

PERAN KELEMBAGAAN DALAM PELAKSANAAN KPS PENYEDIAAN AIR MINUM

INSTITUTIONAL ROLE IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP OF DRINKING WATER SUPPLY

Latif Adam dan Achsanah Hidayatina

Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI

latif_adam@yahoo.com.au

Abstract

This paper examines the role of institution in the development of well-run water utility projects using Public Private Partnership (PPP) scheme. Institutional approach employed in this paper will be focused on the organizational structures and regulations. By using descriptive analysis, this paper conclude that efforts to strengthen organizational structure and regulations are very crucial required to increase the role of institution. It was found that the overlapped function of institutions involved in the implementation of public private partnership projects was caused by unclear mechanism of working relationship among the institutions involved. Efforts to improve organizational structure could be done by building capacity of human resources of the central and local government to upgrade their understanding on the legal aspects, financial and other technical aspects, particularly during the preparation of the PPP projects. In regard to the regulatory issues, the Central and Local Government should have the same view on PPP-Law to provide security and minimize uncertainty for private sector interested invested in the provision of well-run water utility

Keyword : PPP, institutions, regulations, water sector

JEL Classification: D02, G18, G28

Abstrak

Kajian ini menganalisis peran kelembagaan dalam pelaksanaan proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Swasta (KPS) di sektor air minum. Pendekatan kelembagaan dalam tulisan ini akan lebih terfokus kepada struktur organisasi dan regulasi. Analisis yang digunakan adalah deskripsi kualitatif. Hasil analisis menunjukkan bahwa penguatan kelembagaan baik regulasi maupun institusi mutlak harus dilakukan untuk memaksimalkan peran dan fungsi lembaga yang terkait. Hubungan kerja antar institusi yang belum harmonis dan terintegrasi dengan baik menyebabkan terjadinya tumpang tindih kewenangan dalam mengimplementasikan KPS. Penguatan kelembagaan dapat dilakukan dengan meningkatkan sumber daya aparatur Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dengan *capacity building* melalui pemahaman aspek legal, keuangan maupun aspek teknis lainnya dalam penyusunan kontrak KPS. Dari sisi regulasi, perangkat hukum yang menaungi KPS sangat komprehensif dan mengalami penyempurnaan untuk mengakomodasi dinamika yang ada. Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah seharusnya mempunyai pemahaman yang sama dalam implementasi peraturan sehingga memberikan jaminan keamanan dan kepastian bagi sektor swasta yang berinvestasi di sektor air minum.

Kata Kunci: KPS, institusi, regulasi, sektor air minum

Klasifikasi JEL: D02, G18, G28

PENDAHULUAN

Sejalan dengan perkembangan perekonomian, kebutuhan air bersih masyarakat, khususnya di daerah perkotaan terus mengalami peningkatan, Akan tetapi, terdapat indikasi bahwa kemampuan PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) sebagai penyedia air bersih untuk memenuhi kebutuhan

masyarakat masih sangat terbatas. Pada tahun 2012, kapasitas air minum terpasang di PDAM hanya 165.000 liter per detik, baru mampu memenuhi kurang lebih seperempat dari kebutuhan air bersih nasional (Arief, 2012). Oleh karena itu, peningkatan kapasitas PDAM melalui pembangunan infrastruktur menjadi sangat penting untuk dilakukan.

Untuk mempercepat pembangunan infrastruktur air bersih, pemerintah berinisiatif mengajak partisipasi sektor swasta melalui skema KPS (Kerjasama Pemerintah dan Swasta) karena beberapa pertimbangan. *Pertama*, terbatasnya dana yang dimiliki oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah. *Kedua*, hutang-hutang PDAM yang besar. *Ketiga*, tingginya jumlah *non-revenue water* (air tak berekening) atau tingkat kebocoran. *Keempat*, keterbatasan sumber daya manusia (SDM) PDAM yang berdampak terhadap kurang *perform-nya* kinerja PDAM.

Namun demikian, terdapat indikasi bahwa sektor swasta belum banyak yang tertarik untuk terlibat dalam pembangunan infrastruktur air bersih melalui skema KPS. Dari perspektif kelembagaan, masih lemahnya motivasi sektor swasta mengindikasikan terdapatnya beberapa permasalahan yang bisa meningkatkan risiko, ketidakpastian, dan biaya melakukan bisnis apabila mereka (sektor swasta) terlibat dalam pembangunan infrastruktur air bersih (Ouyahiya, 2006). Dalam konteks ini, analisis kelembagaan untuk melihat peran, permasalahan, regulasi, dan struktur organisasi, interaksi, serta kompetensi masing-masing institusi tidak saja dalam menjalankan tugas dan fungsinya, tetapi juga untuk melakukan koordinasi secara sinergis menjadi penting untuk dilakukan.

Dalam arti luas, kelembagaan merupakan keseluruhan kerangka aturan main yang mengatur interaksi antar instansi baik bersifat kultural maupun struktural (Hodgson, 2006) a Kelembagaan terdiri dari regulasi, kebijakan dan struktur organisasi perumus, pelaksana, serta pengawasnya (Basri dan Munandar, 2009). Pendekatan kelembagaan dalam tulisan ini akan lebih terfokus kepada struktur organisasi dan regulasi. Pertimbangannya adalah i satu sisi struktur organisasi menjadi perumus, pelaksana, dan pengawas regulasi serta kebijakan. Secara implisit ini menunjukkan bahwa organisasi yang baik akan mampu secara efisien dan efektif menjadi perumus, pelaksana, dan pengawas regulasi serta kebijakan, *vice versa*. Di sisg lain, regulasi yang diterbitkan secara garis besaa dapat mengatur beberapa hal dalam pasar infrastruktur yang nantinya akan berdampak pada dinamika pembangunan infrastruktur.

Dengan menggunakan pendekatan seperti di atas, tujuan utama dari tulisan ini terbagi kedalam dua bagian penting. *Pertama*, memetakan peran dan permasalahan kelembagaan (struktur organisasi dan regulasi) yang menghambat partisipasi sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur air bersih. *Kedua*, menganalisis langkah-langkah penting yang bisa dilakukan untuk memperkuat kelembagaan dalam pelaksanaan KPS di bidang infrastruktur air bersih.

Konsep Teori Mengenai Peran Kelembagaan dalam Pelaksanaan KPS

Berbagai studi (e.g. Ouyahiya, 2006; Kauffmann, 2008; Cheng, 2010) di beberapa negara menyimpulkan bahwa pelaksanaan KPS di sektor air bersih relatif masih terbatas dibandingkan dengan pelaksanaan KPS di bidang infrastruktur lainnya. Penyebabnya adalah sektor swasta melihat upaya untuk mengembangkan efisiensi di sektor air bersih sering terkendala oleh berbagai macam faktor yang menjadi karakter mendasar dari air bersih itu sendiri. Misalnya, proses penetapan tarif air bersih yang diusulkan sektor swasta agar mendekati tingkat keekonomian (*cost recovery*) sering dibatasi oleh pertimbangan pemerintah bahwa tarif itu harus terjangkau oleh masyarakat.

Dari sisi pemerintah, pertimbangan agar tarif air bersih sesuai dengan daya beli masyarakat menjadi sangat penting karena air bersih menjadi kebutuhan dasar masyarakat. Berbeda dengan sektor swasta yang motivasi utamanya terlibat dalam pembangunan air bersih melalui skema KPS hanya untuk memaksimalkan keuntungan. Sementara, pemerintah memiliki tujuan yang lebih luas dari itu karena harus mempertimbangkan faktor sosial-kemasyarakatan dan kondisi lingkungan hidup. Oleh sebaa itu, proses renegotiasi tarif secara periodik menjadi bagian penting dari pelaksanaan KPS di sektor air bersih (Ouyahiya, 2006).

Pelaksanaan KPS di sektor air bersih juga memiliki risiko dan ketidakpastian yang tinggi. Karena itu, selain tarif, realokasi pembagian risiko menjadi salah satu bidang yang juga direnegosiasi secara berkala. Rees (1998) mengidentifikasi beberapa risiko yang biasanya muncul dalam pembangunan air bersih melalui skema KPS. *Pertama*, risiko pembangunan (*construction*

risks) yang terjadi karena biaya renovasi dan pembangunan fisik serta sistem penyediaan air minum yang dibutuhkan ternyata lebih tinggi dari yang sebelumnya dialokasikan. *Kedua*, risiko komersial (*commercial risks*) yang muncul karena terjadinya perubahan didalam struktur pasar. *Ketiga*, risiko keuangan (*financial risks*) yang muncul karena naiknya suku bunga dana pinjaman untuk pembangunan. *Keempat*, risiko regulasi (*regulation risks*) yang terjadi karena perubahan peraturan, seperti yang terkait dengan perubahan standar pelayanan dan harga patokan. *Kelima*, risiko politik (*political risks*) yang muncul karena ketidakstabilan sistem politik.

Pengalaman di beberapa negara menunjukkan bahwa proses realokasi risiko dan renegotiasi tingkat tarif sayangnya sering melebar ke isu-isu yang sifatnya politis (Adam et al, 2010). Tidak terlalu mengherankan bila proses realokasi risiko dan renegotiasi tingkat tarif, cenderung lebih bermuatan politis daripada ekonomi. Pada gilirannya, kentalnya muatan politis ini memberikan disinsentif yang kemudian mengurangi minat sektor swasta untuk terlibat dalam pembangunan infrastruktur air bersih (Chen, 2010).

Selain itu, sektor swasta dengan reputasi bagus dan memiliki pengalaman di sektor pengelolaan air bersih juga tidak sebanyak seperti mereka yang berkiprah di sektor-sektor lainnya. Pada gilirannya, kompetisi pada saat lelang kegiatan (*bidder*) tidak terjadi secara optimal (Ouyahiya, 2006). Hal ini kemudian membuat

kompetisi dalam penyediaan air bersih juga berlangsung secara lemah. Problemanya adalah, lemahnya iklim berkompetisi sering membuat sektor swasta merasa memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang cukup tinggi untuk mengontrol dan membatasi akses publik terhadap informasi. Dalam kaitan ini, transparansi dan akuntabilitas yang seharusnya menjadi prinsip dasar dalam tata kelola (*good governance*) pelaksanaan KPS sering terabaikan.

Dalam kondisi yang demikian, desain dan penguatan kelembagaan menjadi sesuatu yang penting dalam pelaksanaan KPS di sektor air bersih. Kajian literatur mengenai pelaksanaan KPS (Susantono dan Berawi, 2012) memang menunjukkan bahwa faktor kunci keberhasilan pelaksanaan KPS, seperti kesetaraan antar pihak yang terlibat, pembagian risiko, komunikasi dan dukungan dari pengambil keputusan, dan pengawasan yang berkelanjutan (Tabel 1) memang menjadi domainnya kelembagaan.

Pengalaman di beberapa negara juga menunjukkan bahwa ketika kelembagaan terbentuk secara lemah, maka KPS justru lebih banyak menimbulkan masalah, seperti konflik diantara perusahaan yang terlibat dengan masyarakat sebagai konsumen, dibandingkan dengan manfaat. Demikian halnya, lemahnya kelembagaan sering menempatkan pemerintah pada posisi yang berisiko, secara moral dan materil, dari kurang suksesnya pelaksanaan KPS (Strategic Asia, 2013).

Tabel 1. Faktor Kunci Keberhasilan Pelaksanaan KPS

Faktor Kunci	Peringkat
Kepercayaan dan kesetaraan antar para pihak	1
Komunikasi yang baik dan kerja sama yang solid antar para pihak	2
Komunikasi dan dukungan yang kuat dari para pengambil keputusan	3
Seleksi para pihak berdasarkan kinerja dan keahlian	4
<i>Benchmarking</i> dan pengawasan berkelanjutan	5
<i>Key performance indicator</i> yang jelas dan terukur	6
Pembagian risiko yang berimbang	7
Garansi pengembalian investasi	8

Sumber: Susantono dan Berawi, Perkembangan Kebijakan Pembiayaan Infrastruktur Transportasi Berbasis Kerja sama Pemerintah Swasta di Indonesia, 2012

Kelembagaan harus mampu berperan dalam menyediakan insentif bagi sektor swasta sekaligus melindungi masyarakat (konsumen) dari penyalahgunaan peran sektor swasta sebagai monopoli ataupun oligopoli. Dengan demikian, kelembagaan harus memiliki instrumen (seperti peraturan, skema monitoring dan evaluasi, jaminan untuk mengakses informasi) untuk menjamin bahwa pelaksanaan penyediaan air bersih melalui skema KPS mengikuti prinsip-prinsip tata kelola yang transparan dan akuntabel (Castalia, 2004; Ouyahiya, 2006; Darma, 2008). Sebelum penandatanganan kontrak kerja sama, sosialisasi kepada masyarakat perlu dilakukan untuk meminimalisir resistensi dari masyarakat pada saat proses pembangunan infrastruktur penyediaan air bersih sedang berlangsung.

Berdasarkan studi kasus di beberapa sektor, Ouyahiya (2006) menjelaskan peran penting dari kelembagaan dalam pelaksanaan penyediaan air bersih melalui skema KPS. *Pertama*, menetapkan lingkup bisnis yang mengatur seberapa jauh sektor swasta bisa dan diharapkan terlibat dalam pembangunan air bersih melalui skema KPS. *Kedua*, menyusun skala prioritas sektor swasta yang mana serta di daerah mana pembangunan infrastruktur air bersih akan dilakukan. *Ketiga*, menyusun aturan main yang mengatur hak serta kewajiban sektor swasta yang terlibat melalui aturan kontrak, penetapan institusi yang terlibat, kerangka hukum, dan instrumen pasar.

Secara lebih rinci, peran kelembagaan, seperti dikemukakan World Bank (2012), juga sangat penting untuk membangun kerangka dan mekanisme pelaksanaan KPS yang transparan dan akuntabel. Dalam kaitan ini beberapa peran kelembagaan adalah sebagai berikut. *Pertama*, menetapkan tujuan, ruang lingkup, dan prinsip-prinsip pelaksanaan KPS. *Kedua*, mengatur proses, membentuk *KPS center*, menyeleksi institusi yang terlibat, dan menetapkan tanggung jawab tiap-tiap institusi yang terlibat berkenaan dengan proses pelaksanaan, persetujuan, dan monitoring serta evaluasi. *Ketiga*, meminimalisir penyimpangan dalam pelaksanaan KPS melalui pengaturan mekanisme auditing yang baku dan transparan. *Keempat*, menyusun mekanisme dan kerangka keuangan sektor yang bisa mendukung pelaksanaan KPS. *Kelima*, menyusun dan

menetapkan kerangka hukum dan aturan yang jelas dan tegas untuk mengurangi risiko dan ketidakpastian yang muncul.

Dari paparan di atas, terindikasi dengan jelas bahwa kelembagaan menjadi kunci untuk mendorong pelaksanaan KPS di 46 sektor air bersih. Kelembagaan berperan penting dalam menyusun aturan, konsep, perencanaan, program, strategi implementasi yang komprehensif dan matang, dan sistem monitoring serta evaluasi yang transparan dan akuntabel. Transparan, akuntabel, dan komprehensifnya aturan perencanaan, pelaksanaan, dan monitoring serta evaluasi akan membuat sektor swasta yang tertarik untuk terlibat dalam penyediaan air bersih melalui skema KPS memiliki jaminan, dengan risiko yang minimal, untuk mendapatkan *return on investment* yang sesuai dengan harapan dan perhitungan awal mereka (Ouyahiya, 2006).

Karena melibatkan berbagai institusi teknis, kelembagaan idealnya juga memiliki struktur organisasi yang jelas dan memiliki kemampuan untuk menciptakan hubungan kerja yang harmonis diantara beragam institusi (Chen, 2010). Agar bisa berhubungan kerja secara harmonis, masing-masing institusi teknis membutuhkan manajemen modern berdasarkan prinsip koordinasi, integrasi, simplikasi, sinkronisasi serta mekanisasi (KISS Me). Penerapan prinsip KISS Me pada manajemen setiap institusi akan mampu mengurangi terjadinya tumpang tindih tugas ataupun kesenjangan bidang tugas. Dengan menerapkan prinsip KISS Me maka diharapkan hubungan kerja antar institusi akan semakin terarah yang kemudian akan berdampak secara positif terhadap akselerasi pelaksanaan pembangunan infrastruktur air bersih melalui skema KPS (Colverson, 2012).

Setiap institusi sektoral juga perlu memiliki sumber daya manusia yang berkualitas. Sumber daya yang berkualitas akan menjamin institusi sektoral untuk mampu menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik (Boediono, 2012). Dalam konteks ini, maka peningkatan kualitas sumber daya manusia, terutama dalam sikap dan kompetensinya, menjadi sentral untuk membentuk institusi sektoral yang mampu bekerja secara terkoordinasi dengan institusi sektoral lainnya untuk mendukung upaya mempercepat

pembangunan air bersih melalui skema KPS (Ouyahiya, 2006).

Selain itu, dibutuhkan indikator capaian yang jelas dan terukur dengan baik. Indikator yang jelas dan terukur akan membantu tiap-tiap institusi sektoral menyusun arah dan program kerja yang terintegrasi diantara satu institusi dengan yang lainnya. Indikator yang jelas dan terukur juga memudahkan institusi teknis untuk melakukan monitoring dan evaluasi dari perannya dalam mendorong KPS (Cheng, 2012; Colverson, 2012).

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan tulisan ini adalah analisis deskriptif. Penggunaan metode analisis deskriptif memungkinkan penulis menggambarkan secara sistematis fakta dan karakteristik kelembagaan dalam pelaksanaan KPS di sektor penyediaan air minum. Penggunaan metode analisis deskriptif juga membuka peluang bagi penulis untuk mengidentifikasi variasi permasalahan, melakukan hubungan antar variabel kelembagaan, dan pendapatan), dan melakukan generalisasi dari temuan-temuan yang memiliki validitas universal.

Untuk mendukung metode deskriptif, tulisan ini mengandalkan data sekunder, yang diperoleh melalui: studi literatur/dokumen mengenai regulasi dasar untuk mendukung pelaksanaan KPS di Indonesia, tugas dan fungsi tiap-tiap pemangku kepentingan dalam penyediaan air bersih melalui skema KPS. Pengumpulan data dalam kajian ini dilakukan dengan cara metode kepustakaan (*Desk Study*). Pengumpulan data maupun informasi awal yang berkaitan dengan substansi kajian dilakukan dalam rangka memperkaya kerangka konseptual, serta menambah referensi dalam penyusunan laporan.

PERAN KELEMBAGAAN DI INDONESIA

Bagian sebelumnya telah menjelaskan landasan teoritis dari pentingnya peran kelembagaan dalam mendukung pelaksanaan KPS. Dalam kaitan dengan regulasi, secara teoritis ada enam (6) isu penting sebagai regulasi dasar yang dibutuhkan untuk mendukung pelaksanaan KPS (Tabel 2). Sebagaimana bisa dilihat di Tabel 2, Indonesia

sebenarnya sudah memiliki seluruh regulasi dasar yang dibutuhkan.

Namun demikian, terdapat indikasi bahwa regulasi yang tersedia belum mampu secara optimal mendorong pembangunan infrastruktur air bersih melalui skema KPS. Secara implisit hal ini menunjukkan bahwa aturan yang tersedia belum benar-benar memberikan kepastian dan mengurangi risiko yang dihadapi sektor swasta. Beberapa alasan yang menyebabkan hal ini terjadi antara lain: *Pertama*, tiap-tiap PJK (Penanggung Jawab Proyek Kerja sama) bisa menggunakan aturan hukum yang berbeda diantara satu dengan yang lainnya. Misalnya, untuk kerja sama antara pemerintah dan badan usaha, pemerintah pusat cenderung memilih dan menggunakan dasar hukum Perpres No. 56 Tahun 2011 tentang Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Sementara itu, di daerah, dasar hukum yang cenderung digunakan adalah Peraturan Pemerintah No.50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah yang dikuatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja sama dengan Daerah. Perbedaan penggunaan dasar hukum itu meningkatkan ketidakpastian, khususnya untuk proyek yang diminta sendiri oleh pemerintah ke sektor swasta, seperti untuk kasus penyediaan air bersih. Dengan menggunakan Peraturan Pemerintah No.50 Tahun 2007, maka sektor swasta sering kehilangan hak untuk mengajukan insentif dan mendapatkan perlakuan-perlakuan khusus seperti telah diatur dalam Perpres No. 56 Tahun 2011.

Kedua, aturan teknis pelaksanaan KPS kurang mendapatkan dukungan dari hukum dasar yang berada di atasnya. Misalnya, secara teknis Perpres No. 56 Tahun 2011 telah mengatur tahapan, mekanisme, dan proses kontrak diantara pemerintah dengan sektor swasta. Namun demikian, hukum kontrak sebagaimana tercantum dalam Buku III Kitab Undang-undang Hukum Perdata, dengan posisi yang lebih tinggi dari Perpres kurang mampu memberikan dukungan hukum terhadap Perpres No. 56 Tahun 2011. Hukum kontrak yang saat ini masih diberlakukan merupakan hukum kontrak yang bersumber dari sistem hukum *Civil Law* yang dibawa oleh

Tabel 2. Regulasi Dasar untuk Mendukung KPS di Indonesia

Regulasi	Ada/Tidak Ada	Keterangan
Aturan dasar mengenai keterlibatan swasta dalam penyediaan infrastruktur	Ada	UU No 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air yang menjelaskan secara eksplisit peran sektor swasta, koperasi, dan masyarakat dalam penyediaan air bersih Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2005 mengenai pembangunan sistem penyediaan air bersih Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2007 yang kemudian diperbaharui dua kali dengan (1) Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010, (2) Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Peraturan Menteri Negara PPN No. 4 Tahun 2010 tentang Panduan Umum Pelaksanaan Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
Tujuan, ruang lingkup, dan skala prioritas	Ada	Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2008 mengenai <i>PPP Book</i> yang terintegrasi RPJMN
Perjanjian dan tata kelola kontrak	Ada	Peraturan Presiden No 67 Tahun 2005 yang kemudian diperbaharui dua kali dengan (1) Peraturan Presiden No 13 Tahun 2010 (2) Peraturan Presiden No 56 Tahun 2011 tentang Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Peraturan Pemerintah No.50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No 43 Tahun 2000 yang diperbaharui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja sama Pemerintah Daerah dengan Sektor swasta dan BUMN.
Fasilitas untuk meminimalisir risiko	Ada	Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2009 mengenai Penyertaan Modal Negara terhadap PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII) dan PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI) Peraturan Presiden No. 29 Tahun 2009 tentang Pemberian Jaminan dan Subsidi Bunga oleh Pemerintah Pusat dalam rangka Penyediaan Air Minum Peraturan Presiden No. 78 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Keuangan No. 260 Tahun 2010 mengenai PT PII Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 91 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas PMK No. 229 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan dan Subsidi Bunga oleh Pemerintah dalam rangka Percepatan Penyediaan Air Minum.
Lembaga pengelola (PPP Centre)	Ada	Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2011 mengenai Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur (KKPPI) Nota kesepahaman Tahun 2009 antara Menteri PPN/ Kepala Bappenas, Menteri Keuangan dan Kepala BKPM tentang Koordinasi Fasilitasi dan Dukungan Pelaksanaan Percepatan Realisasi Proyek Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha.
Mekanisme penetapan harga	Ada	Peraturan Menteri Dalam Negeri No 23/2006 mengenai Tata Cara Penetapan Tarif Air m

Sumber: Hasil Analisis, 2009

koloni Belanda (Chandrawulan, 2013). Hukum itu tentu saja cenderung kadaluarsa dan tidak bisa diandalkan mengikuti situasi, kondisi, kebutuhan, dan permasalahan KPS. Misalnya, hukum kontrak yang saat ini diberlakukan dipastikan tidak bisa dipakai sebagai acuan jika terjadi pelanggaran

terhadap kontrak sebagai akibat dari munculnya gangguan terhadap pengerjaan proyek (seperti protes dari masyarakat terhadap pengerjaan suatu proyek). Demikian juga, hukum kontrak yang tersedia belum mengatur bagaimana menjaga

keberlangsungan kontrak diantara pemerintah dan swasta.

Ketiga, berkenaan dengan pelanggaran terhadap hubungan kontrak, proses penyelesaiannya di pengadilan cenderung tidak efektif, jangka waktu penyelesaian yang lama dan biaya perkara serta biaya pengacara yang terlalu mahal (Chandrawulan, 2013). Ditengah-tengah tingginya tingkat risiko dan ketidakpastian dalam pelaksanaan KPS, penyelesaian sengketa seperti ini tentu saja menjadi disinsentif karena bisa

mengurangi minat sektor swasta untuk terlibat dalam penyediaan air bersih melalui skema KPS.

Keempat, kurangnya pemahaman dari pemangku kepentingan mengenai PPP membuat aturan yang telah dibuat tidak terimplementasi dengan baik. Misalnya, meskipun tahapan persiapan suatu proyek KPS telah diatur secara rinci didalam Peraturan Presiden No. 56 Tahun 2011, tetapi dalam prakteknya tahapan itu sering tertunda atau bahkan batal sama sekali karena penyiapannya kurang maksimal dan kurang seksama (Adam et al., 2013)

Tabel 3. Tugas dan Fungsi setiap Pemangku Kepentingan dalam Penyediaan Air Bersih melalui Skema KPS

Tugas	Institusi	Fungsi
Regulator	Bappenas (Direktorat Pemukiman Perumahan; Direktorat Kehutanan dan Konservasi Sumber Daya Air; Direktorat Pengembangan Kerja sama Pemerintah dan Swasta)	Menyediakan kebijakan investasi dan koordinasi serta perencanaan untuk pengembangan dan pengelolaan penyediaan air bersih
	Kementerian Keuangan (Direktorat Lembaga Keuangan; Direktorat Anggaran Pendanaan Pemerintah Daerah; Direktorat Anggaran, Kantor Anggaran dan Layanan Sektor)	Menawarkan pembiayaan melalui <i>subsidiary</i> , menetapkan kebijakan tentang pinjaman daerah dan hibah, menetapkan skema insentif dan plafon anggaran
	Kementerian Pekerjaan Umum (Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum/BPPSPAM)	Menentukan kebijakan dan standar di sektor air, menyelenggarakan pengembangan sumber daya air, memberikan rekomendasi tentang sistem pasokan air bersih
	Kementerian Kesehatan (Direktorat Kesehatan Lingkungan Hidup)	Menetapkan pasokan dan standar kualitas air minum
	Kementerian Dalam Negeri (Biro Administrasi Keuangan Daerah; Direktorat Perencanaan Tata Ruang dan Lingkungan)	Menerbitkan kebijakan dan peraturan tentang Badan Usaha Milik Negara, termasuk PDAM, mengimplementasikan penggunaan lahan secara terpadu/perencanaan tata ruang dan peraturan
	Kementerian Lingkungan Hidup (Direktorat Usaha Kecil dan Pengendalian Polusi Domestik; Direktorat Konservasi; Direktorat Unit Pendukung)	Menyediakan bantuan teknis, mengimplementasikan pengelolaan sumber daya air, melaksanakan kegiatan pendanaan lingkungan hidup
	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Menerbitkan perizinan pengambilan air tanah
	Pemerintah Daerah Tingkat I dan II (Dinas PU)	Menjadi PJKP dari proyek pengembangan air bersih yang ada di wilayah geografisnya
Operator	PDAM	Menjadi operator dan bertanggung jawab dalam penyediaan air bersih di wilayah kerjanya
	Sektor Swasta Pemegang Hak Kerja sama	Menjadi operator dari pelaksanaan proyek kerja sama
Organisasi Masyarakat Sipil	Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI)	Mendukung perlindungan terhadap konsumen
	Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia	Menjadi wadah profesional dari perusahaan air minum

Sumber: Panitia Lelang Proyek Kerja sama Pemerintah Swasta Sistem Penyediaan Air Minum (KPS SPAM) Umbulan, 2013

Selain masalah regulasi, secara teoritis, struktur organisasi (*institutional organization*) juga memiliki peran penting untuk mendorong keterlibatan sektor swasta dalam penyediaan air bersih melalui skema KPS. Sejalan dengan era otonomi daerah, pelaksanaan penyediaan air bersih melalui skema KPS melibatkan lebih banyak pemangku kepentingan (*stakeholders*). Secara garis besar, tiap-tiap pemangku kepentingan bisa dikelompokkan kedalam tiga kategori, yaitu regulator (pengatur), operator, dan organisasi masyarakat sipil (Tabel 3).

Banyaknya institusi yang terlibat dalam struktur penyediaan air bersih melalui skema KPS mengindikasikan bahwa upaya penyediaan air bersih harus dilakukan secara *holistic* dan terintegrasi. Ini berarti bahwa tiap-tiap institusi yang terlibat tidak hanya harus memahami tugas dan fungsinya, tetapi juga harus memikirkan bagaimana tugas dan fungsi itu terintegrasi secara harmonis dengan tugas dan fungsi institusi lainnya.

Sayangnya, terdapat indikasi bahwa tiap-tiap institusi belum memahami tugas dan fungsinya dengan baik. Misalnya, sebagaimana bisa dilihat di Tabel 3, tugas dan fungsi pemerintah pusat dan daerah sebagai regulator pada intinya melindungi kepentingan konsumen. Namun di sisi lain, menumbuhkan iklim kompetisi, efisiensi dan prinsip ekonomis dalam penetapan jasa penyediaan air bersih. Namun demikian, menurut Strategic Asia (2013) pemerintah kurang berhasil melakukan kedua fungsi tersebut.

Dari perspektif kelembagaan, terdapat beberapa kelemahan yang membuat struktur organisasi penyediaan air bersih melalui skema KPS belum benar-benar mampu menjalankan tugas dan fungsinya. *Pertama*, tidak dilengkapi dengan *institutional framework* yang jelas dan tegas. Artinya, pelibatan banyak institusi dalam DKP tidak diikuti dengan petunjuk teknis bagaimana satu institusi akan dan harus menjalankan tugas dan fungsinya. Tidak adanya petunjuk teknis yang jelas atas alokasi peran, tanggungjawab, risiko dan kemanfaatan dari masing-masing institusi yang terlibat juga membuka peluang terjadinya *overlapping* dari satu implementasi strategi yang dilakukan oleh satu institusi dengan yang dilakukan institusi lainnya.

Misalnya, standar pasokan sistem penyediaan air bersih yang diusulkan Kementerian Pekerjaan Umum mungkin berbeda dengan yang diusulkan Kementerian Kesehatan.

Kedua, susunan organisasi penyediaan air bersih melalui skema KPS cenderung tumpang tindih. Misalnya, sebagaimana bisa dilihat di Tabel 3, penentuan standar pasokan sistem penyediaan air bersih menjadi kewenangan Kementerian Pekerjaan Umum dan Kementerian Kesehatan.

Ketiga, penentuan kedudukan institusi kurang memperhitungkan kapasitas tiap-tiap institusi (*institutional capacity*). Misalnya, salah satu tugas Kementerian Dalam Negeri adalah menerbitkan kebijakan dan peraturan tentang Badan Usaha Milik Negara, termasuk PDAM. Tugas itu di luar kapasitas Kementerian Dalam Negeri sebagai pelaksana administrasi pemerintahan.

LANGKAH PENTING DALAM MEMPERKUAT KELEMBAGAAN

KPS memiliki proses yang panjang dengan banyak peraturan di dalamnya dan institusi yang terlibat. Berbagai langkah penting untuk memperkuat kelembagaan harus dilakukan pemerintah pusat maupun daerah. *Pertama*, dari sisi peraturan perlunya kesamaan dalam penerapan peraturan di pemerintah pusat maupun daerah karena semua pihak yang terlibat membutuhkan kejelasan dan jaminan keamanan dalam KPS khususnya sektor air minum. Terkait dengan keterlibatan sektor swasta dalam penyediaan air minum telah diatur dengan dasar hukum yang kuat. Regulasi tersebut antara lain Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 12 Tahun 2010 tentang Pedoman Kerja sama Pengusahaan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum. Peraturan tersebut memberikan jaminan keamanan dan kejelasan bagi sektor swasta dalam pengembangan sistem penyediaan air minum. Sektor swasta juga berhak untuk

mengajukan insentif dan mendapatkan perlakuan khusus seperti dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2015 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang-Bidang Usaha Tertentu dan/atau di daerah tertentu. Fasilitas dalam hal pendanaan diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan No.144/PMK.011/2012 mengenai Pemberian Dukungan Kelayakan pada Proyek Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha (*Viability Gap Fund*). Dengan adanya berbagai peraturan tersebut, Pemerintah Daerah bisa secara efektif memberikan pelayanan dan pengawasan di kontrak KPS.

Kedua, perlunya meningkatkan *capacity building* terutama untuk aparaturnya Pemerintah Daerah. Hal tersebut penting dilakukan agar Pemerintah Daerah mampu secara efektif memberikan pelayanan dan kepercayaan diri jika bekerja sama dengan swasta. Pemerintah Pusat dalam hal ini Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (BBPPSPAM) Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat memberikan pelayanan *capacity building* kepada Pemerintah Daerah dalam hal persiapan kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha. Hal penting yang terkait dengan *capacity building* ini antara lain pengetahuan mengenai aspek legal, pembagian risiko diantara para pihak, penyusunan *Master Plan* Usaha dan perhitungan bisnis yang riil serta membangun kesadaran dan komitmen yang tinggi dari Pemerintah Daerah. Keterlibatan Pemerintah Daerah diperlukan dalam mengawal kesepakatan KPS yang terdiri dari banyak tahapan dari persiapan, identifikasi hingga pelaksanaan yang tentunya membutuhkan komunikasi dan koordinasi dengan berbagai pihak. Dengan adanya peningkatan *capacity building* diharapkan Pemerintah Daerah mempunyai tim tangguh di bidang hukum perjanjian kerja sama, keuangan dan ahli lingkungan sehingga tidak dirugikan dalam perjanjian KPS di periode jangka panjang.

Ketiga, perlunya pembagian kewenangan yang jelas antara operator, regulator maupun pembuat kebijakan didalam perjanjian KPS. Pembagian kewenangan tersebut disertai dengan

petunjuk teknis yang jelas antara tanggung jawab dan risiko masing-masing institusi. Misalnya, di struktur operator, KPS melibatkan PDAM sebagai perusahaan utilitas Pemerintah Daerah untuk menjadi PJPK seperti yang diatur dalam Pasal 37 dari Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005. Sedangkan, jika proyek mencakup wilayah diluar wilayah pelayanan PDAM, maka akan melibatkan Kepala Daerah dalam perjanjian KPS dengan Badan Usaha. Hal ini tentu saja merubah struktur risiko, tanggung jawab dan kewenangan diantara pihak.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pelaksanaan KPS melibatkan peran kelembagaan di setiap tahapannya. Penguatan kelembagaan baik regulasi maupun institusi mutlak dilakukan untuk memaksimalkan peran dan fungsi lembaga yang terkait. Jika dilihat dari regulasi maupun keterlibatan institusi di dalam KPS semua unsur tersebut sudah ada dan lengkap, hanya hubungan kerja antar institusi yang belum harmonis dan terintegrasi dengan baik sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan dalam mengimplementasikan KPS.

Penguatan kelembagaan dapat dilakukan dengan meningkatkan sumber daya aparaturnya Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dengan *capacity building* melalui pemahaman aspek legal, keuangan maupun aspek teknis lainnya dalam penyusunan kontrak KPS. Dengan adanya pemahaman yang lebih komprehensif dalam penyusunan kontrak KPS maka Pemerintah Daerah nantinya tidak dirugikan dalam periode jangka panjang.

Dari sisi regulasi, perangkat hukum yang menaungi KPS sangat komprehensif dan mengalami penyempurnaan untuk mengakomodasi dinamika yang ada. Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah seharusnya mempunyai pemahaman yang sama dalam implementasi peraturan sehingga memberikan jaminan keamanan dan kepastian bagi sektor swasta yang berinvestasi di sektor air minum.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam, L., et al. (2010). *The value of well run water utility*. Report to World Bank. Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi (P2E)-LIPI
- Adam, L., A.E. Nugroho, B. Kristianto, B. Rivaiet al., (2013)., *Pelaksanaan PPP di Jalan tTol*. Jakarta: , LIPI Press. , Jakarta
- Arief, Z. (2012). Pelaksanaan Tender dalam Pembangunan Infrastruktur. Paper yang dipresentasikan pada Seminar Hukum Nasional. Jakarta, 20 Juli 2012
- Basri, F dan Munandar H., (2009). *Lanskap Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group, Jakarta
- Boediono. (2012, Agustus 27). Pendidikan Kunci Pembangunan. *Kompas*.
- Castalia Strategic Advisor. (2004). *Final report on key contract provisions for long term ppp in the water and sanitation sector*. Washington DC: The World Bank
- Colverson, S. (2012). *Harnessing the Power of Public Private Partnership: The Role of Hybrid Financing Strategies in Sustaibale Development*, Paris: International Institute for Sustainable Development.
- Chen, C. (2010). *The institutional challenges for PPP in China and the role of PPIAF*. Guangdong Shen: School of Government, Sun Yat-sen University.
- Hodgson, G.M. (2006). What are institution? *Journal of Economic Issues*, Vol. 40 No.1, hal. 1-25.
- Kauffmann, C. (2008). Optimising private sector participation in water infrastructure draft checklist for public action. Paper dipresentasikan pada *OECD Expert Meeting*, Mexico, 4-5 September 2008.
- Ouyahiya, M.A. (2006). *Public-private partnership for funding municipal drinking water infrastructure: what are the challenges? PRI Project Sustainable Development*, Toronto
- Panitia Lelang Proyek Kerja sama Pemerintah Swasta Sistem Penyediaan Air Minum (KPS SPAM) Umbulan, 2013, *Memorandum Informasi*, Surabaya
- Rees, J.A. (1998). Regulation and private participation in water and sanitation sector. *Natural Resources Forum*. 22 (2). 95-105. Diambil dari http://www.yemenwater.org/wp-content/uploads/2013/03/Rees_1998_Regulation-and-Private-participation-in-water-management.pdf
- Strategic Asia. (2013). *Buku Pedoman Pelaksanaan Kerja sama Pemerintah-Swasta di Indonesia*. Jakarta: Strategic Asia.
- Susantono, B. dan Berawi, M.A. (2012) Perkembangan kebijakan pembiayaan infrastruktur transportasi berbasis kerja sama pemerintah Swasta di Indonesia”, *Jurnal Transportasi*, Vol. 12 No. 2, hal. 93-102
- World Bank, 2012, *Public Private Partnership Reference Guide*, Washington