

IMPLEMENTASI KERJA SAMA PEMERINTAH DAN SWASTA DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR SEKTOR AIR MINUM DI INDONESIA

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IMPLEMENTATION ON INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT OF WATER SECTOR IN INDONESIA

Bahtiar Rifai

Pusat Penelitian Ekonomi LIPI,
E-mail: bahtiar2000@gmail.com

Abstract

It has widely recognized how Public Private Partnership (PPP) contributes in infrastructure provision. Many countries have applied PPP for several reasons, ranging from limitation of government's budget to the professionalism of private sector in developing and managing infrastructures. PPP infrastructure has been implemented in Indonesia since 1990s, and implemented initially on toll road and electricity sectors. Water as the basic infrastructure supporting development has limited private involvement compare to other sectors. Most of water services are provided and operated by Local Government Owned Enterprises (BUMD) which face several constraints to achieve better performance.

This article based on field study in 2013 and conducted in three provinces such as: East Java, Banten and Jakarta. Primary and secondary data were used to analyse PPP implementation in water sector, particularly for characteristics, achievements, problems and challenges PPP. Primary data collected through in-depth interview with key institutions and Focus Group Discussion (FGD) representing stakeholders. Using development economics, public economics and institutional economics approaches, the result explained through descriptive qualitative analysis.

The finding shows that water PPP has been implemented in various ways. The longest period for PPP has been undertaken by Jakarta Province through PAM Jaya cooperated with AETRA and Palyja Companies. In fact, private involvement on water provision in Jakarta haven't been significantly improving to the company and service performances due to the lack of management and limited bargaining position of PAM Jaya in the contract agreement. Meanwhile ideal showcase of water provision is Tangerang Regency along with PT AETRA Air Tangerang. Unfortunately this model tends pure private investment than in PPP implementation. Moreover, the biggest project (based on investment value) will be located in East Java province and it hasn't started yet because institutional and administrative problems have been hampering on the PPP's preparation process since it initiated.

Keywords: *PPP, water, local government, infrastructure, institutional*

Abstrak

Public Private Partnership (PPP) atau Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) telah banyak diimplementasikan untuk mendukung penyediaan infrastruktur. Banyak negara mengaplikasikan KPS dengan beberapa pertimbangan mulai dari akibat keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh Pemerintah hingga dipandanginya pihak swasta lebih profesional dalam pengelolaan infrastruktur. Air minum sebagai salah satu infrastruktur dasar mendukung langsung pembangunan justru memiliki keterlibatan pihak swasta dibandingkan sektor yang lain. Hal ini disebabkan air minum dipandang sebagai sektor yang harus lebih banyak manfaat sosialnya sehingga dibangun dan dikelola oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Realitasnya, masih banyak Perusahaan Air Minum (PAM) yang beroperasi dalam kondisi non profitable dan menghadapi berbagai kendala untuk meningkatkan kinerja bisnisnya.

Artikel ini berbasis pada penelitian lapangan di tahun 2013 yang dilakukan di tiga provinsi, seperti Jawa Timur, Banten dan Jakarta. Dengan menggunakan data primer dan sekunde, artikel ini berusaha menganalisa pelaksanaan KPS infrastruktur air minum khususnya mengenai karakteristik, pencapaian, permasalahan dan tantangan KPS. Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam terhadap institusi kunci dan dengan melakukan diskusi kelompok terfokus (Focus Group Discussion) yang merepresentasikan pemangku kepentingan terkait. Melalui pendekatan ekonomi pembangunan, ekonomi publik dan ekonomi kelembagaan, hasil studi dijelaskan dengan analisa deskriptif kualitatif.

Hasil analisa menunjukkan bahwa KPS Air Minum di Indonesia diimplementasikan dalam beberapa model. KPS terpanjang masa konsesinya berada di Jakarta yang merupakan kerja sama antara PAM JAYA (Jakarta Raya) dengan investor Singapura (PT AETRA) dan Perancis (PT Lyonnaise Jaya). Sangat disayangkan keterlibatan pihak swasta dalam penyediaan air minum di Jakarta belum mampu meningkatkan performa secara signifikan terhadap pelayanan maupun kinerja perusahaan akibat lemahnya pengelolaan maupun posisi tawar PT PAM Jaya dalam kontrak kerja sama. Tangerang merupakan salah satu model yang cukup ideal dalam penyediaan infrastruktur air minum, meskipun belum sepenuhnya KPS, yang mana cenderung murni investasi pihak swasta. Proyek investasi KPS air minum terbesar akan dibangun di Propinsi Jawa Timur yang hingga saat ini belum terbangun akibat terkendala permasalahan administrasi dan kelembagaan.

Kata kunci: KPS, Swasta, Pemerintah, Air Minum

PENDAHULUAN

Infrastruktur merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan pembangunan. Berdasarkan studi Bank Dunia, setidaknya 30% dari proses pembangunan disumbang dari ketersediaan dan ketercukupan infrastruktur. Lebih lanjut, untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 1 %, dibutuhkan peningkatan investasi infrastruktur 20-30% dari anggaran yang ada (the World Bank, 2015). Sementara itu, beberapa studi juga menunjukkan pentingnya peran infrastruktur dalam pembangunan yang mana infrastruktur memiliki elastisitas berkisar 0,07 hingga 0,44 terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Artinya bahwa ketercukupan dan akses yang memadai terhadap infrastruktur berimplikasi positif terhadap pembangunan, seperti penciptaan lapangan kerja, peningkatan efisiensi dan daya saing dalam proses produksi dan pemberdayaan terhadap sumber-sumber daya yang dimiliki suatu wilayah.

Meskipun demikian strategis dan pentingnya infrastruktur, tidak berarti infrastruktur telah tercukupi dan tersedia dalam mendukung pembangunan. Dalam realitasnya, ketersediaan infrastruktur belum mencapai kondisi ideal untuk mendukung perekonomian. Salah satu kendala yang dihadapi adalah keterbatasan anggaran pemerintah untuk membangun infrastruktur, terutama saat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara harus didistribusi sebijaksana mungkin untuk membiayai pos-pos penting lainnya seperti kesehatan, pendidikan hingga pos pertahanan keamanan.

Lebih lanjut, dalam rangka mencapai target pertumbuhan ekonomi sebesar 7 persen per tahun, Pemerintah Indonesia membutuhkan anggaran pembangunan infrastruktur sebesar Rp1.923,7

Triliun untuk investasi selama tahun 2010 hingga 2014. Namun jumlah anggaran yang dialokasikan oleh Pemerintah pusat hanya sebesar 29,1 persen dari total investasi yang dibutuhkan (sekitar Rp 559,54 Triliun) serta jumlah anggaran yang dialokasikan oleh Pemerintah Daerah sebesar Rp 355,07 Triliun. Dengan demikian, pemerintah perlu mendorong keterlibatan sektor swasta di dalam pembangunan dan penyediaan infrastruktur melalui skema Public Private Partnership (PPP) yang diharapkan bisa berkontribusi guna menutupi *gap* anggaran infrastruktur tersebut sebesar Rp 668,34 Triliun.

Dari berbagai jenis proyek infrastruktur yang ditawarkan oleh Pemerintah melalui skema PPP, jenis infrastruktur sosial seperti infrastruktur penyediaan air bersih (*water supply*) dianggap paling minim diminati oleh swasta karena memiliki tingkat keuntungan yang rendah. Kondisi ini dapat diamati melalui masih banyaknya proyek KPS yang belum direspon oleh sektor swasta (lihat Tabel 1). Dari 11 proyek KPS air bersih, baru tiga yang berhasil dijual ke swasta (Dua dalam tahap lelang, satu dalam tahap kelengkapan dokumen pemenang lelang-Lihat Tabel 2). Sementara itu delapan proyek yang lain masih belum memasuki tahapan tender yang harusnya sudah dilakukan pada tahun 2012. Kondisi ini diprediksi akibat terdapatnya hambatan dalam penyiapan dokumen penawaran, proses pelelangan, kapasitas Penanggung Jawab Proyek Kerja sama (PJPK) hingga sinkronisasi peraturan dan birokrasi.

Tidak hanya itu saja, kendala juga dihadapi bagi tiga proyek KPS lain yang telah memasuki periode pelelangan (lihat tabel 1.2), seperti keterlambatan dalam proses lelang (dari proses penjaringan sektor swasta, penilaian dokumen,

Tabel 1.1 Delapan Proyek KPS Air Minum yang Ditawarkan

No.	Nama Proyek	Badan Kontrak	Skema KPS	Investasi (US\$ Juta)	Status	Dukungan Pemerintah	Target tender
1	Pasokan Air Bersih DKI Jakarta-Bekasi-Karawang (Jatiluhur)	Kementerian PU	BOT	189,30	OBC: Completed; FBC: -	Belum ditentukan	2012
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 Minum yang Dalam Proses Implementasi

No.	Nama Proyek	Badan Kontrak	Skema KPS	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 & hak suplai, - Reservoir

Sumber: PPP Book 2012

pelelangan hingga pengumuman pemenang) Ditengarai keterlambatan tersebut tidak hanya semata-mata keterbatasan dari Pemerintah namun adanya keterbatasan kapasitas sektor swasta dalam membiayai proyek tersebut. Dengan kata lain dibutuhkan waktu yang tidak sebentar untuk menemukan sektor swasta yang memiliki kelayakan dalam aspek teknis, administratif maupun kemampuan finansialnya.

Berbagai kondisi tersebut menjadi kontraproduktif terhadap upaya pemerintah

untuk mendorong peningkatan partisipasi swasta maupun pemenuhan ketersediaan infrastruktur. Idealnya, tahapan administratif dapat dilakukan seefisien untuk mengurangi keterlambatan waktu maupun peningkatan biaya yang bermuara pada penerapan tarif yang lebih tinggi sehingga beresiko berkurangnya manfaat dari infrastruktur tersebut. Sementara itu, Pemerintah pun tengah berupaya menarik minat swasta melalui beberapa kebijakan terkait, seperti penyediaan *Viability Gap Fund* (VGF), Undang-undang mengenai

pertanahan untuk pembangunan infrastruktur, hingga pendirian Lembaga Penjaminan dan Pembiayaan Infrastruktur. Namun demikian apakah upaya-upaya tersebut telah mampu meningkatkan partisipasi swasta dalam PPP air minum, mengingat permintaan air minum terus tumbuh seiring pertumbuhan penduduk? Tulisan ini selanjutnya akan memberikan gambaran pelaksanaan PPP Air minum di Indonesia yang ditinjau dari motivasi, karakter kerja sama, pencapaian dan tantangan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan PPP tersebut.

TINJAUAN PUSTAKA

Lazimnya di berbagai negara, kegiatan pembangunan infrastruktur seperti kereta api, jalan, energi, ketenagalistrikan, dan sistem air bersih sepenuhnya dimiliki, dilakukan (operasionalisasi) dan dibiayai oleh Pemerintah. Dalam perkembangannya, tidak seluruh negara memiliki kapasitas yang memadai dalam penyediaan infrastruktur, khususnya dalam aspek pembiayaan. Dilain sisi, beberapa kegiatan infrastruktur yang dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/*nationalized firms* tidak dapat menunjukkan kinerja yang optimal. Selanjutnya, dalam mengakomodasi keterbatasan pembiayaan kegiatan pembangunan infrastruktur sekaligus mendorong optimalisasi kinerja, *Public Private Partnership* (PPP) mulai dikembangkan di beberapa negara sejak awal tahun 1990 di beberapa negara (Riberio dan Dantas, 2009: 2).

PPP dimaknai sebagai kerja sama antara Pemerintah dan sektor swasta berdasarkan kapasitas masing-masing pihak untuk memenuhi tujuan bersama yang disepakati dalam bidang kebutuhan umum dengan mempertimbangkan kesesuaian alokasi sumber daya, resiko dan imbal jasa/penghargaan (*rewards*). Dalam bahasa yang lain, PPP adalah kesepakatan antara dua pihak atau lebih yang memungkinkan mereka saling bekerja sama guna mencapai tujuan bersama, yang mana masing-masing pihak berperan berdasarkan tingkat tanggung jawab dan kekuasaannya, tingkat investasi atas sumber daya, level potensi resiko dan keuntungan bersama (Allan, 1999).

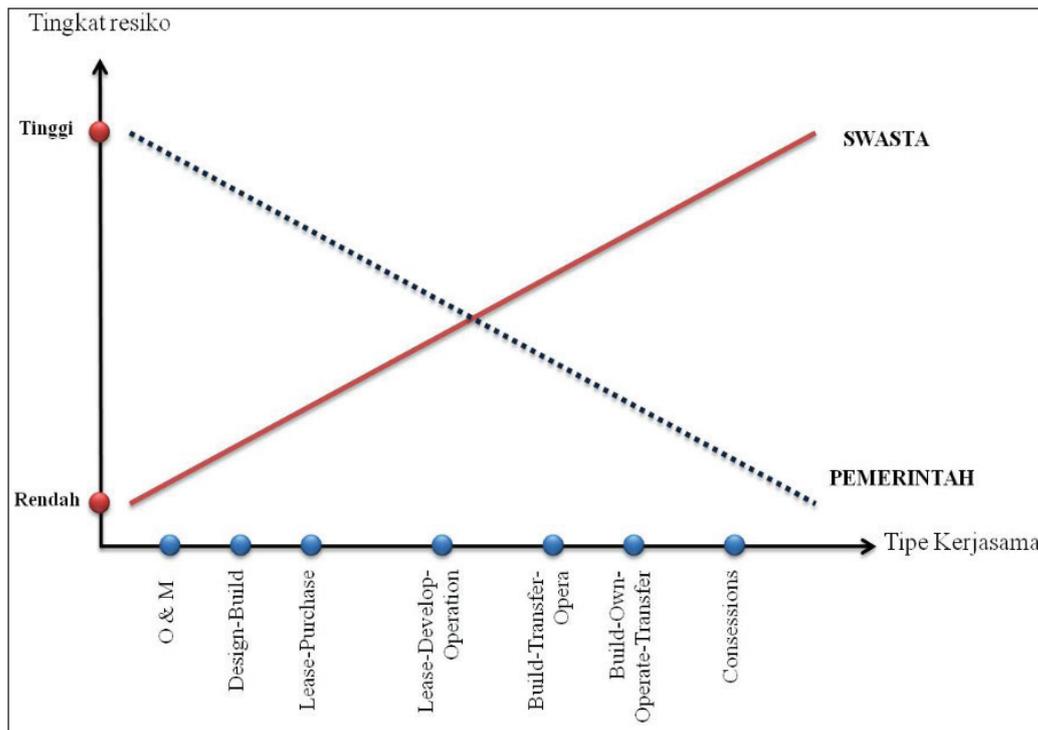
PPP dapat pula dipandang sebagai kemitraan antara Pemerintah dan sektor swasta dalam

penyediaan infrastruktur, yang mana sebelumnya dilakukan sepenuhnya oleh Pemerintah. Masing-masing pihak yang terlibat dalam kemitraan memperoleh manfaat secara relatif terhadap yang lain menurut kinerja dalam sektor-sektor khusus/ tertentu. Kombinasi tingkat kemanfaatan antar mitra maupun antar sektor kegiatan secara langsung mempengaruhi kesuksesan pelaksanaan PPP. Oleh karena itu, dengan spesialisasi dan optimalisasi kinerja pada tiap-tiap sektor kegiatan mampu mendorong pencapaian skala ekonomi dan efisiensi dalam pelayanan publik dan infrastruktur (Rostiyanti dan Tamin, 2010: 1133).

Mekanisme PPP berfungsi menggeser mayoritas pembiayaan dari Pemerintah kepada pihak swasta sehingga meminimalisasi biaya pemeliharaan, peningkatan kualitas pelayanan, efisiensi terhadap ketertinggalan teknologi, resiko finansial, maupun dalam meningkatkan kapasitas pengelola. Sementara swasta dipandang berpotensi mampu memberikan pengelolaan yang efisien melalui mekanisme yang lebih terstruktur dan terukur beserta kemampuan pembiayaan yang lebih fleksibel. Pada awal digagasnya PPP, terdapat tiga tipe dasar kerja sama yaitu (Schneider and Davis, 2010: 2–3):

- a. Proyek pembangunan dengan pembiayaan langsung melalui mitra sektor swasta.
- b. Pembagian kontribusi dalam pembangunan, pengelolaan beserta dengan resiko diantara beberapa mitra sektor swasta.
- c. Investasi khusus *dalam transit-supportive development*

Dalam perkembangannya PPP telah mengalami berbagai evolusi dalam bentuk-bentuk skema kerja samanya yang mengacu pada: 1) tingkat alokasi resiko antar mitra; 2) kapasitas dan tingkat peran serta masing-masing mitra yang dibutuhkan sesuai dengan kesepakatan; 3) potensi implikasi dari tingkat imbal jasa yang diberikan. Sementara itu, fungsi dari PPP telah dimodifikasi guna mengakomodasi dinamika yang berkembang, seperti bentuk partisipasi dalam kegiatan (perencanaan, pembangunan, pembiayaan, pengoperasian/ pengelolaan, pemeliharaan) maupun tipe imbal jasa yang disepakati (kepemilikan, transfer, sewa, pengembangan maupun pembelian). Hal tersebut selanjutnya dimodifikasi dalam beberapa bentuk



Sumber: Riberio dan Dantas, 2009: 2

Gambar 1. Tingkat Resiko Berdasar Tipe Kerja sama dalam PPP

kesepakatan seperti (Menckhoff dan Zegras, 1999, Zhang, 2001 dalam Riberio dan Dantas, 2009: 2):

- a. *Build-Operate-Transfer* (BOT);
- b. *Design-Build-Operate-aintain* (DBOM);
- c. *Design-Build-Finance-Operate* (DBFO);
- d. *Build Own-Operate* (BOO);
- e. *Rehabilitate-Operate-Transfer* (ROT).

Hal yang paling menarik adalah pada saat masing-masing tipe kerja sama dalam PPP memiliki tingkat resiko yang berbeda-beda sesuai dengan tingkat partisipasi dan imbal jasa yang diberikan. Semakin berkurangnya partisipasi Pemerintah maka semakin besar potensi resiko yang ditransfer kepada pihak swasta, demikian pula sebaliknya. Dapat dimisalkan pada tipe Operasi dan Pemeliharaan, resiko terbesar akan melibatkan Pemerintah. Sementara dalam tipe Konsesi, resiko paling besar akan ditanggung oleh swasta berikut dengan besarnya investasi yang harus dikeluarkan.

Namun demikian, besarnya resiko yang harus ditanggung akan diikuti dengan potensi penerimaan imbal jasa atas investasi yang diberikan. Dengan kata lain, semakin besar

investasi yang diberikan berpotensi menimbulkan resiko yang besar beserta dengan *reward* atas investasi tersebut. Hubungan searah antara resiko dan *reward* akan cukup menarik bagi sektor swasta khususnya apabila resiko tersebut masih dapat diakomodasi melalui *reward* yang diterima.

Konsep PPP di Indonesia, lebih dikenal dengan Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS), telah diaplikasikan di beberapa kegiatan pembangunan infrastruktur melalui Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 dengan tujuan utama mewujudkan ketersediaan, kecukupan, kesesuaian dan keberlanjutan infrastruktur bagi pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat.

Melalui KPS diharapkan mampu mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur; meningkatkan kuantitas, kualitas dan efisiensi pelayanan infrastruktur; serta mendorong imbal balik terhadap penggunaan infrastruktur tersebut. KPS tersebut dapat berupa perjanjian kerja sama ataupun izin pengusahaan. Selanjutnya, dibandingkan dengan konsep PPP secara umum, KPS lebih menekankan pada kerja sama antara Pemerintah dan Swasta dibandingkan ketentuan yang lebih mendetail. Skema KPS secara mendetail selanjutnya ditentukan berdasar

sektor kegiatan infrastruktur, yaitu kesepakatan antara Penanggung Jawab Proyek Kerja sama (PJPK) dengan Badan Usaha mengacu pada UU No. 67/2005.

Dalam rangka memastikan PPP mampu berjalan secara efisien dan efektif, khususnya menarik minat swasta dalam berpartisipasi, program PPP harus diikuti kerangka kebijakan (*policy framework*) yang melingkupinya. Hal tersebut sebagai bentuk keseriusan Pemerintah dan kemauan politik dalam mewujudkan PPP. Kerangka kebijakan yang teraktualisasi dalam kelembagaan, yaitu peraturan perundangan dan institusi terkait, sangat mutlak dibutuhkan kehadirannya secara kelengkapan maupun cakupannya dalam mengelola skema kerja sama. Kepastian dan kejelasan dalam konsep kelembagaan PPP secara langsung memberikan pemahaman peran-tanggungjawab dan tingkat partisipasi terhadap pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses tersebut (Rostiyanti dan Tamin, 2010: 1131).

Sementara itu proyek penyediaan air minum mencakup dalam pembangunan sarana pengambilan air baku, jaringan transmisi dan distribusi, serta instalasi pengolahan. Penyediaan infrastruktur air minum di Indonesia memiliki karakter sebagai proyek dengan kebutuhan investasi yang besar, tingginya tambahan biaya tetap dan rendahnya biaya *marginal supply*, tingginya *sunk costs*, resiko aset yang terbengkalai akibat perubahan dan dinamika yang berkembang, beragamnya karakter pengguna (*users*) infrastruktur, eksternalitas tidak mencerminkan besarnya tarif, waktu yang cukup lama dalam membangun instalasi baru akibat skala yang besar dan hambatan birokrasi (pengenaan tarif baru) (Clough et al, 2004 dalam Wibowo dan Mohamed 2008:350). Hal tersebut selanjutnya berpeluang meningkatkan resiko yang cukup banyak yang dapat berpengaruh terhadap eskalasi biaya proyek.

Sementara itu, beberapa negara telah berhasil dalam mengimplementasikan PPP pada sektor air minum, seperti di Filipina misalnya. PPP air minum dilatarbelakangi akibat permasalahan keterbatasan produksi air minum hingga cakupan pelayanan air minum perpipaan. Pemerintah selanjutnya mencoba menggandeng pihak swasta

untuk penyediaan air minum kepada masyarakat. Hal pertama yang dilakukan adalah menyusun dokumen kerja sama yang secara jelas mengatur mengenai target dari keterlibatan swasta maupun pemerintah, seperti dalam hal kapasitas produksi, instalasi pengolahan air yang akan dibangun, upaya mengurangi resiko kehilangan air, nilai reinvestasi yang harus dilakukan pada kegiatan produktif maupun strategis, target cakupan pelayanan (jumlah pelanggan, kualitas air, durasi) dan target efisiensi dari biaya produksi hingga 50%. Target-target tersebut menjadi dasar dari dokumen kerja sama Pemerintah dengan sektor swasta sehingga memudahkan bagi kedua belah pihak dalam mengevaluasi implementasi kerja sama tersebut. Selain itu, untuk mengakomodasi prinsip keadilan, operator menerapkan tarif yang lebih rendah kepada masyarakat miskin (Hamilton, 2011).

Keberhasilan serupa juga dilakukan oleh Pemerintah Romania yang mampu meningkatkan kualitas pelayanan dengan tarif yang lebih kompetitif. Upaya pelibatan pihak swasta justru mampu menekan resiko kehilangan air hingga 44,5%. Salah satu strategi signifikan yang diterapkan adalah dengan membangun instalasi pengolahan air (Water Treatment Plant) baru dan instalasi perpipaan (distribusi) dan meteran yang baru. Kebijakan ini mampu meningkatkan efisiensi hingga 193,7 % dibandingkan periode sebelum keterlibatan pihak swasta. Unit-unit WTP yang baru juga dapat meningkatkan kualitas air, melebihi standar Eropa. Meskipun dengan kualitas yang lebih baik, tarif yang diterapkan semakin ekonomis dan terjangkau bagi masyarakat (Hamilton, 2011).

Keberhasilan lainnya juga dialami negara Canada yang melakukan terobosan yang non konvensional dalam melaksanakan PPP air minum. Pemerintah menerapkan standar kualifikasi yang cukup ketat dalam implementasi PPP. PPP diterapkan layaknya sarana kompetisi antar pihak swasta untuk menghasilkan daya saing dan kualitas yang lebih baik. Salah satu upaya mendorong semangat kompetisi adalah pemerintah membentuk institusi jasa atau kegiatan sejenis sebagai kompetitor pihak swasta ataupun sarana mengevaluasi dari kinerja swasta. Meskipun demikian, Pemerintah juga

Tabel 1.3 Perbandingan Pelaksanaan PPP di Kota Bucharest dan Manila

Aspek	Bucharest	Manila
Bentuk PPP	- Penyediaan air Minum dan Sanitasi	- Penyediaan Air Minum
Mitra Swasta	- Veolia of France	- Manila water, 45% saham milik Pemerintah.
Nilai Investasi	- € 70 juta	
Durasi	- 25 tahun	
Luaran	- Membangun instalasi pengolahan air (Water Treatment Plant atau WTP) - Mengurangi resiko kehilangan hingga 44,5% - Penggunaan sistem meteran baru dan mengurangi kebocoran 193.7	- Pengurangan non-revenue water dari 63% (1997) ke 12.5 % - Investasi yang bersumber dari ekuitas digunakan sumber baku air baru. - Peningkatan penyaluran air ke konsumen sebesar 159% (440 liter/ hari menjadi 1140 liter/hari) - Peningkatan cakupan layanan air 24 jam sebesar 200% konsumen (3 juta ke 6 juta pelanggan) - Penurunan biaya perpipaan dari P 200 ke P 75 (per bulan)

Sumber: Hamilton, 2011

memberikan insentif kepada pihak swasta yang berprestasi dengan performa yang optimal. Insentif tersebut dapat berupa pengurangan pajak maupun reinvestasi dari pemerintah. Pemerintah pun menerapkan standar pelayanan minimum untuk menjaga kualitas.

METODE PENELITIAN

Artikel ini berdasarkan hasil penelitian lapangan yang dilakukan pada tahun 2013 yang dilakukan di tiga provinsi, yaitu Jawa Timur, Banten (Tangerang) dan DKI Jakarta. Penelitian berbasis pada data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam kepada narasumber kunci seperti Perusahaan Daerah Air Minum, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pendapatan Daerah, Perusahaan Operator Swasta, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Badan Investasi Daerah, masyarakat setempat maupun Asosiasi Perusahaan Swasata. Selain di Daerah, wawancara juga dilakukan di tingkat Pusat, khususnya Kementerian Terkait. Setelah melakukan wawancara, *Focus Group Discussion* (FGD) juga dilakukan terhadap representasi dari narasumber terkait. Sementara itu data sekunder diperoleh melalui penelusuran literatur terkait dengan PPP.

Pendekatan yang dilakukan adalah melalui ekonomi pembangunan, ekonomi publik dan ekonomi politik. Sementara itu analisa yang

dilakukan adalah pendekatan induktif dengan analisa deskriptif kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyediaan infrastruktur air minum di Indonesia merupakan tanggungjawab dan kewenangan Pemerintah Daerah. Infrastruktur air minum bersifat lokal karena berbasis pada sumber daya lokal yang selanjutnya didistribusikan kepada pengguna yang berada di tingkat lokal. Hal ini berimplikasi pada dikembangkannya badan penyedia air minum melalui Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Umumnya PDAM di Indonesia merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan pembiayaan yang bersumber dari Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD).

Namun demikian, penyediaan air minum tidak hanya dilakukan oleh PDAM saja, namun di beberapa wilayah telah berkembang partisipasi swasta sebagai penyedia layanan air minum. Hingga November 2010, jumlah penyelenggara pelayanan air minum perpipaan di Indonesia mencapai 402 unit yang terdiri oleh: PDAM sebanyak 382 unit (95%); berbentuk badan dibawah Dinas Pekerjaan Umum (PU) sebanyak 10 (2,5%) dan sisanya adalah swasta (10 unit). Jumlah tersebut telah mampu melayani di 83 Kota dan 319 Kabupaten. Namun demikian cukup disayangkan adalah kemampuan pelayanan

terhadap nasabah masih relatif rendah yaitu lebih dari 53% baru mampu melayani dibawah 10 ribu pelanggan sementara 34,09% mampu melayani antara 10-30 ribu pelanggan (analisa data dari Kementerian PU). Kondisi ini tentu menjadi sulit untuk mampu mencapai 150 juta sambungan. Sementara target tersebut harus tercapai di tahun 2015.

Realitasnya, hampir mendekati separuh (45.25%) dari total PDAM masih berada dalam kondisi belum sehat. Hal tersebut dapat diidentifikasi dari aspek keuangan, pelayanan, operasional dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang masih dibawah nilai patokan sebesar 2,8 (Kementerian PU). Beberapa permasalahan melingkupi dalam pembentukan kinerja PDAM seperti: 1) tingginya kepemilikan hutang sehingga menyebabkan PDAM tidak mampu melakukan ekspansi usaha maupun menciptakan investasi untuk meningkatkan kapasitas produksi; 2) masih relatif tingginya tingkat kehilangan air baik di dalam proses pengambilan, pengolahan maupun distribusi ke pelanggan; 3) sebagian besar infrastruktur telah berumur dengan aplikasi teknologi yang konvensional sehingga berpengaruh terhadap tingkat produksi air; 4) masih rendahnya tingkat pembayaran di tingkat pelanggan (<80%) sehingga berpengaruh terhadap kemampuan menutup biaya operasional; 5) sebagian besar pengenaan tarif berada dibawah harga keekonomian sehingga menekan pembentukan laba; 6) kompleksitas pengenaan tarif sehingga menyulitkan dalam penyesuaian dengan biaya. Tidak jarang isu tarif ini dijadikan kendaraan politik di tingkat daerah yang terwujud dalam intervensi Pemerintah Daerah; 7) kelangkaan baku air baik yang bersumber dari air permukaan maupun air dalam tanah. Implikasinya adalah meningkatnya biaya pengolahan air terkait proses maupun bahan baku kimia; 8) tingginya biaya investasi karena berupa jaringan kepada pelanggan; 9) sensitif terhadap gejolak makro ekonomi, misalnya inflasi, suku bunga dan nilai tukar sebab komponen impor relatif tinggi dalam investasi di sektor air minum ini (Hasil analisa data primer dan sekunder).

Implikasi di tataran yang lebih luas adalah masih rendahnya (55,04%) jumlah penduduk yang telah terakses sumber air minum terlindungi

secara nasional. Menariknya justru di tingkat perdesaan (57,87 %) proporsi masyarakat mengakses sumber air tersebut sedikit lebih besar dibandingkan di perkotaan (52,16%). Hal ini dimungkinkan karena sumber baku air yang sehat dan aman masih lebih mudah ditemukan di perdesaan dibandingkan di perkotaan. Selanjutnya apabila dikaitkan dengan pelayanan air minum perpipaan, proporsi masyarakat yang telah mendapatkannya jauh lebih kecil dibandingkan sumber air yang terlindungi yaitu hanya mencapai 27,05%. Kondisi inipun berbeda dibandingkan sebelumnya yang menunjukkan bahwa pelayanan perpipaan masih didominasi di perkotaan (41,88%) dibandingkan di perdesaan (13.94%) (Sumber: Dinas Cipta Karya, 2011).

Sementara itu apabila dikaitkan dengan target pelayanan air minum di tahun 2015 (68,87%) mengacu pada Target Pembangunan Milenium (MDGs) maka masih cukup besar pekerjaan rumah yang harus dilakukan Pemerintah, khususnya terkait pada waktu yang sangat pendek untuk merealisasikannya. Demikian pula pada pencapaian layanan kepada seluruh penduduk harus tercapai pada tahun 2025.

Menjadi pertanyaan selanjutnya adalah hal apakah yang seharusnya dilakukan Pemerintah mencermati kondisi PDAM yang masih relatif belum seluruhnya sehat sementara kebutuhan dan target pelayanan air semakin mendesak. Apabila instrumen investasi Pemerintah dilakukan nampaknya hal tersebut tidak mencukupi terhadap kebutuhan pembangunan infrastruktur air minum. Hingga tahun 2025 setidaknya dibutuhkan investasi sebesar Rp. 46 Triliun sementara diprediksi kemampuan Pemerintah hanya mencapai Rp. 11,8 Triliun. Nilai tersebut masih berpotensi meningkat apabila situasi ekonomi nasional dan global cenderung terus melambat atau memburuk, khususnya pada saat nilai tukar Rupiah terdepresiasi terhadap mata uang asing. Kondisi tersebut selanjutnya mendorong Pemerintah untuk mencari alternatif pembiayaan tersebut melalui pinjaman perbankan (nasional maupun asing) atau 'menggandeng' swasta untuk ikut berpartisipasi dalam penyediaan kebutuhan tersebut (Kementerian PU-BPPSPAM, 2013).

Hal yang perlu dipertimbangkan oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah beserta calon

operatornya adalah bahwa investasi di sektor air minum membutuhkan biaya yang relatif besar khususnya dalam pembangunan infrastruktur seperti instalasi pengolahan air, jaringan perpipaan, sistem meteran yang digunakan, penerapan teknologi yang modern dan efisien hingga sistem pengelolaan teknis dan keuangan. Kedua dibutuhkan pengelolaan yang tepat, transparan, akuntabel untuk memastikan bahwa kualitas dan performa pelayanan dapat terus berlanjut.

Selanjutnya dalam rangka pemenuhan kebutuhan tersebut, metode yang tengah berkembang di beberapa Negara adalah praktek *Public Private Partnership* (PPP) atau sering disebut pula sebagai Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS). Model pelaksanaan PPP atau KPS di Indonesia memiliki beberapa karakteristik yang berbeda. Berikut adalah contoh model pengelolaan KPS di Indonesia.

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

Praktek B to B ini mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 16/ 2005 mengenai peran Badan Usaha Swasta (BUS). Model B to B ini dapat dilakukan di dalam wilayah pelayanan BUMN dengan catatan disetujui oleh Dewan Pengawas/ Komisaris (dalam hal ini Pemerintah Daerah) apabila BUMD/ BUMN tidak mampu meningkatkan kualitas pelayanan SPAM di wilayahnya (Pasal 37 ayat (3)). Model ini nampaknya banyak diadopsi oleh PDAM di beberapa wilayah Indonesia khususnya pada wilayah yang memiliki keterbatasan pelayanan air minum kepada pelanggannya akibat keterbatasan produksi maupun investasi atau kelangkaan sumber baku air. Hal ini juga tim peneliti temui pada salah satu calon pengguna KPS air Umbulan yang telah melibatkan sektor swasta dalam pemenuhannya. Namun demikian nilai kesepakatan kerja sama relatif kecil demikian pula kapasitas air yang dipasok dengan nilai beli yang relatif lebih mahal dibandingkan produksi sendiri. Namun demikian hal ini cukup membantu khususnya terkait pada area-area yang belum tersambung oleh BUMD setempat namun memiliki kemampuan membayar yang lebih tinggi. Model ini relatif lebih sederhana dibandingkan KPS yang lain. Hal ini disebabkan oleh: terbatasnya pihak yang terlibat, nilai

kontrak dan mekanisme penjaminan yang relatif sederhana.

2) Model PPP

Semangat yang melatarbelakangi kegiatan PPP maupun B to B hampir relatif sama yaitu mendapatkan dukungan dari partisipasi swasta dalam hal penyediaan infrastruktur yang mana terbatas dapat dilakukan oleh Pemerintah. Hal mendasar yang membedakan antara B to B dan PPP terletak pada proses penjaminannya. Hal ini menjadi penting bagaimana resiko tersebut mampu ditransfer secara adil dan seimbang antara Pemerintah dan Swasta. Kedua, dengan adanya penjaminan maka mampu mengurangi resiko Pemerintah mengalami *shock* secara langsung. Melalui penjaminan pemerintah dapat melakukan persiapan dan mitigasi dalam menghadapi potensi resiko yang timbul dari adanya PPP.

Proses PPP relatif lebih panjang dan kompleks hal ini mengacu pada prinsip kehati-hatian dan pihak yang terlibat lebih banyak dibandingkan model B to B. Pemenuhan 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: 1) umumnya nilai kontrak dari PPP adalah lebih besar dibandingkan dengan B to B sehingga *magnitude* dari resiko kerja sama lebih besar; 2) kontrak PPP bersifat jangka panjang (minimal 15 tahun sampai dengan 30 tahun) sehingga membutuhkan perencanaan dan perhitungan yang matang (dalam hal penerimaan, biaya maupun resiko) sehingga mendorong pemerintah berhati-hati. Keputusan politis yang kurang mengakomodasi analisa ekonomi berpotensi menciptakan eksternalitas maupun efek yang merugikan dalam jangka panjang (Wawancara dengan PT PII). Hal inilah yang terkadang kurang dipahami oleh pelaksana PPP, utamanya adalah PJPK (Penanggungjawab Program Kerja sama), khususnya bagaimana mengelola resiko dari adanya proyek infrastruktur maupun kerja sama tersebut. Resiko tersebut apakah akan ditransfer ke Swasta seluruhnya namun berimplikasi pada tingginya kapasitas finansial yang harus diserahkan ke Swasta untuk menghadapi resiko tersebut atau dikelola secara

bersama namun memiliki ukuran relatif mengenai kompensasi yang harus diberikan khususnya besaran transfer tersebut, apakah bersumber dari jasa penggunaan layanan atau dari subsidi pemerintah atau bahkan kombinasi keduanya.

Secara umum terdapat tiga praktek penyediaan air minum 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.

Motivasi Pengembangan PPP Air Minum di Indonesia

Dengan tujuan utama pemenuhan kebutuhan penyediaan infrastruktur air minum, masing-

masing wilayah memiliki latar belakang yang berbeda dalam inisiasi pengembangan kerja sama Pemerintah-Swasta. Seperti misalnya di Pemkab Tangerang lebih didorong oleh kondisi darurat akibat berkembangnya wabah diare di wilayah sekitar Bandara Soekarno-Hatta di Cengkareng. Bandara tersebut merupakan pintu gerbang ke Indonesia sehingga berimplikasi terhadap diterbitkannya travel warning dari Negara lain untuk ke Indonesia. Hal ini nantinya akan berimplikasi terhadap kegiatan pembangunan dan ekonomi secara nasional, khususnya terkait investasi maupun perdagangan antar Negara (ekspor-impor). Besarnya resiko dan mendesaknya kondisi tersebut mendorong Pemerintah Daerah untuk mengembangkan PPP. Hal ini disebabkan oleh dua hal mendasar: 1) wilayah tersebut belum terakses air minum perpipaan yang dilakukan oleh PDAM setempat; 2) terbatasnya kemampuan fiskal daerah untuk melakukan investasi pengembangan jaringan di wilayah tersebut. Rencana PPP ini selanjutnya diangkat sebagai agenda di tingkat Pusat yang terealisasi melalui aspek fasilitasi dan perbantuan dalam menyusun dokumen PPP. Hal tersebut selanjutnya direalisasikan di tahun 2008 dengan pemenang adalah PT AAT. Saat ini PT AAT telah memasuki tahapan operasionalisasi (produksi hingga distribusi ke pelanggan) sejak tahun 2011 akhir.

Hal tersebut berbeda dengan rencana Umbulan yang berada di Propinsi Jawa Timur.

Tabel 1.4 Motivasi Pengembangan PPP di Tiga Wilayah Penelitian

DKI Jakarta	Pemkab Tangerang	Pemprov Jatim
<ul style="list-style-type: none"> - Instruksi dari Pemerintah Pusat - Target peningkatan cakupan dan kualitas pelayanan - Pengelolaan yang lebih profesional - Peluang partisipasi swasta 	<ul style="list-style-type: none"> - Wabah Diare & Kolera di wilayah sekitar bandara - Bandara sebagai pintu gerbang Indonesia → <i>travel warning</i> - Diangkat menjadi agenda nasional - 5 Kecamatan belum terakses air perpipaan - Keterbatasan kemampuan PDAM 	<ul style="list-style-type: none"> - 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

Pengembangan PPP di Propinsi ini lebih didorong pada keberadaan potensi sumber baku air Umbulan yang memiliki debit besar (4.500 liter/detik) dengan kualitas air pegunungan yang sangat baik (0,01) atau setara dengan kualitas air mineral dalam kemasan. Namun sayangnya pemanfaatannya masih dibawah dari kapasitas debit yaitu baru mencapai sekitar 400 liter per detik, yang mana sisanya hanya dibiarkan mengalir ke laut. Pemanfaatnya masih terbatas pada distribusi perpipaan oleh Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya sebagai air curah 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.

Wacana tersebut mendorong Pemerintah melakukan inisiasi pengembangan PPP yang sebenarnya telah berkembang sejak tahun 1983. Aspek teknis, politik dan pemerintah nampaknya menjadi kendala dalam merealisasikan hal tersebut. Di Akhir 2010, Proyek ini selanjutnya dibawa ke tingkat yang lebih besar yaitu

melalui penawaran proyek dalam *PPP Book* di Kementerian Bappenas. Asistensi dan fasilitasi terus dilakukan untuk mewujudkan proyek ini.

Karakteristik Praktek PPP Air Minum di Indonesia

Masing-masing model PPP memiliki karakteristik yang berbeda satu dengan lainnya, terutama dalam hal skala, pelibatan pemangku kepentingan, target hingga potensi permasalahan yang ditimbulkan. Hal ini disesuaikan dengan faktor yang melatarbelakangi dikembangkannya PPP, kebutuhan dan kemampuan dari masing-masing Daerah. Namun demikian terdapat beberapa karakteristik yang serupa yaitu skema yang digunakan. Jakarta dan Tangerang dan Jawa Timur memiliki durasi kontrak selama 25 tahun. Nilai ini terkait pada tingkat pengembalian investasi yang cukup besar. Sementara itu skema yang digunakan adalah *Built Operate Transfer* (BOT) untuk Jakarta dan Tangerang, sementara Propinsi Jawa Timur menggunakan metode *Built Own Operate Transfer* (BOOT). Kedua model ini memiliki esensi yang hampir sama yaitu pada akhirnya seluruh aset dan pengelolaan diserahkan kembali kepada Pemerintah Daerah pasca kontrak selesai.

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 <i>user</i> → <i>Collecting</i> / penagihan	Konsesi: Air Baku → produksi (WTP) → Distribusi → <i>collecting</i>	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 Sekuder

Selanjutnya hal yang membedakan secara mendasar adalah ranah kerja samanya. Di Jakarta, mitra swasta menggunakan seluruh aset yang dimiliki PDAM ditambah penyertaan yang berasal dari swasta untuk mengimplementasikan konsesi yaitu dari produksi, distribusi hingga penagihan ke pelanggan. Sementara itu dengan konsesi serupa, Pemkab Tangerang meminta seluruh pembiayaan investasi bersumber sepenuhnya dari mitra swasta. Artinya tidak ada penyertaan modal maupun dukungan dari Pemerintah Kabupaten dalam hal pembiayaan investasi yang mencapai Rp. 525 Miliar. Sementara itu Pemprov Jatim akan menggunakan metode VGF (*Viability Gap Fund*) yang merupakan fasilitas dari Pemerintah Pusat untuk membiayai proyek tersebut disamping pembiayaan investasi dari swasta. Total investasi yang dibutuhkan akan mencapai Rp. 2,2 Triliun. Metode ini akan menyeleksi manakah dari mitra yang mampu mengajukan VGF paling kecil maka akan menjadi pemenang. Sebagai contoh adalah simulasi kemampuan penawaran dari pihak swasta A sebesar Rp. 1,6 Triliun, sementara pihak Swasta B sebesar Rp. 1,7 Triliun maka kebutuhan VGF adalah yang paling kecil yaitu Rp. 0,5 Triliun. Ranah kegiatan kerja sama akan mencakup hanya pada pengambilan air baku yang berada di Umbulan (Kabupaten Pasuruan) yang selanjutnya di distribusikan ke pengguna yaitu *off taker* yang berupa PDAM di Lima Kabupaten dan Kota. Distribusi ke pelanggan selanjutnya dilakukan oleh PDAM. Konsep ini sebenarnya sejenis dengan metode pembelian air curah yang telah dilakukan antar PDAM untuk memenuhi kebutuhan air baku.

Terkait dengan resiko Pemerintah, Pemkab Tangerang cenderung memiliki resiko yang paling rendah, karena seluruh resiko dialihkan ke pihak swasta. Kompensasinya adalah tarif yang telah disepakati untuk mengakomodasi resiko tersebut akan relatif meningkat. PT AAT relatif berani mengambil resiko ini yang cukup besar dengan pertimbangan bahwa bisnis di Air minum sangat menjanjikan utamanya terhadap pertumbuhan permintaan yang semakin tinggi di beberapa kantong penting seperti kawasan industri dengan tarif yang paling tinggi. Di DKI sendiri resiko Pemerintah sebenarnya cukup kompleks, mulai dari potensi shortfall akibat tarif tidak naik,

tidak transparansinya pengelolaan dari mitra swasta, hingga pada belum optimalnya investasi jaringan. Namun sayangnya posisi tawar PDAM ini relatif lemah karena terkunci pada kesepakatan yang telah dibuat. Apabila ingin memperbaharui kesepakatan harus berbasis persetujuan dua belah pihak. Klausul inilah yang menyulitkan posisi PDAM untuk dapat melakukan penyesuaian. Sementara itu di Pemprov Jatim resiko ini belum teridentifikasi dengan jelas karena masih dalam proses penyusunan. Namun demikian resiko yang berpotensi diterima pemprov adalah masalah: 1) *default* dari para off take, karena terikat pada tingkat pembayaran pada penggunaan minimal sehingga harus mampu menyerap kuota debit yang disepakati melalui distribusi ke pelanggan. Keterbatasan distribusi akan berpotensi menimbulkan gagal bayar atas batas minimal pembelian dari pihak swasta. 2) Ketidaksepakatan tarif baik sebagai isu politik maupun akibat keterbatasan kemampuan daerah. Hal ini menjadi cukup kompleks karena melibatkan Lima Kabupaten Kota dengan pengaturan tarif yang berbeda.

Meskipun dengan resiko tersebut, nampaknya model penjaminan oleh Pemerintah melalui PT PII hanya dilakukan oleh Pemprop Jatim mengingat nilai investasi yang sangat besar. Sementara itu dengan resiko dan permasalahan yang pelik, PAM Jaya nampaknya tidak memiliki penjaminan melalui lembaga penjamin namun langsung kepada Pemprop DKI Jakarta. Akibatnya adalah apabila resiko kerugian semakin besar maka berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah untuk mengakomodasi hal tersebut.

Capaian Pelaksanaan PPP Air Minum di Indonesia

Dalam analisa berikut akan difokuskan pada perbandingan antara DKI Jakarta dan Pemkab Tangerang, mengingat di Pemprop Jawa Timur, PPP belum direalisasikan dan masih dalam tahap persiapan dokumen.

Apabila diamati dalam hal pencapaian pelaksanaan PPP mengacu pada target yang akan dicapai berdasarkan kesepakatan dua belah pihak, nampaknya PPP Pemkab Tangerang memiliki beberapa kelebihan dibandingkan PPP di DKI Jakarta. Hal ini tercermin dalam kemampuan

mencapai target. Beberapa target tersebut seperti misalnya instalasi *food grade* sehingga air siap minum hingga instalasi perpipaan PT AAT yang berada di rumah. Hal ini mengacu pada peraturan Kemenkes mengenai air siap minum. Selain itu kemampuan pelayanan adalah 24 jam di semua pelanggan. Hal ini didukung dengan potensi kehilangan air yang dapat ditekan hingga kurang dari 5% mulai dari pengambilan, produksi hingga distribusi ke pelanggan. Salah satu strategi yang digunakan oleh PT AAT adalah menggunakan instalasi dan teknologi yang modern sehingga mampu menekan kebocoran ataupun kehilangan air terkait proses produksi dan distribusi. Opsi selanjutnya adalah menggunakan peralatan dan instrument yang baru sehingga mampu menciptakan efisiensi dan produksi yang optimal. Selain itu, PT AAT menggunakan konsultan yang berpengalaman dalam membangun WTP dan instalasi jaringan perpipaan. Dengan kata lain profesionalisme menjadi acuan utama dalam pelaksanaannya. Meskipun demikian PT AAT masih menghadapi kendala dalam penyerapan debit di konsumen yaitu masih berada dikisaran 30-35% dari kapasitas debit terpasang. Pola konsumsi masyarakat dan masih belum tergarapnya semua potensi konsumen menjadi kendala dalam mencapai target tersebut.

Berbeda kondisi dengan DKI Jakarta yang mana PPP belum mampu mencapai luaran optimal. Misalnya saja sistem online yang baru terealisasi di tahun 2010, proses yang tidak transparan maupun investasi baru yang realtif terbatas dibandingkan dengan target dalam kesepakatan baik dalam konstruksi baru WTP maupun sambungan perpipaan yang baru. Belum lagi kualitas air di pelanggan masih relatif buruk dan belum seluruhnya menerima layanan 24 jam sehingga sering menerima keluhan dari pelanggan. Posisi tawar yang lemah yang dimiliki PAM Jaya menyulitkan dalam menekan pihak swasta untuk memiliki kinerja yang optimal. Belum lagi PAM Jaya menghadapi resiko shortfall yang tinggi akibat masalah penetapan tarif, penggunaan IRR yang masih tinggi mengacu pada kondisi makro ekonomi tahun 1997.

Kendala Pemerintah Daerah Dalam Implementasi PPP Air Minum

Sangat disayangkan apabila kerja sama yang dilakukan justru menyulitkan Pemerintah untuk mengatur dan mengelola penyediaan infrastruktur. Hal ini seringkali terjadi akibat Pemerintah kurang berhati-hati dalam memberikan pengelolaan

Tabel 1.6 Capaian PPP di Tiga Wilayah Penelitian

	DKI Jakarta	Pemkab Tangerang	Pemprov Jatim
Target	<ul style="list-style-type: none"> -Investasi baru (penambahan aset, WTP, sambungan perpipaan, sistem pembayaran online) -Layanan 24 jam -Kualitas produk & delivery -Pengurangan NRW 	<ul style="list-style-type: none"> -Terserapnya debit produksi (cakupan layanan, jumlah pelanggan & tingkat konsumsi) -Instalasi food grade -Siap minum sesuai Permenkes -NRW rendah 	<ul style="list-style-type: none"> -terserapnya debit produksi (4500 l/detik) -Tarif berbeda antar 5 wilayah - Peningkatan kapasitas dan cakupan pelayanan bagi off take.
Realisasi	<ul style="list-style-type: none"> -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 	<ul style="list-style-type: none"> -Penyerapan debit konsumen 30-35% -Layanan 24 jam -Kualitas air siap minum hingga perpipaan PT AAT sampai dirumah -NRW kurang dari 5 %. 	<ul style="list-style-type: none"> -Hitungan debit masih berubah -Belum tercapai kesepakatan tarif di 5 wilayah -Daerah terbatas mengakomodasi resiko politik

Sumber: Analisa Data Primer

kepada pihak swasta. Misalnya saja posisi Pemerintah yang kadang dicukupkan pada tataran monitoring dan evaluasi sementara instrument intervensi tidak dimiliki. Beberapa hal tersebut sangat terikat dengan kesepakatan yang telah dibuat, sementara untuk memperbaharui kesepakatan harus berbasis pada persetujuan kedua belah pihak. Apabila salah satu pihak telah menerima manfaat yang lebih besar dari yang seharusnya, tentu pembaharuan kesepakatan akan semakin sulit dilakukan. Kondisi inilah yang tengah terjadi di PAM JAYA, yang mana beberapa kesepakatan justru mengunci peran Pemerintah Daerah.

Dilain aspek, dalam kesepakatan terkadang tidak mengatur mengenai mitigasi bilamana terdapat ketidaksesuaian antara kesepakatan dan realisasi. Apabila hal ini sudah semakin sulit dilakukan, maka langkah terakhir adalah mengambil alih kembali pengelolaan dan aset kepada Pemerintah Daerah dibandingkan resiko yang lebih besar dari adanya kesepakatan tersebut. Terkait resiko, beberapa hal yang

belum diantisipasi oleh Pemerintah Daerah pada saat kontrak tersebut selesai adalah mengenai kesiapan dalam mengambil alih aset tersebut maupun pengelolaannya. Hal ini terkait kepada: 1) siapakah nantinya yang akan mengelola aset tersebut, apakah Pemerintah Daerah membentuk badan teknis baru, PDAM atau dikerja samakan kembali ke swasta?; 2) apakah Pemerintah memiliki kemampuan SDM yang mencukupi, dalam sisi teknis, administratif maupun keuangan sehingga pelayanan dan kualitas yang diberikan tidak lebih buruk daripada pengelolaan sebelumnya oleh pihak swasta?; 3) apakah pemerintah telah menyiapkan dana cadangan untuk proses pembelajaran maupun penyesuaian alih aset tersebut?; 4) Bagaimana transfer SDM dari swasta ke Pemerintah, apakah akan menjadi pegawai BUMD atau tetap sebagai pegawai swasta?; 5) Apakah pemerintah telah siap dengan resiko pengenaan pajak yang tidak sedikit dalam mendapatkan aset tersebut. Hal ini menjadi kompleks pada saat awalnya merupakan aset milik pemerintah namun karena PPP maka menjadi aset

Tabel 1.7 Peran Pemerintah Daerah dalam PPP Air Minum

	DKI Jakarta	Pemkab Tangerang	Pemprov Jatim
Peran Pemerintah	-Tersandera oleh dominasi peran swasta sehingga hanya bersifat monitoring dan evaluasi	-Monitoring dan Evaluasi karena mengacu konsesi	Sebagai off take melalui PDAM dan mengantisipasi resiko wan prestasi
Indikasi	-Intervensi Politik Pusat sangat tinggi, daya tawar Pemda terhadap Swasta	-Intervensi Pusat melalui fasilitasi dan asistensi sebagai agenda nasional	Intervensi Politik Propinsi cukup dominan sementara kapasitas dan kesediaan Pemkab/ Pemkot terbatas
Materi Kontrak	Banyak klausul yang melemahkan posisi PJKP Tidak memiliki mitigasi tekanan makro ekonomi	Resiko	N.A
Mitigasi	Tidak tersedia dalam kesepakatan	N.A	N.A
Rencana penyelesaian	Bailout oleh Pemda DKI	N.A	N.A
Pasca Kegiatan	-Resiko kesiapan pengalihan dan pengelolaan aset -Resiko pengenaan pajak atas aset sendiri yang dikelola oleh Mitra	-Resiko kesiapan pengalihan dan pengelolaan aset -Resiko pengenaan pajak atas aset milik Mitra	-Resiko kesiapan pengalihan dan pengelolaan aset -Resiko pengenaan pajak atas aset milik Mitra

Sumber: Analisa Data Primer dan Sekunder

swasta dan kembali lagi ke pemerintah pada saat masa kontrak berakhir. Berbagai kondisi tersebut diatas seringkali tidak diantisipasi oleh Pihak Pemerintah Daerah.

KESIMPULAN DAN SARAN

Secara umum pelaksanaan PPP air minum semakin berkembang di Indonesia. Beberapa PDAM telah melaksanakan kerja sama dengan pihak swasta dalam bentuk *Independent Water Producer* (IWP) atau B to B seperti yang terjadi di dalam sektor kelistrikan. Pengalaman PPP di DKI Jakarta memberikan pembelajaran yang penting dalam membangun kerja sama dengan pihak swasta, mulai dari penyiapan dokumen, pemahaman akan materi kontrak, penyiapan skema mitigasi hingga perlunya dukungan pemerintah melalui penjaminan dan payung hukum. Kondisi ini mengingatkan bahwa PAM Jaya merupakan salah satu *pioneer* dalam membangun kerja sama Pemerintah Swasta. Namun demikian seringkali PPP menjadi gagal akibat beberapa faktor seperti (Cuttare, 2008): *pertama*, Buruknya kerangka peraturan perundangan dan lemahnya penerapan terkait dengan kegiatan PPP. Persoalan ini dapat diamati pada kondisi seperti tumpang tindih kebijakan baik secara lintas sektoral maupun antar jenjang pemerintahan, kontrakdiksi antar peraturan sejenis, hingga lemahnya penegakan hukum (pengawasan maupun pemberian sanksi/hukuman). *Kedua* adalah Lemahnya kapasitas institusional dan strategi PPP. *Ketiga*, kurang realistisnya estimasi penerimaan dan biaya PPP. *Keempat*, Ketidaktepatan dan ketidakseimbangan dalam distribusi resiko. *Kelima* Kurangnya pelelangan/ pengadaan yang tidak kompetitif, misalnya penunjukkan langsung, dan terakhir adalah adanya penolakan masyarakat (kemampuan membayar pengguna seringkali tidak ditaksir dengan benar.

Denormandie (2011), Cuttare (2008) dan World Bank Institute (2007) menyebutkan setidaknya terdapat beberapa faktor penentu kesuksesan berlangsungnya PPP di Negara berkembang yaitu:

1. Kapasitas Pemerintah yang mumpuni baik dalam hal pemahaman dan pengetahuan mengenai PPP, penguasaan aspek adminis-

tratif, manajerial, hukum maupun pembiayaan, SDM yang tangguh, responsif, cerdas dan mencukupi dalam merealisasikan PPP, dukungan dari pakar hukum dan pengacara.

2. Kesesuaian antara kebijakan PPP dan kerangka kebijakan sektoral. Dengan kata lain bahwa kebijakan PPP harus terintegrasi dengan kebijakan sektoral, bukan sebagai kebijakan yang terpisah dari sektor tersebut. Pertimbangannya adalah guna mengatasi tumpang tindih peran, tanggungjawab, kebijakan maupun peraturan perundangan.
3. Terbangunnya kerangka peraturan perundangan yang menjamin pelaksanaan PPP dimulai dari tahapan konsep (kerja sama), kesepakatan hingga tahapan operasionalisasi.
4. Terbentuknya kerangka institusional yang terlibat dalam pelaksanaan dan mekanisme kerja sama yang jelas mencakup: model pembiayaan, tingkat resiko, penjaminan, pemeliharaan dan proporsi keuntungan
5. Transparan dan kompetitif dalam tahap pengadaan, seleksi dan lelang.
6. Kehati-hatian dalam menyusun dokumen penawaran khususnya mengenai ketepatan, keakuratan dan realibilitas proyeksi atas penerimaan, biaya, profit maupun resiko.
7. Lingkungan usaha yang kondusif seperti kuatnya keinginan politik dan stabilitas politik. Kondisi ini dapat dikembangkan dari kuatnya kepercayaan yang terbangun antara Pemerintah-Swasta-Lembaga Pembiayaan. Dengan adanya kepercayaan yang terjalin, maka penentuan tujuan bersama maupun jalinan kerja sama akan lebih mudah dilakukan.
8. Kemampuan dalam mengatasi tekanan eksternal baik fundamental moneter maupun fiskal. Pelemahan mata uang, tingginya suku bunga maupun inflasi berpelung terhadap pembengkakan biaya dan jasa yang harus ditransfer ke pihak swasta. Imbasnya adalah tariff yang semakin tinggi dan sulit dijangkau bagi masyarakat. Misalnya ditangani dengan instrumen subsidi tentu akan menjadi beban bagi pemerintah yang

tidak sebentar, khususnya apabila stabilisasi faktor makro ekonomi tidak dapat segera dilakukan.

9. Terdapatnya portofolio masing-masing proyek yang ditawarkan ke pasar secara *feasible*.
10. Terdapatnya kerangka kerja operasional yang jelas yang mencakup atas: sistem pengawasan, evaluasi, parameter kinerja dan indikator keberhasilan
11. Monitoring yang kuat dan fleksibilitas respon terhadap kejadian/ kondisi yang tidak sesuai. Artinya bahwa Pemerintah harus menyiapkan beberapa skenario langkah dan strategi dalam mengatasi keadaan yang tidak sesuai dengan perencanaan. Respon tersebut sebaiknya dilakukan secara fleksibel namun tetap menjaga keberlangsungan kontrak dan kualitas pelayanan kepada pengguna.
12. Kemampuan Dukungan pembiayaan yang besar dari lembaga pembiayaan.
13. Distribusi resiko yang bijaksana antara Pemerintah dan swasta

Rekomendasi Kebijakan

Sementara itu terdapat kebutuhan mendesak berkaitan dengan kondisi pelaksanaan PPP di Indonesia untuk perbaikan kebijakannya yaitu: *pertama*, penguatan kapasitas Pemerintah dan PJKP mengenai PPP. Kapasitas ini baik dalam pemahaman, aspek teknis, administratif, hukum hingga kemampuan dalam merespon perkembangan yang terjadi. Model training dan pembekalan PPP yang dilakukan oleh kementerian Bappenas nampaknya belum optimal dalam meningkatkan pemahaman dan penguasaan PPP baik dalam hal kesesuaian materi maupun peluang pelatihan yang relatif terbatas dibandingkan kebutuhan pengembangan.

Kedua pengembangan PPP Centre sebagai wadah untuk konsultasi, advokasi, fasilitasi, training hingga inovasi-inovasi mengenai PPP. PPP Centre ini bertujuan memberikan pedoman yang dapat diacu oleh pemerintah daerah, PJKP maupun lembaga Pemerintah lainnya. Keberadaan direktorat KPS di Bappenas nampaknya belum mumpuni untuk dapat mengawal sekian peluang

proyek KPS di Indonesia. Selain itu keberadaan PPP Centre mampu mereduksi peran-peran formalitas yang terkadang mendominasi peran substansi dari pengembangan kapasitas PPP maupun pelaksanaannya.

Ketiga, harmonisasi peraturan perundangan yang masih sebagai faktor utama pembentuk keterlambatan dalam proses perijinan maupun legalisasi.

Keempat, pengembangan paradigma yang benar mengenai PPP bahwa PPP bukan sebagai proyek pengadaan barang dan jasa ataupun privatisasi aset Negara.

Kelima, menakar secara tepat distribusi resiko dan tingkat peranan pemerintah untuk mengurangi resiko intervensi yang berlebihan maupun kontrol yang terlepas sehingga mampu mendukung iklim usaha yang kondusif.

Keenam, pelibatan akademisi dalam hal menyusun dokumen PPP (Pre Qualification, FS, Penawaran) khususnya terhadap analisa teknis, ekonomi dan hukum untuk mewujudkan PPP yang berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alan, J. R. 1999. "Public-Private Partnership: A Review of Literature and Practice". Saksatchewan Institute of Public Policy, Public Policy Paper Number 4.
- 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 Minum 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 Minum*. 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 4th – 5th: 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