II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Peran dan Fungsi Pemerintah

Dalam setiap sistem perekonomian, pemerintah memegang peranan yang penting. Upaya peningkatan kehidupan ekonomi individu dan masyarakat tidak hanya diperlukan peranan pasar yang dalam hal ini dikuasai oleh swasta, tetapi juga dibutuhkan peranan pemerintah yang bersifat komplementer dengan pelaku ekonomi lainnya.

Pemerintah sebagai salah satu pelaku ekonomi, memiliki fungsi penting dalam perekonomian yaitu berfungsi sebagai stabilisasi, alokasi, dan distribusi.

1) Fungsi Stabilisasi, yakni fungsi pemerintah dalam menciptakan kestabilan ekonomi, sosial politik, hukum, pertahanan, dan keamanan.
2) Fungsi Alokasi, yakni fungsi pemerintah sebagai penyedia barang dan jasa publik seperti pembangunan jalan raya, gedung sekolah, penyediaan fasilitas penerangan, dan telepon.
3) Fungsi Distribusi, yakni fungsi pemerintah dalam pemerataan atau distribusi pendapatan masyarakat.

B. Perusahaan Daerah

1. Pengertian perusahaan Daerah

Moekiyat, Drs, dalam bukunya “Kamus Pemerintahan” memberikan definisi Perusahaan Daerah sebagai berikut : “Perusahaan Daerah adalah suatu badan usaha yang dibentuk oleh daerah untuk menambah penghasilan daerah”.

Sedangkan Said, Natsir, M, Dr. SH. Memberikan pengertian Perusahaan Daerah dalam bukunya “Perusahaan – perusahaan Pemerintahan di Indonesia” Sebagai berikut :

Pasal 2 Undang – undang tentang Perusahaan Daerah menetapkan bahwa yang dimaksud dengan perusahaan daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasrkan Undang – Undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau sebagaian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang – undang.

2. Dasar Hukum Berdirinya Perusahaan Daerah

Dasar yang melandasi berdirinya Perusahaan daerah adalah sebagai berikut:

1. Undang – undang Nomor 19 Tahun 1960 Bab XV pasal 27, yang berisi tentang penyerahan Perusahaan Negara, baik berupa penghasilan maupun berupa perusahaan sendiri kepada daerah.
2. Undang – undang Nomor 2 Tahun 1962, LN. 1962-10 No-10 tentang Perusahaan Daerah.
3. Instruksi Menteri Dalam Negeri No.5 Tahun 1962 tanggal 6 Maret 1968, tentang penyesuaian bentuk – bentuk Perusahaan Daerah menurut isi Instruksi Presiden No.17 Tahun 1967 tanggal 28 Desember 1967.

4. Undang – undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok – pokok pemerintahan di daerah pasal 59 dan penjelasan umum undang –undang Nomor 5 tahun 1974 sub 4.

3. Sifat Tujuan Berdirinya Perusahaan Daerah

Sebagai suatu badan usaha, tentunya Perusahaan Daerah mempunyai sifat dan tujuan didirikannya perusahaan daerah. Seperti yang dikemukakan oleh M. Natsir Said sebagai berikut :

Pasal 5 ayat 1 Undang – undang Nomor 5 Tahun 1962 LN. 1962 – 10 mengatur sifat Perusahaan Daerah dimana ditetapkan bahwa Perusahaan Daerah adalah kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggara kepentingan umum dan memupuk pendapatan. Dari ketentuan di atas, kita dapat melihat bahwa Perusahaan Daerah mempunyai sifat yang dualistis dalam arti di satu pihak bersifat komersial yaitu memupuk pendapatan, sedangkan dipihak lain bersifat social yaitu memberi jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum.

4. Ciri-ciri Perusahaan Daerah/BUMD

Ciri-ciri BUMD adalah sebagai berikut :

1) Didirikan berdasarkan peraturan daerah (perda).
2) Dipimpin oleh direksi yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah atas pertimbangan DPRD.
3) Masa jabatan direksi selama 4 (empat) tahun.
4) Bertujuan memupuk pendapatan asli daerah guna membiayai pembangunan daerah.
5) Pemerintah daerah memegang hak atas segala kekayaan dan usaha.

6) Pemerintah berkedudukan sebagai pemegang saham dalam permodalan perusahaan.
7) Pemerintah memiliki wewenang dan kekuasaan dalam menetapkan kebijakan perusahaan.
8) Pengawasan dilakukan alat pelengkap daerah yang berwenang.
9) Melayani kepentingan umum, selain mencari keuntungan.
10) Sebagai sumber pemasukan daerah.
11) Dapat menghimpun dana dari pihak lain, baik berupa bank maupun nonbank.
12) Direksi bertanggung jawab penuh atas BUMD dan mewakili BUMD di pengadilan.

5. Tujuan Pendirian Perusahaan Daerah/BUMD

Tujuan pendirian BUMD adalah sebagai berikut:

1) Memberikan sumbangan pada perekonomian nasional dan penerimaan kas daerah.
2) Mengejar dan mencari keuntungan.
3) Pemenuhan hajat hidup orang banyak.
4) Perintis kegiatan-kegiatan usaha.
5) Memberikan bantuan dan perlindungan pada usaha kecil dan lemah.

C. Barang Publik

1. Definisi Barang Publik

a. Barang Publik dan Barang Privat

1. Barang Publik

Secara umum barang publik biasa dipahami sebagai sesuatu yang dapat dinikmati atau dibutuhkan oleh semua orang. Suatu barang publik merupakan barang-barang yang tidak dapat dibatasi siapa penggunanya dan sebisa mungkin bahkan seseorang tidak perlu mengeluarkan biaya untuk mendapatkannya. Barang publik adalah barang yang apabial dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Barang publik memiliki sifat non-rival dan non-eksklusif. Ini berarti konsumsi atas barang tersebut oleh sutu individu tidak akan mengurangi jumlah barang yang tersedia untuk dikonsumsi oleh individu lainnya dan non-eksklusif berarti semua orang berhak menikamti manfaat dari barang tersebut. Contoh barang publik ini diantaranya udara, cahaya matahari, papan marka jalan, lampu lalu lintas, pertahanan nasional, pemerintahan dan sebagainya.

Barang publik (*public goods*) adalah barang yang apabila dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Selanjutnya, barang publik sempurna (*pure public goods*) didefinisikan sebagai barang yang harus disediakan dalam jumlah dan kualitas yang sama terhadap seluruh anggota masyarakat. Satu terminologi lain yang agak mirip adalah barang kolektif. Bedanya, barang publik adalah untuk masyarakat secara umum (keseluruhan), sementara barang kolektif dimiliki oleh satu bagian dari

masyarakat (satu komunitas yang lebih kecil) dan hanya berhak digunakan secara umum oleh komunitas tersebut.

2. Barang Privat

Barang privat mudahnya adalah barang-barang yang memiliki sifat berkebalikan dengan barang publik. Barang privat secara tipikal adalah barang yang diperoleh melalui mekanisme pasar, dimana titik temu antara produsen dan konsumen adalah mekanisme harga. Oleh karena itu, kepemilikan barang privat biasanya dapat teridentifikasi dengan baik.

Sebagian besar barang yang kita konsumsi adalah barang privat, yaitu barang yang hanya dapat digunakan oleh satu konsumen pada satu waktu. Misalnya, ketika seseorang sedang memakan kue miliknya, orang lain tidak dapat melakukan hal serupa. Eksklusivitas kepemilikan menjadi faktor pembeda utama barang privat dengan barang publik.

Sifat-sifat utama barang privat tentunya berkebalikan sama sekali dengan barang publik. Sifat-sifat barang privat tersebut adalah :

1) *Rivalrous consumption*, dimana konsumsi oleh satu konsumen akan mengurangi atau menghilangkan kesempatan pihak lain untuk melakukan hal serupa. Terjadi rivalitas antar calon konsumen dalam mengkonsumsi barang ini.

2) *Excludable consumption*, dimana konsumsi suatu barang dapat dibatasi hanya pada mereka yang memenuhi persyaratan tertentu (biasanya harga), dan mereka yang tidak membayar atau tidak memenuhi syarat dapat dikecualikan dari akses untuk mendapatkan barang tersebut (*excludable*).

3) *Scarcity/depletability/finite*, yaitu kelangkaan atau keterbatasan dalam jumlah. Kelangkaan dan ketersediaan dalam jumlah yang diskrit atau terbatas inilah yang menimbulkan kedua sifat sebelumnya.

Barang privat biasanya memang diadakan untuk mencari profit atau laba. Karena sifat-sifatnya tadi, barang privat dapat menjaga efisiensi pasar dalam pengadaannya. Efisiensi inilah yang menarik minat sektor swasta dan menimbulkan pemahaman bahwa barang privat adalah barang yang diproduksi oleh sektor swasta. Meskipun begitu, pemerintah pun sebenarnya dapat berlaku sebagai sektor swasta dan menjadi bagian dari pasar dalam penyediaan barang privat untuk tujuan-tujuan tertentu.

b. Perbedaan Barang Publik Dengan Barang Lainnya

Barang publik mempunyai sifat yakni non-persaingan dan nondikecualikan. Konsep pengecualian dan persaingan ini tidak hanya menuntun kita dalam mengartikan barang publik saja, namun juga untuk membedakan barang publik dengan kategori barang lain. Untuk menyederhanakannya, beberapa ahli ekonomi menggolongkan sifat pengecualian dan persaingan suatu barang sebagai variabel dikotomi. Sifat barang publik ada persaingan maupun tidak, ada pengecualian maupun tidak digambarkan dalam variabel dikotomi. Variabel ini yang menggambarkan empat kemungkinan kombinasi yang selanjutnya disebut taksonomi sederhana dengan empat kuadran di dalamnya. Barang publik disebut juga barang kolektif. Barang jenis ini dapat dikonsumsi oleh beberapa individu secara berkala atau terus-menerus. Hal ini menutup kemungkinan untuk memberlakukan sifat pengecualian bagi siapa saja yang ingin menikmati barang publik. Oleh karena itu, hal ini menimbulkan kesulitan bagi pihak penyedia

barang publik untuk mendapatkan pengembalian dari biaya yang telah mereka keluarkan. Barang swasta (barang pribadi) adalah barang yang mempunyai sifat yang berlawanan dengan barang publik. Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa sifat barang swasta adalah adanya persaingan dan pengecualian di dalamnya. Mayoritas barang yang dijual di pasar tergolong ke dalam barang swasta. Adanya barang swasta menyebabkan produsen akan mendapatkan biaya (laba) pribadi atas barang swasta yang mereka jual. Namun di satu sisi, adanya barang swasta akan menutup kemungkinan bagi seorang individu untuk menjadi free-rider atau dapat menikmati barang yang dimiliki oleh orang lain tanpa membayar.

Selanjutnya adalah barang umum adalah barang yang mempunyai sifat adanya persaingan di dalamnya namun tidak ada sifat pengecualian. Barang yang termasuk ke dalam sifat ini biasanya adalah sumber daya alam.

Yang terakhir adalah barang kena bea (pajak, masuk, dll) adalah barang yang sifatnya tanpa persaingan dalam mendapatkannya namun terdapat pengecualian di dalamnya.

2. Teori Barang Publik

a. Teori Bowen

Bowen mengemukakan suatu teori mengenai penyediaan barang publik dan teorinya didasarkan pada teori harga pada barang-barang swasta. Bowen mendifinisikan barang publik sebagai barang dimana pengecualian tidak dapat ditetapkan. Jadi sekali suatu barang publik sudah tersedia maka tidak ada seorang pun yang dapat dikecualikan dari manfaat barang tersebut.

Kelemahan teori Bowen adalah karena Bowen menggunakan analisis permintaan dan penawaran. Yang menjadi masalah adalah karena pada barang publik tidak ada prinsip pengecualian sehingga masyarakat tidak mau mengemukakan kesenangan (preferensi) mereka akan barang publik, sehingga kurva permintaannya menjadi tidak ada.

b. Teori Anggaran

Teori ini didasarkan pada suatu analisa di mana setiap orang membayar atas penggunaan barang-barang publik dengan jumlah yang sama, yaitu sesuai dengan sistem harga untuk barang-barang swasta (*private goods*).

Teori alokasi barang publik melalui anggaran merupakan suatu teori analisa penyediaan barang publik yang lebih sesuai dengan kenyataan karena bertitik tolak pada distribusi pendapatan awal di antara individu-individu dalam masyarakat, dan dapat digunakan untuk menentukan beban pajak di antara para konsumen untuk membiayai pengeluaran pemerintah.

Kelemahan dari teori ini yaitu digunakannya kurva indiferens sebagai alat analisis yang baik dari segi teori akan tetapi kurang bermanfaat untuk aplikasi yang baik dari segi teori akan tetapi kurrang bermanfaat untuk aplikasi penggunaannya dalam kenyataan sehari-hari.

D. Teori Ekonomi Privatisasi

Pelaksanaan privatisasi di berbagai negara dipandang sebagai penguatan pasar dalam struktur perekonomian negara tersebut. Privatisasi merupakan upaya mengembalikan aktivitas perekonomian kepada sektor swasta dengan memperkecil campur tangan pemerintah dalam perekonomian nasional. Namun

pada kenyataannya, penetapan privatisasi diberbagai negara ini tidak menuai hasil yang heterogen dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara tersebut. Terdapat perbedaan besar antara privatisasi yang dilakukan di negara maju dan negara berkembang.

Dalam privatisasi di negara maju, hak kontrol tetap berada ditangan pemerintah, artinya walaupun banyak aset badan usaha milik peemrintah yang dijual ke swasta, hak kontrol pemerintah pada perusahaan masih tergolong besar atau disebut dengan fenomena *reluctant privatization*. Ini terjadi karena pemerintah menjadi *shareholders* utama sekalipun bukan pemegang 100% saham kepemilikan perusahaan. Pemerintah memiliki hak veto atau kuasa khusus *reluctant privatization*. Ini terjadi karena pemerintah menjadi *shareholders* utama sekalipun bukan pemegang 100% saham kepemilikan perusahaan. Pemerintah memiliki hak veto atau kuasa khusus atas kepemilikan yang disebut sebagai "*golden shares*" atau pemegang saham istimewa. Maraknya fenomena ini mengindikasikan bahwa privatisasi di negara-negara maju bercirikan transfer kepemilikan dari pemerintah terhadap swasta tanpa mengurangi fungsi kontrol pemerintah atas kinerja badan usaha milik pemerintah tersebut (*corresponding transfer of control rights*).

Secara umum, privatisasi pada negara maju membuat BUMN menjadi semakin efisien dan barang/jasa bisa tersedia dengan harga murah bagi publik, sedangkan pada negara berkembang privatisasi merupakan salah satu program dari agenda liberalisasi ekonomi dan terjadi hal sebaliknya, salah satunya yaitu privatisasi air. Perbedaan privatisasi antara negara maju dan negara berkembang ini menimbulkan beberapa kontroversi, yaitu tingginya harga barang publik, tidak

adanya aturan jelas yang mengatur privatisasi, hilangnya akses masyarakat miskin untuk mengkonsumsi barang publik, hilangnya kontrol publik atas aset-aset negara, dan mengundang korupsi bentuk baru dalam tata kelolaan aset-aset negara.

Kelima hal diatas mengindikasikan bahwa air sebagai barang publik tidak lagi didapatkan dengan mudah dan murah oleh masyarakat. Secara ekonomi, masyarakat harus membayar mahal untuk mendapat air bersih padahal ketersediaan air bersih di Bandarlampung semakin menipis.

Secara teknis, proses privatisasi yang dijalankan Indonesia saat ini masih sangat mempertimbangkan aspek pendapatan (*income earning*) dari penjualan perusahaan publik tersebut. Jika privatisasi ditujukan untuk meningkatkan penerimaan negara, maka sebenarnya sumbangan privatisasi terhdap APBN sangat kecil dibandingkan dengan laba bank BUMN (Yustika, 2009).

Menurut Myerson (2007 dalam Yustika (2009), bagi ahli ekonomi politik problem serius dalam perekonomian tidak hanya *resource constraints* tapi juga insentif. Maksud insentif disini adalah tersedianya informasi yang lengkap sehingga dapat diakses oleh semua pelaku ekonomi. Tidak tercapainya insentif ini mengakibatkan kegagalan pasar. Hal ini menyebabkan di satu sisi terjadi kelangkaan informasi dan di sisi lain diperlukan kemampuan untuk mencari model kompensasi atas ketidaksempurnaan pasar.

E. Kerjasama Pemerintah Swasta (*Public Private Partnership*)

Wiliam J. Parente dari *USAID Environmental Services Program*, mendifinisikan PPP sebagai perjanjian atau kontrak, antara entitas *public* dan pihak swasta, kondisi dimana:

1) Pihak swasta melaksanakan sebagian fungsi pemerintah selama waktu tertentu.
2) Pihak swasta menerima kompensasi atas pelaksanaan fungsi tersebut, secara langsung maupun tidak langsung.
3) Pihak swasta bertanggung jawab atas risiko yang timbul akibat pelaksanaan fungsi tersebut.
4) Fasilitas pemerintah, lahan atau asset lainnya dapat diserahkan atau digunakan oleh pihak swasta masa kontrak.

Kerjasama Pemerintah dan Swasta yang disingkat dengan istilah "KPS" atau dalam bahasa Inggris disebut dengan *"Public Private Partnership"* atau "*PPP*" adalah suatu kerjasama dalam penyediaan infrastruktur (seperti halnya penyediaan jalan tol, energi listik, air minum & Sanitasi) antara Pemerintah, baik itu Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) dengan mitra badan usaha swasta, baik badan usaha dalam negeri ataupun badan usaha asing. Kerjasama tersebut meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun, meningkatkan kemampuan pengelolaan, dan pemeliharaan infrastruktur dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik (Bappenas, 2009). Secara teori, inti dari PPP adalah keterkaitan/sinergi yang berkelanjutan (kontrak kerjasama jangka panjang) dalam pembangunan proyek untuk meningkatkan pelayanan umum (pelayanan publik), antara:

1) Pemerintah atau pemerintah daerah selaku regulator;

2) Perbankan/konsorsium selaku penyandang dana; dan
3) Pihak Swasta/BUMN/BUMD selaku *Special Purpose Company* (SPC) yang bertanggungjawab atas pelaksanaan suatu proyek mulai dari Desain, Konstruksi, Pemeliharaan dan Operasional.

Hal-hal yang menyebabkan diperlukannya KPS adalah antara lain terbatasnya dana Pemerintah, Infrastruktur yang sudah tidak memadai baik dari segi kuantitas maupun kualitas, keahlian (teknologi) yang dimiliki sektor swasta (Dwinanta, 2010).

Kerjasama Pemerintah dan Swasta (*Public Private Partnership*/PPP) akan digunakan sebagai alternatif sumber pembiayaan pada kegiatan pemberian layanan dengan karakteristik layak secara keuangan dan memberikan dampak ekonomi tinggi dan memerlukan dukungan dan jaminan pemerintah yang minimum.

Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS) merupakan kerjasama pemerintah dengan swasta dalam penyediaan infrastruktur yang meliputi: desain dan konstruksi, peningkatan kapasitas/rehabilitasi, operasional dan pemeliharaan dalam rangka memberikan pelayanan. Pengembangan KPS di Indonesia utamanya didasari oleh keterbatasan sumber pendanaan yang bisa dialokasikan oleh pemerintah.

1) Peraturan Perundang-undangan KPS
   a. Peraturan Pemerintah 16 tahun 2005 tentang Peraturan Sektor Infrastruktur Air Minum.
   b. Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan BMN/D.

c. Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah.
d. Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah.
e. Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan.

1. Bentuk/Skema Kerjasama dalam KPS

Bentuk /Skema kerjasama dalam PPP dapat berupa :

1. BOT (*Build, Operate, Transfer*), Swasta membangun, mengoperasikan fasilitas dan mengembalikannya ke pemerintah setelah masa konsesi/kontrak berakhir.
2. BTO (*Build, Transfer, Operate*), Swasta membangun, menyerahkan asetnya ke pemerintah dan mengoperasikan fasilitas sampai masa konsesi/kontrak berakhir.
3. ROT (*Rehabilitate, Operate, Transfer*), Swasta memperbaiki, mengoperasikan fasilitas dan mengembalikannya ke pemerintah setelah masa konsesi/kontrak berakhir.
4. BOO (*Build, Own, Operate*), Swasta membangun, swasta merupakan pemilik fasilitas dan mengoperasikannya.
5. O&M (*Operation and Maintenance*), Untuk kasus khusus, pemerintah membangun, swasta mengoperasikan dan memelihara. Untuk bentuk BOT dan BTO, ada masa kontraknya dan jika masa kontrak telah berakhir maka proyek harus diserahkan ke pemerintah dan selanjutnya pemerintah bisa mengelola sendiri atau ditenderkan lagi.

2. Struktur KPS pada Sektor Air Minum

Struktur KPS di sektor air minum mengacu kepada Undang-Undang No.7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU 7/2004), Peraturan Pemerintah no.16 tahun 2005 (PP 16/2005), serta Regulasi KPS. Struktur KPS dapat melibatkan PDAM sebagai perusahaan utilitas pemerintah daerah, untuk menjadi PJPK (dengan persetujuan dari Badan Pengawas sebagaimana pasal 37 dari PP 16/2005). Jika proyek mencakup wilayah diluar wilayah pelayanan PDAM, maka akan melibatkan Kepala Daerah untuk memasuki perjanjian KPS dengan BU (sesuai pasal 64 dari PP 16/2005). Sejalan dengan regulasi dan implementasi proyek saat ini, ada dua jenis struktur KPS yang merupakan turunan dari struktur KPS generik di atas, yaitu: struktur Konsesi Penuh (struktur berbasis penggunaan), dan struktur konsesi sebagian (BOT) (struktur berbasis ketersediaan).

a. Struktur Konsesi Penuh Air Minum

Struktur Konsesi Penuh untuk sektor air minum meliputi (hampir) seluruh lingkup yang mungkin untuk diserahkan ke pihak swasta, yaitu Transmisi, Produksi, Operasi dan Pemeliharaan, Distribusi dan Penagihan ke Pelanggan. Biasanya opsi ini digunakan untuk proyek baru yang membutuhkan investasi yang signifikan bagi PDAM (sebagai pengelola sektor air minum eksisting). Risiko pasar dan risiko kenaikan tarif merupakan jenis risiko yang paling sering dikuatirkan oleh pihak swasta dalam struktur ini.

b. Struktur BOT Air Minum

Dalam struktur BOT, kredibilitas PJPK memegang peranan penting dalam kesuksesan implementasi proyek. Pihak swasta biasanya hanya bertanggung jawab terhadap masing-masing dari Transmisi, Produksi, Operasi dan

Pemeliharaan, Distribusi atau setiap kombinasi dari masing-masing, tetapi tidak menanggung tugas penagihan biaya ke pelanggan. Dalam konteks Perjanjian Jual Beli Air (*Water Purchase Agreement*/WPA), air hasil dari proses yang dilakukan oleh BU kemudian dijual ke PDAM sebagai PJPK (umumnya pembeli tunggal) yang nantinya akan didistribusikan dan dijual ke pelanggan retail/pengguna akhir oleh PDAM.

F. Kebijakan dan Formulasi Kebijakan Publik

Analisis kebijakan dalam William N. Dunn (2003) adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan. Tahapan-tahapan dalam kebijakan publik menurut William N. Dunn yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, legitimasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengolaan tahap formulasi (Wibawa; 1994, 2). Tjokroamidjojo (Islamy; 1991, 24) mengatakan bahwa *policy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan.

Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara (*publik*), Udoji (Wahab ; 2001, 17) merumuskan bahwa pembuatan kebijakan negara sebagai

"*The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling those demands into the political systems, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback)*".

Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (*penilaian kebijakan*) dikaitkan dengan tahap pertama (*penyusunan agenda*) atau tahap ditengah dalam aktivitas yang tidak linear.

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses menurut Winarno (1989, 53), dapat dipandang dalam 2 (dua) macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Sedangkan kegiatan selanjutnya diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Sejalan dengan pendapat Winarno, maka Islamy (1991, 77) membagi proses formulasi kebijakan kedalam tahap perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan

usulan kebijakan, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan.

a. Perumusan masalah kebijakan.

Pada prinsipnya, walaupun suatu peristiwa, keadaan dan situasi tertentu dapat menimbulkan satu atau beberapa problem, tetapi agar hal itu menjadi masalah publik tidak hanya tergantung dari dimensi obyektifnya saja, tetapi juga secara subyektif, baik oleh masyarakat maupun para pembuat keputusan, dipandang sebagai suatu masalah yang patut dipecahkan atau dicarikan jalan keluarnya. Oleh karena itu, suatu problem, untuk bisa berubah menjadi problem umum tidak hanya cukup dihayati oleh banyak orang sebagai sesuatu masalah yang perlu segera diatasi, tetapi masyarakat perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkannya dan yang lebih penting lagi, problem tersebut ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan dan mereka bersedia memperjuangkan problem umum itu menjadi problem kebijakan, memasukannya kedalam agenda pemerintah dan mengusahakannya menjadi kebijakan publik, maka langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasikan problem yang akan dipecahkan kemudian membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap problem tersebut. Kegiatan ini merupakan upaya untuk menentukan identitas masalah kebijakan dengan terlebih dahulu mengerti dan memahami sifat dari masalah tersebut sehingga akan mempermudah dalam menentukan sifat proses perumusan kebijakan.

b. Penyusunan agenda pemerintah.

Oleh karena masalah publik yang telah diidentifikasi begitu banyak jumlahnya, maka para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan problem mana yang seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif, sehingga biasanya agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas, lebih kongkrit dan terbatas jumlahnya. Anderson (1966, 57-59) menyebutkan beberapa faktor yang dapat menyebabkan problem-problem umum dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yakni :

- Apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok (*group equlibirium*), dimana kelompok-kelompok tersebut mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut.
- Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah, manakala para pemimpin politik didorong atas pertimbangan keuntungan politik atau keterlibatannya untuk memperhatikan kepentingan umum, sehingga mereka selalu memperhatikan problem publik, menyebarluaskan dan mengusulkan usaha pemecahannya.
- Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dan mendapatkan perhatian besar dari masyarakat, sehingga memaksa para pembuat keputusan untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut, dengan memasukkan ke dalam agenda pemerintah.

- Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan, sehingga menarik perhatian para pembuat keputusan untuk memasukkannya ke dalam agenda pemerintah.
- Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul dalam masyarakat, sehingga menarik perhatian media massa dan menjadikannya sebagai sorotan. Hal ini dapat menyebabkan masalah atau isyu tersebut semakin menonjol sehingga lebih banyak lagi perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan tertuju pada masalah atau isu tersebut.

Sedangkan Jones (1977, 32) mengajukan suatu pedoman untuk meneliti atau mempelajari tentang syarat-syarat suatu problem publik dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yakni :

- Dilihat dari peristiwanya, yang meliputi ruang lingkup, persepsi masyarakat, definisi dan intensitas orang-orang yang dipengaruhi oleh peristiwa tersebut.
- Organisasi kelompok, yang meliputi luasnya anggota kelompok, struktur kelompok dan mekanisme kepemimpinan.
- Cara mencapai kekuasaan, yang terdiri atas perwakilan, empati dan dukungan. Proses kebijaksanaan, yang meliputi struktur, kepekaan dan kepemimpinan.

Selanjutnya, setelah problem publik tersebut dimasukkan ke dalam agenda pemerintah, maka para pembuat keputusan memprosesnya kedalam fase-fase, yang oleh Jones (ibid) dibagi kedalam 4 (empat) tahap, yakni : (1) *problem definition agenda* yaitu hal-hal (problem) yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari para pembuat keputusan ; (2) *proposal agenda*, yaitu hal-hal (problem) yang telah mencapai tingkat diusulkan, dimana telah terjadi perubahan fase merumuskan masalah kedalam fase

memecahkan masalah ; (3) *bargaining agenda*, yaitu usulan-usulan kebijakan tadi ditawarkan untuk memperoleh dukungan secara aktif dan serius ; dan (4) *continuing agenda*, yaitu hal-hal (problem) yang didiskusikan dan dinilia secara terus menerus.

c. Perumusan usulan kebijakan

Tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah, meliputi :

· Identifikasi alternatif dilakukan untuk kepentingan pemecahan masalah. Terhadap problem yang hampir sama atau mirip, dapat saja dipakai alternatif kebijakan yang telah pernah dipilih, akan tetapi terhadap problem yang sifatnya baru maka para pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan dan mengidentifikasi alternatif kebijakan baru sehingga masing-masing alternatif jelas karakteristiknya, sebab pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif kebijakan akan mempermudah proses perumusan alternatif.

· Mendefinisikan dan merumuskan alternatif, bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan itu jelas pengertiannya, sebab semakin jelas alternatif itu diberi pengertian, maka akan semakin mudah pembuat kebijakan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut.

· Menilai alternatif, yakni kegiatan pemberian bobot pada setiap alternatif, sehingga jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing, sehingga dengan mengetahui bobot yang dimiliki oleh masing-masing alternatif maka para pembuat keputusan dapat

memutuskan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk dilaksanakan/dipakai. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap berbagai alternatif dengan baik, maka dibutuhkan kriteria tertentu serta informasi yang relevan.

- Memilih alternatif yang memuaskan. Proses pemilihan alternatif yang memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif kebijakan. Suatu alternatif yang telah dipilih secara memuaskan akan menjadi suatu usulan kebijakan yang telah diantisipasi untuk dapat dilaksanakan dan memberikan dampak positif. Tahap pemilihan alternatif yang memuaskan selalu bersifat obyektif dan subyektif, dalam artian bahwa pembuat kebijakan akan menilai alternatif kebijakan sesuai dengan kemampuan rasio yang dimilikinya, dengan didasarkan pada pertimbangan terhadap kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh pengaruh sebagai konsekwensi dari pilihannya.

d. Pengesahan kebijakan

Sebagai suatu proses kolektif, pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan diterima (*comforming to recognized principles or accepted standards*). Landasan utama untuk melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya.

Proses pengesahan suatu kebijakan biasanya diawali dengan kegiatan *persuasion* dan *bargaining* (Andersson; 1966, 80). *Persuasion* diartikan

sebagai “Usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang, sehingga mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri”. Sedangkan *Bergaining* diterjemahkan sebagai “Suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan setidak-tidaknya sebagian tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama meskipun itu tidak terlalu ideal bagi mereka”. Yang termasuk ke dalam kategori bargaining adalah perjanjian (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan kompromi (*compromise*). Baik persuasion maupun bargaining, kedua-duanya saling melengkapi sehingga penerapan kedua kegiatan atau proses tersebut akan dapat memperlancar proses pengesahan kebijakan.

G. Tinjauan Empiris

Penelitian tentang KPS air minum sudah banyak dilakukan sebelumnya. Penelitian tersebut antara lain :

Triastuti (2006) melakukan penelitian dengan judul “Analisis Ekonomi Pengelolaan Sumberdaya Air PDAM DKI Jakarta Setelah Adanya Konsesi”. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk (1) Mengidentifikasi struktur produksi PAM Jaya antara sebelum dan sesudah adanya konsesi; (2) Mengestimasi fungsi biaya pengelolaan air bersih untuk melihat variabel-variabel yang berpengaruh terhadap total pengeluaran PDAM DKI Jakarta; serta (3) Menganalisis manfaat dari adanya konsesi bagi PAM Jaya. Penelitian ini menggunakan metode *Ordinary Least Square* (OLS) untuk menduga parameter dari peubah-peubah

biaya produksi (meliputi biaya ekspansi dan biaya variabel), jumlah air bersih yang diproduksi, tingkat kebocoran dan juga dimasukkan variabel dummy untuk membedakan laju peningkatan biaya antara sebelum dan sesudah adanya konsesi sehingga akan diketahui tingkat efisiensi dari adanya konsesi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kegiatan produksi yang dilakukan oleh PDAM DKI Jakarta lebih baik sebelum adanya konsesi dibandingkan setelah adanya konsesi. Hasil analisis model biaya produksi PDAM DKI Jakarta dari 1992 hingga 2004 menunjukkan bahwa variabel yang nyata mempengaruhi biaya total pengelolaan adalah peubah biaya variabel dan dummy konsesi. Analisis manfaat dan biaya PDAM DKI Jakarta setelah adanya konsesi memberikan hasil yang negatif. Dapat disimpulkan bahwa konsesi yang dilakukan tidak memberi peningkatan efisiensi terhadap pengelolaan PDAM DKI Jakarta. Peran serta mitra swasta asing dalam pengelolaan air bersih untuk wilayah DKI Jakata belum memberikan dampak yang signifikan terhadap peningkatan efisiensi pengelolaan air bersih PDAM DKI Jakarta dan belum dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Tobing (2006) melakukan penelitian dengan judul “Penetapan Tarif Sebagai Jaminan Investasi Pada Kerjasama Pemerintah-Swasta Dalam Pembangunan Infrastuktur Studi Kasus PT Thames PAM Jaya”. Permasalahan yang diteliti adalah bagaimana proses penetapan tarif air minum pada umumnya, keterlibatan swasta dalam perjanjian konsesi kerjasama pada penetapan tarif, apakah penetapan tarif sebagai salah satu jaminan ivestasi swasta di bidang air minum cukup memadai, serta apa yang akan terjadi dalam kerjasama pemerintah-swasta ketika proyeksi tarif ternyata tidak terjadi secara aktual. Metode yang digunakan

dalam penelitian ini adalah metode penelitian kepustakaan yang bersifat yuridis-normatif atau penelitian normatif. Hasil penelitian menyebutkan bahwa ketika penetapan tarif tidak sesuai dengan investasi yang dilakukan TPJ, maka akan timbul *shortfall* yang merupakan hutang PAM Jaya kepada TPJ. Perjanjian Konsesi memberikan hak kepada TPJ untuk memutuskan Perjanjian Kerjasama dengan tingkat pengembalian yang tinggi, apabila Gubernur tidak dapat melaksanakan jaminannya terhadap hutang PAM Jaya.

Ariestis (2004) melakukan penelitian dengan judul "Analisis Ekonomi Pengelolaan dalam Kerangka Kebijakan Pra dan Pasca Privatisasi", studi kasus PAM DKI Jakarta. Tujuan penelitian ini adalah mengidentifikasi struktur produksi dan biaya pengelolaan sebelum dan sesudah privatisasi, mengestimasi fungsi biaya untuk melihat variabel-variabel yang mempengaruhinya, dan mengetahui penetapan harga air yang tidak memberatkan masyarakat dan tidak merugikan PDAM. Hasil penelitian ini didapatkan dari analisis regresi linear untuk mengetahui fungsi biaya, *marginal cost pricing* untuk penetapan harga air, dan evaluasi finansial melalui perhitungan tarif air PDAM. Hasil pendugaan fungsi biaya menunjukkan biaya ekspansi, biaya variabel, dan jumlah air yang diproduksi berpengaruh nyata terhadap pembentukan total biaya pengelolaan air. Laju pertumbuhan harga pokok produksi pada masa pra privatisasi lebih tinggi dibandingkan dengan laju pertumbuhan pada masa pasca privatisasi yang disebabkan oleh berkurangnya air baku pada masa pasca privatisasi. Pada masa pra privatisasi pembentukan harga air berdasarkan *marginal cost* (MC) tidak menyebabkan defisit karena nilai MC lebih besar daripada *average cost* (AC), sedangkan pada masa pasca privatisasi terjadi sebaliknya. Evaluasi finansial

terhadap susunan tarif air PDAM Jakarta menunjukkan susunan tarif yang jauh lebih rendah daripada perhitungan tarif berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 1998 pada beberapa kelompok pelanggan PDAM. Hasil akhir penelitian ini adalah penetapan harga air baik secara ekonomi dan finansial belum memberikan susunan tarif yang sesuai dengan kondisi masyarakat DKI Jakarta dan belum menutupi seluruh biaya pengelolaan air (*full cost recovery*) tersebut.

Kusuma (2006) melakukan penelitian terhadap PDAM Kota Madiun dalam hal kebijakan peningkatan tarif. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kebijakan kenaikan tarif dipengaruhi oleh kenaikan tarif dasar listrik, harga bahan bakar minyak, dan tingkat inflasi. Komponen biaya pengelolaan, produksi air maupun jumlah pelanggan mengalami pertumbuhan positif yang menunjukkan kondisi pengelolaan yang semakin membaik. Biaya variabel, biaya investasi, maupun jumlah produksi air berpengaruh nyata dengan arah yang positif terhadap total biaya. Untuk penetapan tarif air baik secara ekonomi maupun finansial telah dapat memberikan susunan tarif yang sesuai bahkan mampu mencapai *full cost recovery*. Kebijakan kenaikan tarif PDAM Kota Madiun mampu memberikan dampak positif berupa peningkatan penerimaan dan keuntungan.

Asri Fitriani (2009) melakukan penelitian terhadap kinerja PAM Jaya DKI Jakarta. Tujuan utama dari penelitian ini adalah mengetahui kinerja PD PAM Jaya dengan membandingkan kondisi sebelum dan sesudah privatiasi. Penelitian ini memiliki empat tujuan yaitu : (1) Mengevaluasi kinerja PD PAM Jaya sebelum dan sesudah privatisasi, (2) Mengevaluasi pelaksanaan kerjasama dengan swasta di PD PAM Jaya, (3) Mengevaluasi kinerja PD PAM Jaya dari perspektif masyarakat, dan (4) Mengevaluasi kinerja privatisasi PD PAM Jaya dari

persepektif ekonomi. Penelitian ini dilakukan di PD PAM Jaya, Jakarta Selatan, DKI Jakarta. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan pihak terkait dan kuisioner. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari PD PAM Jaya, UPP Palyja Jakarta Selatan, dan studi literatur atau referensi lainnya yang berupa jurnal, artikel, serta penyusuran data melalui internet. Analisis menggunakan Analisis Statistik Deskripstif untuk melihat perkembangan data *timeseries* perusahaan, *Customer Satisfaction* Index, dan *Importance Performance Analysis* untuk mengetahui kepuasan pelanggan diolah dengan *SPSS 15 for Windows* dan *Microsoft Excell 2003*.

Kinerja teknis PAM Jaya sebelum privatisasi lebih baik daripada setelah privatisasi. Hal ini ditunjukkan dengan hasil laju pertumbuhan produksi air PAM, volume air yang terjual, UFW, dan cakupan pelayanan yang lebih kecil daripada setelah privatisasi. Besarnya investasi yang diberikan Palyja dan TPJ/Aetra belum memberikan pengaruh yang besar baik bagi proses produksi, distribusi, ataupun pelayanan. Proporsi pembayaran biaya imbalan untuk mitra swasta dibandingkan dengan pendapatan usaha yang diterima PAM Jaya tidak sebanding sehingga PAM Jaya hampir selalu mengalami defisit pada penerimaan laba/ruginya. Penilaian kinerja PAM Jaya dengan analisis keuangan ROA, ROE, dan CR menunjukkan bahwa secara keuangan, kinerja PAM Jaya belum dapat dikatakan baik. CSI sebelum dan sesudah privatisasi masing-masing sebesar 65,62% dan 59,48%, artinya pelanggan jauh lebih puas dengan pelayanan PAM Jaya sebelum kondisi privatisasi. Hasil IPA menunjukkan bahwa pelanggan berharap penanganan akan kualitas air dan permasalahan rekening tunggakan mendapat

prioritas utama dari PAM Jaya. Proses privatisasi dan akuntabilitas yang tidak transparan, serta pelayanan yang belum baik menunjukkan apakah privatisasi ini perlu dilanjutkan atau tidak.

Suaibatul Aslamiyah, Bambang Santoso Haryono, Mochammad Rozikin (2013) dalam penelitiannya yang berjudul MODEL *PARTNERSHIP* SEBAGAI UPAYA STRATEGIS PENINGKATAN PELAYANAN AIR BERSIH (Studi terhadap *Public Private Partnership* di Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Gresik). Air adalah kebutuhan pokok manusia. Berkaitan dengan itu, *Millenium Development Goals* mentargetkan bahwa pada tahun 2015 akses terhadap sanitasi dasar air bersih yang harus dipenuhi sebesar 68,87%. Namun di Indonesia hanya terpenuhi 47,56% (BPS, 2011). Adapun rumusan masalah pada penelitian ini adalah: 1) bagaimana model *partnership* di PDAM Kabupaten Gresik, 2) bagaimana dampak *partnership* sebagai upaya strategis peningkatan pelayanan air bersih di Kabupaten Gresik. Tujuan penelitian adalah: 1) untuk mendeskripsikan dan menganalisis model *partnership* di PDAM Gresik, 2) untuk mendeskripsikan dan menganalisis dampak *partnership* sebagai upaya strategis peningkatan pelayanan air bersih di Gresik. Metode penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian deskriptif dengan metode pendekatan kualitatif. Hasil penelitian penunjukkan bahwa keterbatasan kapasitas pemerintah dapat dialihkan dengan adanya keterlibatan sektor swasta di dalamnya. Kesimpulannya, PDAM Gresik berhasil meningkatan pelayanan air bersih.