods*), yang muncul karena terdapat beberapa keterbatasan dalam barang publik murni sehingga mengurangi sifat *joint consumption* atau mengurangi sifat *nonrival* suatu barang publik murni. Barang publik semu/quasi tersebut yaitu: *Tolls Goods* dan *Common Goods*.

Terdapatnya kategori barang publik semu memunculkan peluang terciptanya kerjasama antara sektor publik dan sektor privat (*public private partnership*). Kemitraan antara sektor publik dan sektor privat dilatarbelakangi karena meningkatnya permintaan dan tuntutan akan pelayanan publik dan infrastruktur. Kemitraan publik-privat dapat memberikan solusi bagi pemerintah yang mengalami kekurangan biaya untuk mengembangkan infrastruktur yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan publik dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Terdapat banyak model dalam kemitraan ini, semua model tersebut sangat kompleks dan membutuhkan keahlian untuk kesuksesannya.

**TES FORMATIF 3**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Karakteristik dari barang publik adalah
 - A. nonrival
 - B. rival dan *excludable*
 - C. non rival dan *nonexcludable*
 - D. rival dan *nonexcludable*

- 2) Pengertian dari *non excludable* adalah
 - A. tindakan dari satu orang mengonsumsi barang maka akan menghalangi/mengurangi orang lain untuk dapat mengonsumsi barang tersebut
 - B. dapat dinikmati secara bersamaan oleh banyak orang
 - C. memungkinkan untuk mengecualikan individu agar tidak menikmati barang tersebut kecuali jika mereka membayarnya
 - D. tidak bisa untuk mengecualikan mereka yang tidak membayar untuk menikmati suatu barang

- 3) Istilah lain dari barang publik adalah
 - A. *Collective goods*
 - B. *Toll goods*
 - C. *Pool goods*
 - D. *Common goods*

- 4) Bukan karakteristik dari barang publik murni adalah
 - A. benar-benar nonrival
 - B. ada biaya tambahan untuk tambahan pengguna
 - C. tidak mungkin mengecualikan pelanggan yang tidak membayar dengan biaya apa pun
 - D. benar-benar *nonexcludable*

- 5) Termasuk barang publik semu adalah
 - A. *Private goods* dan *common goods*
 - B. *Public goods* dan *toll goods*
 - C. *Common goods* dan *toll goods*
 - D. *Public goods* dan *private goods*

- 6) Contoh dari *common goods* adalah
- A. jalan tol
 - B. ikan di laut
 - C. barang-barang di supermarket
 - D. taman
- 7) Latar belakang adanya kemitraan antara sector publik dan sector privat adalah
- A. permintaan dari masyarakat
 - B. kesepakatan antara pemerintah dan pengusaha
 - C. kurangnya dana untuk membiayai layanan yang dibutuhkan guna meningkatkan pembangunan ekonomi
 - D. mengikuti perkembangan sebagaimana yang dilakukan oleh negara-negara lain
- 8) Bukan unsur yang terdapat dalam *Public Private Partnerships* yaitu
- A. transfer resiko
 - B. berbagi resiko
 - C. berbagi aset
 - D. berbagi visi
- 9) Melalui *Public Private Partnerships* akan memaksimalkan efisiensi pelayanan publik dengan mengurangi biaya yang terkait dengan disain, konstruksi dan pengoperasian proyek publik. Hal tersebut disebut sebagai
- A. hubungan yang saling menguntungkan
 - B. mencapai *Value for Money*
 - C. mengikuti Tujuan Bersama
 - D. berbagi Aset
- 10) Di antara bentuk kemitraan ini, bentuk yang paling mendekati pada *fully private* adalah
- A. *Build-Operate-Transfer*
 - B. *Cooperative*
 - C. *Service Contract*
 - D. *Buy-Build-Operate*

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) A. Salah satu karakteristik dari proyek adalah bersifat sementara.
- 2) B. Program adalah sekelompok proyek. Sehingga proyek adalah bagian dari program.
- 3) B. Manajemen proyek dibatasi oleh waktu, biaya dan kinerja/teknologi. Baca kembali teori dari Kerzner.
- 4) C. *Interim Deliverables* dapat berupa perangkat keras atau perangkat lunak yang menunjukkan kemajuan suatu proyek. Contohnya adalah serangkaian laporan sementara yang mengarah ke laporan akhir.
- 5) D. Salah satu kriteria kesuksesan proyek adalah memenuhi harapan seluruh *stakeholder*.
- 6) B. Baca kembali kriteria kesuksesan proyek dari menurut Pinto dan Slevin.
- 7) D. Jawaban A, B dan C merupakan kriteria dari proyek publik.
- 8) A. Visi dari proyek sector publik yang unik adalah untuk menciptakan nilai publik.
- 9) C. Tujuan dari proyek publik adalah untuk menciptakan nilai publik
- 10) C. Pelayanan bukan merupakan proyek karena bersifat terus-menerus.

Tes Formatif 2

- 1) D. Baca kembali karakteristik sektor publik menurut Kotler.
- 2) A. Baca kembali perbedaan sektor publik dan sektor privat beserta implikasinya terhadap kinerja manajemen.
- 3) C. Baca kembali perbedaan sektor publik dan sektor privat beserta implikasinya terhadap kinerja manajemen.
- 4) C. Desain sektor publik adalah kompleks untuk memenuhi harapan berbagai *stakeholder*.
- 5) B. Karakteristik manajemen proyek di sektor publik adalah perencanaan jangka pendek.
- 6) B. Karena terdapat *stakeholder* maka proyek sektor publik lebih banyak memerlukan koordinasi dan kolaborasi.
- 7) A. Siklus pemilihan umum menyebabkan sektor publik memiliki jangka waktu perencanaan yang lebih pendek dari sektor swasta.
- 8) D. Semua jawaban A, B dan C benar.
- 9) D. Semua jawaban A, B dan C benar.
- 10) A. Masyarakat sebagai pemangku kepentingan sebagai celah untuk kesuksesan proyek publik.

Tes Formatif 3

- 1) C. Karakteristik dari barang publik adalah nonrival dan *non-excludable*.
- 2) D. *Non-excludable* artinya tidak bisa untuk mengecualikan mereka yang tidak membayar untuk menikmati suatu barang.
- 3) A. Istilah lain dari barang publik adalah *collective goods* atau *sosial goods*.
- 4) B. Barang publik murni tidak memerlukan biaya tambahan untuk tambahan pengguna.
- 5) C. *Common goods* dan *toll goods* termasuk dalam barang publik semu.
- 6) B. Ikan di laut dan sumber daya alam merupakan contoh *common goods*.
- 7) C. Latar belakang adanya kemitraan antara sektor publik dan sektor privat adalah kurangnya dana pemerintah.
- 8) D. Kepemilikan aset dalam publik *private partnership* berada pada kepemilikan masing-masing pihak.
- 9) B. *Public Private Partnerships* harus berkisar pada tujuan dan nilai bersama.
- 10) D. *Buy-Build-Operate* adalah bentuk yang paling mendekati *fully private*.

Daftar Pustaka

- Backhaus, Jurgen. G & Wagner, Richard E. 2005. *Handbook of Public Finance*. New York: Kluwer Academic Publishers.
- Boussabaine, Abdelhalim. 2014. *Risk Pricing Strategies for Public-Private Partnership Projects*. Wiley Blackwell.
- Cooke-Davies, T. 2004. *Project Success*. In Morris, P. W. G. and Pinto, J. K. (Eds.) *The Wiley Guide to Managing Projects*. John Wiley and Sons, Inc.
- Due, Joh F. 1984. *Keuangan Negara: Perekonomian Sektor Publik*. Jakarta: Erlangga.
- Holcombe, Randall. 2006. *Public Sector Economics: The Role of Government in The American Economy*. Pearson: New Jersey.
- Kassel, David S. 2010. *Managing Public Sector Projects: A Strategic Framework for Success in an era of Downsized Government*. London: CRC Press.
- Kerzner, Harold. R. 2013. *Project Management: A system Approach to Planning, Scheduling and Controlling*. New York: Wiley.
- Kwak, Young Hoon. Liu, Min. Patanakul, Peerasit & Zwikael, Ofer. 2014. *Challenges and Best Practices of Managing Government Projects and Programs*. Newtown Square, Pennsylvania: Project Management Institute, Inc.
- Mihaiu, Diana Marieta. Opreana, Alin & Cristescu, Marian Pompiliu. 2010. *Efficiency, effectiveness and Performance of The Public Sector*. Romanian Journal of Economic Forecasting – 4/2010.
- Munns, A.K & Bjeirmi B.F. 1996. *The role of project management in achieving project success*. International Journal of Project Management Vol. 14, No. 2, pp. 81-87.
- Ohara, S. 2005. *Project and Program Management for Enterprise Innovation*. PMAJ.

- Pinto, J. K., & Slevin, D. P. 1988. *Project Success: Definitions and Measurement Techniques*. Project Management Journal, 19(1), 67–72.
- Prabhakar, Guru Prakash. 2008. *Projects and Their Management: A Literature Review*. International Journal of Business and Management. Vol. 3 No.8.
- Project Management Institute. 2013. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*. Newtown Square, Pennsylvania.
- Rainey, Hal. G. 2000. *Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori*. J-PART 10(2000): 2:447-469.
- Reichard, Christoph & Helden, Jan van. 2015. *Commonalities and differences in public and private sector performance management practices; a literature review*. Paper to be presented at Panel G 102 Public Accounting and Accountability of the annual IRSPM Conference, Birmingham, UK, 30 March-1 April 2015.
- Savas. 2000. *Privatization and Public Private Partnership*. Seven Bridges Press: New York.
- Trogen, Paul C. 2005. *Public Goods*. Dalam Donijo Robbins. *Handbook of Public Sector Economics*. USA: CRC Press.
- Tuman, G.J. 1983. *Development and implementation of effective project management information and control systems*. in Cleland, D.I. & King, W.R. (eds.) *Project management handbook*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Wirick, David. W. 2009. *Public-Sector Project Management Meeting the Challenges and Achieving Results*. America: John Wiley & Sons, Inc.
- Zuo, Kelvin. Potangaroa, Regan. Wilkinson, Suzanne & Rotimi, James O.B. 2009. *A project management perspective in achieving a sustainable supply chain for timber procurement in Banda Aceh, Indonesia*. International Journal of Managing Projects in Business Vol. 2 No. 3, 2009.