



***Public-Private Partnership* Pembangunan Infrastruktur: Dilema Etik dan Praktik**

Lutfah Ariana

Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN), Jakarta, Indonesia

Corresponding author:

Lutfah Ariana | lutfah.ariana@mail.ugm.ac.id

ABSTRACT

Over the past decade, Public-Private Partnership (PPP) has emerged as an alternative scheme for financing government infrastructure development. This scheme addresses the fiscal limitations that constrain infrastructure development funding. However, implementing PPP contracts and collaborating with the private sector continue to generate controversy, particularly regarding public concerns about privatization and misconceptions surrounding the scheme's use. This article analyzes the challenges of PPP implementation from philosophical perspectives to understand how the government and private sector can effectively cooperate within the PPP framework. Using Popper's falsification approach, the article argues that the PPP scheme cannot be universally applied to all projects as widely explained in most feasibility studies and cost-benefit analysis. The stakeholders involved in PPP projects operate within different dimensions of ontology and axiology. Therefore, this article examines the ethical framework necessary for the specific application of PPP schemes, tailored to the unique characteristics and principles of different projects and sectors.

Keywords: Axiology; Infrastructure; Ontology; Public-Private Partnership (PPP)

ABSTRAK

Selama satu dekade terakhir, skema kebijakan *Public-Private Partnership* (PPP) menjadi salah satu alternatif pembiayaan pembangunan infrastruktur pemerintah. Skema ini menjadi pilihan inovatif dalam pembiayaan karena pemerintah menghadapi keterbatasan fiskal untuk menopang pembiayaan proyek infrastruktur. Akan tetapi, penerapan kerja sama dengan pihak swasta masih menghadapi banyak kontroversi terutama yang terkait dengan kekhawatiran masyarakat terhadap munculnya privatisasi dan miskonsepsi terhadap pemanfaatan skema tersebut. Artikel ini mengkaji problematika yang muncul dari penerapan PPP dalam perspektif filosofis untuk mengetahui bagaimana pihak pemerintah dan swasta menuangkan konsep kerja sama atau kemitraan tersebut melalui pemaknaan konsep dan konteks yang dijalankan selama ini. Melalui pendekatan falsifikasi Popper, artikel ini menjelaskan bahwa skema PPP tidak sepenuhnya menjadi kerangka umum yang dapat dijalankan pada semua proyek seperti yang banyak dijelaskan dalam studi kelayakan dan analisis biaya manfaat. Hal ini dikarenakan adanya aspek ontologi dan aksiologi yang berbeda di antara para pemangku kepentingan dalam implementasi proyek berbasis PPP. Oleh sebab itu, artikel ini membahas kerangka etik yang diperlukan dalam pemanfaatan skema PPP secara spesifik sesuai dengan karakteristik dan prinsip masing-masing proyek dan sektor.

Kata Kunci: Aksiologi; Infrastruktur; Ontologi; *Public-Private Partnership* (PPP)

ARTICLE HISTORY

Received: May 15, 2024

Revised: June 16, 2024

Published: June 30, 2024

Copyright © 2024, Journal of Infrastructure Policy and Management

CITATION (APA 7TH)

Ariana, L. (2024). Public-private partnership pembangunan infrastruktur: Dilema etik dan praktik. *Journal of Infrastructure Policy and Management*, 7(1), 1–12. <https://doi.org/10.35166/jipm.v7i1.54>

PENDAHULUAN

Pembangunan infrastruktur strategis menjadi kunci utama dalam menyukseskan pembangunan yang berkelanjutan untuk mencapai target dan sasaran Indonesia Maju 2045. Pembangunan infrastruktur tidak hanya menjadi landasan ekonomi melainkan juga penopang pembangunan nasional secara holistik terutama dalam upaya penguatan pertumbuhan ekonomi, peningkatan kualitas hidup masyarakat, pemerataan akses layanan publik, dan akselerasi daya saing ekonomi Indonesia.

Kementerian PPN (Bappenas) telah menetapkan perkiraan nilai investasi yang harus dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur pada periode 2020-2024, yaitu mencapai Rp6.445 triliun. Sebesar 37% (atau setara Rp2.385 triliun) dari jumlah tersebut berasal dari APBN, 21% (atau sekitar Rp1.353 triliun) dari BUMN, dan 42% sisanya (atau senilai Rp2.707 triliun) membutuhkan partisipasi pihak swasta (Bappenas, 2021). Akan tetapi, guna mewujudkan target pembangunan yang masif tersebut, pemerintah masih mengalami kendala, terutama terbatasnya sumber daya dan lemahnya daya saing ekonomi.

Untuk menjembatani kesenjangan pembiayaan infrastruktur yang menjadi prioritas nasional, pemerintah mengeluarkan Perpres No. 38 tahun 2015 dan Permen PPN No. 7 tahun 2023 terkait dengan KPBU

(Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha). Istilah KPBU sendiri diambil dari terminologi PPP (*Public-Private Partnership*). Meskipun banyak negara-negara OECD mengadopsi skema ini, tidak sedikit kajian yang menunjukkan adanya kesuksesan dan kegagalan dalam penerapan PPP. Dinamika tersebut dipengaruhi oleh faktor dan karakteristik yang cukup beragam di tiap-tiap negara, bahkan berbeda dari sektor ke sektor dan dari proyek ke proyek.

Dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintah harus berfokus pada penciptaan kondisi yang mendorong dunia usaha untuk berinvestasi dan menjaga pemerataan ekonomi, termasuk perlindungan hak milik swasta, investasi di bidang infrastruktur, supremasi hukum dan penciptaan nilai tambah (Mazzucato, 2018). Sebagai konsekuensinya, upaya untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas publik dari realisasi penggunaan sumber keuangan negara yang dikerjasamakan dengan pihak swasta perlu terus dilakukan (Miranda-Poggys & Morena, 2023). Bahkan, munculnya diskursus terkait keterlibatan swasta dalam proyek pembangunan dapat memicu ketidakpercayaan masyarakat akan keberlanjutan proyek pembangunan dan status kepemilikan aset pelayanan publik tersebut. Belum adanya prinsip etika dan perilaku dalam pelaksanaan kontrak PPP juga berpotensi menimbulkan konflik antara sektor publik dan swasta karena perbedaan kepentingan (Maramis, 2018).

Oleh sebab itu, tulisan ini akan mengulas pentingnya kerangka etik *Public-Private Partnership* (PPP) untuk memahami konstruksi makna, cara berpikir, dan nilai-nilai dari konsep PPP yang saat ini banyak dipromosikan dalam pembangunan proyek infrastruktur. Pada bagian awal, tulisan ini menjelaskan pemaknaan dan miskonsepsi PPP yang tengah berkembang saat ini. Pada bagian selanjutnya, tulisan ini mengulas kerangka teoritis yang terkait dengan isu etik (*ethical issues*) dari munculnya miskonsepsi PPP khususnya dalam pembangunan proyek infrastruktur. Bagian akhir tulisan ini berisi penutup atau simpulan.

KAJIAN PUSTAKA

PPP dan Keberlanjutan Neoliberalisme

Istilah PPP saat ini semakin banyak digunakan sebagai sebuah pendekatan inovatif dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur (Rohman, 2022). Hal ini tidak bisa dilepaskan dari semakin berkembangnya perubahan struktur ekonomi global termasuk di negara berkembang yang telah mengadopsi pasar bebas secara meluas (Syahrudin et al., 2023).

Di awal abad ke-21, para ekonom politik menganalisis secara kritis dampak neoliberalisme, termasuk semakin tingginya kesenjangan pendapatan dan orientasi negara dalam mengembangkan korporasi multinasional dan modal keuangan (Brenner & Theodore, 2002; Harvey, 2005; Peck & Tickell, 2002). Salah satu kontradiksi yang mengemuka dalam proyek neoliberalisme adalah terkait dengan oposisi publik terhadap privatisasi langsung dari *Keynesian welfare-state institutional forms* yang terjadi sekitar tahun 1990-an. Pemerintah liberal saat itu menghadapi dilema bagaimana menjamin keberlanjutan dan memperluas

proyek-proyek kaum neoliberal dalam penyediaan layanan publik, infrastruktur, dan tata kelola sebagai dukungan dalam pelayanan dan dinamika publik itu sendiri. Mekanisme kebijakan baru seperti *Public-Private Partnership* (atau di UK dan Kanada yang dikenal dengan istilah *private finance initiatives*) yang selanjutnya dikembangkan pada periode 1980-an merupakan bentuk keberlanjutan proses neoliberalisasi agar dapat terus diimplementasikan di berbagai lembaga kunci khususnya di negara-negara persemakmuran.

Di Indonesia, PPP – atau yang dikenal dengan istilah Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) – merupakan strategi pemerintah Indonesia untuk mengatasi keterbatasan anggaran dan kesenjangan infrastruktur. Keterbatasan infrastruktur diketahui secara luas sebagai salah satu hambatan utama kemajuan perekonomian Indonesia. Namun, kemajuan yang dicapai masih belum memuaskan karena kinerja proyek yang didanai melalui skema tersebut belum sepenuhnya berjalan sesuai perencanaan. Berdasarkan evaluasi proyek PPP tahun 2023 (Bappenas, 2023), sebanyak 34 proyek sukses, 18 dalam tender, 50 dalam fase persiapan, dan 16 proyek dihentikan. Hasil evaluasi ini mengindikasikan bahwa walaupun PPP telah mencatat keberhasilan pembangunan proyek infrastruktur, dalam praktiknya, kegagalan proyek PPP ternyata masih cukup tinggi.

Definisi PPP termuat dalam Perpres KPBU yang dimaknai sebagai bentuk kerja sama antara pemerintah yang diwakili oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dengan badan usaha swasta, berdasarkan suatu perjanjian khusus untuk menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan alokasi risiko dalam rangka penyediaan layanan infrastruktur

publik (Lintang, 2022). Beberapa pemangku kepentingan di dalam kerangka PPP meliputi pejabat publik, institusi pendukung, investor, dan masyarakat. Definisi ini mengonfirmasi kajian sebelumnya bahwa PPP adalah kolaborasi antara pemerintah dengan swasta untuk membantu penyediaan jasa dan infrastruktur yang secara tradisional disediakan oleh sektor publik (Carbonara et al., 2013; Tsimoshynska et al., 2021).

PPP juga dipahami sebagai metode pengadaan alternatif untuk penyediaan barang dan jasa publik melalui peningkatan partisipasi swasta. Skema ini bertujuan untuk membawa keahlian, pengetahuan, dan sumber daya sektor swasta (keuangan dan lainnya) ke ranah publik, khususnya saat terjadi defisit anggaran dan pemotongan belanja (Miranda-Poggys & Morena, 2023).

Lubis dan Majid (2013) memperluas definisi PPP sebagai bentuk hubungan yang melibatkan proses berbagi risiko antar beberapa pihak pada periode kontrak tertentu untuk memenuhi penyediaan proyek infrastruktur publik. Namun, mereka masih mempertanyakan rasionalisasi penerapan PPP mengingat persepsi dan pemahaman umum mengenai PPP saat ini masih dalam tahap berkembang (*nurturing*). Mereka juga mengungkapkan bahwa batasan makna dari PPP tidak hanya didasarkan pada karakteristik yang sesuai pilihan salah satu pihak karena batasan yang dibuat akan cenderung ambigu dan terlalu memihak.

Miskonsepsi *Public-Private Partnership*

Pemahaman mengenai makna dan definisi PPP merupakan hal yang penting karena tatanan struktur pelaku yang akan bekerja membutuhkan komitmen serius antara organisasi sektor publik dan organisasi lain di luar itu. Tatanan ini dibangun melalui kepakaran dan kapasitas yang memadai dan saling menguatkan dari setiap mitra proyek.

Dalam studinya, Curtain dan Betts (2017) mengungkapkan beberapa miskonsepsi mengenai konsep PPP modern di Australia. Miskonsepsi pertama adalah bahwa hanya ada satu cara untuk menggunakan skema PPP, yaitu ketika pemerintah bertanggung jawab terhadap penyediaan layanan publik dan sektor swasta hanya terlibat dalam proses desain, pembiayaan, konstruksi, pemeliharaan, hingga operasional. Kedua, tujuan PPP dipersepsikan untuk memaksimalkan transfer risiko ke swasta. Padahal dalam konteks alokasi risiko, prinsip dasar yang melandasi tatanan PPP adalah *partnership*, di mana sektor publik dan swasta harus saling bekerja sama untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur.

Curtain dan Betts (2017) juga mengungkapkan masih adanya miskonsepsi bahwa pemerintah dapat melakukan pengadaan proyek melalui kontrak PPP apabila sumber pendanaan tidak memadai untuk melakukan proyek tersebut secara mandiri. Menanggapi hal ini, mereka menegaskan kembali pentingnya membedakan konsep *funding* dan *financing*. Istilah pendanaan (*funding*) berkaitan dengan ketersediaan sumber daya anggaran pemerintah untuk infrastruktur. Sementara itu, pembiayaan (*financing*) merujuk pada bagaimana infrastruktur dapat dibiayai baik oleh publik maupun swasta. Miskonsepsi selanjutnya menyatakan bahwa semua skema PPP merupakan pembiayaan swasta yang berupa kontrak jangka panjang. Pada kenyataannya, proyek PPP bisa dibiayai dengan pinjaman jangka pendek (5-7 tahun) sebagaimana yang telah diimplementasikan di Australia pada tahun 2014.

Berdasarkan fenomena yang muncul mengenai pemaknaan PPP, artikel ini berupaya menjelaskan aspek ontologi untuk membahas apa yang ingin diketahui dari teori tentang “ada” atau bagaimana hakikat objek

yang ditelaah sehingga menghasilkan pengetahuan. Di samping itu, fokus terhadap aksiologi yang berkaitan dengan nilai dan kegunaan dari pengetahuan yang diperoleh juga menjadi bagian penting yang akan ditelaah lebih lanjut dalam artikel ini.

Etik dan Kepentingan Ekonomi pada PPP

Sebagai sebuah konsep, PPP memantik pertanyaan serius mengenai sifat dan pola hubungan antara etik dan kepentingan ekonomi. Asumsi dasar PPP menjelaskan bahwa otoritas publik berwenang menetapkan standar pelayanan publik dan melindungi kepentingan publik. Secara istilah, PPP mengacu kepada ‘pemerintah-swasta’ dan bukan ‘kemitraan swasta-pemerintah’. Hal ini mengindikasikan adanya konstanta hierarkis dari hubungan keduanya. Namun, konstanta hierarkis tersebut tidak boleh digunakan oleh otoritas publik untuk melakukan dominasi terhadap pihak swasta, melainkan mereka harus saling melengkapi dan bersinergi dalam penyediaan pelayanan publik (Sredojevic & Cvetkovic, 2015).

Konstanta hierarkis ini mencerminkan opini hukum dan politik serta sistem nilai yang berlaku (Sredojevic & Cvetkovic, 2015). Mereka berpendapat bahwa konstanta hierarki dapat memastikan adanya partisipasi dan kontribusi sektor swasta yang diperlukan dalam upaya legitimasi penataan dan penerapan PPP. Hal ini disebabkan adanya sensitivitas politik di mana partisipasi swasta dalam penggunaan sumber daya publik berpotensi membahayakan legitimasi yang hanya berorientasi pada eskalasi profit semata. Oleh sebab itu, sektor swasta perlu ditempatkan pada posisi sebagai aktor yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan target pembangunan infrastruktur tersebut. Jika tidak, PPP hanyalah sebuah konsep yang tak bermakna (tanpa substansi dan landasan etik).

Skema PPP diprioritaskan untuk mendukung fungsionalitas dari pelaksanaan pekerjaan pemerintah. Sudut pandang etik sebagai faktor penghubung antara kepentingan publik dan kepentingan ekonomi berawal dari hipotesis bahwa perilaku ekonomi yang sejalan dengan norma-norma moral tidak hanya mengarah pada pemenuhan kepentingan umum saja, melainkan perlu melihat realisasi kepentingan sektor swasta (Kohls, 2002). Dalam praktiknya, sebagian besar pemerintah mengadopsi prinsip-prinsip PPP sebagai alasan ideologis; memanfaatkan keahlian sektor swasta untuk meningkatkan efisiensi, manajemen perubahan, dan pertumbuhan ekonomi. Karena PPP melibatkan banyak pilihan yang sulit, maka pilihan kebijakan harus dinilai secara hati-hati dan alasan yang mendukung keputusan tersebut harus masuk akal, jelas, dan kuat (Lubis & Majid, 2013; Rohman & Wiguna, 2021).

Pendekatan Konseptual

Dengan mempertimbangkan isu dan tantangan di atas, studi ini akan menganalisis konsep PPP dari sudut pandang yang lebih spesifik. Pendekatan yang digunakan dalam studi ini adalah pendekatan filsafat yang digunakan untuk melakukan analisis konten melalui metode fenomenologi. Pendekatan ini berpusat pada analisis terhadap esensi dari sebuah eksistensi yang berasal dari pengalaman yang disadari (Hasbiansyah, 2008).

Suatu fakta yang diteliti dalam perspektif ini dapat bersifat subjektif karena hal yang diungkapkan berdasarkan pengalaman dari para subjek yang mengalami fakta atau fenomena tersebut. Untuk mengatasi subjektifitas tersebut, pendekatan objektif perlu dikedepankan di mana telaah terhadap esensi sebuah fakta tidak perlu diintervensi. Untuk melengkapi tahap analisis tersebut,

kajian berfokus pada studi pustaka melalui penelusuran literatur dari berbagai jurnal dan dokumen kebijakan terkait dengan PPP.

Selanjutnya, pendekatan falsifikasi Popper digunakan untuk mengetahui bagaimana masing-masing pelaku kerja sama memaknai dan menyakini kebenaran PPP dari perspektif dan kepentingan yang berbeda. Dalam pemikirannya, Popper (1935) menyatakan bahwa kebenaran suatu teori tidak hanya didasarkan pada pembenaran atau proses verifikasi melainkan dapat diupayakan melalui penyangkalan terhadap proposisi yang dibangun dalam teori tersebut (falsifikasi). Pendekatan falsifikasi dalam studi ini mengacu kepada cara pandang terhadap sesuatu atau kejadian berdasarkan sisi kesalahan. Popper (1935) menjelaskan bahwa sebuah teori yang tidak terbukti salah akan mengalami koraborasi (penguatan). Akan tetapi, hal ini membuka peluang bagi peneliti lain untuk mengoreksi teori tersebut ketika muncul perbedaan data yang bisa menolak (*refutations*) teori dimaksud.

Konsep falsifikasi berperan penting untuk menentukan rasionalitas dan validitas dari definisi PPP yang berbeda dari konsep privatisasi. Meskipun banyak studi menelaah definisi dan makna PPP secara spesifik, teori mengenai konsep ini belum sepenuhnya baku. Oleh sebab itu, cara rasional untuk memahami teori atau konsep memerlukan konsistensi dan dapat dilakukan perbaharuan melalui tahap falsifikasi.

Pandangan Popper (1935) ini memiliki kesamaan esensi dengan konsep PPP yang banyak dibahas di kalangan *neoliberal*. Melalui konsep dan pemikiran Popper (1935), artikel ini akan mengurai fenomena kemitraan dalam PPP sebagai bentuk baru *neoliberalisme* yang sebelumnya dikenal dengan privatisasi. Konsep dan makna tersebut akan dikembangkan menjadi

kerangka etis untuk menganalisis bagaimana pengaruh kepercayaan terhadap pemaknaan sebuah konsep dan pengambilan keputusan atau tindakan yang terkait dengan fungsi dan dampak yang dihasilkan.

DISKUSI

Pemaknaan PPP *vis-à-vis* Privatisasi

Berdasarkan perspektif falsifikasi Popperian, upaya untuk menjelaskan aspek parsial dari pemaknaan PPP dapat dimulai dari bagaimana hubungan antara sektor publik dan swasta dilihat berdasarkan observasi fenomena *in concreto* yang digerakkan oleh partikularitas setiap kasus atau proyek yang mengarahkan pada pengembangan keseimbangan pemahaman antara etika Utilitarian dan etika sektor publik.

Salah satu isu penting yang pernah muncul mengenai pemaknaan PPP adalah ketika dikaitkan dengan ‘privatisasi’. Untuk menghindari oposisi publik terhadap privatisasi, PPP tidak didefinisikan sebagai privatisasi melainkan dikemas dengan istilah *partnership* atau kemitraan yang – dalam paradigma atau konteks ekonomi modern – dianggap sebagai sumber manfaat dari sektor swasta dan pasar yang diintroduksi kepada publik (Sparks, 1998).

Secara konseptual, privatisasi pada dasarnya merupakan hasil kebijakan politik karena menentukan pilihan di antara dua hal, yaitu swasta (*private*) dan *governmentalisasi*, yang dalam kajian ekonomi politik disebut *public choice* (Istianto, 2011; Rakhel et al., 2021). Sebagian kalangan menganggap bahwa PPP tidak sepenuhnya dapat diterapkan dalam sistem yang terstruktur secara umum dan sesuai dengan prinsip-prinsip universal. Mereka berargumen bahwa pendekatan polisentris dari PPP memiliki bentuk yang

berbeda-beda sehingga praktiknya perlu disesuaikan dengan karakteristik, ciri khas, dan kebutuhan kerja sama.

Dengan memahami nilai tambah PPP pada tataran yang lebih luas, kerangka intelektual yang menjadi landasan etik penerapan PPP dapat dibangun agar membedakannya dari privatisasi. Bagaimana prioritas pembangunan infrastruktur dapat diupayakan melalui skema ini harus dilihat dalam konteks dan dimensi relasional yang secara filosofis dipahami dan diterapkan dengan baik oleh kedua pihak.

Kerangka Etik PPP dalam Pembangunan Infrastruktur

Mengapa kerangka etik dalam PPP sangat diperlukan? Ketika proses bisnis dijalankan oleh orang-orang baik dengan nilai etik yang kuat, maka bisnis tersebut akan berpeluang besar menciptakan organisasi dengan orang-orang yang baik pula. Meski demikian, nilai dan filosofi moral masing-masing individu hanya salah satu faktor yang berperan dalam proses pengambilan keputusan yang menganut etik bisnis yang sesuai.

Kerangka etik dalam proses bisnis PPP merupakan wadah untuk menghargai keberagaman nilai-nilai individu (*personal values*) dan menyakinkan pelaku kerja sama kolektif tersebut agar berjalan berdasarkan etik organisasi masing-masing. Dari sisi pemerintah, skema pembiayaan proyek berdasarkan kontrak PPP menjadi alternatif untuk mengatasi isu keterbatasan anggaran agar dapat menjamin penyediaan layanan publik. Sedangkan dari sisi swasta, mereka berorientasi pada keuntungan dari keterlibatannya di proyek investasi tersebut.

Konsep etik dibangun berdasarkan tanggung jawab untuk menimbang nilai (*values*) dan keputusan pada situasi yang belum pernah dihadapi. Standar etik yang tinggi

membutuhkan kerja sama semua pihak untuk beradaptasi dengan prinsip moral masing-masing. Kerangka etik yang dikembangkan dalam skema PPP perlu mengutamakan prinsip, nilai, dan standar yang mengarahkan perilaku mereka dalam setiap proses bisnis (Ferrell et al., 2011). Prinsip dimaknai sebagai batasan spesifik dan melekat dalam perilaku yang bersifat universal dan mutlak. Nilai (*values*) dibutuhkan untuk membangun norma yang diperkuat secara sosial. Contoh *values* dalam kerangka etik adalah integritas, akuntabilitas, dan kepercayaan. Pelaku usaha dan pemerintah memiliki nilai-nilai dasar dalam menjalankan proses bisnis, di mana setiap tindakan spesifik benar atau salah, etik atau tidak etik, akan bergantung pada pertimbangan masing-masing pihak.

Kerangka etik juga perlu dipertimbangkan secara aksiologis. Dilihat dari sudut pandang aksiologi, proses bisnis dalam pelaksanaan kontrak PPP harus melihat nilai-nilai penting yang terkait dengan keadilan, keberlanjutan, dan tanggung jawab sosial dari pembangunan infrastruktur. Pemahaman terhadap aksiologi mencakup kesadaran terhadap proses penciptaan nilai atau manfaat yang dihasilkan dari aktivitas pembangunan tersebut.

Bagi pemerintah, pengalaman menjalankan skema bisnis ini masih terbatas sehingga pengambilan keputusan dalam setiap proyek membutuhkan keahlian dan manajemen dari pelaku swasta yang dianggap lebih baik. Melalui pembelajaran ini, pihak pemerintah dan swasta akan saling belajar untuk memahami nilai dan prinsip organisasi masing-masing pihak sehingga mereka akan mengonfirmasi pengetahuan dan etik tersebut ke dalam proses dan sistem yang dijalankan. Ferrell et al. (2011) menyatakan bahwa kerangka etik ini sangat diperlukan untuk mengidentifikasi isu yang muncul dan mengenali pendekatan yang digunakan untuk mengatasi isu tersebut.

Kerangka etik dalam proses bisnis PPP diharapkan dapat menjadi fondasi dalam melaksanakan tanggung jawab sosial kepada masyarakat. Hal ini bertujuan untuk memaksimalkan dampak positif bagi pemangku kepentingan dan meminimalisir dampak negatifnya. Pihak pemerintah dan swasta akan semakin memperhatikan isu etik dalam pelaksanaan proses bisnis dan administrasi karena mereka semakin peduli dengan pandangan publik dan kebutuhan sosial yang terus meningkat.

Meskipun secara umum PPP dianggap dapat bermanfaat dalam banyak proyek, beberapa kasus lain masih mengindikasikan kegagalan, seperti pembebasan lahan yang berkaitan dengan pemangku kepentingan eksternal yaitu masyarakat sekitar proyek (Amadi et al., 2018). Hal ini dikarenakan adanya praktik manajerial yang buruk yang dilakukan oleh aktor publik dan swasta sehingga berpengaruh terhadap efisiensi dan efektifitas pelaksanaan proyek.

Kerangka etik juga sangat penting bagi organisasi dalam rangka menghadapi isu *moral hazard* dari berbagai kepentingan. Di satu sisi, *moral hazard* berkaitan dengan keyakinan dan kepercayaan pelaku publik (pemerintah) kepada sektor swasta dan bagaimana komitmen dan kemampuannya untuk mewujudkan sasaran pembangunan yang tidak hanya berorientasi profit namun juga untuk pemenuhan kepentingan publik yang lebih luas. Di sisi lain, bagi pelaku swasta, *moral hazard* menjadi sumber ketidakpastian terhadap perlakuan yang adil sekaligus menjadi potensi dan diskresi dari peraturan dan aktivitas yang berubah sewaktu-waktu.

Dalam pasar politik, di mana kinerja aktor publik dinilai dan diukur oleh pemangku kepentingan, tidak ada hukum penawaran dan permintaan yang jelas dan dapat

diterapkan. Sebaliknya, dinamika pasar politik berupaya untuk mengatur aktivitas publik melalui kemampuan mereka dalam meningkatkan kualitas dan layanan publik, serta upaya pemerintah untuk melindungi barang publik tersebut.

Pada bagian ini, fokus studi juga diarahkan pada konsep pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan memahami bagaimana kerangka pemangku kepentingan tersebut akan membantu menjelaskan etik organisasi yang dibutuhkan. Miranda-Poggys dan Morena (2023) mengungkapkan bahwa implikasi kerangka kebijakan publik terhadap nilai-nilai nonfinansial sangat penting bagi akuntabilitas PPP terutama dalam bidang sosial dan lingkungan. Melalui kerangka ini, tanggung jawab sosial dan segala dimensi yang melingkupinya dapat ditelaah lebih lanjut. Sebagai contoh, tata kelola korporasi (*corporate governance*) merupakan salah satu dimensi dari tanggung jawab sosial dan pengambilan keputusan etik yang digunakan untuk memahami pentingnya tanggung jawab pada pemangku kepentingan atau isu-isu sosial yang berkembang (Ferrell et al., 2011).

Prinsip-prinsip Pengembangan Kerangka Etik PPP

Sejalan dengan pendekatan Popper, terdapat beberapa prinsip pengembangan kerangka etik PPP yang relevan untuk mendukung proses bisnisnya.

1. Pertimbangan secara konkret terhadap nilai dan tujuan politik dari aktor publik, dan bagaimana perilaku dari pihak swasta. Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, munculnya miskonsepsi tentang peran sektor swasta dalam PPP yang hanya dilibatkan untuk mendukung kepentingan sektor publik sangat perlu diperhatikan. Hal ini berimplikasi pada nilai-nilai publik dan politik yang akan melekat pada kerangka

tujuan sektor publik dan kemudian dituangkan dalam sistem nilai yang dijalankan oleh pihak swasta.

2. Penentuan skema PPP yang relevan dapat dilakukan melalui penerapan metode Popperian dengan mengacu pada bentuk dan karakteristik dari skema yang spesifik. Melalui kerangka etik yang tepat, penggunaan skema PPP tidak akan diterapkan pada semua jenis proyek infrastruktur (menghindari *one size fits all*) atau dalam jangka panjang saja.
3. Pengembangan kerangka etik dijalankan oleh pemangku kepentingan yang relevan dari pihak pemerintah dan swasta sesuai kapasitas dan tanggung jawab sosial masing-masing. Menurut definisi Dworkin tentang interpretasi kebenaran, terdapat dua prakondisi dalam situasi *sine qua non*, yaitu adanya tanggung jawab dari interpreter dan sistem nilai yang diyakini oleh interpreter (Dworkin, 2009). Dalam hal ini, interpretasi kerangka etik dari proses bisnis PPP merupakan tanggung jawab dari interpreter yang bekerja sama, yaitu pihak publik dan swasta. Untuk mencapai tujuan bersama, mereka tak lepas dari keberadaan nilai-nilai sosial di masyarakat karena melibatkan kepentingan publik di mana proyek PPP akan dijalankan.

Apabila nilai-nilai dasar tersebut dipahami dan diimplementasikan dengan baik oleh pelaku yang terlibat dalam PPP, maka kontrak PPP dapat menjadi semacam kesepakatan yang bersifat *self-enforced*. Pada gilirannya, dialektika tersebut dapat membentuk pemahaman tentang PPP menjadi sebuah skema pembiayaan yang dikonstruksi sebagai *self-adaptive system*.

Adanya perbedaan perspektif antara pemerintah dan swasta terhadap akuntabilitas, tujuan, dan motivasi masing-masing pelaku

sangat berkaitan dengan analisis PPP. Di satu sisi, perusahaan swasta berorientasi pada optimalisasi keuntungan. Di sisi lain, entitas publik harus terlibat dalam layanan yang melindungi dan meningkatkan nilai-nilai warisan lingkungan, sosial, dan budaya. Oleh sebab itu, dimensi nilai kontekstual PPP dan bagaimana nilai-nilai nonfinansial diperhitungkan dalam kaitannya dengan hal tersebut perlu dipahami dengan baik oleh kedua belah pihak yang bekerja sama (McDonald-Kerr, 2017).

PENUTUP

Hingga saat ini, PPP telah menjadi salah satu skema pembiayaan alternatif untuk infrastruktur dan penyediaan layanan publik (Willems et al., 2017). Oleh sebab itu, PPP memiliki tanggung jawab sosial dan potensi etik di ranah publik yang diukur dengan metrik pasar (Brown, 2015). Hal ini menyebabkan munculnya konsepsi baru mengenai akuntabilitas dan manfaat PPP bagi kepentingan publik yang tidak ditemukan pada konsep terdahulu (Shaoul et al., 2012; Stafford & Stapleton, 2017).

Berbagai studi menunjukkan adanya sejumlah aspek yang mengkaji dimensi ekonomi dan keuangan dalam pengambilan keputusan terkait PPP, namun hanya sedikit penelitian yang mempertimbangkan dampak sosial, lingkungan, serta penilaiannya (Cui et al., 2018). Pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan perlu mengedepankan kepentingan publik dan perubahan ke arah paradigma baru, yaitu "*valuing people, not just productivity*". Dengan kata lain, pergeseran orientasi pemerintah dalam mengelola kepentingan publik harus berdasarkan regulasi yang memprioritaskan nilai sosial masyarakat daripada sekadar orientasi produktivitas agar nilai-nilai sosial tersebut tidak hilang dari jati diri bangsa.

Peran dari pemerintah dan swasta dalam PPP dapat memberikan gambaran mengenai perbedaan batasan etik berdasarkan regulasi yang mendasari peran para pihak. Ketika pemerintah terikat dalam kontrak, maka perbuatan hukum pemerintah bersifat perdats yang harusnya memiliki kedudukan yang sama dengan swasta. Tidak ada pengecualian di dalamnya karena dilakukan oleh badan publik atau karena objek perjanjiannya adalah infrastruktur publik (Sebayang & Sebayang, 2020).

Walaupun pemerintah terus mendorong pembiayaan proyek infrastruktur dengan skema kerja sama dengan pihak swasta, pemerintah melalui Kementerian Keuangan, Bappenas, Kemenko Perekonomian, dan kementerian teknis lainnya perlu membangun kerangka evaluasi dan penilaian dari setiap proyek infrastruktur berdasarkan prinsip-prinsip etik dan moral. Dengan evaluasi dan penilaian tersebut, pemerintah juga dapat mengidentifikasi *balance development* dari capaian atau target pembangunan yang telah dilaksanakan.

Isu etik yang diangkat dalam PPP dianggap lebih kontroversial apabila dikaitkan dengan kemitraan swasta walaupun etik yang terkait dengan konteks ekonomi sebenarnya merupakan pemanfaatan barang publik (*prima facie utilitarianism*) yang merupakan karakter wajar dari hasil etik tersebut (*consequential ethics*). Dalam konteks PPP, pihak swasta sebagai investor diharapkan dapat memenuhi unsur solidaritas, keadilan, dan *mutual respect* untuk memaksimalkan

manfaat dari PPP secara keseluruhan. Selain itu, sektor swasta termasuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan proyek diharapkan dapat mendorong keadilan sosial yang kompetitif daripada sekadar mengutamakan keadilan institusional yang abstrak.

Etik yang dikembangkan dalam PPP saat ini diharapkan dapat meraih dukungan publik sebagai bentuk kepercayaan (*trusted goods*) yang akan dijalankan oleh semua lembaga yang terlibat, tak terkecuali PT PII dan PT SMI sebagai lembaga pemerintah yang menjamin pembiayaan dan keberlanjutan pelayanan publik. Oleh sebab itu, dalam pengembangan konsep PPP, semakin besar kekuatan ekonomi suatu negara, semakin besar pula tanggung jawab pemangku kepentingan untuk berkontribusi dalam penyediaan barang publik.

TENTANG PENULIS

Lutfah Ariana adalah peneliti bidang Kebijakan Iptek dan Inovasi di Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN). Saat ini, penulis sedang menempuh pendidikan doktor bidang Ilmu Ekonomi di Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta. Penulis menekuni bidang *knowledge management*, *economics of innovation*, dan studi inovasi. Untuk komunikasi lebih lanjut, pembaca dapat menghubungi alamat surel penulis: lutfah.ariana@mail.ugm.ac.id.

DAFTAR PUSTAKA

- Amadi, C., Carrillo, P., & Tuuli, M. (2018). Stakeholder management in PPP projects: External stakeholders' perspective. *Built Environment Project and Asset Management*, 8(4), 403–414. <https://doi.org/10.1108/BEPAM-02-2018-0048>
- Bappenas. (2023). Public-private partnership 2021: Infrastructure projects plan in Indonesia. 317–325. <https://old.bappenas.go.id/files/PPP%20Book/PDF%20PPP%20Book%202021.pdf>.

- Brenner, N., & Theodore, N. (2002). *Cities and the geographies of actually existing neoliberalism*. Blackwell.
- Carbonara, N., Costantino, N., & Pellegrino, R. (2013). A three-layer theoretical framework for analyzing public-private partnerships: The Italian case, organization, technology, and management in construction. *An International Journal*, 6(2), 799–810. <http://doi.org/10.5592/otmcj.2013.3.5>
- Cui, C., Liu, Y., Hope, A., & Wang, J. (2018). Review of studies on the public-private partnerships (PPP) for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 36(5), 773–794. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.03.004>
- Curtain, K., & Betts, J. (2017). Busting some of the public-private partnership myths from a government perspective. *Australian Journal of Public Administration*, 76(3), 283–287. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12264>
- Dworkin. (2009). *Is there truth in interpretation? Law, literature, and history*. Library of Congress.
- Ferrell, O. C., Fraedrich, J., & Ferrell, L. (2011). *Business ethics: Ethical decision making and cases* (8th ed.). South-Western, Cengage Learning.
- Hasbiansyah, O. (2008). Pendekatan fenomenologi: Pengantar praktik penelitian dalam ilmu sosial dan komunikasi. *Mediator*, 9(1). <https://doi.org/10.29313/mediator.v9i1.1146>
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- Istianto, B. (2011). *Privatisasi dalam model public-private partnership*. PPSDM Perhubungan Darat & STIAM I.
- Kohls, C. (2002). The business responsibility for wealth distribution in a globalized political economy: Merging moral economics and catholic social teaching. *Journal of Business Ethics*, 35(3), 223–234. <http://doi.org/10.1023/A:1013822008311>
- Lintang, M. C. (2022). Dasar hukum public-private partnership melalui peraturan presiden: Analisis terhadap efektivitasnya di Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(2), 244–257. <https://doi.org/10.55961/jpbj.v2i1.34>
- Lubis, H. A., & Majid, N. N. (2013). Developing value assessment framework for public-private partnership infrastructure project. *Proceedings for the Second International Conference on Sustainable Infrastructure and Built Environment (SIBE-2013)*. Bandung, Indonesia.
- Maramis, J. B. (2018). Faktor-faktor sukses penerapan KPBU sebagai sumber pembiayaan infrastruktur: Suatu kajian. *Jurnal Manajemen Bisnis dan Inovasi*, 5(1), 49–63. <http://doi.org/10.35794/jmbi.v5i1.19149>
- Mazzucato, M. (2018). *The value of everything: Making and taking in the global economy*. Hachette.
- McDonald-Kerr, L. (2017). Water, water, everywhere: Using silent accounting to examine accountability for a desalination project. *Sustainability Accounting, Management, and Policy Journal*, 8(1), 43–76. <https://doi.org/10.1108/SAMPJ-12-2015-0116>
- Miranda-Poggys, A. G., & Morena, M. (2023). A critique on public-private–people partnerships: From a definitional inconsistency to the partnering dilemma in today’s housing conjunction. *Sustainability*, 15(6), 4859. <https://doi.org/10.3390/su15064859>
- Peck, J., & Tickell, A. (2002). *Neoliberalizing space: Editorial board of antipode*. Blackwell.
- Perpres RI No. 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
- Permen PPN/Kepala Bappenas RI No. 7 Tahun 2023 tentang Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
- Popper, K. (1935). *The logic of scientific discovery*. Routledge.
- Rakhel, T. M., Kusuma, P. T. W., & Kadang, S. (2021). Public-private partnership scheme in research and development: A bibliometric study. *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning*, 2(1), 31–44. <https://doi.org/10.46456/jisdep.v2i1.109>

- Rohman, M. A. (2022). Assessment of the government's role performance in public-private partnership (PPP) toll road projects in Indonesia. *Journal of Financial Management of Property and Construction*, 27(2), 239-258. <https://doi.org/10.1108/jfm-pc-07-2019-0065>
- Rohman, M. A., & Wiguna, I. P. A. (2021). Evaluation of road design performance in delivering community project social benefits in Indonesian PPP. *International Journal of Construction Management*, 21(11), 1130-1142. <https://doi.org/10.1080/15623599.2019.1603095>
- Sebayang, A. F., & Sebayang, L. K. (2020). Infrastructure investment and its impact on regional development. *Economics Development Analysis Journal*, 9(3), 269-280. <https://doi.org/10.15294/edaj.v9i3.38859>
- Shaoul, J., Stafford, A., & Stapleton, P. (2012). Accountability and corporate governance of public-private partnerships. *Critical Perspectives on Accounting*, 23(3), 213-229. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2011.12.006>
- Sparks, F. G. (1998). *Public-private partnership: A report of the inter-departmental group*. Goodbody economic consultants.
- Sredojevic, S., & Cvetkovic, P. (2015). Ethics as a driver for the successful PPP implementation: Base for PPP 'conceptualization'? *International Conference on Public Policy*, July 1-4 2015, Milan, Italy.
- Stafford, A., & Stapleton, P. (2017). Examining the use of corporate governance mechanisms in public-private partnerships: Why do they not deliver public accountability? *Australian Journal of Public Administration*, 76(3), 378-391. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12237>
- Syahruddin, A. F. W., Suryono, A., & Riyadi, B. S. (2023). A qualitative study: Critical success factors of public-private partnerships in Indonesia. *International Journal*, 10(2), 511-521. <https://doi.org/10.15379/ijmst.v10i2.1263>
- Tsimoshynska, O., Koval, M., Kryshchal, H., Filipishyna, L., Arsawan, I., & Koval, V. (2021). Investing in road construction infrastructure projects under public-private partnership in the form of concession. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*, 2(2), 184-192. <https://doi.org/10.33271/nvngu/2021-2/184>
- Willems, T., Verhoest, K., Voets, J., Coppens, T., Van Dooren, W., & Van den Hurk, M. (2017). Ten lessons from ten years of PPP experience in Belgium. *Australian Journal of Public Administration*, 76(3), 316-329. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12207>