Seroja Husada

(2025), 2 (2): 735-746

Jurnal Kesehatan Masyarakat

KERJASAMA PEMERINTAH DAN SWASTA DALAM PENYEDIAAN AIR BERSIH

Mika Isac Kriyasa
Universitas Satyagama

SUBMISSION TRACK

Submitted : 31 January 2025
Accepted : 11 February 2025
Published : 12 February 2025

KEYWORDS

KPS, Private, Government, Clean Water

CORRESPONDENCE

Phone: -

E-mail: mika.hpp@gmail.com

A B S T R A C T

As one of the fundamental infrastructures supporting development, clean water actually has more private sector involvement than other sectors because it is seen as a sector that should provide more social benefits, so it is built and managed by Regional State-Owned Enterprises (BUMD). Public Private Partnership (PPP), also known as Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS), has been widely implemented to support infrastructure provision. Many countries have implemented PPP with a variety of considerations, ranging from the government budgetary constraints to the belief that the private sector is more professional in managing infrastructure. In actuality, a large number of PAMs continue to function in unprofitable environments and have numerous challenges while attempting to enhance their commercial performance. This journal is based on fieldwork that was done in three provinces in 2013: Jakarta, Banten, and East Java. The implementation of the Clean Water Infrastructure Public-Private Partnership (PPP) is examined in this journal using primary and secondary data, with a focus on the PPP's features, successes, issues, and difficulties. In-depth interviews with important institutions and focus groups comprising the pertinent stakeholders were used to gather primary data. The study's findings are explained through qualitative descriptive analysis using the frameworks of development economics, public economics, and institutional economics. The findings of the investigation demonstrate that Indonesia's Clean Water PPP is implemented in a number of models. In Jakarta, where PAM JAYA (Jakarta Raya) collaborates with investors from Singapore (PT AETRA) and France (PT Lyonnaise Jaya), KPS has the longest concession tenure. Unfortunately, because of PT PAM Jaya's poor management and weak negotiating stance in the cooperation contract, the private sector's involvement in Jakarta's clean water supply has not been able to significantly improve the service's performance or the business's operations. Although it is not yet entirely a Public-Private Partnership (PPP), which is often a private investment, Tangerang is one of the better models for supplying drinking water infrastructure. East Java Province, which has not yet been created because of institutional and administrative problems, will host the biggest PPP drinking water investment project.

2024 All right reserved This is an open-access article under the CC-BY-SA license

Pendahuluan

Salah satu komponen penting pembangunan adalah infrastruktur. Menurut penelitian Bank Dunia, ketersediaan dan ketercukupan infrastruktur menyumbang setidaknya 30% dari proses pembangunan. Selain itu, peningkatan 20 hingga 30 persen dari anggaran saat ini

diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 1 persen. [1] Namun, beberapa penelitian juga menunjukkan bahwa infrastruktur memainkan peran penting dalam pembangunan, dengan elastisitasnya berkisar antara 0,07 dan 0,44 terhadap PDB. Ini menunjukkan bahwa ketercukupan dan akses yang memadai terhadap infrastruktur berdampak positif pada pembangunan, termasuk penciptaan lapangan kerja, peningkatan efisiensi dan daya saing dalam proses produksi, dan pemberdayaan sumber daya yang tersedia.

Meskipun infrastruktur strategis dan penting, itu tidak berarti bahwa infrastruktur cukup dan tersedia untuk mendukung pembangunan. Faktanya, ketersediaan infrastruktur belum berada dalam kondisi yang ideal untuk mendorong perekonomian. Salah satu tantangan yang dihadapi adalah keterbatasan anggaran pemerintah untuk membangun infrastruktur, terutama ketika Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara harus dialokasikan secara bijak untuk membiayai program lain yang penting, seperti kesehatan, pendidikan, dan pertahanan keamanan.

Selain itu, Pemerintah Indonesia membutuhkan anggaran sebesar Rp1.923,7 triliun untuk investasi dalam pembangunan infrastruktur selama tahun 2010 hingga 2014. Namun, anggaran yang diberikan hanya sebesar 29,1 persen dari total investasi yang dibutuhkan (sekitar Rp559,54 Triliun), dan anggaran yang diberikan oleh Pemerintah Pusat sebesar Rp355,07 Triliun.[2] Oleh karena itu, skema Public Private Partnership (PPP) harus digunakan oleh pemerintah untuk mendorong keterlibatan sektor swasta dalam pembangunan dan penyediaan infrastruktur. Ini diharapkan akan mengisi kekurangan anggaran infrastruktur sebesar Rp 668,34 Trilun.

Infrastruktur sosial seperti penyediaan air bersih (water supply) dianggap paling diminati oleh swasta dari berbagai jenis proyek infrastruktur yang ditawarkan oleh pemerintah melalui skema PPP. Ini karena memiliki tingkat keuntungan yang rendah. Tabel 1 menunjukkan bahwa sektor swasta belum menanggapi banyak proyek KPS, yang menunjukkan kondisi ini. Dari sebelas proyek KPS air bersih, hanya tiga yang berhasil dijual ke pihak swasta; dua di antaranya sedang dalam tahap lelang, dan satu lagi sedang dalam tahap kelengkapan dokumen pemenang lelang, seperti yang ditunjukkan dalam Tabel 2. Sementara itu, delapan proyek tambahan belum memulai tahapan tender yang seharusnya selesai pada tahun 2012. Sulitnya menyelesaikan dokumen penawaran, proses pelelangan, dan kemampuan Penanggung Jawab Proyek Kerja sama (PJPK) untuk menyinkronkan aturan dan birokasi menyebabkan kondisi ini terjadi.

Selain itu, tiga proyek KPS lain yang telah memasuki periode pelelangan juga menghadapi kendala (lihat tabel 1.2), termasuk keterlambatan dalam proses lelang mulai dari proses penjaringan sektor swasta, penilaian dokumen, pelelangan hingga pengumuman pemenang. Ditengarai bahwa keterlambatan ini bukan hanya karena kewajiban pemerintah tetapi juga karena kemampuan sektor swasta untuk membiayai proyek tersebut. Dengan kata lain, tidak akan ada waktu yang lama untuk menemukan sektor swasta yang memenuhi syarat sebagai kelayakan dari segi teknis, administratif, dan finansial.

Tabel 1.1 Delapan Proyek KPS Air Bersih yang Ditawarkan

Nama Proyek	Badan Kontrak	Inestasi	Status	Target
1 Pasokan Air Bersih	Kementerian PU	BOT 189,30	OBC: Completed;	Belum ditentukan	2012	DKI Jakarta-Bekasi-

[1] World Bank Institute. 2010. Focus on Public- Private Partnerships.
[2] Bapenas. 2011. PPP Book Bapenas. 2012. PPP Book Bappenas. 2010. PPP Book

Karawang (Jatiluhur)					FBC: -		
2	Pasokan Air Bersih Pondok Gede, Bekasi	Pemkot Bekasi	BOT (20-25 tahun)	20,00	OBC: Completed; FBC: -	Belum ditentukan	2012
3	Pasokan Air Bersih Kota Semarang Barat	Pemkot Semarang	-	78,00	OBC: On going FBC:-	Menyediakan tanah	2013
4	Pasokan Air Bersih Lamongan	Pemprov Jatim	BOT (20 tahun)	16,67	OBC: Completed; FBC: -	Menyediakan tanah	2012-2013
5	Southern Bali Water Supply	Pemprov Bali	BOT (30 tahun)	30,00	OBC: Completed; FBC: -	Menyediakan tanah	2012-2013
6	Pasokan Air Bersih Surakarta	Pemkot Surakarta		6,74	-	Menyediakan tanah	2012
7	Pasokan air bersih Kabupaten Bandung	Pemkab Bandung	Jawa Barat	17,17	-		2012
8	Pasokan air bersih Kabupaten Klungkung (Tukad Unda)	Pemkab Klungkung	Bali	43,50	-	-	2012

Sumber: PPP Book 2011,2012

Tabel 1.2 Proyek KPS Air Bersih dalam Proses Implementasi

Nama Proyek	Skema KPS Badan Kontrak		Investasi (US$ Juta)	Model Kerja Sama
1. Pasokan air bersih Umbulan	Pemprov Jawa Timur	BOT	204,20	- Bulk water supply system - Tranmisi pipeline (106 Km)
2. Pasokan air bersih Bandar Lampung	Pemkot Bandar Lampung	BOT	38,00	- Ekstrasi bahan baku air - Pengolahan air - Menyuplai air bersih
3. Pasokan air bersih Maros, Sulawesi Selatan	*Pemprov SulSel*	*BOT*	*12,90*	*- Pembangunan penyediaan air bersih - Pendistribusian air bersih dan hak suplai - Reservoir*

Sumber: PPP Book 2012

Perjuangan pemerintah untuk memastikan ketersediaan infrastruktur dan peningkatan partisipasi swasta menjadi tidak efektif karena berbagai kondisi tersebut. Untuk menghindari keterlambatan dan peningkatan biaya yang berpotensi mengarah pada penerapan tarif yang lebih tinggi, tahapan administratif harus dilakukan seefektif mungkin. [1] Selanjutnya, tulisan ini akan memberikan gambaran tentang bagaimana kebijakan PPP Air bersih diterapkan di Indonesia, dengan melihat alasan, sifat kerja sama, pencapaian, dan tantangan yang dihadapi selama pelaksanaan kebijakan tersebut

Metode

Hasil penelitian lapangan yang dilakukan pada tahun 2013 di tiga provinsi: Jawa Timur, Banten (Tangerang), dan DKI Jakarta, menjadi dasar tulisan ini. Studi bergantung pada data primer dan sekunder. Sumber penting seperti Perusahaan Air Bersih Daerah, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pendapatan Daerah, Perusahaan Operator Swasta, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Badan Investasi Daerah, Komunitas Lokal, dan Asosiasi Perusahaan Swasata diwawancarai untuk mendapatkan data utama. Selain di daerah, wawancara juga dilakukan di tingkat pusat, terutama di Kementerian Terkait. Setelah wawancara, FGD juga dilakukan dengan narasumber yang relevan. Untuk saat ini, data sekunder dikumpulkan dengan membaca literatur yang berkaitan dengan penyakit, penyakit, dan penyakit (PPP). Ekonomi pembangunan, ekonomi publik, dan ekonomi politik adalah cara yang digunakan untuk menerapkan pendekatan ini. Sementara itu analisa yang dilakukan adalah pendekatan induktif dengan analisa deskriptif kualitatif.

Hasil dan Pembahasan

Di Indonesia, pemerintah daerah bertanggung jawab untuk membangun infrastruktur air bersih. Infrastruktur ini bersifat lokal karena bergantung pada sumber daya lokal dan

1 Bapenas. 2011. PPP Book Bapenas. 2012. PPP Book Bappenas. 2010. PPP Book

kemudian didistribusikan kepada pengguna lokal. Ini berarti bahwa Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) akan berkembang menjadi badan penyedia air bersih. PDAM di Indonesia biasanya merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang didanai oleh APBD.

Namun demikian, PDAM bukan satu-satunya yang menyediakan air bersih; di beberapa wilayah, swasta juga terlibat sebagai penyedia air bersih. Hingga November 2010, total penyelenggara pelayanan air bersih perpipaan di Indonesia mencapai 402 unit, terdiri dari 382 PDAM (95% dari total), 10 badan bawah Dinas Pekerjaan Umum (PU) (2,5%) dan 10 unit swasta. Jumlah tersebut mampu melayani 319 kabupaten dan 83 kota. Namun demikian, sangat menyedihkan bahwa kemampuan pelayanan konsumen masih relatif rendah; lebih dari 53% baru dapat melayani lebih dari 10 ribu pelanggan, sementara 34,09% dapat melayani antara 10 ribu dan 30 ribu pelanggan. Kondisi ini tentu menjadi sulit untuk mampu mencapai 150 juta sambungan. Sementara target tersebut harus tercapai di tahun 2015.

Di sisi lain, kondisi belum sehat hampir separuh (45.25%) dari semua PDAM masih ada. Aspek keuangan, pelayanan, operasional, dan sumber daya manusia (SDM) masih di bawah standar sebesar 2,8.[2] Dalam pembentukan kinerja PDAM, ada beberapa masalah yang muncul, seperti: 1) kepemilikan hutang yang tinggi menyebabkan PDAM tidak dapat melakukan ekspansi usaha atau menghasilkan investasi untuk meningkatkan kapasitas produksinya; 2) tingkat kehilangan air yang relatif tinggi dalam proses pengambilan, pengolahan, dan distribusi air kepada pelanggan; 3) sebagian besar infrastruktur telah usang karena penggunaan teknologi konvensional, yang berdampak negatif pada kapasitas produksi. Tarif sering digunakan sebagai sarana politik di tingkat daerah untuk memanfaatkan intervensi pemerintah daerah; 4) kelangkaan sumber air baik air permukaan maupun air dalam tanah, yang mengakibatkan peningkatan biaya pengolahan air untuk proses dan bahan baku kimia; 5) tingginya biaya investasi karena merupakan jaringan kepada pelanggan; dan 6) rentan terhadap fluktuasi makroekonomi seperti suku bunga, inflasi, dan nilai tukar karena komponennya;

Dalam konteks lebih luas, ini memiliki dampak yang relatif kecil terhadap jumlah penduduk di seluruh negeri yang memiliki akses ke sumber air bersih terlindungi (55,04%). Sangat menarik bahwa proporsi masyarakat yang mengakses sumber air di perdesaan sedikit lebih besar dibandingkan di perkotaan (52,16%). Ini karena sumber air yang sehat dan aman lebih mudah ditemukan di perdesaan daripada di perkotaan. Selain itu, proporsi masyarakat yang menerima pelayanan air bersih perpipaan jauh lebih rendah dibandingkan dengan sumber air yang terlindungi, yaitu hanya 27,05%. Ini berbeda dari situasi sebelumnya, di mana pelayanan perpipaan didominasi di perkotaan (41,88%) dibandingkan dengan perdesaan (13,94%).

Namun, berkaitan dengan target pelayanan air bersih tahun 2015 (68,87% mengacu pada MDG), masih ada banyak pekerjaan rumah yang harus dilakukan pemerintah untuk mencapainya, terutama yang berkaitan dengan waktu yang sangat singkat. Ini juga berlaku untuk pencapaian layanan kepada seluruh penduduk pada tahun 2025.

Sementara kebutuhan dan target pelayanan air semakin mendesak, pertanyaan selanjutnya adalah apakah pemerintah seharusnya melakukan sesuatu untuk memantau kondisi PDAM yang masih relatif belum seluruhnya sehat. Sepertinya instrumen investasi

[2] Kementerian PU-BPPSPAM. 2013. Restrukturisasi PDAM di Indonesia Majalah Sustaining Partnership (KPS). 2011. *Edisi Khusus Air Bersih.* Edisi September Majalah Sustaining Partnership (KPS)., 2011. *Edisi Penyediaan Air Bersih*, edisi September

pemerintah tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan pembangunan infrastruktur air bersih. Sementara prediksi kemampuan pemerintah hanya mencapai Rp. 11,8 Trilun, investasi setidaknya sebesar Rp. 46 Triliun diperlukan hingga tahun 2025. Apabila kondisi ekonomi nasional dan global cenderung terus melambat atau memburuk, nilai tersebut masih berpotensi meningkat. Ini terutama benar saat nilai tukar Rupiah terdepresiasi terhadap mata uang asing. Kondisi ini kemudian mendorong pemerintah untuk mencari pembiayaan alternatif melalui "menggandeng" swasta untuk membantu menyediakan kebutuhan tersebut atau pinjaman perbankan nasional dan asing.[3]

Investasi dalam sektor air bersih adalah sesuatu yang harus dipertimbangkan oleh pemerintah pusat dan daerah serta calon operatornya. Ini terutama berlaku untuk pembangunan infrastruktur seperti instalasi pengolahan air, jaringan perpipaan, sistem meteran yang digunakan, penerapan teknologi modern dan efisien, dan sistem pengelolaan teknis dan keuangan. Kedua, untuk memastikan kualitas dan performa pelayanan tetap ada diperlukan pengelolaan yang tepat, jelas, dan akuntabel.

Selanjutnya, untuk memenuhi kebutuhan tersebut, beberapa Negara mulai menggunakan Public Private Partnership (PPP), atau Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS). Model pelaksanaan PPP atau KPS di Indonesia memiliki banyak fitur. Ini adalah ilustrasi model pengelolaan KPS Indonesia.

***1). Business to Business* (B to B)**

Peraturan Pemerintah No. 16/ 2005 mengatur peran Badan Usaha Swasta (BUS). Model B to B ini dapat diterapkan di wilayah pelayanan BUMN dengan catatan disetujui oleh Dewan Pengawas atau Komisaris (dalam hal ini Pemerintah Daerah) jika BUMD atau BUMN tidak dapat meningkatkan layanan SPAM di wilayahnya (Pasal 37 ayat (3)). PDAM tampaknya banyak menggunakan model ini di beberapa wilayah di Indonesia, terutama di daerah yang memiliki keterbatasan dalam memberikan layanan air bersih kepada pelanggannya karena masalah seperti investasi yang terbatas, produksi yang terbatas, atau kekurangan sumber air. Selain itu, tim peneliti menemukan bahwa salah satu pengguna potensial KPS air Umbulan melibatkan sektor swasta dalam pemenuhannya. Namun, kapasitas air yang diberikan lebih mahal daripada produksi sendiri, dan nilai kerja sama relatif kecil. Namun demikian, hal ini sangat bermanfaat, terutama untuk wilayah yang belum terhubung oleh BUMD setempat tetapi memiliki kemampuan pembayaran yang lebih tinggi. Dibandingkan dengan KPS lain, model ini lebih sederhana. Ini disebabkan oleh jumlah pihak yang terlibat yang terbatas, nilai kontrak, dan mekanisme penjaminan yang sederhana.

2). Model PPP

Baik PPP maupun bisnis B to B memiliki semangat yang hampir sama, yaitu mendapatkan dukungan dari partisipasi swasta dalam penyediaan infrastruktur yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam jumlah terbatas. Hal utama yang membedakan PPP dan B to B adalah proses penjaminannya. Sangat penting bahwa resiko dapat didistribusikan secara adil dan seimbang antara sektor pemerintah dan sektor swasta. Kedua, dengan adanya penjaminan, pemerintah dapat melakukan persiapan dan mitigasi untuk menghadapi potensi resiko yang timbul dari PPP.

[3] *ibid*

Dibandingkan dengan model B to B, proses PPP lebih panjang dan rumit karena prinsip kehatihatian dan lebih banyak pihak yang terlibat. Semua klausul standar proses penjaminan mengikuti apa yang telah ditetapkan oleh penjaminan. Tujuan utamanya adalah mengurangi dampak dan resiko dari adanya PPP yang akan merugikan Pemerintah. Beberapa pertimbangannya adalah sebagai berikut: 1) Nilai kontrak PPP biasanya lebih besar dibandingkan dengan PPP B to B, sehingga resiko kerja sama lebih besar; 2) Kontrak PPP berlangsung lama, biasanya antara 15 dan 30 tahun, sehingga diperlukan perencanaan dan perhitungan yang cermat (tentang biaya, penerimaan, dan resiko) untuk mendorong penerimaan Jika keputusan politik tidak mempertimbangkan analisis ekonomi, eksternalitas dan efek negatif dalam jangka panjang dapat muncul (Wawancara dengan PTPII). Pelaksana PPP, khususnya PJPK (Penanggungjawab Program Kerja sama), kadang-kadang kurang memahami hal ini. Ini terutama berkaitan dengan cara mengelola risiko yang terkait dengan proyek infrastruktur dan kerja sama tersebut. Tidak peduli apakah risiko tersebut akan diberikan sepenuhnya kepada swasta, itu memerlukan sumber daya keuangan yang besar untuk menangani atau mengelola risiko tersebut. Namun, kompensasi yang harus diberikan tergantung pada besarnya transfer, apakah itu berasal dari subsidi pemerintah, jasa penggunaan layanan, atau kombinasi keduanya.

Secara umum terdapat tiga praktek penyediaan air bersih dengan skema yang berbeda-beda yang dilakukan masing-masing Pemerintah Daerah setempat. KPS yang pertama adalah antara PDAM Propinsi DKI Jakarta dengan PT Palyja dan PT Aetra Air Jakarta. Pertimbangan utamanya adalah KPS ini merupakan KPS yang relatif sangat awal dilakukan di Indonesia yang mana dukungan peraturan dan kebijakan mengenai KPS belum terbangun pada saat ini. Hal ini menjadi strategis khususnya untuk melihat bagaimana kebijakan tersebut apabila belum dibentengi oleh peraturan pendukung PPP. Fokus yang kedua adalah dengan di Pemkab Tangerang yang bermitra dengan PT Aetra Air Tangerang dengan holding company adalah PT Aquatico yang berbasis di Singapura. Proyek ini merupakan proyek percontohan nasional. Kerja sama yang ketiga adalah proyek Umbulan yang dikelola oleh Pemprov Jawa Timur.

3). Motivasi Pengembangan PPP Air Bersih di Indonesia

Setiap wilayah memiliki sejarah yang berbeda dalam memulai kerja sama pemerintah-swasta, dengan tujuan utama pemenuhan kebutuhan infrastruktur air bersih. Misalnya, di Kabupaten Tangerang, situasi darurat telah ditingkatkan karena munculnya kasus diare di daerah sekitar Bandara Soekarno-Hatta di Cengkareng. Disebabkan oleh fakta bahwa bandara tersebut merupakan pintu gerbang ke Indonesia, ada kemungkinan bahwa orang dari negara lain akan diberi peringatan untuk bepergian ke Indonesia. Ini akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan aktivitas pertumbuhan nasional, terutama dalam hal investasi dan perdagangan internasional (ekspor-impor). Pemerintah daerah terdorong untuk membangun PPP karena tingkat risiko dan kondisi yang mendesak. Hal ini disebabkan oleh dua faktor utama: 1) air bersih perpipaan yang tidak tersedia di wilayah tersebut oleh PDAM setempat; dan 2) kemampuan fiskal daerah yang terbatas untuk melakukan investasi dalam pengembangan jaringan. Selanjutnya, rencana PPP ini ditetapkan sebagai agenda di tingkat pusat. Ini dicapai melalui elemen fasilitasi dan bantuan dalam menyusun dokumen PPP. Ini kemudian diselesaikan pada tahun 2008, dan PT AAT adalah pemenang. Saat ini, sejak akhir tahun 2011, PT AAT telah memasuki tahap operasionalisasi, yang berarti membuat produk dan mengirimkannya ke pelanggan.

Ini berbeda dengan rencana Umbulan di Jawa Timur. Sumber air Umbulan yang potensial memiliki debit besar (4.500 liter per detik) dan kualitas air pegunungan yang sangat baik (0,01), setara dengan kualitas air mineral dalam kemasan, yang mendorong pengembangan PPP di propinsi ini. Namun, kapasitas debitnya masih kurang dari yang digunakan, yang hanya mencapai sekitar 400 liter per detik. Akibatnya, bagian yang tersisa hanya dibiarkan mengalir ke laut. Ini hanya digunakan untuk perpipaan oleh Pemkot Surabaya ke PDAM mitra, pertanian, penggunaan air mineral kemasan, dan kebutuhan sehari-hari masyarakat. Disisi lain pertumbuhan permintaan akan air perpipaan semakin tinggi, khususnya di wilayah Pemkot Surabaya dan Pasuruan, Pemkab Gresik dan Pasuruan. Keterbatasan bahan baku air menjadi permasalahan terbatasnya produksi air perpipaan.

Tabel 1.4 Motivasi Pengembangan PPP di Tiga Wilayah Penelitian

DKI Jakarta	Pemkab Tangerang	Pemprov Jatim
- Instruksi dari Pemerintah Pusat - Target peningkatan cakupan dan kualitas pelayanan - Pengelolaan yang lebih profesional - Peluang partisipasi swasta	- Wabah Diare & Kolera di wilayah sekitar bandara - Bandara sebagai pintu gerbang Indonesia → *travel warning* - Diangkat menjadi agenda nasional - 5 Kecamatan belum terakses air perpipaan - Keterbatasan kemampuan PDAM	- Keberadaan sumber baku air Umbulan dengan potensi debit besar namun minim pemanfaatan. - Pertumbuhan kebutuhan baku air - Pertumbuhan permintaan akan air minum - Peluang partisipasi swasta
Inisiasi: 1997	Inisiasi: 2008	Inisiasi: 1983
Mitra: PT Palyja PT Aetra Air Jakarta	Mitra: PT Aetra Air Tangerang	Mitra: belum
Tahap operasionalisasi	Tahap operasionalisasi	Tahap kelengkapan dokumen penawaran, AMDAL, Pra Kualifikasi

Sumber: Analisa data Primer dan Sekunder.

Konsekuensi dari wacana tersebut mendorong pemerintah untuk memulai pengembangan organisasi non-pemerintah (PPP), yang telah berkembang sejak tahun 1983. Sepertinya ada hambatan untuk mencapai hal tersebut dari sudut pandang teknis, politik, dan pemerintahan. Di Akhir 2010, proyek ini diangkat ke tingkat yang lebih tinggi. Proyek ini dimasukkan ke dalam Buku PPP Kementerian Bappenas. Untuk mewujudkan proyek ini, terus ada bantuan dan fasilitasi.

4). Karakteristik Praktek PPP Air Bersih di Indonesia

Masing-masing model PPP memiliki fitur yang berbeda satu sama lain, terutama dalam hal skala, pelibatan pemangku kepentingan, target, dan potensi masalah. Ini disesuaikan dengan faktor-faktor yang mendorong pengembangan PPP, termasuk kebutuhan dan kemampuan masing-masing daerah. Namun, ada beberapa ciri yang sama, seperti skema yang digunakan. Kontrak di Jakarta, Tangerang, dan Jawa Timur berlangsung selama 25 tahun. Ini karena tingkat pengembalian investasi yang sangat tinggi. Untuk Jakarta dan Tangerah, skema Built Operate Transfer (BOT) digunakan, sementara Propinsi Jawa Timur menggunakan Built Own

Operate Transfer (BOOT). Konsep dasar dari kedua model ini hampir sama: setelah kontrak selesai, seluruh aset dan pengelolaan diserahkan kembali kepada pemerintah daerah.

Karena seluruh risiko dialihkan ke pihak swasta, Pemkab Tangerang cenderung memiliki resiko yang paling rendah. Tarif yang telah disepakati untuk memenuhi resiko tersebut akan sedikit meningkat sebagai kompensasi. Bisnis air bersih sangat menjanjikan, terutama karena pertumbuhan permintaan yang semakin besar di beberapa kantong penting, seperti industri dengan tarif yang paling tinggi, sehingga PT AAT berani mengambil resiko ini yang cukup besar. Di wilayah metropolitan sendiri, resiko yang dihadapi pemerintah sangat beragam, termasuk kemungkinan penurunan nilai uang akibat tarif yang tidak naik, ketidakjelasan pengelolaan mitra swasta, dan investasi jaringan yang kurang efektif. PDAM ini memiliki posisi tawar yang lemah karena terbatas pada kesepakatan yang telah dibuat sebelumnya. Persetujuan dua belah pihak diperlukan untuk memperbaharui kesepakatan. PDAM tidak dapat melakukan penyesuaian karena klausul ini. Pemprov Jatim belum menemukan bahaya ini karena masih dalam proses penyusunan. Namun demikian, beberapa risiko yang mungkin diterima oleh pemprov adalah sebagai berikut: 1) kesalahan off-take, karena terikat pada tingkat pembayaran pada penggunaan minimal, sehingga distribusi harus mampu menyerap kuota debit yang disepakati. Keterbatasan distribusi dapat menyebabkan gagal bayar di bawah batas minimal pembelian swasta. 2) Ketidaksepakatan tarif karena alasan politik dan keterbatasan kemampuan daerah Ini melibatkan Lima Kabupaten Kota dengan pengaturan tarif yang berbeda, yang membuatnya cukup sulit.

Tabel 1.5 Karakteristik PPP di Tiga Wilayah Penelitian

	DKI Jakarta	Pemkab Tangerang	Pemprov Jatim
Durasi	25 (1998-2023)	25 (2009-2034)	25
Skema	BOT	BOT	BOOT
Ranah kerjasama	Konsesi: Air Baku → Produksi (WTP) → Distribusi *user* → *Collecting*/ penagihan	Konsesi: Air Baku → produksi (WTP) → Distribusi → collecting	Pengambilan air baku & distribusi ke Off Take
Resiko Pemerintah	Relatif tinggi, terikat dengan kesepakatan yang melemahkan Pemerintah	Rendah karena ditransfer ke Swasta	NA (masih dalam penyusunan)
Penjaminan	Tanpa penjaminan Pemerintah namun langsung ke Pemprov DKI	Tanpa Penjaminan Pemerintah	Dengan Penjaminan Pemerintah (PT PII & SMI)
Nilai	NA	Rp. 525 Milyar	Rp. 2,2 Triliun
Fokus	NA (penunjukkan langsung)	Kemampuan investasi & akomodasi resiko	VGF terendah sebagai pemenang
Cakupan	5 Kotamadya	5 Kecamatan	5 Kab & Kota

Sumber: Analisa data Primer dan Sekunder.

Selanjutnya, batas kerja samanya adalah hal yang membedakan mereka. Seluruh aset PDAM di Jakarta digunakan oleh mitra swasta, bersama dengan partisipasi swasta, untuk menjalankan konsesi, seperti produksi, distribusi, dan penagihan kepada pelanggan. Meskipun demikian, Pemkab Tangerang meminta mitra swasta untuk menyediakan seluruh dana investasi. Ini menunjukkan bahwa pembiayaan investasi sebesar Rp. 525 Miliar tidak melibatkan modal atau dukungan dari pemerintah kabupaten. Untuk membiayai proyek tersebut, Pemprov Jatim akan menggunakan fasilitas Viability Gap Fund (VGF), yang merupakan fasilitas dari Pemerintah Pusat dan juga merupakan pembiayaan investasi dari swasta. Investasi total akan mencapai 2,2 triliun rupiah.[14] Metode ini akan memilih pemenang dari mitra yang memiliki kapasitas untuk mengajukan VGF paling kecil. Sebagai contoh,

simulasi menunjukkan bahwa pihak swasta A memiliki kemampuan penawaran sebesar Rp. 1,6 Triliun, sementara pihak swasta B memiliki kemampuan sebesar Rp. 1,7 Triliun. Akibatnya, kebutuhan VGF yang paling rendah adalah Rp. 0,5 Triliun. Kegiatan kerja sama hanya akan mencakup pengambilan air baku di Umbulan (Kabupaten Pasuruan) yang kemudian didistribusikan ke off taker, yaitu PDAM di Lima Kabupaten dan Kota. Distribusi air ke pelanggan dilakukan oleh PDAM. Metode ini serupa dengan cara PDAM sebelumnya membeli air curah untuk memenuhi kebutuhan air baku.[15]

Meskipun ada risiko, nampaknya hanya Pemprop Jatim yang memanfaatkan model penjaminan pemerintah melalui PT PII karena nilai investasi yang sangat besar. Sementara itu, dengan risiko dan masalah yang aneh, PAM Jaya tampaknya menerima penjaminan langsung dari Pemprop DKI Jakarta daripada melalui lembaga penjamin. Akibatnya, semakin besar resiko kerugian akan berdampak pada kinerja keuangan daerah untuk mengimbanginya.

5). Capaian Pelaksanaan PPP Air Bersih di Indonesia

Mengingat bahwa PPP di Pemprop Jawa Timur belum direalisasikan dan masih dalam proses penyiapan dokumen, analisis selanjutnya akan berkonsentrasi pada perbandingan antara DKI Jakarta dan Pemkab Tangerang. Dalam hal pencapaian pelaksanaan PPP, nampaknya PPP Pemkab Tangerang memiliki beberapa kelebihan dibandingkan PPP di DKI Jakarta. Ini didasarkan pada target yang akan dicapai berdasarkan kesepakatan dua belah pihak. Kemampuan untuk mencapai tujuan menunjukkan hal ini. Salah satu tujuan tersebut adalah instalasi food grade, yang akan mengirimkan air siap minum ke perpipaan PT AAT di rumah, sesuai dengan peraturan Kemenkes tentang air siap minum. Selain itu, kemampuan untuk melayani setiap pelanggan 24 jam sehari. Ini didukung oleh kemungkinan kehilangan air yang dapat ditekan hingga 5% selama proses pengambilan, produksi, dan distribusi kepada pelanggan.[16] PT AAT menggunakan instalasi dan teknologi modern untuk mengurangi kebocoran dan kehilangan air selama proses produksi dan distribusi. Menggunakan peralatan dan instrumen baru untuk meningkatkan efisiensi dan produksi juga merupakan pilihan lain. Selain itu, PT AAT menggunakan konsultan dengan pengalaman dalam pembuatan WTP dan instalasi jaringan perpipaan. Dengan kata lain, profesionalisme berfungsi sebagai dasar untuk pelaksanaannya. Namun demikian, PT AAT masih mengalami kesulitan dalam menerima debit konsumen, yang masih berada di antara 30 dan 35 persen dari kapasitas debit terpasang. Untuk mencapai target tersebut, pola konsumsi masyarakat dan kurangnya pemahaman tentang semua calon pembeli.

Kondisi di DKI Jakarta berbeda, di mana PPP belum dapat mencapai luaran yang ideal. Misalnya, sistem online yang baru dibangun pada tahun 2010 memiliki proses yang tidak transparan dan investasi baru yang tidak realtif.[4] Selain itu, target dalam kesepakatan untuk konstruksi WTP dan sambungan perpipaan yang baru sangat rendah. Selain itu, karena layanan 24 jam belum lengkap dan kualitas air pelanggan masih relatif buruk, banyak keluhan dari pelanggan. PAM Jaya memiliki posisi tawar yang lemah, yang menghalangi pihak swasta untuk memaksimalkan kinerja mereka. PAM Jaya juga menghadapi risiko shortfall yang tinggi sebagai akibat dari masalah penetapan tarif dan penggunaan IRR yang masih tinggi sebagai akibat dari situasi makro ekonomi tahun 1997.

[4] Indra, P, Bastary. 2011. PPP Policy and Regulation in Indonesia. Jakarta: Ministry of National Development Planning

6). Kendala Pemerintah Daerah Dalam Im- plementasi PPP Air Bersih

Sangat menyedihkan bahwa kolaborasi yang dilakukan justru menyulitkan pemerintah untuk mengatur dan mengelola infrastruktur. Pemerintah seringkali tidak berhati-hati saat memberikan pengelolaan kepada pihak swasta. Misalnya, peran pemerintah kadang-kadang terbatas pada pengawasan dan evaluasi tanpa alat intervensi. Sementara beberapa hal tersebut sangat terikat pada kesepakatan yang telah dibuat, pembaharuan kesepakatan harus dilakukan dengan persetujuan kedua belah pihak. Jika salah satu pihak telah menerima manfaat yang lebih besar dari yang seharusnya, tentu sulit untuk membaharui kesepakatan. Kondisi ini terjadi di PAM Jaya saat ini, di mana beberapa perjanjian justru membatasi peran Pemerintah Daerah.

Tabel 1.6 Capaian PPP di Tiga Wilayah Penelitian

	DKI Jakarta	Pemkab Tangerang	Pemprov Jatim
Target	-Investasi baru (penambahan aset, WTP, sambungan perpipaan, sistem pembayaran online) -Layanan 24 jam -Kualitas produk & delivery -Pengurangan NRW	-Terserapnya debit produksi (cakupan layanan, jumlah pelanggan & tingkat konsumsi) -Instalasi food grade -Siap minum sesuai Permenkes -NRW rendah	-terserapnya debit produksi (4500 l/detik) -Tarif berbeda antar 5 wilayah - Peningkatan kapasitas dan cakupan pelayanan bagi off take.
Realisasi	-Tidak transparan -Investasi relatif sedikit dibandingkan dalam perjanjian, -Sistem online baru dijalankan sejak 2010. -Belum mencapai layanan 24 jam -Tingginya shortfall sehingga menjadi hutang -IRR yang sangat tinggi sehingga menjadi beban bagi PJPK	-Penyerapan debit konsumen 30-35% -Layanan 24 jam -Kualitas air siap minum hingga perpipaan PT AAT sampai dirumah -NRW kurang dari 5 %.	-Hitungan debit masih berubah -Belum tercapai kesepakatan tarif di 5 wilayah -Daerah terbatas mengakomodasi resiko politik

Sumber: Analisa Data Primer

Kesimpulan

Secara umum, penggunaan sumber air bersih yang tidak beracun (PPP) semakin berkembang di In bekerja sama dengan pihak swasta dalam bentuk produsen air bebas (IWP) atau B to B, seperti yang terjadi d PPP di DKI Jakarta memberikan pelajaran penting tentang membangun kerja sama dengan pihak swasta, m memahami isi kontrak, membuat rencana mitigasi, dan membutuhkan dukungan pemerintah melalui penja didasarkan pada fakta bahwa PAM Jaya telah menjadi pionir dalam membangun kolaborasi pemerintah-swa faktor menyebabkan PPP sering gagal.[5] Yang pertama adalah kerangka peraturan yang buruk dan penerapan kegiatan PPP. Kondisi seperti tumpang tindih kebijakan antar jenjang pemerintahan dan sektoral, kontrakdiks hukum yang lemah dapat menyebabkan masalah ini. Kedua adalah strategi dan kapasitas institusional PPP ya dan penerimaan PPP yang tidak realistis; dan keempat, ketidaktepatan dan ketidakseimbangan dalam pembag pelelangan atau pengadaan yang tidak kompetitif, seperti penunjukkan langsung, dan penolakan masyarakat pengguna seringkali tidak ditaksir dengan benar.

Referensi

Alan, J. R. 1999. "Public-Private Partnership: A Review of Literature and Practice". Saksatchewan Institute of Public Policy, Public Policy Paper Number 4.

[5] Cuttaree, Vickram. 2008. *Successes and Failures of PPP Projects*. The World Bank Europe and Central Asia Region: Warsaw.

Bapenas. 2011. PPP Book Bapenas. 2012. PPP Book Bappenas. 2010. PPP Book

Chau, David. 2006. *Three PPP Success Stories in Water and Waste Water Works in Canada*. Presentation Handout

Cuttaree, Vickram. 2008. *Successes and Failures of PPP Projects*. The World Bank Europe and Central Asia Region: Warsaw

Dailami dan Klein. 1997. *PPP Development in Infrastructure Sectors*

Denormandie, Cecile. 2011. *Public Private Partnership for Urban Water Utilities: The Senegalese Experience*

Dinas Cipta Karya. 2011. *Statistik Air* Bersih *Indonesia* Hahm, J. 2008. *Regulation and Institutions for PPP*. Honduras: World Bank Institute.

Hamilton, Geoffrey. 2011. *Public Private Partnership in water-models for low and middle income countries?*

Indra, P, Bastary. 2011. PPP Policy and Regulation in Indonesia. Jakarta: Ministry of National Development Planning.

Kementerian PU-BPPSPAM. 2013. Restrukturisasi PDAM di Indonesia Majalah Sustaining Partnership

(KPS). 2011. *Edisi Khusus Air Bersih.* Edisi September Majalah Sustaining Partnership (KPS)., 2011. *Edisi Penyediaan Air Bersih*, edisi September

Perad, Edouard. 2006. *Private Sector Participation and Regulatory Reform in Urban Water Supply: the Middle East and north African experience*

Peraturan Pemerintah Nomor 16. 2015

Riberio, Karisa and Dants, Andre. 2009. Public- Private Partnership Initiatives Around the World: Learning From The Experience. Diakses melalui http://ir.canterbury.ac.nz/bitstream/10092/211/1 pada 30 September 2011.

Rostiyanti, S.F and Tamin, R.Z. 2010. "Identification of Challenges in Public Private Partnership

Implementation for Indonesian Toll Road". Proceedings of the First Makassar International Conference on Civil Engineering, March 9-10.

Schneider, Michael and Davis, Jonathon. 2010. Public Private Partnership in Public Transportation: Policies and Principles for The Transit Industry.

Wibowo, Andreas dan Mohamed, Sherif. 2008. *Perceived Risk Allocation in Public-Private-Partnered (PPP) Water Supply Project in Indonesia*. International Conference on Construction in Developing Countries, Karachi, August 4^{th} – 5^{th}: Pakistan

World Bank Institute. 2010. Focus on Public- Private Partnerships.

Zhoung, Lijin; Mol, P.J. Arthur and Fu, Tao. 2008. *Public-Private Partnership in China's Urban Water*

Sector. Journal of Environmental Management Vol 41, Page 863-877