I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang dan Masalah

Pertumbuhan ekonomi Indonesia yang meningkat menyebabkan kebutuhan infrastruktur juga meningkat. Perkiraan pemerintah pada 5 (lima) tahun yaitu pada tahun 2010-2014 dibutuhkan investasi sebesar Rp. 1.430 Triliun untuk infastruktur.

Pemerintah memiliki peran alokasi yaitu sebagai penyedia barang dan jasa yang tidak dapat disedikan oleh sektor swasta. Infrastruktur merupakan bagian dari kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Tetapi Indonesia sebagai negara berkembang memiliki kendala dalam penyediaan infrastruktur penunjang layanan publik yaitu terbatasnya dana investasi, lamanya jangka waktu pengembalian investasi dan biaya yang tinggi dari manajemen operasional. Maka dari itu pemerintah memberikan solusi dengan melibatkan peran serta stakeholder yaitu peran sektor swasta dalam skema kebijakan kerjasama yang disebut Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) atau *Public Private Partnership* (PPP).

PPP/KPS di Indonesia sebenarnya bukan merupakan suatu konsep baru, telah banyak proyek-proyek penyediaan infrastruktur yang menggunakan pola

PPP/KPS ini. Namun, praktek yang terjadi di masa lalu belum sesuai dengan *best international practice*, yang telah terbukti sukses di berbagai negara di dunia.

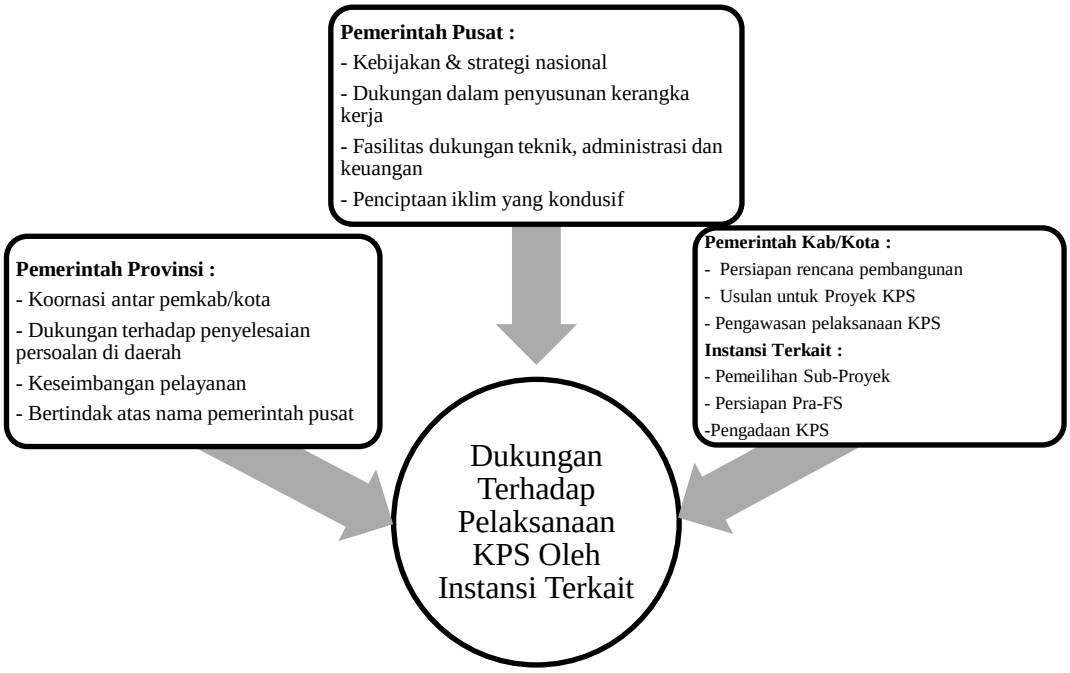
KPS atau Kerjasama Pemerintah Swasta merupakan suatu kerjasama dalam penyediaan infrastruktur publik antara pemerintah, baik pusat maupun daerah dengan mitra badan usaha swasta dalam negeri maupun badan usaha asing atau luar negeri. Kerjasama yang dilaksanakan merupakan pekerjaan konstruksi untuk membangun, meningkatkan kemampuan pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur untuk peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan publik (Bappenas, 2009).

Tujuan utama adanya KPS adalah untuk mencukupi pembiayaan kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan melalui pengerahan dana swasta dalam rangka meningkatkan kuantitas, kualitas dan efisiensi. Selain itu adanya KPS karena salah satunya adalah alasan ekonomi, yaitu untuk mengurangi kesenjangan (*disparity*) atau ketimpangan (*inequity*), memacu pertumbuhan (*growth*) dan produktivitas, meningkatkan kualitas dan kontinuitas (*quality and continuity*) serta mengurangi risiko.

KPS secara nasional dilaksanakan pemerintah melalui Kementerian Keuangan dan Bappenas pada infrastruktur-infrastruktur potensial yang dapat dikatakan kekurangan sumber dana investasi untuk perluasan serta peningkatan layanannya. Infrastruktur tersebut yaitu transportasi, jalan, pengairan, air minum, air limbah, telekomunikasi dan informatika, tenaga listrik serta minyak dan gas bumi.

Sementara KPS di daerah menjadi tanggungjawab pemerintah daerah dibawah pengawasan bupati atau walikota. Karena KPS di daerah biasanya dilakukan oleh

Badan Usaha Milik Daerah yang kepemilikan sepenuhnya oleh pemerintah daerah.



Gambar 1. Fungsi Instansi Terkait dalam KPS

Sumber : Civil-Injenering, 2009

Pemerintah pusat sebagai pembuat regulasi secara keseluruhan dalam kebijakan KPS secara nasional memiliki peran dengan cara mendukung dalam penyusunan kerangka kerja, memberi dukungan berupa fasilitas secara teknis, administrasi dan keuangan, serta menciptakan iklim investasi yang kondusif. Sedangkan pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota berperan sebagai pelaksana kebijakan dengan melakukan koordinasi antar pemkab/pemkot mengenai kepemilikan tanah serta melakukan persiapan dan pengawasan pelaksanaan proyek KPS.

Salah satu proyek KPS yang potensial adalah infrastruktur air minum, karena air minum merupakan kebutuhan dasar dan sangat vital bagi kehidupan manusia serta jumlah sumber air yang melimpah di Indonesia serta pengolahannya yang tidak

terlalu banyak membutuhkan bahan tambahan lain. Tetapi hal tersebut tidak dapat dimaksimalkan karena keterbatasan modal dari pemerintah.

Proyek KPS air minum sudah banyak dilaksanakan di PDAM di seluruh Indonesia. KPS air minum pertama dilaksanakan oleh PAM Jaya Jakarta pada tahun 1997 dengan bentuk kerjasama konsesi penuh yang jangka waktunya selama 25 tahun. Penelitian oleh Asri Fitriani (2009) atau saat setelah 11 tahun masa konsesi, kinerja teknis PAM Jaya meningkat setelah dilaksanakannya konsesi ditunjukkan dengan peningkatan produksi air, penurunan tingkat kehilangan air, volume air yang terjual serta cakupan layanan. Tetapi dari aspek pelayanan pelanggan PAM Jaya jauh lebih puas dengan pelayanan PAM Jaya saat sebelum masa konsesi.

Peningkatan pelayanan konsumen yang terus dilakukan hampir semua PDAM yang ada di seluruh Indonesia membuat kebutuhan akan air minum otomatis meningkat. Tetapi dengan keterbatasan infrastruktur baik produksi maupun distribusi menyebabkan permasalahan-permaslahan yang selama ini seperti permasalahan profitabilitas, kebocoran air, distribusi serta cakupan layanan. Skema KPS air minum ini sudah dijalankan di 24 PDAM yang ada di Indonesia dengan total nilai ivestasi sebesar USD 667,5 juta (BPPSPAM, 2013) dan terdapat 10 proyek KPS air minum yang akan berjalan dan masih dalam proses dengan total nilai investasi sebesar Rp. 16.484 Miliar (BPPSPAM, 2013).

Tabel 1. Daftar Proyek *Greenfield* Kegiatan PPP

No	Nama	Deskripsi Proyek				
		Besar Proyek		Lokasi	Perkiraan Investasi	Status
		Bentuk Kerjasama	Liter/detik		(Miliar Rupiah)	
			POTENSI			
1.	Kota Bekasi	Konsesi	370	Pondok Gede, Jatiasih, Kota Bekasi	234	Pra FS 2007
			PRIORITAS			
2.	Kab. Bekasi	Konsesi	450	Cikarang Barat dan Cibitung	299	Pra FS 2009
3.	Kota B. Lampung	Konsesi	550	Kota B. Lampung	371	Pra FS 2010
4.	Kab. Bandung & Bandung Barat	Konsesi	500	Kab. Bandung Selatan	172	Pra FS
		Konsesi	200	Kab. Bandung Barat	127	Pra FS

Sumber : BPPSPAM, 2013

Ini pula yang dialami oleh PDAM di Provinsi Lampung, khususnya di Kota Bandarlampung yang menjadi ibukota provinsi. PDAM Way Rilau sebagai salah satu BUMD yang dimiliki Pemkot Bandarlampung tetapi memiliki masalah kinerja dalam beberapa tahun terakhir. Hal tersebut berdasarkan hasil penilaian kinerja yang dilakukan oleh BPPSPAM pada tahun 2009 sampai dengan tahun 2011 kinerja PDAM Way Rilau dalam keadaan tidak sehat. Selain itu PDAM Way Rilau juga baru mampu melayani 35.071 sampai tahun 2010 dari jumlah penduduk Kota Bandarlampung sebesar 881. 801 jiwa (BPS, 2010). Itu artinya baru sekitar 27% penduduk Kota Bandarlampung yang terlayani air bersih melalui jaringan perpipaan. Tingkat kebocoran air yang dialami oleh PDAM Way Rilau juga masih sangat tinggi sampai tahun 2011. Kapasitas prooduksi sampai saat ini pun baru 550 liter per detik sedangkan kebutuhan air minum penduduk Kota

Bandarlampung sebesar 1.326 liter per detik (dihitung berdasarkan jumlah penduduk dengan kebutuhan air minum per detik berdasarkan jenis kota dari Dinas PU). Selain masalah-masalah tersebut terdapat pula masalah lain yang dialami PDAM Way Rilau seperti masalah terbatasnya kemampuan sumber daya manusia serta masalah tarif dan keuntungan.

Untuk mengatasi masalah-masalah PDAM Way Rilau tersebut dibutuhkan investasi yang cukup besar, tetapi dengan keterbatasan dana investasi dari pemerintah membuat Pemerintah Kota Bandarlampung mengajukan usulan proyek KPS kepada pemerintah pusat.

Berdasarkan PPP *Book* 2013 yang diterbitkan oleh Bappenas. Provinsi Lampung memiliki proyek KPS air minum berupa Bandarlampung *Water Supply* yang memiliki nilai investasi sebesar USD 80 juta sampai USD 100 juta. Yang mana proyek KPS SPAM Lampung dibagi menjadi dua yaitu PPP1 dengan fungsi : pembangunan dan pengoperasian IPA Curah dan Fasilitas Pompa Transmisi dan pembangunan jaringan distribusi sampai kepada SSR dan PPA2 dengan fungsi : supervisi atas jaringan distribusi dan koneksi SSR dan pengoperasian dan perawatan jaringan distribusi.

Bentuk kerjasama atau *partnership* yang diusulkan pemerintah untuk mengatasi permasalahan PDAM Way Rilau ini tentunya memiliki dampak terhadap beberapa aspek yaitu produksi serta distribusi air minum. Kebijakan ini merupakan kebijakan publik terhadap BUMD yang tentunya akan mempengaruhi dan berdampak pada masyarakat luas terutama penduduk Kota Bandarlampung.

Kebijakan ini memerlukan kajian yang dapat menentukan layak atau tidaknya kebijakan ini diteruskan.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat disimpulkan permasalahan dalam penelitian ini yaitu:

1. Kinerja PDAM Way Rilau yang saat ini dalam kategori ‘sakit’ menurut penilaian BPPSPAM membutuhkan penanganan dalam hal ini sumber modal untuk pembangunan infrastruktur penunjang layanan jasa air minum.
2. Proyek KPS yang sedang dalam proses pada PDAM Way Rilau menjadi solusi permasalahan yang dialami oleh PDAM Way Rilau selama ini.

B. Rumusan Masalah

Dari permasalahan tersebut dapat dibuat rumusan masalah melalui pertanyaan-pertanyaan berikut ini:

1. Bagaimana bentuk kerjasama (*partnership*) yang akan dilaksanakan oleh PDAM Way Rilau ?
2. Bagaimana proses formulasi kebijakan KPS pada PDAM Way Rilau ?
3. Bagaimana perkiraan dampak terhadap produksi, distribusi, dan tarif air bersih serta simulasi penerimaan pada PDAM Way Rilau dalam pelaksanaan KPS ?

C. Tujuan Penelitian

Dari uraian-uraian pada subbab sebelumnya telah menunjukkan masalah-masalah pokok yang dihadapi oleh PDAM WAY RILAU Kota Bandarlampung dengan demikian perlu adanya solusi atau penyelesaian masalah dengan upaya keras

semua pihak. Kerjasama pemerintah swasta yang akan dilaksanakan PDAM Way Rilau dan Pemerintah Kota Bandarlampung adalah alternatif penyelesaian masalah yang dihadapi PDAM Way Rilau yang mulai akan dilaksanakan pada tahun 2014.

Maka tujuan penelitian ini yaitu mengkaji kebijakan yang akan diimplementasikan yaitu dengan mengkaji beberapa aspek. Tujuan penelitian ini yaitu:

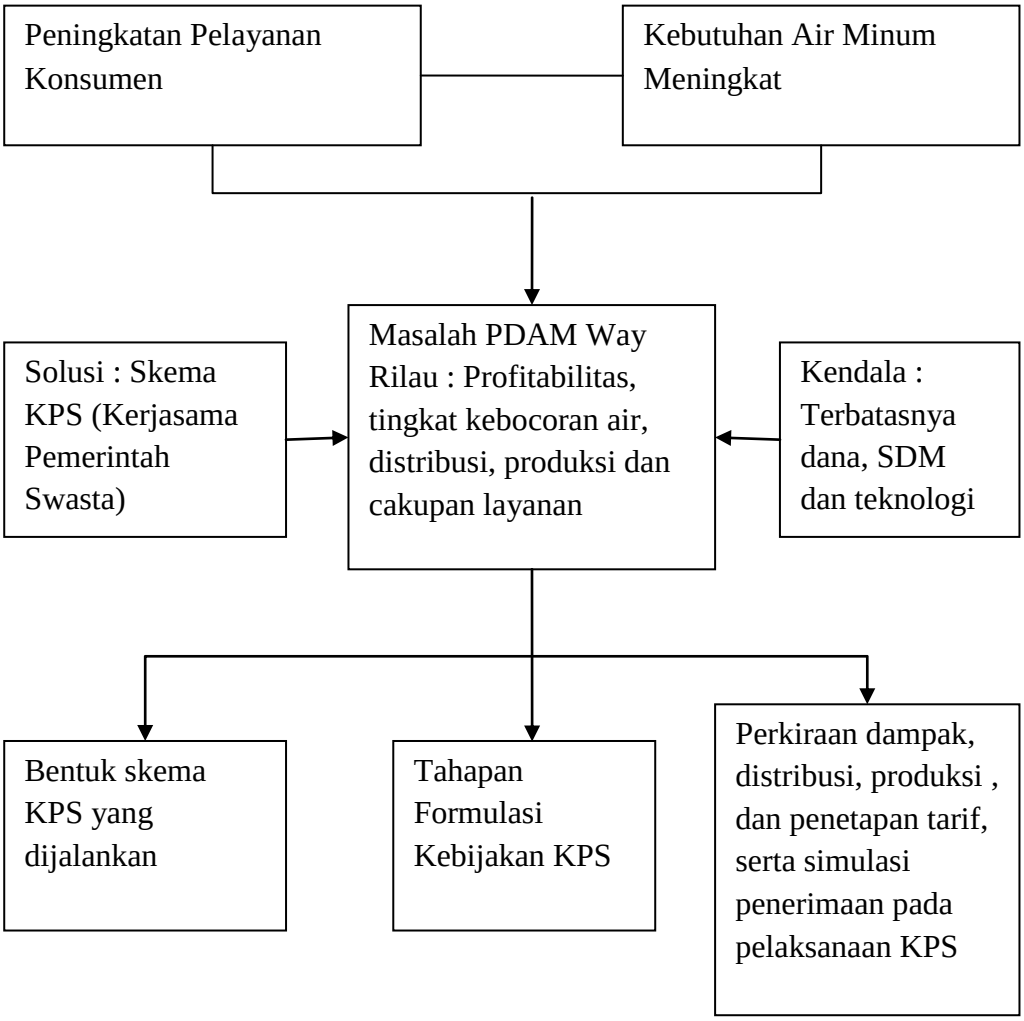
1. Mengetahui bentuk kerjasama atau partnership yang dilaksanakan oleh PDAM Way Rilau.
2. Mengetahui proses formulasi kebijakan KPS yang dilaksanakan PDAM Way Rilau.
3. Melihat perkiraan dampak KPS PDAM Way Rilau dalam penetapan tarif, aspek distribusi dan produksi serta mengkaji penerimaan yang akan didapatkan.

D. Kerangka Pikir

Sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang kepemilikan sepenuhnya oleh Pemerintah Kota Bandarlampung, PDAM Way Rilau memiliki kewajiban untuk memberikan hasil keuntungannya sebagai bagian dari PAD Kota Bandarlampung. Tetapi tuntutan untuk meningkatkan pelayanan konsumen demi mendapatkan keuntungan yang lebih banyak menyebabkan kebutuhan air minum meningkat. Peningkatan kebutuhan air minum ini tidak seiring dengan peningkatan produksi serta distribusi air minum, hal ini disebabkan masalah-masalah yang dialami oleh PDAM Way Rilau diantaranya masalah profitabilitas, tingkat kebocoran air,

distribusi serta cakupan layanan. Untuk mengatasi masalah-masalah tersebut dibutuhkan dana investasi yang cukup besar serta teknologi dan sumber daya manusia yang mumpuni. Kendala terbatasnya dana investasi, teknologi dan sumber daya manusia dapat diatasi melalui skema kerjasama yang diberikan pemerintah yaitu Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) atau *Public Private Partnership* (PPP). Skema kerjasama ini baru berjalan pada tahun 2010 di PDAM Way Rilau sebagai masa persiapan. Dengan adanya kebijakan ini tentunya akan mempengaruhi besarnya tarif air minumyang dibebankan kepada konsumen, selain itu juga mempengaruhi proses produksi serta distribusi air minum kepada konsumen.

Kebijakan KPS yang baru akan dilaksanakan tentunya perlu kajian terutama dari pihak luar pemerintahan sebagai perbandingan. Skema KPS di PDAM Way Rilau sudah masuk tahap implementasi perlu kajian terhadap formulasi kebijakannya. Tujuannya sebagai kritik terhadap kebijakan pemerintah terhadap sumber daya air bersih sebagai barang publik yang pengelolaannya akan diambil alih oleh pihak swasta. Secara skematis kerangka penelitian ini dapat dilihat dalam Gambar 1.



Gambar 2. Kerangka Pikir