

Implementasi *Public Private Partnership* dalam Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Toraja Utara

Muh. Hidayat Djabbari¹, Alwi², Saddam Husain Tamrin³

¹Departemen Ilmu Administrasi, Universitas Hasanuddin, Indonesia. E-mail: yytlmc@gmail.com

²Departemen Ilmu Administrasi, Universitas Hasanuddin, Indonesia. E-mail: alwifisip@gmail.com

³Jurusan Ilmu Administrasi, Universitas Terbuka, Indonesia.

E-mail: saddam-husain@ecampus.ut.ac.id

ARTICLE INFO

Keywords:

Public Private,
partnership,
Implementation, tourism
development

Kata kunci: Pemerintah
swasta, kerjasama,
Implementasi,
pengembangan
pariwisata

How to cite:

Djabbari, M. H., Alwi,
Thamrin, S. H. (2021).
Implementasi Public
Private Partnership
dalam Pengembangan
Pariwisata Di Kabupaten
Toraja Utara. JAKPP
(Jurnal Analisis
Kebijakan dan Pelayanan
Publik), 7(1), 1-13.

ABSTRACT

The concept of Public Private Partnership (PPP) provides efficiency and Effectiveness in providing public services to the community, as well as helping the government sector deal with limited budget and resources in developing the tourism sector. This study aims to determine how the implementation of the Public Private Partnership (PPP) in tourism development in North Toraja Regency. This research uses a qualitative approach. Data collection was carried out by interview, observation and documentation study. Data processing techniques and data analysis were carried out in three stages, namely: data reduction, presentation and conclusion drawing. The informants in this study were: (a) the Culture and Tourism Office of North Toraja Regency; (b) Owner / Manager of Ke'te Kesu 'and Lempe Negeri Diatas Awan Tourism Object; (c) Visitors / Community. The results showed: (1) Equity shows the existence of a win-win solution in the distribution of cooperation which has an impact on receiving fees and tourism services; (2) The Effectiveness of this MoU (cooperation agreement) is seen to be effective in receiving revenue (retribution) and providing services to visitors or tourists; (3) The efficiency in this public-private collaboration shows that the use of resources in the development of tourist objects is proven to be more efficient with the involvement of the private sector; (4) Exportability shows the government gets a high risk of demand to meet the needs of tourist objects and compensation to communities affected by the construction of tourist attraction facilities and infrastructure.

Abstrak

Konsep Kerjasama Pemerintah dan Swasta (Public Private Partnership) memberikan efisiensi dan efektifitas dalam memberikan pelayanan public kepada masyarakat, serta membantu sektor pemerintah dalam menangani keterbatasan anggaran dan sumberdaya yang dimiliki dalam pengembangan sektor pariwisata. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan Public Private Partnership (PPP) dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi dan studi dokumentasi. Teknik pengolahan dan analisis data dilakukan melalui tiga tahap, yaitu: reduksi data, penyajian dan penarikan kesimpulan. Informan dalam penelitian ini sebagai berikut: (a) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Toraja Utara; (b) Pemilik/Pengelola Objek Wisata Ke'te Kesu' dan Lempe Negeri Diatas Awan; (c) Pengunjung/Masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa : (1) Equity menunjukkan adanya win-win solution dalam pembagian kerjasama yang berdampak pada penerimaan retribusi dan pelayanan pariwisata; (2) Effectiveness yang ada didalam tujuan MoU (perjanjian kerjasama) berjalan dengan efektifive dalam menarik pendapatan (retribusi) dan memberikan layanan kepada pengunjung atau wisatawan; (3) Effisiensi dalam kerjasama pemerintah-swasta ini menunjukkan pemanfaatan sumber daya dalam pembangunan

objek wisata yang terbukti lebih efisien dengan adanya pelibatan sektor swasta; (4) Exportability menunjukkan pemerintah mendapatkan resiko permintaan yang tinggi untuk memenuhi kebutuhan objek wisata dan ganti rugi kepada masyarakat yang terdampak dalam pembangunan sarana dan prasarana objek wisata.

Pendahuluan

Public Private Partnership (PPP) merupakan pengaturan antara pemerintahan dan entitas swasta dalam penyediaan layanan infrastruktur dan merupakan salah satu jalan untuk mendapatkan sumber pendanaan tambahan bagi investasi infrastruktur. Melalui kerjasama pemerintah swasta, keahlian dan asset dari pemerintah dan swasta yang bekerjasama dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat serta melakukan kerjasama dimana resiko dan manfaat potensial dalam menyediakan pelayanan ataupun fasilitas dibagi kepada pemerintah dan kepada swasta, dalam bentuk kerjasama PPP ini pemerintah masih memiliki wewenang didalam perusahaan atau organisasi swasta yang diajak bekerjasama (Nugroho & Toyib, 2018).

Secara umum inti dari *Public Private Partnership* (PPP) yaitu keterkaitan dan sinergi yang berkelanjutan (dalam kontrak kerjasama yang panjang) untuk membangun suatu proyek atau fasilitas public dalam meningkatkan pelayanan publik antara pemerintah selaku regulator, perbankan/konsorsium selaku penyandang dana dan pihak swasta/BUMN/BUMD yang berperan sebagai Special Purpose Company (SPC) yang bertanggungjawab dalam melaksanakan suatu proyek mulai dari proses desain, konstruksi, pemeliharaan dan operasional. Osborne menjelaskan pendekatan dalam kerjasama pemerintah dan swasta (*Public Private Partnership*) dipandang menjadi hal penting dalam memenuhi ketersediaan sarana dan prasarana dasar perkotaan serta peningkatan pelayanan kebutuhan dasar pada masyarakat. Selain itu, dengan adanya keterbatasan dan kemampuan yang dimiliki pemerintah, baik berupa keterbatasan sumber daya manusia (SDM) dan sumber daya lainnya seperti anggaran atau keuangan maka keterlibatan sektor swasta (private) menjadi penting didalam urusan publik untuk memenuhi ketersediaan sarana prasarana dasar perkotaan dan peningkatan pelayanan kebutuhan dasar masyarakat (Rukmana & Susanti, 2015).

Alasan perlunya keterlibatan sektor swasta (PPP) dalam menangani urusan publik untuk pembangunan dan dalam hal penyediaan infrastruktur atau fasilitas publik dikarenakan keterbatasan anggaran dan sumberdaya yang dimiliki oleh pemerintah serta dinilai pula bahwa usaha swasta lebih cepat dan efisien jika dibanding dengan pemerintah. Efisiensi cara kerja sektor swasta, kualitas SDM yang mereka miliki, kecepatan adopsi terhadap perkembangan teknologi sering menjadi alasan perlu melibatkan sektor swasta (PPP) dalam memberika pelayanan kepada masyarakat. Hal tersebut sejalan dengan pendapat (Nugroho & Toyib, 2018) bahwa sector swasta dianggap memiliki insentif dan kemampuan yang lebih besar dalam memberikan dan memngelolah biaya pelayanan yang lebih efisien. Selain itu, keberfokusan pada pelayanan yang berkaitan langsung dengan mekanisme pembayaran akan mendorong pelaksanaan proyek menjadi lebih cepat dan pemeliharaan asset yang lebih baik selama masa konses.

Proses kerjasama dalam *Public Private Partnership* (PPP) efektifnya dilakukan dengan kerjasama dan pembiayaan berkelanjutan yang bersumber dari pendanaan swasta sebagai mitra kerjasama. Jika dikontekskan dengan pengembangan pariwisata berbasis kerjasama dengan konsep *Public Private Partnership* (PPP) ini memberikan keuntungan bagi pemerintah daerah dalam hal efisiensi anggaran dan sumberdaya dalam mengembangkan daerahnya terutama di sector pariwisata. Kondisi geografis Kabupaten Toraja Utara memiliki potensi yang sangat besar dan sangat penting untuk di manfaatkan dalam rangka memberika pelayanan kepariwisataan sehingga para wisatawan merasa puas dan nyaman berwisata ke Toraja Utara.

Kompleksifitas pariwisata di Toraja Utara bisa menjadi modal dalam pemasaran pariwisata untuk memperkenalkan pariwisata yang ada di tanah toraja, dari 304 potensi wisata yang ada di Toraja Utara hanya beberapa yang dimaksimalkan dan terkenal dan hanya 10% dari destinasi wisata tersebut yang dikelola oleh pemerintah, artinya 90% destinasi wisata yang ada di Toraja Utara milik swasta (perindividu/keluarga). Hal tersebut memperlihatkan bahwa peran pemerintah sangat kurang dalam mengembangkan pariwisata di Tanah Toraja. Dari segi kerjasama pemerintah hanya membuat MoU (kerjasama) dengan pihak pengelola dalam penerimaan hasil dari pendapatan pariwisata.

Masalah kepariwisataan yang lainnya di kabupaten Toraja Utara adalah fasilitas dan akses kelokasi yang beberapa diantaranya belum memadai (Sindonews.com), juga belum maksimalnya ketepaduan dalam pengembangan pariwisata, kurangnya peran pemerintah dalam melakukan kerjasama, sumber daya manusia yang masih kurang dan promosi pariwisata yang belum maksimal, regulasi dalam kepariwisataan yang masih kurang termasuk regulasi dalam melakukan kerjasama pemerintah-swasta, terbatasnya anggaran sehingga berdampak pada pengembangan pariwisata yang belum maksimal. Melalui konsep kerjasama pemerintah dan swasta ini menjadi hal yang harus dimaksimalkan dalam mengatasi masalah kepariwisataan yang menunjang ketersediaan pelayanan public di daerah wisata di kabupaten Toraja Utara, untuk itu artikel ini melihat keberhasilan dalam pelaksanaan kerjasama pemerintah swasta dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara.

Kajian Literatur

Tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik harus dipenuhi dalam upaya untuk menciptakan kepuasan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Reformasi sektor publik dilakukan dengan menerapkan konsep new public management (NPM) untuk menerapkan kerjasama antara pemerintah dan sektor swasta (kemitraan publik - swasta singkatan PPP) yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik secara ekonomi, efisien dan efektif. PPP dalam bentuk kerja sama adalah pemerintah masih memiliki otoritas di perusahaan atau organisasi individu swasta yang bekerja sama (Ismowati, 2018). Konsepsi mengenai New Public Management (NPM) sendiri yang diadopsi kedalam konsep *Public Private Partnership* (PPP) ini menekankan nilai-nilai efisiensi,

produktivitas, bisnis dan kepentingan bersama ke dalam sektor publik dan juga dalam sistem birokrasi mampu untuk memperbaiki kondisi birokrasi publik yang cenderung terlalu besar, boros, inefisien, kinerja pelayanan publik, kurangnya perhatian terhadap pengembangan.

Sejalan dengan hal tersebut, strategi *public private partnership* ini merupakan suatu model kemitraan yang berdasar pada kerangka penyedia terbaik (*best sourcing*) yang diasumsikan bahwa pemerintah dapat mendorong sektor swasta agar terlibat didalam pelayanan publik sehingga bisa lebih meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan (*value for money*) dan memberikan *win-win solution* bagi pihak pemerintah maupun swasta (Abdullah, 2020).

Konsepsi mengenai PPP ini dianggap sebagai pengaturan dimana pemerintah membutuhkan insentif modal, kebutuhan akan infrastruktur dengan jangka panjang, dan kombinasi pembiayaan pembangunan fasilitas yang diinginkan antara pemerintah dan sektor swasta (sebagian besar biaya biasanya dibiayai oleh sektor swasta) dan kemudian pelaksanaan operasi oleh sistem waralaba swasta jangka panjang, dan kerjasama atau kontrak sewa. PPP merupakan jenis proyek kerja sama yang membangun jalan, bandara, sistem pasokan air (PDAM), pembangunan pembangkit listrik, tempat olahraga, pendidikan, dan gedung pemerintah juga dikembangkan dengan metode PPP sebagai program pembangunan ekonomi perkotaan (Ismowati, 2018).

Salah satu keuntungan utama pendekatan PPP adalah dapat menghemat sumber daya dengan berbagai cara karena dengan partisipasi sektor swasta, aset, data, dan kekayaan intelektual pemerintah juga dapat dimanfaatkan secara lebih produktif, yang mengarah pada peningkatan substansial dalam kualitas fasilitas dan layanan publik. Di sisi lain, dengan penggunaan yang tepat dari keterampilan, pengalaman, teknologi, dan inovasi sektor swasta, layanan publik dapat diberikan dengan lebih memuaskan. Pelibatan sektor swasta ini lebih lanjut adalah bahwa sektor publik dan swasta dapat berbagi risiko pada tahapan yang berbeda. Karena sektor swasta membawa disiplin komersial ke dalam proyek publik, risiko pembengkakan biaya dan penundaan proyek dapat dikurangi secara drastis (Tang et al., 2010). Hal terpenting dari penerapan skema PPP ini adalah terjadinya peningkatan efisiensi penggunaan pembiayaan yang dianggarkan. Meskipun demikian PPP dipandang sebagai bentuk pembiayaan proyek di mana sektor swasta menangani biaya di muka untuk penyediaan prasarana dan fasilitas public dan juga menangani desain, konstruksi, dan pemeliharaannya.

Kebijakan PPP dapat diukur berjalan baik dengan mengacu pada pertanyaan-pertanyaan dasar seperti dibawah ini (Nugroho & Toyib, 2018) yakni : (1) Apakah kebijakan tersebut untuk mencapai tujuan bangsa atau visi nasional, ataupun tujuan dari elite politik , apakah kebijakan itu dibuat benar-benar untuk kepentingan bangsa atau kepentingan pribadi dan golongan yang disembunyikan dibalik kepentingan bangsa ; (2) Apakah kebijakan tersebut telah memeberikan secara secukupnya hak dan kewenangan, tidak kurang dan tidak lebih, pemerintah kepada sektor swasta atau pelaku usaha, ataupun justru mengambil hak dan kewenangan pemerintah secara berlebihan sehingga pelaku bisnis dapat bertindak

sewenang-wenang secara sak, baik secara tidak langsung maupun melalui tangan pemerintah; (3) Apakah kebijakan tersebut bunar-benar menggerakkan masyarakat, memperkuat pasar, dan mengurangi batasan-batasan aturan yang tidak relevan, atau justru membuat pergerakan masyarakat terkunci, pasar menjadi tidak kompetitif, dan aturan makin memberatkan karena ditujukan untuk mendukung monopoli yang diberikan kepada pelaku usaha atas nama kebijakan PPP; (4) Apakah pada akhirnya terbentuk budaya kemandirian dari masyarakat, terutama pelaku usaha, untuk menyediakan sendiri kebutuhannya daripada terus menerus menuntut pemerintah, atau justru akhirnya memperpanjang ketidak mandirian masyarakat. (5) Apakah dengan kebijakan PPP, pemerintah dapat memindahkan anggaran infrastruktur ke anggaran sosial yang lebih memerlukan, atau tidak ada relokasi anggaran sama sekali.

Kwak. et. al menyebutkan bahwa peran pemerintah dalam kerjasama pemerintah-swasta mencakup 5 (lima) aturan utama yang harus dilakukan pemerintah selaku fasilitator proyek dalam konsep PPP (Purwanti, 2016), yang dijelaskan sebagai berikut : (1) Menciptakan lingkungan investasi yang menguntungkan; dengan iklim investasi yang menguntungkan maka akan menarik minat pihak swasta untuk menyelenggarakan kemitraan; (2) Membangun kerangka hukum/peraturan yang memadai; peraturan hukum yang jelas dan kuat akan mengatur dan menjadi pedoman pelaksanaan kemitraan sehingga arahnya dapat dijadikan tanggung jawab bagi pihak pemerintah dan swasta; (3) Membuat koordinasi dan kewenangan yang mendukung; koordinasi dan kewenangan menentukan arah kebijakan dan praktik dalam pelaksanaan kemitraan; (4) Memilih pemegang izin yang cocok. Pelaksanaan kemitraan akan mengerjakan berbagai tahapan pembangunan suatu obyek, diperlukan izin dan juga sertifikasi untuk melalui serangkaian tahapan. Untuk itu pemerintah perlu menetapkan pemegang izin yang tepat; (5) Secara aktif terlibat dalam siklus hidup proyek. Meskipun beberapa bagian tahapan konstruksi dilakukan pihak swasta, namun pemerintah perlu untuk terlibat di dalamnya agar pembangunan berjalan sesuai dengan kesepakatan dalam kemitraan atau kontrak kerja.

Casanova memaparkan tentang pedoman penting dalam mengukur keberhasilan suatu kemitraan (Setiawan & Sukma F, 2012), yang meliputi: (1) *Equity*, proyek dalam *Public Private Partnership* harus adil, artinya mereka yang menggunakan dan mendapatkan keuntungan dari penggunaan infrastruktur harus membayar biaya operasi dan pemeliharaan sesuai dengan penggunaannya; (2) *Effectiveness*, mengacu pada masalah keuangan, pengawasan pendapatan, kualitas pelayanan dan pemeliharaan untuk memastikan bahwa infrastruktur dan pelayanan publik disediakan dengan sebaik-baiknya dalam masa kemitraan. Pemerintah sebagai *leading sector* pembangunan infrastruktur sektor publik perlu bersikap proaktif terhadap kebutuhan masyarakat; (3) *Efficiency*, PPP dalam penyediaan dan pemeliharaan terbukti lebih efisien. Sektor swasta memiliki kemampuan yang baik dalam mengadaptasi teknologi, sehingga efisiensi pelayanan dapat tercapai; (4) *Exportability*, mengacu pada pergeseran alokasi risiko dari pemerintah ke swasta. Pemerintah tidak perlu menanggung kerugian untuk memberikan jaminan kepada swasta. Namun, sektor swasta harus memberikan

keuntungan yang wajar, mekanisme pembiayaan yang disesuaikan dan transparan serta fleksibel dan risiko terkait yang ditanggung.

Selain hal tersebut, upaya untuk melihat keberhasilan penerapan konsep PPP ini dalam pembangunan kepariwisataan, dalam (Rhama & Setiawan, 2020) menjelaskan keberhasilan kemitraan pemerintah swasta dalam pengembangan pariwisata di Indonesia bergantung pada: (1) kemampuan destinasi wisata untuk siap bersaing dengan objek pariwisata lainnya, baik di tingkat global maupun nasional; (2) kesanggupan untuk menciptakan kerjasama pariwisata dengan semua pihak yang bertujuan memperbaiki infrastruktur tanpa mengubah kondisi lingkungan yang alami dan indah; (3) kemampuan untuk menciptakan pariwisata dengan koordinasi yang baik, pemerintah dan sektor swasta untuk memberikan karakteristik unik yang menjadi identitas tujuan wisata. Untuk mendapatkan keberhasilan kemitraan swasta publik dalam pengembangan pariwisata di Indonesia, beberapa hal harus dilakukan, yaitu: (1) menciptakan dan mencari pariwisata yang siap bersaing; (2) menciptakan pariwisata untuk berperan aktif dalam menyediakan pelayanan terbaik bagi para wisatawan dengan mengembangkan berbagai infrastruktur yang menarik; (3) menciptakan pariwisata dengan koordinasi yang baik dan kolaborasi antara masyarakat, pemerintah dan sektor swasta, sehingga dapat menyediakan karakteristik unik yang dapat mengembangkan daya tarik alam yang murni (Ikram, 2018).

Metode Penelitian

Metode Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Toraja Utara, dengan lokasi Penelitian di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara serta didua objek wisata yakni objek wisata Ke'te' Kesu' dan Lempe Negeri Diatas Awan. Pengumpulan data dilakukan melalui: (1) Wawancara yang dilakukan dengan wawancara mendalam kepada informan guna untuk mengetahui masalah yang diteliti; (2) Observasi yang dilakukan dengan melihat fenomena atau kondisi nyata dilapangan yakni di objek wisata Ke'Te Kesu' dan objek Wisata Negeri Diatas Awan yang memperlihatkan kerjasama yang dilakukan dengan berpedoman pada MoU atau Perjanjian Kerjasama antara pemerintah dan pemilik objek wisata; (3) Studi dokumen yakni melihat referensi atau dokumen-dokumen terkait masalah penelitian guna menunjang didalam menganalisis fenomena yang terjadi. Teknik pengolahan dan analisis data dilakukan melalui tiga tahap, yaitu: reduksi data, penyajian dan penarikan kesimpulan. Teknik penentuan informan dilakukan secara Purposive Sampling, informan dalam penelitian ini merupakan sumber data primer yang representatif dan menyediakan informasi mengenai kondisi dan realita masalah yang diteliti. Informan kuci dalam penelitian ini adalah; (a) Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Toraja Utara; (b) Pemilik Objek Wisata Ke'te Kesu'; dan (c) Pemilik Objek Wisata Lempe Negeri Diatas Awan. Adapun informan tambahan yakni Staf atau pegawai di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Toraja Utara dan Pengunjung/Masyarakat yang ada di objek wisata.

Hasil dan Pembahasan

Implementasi Public Private Partnership (PPP) dalam Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Toraja Utara

Casanova menjelaskan tentang pedoman penting dalam mengukur suatu keberhasilan kemitraan, yang meliputi: (1) *Equity*, proyek dalam *Public Private Partnership* harus adil, artinya mereka yang menggunakan dan mendapatkan keuntungan dari penggunaan infrastruktur harus membayar biaya operasi dan pemeliharaan sesuai dengan penggunaannya; (2) *Effectiveness*, mengacu pada masalah keuangan, pengawasan pendapatan, kualitas pelayanan dan pemeliharaan untuk memastikan bahwa infrastruktur dan pelayanan publik disediakan dengan sebaik-baiknya dalam masa kemitraan. Pemerintah sebagai *leading sector* pembangunan infrastruktur sektor publik perlu bersikap proaktif terhadap kebutuhan masyarakat; (3) *Efficiency*, PPP dalam penyediaan dan pemeliharaan terbukti lebih efisien. Sektor swasta memiliki kemampuan yang baik dalam mengadaptasi teknologi, sehingga efisiensi pelayanan dapat tercapai; (4) *Exportability*, mengacu pada pergeseran alokasi risiko dari pemerintah ke swasta. Pemerintah tidak perlu menanggung kerugian untuk memberikan jaminan kepada swasta. Namun, sektor swasta harus memberikan keuntungan yang wajar, mekanisme pembiayaan yang disesuaikan dan transparan serta fleksibel dan risiko terkait yang ditanggung (Setiawan & Sukma F, 2012). Untuk melihat ukuran keberhasilan dalam pelaksanaan PPP dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara, dapat dilihat sebagai berikut:

Equity (Keadilan)

Equity (keadilan) adalah mereka yang menggunakan dan mendapatkan keuntungan dari penggunaan infrastruktur harus membayar biaya operasi dan pemeliharaan sesuai dengan penggunaannya. Untuk melihat *Equity* dalam kerjasama pemerintah swasta dalam pengembangan pariwisata di kabupaten Toraja Utara dilihat dari keuntungan yang didapat dari pihak pemerintah dan pemilik destinasi atau pengelola objek wisata. Secara umum keberhasilan dalam menerapkan konsep *Public Private Partnership* ini dari segi *Equity* (keadilan) memperlihatkan bahwa kerjasama tersebut dijalankan dengan adil artinya pihak pemerintah dan swasta dalam kerjasama ini masih-masing memperoleh keuntungan karena keputusan dan pembagian hasil kerjasama dalam MoU atau perjanjian kerjasama diambil atas dasar kesepakatan bersama dengan win-win solution yang telah disepakati pihak swasta sebagai pengelola dan pihak pemerintah yakni dalam kesepakatan tersebut adanya pembagian retribusi karcis 40% untuk pemerintah dan 60% untuk swasta (pemilik objek/pengelola).

Hasil pembagian yang diberikan kepada pihak pemerintah akan masuk kedalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sektor Pariwisata, sehingga hasil tersebut akan kembali dipakai untuk membangun objek wisata. Kemudian, hasil kesepakatan dalam perjanjian kerjasama ini pula memperlihatkan bahwa penentuan harga dalam kesepakatan tersebut tidak memberatkan pengunjung.

Untuk pembagian dari hasil kerjasama didalam Surat Perjanjian atau MoU tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

Table 1. Tarif Retribusi Karcis Objek Wisata di Toraja Utara

Pengunjung	Tarif Retribusi Karcis	Pembagian	Hasil Pendapatan
Mancanegara	Rp.30.000	Pemda : 40%	Rp.12.000
		Swasta : 60%	Rp.18.000
Dewasa/Umum/Wisnus	Rp.15.000	Pemda : 40%	Rp.6.000
		Swasta : 60%	Rp.9.000
Peneliti/Karyawisata/Tamu daerah	Rp.10.000	Pemda : 40%	Rp.4.000
		Swasta : 60%	Rp.6.000
Anak-anak/Siswa/Mahasiswa	Rp.5.000	Pemda : 40%	Rp.2000
		Swasta : 60%	Rp.3.000

Sumber: Diolah dari Data Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Toraja Utara, 2021

Aspek keadilan bagi swasta atau pengelola objek wisata yakni pemerintah dalam kerjasama ini sesuai dengan isi MoU bahwa bantuan yang diberikan kepada pihak swasta akan disesuaikan dengan program dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata seperti melakukan promosi pariwisata, pembangunan sarana dan prasarana serta pengembangan sumberdaya manusia dalam mengelola suatu objek atau destinasi wisata sehingga memberikan pengaruh terhadap kuantitas jumlah pengunjung atau wisatawan serta memberikan pelayanan dan pengelolaan pariwisata yang baik. Berikut data mengenai kontribusi pemerintah dalam pembangunan pariwisata:

Table 2. Kontribusi Pemerintah dalam Pembangunan Pariwisata Di Kab. Toraja Utara

Kontribusi Pemerintah	Kegiatan
Promosi Pariwisata	- Promosi Pariwisata Melalui Sosial Media, Website, Pameran dan Iven Pariwisata
Pembangunan Sarana dan Prasarana	- Pembangunan Jalan Transportasi (Akses jalan ke lokasi objek wisata Lempe Negeri Diatas Awan tahun 2018) - Renovasi Sarana dan Prasarana (Penggantian atap rumah adat tongkonan, Erong) - Pembangunan Sarana dan Prasarana (Musholla di Ke'Te Kesu, Spot foto, Jalan Setapak, Hand Rolling, Pembangunan Kios Cenderamata, dan Pemasangan Paping Blok, Gazebo dan Tempat Parkir)
Pengembangan Sumberdaya Manusia	- Mengadakan Pelatihan (Pelatihan Pengelolaan Home Stay, Pelatihan Pengembangan Destinasi, Pelatihan Karyawan Hotel dan Pelatihan Sapta Pesona) - Mengadakan Studi Tour atau kunjungan belajar ke suatu objek wisata

Sumber: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Toraja Utara yang diolah Penulis, 2021

Effectiveness (Efektivitas)

Efektifitas ini mengacu pada masalah keuangan, pengawasan pendapatan, kualitas pelayanan dan pemeliharaan untuk memastikan bahwa infrastruktur dan pelayanan publik disediakan dengan sebaik-baiknya dalam masa kemitraan. Pemerintah sebagai leading sector pembangunan infrastruktur sektor publik perlu bersikap proaktif terhadap kebutuhan masyarakat. Untuk melihat efektifitas dalam kerjasama pemerintah dan swasta dalam pengembangan pariwisata di kabupaten Toraja Utara ini dilihat dari pelaksanaan perjanjian kerjasama (MoU) antara pihak pemerintah dan pihak swasta, dan cara-cara pemerintah dalam hal ini Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Toraja Utara dalam memastikan pelayanan dan pengawasan terhadap kerjasama ini berjalan dengan efektif.

Efektifitas dalam Kerjasama pemerintah dengan pihak swasta atau pengelola atau yayasan pemilik obejek wisata di Toraja Utara yang dilihat dari tujuan kerjasama menunjukkan bahwa pelaksanaan hasil perjanjian yang ada didalam MoU berjalan dengan efektif dalam menarik pendapatan (retribusi) atau Pendapatan Asli Daerah (PAD) sektor pariwisata yaitu jika dilihat ditahun 2019 PAD Pariwisata yang dihasilkan sebesar 3.170.305.000, tanpa adanya MoU atau Perjanjian Kerjasama ini pemerintah daerah kabupaten Toraja Utara sulit untuk memperoleh retribusi tersebut atau dengan adanya MoU ini pemerintah bisa melakukan intervensi dalam mengambil sebagian hasil pendapatan objek wisata untuk masuk kedalam PAD. Kemudian, dari kerjasama ini juga memberikan efektifitas dalam pengelolaan pariwisata seperti memberikan layanan kepada pengunjung atau wisatawan karena para pengelola sebelumnya telah diberikan pelatihan oleh pihak pemerintah dan disisi lainnya juga kerjasama ini memberikan peluang intervensi dari pihak pemerintah dalam rangka pengembangan pariwisata di kabupaten Toraja Utara.

Table 3. Jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sektor Pariwisata Kab. Toraja Utara

Tahun	Jumlah Pendapatan	Tahun 2020
2016	3.526.463.899	+30,82%
2017	4.914.011.550	+39,35%
2018	3.178.816.000	-35,31%
2019	3.170.305.000	-0,26%
2020	1.318.578.500	-58,41%

Sumber: Diolah dari Data Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Toraja Utara, 2021

Data diatas menunjukkan jumlah Pendapatan Asli Daerah disektor pariwisata dari tahun ketahun pada tahun 2016-2017 mengalami peningkatan yang signifikan. Namun pada tahun 2018-2019 mengalami penurunan dalam penerimaan pendapatan pariwisata, dan juga terjadi di tahun 2020 dikarenakan kondisi pariwisata yang terganggu akibat adanya pandemic Covid-19 sehingga mengalami penurunan jumlah kunjungan sebesar -58,41% dari tahun sebelumnya.

Efficiency (Efisiensi)

PPP dalam penyediaan dan pemeliharaan terbukti lebih efisien, sektor swasta memiliki kemampuan yang baik dalam mengadaptasi teknologi, sehingga efisiensi pelayanan dapat tercapai dalam kerjasama pemerintah dan swasta dalam pengembangan pariwisata di kabupaten Toraja Utara. Untuk melihat efisiensi dalam kerjasama pemerintah dan swasta dalam pengembangan pariwisata di kabupaten Toraja Utara ini dengan melihat efisiensi anggaran dan kemampuan swasta dalam mengelola suatu objek wisata. Berikut dapat dilihat rencana anggaran Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Toraja Utara:

Table 4. Rencana Kerja Anggaran Perubahan (RKAP) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Toraja Utara

Program	Tahun Anggaran	
	2019	2020
Pengembangan destinasi wisata	959.030.000	3.838.717.875

Sumber: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Toraja Utara, 2021

Data diatas menunjukkan rencana anggaran yang digunakan dalam pengembangan destinasi pariwisata yaitu dengan melakukan berbagai kegiatan dan pembangunan infrastruktur pariwisata, dilihat dari anggaran yang dibutuhkan ditahun 2019 sebanyak 959 juta (sebagian anggaran lainnya juga bisa bersumber dari pihak swasta) dan penerimaan PAD sektor pariwisata ditahun 2019 sebanyak 3 Milyar, artinya bahwa anggaran pembangunan dan penerimaan pariwisata mengalami surplus sebesar 69,74%. Selain itu, penerimaan yang ada ditahun 2019 bisa digunakan kembali dalam pembiayaan anggaran belanja selanjutnya di tahun 2020. Kemudian, rencana kerja anggaran ditahun 2019-2020 naik sebesar +300,27%. Namun, jika dibandingkan dengan penerimaan PAD sektor pariwisata di tahun 2020 yang turun sebesar -58,41% dan jumlah kunjungan wisata yang dihasilkan juga turun sebesar -69,91%, artinya dari perbandingan anggaran dengan hasil penerimaan dan kunjungan wisata yang turun, ini tidak sebanding dengan anggaran yang dibutuhkan, akan tetapi disisilain penurunan ini juga disebabkan karena faktor eksternal sehingga penerimaan dan jumlah kunjungan tidak sebanding dengan rencana anggara di tahun 2020. Walaupun demikian dalam melakukan pembangunan pariwisata pemerintah masih mengalami keterbatasan anggaran dari dalam melakukan pembiayaan atau anggaran pembangunan pariwisata seperti fasilitas-fasilitas didalam suatu objek wisata. Kemudian efisiensi ini juga didukung karena adanya pihak swasta juga memiliki kemampuan yang baik dalam melakukan pembangunan atau pengelolaan pariwisata seperti kualitas sumberdaya dan kemampuan finansial yang mereka miliki.

Exportability (Tingkah laku)

Exportability (tingkah laku) ini mengacu pada pergeseran alokasi risiko dari pemerintah ke swasta. Pemerintah tidak perlu menanggung kerugian untuk memberikan jaminan kepada swasta. Namun, sektor swasta harus memberikan

keuntungan yang wajar, mekanisme pembiayaan yang disesuaikan dan transparan serta fleksibel dan risiko terkait yang ditanggung dalam kemitraan pemerintah swasta ini. Untuk melihat *Exportability* dalam kerjasama pemerintah dan swasta dalam pengembangan pariwisata di kabupaten Toraja Utara ini dengan melihat alokasi resiko dari adanya MoU ini yakni pihak swasta sebagai pemilik objek wisata, dan mekanisme pembiayaan yang transparan dan fleksibel. Kerjasama pemerintah dengan pihak swasta atau pengelola atau yayasan pemilik objek wisata di Toraja Utara yaitu dari alokasi resiko yang diterima adalah kebutuhan pembuatan suatu infrastruktur di suatu destinasi yang sulit dipenuhi oleh pemerintah karena keterbatasan anggaran, kemudian aspek resiko yang paling berdampak kemasyarakat adalah ketika ada pembangunan infrastruktur yang berdampak kepada masyarakat, selanjutnya ketika kurangnya pengunjung atau wisatawan yang datang, sehingga berdampak pada penerimaan pendapatan dari retribusi tiket. Untuk aspek transparansi sudah berjalan dengan baik, karena pemerintah menempatkan satu pegawai harian tetap dimasing-masing destinasi untuk mengawasi pihak swasta dalam hal penerimaan retribusi karcit atau tiket. Namun sampai saat ini dampak yang signifikan dari kerjasama ini dapat dilihat dari peningkatan jumlah kunjungan atau wisatawan. Selengkapnya dapat dilihat dibawah ini table mengenai kunjungan wisatawan di Kab. Toraja Utara:

Table 5. Data Wisatawan Mancanegara Kabupaten Toraja Utara

Tahun	Jumlah Wisatawan Mancanegara	Jumlah Wisatawan Nusantara	Jumlah Wisatawan	Persentase Kunjungan Wisatawan
2016	51.793	112.628	164.421	+25,47%
2017	62.356	223.210	285.566	+73,67%
2018	53.207	256.907	310.114	+8,5%
2019	32.388	333.166	365.554	+17,88%
2020	730	109.269	109.000	-69,91%

Sumber: Diolah dari Data Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Toraja Utara, 2021

Data diatas menunjukkan jumlah kunjungan wisatawan yang rata-rata mengalami peningkatan setiap tahunnya dari tahun 2016 sampai 2019 mengalami kenaikan rata-rata +31,38 persen, hal tersebut dipengaruhi dengan adanya kerjasama pemerintah swasta yang baik dalam melakukan pembangunan dan pengelolaan destinasi atau objek wisata yang baik, promosi pariwisata, serta manajemen resiko yang baik sehingga memberikan kepuasan atau daya tarik terhadap pengunjung atau wisatawan. Namun, pada tahun 2020 mengalami penurunan yang cukup signifikan dikarenakan kondisi pariwisata yang terganggu akibat adanya pandemic Covid-19 sehingga mengalami penurunan jumlah kunjungan sebesar -69,91% dari tahun sebelumnya.

Kesimpulan

Keberhasilan pelaksanaan kerjasama pemerintah dan swasta dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja yang dilihat dari *Equity* (keadilan), *Effectiveness* (efektivitas), *efficiency* (efisien), dan *Exportability* (tingkah laku) menunjukkan keberhasilan yang cukup signifikan dalam pengelolaan pariwisata, kerjasama tersebut dilaksanakan dengan membuat kesepakatan-kesepakatan didalam MoU atau Perjanjian Kerjasama antara pemerintah (publik) dan pengelola/pemilik objek wisata (swasta). Kersama tersebut memberikan efektivitas dalam memperoleh pendapatan retribusi pariwisata serta kerjasama ini menghasilkan pengelolaan pariwisata dalam memberikan pelayanan yang baik kepada pengunjung dan penggunaan anggaran yang efisien dalam melakukan pembangunan pariwisata.

Persantunan

Pada penelitian ini penulis berterima kasih kepada kedua pembimbing saya yakni Prof. Dr. Alwi, M. Si dan Drs. Suryadi Lambali, MA yang telah membimbing dengan baik. Terimah kasih juga kepada Kepala Dinas dan seluruh Staf di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara yang telah membantu, mendukung dan mengizinkan untuk melakukan penelitian ini. Studi ini merupakan bagian penelitian dari tesis saya di Program Pasca Sarjana, Universitas Hasanuddin.

Referensi

- Abdullah, M. T. (2020). Public Private Partnership Dalam Penyediaan Infrastruktur Pelayanan Publik : Pengalaman Indonesia dan India di Indonesi sekarang ini , maka akan menyimpulkan bahwa wajahnya sudah tampak berbagai laporan hasil penelitian dan berita manajemen pelayanan publ. *Publik (Jurnal Ilmu Administrasi)*, 9(2), 102-114. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.31314/pjia.9.2.102-114.2020>
- Ikram, M. (2018). Public Private Partnership dalam Pengembangan Potensi Wisata Di Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2011-2015. *Jurnal Ilmu Pemerintahan , FISIP, UNRI, Volume 5(1)*, Halaman 1-8.
- Nugroho, R., & Toyib, Y. (2018). *Transformasi Public Private Paertnership Indonesia*. PT Alex Media Komputindo.
- Purwanti, N. D. (2016). Collaborative Governance (Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif, Isu-Isu Kontemporer). *Yogyakarta: Center for Policy & Management Studies FISIPOL Universitas Gadjah Mada*.
- Rhama, B., & Setiawan, F. (2020). View of Assessing Public Private Partnership in Indonesia Tourism.pdf. *Public & Gavernance Review, Vol 4 No 3 (2020): September*. <https://doi.org/https://doi.org/10.30589/pgr.v4i3.339>
- Rukmana, N. S., & Susanti, G. S. (2015). Kerjasama Publik Dan Swasta Dalam

Pengelolaan Parkir Di Kota Makassar. *Jurnal Analisis Kebijakan Dan Pelayanan Publik*, Volume 1 Number 2, Desember 2015.
<https://doi.org/https://doi.org/10.31947/jakpp.v1i2.1021>

Setiawan, T., & Sukma F, E. (2012). Public Private Partnership as a Policy Dilemma. *International Journal of Administrative Science and Organization*, 18(3).

Tang, L. Y., Shen, Q., & Cheng, E. W. L. (2010). A review of studies on Public-Private Partnership projects in the construction industry. *International Journal of Project Management*, 28(7), 683-694. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2009.11.009>