A photograph of a water treatment plant. In the foreground, there are several circular concrete tanks with blue railings. A central structure with a white roof and blue pillars is visible. In the background, there are more tanks, palm trees, and a white building. A tall communication tower is visible on the left side. The sky is blue with some clouds.

**Sepuluh Tahun Kerjasama
Pemerintah-Swasta pada Pelayanan
Air PAM DKI Jakarta
1998-2008**

**Achmad Lanti
Riant Nugroho
Firdaus Ali
Agus Kretarto
Andi Zulfikar**

**10 tahun Kerjasama Pemerintah- Swasta (KPS)
Air Minum di DKI Jakarta
(1998-2008)**



Kutipan Pasal 44 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Republik Indonesia
tentang HAK CIPTA:

Tentang Sanksi Pelanggaran Undang-undang Nomor 6 Tahun 1982 tentang HAK CIPTA, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1987 jo. Undang-Undang No. 12 Tahun 1997, bahwa:

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama t (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).



10 tahun Kerjasama Pemerintah- Swasta (KPS)
Air Minum di DKI Jakarta
(1998-2008)

Achmad Lanti
Riant Nugroho
Firdaus Ali
Agus Kretarto
Andi Zulfikar



**10 tahun Kerjasama Pemerintah- Swasta (KPS) Air Minum
di DKI Jakarta (1998-2008)**

Oleh: Achmad Lanti, Riant Nugroho, Firdaus Ali, Agus
Kretarto, Andi Zulfikar

© 2008 Badan Regulator PAM Jakarta

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang

Diterbitkan pertama kali oleh:

Badan Regulator PAM Jakarta

ISBN: 978-979-16315-1-8

Dilarang mengutip, memperbanyak, dan menerjemahkan
sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari
Penerbit.

Dicetak oleh Percetakan CV Subur Makmur, Jakarta

Isi di luar tanggung jawab percetakan.



Tim Penyusun

Ir.Achmad Lanti, M.Eng

Dr.Riant Nugroho, M.Si

Ir.Firdaus Ali, M.Sc, PhD

Agus Kretarto, Ak, MM

Andi Zulfikar, SH

Mohammad Romadhoni, MDP

Ir.Alizar Anwar, M.Sc

Djenal Asikin Saleh

Subiyantoro D, SH

Cipta Aditya, ST

Ir.Jaya Saputra

Drs.Rizafsyah Taufik, Ak

Rusdiati Utami, SH

Patmi Rita Andayani, SE

Birowo Winu Aji, SE, Ak

Didik Sabudi, Ak

Kemas MF.Azhari, SE

Marsha Kamila, SE



“SEKAPUR SIRIH”

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Puji syukur kami panjatkan atas kehadiran Allah Swt, karena atas rahmat dan karunia-Nya, akhirnya kami berlima, Achmad Lanti, Riant Nugroho, Firdaus Ali, Agus Kretarto dan Andi Zulfikar, telah menunaikan tugas sebagai Ketua dan Anggota Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta periode 2005-2008.

Pekerjaan di BR, demikian biasanya organisasi kami dipanggil dan dikenal publik, jauh dari kata ringan. Tugas BR adalah membangun *Good Governance* atau tata kelola yang baik, artinya semua pihak melakukan semua hal sesuai dengan tugas dan kewajibannya. Penyelenggara pelayanan berkewajiban memproduksi air dan mendistribusikan air bersih/minum PAM dengan tiga kriteria dasar 3K : Kualitas, Kuantitas, dan Kontinuitas secara berhasil guna dan berdaya guna, sedangkan Pelanggan berkewajiban menjaga infrastruktur PAM dan membayar tagihan pemakaian PAM-nya tepat waktu, termasuk memberikan masukan obyektif tentang mutu pelayanan yang diterima. Sementara itu, PAM JAYA diharapkan dapat senantiasa meningkatkan kinerja pengawasannya terhadap pelaksanaan Perjanjian Kerjasama, sehingga memberikan hasil yang paling optimal. Pemerintah Provinsi menetapkan tarif PAM yang wajar, dalam arti memberi ruang kepada perusahaan untuk berkinerja dan mendapatkan keuntungan yang wajar, tetapi masih dalam rentang yang terjangkau oleh masyarakat. LSM berkewajiban mengawasi dan memberikan respon konstruktif jika ada kekurangan, dan seterusnya dan seterusnya.



Ternyata tugas yang “sederhana” ini jauh dari kata “Mudah”. Kerjasama Pemerintah - Swasta (KPS) Air Minum di DKI Jakarta dibangun di atas “pondasi” yang ambigu. PKS yang sulit dikatakan “fair” baik untuk masyarakat, PAM, Mitra Swasta, bahkan juga bagi Pemprov. BR seakan berda di tengah himpitan kebijakan yang ambigu dan terbelenggu di masa lalu.

Ada yang mengatakan, pengalaman KPS Jakarta adalah “guru” yang pahit, di mana suatu kerjasama kemitraan pemerintah swasta yang seharusnya berjalan di atas kaidah-kaidah yang wajar, menjadi kaidah-kaidah yang serba politis, kurang wajar, dan seterusnya.

Namun prinsip kerja BR, sebagaimana diamanatkan Gubernur Sutiyoso pada saat pengangkatan, adalah bekerja secara profesional, independen, adil, dan bertanggungjawab, serta berfikir *problem solving*. Karena itu kendala yang ada disikapi dengan argumen : “bagaimana menyelesaikan dengan baik”. Argumen ini menjadi tidak mudah karena “baik bagi yang satu” seringkali “tidak baik bagi yang lain”. *Judgement* bagi BR berkembang dari sekedar *technical judgement* menjadi *strategically judgement*.

Kerjasama PKS perlu untuk terus berjalan. Jika ada pihak yang tidak sesuai terhadap kewajibannya, ditegur, bahkan dalam konteks tertentu “ditekan”, tanpa kecuali. Tidak jarang, karena keinginan menjaga integritas dari amanat yang diberikan, BR acapkali tidak disukai kehadirannya. Bahkan ada yang dengan tegas meminta agar “BR dibubarkan saja”. Tetapi, dengan kekuatan, dan ketulusan, kami mengemukakan hal yang sebenarnya, yang senyatanya. Kesalahan-fahaman usai dengan segera.

Dalam pekerjaannya pun BR melakukan karya lebih dari tugas yang diberikan. Pada saat ini BR bahkan telah mengembangkan



konsep *Multi Purpose Deep Tunnel* (MPDT) yang mampu mengatasi puncak banjir, sebagian kemacetan lalu lintas, memperbaiki sanitasi lingkungan di *central zone* dan mendaur ulang air limbah menjadi air bersih, serta menghasilkan energi listrik, dan pupuk organik. BR juga mengembangkan konsep *water security* dengan konsep utama pembangunan Instalasi Penjernihan Air (IPA) di Jatiluhur, untuk kemudian di alirkan ke Jakarta dalam pola “Pipa Tertutup”, dan masuk ke Jakarta sebagai tambahan pasokan air minum. Kedua konsep ini telah di sampaikan dan diterima oleh masyarakat, investor, Pemprov DKI Jakarta, Departemen PU, hingga Wakil Presiden. Kesemuanya dilakukan untuk membangun sebuah dukungan strategis bagi ketersediaan air bersih dalam system perpipaan Jakarta masa depan. Isu ini kami nilai sangat penting, karena tahun 2015 Indonesia akan dinilai tingkat pencapaian MDG (*Millenium Development Goal*) nya, sekaligus pada saat itu organisasi ASEAN akan menjadi ASEAN COMMUNITY (AC). Tanpa pasokan air perpipaan yang memadai, maka Jakarta akan sulit menjadi salah satu *prominent hub* bagi AC.

Di luar itu, sepanjang 3 tahun penuh, kami memberikan pengabdian dalam tugas-tugas ke-BR-an. Kinerja selama 3 tahun inilah yang kami kodifikasikan sebagai *knowledge management* bagi siapa pun yang hendak mempelajari kerjasama pemerintah swasta dalam kerjasama air bersih/ minum di Jakarta. Bahkan, karena tahun ini tepat 10 tahun kerjasama, maka buku ini mencakup deskripsi dan evaluasi selama 10 tahun. Ada banyak keberhasilan, namun masih banyak agenda yang tertinggal.

Sebagai sebuah produk, buku ini masih memiliki sejumlah kekurangan, bahkan dimungkinkan ada data atau informasi yang belum lengkap. Karena itu, kami mohon dukungan, saran, dan kritik atas kekurangan kami.



Akhir kata, kami menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Menteri Pekerjaan Umum yang berkenan memberikan Kata Pengantar pada buku ini, sekaligus menjadi *mentor* bagi kami dalam melaksanakan tugas. Terima kasih kepada Bapak Gubernur Provinsi DKI Jakarta, baik kepada Bapak Sutiyoso, dan Bapak Fauzi Bowo, Gubernur Provinsi DKI Jakarta 2008-2013, yang telah memberikan arahan dan kepercayaan yang tinggi kepada BR, sehingga kami dapat melaksanakan tugas dengan penuh dedikasi kepada setiap pihak. Secara khusus, kami menyampaikan ucapan terima kasih kepada Bapak Gubernur Fauzi Bowo, yang berkenan memberikan Kata Pengantar pada buku ini.

Terima kasih kepada Bapak Ketua dan Anggota DPRD DKI Jakarta, yang senantiasa dengan kritis mengawasi BR. Kritisi para Anggota Dewan yang kami hormati, sangat membantu kami agar senantiasa dapat menjaga kehormatan publik yang diberikan kepada institusi BR.

Terima kasih kepada seluruh jajaran Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Bapak Wakil Gubernur, Bapak SEKDA, Bapak/Ibu Asisten SEKDA, Bapak Ketua BPMPKUD dan pihak-pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu per satu.

Terima kasih kepada Direksi dan Dewan Pengawas PAM JAYA, Direksi dan Komisaris PT. PALLYA, Direksi dan Komisaris PT. AETRA (d/h TPJ), atas kerjasama yang baik selama ini.

Terima kasih kepada seluruh rekan Ketua dan seluruh Anggota Komite Pelanggan Air Minum (KPAM), kepada seluruh mitra kerja di Forum Komunikasi Pelanggan Air Minum (FKPM), khususnya YLKI, FORKAMI, dan rekan-rekan LSM lainnya, atas kerjasama dan kritisi yang membangun yang diberikan selama ini.



Terima kasih kepada seluruh Tim BR yang berada di balik penyusunan buku ini, Mohammad Romadhoni, Alizar Anwar, Asikin Saleh, Subiyantoro, Cipta Aditya, Jaya Saputra, Rizafsyah Taufik, Rusdiati Utami, Patmi Rita Andayani, Didik Sabudi, Kemas Azhari, Birowo Winu Aji dan Marsha Kamila.

Akhirnya, terima kasih yang tertinggi kami sampaikan kepada seluruh pelanggan PAM, yang dengan senantiasa mengharapkan peningkatan yang lebih baik dari pelayanan air PAM Jakarta. Dengan dukungan Anda semua, *Insy Allah*, pelayanan air PAM Jakarta akan semakin baik, dan terus semakin baik.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Jakarta, April 2008

Achmad Lanti
Riant Nugroho
Firdaus Ali
Agus Kretarto
Andi Zulfikar



Daftar Isi

Sekapur Sirih	vi
Kata Pengantar Gubernur DKI Jakarta	xii
Kata Pengantar Menteri PU	xiv
Bab 1:	
Pendahuluan	1
Bab 2:	
Peran Swasta Dalam Pelayanan Dasar Privatisasi Dan Kerjasama Pemerintah-Swasta (KPS)	7
Bab 3:	
Kerjasama Pemerintah-Swasta (KPS Dibidang Air Minum DKI Jakarta	44
Bab 4:	
Badan Regulator	73
Bab 5:	
Kinerja Pelayanan Pasca PKS	116
Bab 6:	
Penutup : Pembelajaran Dari KPS Air Minum DKI Jakarta	147
Daftar Pustaka	159



KATA PENGANTAR

GUBERNUR PROVINSI DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA

Tahun 2015, sebagai Ibukota Negara, Jakarta diharapkan menjadi etalase Indonesia dalam pencapaian *Millenium Development Goals*, di antaranya dalam hal kesehatan air minum dan sanitasi. Namun demikian, untuk mewujudkan hal tersebut begitu banyak agenda yang harus diselesaikan oleh Jakarta. Pada tahun tersebut, saya harapkan 80% dari seluruh populasi rumah tangga dan kegiatan di Jakarta dilayani melalui air bersih perpipaan. Untuk itulah kita memerlukan pelayanan PAM yang prima.

Badan Regulator PAM DKI Jakarta, adalah sebuah lembaga independen yang bekerja untuk Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, untuk menjaga keseimbangan hak dan kewajiban dari setiap pihak yang terkait di dalamnya, yaitu Pemprov, PAM, Mitra Swasta, Pelanggan, dan Publik. Saya mendukung dan menyambut baik gagasan Badan Regulator untuk mendokumentasikan 10 tahun perjalanan kerjasama pemerintah-swasta tersebut dalam sebuah buku yang secara komprehensif menyajikan *lesson learned* upaya strategis Pemprov DKI Jakarta mewujudkan pelayanan PAM terbaik.

Melalui buku ini kita dapat melihat bahwa upaya-upaya perbaikan terus dilakukan. Hal ini tentu saja membutuhkan kerja sama antara Badan Regulator PAM DKI Jakarta, PAM Jaya, operator mitra swasta (TPJ dan Palyja), lembaga berbasis masyarakat serta juga Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.



Ke depan saya mengajak agar seluruh pelaku pelayanan air minum di DKI Jakarta, berupaya sekuat tenaga untuk meningkatkan kualitas pelayanan air minum perpipaan di Jakarta sesuai dengan peran dan fungsinya masing-masing.

Buku yang disusun oleh Badan Regulator ini dapat menjadi salah satu referensi untuk menyusun strategi pengembangan pelayanan air PAM Jakarta dan daerah-daerah lain, hari ini dan ke depan.

Saya menyampaikan selamat atas diterbitkannya buku dengan judul “Sepuluh Tahun Kerjasama Pemerintah- Swasta (KPS) Air Minum di DKI Jakarta (1998-2008)” ini. Pengalaman Kerjasama KPS air minum di DKI Jakarta yang dikodifikasikan di sini akan memberikan manfaat bagi setiap mereka yang hendak memahami tentang KPS di sektor air minum, termasuk jika hendak mengembangkan KPS di masa-masa mendatang. Semoga buku ini bermanfaat.

Jakarta, April 2008

GUBERNUR PROVINSI DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA

FAUZI BOWO



KATA PENGANTAR

MENTERI PEKERJAAN UMUM REPUBLIK INDONESIA

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena atas rahmat dan karunia-Nya kita diberikan kesehatan untuk dapat terus mengabdikan kepada negara dan bangsa.

Kami menyambut baik dan mengucapkan selamat kepada Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta atas terbitnya buku "Sepuluh Tahun Kerjasama Pemerintah-Swasta pada Pelayanan Air Minum di DKI Jakarta."

Buku ini mempunyai materi yang penting, yaitu merangkum dokumentasi dan pengalaman dalam pelayanan air minum di DKI Jakarta yang diselenggarakan khususnya melalui Pola Kerjasama Pemerintah dan Swasta. Kerjasama Pemerintah dan Swasta dalam penyediaan dan pelayanan air minum di DKI Jakarta ini telah berlangsung sejak tahun 1998, terutama ditujukan untuk memperluas jangkauan pelayanan air minum, meningkatkan efisiensi pelayanan air minum, dan mencapai kemandirian dalam pengelolaan air minum di DKI Jakarta.

Kerjasama Pemerintah dan Swasta seperti ini bermanfaat untuk mengurangi beban pendanaan Pemerintah dalam pembangunan dan pengembangan sistem penyediaan air minum. Selain itu, kerjasama seperti ini juga bermanfaat bagi pihak swasta, karena dapat memberikan keuntungan, tanpa harus mengabaikan kepentingan pelanggan dan konsumen air



minum. Pola Kerjasama Pemerintah dan Swasta seperti ini juga dapat mempercepat pembangunan infrastruktur yang mendorong pertumbuhan ekonomi serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kami harapkan buku yang diterbitkan Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta ini dapat memberikan kontribusi positif dalam rangka meningkatkan pelayanan air minum perpipaan yang lebih baik. Diharapkan juga, buku ini dapat membantu dalam penanganan permasalahan dan tantangan pengelolaan air minum yang menyeluruh, sejak tahap pengadaan air baku hingga tahap pengelolaan dan pengendalian pelayanan air minum kepada masyarakat konsumen. Dokumentasi pengalaman kerjasama Pemerintah dan Swasta di DKI Jakarta dalam pelayanan air minum ini diharapkan juga dapat menjadi bahan pembelajaran bagi PDAM lainnya di Indonesia, khususnya dalam rangka mengatasi kebocoran air minum yang masih tinggi, cakupan pelayanan air minum yang masih rendah, kualitas air yang belum sempurna, dan keterjangkauan (*affordability*) masyarakat yang masih terbatas.

Semoga penerbitan buku ini dapat bermanfaat untuk semua pihak dalam rangka meningkatkan Kerjasama Pemerintah dan Swasta dalam pelayanan air minum di Indonesia.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Jakarta, April 2008
**MENTERI PEKERJAAN UMUM
REPUBLIK INDONESIA**

DJOKO KIRMANTO



1

PENDAHULUAN

Tahun 2015 ASEAN Community akan diimplementasikan. Kawasan Asia Tenggara akan menyatukan diri secara ekonomi dalam sebuah integrasi yang mendekati European Community. Sebuah era di mana batas-batas ASEAN secara politik tidak sekuat hari ini lagi. Pada tahun itu, Jakarta diharapkan untuk menjadi *prominent hub* dari ASEAN Community, bersama dengan Singapura dan Kuala Lumpur. Tantangan ini menjadi genting, karena jika Jakarta terlambat menjadi *prominent hub*, maka posisi tersebut dapat diambil alih oleh Bandar Seri Begawan, Bangkok, Manila, bahkan Johor Baru. Pilihan bagi Jakarta hanya dua: *the prominent hub* atau *the laggard*.

Jakarta memang telah mencanangkan diri sebagai *Service City* kelas dunia. Bahkan Jakarta akan mengembangkan diri dari Metropolitan menjadi *A World Class Megapolitan* (Sutiyoso, 2007). Sebuah visi yang sangat relevan dan berpotensi untuk diraih oleh Jakarta. Untuk menjadikan dirinya seperti kondisi yang diharapkan, ternyata tidak mudah. Masalah terbesar Jakarta ada tiga, yaitu implementasi pertumbuhan kota yang berbeda dengan rancangan tata kota. Bahkan, dalam banyak kasus, perkembangan kota berada di depan rancangan tata



kota, sehingga yang terjadi adalah keruwetan kota, dengan dampak keruwetan tata kesibukan kota, dan selanjutnya memunculkan keruwetan transportasi kota dengan fakta yang paling menyolok adalah kemacetan, munculnya banjir secara massif, terutama pada musim hujan, dan menurunnya kualitas dari humanitas kota.

Masalah ke dua terbesar bagi Jakarta adalah populasi yang berkembang dengan pertumbuhan yang berada di luar antisipasi dari Jakarta. Hari ini Jakarta diperkirakan mempunyai populasi resmi sekitar 8,7 juta jiwa. Populasi riil mencapai 12 juta pada waktu siang, karena banyak pekerja komuter yang tinggal di sekitar Jakarta, dan mencapai 10 juta pada waktu malam hari.

Masalah ke tiga adalah air bersih. Sulit dibayangkan sebuah kota yang akan menjadi *prominent hub* bagi ASEAN Community, tanpa dukungan sistem penyediaan air minum perpipaan yang prima. Dan, isu ke tiga inilah yang menjadi tema dari buku ini.

Air Bersih, Air Minum

Pada tahun 1997, Pemerintah mulai melihat bahwa pelayanan PAM yang dikelola oleh perusahaan daerah, yaitu PD PAM Jakarta Raya (PAM Jaya), mengalami tantangan yang luar biasa. Amatan pada saat itu adalah bahwa kondisi finansial dari perusahaan yang kurang memadai untuk mendapatkan dukungan dari sektor perbankan untuk memperluas jaringan pelayanannya di satu sisi, dan di sisi lain terjadi kebutuhan untuk meningkatkan pelayanan secara kualitas dan kuantitas, khususnya cakupan pelanggan atau pelayanan. Pemerintah pada saat itu memilih kebijakan untuk mengundang mitra swasta untuk memegang konsesi pelayanan PAM dari perusahaan daerah untuk kurun waktu tertentu, dengan



harapan agar pelayanan itu menjadi terdongkrak dengan cepat. Sejumlah lembaga dunia mendukung pemikiran ini, salah satunya adalah Bank Dunia, yang kebetulan pada saat itu sedang mempromosikan kebijakan privatisasi perusahaan-perusahaan negara di negara-negara berkembang.

Untuk itu, diundang dua pelaku bisnis swasta terbesar di dunia pelayanan air minum dunia, yaitu Lyonnaise des Eaux (sekarang Suez Environment) dari Perancis. dan Thames Water International dari Inggris. Diharapkan kedatangan keduanya akan mendorong pelayanan PAM di Jakarta meningkat, seperti yang diharapkan oleh Pemerintah, khususnya Pemerintah Provinsi Jakarta.

Masalahnya menjadi lain, ketika selama 10 tahun kerja sama, 1998-2008, walaupun kinerja pelayanan PAM mengalami perbaikan, tetapi belum mencapai kriteria "seperti yang diharapkan", paling tidak seperti yang tertulis pada kontrak kerja sama.

Pertanyaan besarnya adalah: Mengapa? Apa faktor penyebabnya? Pertanyaan ini diangkat tidak dengan tujuan *mencari yang salah*, namun untuk menemukan faktor-faktor strategis yang akan me-*leverage* pelayanan air PAM Jakarta, dalam rangka mempersiapkan diri untuk masuk tahun 2015, ke era ASEAN Community, sekaligus era di mana Millenium Development Goals dari PBB dicapai oleh seluruh bangsa di dunia. Dan, juga memberikan pembelajaran (*lession learned*) bagi pelaku dan pihak yang berkepentingan melakukan kerja sama pemerintah - swasta (KPS) dengan PAM, khususnya Pemda di seluruh Indonesia. Untuk itu, kita akan memulai dari fakta pelayanan air PAM Jakarta dan prosesi historis kerja sama pemerintah - swasta PAM Jakarta.



Air PAM Jakarta

Air bersih merupakan kebutuhan yang amat vital bagi masyarakat Indonesia, jauh lebih penting dari sekedar kebutuhan dasar, ketersediaan air bersih diasosiasikan dengan pemenuhan hak asasi yakni hak untuk hidup sehat. Kebutuhan air minum setiap orang bervariasi dari 60 liter hingga 175 liter per hari. Maka secara keseluruhan jika tercatat jumlah penduduk di DKI Jakarta adalah 8.699.600 orang, maka paling tidak mesti dipasok air bersih sejumlah 521.976. sampai dengan 1.522.430 m³/ hari. Hal ini belum termasuk kebutuhan air bersih untuk kebutuhan komersial (industri, perkantoran, hotel) yang diperkirakan 33 % dari kebutuhan di atas. Kebutuhan ini juga belum termasuk para pelaju yang tinggal di sekitar Jakarta seperti Bogor, Tangerang dan Depok yang sehari-hari bekerja di Jakarta.

Kenyataan juga menunjukkan bahwa kondisi permintaan (*demand*) air bersih akan terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari sisi kuantitas - karena pertumbuhan jumlah penduduk Jakarta dan skala aktivitas ekonomi yang demikian besar, maupun dari sisi kualitas - karena konsumen yang lebih kritis dan aktivitas perkotaan yang bertambah kompleks. Dalam merespons hal ini tentunya peningkatan kapasitas institusi yang terkait menjadi sangat mendesak. Jika tidak gap yang ada menjadi semakin besar dan tentunya akan menjadi penghambat kemajuan ekonomi, penurunan kualitas hidup masyarakat- terutama mereka yang berpenghasilan rendah, serta bisa berpengaruh terhadap domain sosial masyarakat, seperti misalnya pergolakan sosial.

Permasalahan-permasalahan kunci penyediaan air bersih di Jakarta terutama dalam hal kinerja pelayanan air bersih yang tidak memadai, keterbatasan sumberdaya finansial, cakupan



pelayanan yang sangat rendah, serta tingkat kehilangan air yang sangat tinggi. Ditambah lagi permasalahan aksesibilitas air bersih bagi penduduk miskin perkotaan. Mereka harus membayar air bersih dengan proporsi yang tinggi dari keseluruhan pendapatan mereka. Terlebih ketika mereka mesti membayar melalui penjaja air (Badan Regulator Air Minum, 2007).

Berangkat dari kenyataan di masa lalu bahwa tingkat pelayanan publik dan kondisi infrastruktur pelayanan air yang masih jauh dari memadai. Pada tahun 1996 cakupan area pelayanan hanyalah 41%, tingkat Non Revenue Water (NRW) mencapai sekitar 57%. Kondisi sisi pasokan (*supply side*) ini jelas mencerminkan kinerja pelayanan air minum yang dinilai masih lemah.

Sekitar 30 persen dari pelanggan yang tersambung tidak menerima air 24 jam sehari. Anggota masyarakat yang tidak terkoneksi jaringan air bersih mau tak mau menggunakan air tanah. Dan ternyata faktanya air tanah tidak hanya digunakan oleh rumah tangga, namun juga oleh kegiatan komersial (hotel, rumah makan, tempat hiburan), perusahaan - perusahaan besar serta kegiatan industri. Salah satu dampak negatifnya adalah terjadi penurunan tanah. Fakta yang ada menunjukkan bahwa tingkat penurunan muka tanah yang terjadi di Jakarta sudah berada pada tingkat yang mengkhawatirkan, dengan kecepatan berkisar antara 6-12cm/tahun. Dari data oleh Prof. Hasanuddin Z. Abidin pada tahun 2005, didapati bahwa level yang paling tinggi sampai 12 cm pertahun terjadi di Jakarta Timur bagian utara dan Jakarta Barat bagian utara. Sementara sebagian besar Jakarta Utara, Jakarta Pusat dan sebagian Jakarta Timur merupakan kawasan yang mengalami penurunan muka tanah yang tinggi sampai 10 cm per tahun. Untuk daerah-daerah lain di Jakarta berkisar antara 6-8 cm per tahun.

Dalam kaitannya dengan kualitas air, berbeda dengan kondisi



di negara - negara yang lebih maju, di Indonesia, air yang keluar dari keran tidak bisa langsung diminum, mesti direbus terlebih dulu agar layak diminum (Jensen 2005). Dari sudut pandang pemanfaatan energi, kondisi ini sebenarnya jauh dari efisien, karena masyarakat Jakarta harus untuk memasak air PAM terlebih dahulu sebelum dikonsumsi. Meski belum ada penelitian tentang kebutuhan energi untuk memasak di Jakarta, tetapi diperkirakan konsumsi energi yang diperlukan untuk memasak air saja sudah sangat besar.

Pada saat ini, tarif rata-rata PAM Jakarta lebih tinggi dibanding kota-kota besar di Asia Tenggara, di antaranya Bangkok, Manila, Kuala Lumpur Johor Baru, dan Singapura. Dibanding kota-kota lain di Indonesia, dapat dipastikan tarif Jakarta adalah yang tertinggi. Ditengarai tingginya harga air bersih per unit ini disebabkan oleh proses *provision*, produksi dan *delivery* air bersih masih di bawah tingkat efisiensi yang diperlukan. Inefisiensi tersebut dibebankan pada konsumen. Ke depan tantangan bagi perbaikan semakin besar antara lain karena permasalahan kekurangan pasokan air baku yang semakin mendesak (Jensen 2005). Hal ini diperparah oleh kerusakan lingkungan pendukung sumber air baku serta perilaku masyarakat sendiri di sekitar sumber air baku yang tidak kondusif terhadap ketersediaan air baku yang berkesinambungan.



2

PERAN SWASTA DALAM PELAYANAN DASAR , PRIVATISASI DAN KERJA SAMA PEMERINTAH -SWASTA (KPS)

Para pendukung privatisasi berargumen bahwa sangatlah penting agar sektor swasta terlibat aktif dalam pembangunan infrastruktur dan penyediaan pelayanan bagi penduduk perkotaan. Privatisasi pada dasarnya membangun keterhubungan yang kuat antara domain sektor publik dengan sumberdaya yang dimiliki pihak - pihak swasta. Bahwa manfaat utama dari privatisasi adalah untuk peningkatan efisiensi. Pengalaman menunjukkan bahwa banyak barang kebutuhan dasar dan pelayanan publik yang mana masyarakat mesti membayar tinggi untuk mendapatkannya - termasuk dalam hal ini pelayanan air minum, sebetulnya sistemnya bisa lebih efisien dengan melibatkan sektor swasta (Roth 1987 dalam Rondinelli 2002). Privatisasi ini juga dipandang bermanfaat dalam mendorong 'mobilisasi investasi swasta' (Cointreau-Levine, 1994 dalam Lee 1997). Berdasar pada temuan fakta di beberapa negara Asia, ternyata 'memobilisasi investasi swasta' justru adalah manfaat yang banyak diprioritaskan oleh otoritas pemerintah (Lee 1997).

Ada yang mengibaratkan privatisasi dengan "*seks*", tabu dibicarakan, tetapi banyak dilakukan, dan dalam kondisi,



proporsi, dan konteks yang benar, merupakan sesuatu yang wajar. Namun, untuk mendapatkan pemaknaan privatisasi, perlu difahami latar belakang pemikiran dari privatisasi itu sendiri.

Pengertian Privatisasi dan Kerja Sama Pemerintah Swasta

Sampai saat ini sebenarnya tidak ada kesepakatan penuh tentang definisi yang akurat dari 'privatisasi'. Namun demikian secara tentatif privatisasi dapat diartikan sebagai sebuah upaya umum untuk memberlakukan mekanisme disinsentif untuk mencapai efisiensi dari institusi publik dengan cara mengaplikasikan mekanisme insentif dari pasar sektor swasta. (Bailey 1987).

Privatisasi ini seringkali diasosiasikan dengan pendekatan kemitraan publik - swasta atau *Public - Private Partnership* (PPP) ataupun KPS (Kerjasama Pemerintah Swasta) (Rondinelli 2002).

Di sisi lain, privatisasi dapat difahami dalam konteks yang luas, dalam pemahaman privatisasi yang "lunak" dan "keras" (Sanjoyo dan Dwidjowijoto, 2006). Privatisasi paling "lunak" terjadi dalam bentuk pemerintah melakukan *contracting out* kepada pihak luar, misalnya untuk pengadaan jasa rekrutmen pegawai hingga jasa *cleaning service*. Privatisasi selanjutnya adalah privatisasi yang berpola "kemitraan" yang lazim disebut sebagai *Private Sector Participation*. Bentuk privatisasinya berupa tiga jenis, yaitu :

- a) Pemberian konsesi secara terbatas, baik waktu dan/ atau lingkup kerja. Di sini pihak swasta hanya mengoperasikan infrastruktur yang dimiliki oleh BUMN/BUMD, atau pemerintah untuk lingkup tertentu dan waktu tertentu.



- b) KSO atau *Kerja sama Operasi*, di mana pihak BUMN/ BUMD melakukan kerja sama manajemen untuk mengelola unit bisnis tertentu yang dikelolanya. Pola ini banyak dipergunakan oleh Telkom sejak tahun 1980an.

- c) BOT atau *Built Operate and Transfer*, di mana pihak swasta membangun sebuah infrastruktur dari awal, untuk kemudian dikelola, dan pada kurun waktu tertentu diserahkan kepada pemerintah atau BUMN/ BUMD. Pola ini misalnya untuk jalan tol.

- d) ODT atau *Operate Develop and Transfer*. Di sini BUMN/ BUMD memberikan konsesi kepada swasta untuk mengelola bisnisnya (atau sebagian bisnisnya), mengembangkannya, dan pada kurun waktu yang disepakati mengembalikan kepada BUMN/ BUMD. Pola ini dipergunakan misalnya untuk PAM DKI Jakarta kepada dua mitra swastanya, Palyja dan TPJ. (Sanjoyo & Dwidjowijoto, 2006)

Dalam pemahaman akademis, mekanisme Kerjasama Pemerintah Swasta, dapat dikategorikan dengan pendekatan “privatisasi lunak”.

Bentuk ketiga adalah privatisasi “keras” yaitu melepas kepemilikan pemerintah di suatu BUMN/ BUMD kepada pihak lain, baik itu BUMN asing, swasta, manajemen BUMN/ BUMD, atau publik; baik melalui pola IPO atau *go public*, *employee & management buy out* (EMBO), hingga *private placement* atau mengundang mitra investor strategis (Sanjoyo & Dwidjowijoto, 2006)



Mengapa Privatisasi dan KPS ? - Arti penting Privatisasi dan KPS

Dari perspektif pemerintah, ada beberapa faktor mengapa pemerintah memilih melakukan privatisasi dan kerjasama sama dengan pihak swasta, diantaranya untuk memperoleh keuntungan ekonomi dari adanya efisiensi, memperbaiki posisi fiskal, menumbuh-kembangkan modal asing, dan memperluas skala dan besaran sektor swasta (Kirkpatrick 2002). Sementara dari perspektif publik, privatisasi sering dipandang sebagai sebuah gagasan yang lebih menjamin tercapainya efisiensi, terutama dalam hal pelayanan publik. Namun ternyata tidak selalunya seperti itu, seperti pengalaman yang terjadi di beberapa negara.

Kaitannya dengan sumberdaya finansial, privatisasi dan KPS mendorong pemerintah untuk secara efektif memobilisasi investasi modal swasta dan asing bagi pengembangan infrastruktur serta ekspansi cakupan pelayanan air bersih. Ketika mekanisme privatisasi dan KPS ini berhasil mencapai tujuan-tujuannya maka akan membawa peningkatan produktivitas, memastikan alokasi sumberdaya dana yang lebih efisien, serta pengembangan sektor swasta. Hal ini relevan berkaitan dengan sinyal bahwa pemerintah dipandang tidak memiliki kinerja bagus dalam hal pengembangan infrastruktur dengan teknologi yang *up to date* dan peningkatan pelayanan yang menjadi komponen penting dalam peningkatan daya saing ekonomi (Rondinelli dan Vastag 1998 dalam Rondinelli 2002).

Dewasa ini mekanisme privatisasi dan KPS telah banyak digunakan oleh pemerintah lokal dan pusat di berbagai negara untuk mengembangkan sumberdaya energi, memperluas cakupan jaringan utilitas dan pelayanan dasar, mengembangkan telekomunikasi dan sistem transportasi,



pengembangan pelayanan kesehatan, pendidikan dan tak terkecuali penyediaan air minum (Rondinelli 2002).

Keterkaitan antara Privatisasi dan Kerja Sama Pemerintah - Swasta (KPS)

Disebutkan bahwa ada beberapa jenis - jenis privatisasi yang biasanya digunakan di banyak negara berkembang diantaranya kontrak manajemen pelayanan, *co-ownership* atau *co-financing* of the projects, mekanisme BO, kerja sama antara pemerintah dan sektor swasta serta dukungan finansial atau insentif bagi pelayanan oleh swasta (Gentry and Fernandez 1997 dalam Rondinelli 2002). Dari sini bisa diambil kesimpulan bahwa mekanisme kerja sama pemerintah-swasta (KPS) termasuk salah satu komponen kunci dari gagasan tentang privatisasi. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, mekanisme KPS yang digunakan dalam proses kerjasama PAM di DKI Jakarta diasosiasikan dengan pendekatan privatisasi "lunak".

KPS atau bahkan bentuk perjanjian kerja sama antara pemerintah dan sektor swasta dalam bentuk yang tidak terlalu formal ketimbang konsesi juga dipercaya mampu menangani meningkatnya kebutuhan akan pelayanan publik yang semakin meningkat dari tahun ke tahun, seperti yang terjadi di negara - negara Amerika Latin dan Asia (Rondinelli 2002).

Teori di Belakang Privatisasi dan KPS

Sebagaimana dikemukakan Nugroho dan Wrihatnolo (2008), istilah privatisasi diyakini bermula dari teori neo-liberalisme, sebuah teori yang menggerakkan "revolusi" ekonomi dunia pada pertengahan tahun 1980an: revolusi neoliberalisme. Revolusi neoliberalisme ini bermakna bergantinya sebuah manajemen ekonomi yang berbasiskan persediaan menjadi



berbasis permintaan. Sehingga menurut kaum Neoliberal, sebuah perekonomian dengan inflasi rendah dan pengangguran tinggi, tetap lebih baik dibanding inflasi tinggi dengan pengangguran rendah. Tugas pemerintah hanya menciptakan lingkungan sehingga modal dapat bergerak bebas dengan baik. Dalam titik ini pemerintah menjalankan kebijakan-kebijakan memotong pengeluaran, memotong biaya-biaya publik seperti subsidi, sehingga fasilitas-fasilitas untuk kesejahteraan publik harus dikurangi. Akhirnya logika pasarlah yang berjaya diatas kehidupan publik. Ini menjadi pondasi dasar neoliberalism, menundukan kehidupan publik ke dalam logika pasar. Semua pelayanan publik yang diselenggarakan negara harusnya menggunakan prinsip untung-rugi bagi penyelenggara bisnis publik tersebut, dalam hal ini untung rugi ekonomi bagi pemerintah.

Prasetiantono (2005) mengemukakan bahwa, privatisasi menempati wacana akademik yang luas. Menurutnya, dalam wacana akademik, fenomena privatisasi BUMN sebenarnya sudah mendapatkan perlindungan “payung” teori yang memadai. Beberapa argumen yang mendukung privatisasi BUMN didasarkan pada akar teori kegagalan pemerintah dalam mengelola perekonomian (*government failure*), teori *property rights*, hubungan *principal-agent*, dan masalah insentif. Berikut ini tiga teori paling klasik, yang dinilai Prasetiantono (2005) sebagai sebagai esensi dan arti penting privatisasi.

Pertama, teori monopoli. Secara sederhana dikatakan, bahwa BUMN dalam banyak kasus sering menerima *privilege* monopoli. Akibatnya, mereka sering terjerumus menjadi tidak efisien karena hak istimewa ini. Demikian juga dengan BUMD. *Kedua*, teori *property rights*. Esensinya, perusahaan swasta dimiliki oleh individu-individu, yang bebas untuk menggunakan, mengelola, dan memberdayakan aset-aset privatnya. Konsekuensinya, mereka akan mendorong habis-



habisan usahanya agar efisien. *Property rights* swasta telah menciptakan insentif bagi terciptanya efisiensi perusahaan. Sebaliknya, BUMN tidak dimiliki oleh individual, tetapi oleh “negara”. Dalam realitas, pengertian “negara” menjadi kabur dan tidak jelas. Jadi, seolah-olah mereka justru seperti “tanpa pemilik”. Akibatnya jelas, manajemen BUMN menjadi kekurangan insentif untuk mendorong efisiensi.

Studi di banyak negara secara universal menyimpulkan, bahwa efisiensi perusahaan swasta lebih baik daripada BUMN. Dalam kasus Indonesia, I Ketut Mardjana (1995) juga menyimpulkan hal yang sama. Perusahaan-perusahaan swasta di bidang transportasi (bus) di Jakarta dan perhotelan bintang lima di Nusa Dua Bali, dalam studi Mardjana, terbukti mengungguli BUMN yang bergerak di bidang yang sama. Meski demikian, tentu saja tidak bisa langsung menggeneralisasi bahwa semua BUMN pasti kalah efisien dibandingkan swasta. BUMN semen, misalnya, terbukti tidak kalah kinerjanya dibandingkan swasta. Sedangkan dalam kasus perbankan, baik bank BUMN maupun swasta, sama-sama bangkrut di saat krisis, dan sama-sama harus direkapitalisasi.

Ketiga, teori *principal-agent*. Dalam teori ini diungkapkan bagaimana peta hubungan antara *principal* (pemilik perusahaan, dalam hal BUMN/D adalah pemerintah) dan *agent* (perusahaan, yakni BUMN/D). Di sektor swasta, manajemen perusahaan (sebagai agen) sudah jelas tunduk dan loyal kepada pemilik atau pemegang saham (*shareholders*). Sedangkan di BUMN/D, mau loyal kepada siapa? Di sini kemudian nuansa “politisasi” menjadi kental, karena berbagai kepentingan politik aktif bermain, yang ujung-ujungnya menyebabkan BUMN tereksplorasi oleh para politisi. Para pengelola BUMN terpaksa harus “meladeni” para politisi, sehingga pasti mengganggu ruang geraknya menuju efisiensi.



Selain teori ekonomi, dalam wacana politik, privatisasi didukung sebagai upaya untuk melakukan redistribusi kekuasaan (*redistribution of power*). Melalui privatisasi, sebuah perusahaan eks BUMN bisa dimiliki oleh masyarakat luas melalui bursa efek. Proses kepemilikan yang meluas di kalangan masyarakat juga dianggap sebagai upaya demokratisasi di bidang ekonomi.

Pemahaman tentang privatisasi juga perlu diluruskan. Pemahaman klasik tentang privatisasi adalah *pelepasan kepemilikan pemerintah pada perusahaan pemerintah/negara*, termasuk *perusahaan daerah*. Privatisasi biasanya hanya difahami dalam lingkup yang sempit, yaitu denasionalisasi, yang pada dasarnya berarti penjualan aset atau saham perusahaan milik negara kepada sektor swasta. Definisi ini bagaimanapun tidaklah lengkap karena tidak menjelaskan aset dan saham yang mana dari perusahaan negara tersebut yang mesti dijual kepada sektor swasta. Sebetulnya akan lebih tepat jika denasionalisasi diartikan sebagai mekanisme pelepasan 51% saham (atau lebih) perusahaan milik negara kepada sektor swasta. Denasionalisasi skala penuh berarti semua saham atau aset yang dimiliki pemerintah dalam perusahaan milik negara tersebut mesti dijual kepada sektor swasta. Pada dasarnya ada dua manfaat utama mengapa orang perlu melakukan denasionalisasi: yang pertama untuk mencapai efisiensi yang lebih tinggi dan kedua dalam rangka memperluas kepemilikan swasta (Bos 1986). Efisiensi ini dicapai melalui mekanisme kompetisi yang dihasilkan oleh denasionalisasi. Pasar yang kompetitif akan menghasilkan *productive efficiency* dan *allocative efficiency*. Yang terakhir ini berarti sumberdaya - sumberdaya ekonomi bisa dilakukasikan pada proses produksi dan pelayanan jasa pada hal - hal yang paling berdaya guna (paling bisa menambah nilai tambah). Dalam kaitannya dengan efisiensi produktif, mekanisme kompetisi akan mendorong perusahaan untuk memproduksi

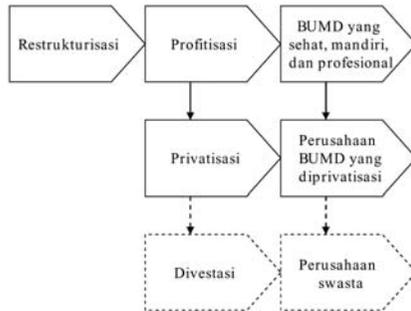


outputnya dengan biaya serendah mungkin. Hal ini penting untuk dilakukan oleh perusahaan milik negara karena kebanyakan dari mereka yang identik dengan monopoli dan tidak memadainya insentif kewirausahaan (*entrepreneurial*) bagi mereka. Meski perusahaan milik negara tersebut bisa memperoleh keuntungan dari proses produksi yang lebih efisien dan pengurangan biaya - biaya produksi, namun bagaimanapun tidak ada tekanan - tekanan kompetitif untuk mendorong melakukan hal tersebut.

Privatisasi bagi BUMD -sebagaimana BUMN—adalah keharusan, karena ternyata restrukturisasi saja tidak memadai untuk merombak BUMD menjadi perusahaan yang transparan, akuntabel, responsif, fair, dan independen. Hanya saja, BUMD perlu memahami *mana privatisasi yang paling sesuai*, dan dikomunikasikan secara terbuka kepada masyarakat, karena bagaimana pun juga, BUMD adalah milik masyarakat daerah. (Sanjoyo & Dwidjowijoto, 2006).

Untuk mengatasi rendahnya kualitas pengelolaan dan kinerja dari BUMN/D, privatisasi bukan satu-satunya jalan keluar. Strategi yang terkini yang dikedepankan adalah strategi reinvensi dengan pola yang disebut "RPP", yaitu *restrukturisasi, profitisasi, privatisasi* (Abeng, 2000; Dwidjowijoto, 2005; Sanjoyo & Dwidjowijoto, 2006). Restrukturisasi dimaksudkan sebagai upaya meningkatkan posisi kompetitif dan nilai tawar dari perusahaan melalui penajaman inti bisnis, perbaikan skala usaha dan penciptaan *core competencies*. Profitisasi, yakni upaya meningkatkan secara agresif perusahaan sehingga mencapai profitabilitas dan nilai perusahaan yang optimal. Sedangkan privatisasi, adalah peningkatan kegiatan penyebaran kepemilikan perusahaan kepada masyarakat umum, swasta nasional dan asing sehingga memudahkan perusahaan mengakses pendanaan, teknologi, manajemen modern dan pasar internasional.

Program reinvensi BUMD ditujukan untuk menjadikan BUMD sebagai perusahaan yang memiliki daya asing dan daya cipta tinggi, sehingga diharapkan mampu unggul di arena global. Selain tujuan tersebut reinvensi BUMD juga ditujukan untuk: (1) meningkatkan perekonomian daerah melalui perbaikan struktur penerimaan daerah; (2) mengejar ketinggalan daya asing perusahaan; dan (3) meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai tujuan reinvensi BUMD tersebut, diperlukan penataan ulang di bidang manajemen, lingkungan dari BUMD, dan budaya perusahaan dari BUMD. Pola reinvensi BUMD dengan demikian dapat digambarkan dalam bentuk sekuensi sebagai berikut:



Gambar 1

Dengan pemahaman, bahwa reinvensi BUMD dimulai dari restrukturisasi BUMD dengan tujuan awal adalah membangun profit yang maksimal, atau profitisasi. Setelah itu BUMD dapat diprivatisasi atau tetap sebagai BUMD. BUMD pun dapat pula di-divestasi, dalam arti pemerintah menjadi pemegang saham minoritas, atau tidak memegang saham sama sekali. Namun kesemuanya untuk satu tujuan: menjadi korporasi yang sehat, profesional, mandiri sehingga mampu berkontribusi nilai kepada pemilik dan penggunanya. (Sanjoyo & Dwidjowijoto, 2006).



Namun, tidak sedikit negara berkembang yang memilih “jalan pintas” untuk memprivatisasi BUMN/D-nya yang tidak sehat daripada menatanya terlebih dahulu agar sehat, sehingga pada saat dilakukan privatisasi, yang terjadi adalah kerja sama yang sehat dan seimbang, dan bukan dalam posisi di mana BUMN/D lemah, dan swasta dalam posisi yang jauh lebih kuat. Dalam konteks seperti ini, privatisasi dapat bermakna memberikan *cek kosong* kepada swasta untuk mengelola usaha yang sebelumnya dikuasai negara.

Desakan privatisasi BUMD juga tidak digerakkan oleh wacana akademik, namun oleh politik global, yaitu dengan dikembangkannya Konsensus Washington pada tahun 1993 (Dwidjowijoto & Hanurita, 2005). Pada tahun 1989, Prof. John Williamson, ekonom dari The Institute of International Economics, Washington DC, menawarkan konsep bahwa setiap negara (berkembang) yang meminta bantuan (pinjaman) dari IMF dan Bank Dunia hendaknya mematuhi persyaratan yaitu melakukan:

- *Price decontrol*, yaitu menghapuskan kontrol atas harga komoditi, faktor produksi, dan mata uang.
- *Fiscal discipline*, yaitu mengurangi defisit anggaran pemerintah atau bank sentral ke tingkat yang bisa dibiayai tanpa memakai *inflationary financing*.
- *Public expenditure priorities*, yaitu pengurangan belanja pemerintah dan pengalihan belanja dari bidang-bidang yang secara politik sensitif, seperti administrasi pemerintahan, pertahanan, subsidi yang tidak terarah, dan berbagai kegiatan yang boros ke pembiayaan infrastruktur, kesehatan primer masyarakat, dan pendidikan.

- 
- *Tax reform*, yaitu perluasan basis perpajakan, perbaikan administrasi perpajakan, mempertajam insentif bagi pembayar pajak, pengurangan penghindaran dan manipulasi aturan pajak, dan pengenaan pajak pada aset yang ditaruh di luar negeri.
 - *Financial liberalization*, yaitu bahwa tujuan-tujuan jangka pendek adalah untuk menghapuskan pemberian tingkat bunga bank khusus bagi peminjam istimewa dan mengenakan tingkat bunga nominal yang lebih tinggi dari tingkat inflasi. Tujuan jangka-panjangnya adalah penciptaan tingkat bunga bank berdasar pasar demi memperbaiki efisiensi alokasi kapital.
 - *Exchange rates*, yaitu bahwa untuk meningkatkan ekspor dengan cepat, negara-negara berkembang memerlukan tingkat nilai tukar mata uang yang tunggal dan kompetitif.
 - *Trade liberalization*, yaitu bahwa pembatasan luar negeri melalui kuota harus diganti dengan pembatasan melalui tarif, dan secara progresif mengurangi tarif sehingga mencapai tingkat yang rendah dan seragam.
 - *Domestic saving*, yaitu penerapan disiplin fiskal/APBN, pengurangan belanja pemerintah, reformasi perpajakan, dan liberalisasi finansial sehingga sumberdaya negara dapat dialihkan ke sektor-sektor privat dengan produktivitas tinggi, di mana tingkat tabungannya tinggi. Model pertumbuhan neo-klasik sangat menekankan pentingnya tabungan dan pembentukan kapital bagi pembangunan ekonomi secara cepat.



- *Foreign direct investment*, yaitu penghapusan hambatan terhadap masuknya perusahaan asing. Perusahaan asing harus boleh bersaing dengan perusahaan nasional secara setara; tidak boleh ada “pilih-kasih”
- *Privatization*, yaitu swastanisasi perusahaan negara.
- *Deregulation*, yaitu penghapusan peraturan yang dapat menghalangi masuknya perusahaan baru ke suatu bidang bisnis dan yang membatasi persaingan, kecuali kalau pertimbangan-pertimbangan keselamatan atau perlindungan lingkungan mengharuskan pembatasan tersebut.
- *Property rights*, yaitu sistem hukum yang berlaku harus bisa menjamin perlindungan hak milik atas tanah, kapital, dan bangunan.

Reinvensi Peran Pemerintah

Berkait dengan menguatnya aspirasi dan tingkat kesadaran masyarakat yang semakin tinggi dalam merespons isu - isu pembangunan yang secara langsung mempengaruhi kualitas hidup mereka. Ditambah lagi semakin berkembangnya kemampuan mereka membandingkan kondisi ekonomi dan sosial mereka dengan masyarakat di tempat lain - berkat kemajuan teknologi informasi dan perkembangan media. Akibatnya muncul pula tantangan baru dalam melakukan transformasi peran negara: '*reinvensi*' institusi bagi pengembangan kapasitas penyediaan pelayanan dan prasarana dasar mesti pula menyentuh aspek - aspek operasional (Pinto 1998).

Cenderung berseberangan dengan pandangan yang menyoroti keunggulan sektor swasta dalam mengembangkan produktifitas dan sistem yang lebih efisien, dewasa ini juga



muncul banyak arus pemikiran untuk kembali menekankan peran penting pemerintah, hal ini juga sejalan dengan kebutuhan masyarakat yang lebih besar akan sebuah pemerintahan memiliki kinerja baik. Adalah fakta bahwa dalam setiap kisah sukses negara, pemerintah berperan sangat besar - misalnya yang disebut dengan keajaiban Asia Timur: Jepang, Korea Selatan, Hong Kong, begitu halnya dengan China dan India bahkan Malaysia dan Singapura. Satu hal yang mesti digarisbawahi bahwa kinerja ekonomi yang memuaskan ini sangat menuntut peran pemerintah yang efektif dan efisien (Stiglitz 2007). Perlu dipikirkan kembali (*reinversi*) bagaimana peran - peran pemerintah dan bagaimana pemerintah mengimplementasi hal tersebut. Tergantung pada konteks yang ada pada suatu negara, namun yang jelas pemerintah mestilah berperan besar dalam pengentasan kemiskinan, konservasi lingkungan hidup, stabilitas ekonomi makro, peningkatan iklim tenaga kerja, regulasi ekonomi, perlindungan sosial dan khususnya dalam hal ini yang paling relevan : penyediaan pelayanan dasar (Stiglitz 2007).

Hubungan antara Negara, Market dengan Publik

Pemerintah di banyak negara maju dan berkembang pada saat ini melihat pentingnya melakukan perubahan fundamental dalam hal reformasi institusi. Hal ini antara lain dipicu oleh desakan transformasi global serta makin meluasnya tuntutan akan adanya peningkatan efisiensi. Kebutuhan akan penguatan masyarakat madani dan bagaimana pemerintah memiliki kapasitas yang memadai dalam aspek tersebut juga relevan dengan konsep reformasi institusi. Selain itu reformasi institusi juga erat kaitannya dengan fenomena berkurangnya dominasi negara dalam mengendalikan perekonomian akibat dari tumbuh kembangnya paham liberalisasi politik dan ekonomi (Pinto 1998).



Dalam kaitannya dengan hubungan antara negara, *market* dan publik (masyarakat) sebenarnya perdebatan ideologis ini terbelah menjadi dua arus utama: Pertama, menekankan pada peran negara yang dibatasi namun diperkuat, seperti kasus sukses di beberapa negara Asia Timur dan Asia Tenggara: Korea Selatan, Hong Kong, Malaysia dan Singapura. Dan kedua, menekankan pada peran negara yang minimalis, dimana perusahaan - perusahaan sangat yang berorientasi pasar diijinkan beroperasi leluasa tanpa ada pembatasan - pembatasan berarti (Pinto 1998).

Namun pada akhirnya perbedaan ini mengkerucut pada satu kesimpulan bahwa diperlukan peran negara dengan kapasitas yang memadai, yang tetap memegang kendali pada aspek *provision*, namun cenderung melepas peran dalam hal produksi dan *delivery*-nya (Pinto 1998).

Situasi ini ternyata memberikan dilema tersendiri. Fenomena akhir - akhir ini dimana peran negara semakin mengecil, namun pada saat yang sama kebutuhan dan '*demand*' akan pelayanan publik ternyata semakin meningkat. Pemerintah yang semestinya berperan dominan dalam penyediaan pelayanan publik ternyata juga menanggung beban berat dalam merespon kebutuhan manajemen ekonomi yang lebih baik, pelaksanaan demokratisasi politik, serta pengembangan sumberdaya institusi. Kondisi terbatasnya energi yang dimiliki oleh pemerintah ini, kembali membuka peluang bagi sektor swasta untuk berperan lebih luas lagi (Pinto 1998).

Dengan demikian KPS sebagai terjemahan dari kemitraan antara sektor swasta dan sektor publik menjadi kebutuhan sentral. KPS ini erat kaitannya dengan penataan kolaboratif (*collaborative arrangement*) yang baik, utamanya untuk mendorong alokasi sumberdaya yang efektif dan efisien dari



sektor swasta, terutama sumberdaya finansial. Selain itu penataan kolaboratif ini mestinya juga mendorong peningkatan kapasitas dalam sisi pasokan (*supply side*).

Kolaborasi antara pihak swasta dan pemerintah seyogianya adalah proses yang saling menguntungkan antara keduanya (*win - win solution*). Selain diharapkan memberi banyak manfaat pada kinerja sektor publik, dalam perspektif pihak swasta hal ini pun, sudah jelas, bisa dilihat sebagai peluang ekspansi bisnis yang menjanjikan. Karena dengan menjual jasanya kepada publik luas, semisal penduduk dalam suatu kota, yang pada dasarnya adalah konsumen dengan 'potensi laba' yang layak untuk diusahakan. Hal ini tentunya selaras dengan kepentingan sektor swasta untuk memperoleh keuntungan ekonomi (*profit seeking*). Gagasan tentang proses yang saling menguntungkan ini penting bagi sebuah kerja sama jangka panjang dan peningkatan kinerja yang berkelanjutan karena terjadi sinergi sehat antara kedua pihak tersebut (Lee 1997).

Dalam hal ini, pola - pola kemitraan antara pemerintah - swasta mesti dilakukan dengan cara tidak sekedar memperbaiki format tradisional dari penyediaan pelayanan publik, namun lebih dari itu: '*reinvention*' dan rekonstruksi dari penyediaan pelayanan amat lah diperlukan. '*Reinvention*' dan rekonstruksi ini dilakukan bukan dengan cara meletakkan prinsip - prinsip '*market*' berhadapan - hadapan melawan ideologi negara, namun bagaimana mengkombinasikan '*best practices*' dan kecocokan diantara keduanya, sehingga keunggulan komparatif bisa dikembangkan. Masyarakat umum sebagai pengguna amat perlu dilibatkan secara penuh dalam proses rekonstruksi ini (Pinto 1998).

Pertanyaan yang kemudian mengemuka, apakah memang diperlukan bagi sektor pelayanan publik untuk 'mengimpor' prinsip dan praktek pengembangan dari ekonomi 'pasar '



untuk memunculkan inovasi - inovasi baru? (Pinto 1998) kemudian strategi dan organisasi apa yang dibutuhkan agar pendekatan 'market' tersebut bisa secara efektif diaplikasikan pada sektor pelayanan publik? (Pinto 1998).

Mengamati pengalaman yang telah terjadi di Eropa Tengah dan Timur, berkurangnya peran pemerintah dalam kegiatan ekonomi telah membuat peran swasta menjadi lebih menonjol, tidak hanya dalam hal membangun kesejahteraan namun juga dalam ekspansi lingkup penyediaan pelayanan publik, yang sebelumnya lebih banyak mengandalkan peran negara (Pinto 1998). *Reinvensi* peran - peran institusi negara dalam peningkatan kinerja pelayan publik juga berkaitan dengan perumusan insentif dan bagaimana mengatasi kendala - kendala, serta dalam tataran ideologis mengembangkan pola hubungan yang lebih sehat antara negara, *market* dan suara publik (Pinto 1998).

Kebijakan - kebijakan untuk melindungi kepentingan investor swasta asing memang diperlukan namun bagaimanapun para pengambil keputusan kebijakan publik mesti sangat berhati - hati. Beberapa kesalahan yang sering terjadi pada negara berkembang adalah, sementara sektor swasta terus mendulang keuntungan berlipat, pemerintahlah yang mesti menanggung segala resiko yang mungkin muncul, termasuk resiko - resiko finansial (Stiglitz 2007). Jika hal ini terus berlangsung, pemerintah mesti menanggung beban hutang yang tidak terbayar, dan bukan tak mungkin akan membawa pada krisis yang merugikan tidak hanya stakeholder kunci namun juga masyarakat secara luas. Salah satu upaya yang bisa dilakukan adalah tidak melakukan pemberian konsesi jangka panjang. Evaluasi dan *monitoring* yang berkala dan komprehensif mutlak diperlukan. Dan tak kalah pentingnya, tentu saja implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas yang sebenarnya (*genuine*).



Kesalahan lain yang sering dilakukan pemerintah ialah tidak konsistennya kebijakan untuk memfasilitasi kepentingan investor swasta asing. Kepastian bagi investor adalah kata kunci dalam hal ini. Semua sependapat - seperti halnya permainan sepak bola - bahwa aturan main tidak bisa dirubah begitu saja, ketika 'permainan' sudah dimulai.

Oleh karenanya peran pengetahuan dan penguasaan *skills* yang relevan mutlak dimiliki oleh institusi pemerintah serta badan regulator terkait. Analisis strategis yang memadai amatlah penting bagi perumusan inovasi pelayanan publik. Begitupun menemukenali bagaimana *provider*-nya, siapa - siapa sebenarnya pemilik perusahaan mitra swasta, serta bagaimana kondisi *end-use*nya (Pinto 1998). Analisis juga perlu dilakukan untuk menemukan pendekatan yang paling efektif yang bisa mendorong perbaikan kinerja pemangku kepentingan yang ada. Analisis strategis ini semestinya juga mencakup rencana kontijensi dan identifikasi kondisi sumberdaya (terutama sumberdaya air baku, dalam kaitannya dengan air bersih) serta memastikan bahwa inovasi tidak dilakukan semata karena pertimbangan ingin mengganti format sektor publik tradisional (Pinto 1998).

Salah satu komponen utama dari *reinversi* ini adalah perubahan orientasi menuju orientasi pada hasil (Joedo dan Nugroho 2006). Kerja - kerja para pemangku kepentingan perlu berubah dari pola yang *statutory based approach* menuju *performance based approach*. Masih menjadi pertanyaan besar seberapa jauh efektifitas regulasi yang berlaku mampu mengakomodasi perubahan fisik, ekonomi, dan sosial masyarakat yang demikian dinamis. Ada indikasi kuat bahwa tatanan regulasi yang ada, tidak seiring dan sejalan dengan kebutuhan peningkatan kinerja yang semakin mendesak. Oleh karenanya pendekatan pengembangan infrastruktur dasar dan peningkatan



pelayanan publik tidak bisa lagi semata mengacu pada tata peraturan dan perangkat regulasi yang ada, namun teramat penting untuk berfokus pada kinerja (*performance*). Kinerja haruslah menjadi acuan utama bagaimana pihak - pihak swasta dan pemerintah bekerja memenuhi dan melayani kebutuhan masyarakat. Lebih dari itu kinerja dalam jangka pendek mestilah terukur. Misalnya, berapa km jaringan pipa induk akan dibangun di wilayah X dalam 1 tahun ke depan, berapa tenaga teknik dilatih dalam dua tahun ke depan dan sebagainya.

Peningkatan Kinerja Pelayanan pada Masyarakat

Penting untuk mengetahui seberapa efektif sebuah kebijakan dilakukan dan sejauh mana dapat memberi manfaat pada peningkatan kualitas hidup masyarakat luas. Mengingat pertumbuhan penduduk Jakarta yang relatif tinggi serta, kondisi ekonomi sosial dan institusi di Jakarta yang demikian dinamis, adalah penting agar *outcome* penyediaan pelayanan dan pengembangan prasarana dasar bisa keluar dari jebakan '*catch up*' development, yakni situasi saat ini dimana hasil pembangunan yang ada selalu mengikuti di belakang atau bahkan seringkali tidak mampu mengejar peningkatan kebutuhan masyarakat dan konsumen yang secara drastis terus bertambah dari tahun ke tahun. Berkait dengan penyediaan pelayanan air minum bagi masyarakat dan pengembangan prasarana dasar air minum, salah satu masalah kunci yang perlu diselesaikan adalah adanya gap yang semakin melebar dari waktu ke waktu antara tuntutan kebutuhan masyarakat di satu sisi dengan kapasitas pasokan di sisi lain.

Kemitraan swasta - pemerintah yang lebih kolaboratif ini sejalan dengan gagasan ideal bahwa penyediaan pelayanan dan pengembangan prasarana dasar mesti keluar dari jebakan '*catch up*' development tersebut.



Selain itu, kerangka perencanaan strategis (*strategic planning*) amatlah penting dalam proses penyediaan infrastruktur dasar, termasuk air minum. Oleh karenanya proses pengelolaan air bersih di Jakarta juga semestinya menggunakan perencanaan strategis. Perencanaan strategis mengedepankan pendekatan komprehensif, dan pada dasarnya adalah kerangka kerja dan berpikir yang berorientasi pada kinerja dan *output*. Dengan mengedepankan perencanaan strategis, organisasi akan memiliki kerangka kerja yang secara fleksibel bisa disesuaikan (*tailored*) dengan permasalahan spesifik yang ada, sehingga diperoleh penanganan masalah yang efektif.

Secara umum kebijakan privatisasi, yang trend nya meluas di banyak negara dalam dekade belakangan ini - diyakini bisa mengatasi *shortfall* dalam pembangunan infrastruktur dasar dan penyediaan pelayanan publik (Lee 1997). Implementasi privatisasi yang berhasil memberikan manfaat signifikan bagi pemerintah dan juga masyarakat pada umumnya. Privatisasi dan KPS bisa meningkatkan efisiensi dan mekanisme kompetisi dalam penyediaan air minum, memperluas cakupan pelayanan, dan menurunkan biaya *delivery*. Selain itu halk ini juga memperkuat kapasitas dari sisi *supply*, sehingga masyarakat luas bisa mendapat manfaatnya. Privatisasi ini juga dipandang bermanfaat bagi keberlangsungan intervensi pembangunan yang tidak bisa ditangani oleh sektor publik maupun sektor swasta secara sendiri - sendiri (Rondinelli 2002) KPS juga dipandang sebagai unsur penting dalam pemanfaatan teknologi yang modern dalam skala yang lebih luas lagi. Juga dalam mengembangkan kapasitas yang lebih kuat dalam hal perawatan (*maintenance*) infrastruktur air minum yang telah terbangun. Dengan begitu diharapkan kapasitas yang ada akan lebih baik ketimbang dilakukan sebelumnya oleh sektor publik, yang pada akhirnya akan meningkatkan kinerja.



Masalah Finansial dan Efisiensi Ekonomi

Praktisi manajemen publik senantiasa bergelut dengan pertanyaan bagaimana melakukan desain ulang peran negara dan administrasi publiknya dalam rangka memenuhi *demand* akan pelayanan publik yang selalu meningkat secara signifikan dari waktu ke waktu (Pinto 1998). Sayangnya tuntutan ini menghadapi kendala finansial yang cenderung membatasi peran negara ketimbang memperluasnya. Karena bagaimanapun, basis finansial ekonomi yang berkelanjutan adalah penting bagi pengembangan pelayanan dasar bagi masyarakat.

Kenyataan akan adanya masalah dalam hal lemahnya kondisi finansial dan kinerja ekonomi perusahaan milik negara di banyak negara berkembang, membuat pemerintah dan mitra swastanya sudah tidak bisa lagi semata menggantungkan diri pada transfer dana dari pemerintah pusat. Hal ini jelas mendorong dilakukannya privatisasi. Selain itu pandangan bahwa sumberdaya sektor swasta lebih memiliki kemampuan dalam mengelola perusahaan, juga turut berkontribusi dalam meluasnya mekanisme privatisasi (Kirkpatrick 2002). Oleh karenanya arti penting KPS berkait erat dengan upaya mengakses sumberdaya pendanaan yang lebih luas melalui pendekatan yang lebih inovatif. Dan hal ini sudah selayaknya dilakukan secara intensif dalam jangka waktu pendek ke depan.

Peran serta swasta yang lebih luas juga terbukti dapat mengurangi pengeluaran pemerintah atau bahkan menambah pemasukan dari konsesi yang ada. KPS yang menggantikan peran badan usaha milik pemerintah juga ternyata berpotensi mengurangi subsidi pemerintah serta pemborosan seta melepaskan tekanan finansial pemerintah. (Rondinelli 2002). Gagasan ini ternyata selaras dengan kenyataan riil yang terjadi. Sebagai contoh di India, minimnya sumber pendanaan



pemerintah menjadi alasan utama bagi pentingnya dilakukan privatisasi pelayanan publik (Mehta and Mehta, 1992 dalam Lee 1997). Kenyataan ini bagaimanapun merupakan indikasi dari akutnya permasalahan sumberdaya pendanaan bagi pengembangan infrastruktur.

Di sisi lain, dalam perspektif pihak swasta, Privatisasi dan KPS ini juga dipandang baik dalam meningkatkan kemampuan para stakholder kunci untuk merespons sinyal - sinyal pasar, sehingga mampu menguatkan keterkaitan dengan manfaat yang diperoleh dari pasar global. Dalam kaitannya dengan sumberdaya manusia, KPS bermanfaat dalam mengakomodasi perekrutan karyawan dan SDM secara lebih fleksibel dengan pendekatan yang berorientasi kinerja (*performance based*) (Rondinelli 2002).

Manfaat lain dari privatisasi ialah untuk mengurangi jumlah tenaga kerja di sektor publik yang tentunya juga akan mengurangi beban keuangan pemerintah dalam menggaji pegawai. Seperti yang terjadi di Malaysia, hal ini merupakan strategi yang efektif untuk revitalisasi ekonomi pasca pertumbuhan ekonomi Malaysia yang negatif pada tahun 1985 (Sinha 1993 dalam Lee 1997). Seperti telah diketahui bahwa jumlah pegawai pemerintah yang besar tidak selalu berarti produktivitas yang juga tinggi.

Partisipasi Publik dan Pendekatan *Bottom-Up*

Pada konteks sekarang ini pertanyaan yang relevan adalah, apakah publik luas lebih memilih untuk 'didengar' atau 'dilayani'? Dan apa saja implikasi - implikasi ketika publik dipandang sebagai 'konsumen' ketimbang sebagai 'warganegara'? (Pinto 1998)



Selain masyarakat membutuhkan pelayanan yang baik, namun bagaimanapun - dalam kaitannya dengan kebijakan sosial - mereka juga butuh didengarkan (Pinto 1998). Oleh karenanya pemerintah dan *stakeholder* yang terkait perlu memiliki kemampuan berdialog dengan masyarakat secara lebih bermakna. Istilahnya 'memakai kacamata dan sepatu mereka' untuk melihat dan menangani berbagai masalah penyediaan pelayanan dasar termasuk air minum, yang memang memiliki dampak langsung terhadap kualitas hidup mereka.

Privatisasi dalam hal ini diharapkan menjadi instrumen yang dapat mengintegrasikan manfaat - manfaat efisiensi dan transparansi dalam manajemen operasional perusahaan swasta di satu sisi dengan pendekatan partisipatif dan *bottom up* di sisi lain.

Survai pelanggan dalam hal ini amatlah penting sebagai suatu alat untuk mengetahui persepsi terhadap kualitas dan kinerja yang diterima oleh pelanggan. Sebaliknya, survai terhadap pelanggan ini bisa membahayakan apabila ternyata tidak memiliki kaitan dengan upaya perbaikan kinerja ke depannya. Survai juga amat penting sebagai sebuah komponen yang mendorong pendekatan *bottom-up*, dalam artian bahwa pengelolaan organisasi mesti disesuaikan dengan merujuk pada outcome kinerja yang dikehendaki oleh *end user*. Dengan kata lain standar - standar strategis dan manajemen organisasi dari *provider* mesti bersandar pada standar output/ standar pelayanan (Pinto 1998).

Pelayanan Air bagi warga miskin dan penduduk berpenghasilan rendah lainnya

Air bersih bagaimana pun adalah kebutuhan dasar (*basic need*) bagi semua, termasuk bagi mereka yang berpenghasilan rendah dan tinggal di permukiman miskin, ilegal dan kumuh.



Akses air bersih bagi penduduk berpenghasilan rendah merupakan masalah akut yang dari waktu - ke waktu belum ada solusinya. Penting untuk digarisbawahi bahwa kebijakan dan strategi penyediaan air bersih haruslah diintegrasikan dengan strategi keadilan sosial (*social equity strategy*) dan - khususnya - penanggulangan kemiskinan.

Perlu menjadi perhatian besar juga bahwa pelayanan air minum bagaimanapun adalah pelayanan publik, oleh karenanya kinerja tidak hanya ditentukan oleh *economic return*, namun aspek - aspek keadilan sosial serta norma - norma sosial mesti juga digarisbawahi. Melalui pendekatan privatisasi ini, manajemen sektor swasta didorong agar tidak semata berorientasi keuntungan (*profit seeking*), namun lebih luas lagi bagaimana indikator - indikator sosial menjadi faktor - faktor penting untuk menentukan sejauh mana kinerja mitra swasta tersebut dalam memberikan pelayanan masyarakat yang berkualitas.

Lebih jauh lagi banyak pihak menyakini bahwa air bersih harus dapat diakses oleh semua warga dan rumah tangga di Jakarta. Dari perspektif ini para pengambil kebijakan perlu beralih tidak hanya fokus pada efisiensi karena hal ini tidak memadai. Lebih jauh lagi manfaat redistribusi bersama dengan sejauh mana mampu adaptif terhadap kebutuhan rumah tangga miskin di Jakarta seharusnya juga menjadi salah satu kriteria utama dalam penilaian kinerja (Lee 1997). Dengan kata lain penyediaan air bersih harus terintegrasi dengan strategi keadilan (*equity strategy*).

Dalam hal penyediaan Air Bersih bagi masyarakat miskin, kolaborasi dengan CBO (*Community Based Organization*) dan NGO yang kompeten menjadi sangat penting. Oleh karenanya jaringan kerja dengan mereka perlu terus dikembangkan dari



waktu ke waktu. Sehingga mampu bekerja sama dengan didasari peran, fungsi dan tanggung jawab yang jelas diantara para pemangku kepentingan tersebut.

Prinsip Transparansi

Akses informasi yang baik - yaitu transparansi- amatlah penting bagi peningkatan kinerja sektor publik. Kemitraan dengan sektor swasta semestinya bermanfaat dalam mendorong institusi yang ada menerapkan prinsip - prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Transparansi mengacu pada proses yang *fair*, terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat luas. Transparansi juga memastikan bahwa tidak ada hal - hal dilakukan di bawah meja, dan tidak ada negosiasi dan *deal - deal* yang dilakukan 'di balik pintu tertutup'. Transparansi amat bermanfaat untuk mencegah terjadinya asimetri informasi yang bisa membawa pada biasanya proses pengambilan keputusan bagi *stakeholder - stakeholder* kuncinya. Asimetri informasi yang terjadi antara pengambil kebijakan dan masyarakat luas mesti segera diatasi, jika tidak masyarakat akan terus dirugikan karena tidak mengetahui posisi nya dalam konstelasi kerja saat ini. Ini berkaitan dengan kebutuhan untuk mengambil manfaat - manfaat optimal dari ekonomi pasar. Seperti halnya informasi dan kompetisi yang baik amat penting bagi kinerja ekonomi pasar, begitu juga informasi yang baik - yaitu transparansi - serta kompetisi - persaingan kekuatan politik- amat penting bagi perbaikan kinerja sektor publik (Stiglitz 2007).

Pandangan bahwa proses transparansi dan akuntabilitas yang ada pada sektor swasta lebih berkembang ketimbang yang ada pada sektor publik membawa harapan bahwa sudah waktunya sektor publik pun sepatutnya mengadopsi prinsip -



prinsip transparansi dan akuntabilitas tersebut dalam proses kebijakan dan manajemen sehari - hari sektor publik. Hal ini bisa dilakukan dengan mendorong sektor publik untuk memanfaatkan sumberdaya yang ada di pihak swasta, khususnya sumberdaya manusia dan pengetahuan dalam hal implementasi kebijakan finansial yang lebih transparan dan *accountable* tersebut.

Bahwa setiap kontrak publik mesti dibuat 'publik'. Pertanyaan mendasarnya: apakah masyarakat yang bekerja untuk pemerintah? Ataukah pemerintah yang bekerja untuk masyarakat? Jika memang pemerintah yang bekerja untuk masyarakat (Stiglitz 2007) dan memang demikian adanya, maka sangatlah wajar apabila masyarakat berhak mengetahui apa yang telah dan akan dilakukan para pengambil kebijakan dan para pihak nya. Transparansi menjadi sangat penting dalam hal ini. Perlu dilakukan upaya pencegahan agar hal - hal yang menyangkut kepentingan masyarakat luas tidak dilakukan 'di balik pintu tertutup'.

Oleh karena itu sangat diperlukan kapasitas yang memadai dalam memonitor kontrak - kontrak publik. Terlebih dalam era yang menuntut adanya tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Corporate Governance*). Masyarakat berhak untuk mengetahui apa yang telah dan akan dilakukan oleh regulator dan mitra operator swastanya. Bagaimana alokasi sumberdaya dilakukan di setiap levelnya? Apakah cukup efektif? Bagaimana dana digunakan, apakah cukup efisien dan tepat sasaran? Bagaimana kondisi keuangan PAM Jaya dan mitra swastanya, mengingat tarif yang dibebankan kepada masyarakat pelanggan sampai saat ini lebih didasarkan pada kebutuhan keuangan para pihak. Fakta bahwa adanya klausa kerahasiaan dalam perjanjian kerja sama antara PAM Jaya dan mitra swasta semestinya tidak terjadi lagi. Lebih jauh lagi, semua



pembayaran publik mesti dibuat terbuka oleh publik (Stiglitz 2007). Penguatan kapasitas masyarakat madani (*civil society*) menjadi sangat penting, yakni pemberdayaan organisasi berbasis masyarakat, LSM, perwakilan perguruan tinggi, KPAM dan sebagainya.

Publik adalah pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang vital bagi proses pembangunan prasarana dasar dan pelayanan publik. Seiring dengan proses demokratisasi politik dan ekonomi yang semakin berkembang, aspirasi publik memberikan pengaruh yang berarti dalam penentuan arah kebijakan, apakah *outcome* dari kebijakan - kebijakan tersebut berdampak langsung pada kondisi ekonomi dan sosial mereka.

Aplikasi teknologi informasi (TI) berbasis internet berperan besar dalam implementasi prinsip transparansi. TI ini amat bermanfaat dalam mengatasi asimetri informasi (Lanti 2006) antara pejabat pemerintah dengan publik luas. Manfaat lain yaitu informasi bisa mengalir tanpa terkendala struktur birokrasi, yang seringkali amat berbelit. Pengembangan TI yang konsisten juga berdampak besar bagi peningkatan kapasitas monitoring masyarakat karena akan lebih mendorong umpan balik (*feedback*) dan kritisi dari masyarakat.

Media juga berperan besar sebagai sebuah strategi alternatif untuk menjangkau para pelanggan. Seperti yang terjadi di Hyderabad India, dimana ada penerbitan mingguan yang melaporkan kemajuan yang dilakukan oleh operator air minum. Juga ada sebuah program televisi yang memfasilitasi dialog antara manajemen tingkat atas operator dan pengambil kebijakan di Badan Regulator dengan para pelanggan. Bahkan diskusi publik dan sosialisasi dengan masyarakat juga sempat disiarkan TV secara langsung.



Tantangan dalam Inovasi Pelayanan Publik

Unsur kunci dalam pendekatan yang inovatif dalam penyediaan pelayanan publik bukanlah menekankan pada peningkatan kinerja manajemen publik yang kemudian diharapkan berdampak pada meningkatnya hasil (*outcome*) pelayanan, melainkan semestinya dilakukan sebaliknya : fokus pada *outcome* pelayanan yang diminta konsumen dahulu baru kemudian memperbaiki kinerja organisasinya (Pinto 1998). Jadi inovasi yang dilakukan mesti berfokus pada '*point of delivery*' ketimbang pada proses manajemen sehari - hari dari providernya. Karena ibaratnya '*point of delivery*' ini adalah sebuah *interface* yang menghubungkan provider dengan pelanggan.

Berangkat dari hal ini, pendekatan yang lebih bisa mengakomodasi kebutuhan akan inovasi adalah pendekatan sisi permintaan (*demand side*). Seperti telah disebutkan sebelumnya, yakni pendekatan yang menekankan pada sisi kebutuhan konsumen dan outcome pada point of delivery tersebut. Pendekatan '*demand side*' juga memberikan konsekuensi positif pada peningkatan kemampuan untuk mengetahui kebutuhan - kebutuhan spesifik para konsumen dan masyarakat pada umumnya, dengan begitu dibutuhkan pendekatan partisipatif yang lebih memadai.

Demand side approach ini juga identik dengan peran pemerintah yang lebih minimal dalam kegiatan perekonomian. Konsekuensinya lebih mengedepankan kemampuan masyarakat dalam meng-cover *consumption cost* dari pelayanan yang disediakan. Dalam hal ini subsidi yang berkelanjutan menjadi tidak lagi relevan, walaupun subsidi masih perlu dilakukan hanyalah subsidi berupa 'sekali di depan' (*one off*) yang sebenarnya identik dengan *capital cost*. Kondisi ini mendorong agar sistem yang ada bisa memberikan manfaat ekonomi



sepadan dengan yang dibayarkan oleh konsumen, sehingga konsumen dituntut berperan lebih besar agar pelayanan bisa lebih efisien dan secara finansial lebih transparan dan akuntabel.

Pelayanan publik, termasuk juga pelayanan air bersih, pada dasarnya terdiri dari tiga fungsi utama, *provision*, produksi dan pengiriman (*delivery*). Inovasi-inovasi yang dilakukan pada umumnya berkaitan dengan aspek produksi dan *delivery*, dan tidak banyak menyentuh sisi *provision*-nya. Beberapa inovasi sebenarnya bisa dilakukan berkaitan dengan *provision* ini, yakni perumusan kebijakan alokatif dan aspek finance, yang selanjutnya menentukan seberapa luas lingkup pelayanan bagi pelanggan serta bagaimana distribusi beban biaya dilakukan (Pinto 1998). Inovasi dalam hal *provision* juga bisa berarti perumusan kerangka regulasi oleh pemerintah yang sepenuhnya berfokus pada isu - isu tentang *provision* dan standar pelayanan, dan menyerahkan mekanisme produksi dan *delivery* sepenuhnya pada mitra swastanya (Pinto 1998).

Aspek Kelestarian Lingkungan Hidup

Permasalahan besar yang sering terjadi adalah lingkungan hidup dikorbankan untuk kepentingan komersial berjangka pendek (Stiglitz 2007). Pada praktek penyediaan air bersih di negara lain, ketika investor swasta asing diminta memperbaiki kualitas sumber air baku, mereka selalu beralih tidak memiliki dana yang cukup. Tentu saja, yang sebenarnya terjadi adalah dana yang mereka punya sudah dialihkan kepada *share holder* mereka.

Dalam kaitannya dengan arti penting privatisasi, di samping mobilisasi investasi sektor swasta, manfaat lain yaitu mitigasi akibat negatif perusakan lingkungan. Hal ini bisa diamati pada kasus Thailand, ketika Kementerian Ilmu Pengetahuan, Teknologi dan Lingkungan menyatakan bahwa privatisasi



berkaitan erat dengan upaya pemerintah untuk menghemat jutaan Baht anggaran dalam penanganan permasalahan lingkungan. Hal ini juga ternyata berdampak positif terhadap penguatan mekanisme ‘*polluters pay principle*’ (Bangkok Post, 5 April 1995 dalam Lee 1997), yakni mekanisme yang digunakan untuk mengatasi pencemaran lingkungan. Misalnya dalam kasus pencemaran sungai, perusahaan yang terindikasi kuat mencemari sungai, mesti membayar sejumlah uang untuk membersihkan seperti semula.

Dalam kaitannya dengan penyediaan air bersih bagi masyarakat, upaya pemanfaatan sumber air baku untuk produksi air bersih bagaimanapun berdampak pada meningkatnya biaya lingkungan hidup (*environmental cost*). Aspek lingkungan hidup juga mesti mendapat perhatian, sejalan dengan paradigma *development* yang berkembang dewasa ini tentang *triple bottom line* bahwa pendekatan pembangunan selain fokus pada aspek ekonomi dan sosial juga mesti mengedepankan aspek lingkungan. Perlu adanya regulasi yang baik untuk menjaga keseimbangan antara aspek ekonomi dan sosial, serta juga mencegah dampak buruk komersialisasi air terhadap penurunan kualitas lingkungan hidup dan sumberdaya air.

Fase Awal Privatisasi di Kawasan Asia Pasifik

Kenyataan bahwa meluasnya pendekatan privatisasi pembangunan infrastruktur dasar dan penyediaan pelayanan masyarakat di Indonesia bagaimanapun terpengaruh dan bermula dari fenomena yang sama yang berkembang di regional sekitarnya - di kawasan Asia Pasifik.

Fenomena privatisasi telah mulai dilakukan pemerintah di negara - negara kawasan Asia Pasifik pada akhir 1980an dan menjadi *trend* luas terutama awal 1990an. Pemerintah Malaysia



dinyakini sebagai pelopor di kawasan Asia pasifik dalam pendekatan privatisasi ini, dan manajemen pengolahan sampah (*solid waste management*) adalah bidang pertama yang diprivatisasi dengan dikoordinir oleh Kementerian Perumahan dan Pemerintah Lokal (Bartone 1993 dalam Lee 1997). Contoh lain, manajemen Pengolahan sampah juga menjadi titik berangkat bagi Pemerintah China dalam melakukan privatisasi. Hal ini dilakukan dengan mendorong peran swasta untuk berinvestasi lebih besar dalam program pengolahan sampah serta daur ulang. Mereka memandang sangatlah penting agar aktifitas - aktifitas tersebut tidak lagi semata dibebankan pada pemerintah. Inisiator dari program ini di China adalah Wakil Menteri Konstruksi yang menerbitkan regulasi tentang manajemen persampahan pada tahun 1992 (Lee 1997).

Jenis - Jenis privatisasi /PPP

Ada beberapa jenis - jenis privatisasi yang biasanya digunakan di banyak negara berkembang diantaranya kontrak manajemen pelayanan, *co-ownership* atau *co-financing* of the projects, mekanisme BOT, kerja sama informal antara pemerintah dan sektor swasta serta dukungan finansial atau insentif bagi pelayanan oleh swasta (Gentry and Fernandez 1997 dalam Rondinelli 2002).

1. Menjalinkan Kontrak dengan Sektor Swasta

Partisipasi sektor swasta melalui mekanisme kontrak banyak dilakukan oleh negara - negara berkembang. Kontrak pelayanan (*service contract*) atau kontrak manajemen dalam hal ini membolehkan sektor swasta untuk ikut mengembangkan infrastruktur dan pelayanan (dalam jangka waktu spesifik) dimana institusi pemerintah sendiri tidak bisa melakukannya secara efektif dan efisien (Rondinelli 2002).



Seperti yang dilakukan pemerintah Chile dan Guatemala yang menjalin kontrak dengan perusahaan swasta dalam hal memproduksi, mengolah, mendistribusikan dan melakukan penagihan terhadap pelayanan air bersih (Lewis dan Miller 1986 dalam Rondinelli 2002). Begitupun halnya dengan pemerintah lokal Cartagena, di Kolombia, yang memberikan konsesi 26 tahun berupa kontrak operasi dan perawatan kepada ACUACAR - sebuah *joint venture* swasta - publik antara institusi pemerintah dan sebuah konsorsium yang dipimpin oleh Aguas de Barcelona - pada tahun 1995 untuk memberikan pelayanan air minum, air limbah dan pengolahan persampahan pada seluruh penduduk kota (Rivera 1996 dalam Rondinelli 2002).

2. Mekanisme Built - Operate - Transfer (BOT)

BOT merupakan sebuah pendekatan relatif baru dalam pembangunan infrastruktur. Pendekatan ini memungkinkan aliran investasi swasta secara langsung dalam proyek - proyek skala besar, seperti jalan tol, jembatan, pembangkit listrik, bendungan dan sebagainya. Build, operate and transfer" (BOT) dipandang lebih sejalan bagi kebutuhan 'infusi modal swasta' yang berdampak positif langsung bagi penguatan kapasitas pendanaan bagi sebuah basis ekonomi yang lebih *viable* (Walker et al 1992 cited in Lee 1997).

Teori BOT dapat dijelaskan sebagai berikut (TERRA 1996)

Built: Sebuah perusahaan swasta (atau konsorsium) membuat perjanjian dengan pemerintah untuk melakukan investasi dalam pembangunan proyek infrastruktur. Perusahaan tersebut kemudian melakukan aktivitas financingnya untuk membangun proyek tersebut



Operate: Pembangun dari pihak swasta tersebut kemudian memiliki, merawat serta mengelola fasilitas (misalnya jalan tol) tersebut untuk konsesi jangka waktu tertentu yang telah disepakati (misal 20 tahun) dan *recovery* investasi mereka dilakukan melalui tarif tol misalnya.

Transfer: Setelah periode konsesi tersebut habis, perusahaan kemudian mentransfer kepemilikan dan pengelolaan fasilitas tersebut kepada pemerintah atau kepada otoritas publik lainnya yang relevan.

Konsorsium biasanya mengambil *equity* dalam jumlah kecil dan kemudian berupaya mengakses pinjaman dari institusi finansial internasional serta bank komersial dengan menggunakan *revenue* yang akan diperolehnya untuk melakukan pembayaran kembali (Rondinelli 2002).

Mekanisme BOT utamanya bisa digunakan dalam mendesain, membiayai, membangun, mengoperasikan serta merawat infrastruktur dan fasilitas. Mekanisme BOT ini lazim dilakukan oleh pemerintahan di Amerika Latin dan Afrika (Rondinelli 2002).

BOT dilihat oleh industri, pemerintah serta bank multilateral sebagai sebuah solusi efektif bagi pembiayaan proyek infrastruktur skala besar, untuk membangun infrastruktur publik tanpa menyedot sumber pendanaan publik yang besar (TERRA 1996). Mekanisme BOT ini sejalan dengan manfaat investasi sektor swasta dalam proyek infrastruktur dalam hal 'manfaat ganda berupa tambahan dana dan sistem *provision* yang lebih efektif.' Dengan membuka peluang sektor swasta untuk bisa secara langsung berinvestasi di proyek infrastruktur berarti alokasi anggaran bagi kepentingan publik - membangun sekolah, fasilitas kesehatan, pengentasan kemiskinan, dsb - tidak terganggu. Di saat yang sama ketika sektor swasta



mengelola sesuai kaidah komersil, diharapkan efisiensi juga akan meningkat. Dengan kata lain, infrastruktur publik bisa terbangun tanpa harus menginvestasikan dana publik. Di sisi lain, dengan mendorong kucuran investasi asing ini, BOT juga memfasilitasi terjadinya transfer teknologi yang efektif terutama antara negara maju dan negara berkembang, sehingga diharapkan berkait positif dengan pertumbuhan sektor swasta lokal yang lebih kuat (TERRA 1996).

Di sisi lain ada pula yang berargumen bahwa keuntungan - keuntungan yang diperoleh melalui mekanisme BOT ini lebih bersandar pada ideologi pasar bebas ketimbang bukti - bukti dan fakta empiris di lapangan. Bagaimanapun rekam jejak BOT belum benar - benar terbukti, dan sampai tahun akhir 1980an konsep ini masih tanda tanya besar. Dan faktanya sampai saat ini belum ada proyek BOT yang sudah menjalani siklus (*Built-Operate-Transfer*) tersebut secara penuh sesuai dengan rencana aslinya. Dan pada beberapa kasus dijumpai proyek BOT yang bermasalah dalam hal biaya yang jauh melonjak, proyeksi harga dan pendapatan yang tidak realistis serta perselisihan hukum dengan pihak perusahaan swasta.

3 Public Private Joint Ventures

Dalam pendekatan *Joint Venture* ini memungkinkan pemerintah untuk memperoleh kepemilikan saham dalam perusahaan yang menguntungkan atau perusahaan yang memiliki arti politik yang strategis, di saat yang sama juga dapat mengakomodasi investasi swasta dan keuntungan berupa peningkatan kapasitas institusi (Rondinelli 2002).

Bisa dilihat pada kasus Perusahaan Minyak milik Negara di Venezuela, *Petroleos de Venezuela*, melakukan privatisasi pada sebagian aset perusahaan di bawah payungnya, *Pequiven*,



dengan cara melakukan Joint Venture antara Pequiven dengan ENI, sebuah perusahaan di bawah payung raksasa industri di Italia (Webb 1993 dalam Rondinelli 2002).

4. Kerja sama Pemerintah -Swasta (KPS)

Perjanjian kerja sama antara pemerintah dan sektor swasta dalam bentuk yang tidak terlalu formal ketimbang konsesi juga dipercaya mampu menangani meningkatnya kebutuhan akan pelayanan publik yang semakin meningkat dari tahun ke tahun, seperti yang terjadi di negara - negara Amerika Latin dan Asia (Rondinelli 2002).

Sebagai contoh pemerintah Kostarika yang menjalin kerja sama dengan perusahaan swasta di negara tersebut dalam pengembangan industri *eco-tourism* (Rivera et al 1998 dalam Rondinelli 2002). Peran pemerintah Kostarika dalam hal ini mencakup pembangunan, pelestarian serta pengembangan sistem area alam yang terlindungi (*protected natural area*) serta taman - taman nasional. Sementara peran sektor swasta dan investor swasta dalam hal ini adalah mengembangkan program - program *eco tourism* dan turut memberikan kontribusi dalam mekanisme pembiayaannya. Hasilnya industri *eco tourism* ini tidak saja berhasil memperoleh revenue yang signifikan dan banyak menciptakan lapangan kerja baru namun juga memperkuat sistem taman nasional, membiayai riset dan pendidikan tentang konservasi lingkungan serta mengembangkan sumberdaya alam yang notabene dimiliki oleh sektor swasta (Paddon 1998 dalam Rondinelli 2002)

Pemerintah juga dapat berperan aktif dalam memberikan insentif fiskal serta penjaminan untuk semakin mendorong sektor swasta serta organisasi nirlaba lainnya untuk juga berkontribusi membangun infrastruktur dan pelayanan publik.



Di India misalnya, institusi pemerintah tingkat pusat (federal) maupun badan-badan pemerintah gencar menawarkan insentif pada sektor swasta untuk mengembangkan lahan dan membangun perumahan murah dalam area kota miskin (PADCO dalam Rondinelli 2002).

Konsep Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) juga dikenal sebagai salah satu pendekatan dalam menerjemahkan swastanisasi atau privatisasi. Pendekatan KPS inilah yang saat ini dilakukan dalam pelibatan swasta di sub-sektor air bersih di Jakarta, dan telah diperkenalkan sejak tahun 1990an. Titik tolaknya adalah petunjuk Presiden Republik Indonesia pada waktu itu, Soeharto, sekitar bulan Juni 1995.

Penekanan pada manfaat 'memobilisasi investasi swasta' seperti telah didiskusikan sebelumnya juga tercermin pada pendekatan KPS di Indonesia. Dinyatakan bahwa pada awalnya kepentingan utama pemerintah Indonesia dalam menyelenggarakan pelibatan sektor swasta dalam penyediaan air minum adalah untuk menyuntikkan dana segar dari sektor swasta kepada sumberdaya finansial publik (Walker et al 1992 dalam Lee 1997).

Gagasan tentang KPS juga didorong oleh kebutuhan penyelesaian masalah yang mendesak, karena pada dasarnya penyediaan air bersih di Jakarta pada awal 1990an identik dengan pelayanan yang buruk namun dengan pengenaan harga yang tinggi (Jensen 2005).

Dalam hal ini KPS penting dalam mengurangi ketergantungan pendanaan semata pada anggaran negara dan transfer dana dari pemerintah pusat. Penyediaan air minum sudah selayaknya mendapatkan pinjaman dari lembaga perbankan dalam rangka



memulihkan biaya investasi yaitu menutupi biaya operasi dan pemeliharaan serta mengatasi pembiayaan bagi pengembangan sistem penyediaan air bersih dengan kinerja yang lebih baik (Badan Regulator Air Minum, 2007).

Implementasi KPS di Indonesia

Berbeda dengan yang berlaku di Inggris dan Wales, aset Pemerintah untuk melayani kepentingan publik, seperti air minum pada hakekatnya tidak dapat dialihkan kepemilikannya. Konsep yang berlaku di Indonesia adalah diasosiasikan dengan pendekatan kemitraan publik-swasta atau *Public-Private Partnership* (PPP) ataupun KPS (Kerjasama Pemerintah Swasta).

KPS di bidang pelayanan air minum di DKI Jakarta ini dipandang penting bagi peningkatan efisiensi dan perbaikan pelayanan air bersih, perbaikan kinerja manajemen, peningkatan kapasitas pembiayaan serta mengakses sumber - sumber pendanaan bagi investasi yang berkelanjutan (Badan Regulator Air Minum, 2007). KPS diharapkan memberikan manfaat signifikan dalam manajemen pembiayaan yang lebih baik. Pendekatan KPS ini dinilai bermanfaat bagi penyelenggaraan pelayanan publik dengan alasan untuk peningkatan efisiensi dan penggalangan dana bagi pembangunan karena penyelenggaraan sektor publik (pemerintah) biasanya terkendala dan terhambat oleh keterbatasan pendanaan dan kelemahan manajemen.



3

KERJASAMA PEMERINTAH-SWASTA (KPS) DIBIDANG AIR MINUM DKI JAKARTA

Dalam praktek *Kerja sama Pemerintah - Swasta* (KPS) atau *Private- Public Partnership* (PPP) yang dewasa terjadi di Indonesia adalah pengalihan penyelenggaraan pelayanan publik dalam bentuk manajemen, investasi, atau operasi suatu utilitas publik milik pemerintah oleh mitra swasta. Ada 6 opsi kerja sama dengan mitra swasta, yakni kontrak jasa, kontrak manajemen, konsesi, sewa (*leasing*), pola BOT, dan swatanisasi penuh. Tiap opsi menawarkan lingkup kerja sama yang berbeda. Kontrak jasa mempunyai tujuan dan durasi kontrak yang terbatas, yang dapat mencakup pekerjaan desain, studi, supervisi, perbaikan, penagihan, pembacaan meter. Pembayaran kepada mitra swasta didasarkan pada input, output atau penawaran. Kontrak manajemen diberikan kepada mitra swasta karena keahlian yang dimiliki dengan resiko operasi menjadi tanggung jawab mitra swasta. Durasi kontrak sekitar 3-5 tahun atau 25 tahun. Dalam kontrak manajemen tidak dilakukan investasi oleh mitra swasta. Pembayaran berdasarkan biaya manajemen (*management fee*). Kontrak sewa atau leasing berupa “sewa” tahunan untuk pengelolaan, operasi, pemeliharaan, tidak melibatkan investasi. Alasan sewa karena sumber daya manusia yang



terbatas serta kendala dalam peraturan kepegawaian publik. Kontrak konsesi atau franchising sama seperti kontrak sewa tetapi mitra swasta dapat melakukan investasi. Durasi kontrak sekitar 25 tahunan. Dalam konsesi biasanya ada masa transisi (*lead time*) selama 2 tahunan karena diperlukan identifikasi resiko dan telaahan kondisi awal. Pola BOT (*Built-Operate-Transfer*) atau semacamnya diperlukan karena adanya kebutuhan modal yang besar untuk pembangunan. Durasi kontrak sekitar 10 tahunan. Swastanisasi penuh merupakan pengalihan seluruh urusan kepada mitra swasta. Namun, karena utilitas publik bersifat monopoli, maka konsumen membutuhkan perlindungan terhadap kesewenangan penyelenggara (swasta). Penentuan tarif dan standar pelayanan serta pembatasan keuntungan jangka pendek merupakan hal yang perlu dikendalikan.

Dalam pangsa pasar yang bersifat monopolistik, menurut *international best practice* dibutuhkan suatu lembaga independen dan profesional yang mampu melindungi kepentingan konsumen sekaligus memberikan tarif yang terjangkau dan wajar bagi operator.

Pada masa lalu Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta (PAM Jaya) adalah perusahaan air minum milik pemerintah DKI Jakarta, dan merupakan institusi yang paling bertanggung jawab dalam hal penyediaan air minum di Jakarta. PAM Jaya mengoperasikan pelayanan penyediaan air sejak mulai tahun 1922 sampai dengan 1998. Sejak 1 Februari tahun 1998 wilayah yang mesti dilayani di Jakarta dibagi menjadi dua bagian, yaitu bagian barat dan timur dalam sebuah skema KPS.

KPS yang diterjemahkan dalam bentuk perjanjian kerja sama antara PAM Jaya dengan operator swasta dimotivasi oleh keterbatasan dana dan inefisiensi yang dialami oleh PAM Jaya



dengan harapan mitra swasta akan lebih baik melakukan perbaikan pelayanan air bersih di wilayah DKI Jakarta. Proses pemilihan Mitra Swasta didasarkan pada proses “penunjukan” mengingat belum adanya pengalaman dan peraturan mengenai peran serta swasta, serta pertimbangan peran serta swasta ini sebagai proyek perintisan di sektor air minum.

Alasan KPS Pelayanan Air Minum di DKI Jakarta

Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa, dalam konteks pengembangan sektor air minum di Jakarta, yang terjadi adalah KPS. World Bank berperan besar dalam berkembangnya pendekatan KPS bagi pembangunan prasarana dasar khususnya prasarana penyediaan air bersih ini. Dan berpendapat bahwa KPS diperlukan karena akan mendorong ekspansi pembangunan infrastruktur air minum. Oleh karena itu diperlukan kebijakan - kebijakan yang bisa meningkatkan daya tarik terhadap masuknya investasi asing. Seperti diantaranya *political will* yang kuat, penataan regulasi yang lebih mendukung dan kualitas SDM yang memadai.

Tahun 1991 menjadi titik tolak proses KPS di bidang air bersih di Indonesia. Pada saat itu Bank Dunia berkomitmen untuk mengucurkan dana pinjaman sebesar US\$92 juta kepada otoritas penyedia air minum pada waktu itu -PAM Jaya. Bantuan dana ini mesti dialokasikan bagi perbaikan sistem jaringan dan pengembangan infrastruktur penyediaan air bersih bagi warga Jakarta. Sementara itu pihak Jepang melalui, Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) juga menyediakan *loan* untuk pembangunan IPA di Buaran I, Buaran II dan Pulo Gadung Bank Dunia lah yang sedari awal terus mendorong badan - badan pemerintah Indonesia untuk melakukan skema kerja sama dengan pihak swasta dalam hal pembangunan prasarana dasar dan pengelolaan air bersih.



Kemitraan dengan Bank Dunia dan Overseas Economic Cooperation Fund antara lain diterjemahkan melalui pembangunan instalasi Pengolahan Air Bersih di Pulo Gadung, Jakarta Timur (ICIJ 2003).

Kesepakatan Kerja sama

Inisiatif kerja sama dengan pihak swasta ini kemudian mulai melibatkan sebuah perusahaan swasta yang berbasis di Reading, Inggris yakni *Thames Water Overseas Ltd*, yang pertama kali mulai secara permanen menginjakkan kakinya di Indonesia pada 1993. Perusahaan ini menjalin kemitraan dengan Sigit Harjojudanto, salah satu putera Suharto. Dari kesepakatan ini Sigit - yang notabene tidak memiliki pengalaman apapun dalam penyediaan air bersih, ternyata mendapat porsi saham sebesar 20 persen. Situasi ini bagaimanapun mengundang kritik, koordinator ICW berkomentar bahwa pemberian saham tersebut tak lebih dari sebuah oligarki yang nepotis. Kenyataan bahwa anak - anak Suharto memperoleh saham secara gratis makin menguatkan sinyalemen bahwa yang diminta dari anak - anak Suharto itu tak lain adalah pengaruh politik karena nama besar ayahnya (ICIJ 2003).

Berkait dengan ini Thames berargumen bahwa hal tersebut dilakukan semata karena kebutuhan merespon situasi riil politik pada saat itu, Peter Spillet, Kepala Lingkungan, Kualitas dan Keberlanjutan Thames menyatakan bahwa sudah menjadi persepsi umum kala itu bahwa semua perusahaan asing yang berurusan dengan pemerintah Indonesia mau tak mau mesti juga berurusan dengan - apapun namanya - salah satu elemen keluarga Suharto (ICIJ 2003).

Suez, mengamati perkembangan Thames. Suez sendiri



sebenarnya bukan pemain baru dalam industri air bersih di Indonesia. Perusahaan multinasional ini telah memulai bisnisnya di Indonesia sejak tahun 1950an, sebagai kontraktor pembangunan instalasi pengolahan air (IPA) di Indonesia. Laporan pada saat itu menyebutkan bahwa pihak Suez khawatir bahwa “manuver” Thames bisa merugikan bagi konsesi yang telah mereka terima lebih dulu (ICIJ 2003).

Khawatir ketinggalan, Suez kemudian mengambil inisiatif mendekati diri pada kelompok Anthony Salim, salah satu kroni dekat Suharto dan CEO salah satu perusahaan terbesar di Indonesia, Salim Group. Sisi historis mewarnai kedekatan diantara mereka, karena sebelumnya mereka pernah bekerja sama dalam pembangunan Instalasi Pengolah Air (IPA) melalui anak perusahaannya, Veolia (*ex Generale des Eaux*) di Serang, Jawa Barat. Keduanya sepakat untuk bermitra untuk mendapatkan konsesi pengelolaan air minum di Jakarta (ICIJ 2003).

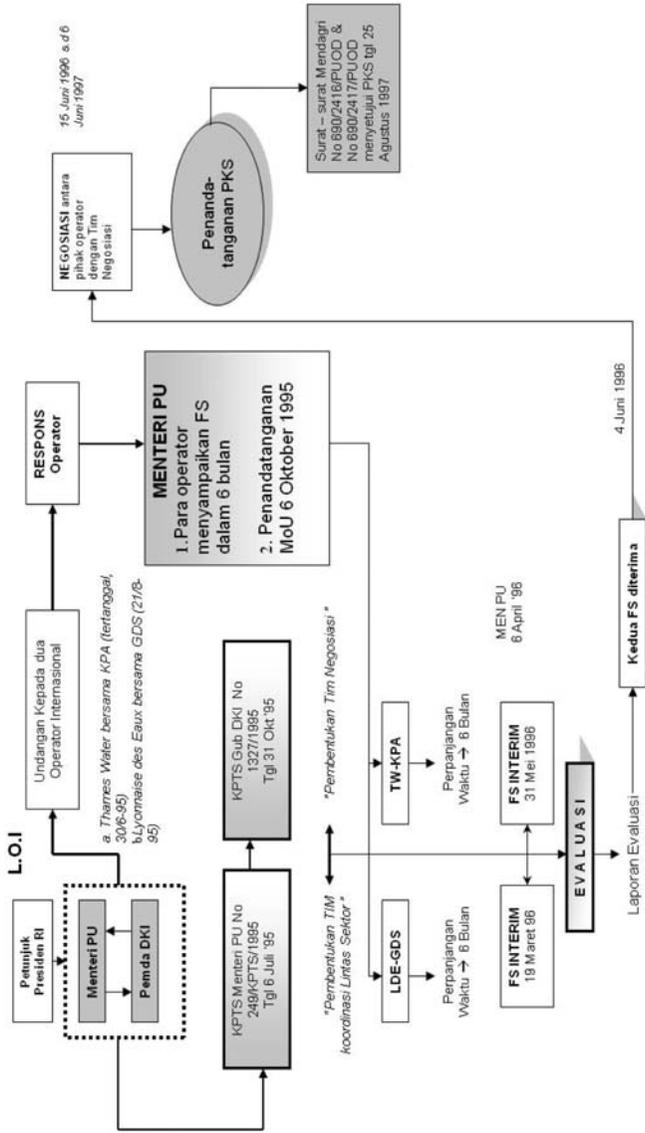
Salim ternyata berhati-hati menyikapi persaingan ini, dan memilih untuk tetap menjaga hubungan harmonis dengan imperium bisnis keluarga Suharto. Atas inisiatif Suez, kelompok Salim mengajukan sebuah solusi *win-win* kepada Pemerintah, yaitu menyarankan agar hak konsesi untuk Jakarta dilaksanakan dengan membagi dua wilayah Jakarta dengan wilayah yang kira-kira sama besar dengan aliran Sungai Ciliwung sebagai batasnya. Pendekatan ini ternyata didukung oleh Pimpinan Suez pada saat itu yang berpandangan bahwa potensi ekonomi Jakarta cukup besar bagi dua perusahaan untuk secara bersama - sama digarap. Hal yang sama juga terjadi di Metro Manila dan Paris dimana hak penyediaan air bersih juga diberikan kepada dua perusahaan (ICIJ 2003).

Proses ke arah kontrak tersebut yang kemudian dikenal juga dengan ‘Perjanjian Kerja Sama (*Cooperation Agreements*)



selanjutnya dinegosiasikan dengan dua konsorsium tersebut. Proses ini berlangsung cukup lama dan pada akhirnya lobi - lobi intens mereka akhirnya membuahkan hasil. Pada 12 Juni 1995 Presiden Suharto mengeluarkan petunjuk tentang perlunya sebuah skema kerja sama yang kemudian dikenal dengan istilah Kerja Sama Pemerintah - Swasta (KPS) bagi pengembangan sektor air minum di DKI Jakarta. Hal ini sebetulnya sejalan dengan landasan hukum yang telah ada sebelumnya yakni Permendagri No.4 tahun 1990 tentang "Kerja Sama Kemitraan dengan Swasta". Presiden juga setuju dengan pembagian konsesi berdasarkan pembagian wilayah Jakarta, dan kemudian memberikan instruksi langsung kepada Menteri Pekerjaan Umum, Radinal Mochtar, agar wilayah Jakarta dibagi dua dengan luas wilayah yang kira - kira sama besar. Mewakili pihak pemerintah perjanjian kerja sama ini ditandatangani oleh PAM Jaya, perusahaan publik yang telah sangat lama berkecimpung dalam pembangunan utilitas air minum. PAM Jaya ini juga menjadi aktor utama dalam hal pengawasan (*monitoring*) pelaksanaan kontrak nantinya.

Kronologis proses KPS sektor air bersih di DKI Jakarta dapat diamati pada diagram di bawah ini (gambar 2):



Gambar 2



Menindak lanjuti petunjuk Presiden Suharto tentang pentingnya KPS, kemudian dilakukan perjanjian Letter of Intent (L.O.I) antara Menteri PU dengan Pemda DKI, yang kemudian tertuang dalam Keputusan Menteri PU No 249/KPTS/1995 bertanggal 6 Juli 1995 serta Keputusan Gubernur DKI No 1327/95 tertanggal 31 Oktober 1995.

- Pada tanggal 6 Oktober 1995 dilakukan penunjukan operator swasta untuk pengelolaan penyediaan air bersih di DKI Jakarta yang terbagi menjadi dua wilayah, yakni sebelah barat kali Ciliwung dan sebelah Timurnya.
- Berikutnya dilakukan mekanisme pemanggilan terhadap dua calon operator air minum yang merupakan perusahaan internasional, yaitu Thames Water (yang bermitra dengan PT Kekar Pola Airindo) pada tanggal 30 Juni 1995 serta Lyonnaise des Eaux, sekarang Suez Environment (yang bermitra dengan PT Garuda Dipta Semesta -PT GDS) pada tanggal 21 Agustus 1995. Masing - masing operator tersebut kemudian memberikan respons kepada Menteri PU yang intinya menyanggupi bahwa Feasibility Study akan diselesaikan dalam jangka waktu 6 bulan.
- Pada 6 Oktober 1995 dilakukan penandatanganan MoU, yang antara lain mengandung poin bahwa konsesi pada satu bagian Jakarta tersebut diberikan pada Thames dan perusahaan anak Soeharto, PT Kekar pola Airindo, sedangkan bagian lainnya diberikan kepada Lyonnaise des Eaux dan rekanannya grup Salim (PT.GDS) (ICIJ 2003).
- Menurut regulasi yang berlaku di Indonesia, pada dasarnya perusahaan asing tidak diperbolehkan berinvestasi dan mengoperasikan sistem pelayanan



air bersih di Indonesia. Tindakan yang diambil pemerintah adalah dengan merevisi regulasi yang ada. Menteri Dalam Negeri saat itu Yogie S Memet merespons segera hal ini, dengan mengeluarkan peraturan Menteri yang baru pada tahun 1996 yang mencoret bidang 'penyediaan air minum' dari salah satu sektor yang tidak diperbolehkan dikelola swasta asing.

- Menindaklanjuti perjanjian MoU tersebut, dilakukan dua proses secara simultan. Yang pertama adalah pembentukan tim koordinasi lintas sektor, serta yang kedua dilakukan pembentukan tim negosiasi. Proses negosiasi yang terjadi antara pemerintah dengan Thames Water (yang bermitra dengan PT Kekar Pola Airindo) dan Lyonnaise des Eaux (yang bermitra dengan PT GDS). Salah satu poin dari negosiasi ini ialah dilakukan penjadwalan ulang dari pelaksanaan *feasibility study* (FS) yang mundur selama enam bulan.
- Pada akhirnya FS intern pihak Lyonnaise des Eaux keluar pada 19 Maret 1996 sedangkan, Thames Water pada 31 Mei 1996. Setelah dilakukan proses evaluasi, FS dari kedua mitra swasta internasional tersebut disetujui pada tanggal 4 Juni 1996.
- Namun kemudian negosiasi antara pihak operator dengan tim negosiasi kembali berjalan berlarut-larut selama lebih dari satu tahun, melibatkan tiga menteri yang berbeda ditambah juga Pemerintah DKI Jakarta. Lamanya proses negosiasi, yang berlangsung sampai Juni 1997, antara lain karena banyak kalangan birokrat yang pada dasarnya menentang adanya pengalihan hak penyediaan air bersih kepada mitra swasta internasional tersebut.



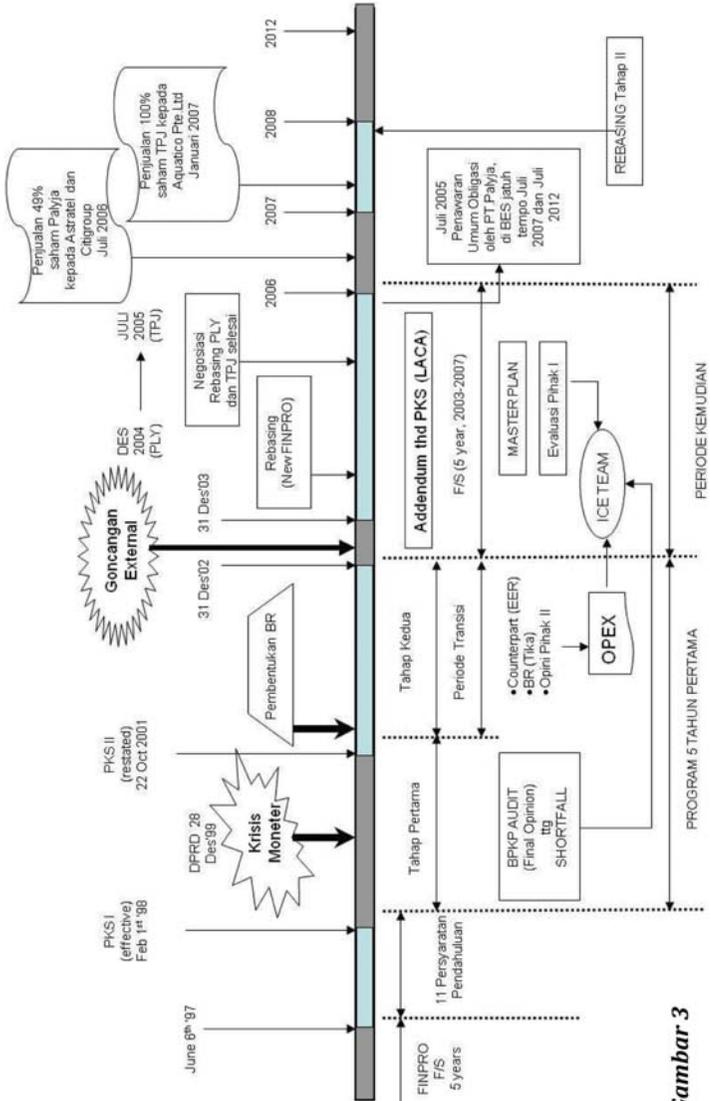
- Isu lain yang mengganjal proses negosiasi berkait dengan permasalahan pengelolaan finansial, Suharto memberi arahan melalui Menteri PU saat itu Radinal Moochtar untuk lebih cenderung pada kemauan operator swasta. Perusahaan swasta menginginkan adanya pengelolaan finansial secara eksklusif. PAM Jaya, di sisi lain, menghendaki adanya akses terhadap informasi pendapatan serta data-data tentang kinerja pelayanan air lainnya. Melalui perundingan yang serius, akhirnya kesepakatan dicapai.
- Mitra swasta mengalah pada permasalahan bahwa mereka meminta dibayar oleh PAM Jaya dalam mata uang dollar AS, dengan alasan mereka mendapatkan kredit pinjaman dalam US\$. Namun Gubernur DKI ketika itu, Surjadi Soedirja menolak permintaan konsorsium swasta dan ketika mereka tetap pada kemauannya, Gubernur berkeras akan mundur dari perjanjian, kedua mitra swasta PAM pun bersedia dibayar dalam rupiah.
- Perjalanan perundingan berjalan sangat alot, dengan proses negosiasi mencapai dua (2) tahun, melibatkan institusi-institusi penting, yaitu Bank Dunia/IBRD, Departemen PU, Bappenas, Departemen Keuangan, dan Pemerintah Propinsi DKI Jakarta.
- Setelah begitu banyak pertemuan dilangsungkan, dan rapat - rapat diadakan hampir secara marathon, melalui dialog dan negosiasi yang "*take and give*", akhirnya kesepakatan bisa tercapai dan Perjanjian Kerja sama (PKS) pun bisa ditandatangani pada tanggal 25 Agustus 1997. Sigit Harjojudanto, putera mantan Presiden Soeharto ikut hadir dalam acara



penandatanganan tersebut. Eksekutif Lyonnaise des Eaux menyatakan bahwa hanya pada kesempatan kali itulah ia melihat langsung Sigit selama proses negosiasi. Hadir juga pada kesempatan itu Anthony Salim, yang oleh banyak pihak dilihat sebagai kroni dekat Presiden Suharto.

- Karena berlakunya *condition precedent* (persyaratan pendahuluan) yang tertuang dalam 11 butir, maka PKS ini baru berlaku efektif per 1 Februari 1998.

Turbolensi pada masa akhir pemerintahan Suharto terjadi sebagai akibat krisis moneter Asia, yang mana tepat terjadi dalam periode tersebut (6 Juni 1997 - 1 Februari 1998). Pada diagram dan *time line* berikut terlihat bagaimana gejolak reformasi banyak mewarnai perjalanan PKS dalam lima tahun pertama :



Gambar 3

- 
- Sebagai implikasinya, Lyonnaise des Eaux mendirikan anak perusahaan dengan mitra lokalnya dari Salim Grup yakni PT Garuda Dipta Semesta dan memberikan 40 persen saham kepada Lyonnaise des Eaux, sedangkan Thames yang bermitra dengan PT Kekar Thames Airindo diberikan 80 persen saham.
 - Dalam perjanjian ini, komitmen terhadap tata kelola perusahaan yang lebih transparan, khususnya dalam hal mengakses laporan keuangan dari mitra swasta, juga menemui hambatan. Pada perjalanan waktu, proses transparansi berjalan agak tersendat. Bahkan, dari kedua mitra swasta, hanya satu yang bersedia memberikan transparansi sebagaimana yang diperlukan untuk melakukan analisis kinerja, sementara mitra yang satu lagi memberikan transparansi dengan tingkatan yang sangat terbatas.
 - Masalah selanjutnya adalah efektifitas perjanjian yang dinilai kurang memadai dalam memicu kinerja yang bagus operator swasta. Salah satu indikatornya adalah lemahnya sanksi apabila operator tidak menunjukkan kinerja yang baik dan atau gagal memenuhi target teknis dan standar pelayanan yang dinyatakan dalam kontrak.
 - PAM Jaya juga menyetujui dilakukan upaya- upaya yang tegas agar pemilik usaha, pabrik - pabrik serta rumah tangga bersedia menutup sumur pompa nya, untuk kemudian beralih membeli air bersih dari operator. Meski, pada saat itu terindikasi lebih dari 70 persen sumber air minum di Jakarta berasal dari air sumur.
 - Bagaimanapun melalui perjanjian ini otoritas PAM Jaya berkurang secara signifikan. Pada kenyataannya, PAM



Jaya tidak memiliki akses terhadap data perkembangan kinerja keuangan perusahaan.

- Dalam kaitannya dengan kenaikan tarif nantinya mesti mendapat persetujuan DPRD, namun kontrak menyebutkan bahwa PAM Jaya diwajibkan untuk membayar *shortfall* yang terjadi karena terlambatnya penetapan kenaikan tarif misalnya karena tertunda akibat alotnya proses perdebatan yang terjadi di DPRD. Pada perkembangannya, pihak PAM Jaya mempunyai hutang kepada mitra swasta dalam jumlah yang cukup besar, sebagai konsekuensi dari *shortfall* tersebut.
- Berkait dengan kinerja dalam kontrak disebutkan bahwa dalam lima tahun pertama operator berkewajiban meningkatkan level jumlah sambungan sampai 757.129, volume air hampir dua kali lipat serta wilayah layanan mesti mencapai 70 persen dari populasi. Pada saat itu untuk konteks di Jakarta diasumsikan satu sambungan (connection) digunakan untuk tujuh orang. Operator juga menjanjikan dalam lima tahun pertama akan dilakukan investasi sebesar 732 miliar rupiah (atau US\$318 juta pada tingkat harga tahun 1997).
- PKS ditandatangani 25 Agustus 1997, dan disepakati efektif awal 1998. Pada saat itu kondisi ekonomi Indonesia mulai “digedor” krisis. Juni 1997 mata uang Thailand, Baht, anjlok. Bulan Juli 1997, krisis moneter Thailand mengimbas ke Indonesia. Pada bulan Februari 1998 operasionalisasi kerjasama PKS PAM-Swasta dimulai. Sementara itu, sejak Januari 1998 Indonesia mulai dihempas habis-habisan oleh krisis. Rupiah sudah menembus Rp 10.000 per dollar AS, dari Rp 2.500 per dollar AS pada bulan Juni 1997. Ekonomi Indonesia di



ujung tanduk. Bulan Mei dollar menembus Rp 15.000 per dollar. Kerusuhan melanda seluruh negeri. Krisis moneter berkembang menjadi krisis ekonomi. Perkembangan terus memburuk, dengan terjadinya kerusuhan sosial skala besar yang melanda Jakarta dan beberapa kota lain. Tekanan maraknya aksi demonstrasi membawa akibat pada jatuhnya Presiden Suharto.

- Pihak operator swasta berhadapan dengan fakta: reformasi yang merubah Indonesia dari sisi politik, sosial, ekonomi, bahkan budaya. Para investor global masuk di tengah Indonesia yang sedang dalam gejolak luar biasa, ketidak pastian, bahkan kengerian. Konsesi air bersih yang didapatkan dengan perjuangan keras, bertemu dengan kenyataan berat pada saat implementasinya. Tantangan yang, kemungkinan besar, di luar perkiraan para Eksekutif Puncaknya.

Krisis 1998

Adalah sebuah kenyataan bahwa proses yang berkaitan pengembangan infrastruktur dasar akan selalu berhadapan dengan perubahan serta resiko-resiko akan ketidakpastian. Dan terkadang perubahan yang mesti dihadapi begitu cepat. Penyediaan infrastruktur dan pelayanan dasar termasuk juga air minum bagaimanapun berkait erat dengan dinamika kondisi ekonomi, sosial dan kelembagaan dalam konteks yang lebih luas. Hal ini tentu saja menambah kompleks bagaimana merespons kebutuhan masyarakat yang lebih luas di tengah perubahan yang seringkali terjadi demikian cepat.

Peristiwa dramatis Mei 1998 yang diwarnai meluasnya kerusuhan sosial jelas mempengaruhi kerja dan manajemen operasional perusahaan mitra swasta penyedia air minum. Begitu banyak



warga masyarakat yang khawatir akan tidak terkendalinya situasi, ketakutanpun merebak dimana - mana. Hal ini juga yang dirasakan warga asing, termasuk diantaranya 30 eksekutif dan anggota keluarga dari dua perusahaan multinasional tersebut yakni TPJ dan PALLYA yang terbang ke luar negeri (Singapura) selama kerusuhan terjadi. Padahal kurang lebih tiga bulan sebelumnya perusahaan tersebut baru saja mengambil alih pengelolaan air bersih di Jakarta, melalui sebuah mekanisme kerja sama dengan mitra lokal serta PAM Jaya.

Salah satu pegawai di instalasi pengolahan air minum, mengatakan bahwa kerusuhan telah menyebabkan terganggunya pasokan bahan - bahan kimia yang amat dibutuhkan dalam proses produksi air, yakni *chlorine* dan aluminium sulfat (ICIJ 2003). Proses pengolahan air bersih yang terganggu jelas beresiko tinggi bagi pelanggan yaitu lebih dari 7.5 juta penduduk kota Jakarta. Tidak adanya pasokan air bersih bagi warga Jakarta jika tidak amat segera ditangani dapat memicu kekacauan yang lebih luas lagi.

Meluasnya krisis ini tentu berdampak pada proses KPS dalam penyediaan air bersih di DKI Jakarta. Daya beli masyarakat jatuh secara dramatis, di saat yang sama beban masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan dasar juga meningkat secara drastis. Kemampuan pelanggan untuk memenuhi tanggung jawab tagihan air bersihnya bagaimanapun ikut terpengaruh. Dalam sisi pasokan penyediaan air minum tentu berimplikasi pada menurunnya pendapatan dari operator swasta, di sisi lain akibat nilai tukar rupiah yang anjlok, biaya - biaya operasional, terutama berkaitan dengan material dan teknologi yang harus diimpor, melambung sangat tinggi. Akibatnya tentu saja *shortfall* menjadi tak terelakkan lagi.



Pasca peristiwa Mei 1998, dan lengsernya Suharto, situasi telah demikian berbeda. Arus perubahan tidak lagi membawa keuntungan bagi kroni dan jaringan bisnis mantan Presiden Suharto. Setelah terjadinya kerusuhan sosial dan reformasi, Eksekutif Suez dan Thames mendapati kenyataan bahwa kontrak kerja sama yang baru saja mereka tanda tangani ternyata telah kehilangan hampir seluruh dukungan politisnya. Rekanan mereka yang sebelumnya diharapkan banyak membantu kelancaran dalam mengatasi kendala birokrasi tiba-tiba menjadi beban yang menghambat proses pemberlakuan perjanjian kerja sama (PKS) ini. Pemerintah Provinsi DKI melalui kebijakannya ternyata tidak lagi mendukung posisi konsorsium swasta tersebut. Kondisi ini memaksa mereka merumuskan strategi baru untuk merespon kondisi yang telah berubah ini. Eksekutif perusahaan operator air minum pun menyadari bahwa renegotiasi kontrak kerja sama tidak bisa lagi dielakkan. Renegosiasi ini pun tidak berjalan mulus seperti yang diharapkan.

Reformasi juga membawa makin menguatnya tekanan publik, isu-isu yang pada masa sebelumnya tidak pernah dibahas, karena tidak selaras dengan kepentingan operator swasta air minum, seperti kebutuhan penyediaan air minum bagi masyarakat miskin serta perbaikan manajemen finansial menjadi topik kunci yang mesti didiskusikan penyelesaiannya.

Salah satu yang dilakukan konsorsium swasta untuk mengatasi resiko-resiko yang bisa muncul adalah memutuskan untuk membeli bagian saham yang dimiliki oleh Salim Group dan Sigit Harjojudanto. Dengan begitu mereka tidak lagi memiliki keterkaitan dengan jejaring bisnis keluarga Suharto yang saat itu mendapat tentangan luas dari publik. Pada saat yang sama, Gubernur menyarankan kepada kedua mitra swasta, agar konsesi yang telah disepakati dikembalikan kembali, untuk direnegosiasi.



Sebuah penyelesaian yang dapat dianggap sebagai “jalan tengah” diambil. Perusahaan swasta pemegang konsesi “mendorong ke luar” pemegang saham yang dianggap oleh publik sebagai mewakili “kekuasaan Orde Baru”. Pengusaha Sigit Hardjojudanto keluar dari Kekarpolo Airindo, dan Salim keluar dari Garuda Dipta Semesta¹.

Perubahan yang terjadi dramatis sebagai implikasi kompleks dari terjadinya krisis ekonomi ternyata memiliki konsekuensi dari aspek legal yaitu berbelit - belitnya proses litigasi. Konflik dengan mitra perusahaan swasta pun tidak bisa dihindari lagi. Menyikapi hal ini pemerintah berpendapat bahwa konflik dengan mitra investor asing hanya akan merugikan citra Indonesia yang sedang giat -giatnya menarik investasi asing. Kelanjutan proses ini akhirnya membawa Thames and Suez untuk setuju diadakan renegotiasi kontrak. Pada kenyataannya proses renegotiasi ini berlajalan sangat alot sampai tiga tahun. Faktor-faktor yang turut menambah kompleks proses renegotiasi diantaranya (Lanti 2004) :

1. Dampak dari krisis moneter di Asia, sehingga nilai rupiah terhadap Dollar Amerika terpuruk jatuh dari Rp 2200 menjadi Rp 12.000 dan akhirnya menjadi sekitar Rp 8500 per 1US\$. Hal ini jelas mempengaruhi proses negosiasi terutama dalam hal besaran investasi, gambaran margin profit bagi operator dan resiko - resiko finansial lainnya.
2. Menimbang tingkat daya beli (*affordability level*) masyarakat yang merosot jatuh, pemerintah sempat berupaya mendorong diberlakukannya kebijakan agar PAM Jaya tidak menaikan tarif pada tiga tahun pertama pelaksanaan KPS ini. Di sisi lain inflasi membumbung begitu tinggi mencapai 120%. Namun

¹melaporkan bahwa menurut surat yang dikirim pada Presiden pada saat itu BJ Habibie, PT Kekarpolo Airindo dihargai US\$ 3,5 juta - per Oktober 1998, dari sini bagian Saham Sigit bernilai US\$700.000 sedangkan anak perusahaan Suez/Salim, PT Garuda Dipta Semesta dihargai US\$ 5,3 juta (per Juni 1998), dari sini grup Salim dilaporkan memperoleh bagian saham senilai sekitar US\$3,2 juta².



pada kenyataanya dalam merespons inflasi yang begitu tinggi ini diberlakukan kenaikan tarif sebanyak tiga kali, yakni pada April 2001 sebesar 35%, April 2003 sebesar 40% dan Januari 2004 sebesar 30%.

3. Mengenai hutang PAM Jaya dan defisit operator yang berkaitan dengan penentuan ulang dasar imbalan air.
4. Ketidak jelasan status karyawan PAM Jaya setelah pengalihan kepemilikan ke operator swasta. Lebih dari 90% karyawan PAM Jaya dialihkan kepada operator swasta. Proses ini ternyata mengalami banyak kendala, dan bagaimanapun mempengaruhi kinerja operator swasta tersebut Kondisi ini diperburuk dengan mogoknya karyawan yang berstatus karyawan PAM Jaya. Pelayanan air PAM di Jakarta seakan berhadapan dengan ujung buntu.

Renegosiasi ini pun berlangsung berlarut - larut. Namun kecenderungan yang terjadi mitra swasta asing kembali diuntungkan oleh klausul - klausul yang sudah ada sebelumnya di perjanjian lama.

Akhirnya dicapai kesepakatan pada 22 Oktober 2001 yang disebut dengan Re-stated Cooperation Agreement (RCA). Butir - butir yang terkandung dalam RCA ini bisa dilihat pada tabel berikut ini :



Tabel 1

Tabel
Perubahan pasal-pasal pada PKS lama dengan PKS baru

No.	HAL	PKS LAMA (6 JUNI'97)	PKS BARU (RCA) (22 OKT. 2001)
1.	PKS efektif	11 Persyaratan Pendahuluan sblm berlaku efektif Dimulai efektif 1 Feb, 98	<i>Tdk ada Persyaratan Pendahuluan Segera efektif (22 OKT, 2001)</i>
2.	Penyelesaian Perselisihan	Penyelesaian secara musyawarah Melalui mediasi expert. Arbitrase → melalui UNCITRAL Singapura	Penyelesaian secara musyawarah <i>Melalui mediasi Badan Regulator Melalui mediasi pakar yg ditunjuk. Arbitrase</i> <ul style="list-style-type: none">• <i>Bersifat lokal, di Jakarta</i>• <i>Di luar itu, UNCITRAL Singapura</i>
3.	Status Karyawan	2.803 “Karyawan yg diperbantukan” Status ganda → Kondisi kurang stabil	Dialihkan menjadi status tunggag melalui mekanisme tiga opsi.
4.	Kontrak air baku dan air curah	Kontrak melalui PAM JAYA	Kontrak langsung dengan Mitra Swasta
5.	Target Teknis dan Standar Pelayanan	Berdasarkan Studi Kelayakan 1996	Di revisi karena krisis moneter 1998 - 2000

6.	Sanksi dan Penalti	Obyek yang dikenai sanksi/penalti terbatas pada Volume Air Terjual dan Kualitas Air	Obyek ditambah: Angka Kebocoran Air, Cakupan Pelayanan, Ketepatan Penyampaian Laporan.
7.	Pemompaan Air Tanah	Kehilangan pendapatan akibat kegagalan menutup sumur-dalam dikompensasi oleh PAM JAYA Akibatnya Target Teknis dapat berubah Retribusi pajak air tanah dibagi untuk Mitra Swasta	Dalam hal gagal menutup sumur dalam: kehilangan pendapatan tidak dikompensasi, PAM JAYA hanya sebagai fasilitator Tdk mempengaruhi target teknis Pihak Kedua tidak berhak menerima pajak air tanah
8.	Finpro & Imbalan Air	Karena krisis moneter, Finpro 1997 tdk bisa diterapkan dan tdk memenuhi kelayakan Imbalan Air > Tarif (defisit besar) Untuk kompensasi defisit, Pihak Kedua dapat menjual kelebihan aset, apabila disetujui PAM JAYA	Kenaikan tarif 35%, FINPRO Baru disepakati (sebagai Lampiran PKS Baru) Imbalan Baru (bersifat indikatif) diturunkan l.k. 20%. Defisit yang lalu, diaudit oleh BPKP . Imbalan Air yang Dievaluasi, ditetapkan setelah Periode Transisi (Januari 2003), sebagai titik awal untuk sisa waktu kontrak kerja sama
9.	Badan Regulator	Badan Pengawas = Badan Regulator Kurang efektif/produktif	Badan Regulator Independen disepakati ≠ Badan Pengawas
10.	Manajemen Aset	Pada akhir periode kerja sama, sisa nilai buku aset dikompensasi oleh PAM JAYA Pada akhir kerja sama, tdk ada jaminan dari Pihak Kedua tentang kondisi aset Pihak Pertama	Program investasi dijadwalkan → tidak ada sisa nilai buku pada akhir kerja sama Jaminan → “performance bond” atas aset yang dikembalikan pada akhir konsesi
11.	Mekanisme Escrow Account	Mekanisme pengambilan dana dari E/A hanya berdasarkan instruksi sepihak Pihak Kedua	Mekanisme pengambilan dana atas persetujuan kedua pihak



Dalam kontrak yang baru ini, perusahaan swasta tersebut setuju agar PAM Jaya diberikan hak untuk ikut mengontrol rekening bank yang nantinya akan digunakan. Juga disepakati bahwa sebelum rekening bank tersebut digunakan untuk membayar biaya - biaya operasional yang ada, rekening tersebut juga digunakan untuk menalangi hutang - hutang yang dimiliki pihak PAM Jaya.

Dari proses kesepakatan ini kemudian Thames dan Suez mendirikan dua perusahaan baru: PT Thames PAM Jaya (TPJ) dan PT PAM Lyonnaise Jaya (PALYJA). Pada saat itu 95% saham mereka dimiliki oleh perusahaan induk mereka di Reading, United Kingdom dan Paris, Perancis. Thames memberikan sisa 5 persennya kepada PT Terra Metta Phora sedangkan Suez memberikannya kepada PT Bangun Cipta Sarana. Kedua perusahaan dalam negeri tersebut sebelumnya merupakan mitra kerja (sub-kontraktor) dari kedua mitra swasta PAM tersebut.

Salah satu butir perjanjian dalam *Re-States Cooperation Agreement* (RCA), PAM Jaya dengan mitra swastanya memasukkan klausul pembentukan "Badan Independen" pada pasal 51 RCA yang disebut Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI (BRPAMDKI). Organisasi BR secara resmi terbentuk pada tanggal 1 November 2001 melalui Keputusan Gubernur DKI no 95 tahun 2001, yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Gubernur (PERGUB) no 54/2005 tertanggal 27 April 2005.

Sebuah auditor yang berbasis di Jakarta menyatakan bahwa permasalahan kurangnya sumberdaya finansial yang dihadapi konsorsium swasta tersebut sebenarnya lebih disebabkan oleh faktor internal mereka sendiri, karena biaya operasional yang memang terlalu tinggi dan kurang efisien. Kenyataannya bahwa perusahaan memilih untuk menyewa kantor di dua tempat berbeda di kawasan bisnis elit di Jakarta, ketimbang menempati bangunan PAM Jaya yang telah ada sebelumnya. Selain itu gaji



untuk para eksekutif konsorsium tersebut juga dinilai tinggi.

Pasca RCA

Periode pasca penandatanganan PKS baru atau *Re-States Cooperation Agreement* (RCA) adalah periode transisi, dan juga merupakan tahun - tahun akhir dari program 5 tahun pertama yang sedianya berakhir pada Desember 2002. Sasaran dari periode transisi ini diantaranya :

- menetapkan biaya yang *nyata dan wajar*
- mengembangkan sikap saling percaya
- memantapkan pemahaman peran & fungsi masing masing Pihak

Dalam kaitannya dengan kinerja pelayanan, pada tahun 2001 Suez mengklaim bahwa mereka telah berhasil meningkatkan tingkat jumlah sambungan sebesar 50% menjadi hampir 300.000 sambungan dari posisi sebelumnya pada tahun 1997 sebesar 200.000. Sedangkan Thames menyatakan bahwa mereka telah mampu meningkatkan jumlah sambungan dari 268.000 pada tahun 1998 menjadi kira - kira 320.000 pada tahun 2001. Kinerja kedua perusahaan ini jika dijumlahkan menjadi 620.000 jumlah sambungan, bagaimanapun masih jauh dari target sebesar 711.000 sambungan. Kondisi ini dapat dimengerti, karena krisis selama 1998-1999. Kondisi politik dan ekonomi mulai membaik tahun 2000, sehingga masa kerja sesungguhnya hanya sekitar 1 tahun.

Berkait dengan kegagalan pencapaian target dalam jumlah sambungan baru, eksekutif Thames dan Suez berdalih bahwa dampak krisis telah banyak menyulitkan mereka dalam



pencapaian target ini, karena devaluasi yang terjadi telah membuat harga peralatan yang dibutuhkan melambung tinggi, karena masih harus diimpor. Eksekutif Suez juga menyalahkan sikap para pekerja eks -PAM Jaya yang enggan bekerja sama dengan pimpinan baru mereka karena diperlakukan tidak adil serta kekhawatiran mereka diberhentikan dari pekerjaannya. Thames juga menyalahkan tidak adanya dukungan pemerintah dalam hal kenaikan tarif, yang mana amat dibutuhkan dalam perbaikan kondisi finansial perusahaan.

Dalam perspektif masyarakat miskin perkotaan di Jakarta, pada dasarnya sambungan baru bagaimanapun tidak selalu berarti mereka bisa secara kontinyu mendapatkan air. Bagi kebanyakan masyarakat miskin ini hanya berarti pemasangan meteran baru, mereka tetap saja membeli air dari penyedia air bakulan. Kondisinya lebih dari 70 persen penduduk memiliki suplai air yang tidak memadai. Keterjangkauan menjadi permasalahan kunci dalam hal ini dan kenaikan tarif sudah terjadi beberapa kali sejak tahun 1998. Tingkat kenaikan yang terjadi tidak sama antara satu kelompok pelanggan dengan kelompok pelanggan lainnya (berpenghasilan rendah, menengah dan mewah).

Kondisi ini serba dilematis, karena pada kenyataannya, kedua mitra swasta yang mengelola konsesi PAM juga melayani jumlah pelanggan kategori miskin (K-1 dan K-2) dalam jumlah yang besar, sekitar 25% dari total pelanggan.

Kedua mitra operator swasta tersebut dinilai tidak berhasil mencapai target investasi seperti yang dinyatakan dalam kontrak, yang mana dalam tahun 2001 kedua perusahaan tersebut mesti berinvestasi sebesar 732 miliar rupiah. Pada kenyataannya pihak konsorsium swasta telah berinvestasi sebesar 850 miliar rupiah yang hanya senilai²

² Disini masalah perbedaan nilai kurs seringkali menjadi perdebatan. Pada saat awal (1997), nilai investasi yang ditanamkan adalah US\$ 318 juta. Pada saat implementasi, dengan nilai tukar rupiah yang terdepresiasi terhadap dollar, maka nilai investasi menjadi sekitar US\$100 juta. Masalahnya, pada saat itu tidak diperkirakan akan ada krisis yang sedemikian berat, sehingga tidak diperkirakan ada koreksi seandainya ada perubahan nilai kurs. Jadi, dalam jumlah rupiah, sebenarnya investasi sudah melebihi dari target, tetapi dalam dollar AS masih di bawah. Banyak pihak menilai perdebatan ini tidak cukup relevan, karena terjadi dalam "ruang waktu, dan perubahan lingkungan" yang "anomali".



Pelayanan publik, seperti utilitas air minum, menyangkut hajat hidup orang banyak sehingga penyelenggaraannya menjadi urusan dan tanggung jawab pemerintah. Karena menyangkut kepentingan publik dan memiliki fungsi sosial dan ekonomi, maka penetapan tarif pelayanan tidak dapat bersifat monopolistik. Oleh karena itu, penetapan tarif harus mencerminkan pula kemampuan daya beli masyarakat, terutama masyarakat berpenghasilan rendah. Di lain pihak, biaya operasi dan pemeliharaan harus dapat dipenuhi dari hasil penjualan air, termasuk biaya investasi pengembangannya. Menimbang kedua sisi yang berlawanan ini menjadi tantangan bagi penyelenggaraan suatu utilitas air minum.

Antara 1998-2001, karena kondisi krisis, maka Pemda DKI Jakarta tidak memberikan kenaikan tarif PAM. Sementara itu, imbalan air (*water charge*), yang disesuaikan setiap semester sesuai dengan kenaikan inflasi terus meningkat. Dengan demikian, terjadi *shortfall* atau hutang dari PAM Jaya kepada mitra swastanya. Beban hutang PAM kepada swasta total diperkirakan mencapai Rp 800 milyar. Dengan negosiasi yang baik, swasta bersedia dicicil tanpa beban bunga dari PAM Jaya. Pembayaran tersebut diatur dengan mekanisme *Penyesuaian Tarif Otomatis*, atau PTO, yang ditetapkan oleh Gubernur pada tahun 2004, dengan klausul bahwa tarif air PAM Jaya dinaikkan setiap 6 bulan (semester), hingga tahun 2007. PTO yang berlangsung selama 3 tahun diharapkan dapat menutup pinjaman kepada mitra swasta, sehingga mitra swasta menjadi sehat neraca usahanya.

Di tengah terjadinya krisis ekonomi ini, pada bulan Desember 1999, DPRD DKI Jakarta meminta BPKP untuk mengaudit secara lebih akurat bagaimana status *shortfall* yang dialami oleh operator penyedia air bersih. Hasil audit BPKP ini kemudian menjadi masukan utama bagi proses yang



terjadi di ICE (Independent Combined Expert) Team di dalam rangka proses rebasing periode ke satu.

Di luar hutang tersebut, PAM Jaya juga mempunyai hutang sekitar Rp 1,6 triliun kepada Pemerintah Pusat. Hutang tersebut berasal dari pembangunan beberapa Instalasi Penjernihan Air, perbaikan dan peningkatan jaringan pipa air minum dan investasi lainnya selama kurun waktu 1980 sampai dengan 1995, yang merupakan *two-step-loan* dari Bank Dunia dan OECF Jepang, kepada PAM Jaya, sebagai lembaga di bawah kepemilikan dan pengelolaan Pemda DKI Jakarta. Hutang awalnya sekitar Rp 762 milyar. Namun, karena gagal membayar, maka pinjaman tersebut menjadi besar, dari bunga yang berbunga. Pada saat awal, terdapat 21 pinjaman, di mana tahun 2006 telah dilunasi 9 buah.

Antara 2004-2007, Keputusan Gubernur tentang PTO memberikan angin segar bagi swasta untuk mendapatkan injeksi kapital yang berasal dari selisih kenaikan tarif setiap semester, dan sebagian dari pendapatan dapat dikonversi sebagai pembayaran pinjaman.

Boks 1

Water Tariff dan Water Charge

Dalam PKS ini, mitra swasta diasumsikan memproduksi air untuk didistribusikan kepada publik. *Water charge* atau imbalan air adalah imbalan yang diterima operator per m³ air tertagih dan dibebankan kepada PAM Jaya melalui Escrow Account. *Water charge* ini merupakan hasil perhitungan yang terdiri atas biaya CAPEX (Capital Expenditure), OPEX (Operational Expenditure), IRR (Investment Rate of Return = merupakan besaran pengembalian atas equity operator yang telah diinvest dengan prinsip “constant price” sampai dengan tahun 2022) dan biaya-biaya lainnya; dibagi dengan volume air tertagih. *Water charge* ini disesuaikan setiap semester sesuai dengan indikator inflasi, ditambah dengan FOREX loss (jika ada) dan perbedaan tingkat bunga bank atas pinjaman operator di mana besarnya



ditetapkan antara operator dan PAM Jaya. Sementara itu *Water Tariff* adalah tarif air PAM yang dibebankan kepada masyarakat, yang ditetapkan oleh Gubernur DKI Jakarta setelah mendapatkan usulan dari Badan Regulator PAM DKI Jakarta (BR). Usulan tersebut akan diajukan setelah mendapatkan permintaan dari para pihak dan telah melakukan due diligence atas usulan tersebut.

Dengan tidak adanya kenaikan tarif antara 1998-2001, water charge lebih tinggi dibanding rata-rata water tariff. Selisih ini yang ditanggung oleh PAM Jaya, sebagai pihak yang diasumsikan menjamin KPS. Untuk membantu agar PAM Jaya tidak terbebani hutang, maka dibuat mekanisme *Penyesuaian Tarif Otomatis (PTO)* oleh Gubernur DKI Jakarta setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari DPRD . Kebijakan ini secara politis mendesak independensi BR untuk menolak mengajukan kenaikan tarif jika kinerja pelayanan sesuai PKS tidak tercapai atau di bawah target. Namun, pada prakteknya, dari 6 kali PTO, BR hanya mengajukan 4 kali usulan PTO, dan 2 kali mengajukan usulan tidak melaksanakan PTO. Gubernur menerima pendapat BR, sehingga hanya 4 kali PTO diberikan, karena kinerjanya yang belum memenuhi syarat.

Konsekuensinya, hutang PAM Jaya masih belum terbayar, dan neraca dari mitra swasta terganggu. Keputusan ini diambil, karena kenaikan water charge tidak dikaitkan dengan kinerja, sementara kenaikan tarif dinilai BR harus berdasarkan kinerja pelayanan.

Dengan tekanan ini, pada waktu terakhir, mitra swasta telah berusaha keras memperbaiki kinerjanya. Hanya, sayangnya, program PTO sudah selesai.

Masalah terjadi ketika dalam pemberian PTO I, II, III, tidak terjadi kenaikan kinerja pelayanan, bahkan cenderung terjadi penurunan kinerja, khususnya pada tingkat kebocoran. Hingga tahun 2007, tingkat kebocoran rata-rata dari kedua operator mendekati 50%. Memang, NRW tidak identik dengan kinerja,



namun secara teknis, dalam bisnis air minum/bersih, NRW merupakan indikator teknis dan pelayanan yang kunci.

Para pelaku swasta pengelola PAM di Jakarta sepertinya mendapat momentum kritikal, ketika pada tahun 2006, Menteri Pekerjaan Umum menyampaikan surat kepada Pemerintah DKI Jakarta, yang berisi evaluasi pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dan Swasta (KPS) pelayanan air minum DKI Jakarta, yang antara lain menyebutkan bahwa sejak PTO ke 3 (Semester Pertama 2006), maka tarif rata-rata air PAM DKI Jakarta sudah melebihi Rp 6.000/meter³, yang berarti tertinggi dibanding kota-kota besar lain di Asia Tenggara. Data yang dipergunakan oleh Departemen PU adalah data dari US-AEP tahun 2005 tentang *Regional Assesment Survey and Workshop on Full Cost Recovery for Water Utilites in Southeast Asia*, dengan perbandingan sebagai berikut:

No	Kota	Tarif Rata-Rata
1	Singapura	US \$ 0,55/meter ³
2	Filipina (Manila)	US \$ 0,35/meter ³
3	Malaysia (Kuala Lumpur)	US \$ 0,22/meter ³
4	Thailand (Bangkok)	US \$ 0,29/meter ³
5	Indonesia (Jakarta)	US \$ 0,7/meter ³

Tabel 2

Pelayanan PAM Jaya menjadi sorotan publik nasional dan internasional. Sejumlah ilmuwan dari berbagai negara, termasuk untuk kepentingan riset universitas, melakukan kajian tentang KPS Jakarta. Sejumlah lembaga non-pemerintah dan lembaga pendidikan mengajukan serangkaian kajian, diskusi, dan kritisi tentang KPS tersebut.

³ kondisi air dapat langsung dikonsumsi atau *potable water* di tingkat konsumen



Ada sisi akurat, dan ada sisi yang belum akurat. Untuk hal-hal yang belum akurat, pada bagian-bagian berikut akan dipaparkan hal-hal yang akan memperjelas KPS PAM di Jakarta yang akan berjalan selama 25 tahun, hingga tahun 2022 yang akan datang.



4

BADAN REGULATOR PELAYANAN AIR MINUM DKI JAKARTA

Salah satu institusi penting dalam KPS pelayanan publik yang bersifat dasar, seperti air minum, adalah adanya lembaga imparisial dan independen yang mempunyai misi atau tugas memastikan bahwa proses KPS berjalan dengan memberikan keuntungan yang optimal secara seimbang dan proporsional, di antara para pihak yaitu:

- Pelaku bisnis swasta, sebagai penerima konsesi.
- Masyarakat konsumen, sebagai pihak yang menerima produk barang/jasa yang diKPSkan dari Pemerintah ke swasta.
- BUMN/D sebagai pihak yang sebelumnya menjadi pengelola.
- Pemerintah (dan/atau Pemerintah Daerah) sebagai pihak yang berkepentingan atas dibuatnya kebijakan pengalihan pengelolaan kepada swasta, berkenaan dengan jaminan bahwa KPS akan memberikan peningkatan kebaikan pelayanan kepada masyarakat konsumen.

- 
- masyarakat umum, sebagai pihak di mana seluruh pelaku berada.

Pada kasus KPS PAM Jakarta, dibentuk lembaga dimaksud dengan nama *Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta*.

Landasan Hukum

Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa salah satu mandat dari perjanjian *Re-States Cooperation Agreement* (RCA) adalah keharusan dibentuknya sebuah badan regulator baru. PAM Jaya dengan mitra swastanya memasukkan klausul pembentukan “Badan Independen’ pada pasal 51. Organisasi Badan Regulator Air Minum DKI Jakarta secara resmi terbentuk pada tahun 2001, melalui Keputusan Gubernur no 95/2001, yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Gubernur (PERGUB) no 54/2005 tertanggal 27 April 2005. Perumusan format awal dan desain organisasi dari Badan Regulator ini banyak memperoleh masukan dari IBRD. Juga pada tahun 1999 memperoleh masukan dari organisasi serupa yang berbasis di Perth Australia, NERA (Lanti 2006).

Alasan yang mengemuka tentang perlunya kebijakan Gubernur untuk membentuk sebuah badan baru yang independen dan tidak memanfaatkan badan - badan pemerintah yang sudah ada sebelumnya, misalnya PAM Jaya, adalah sulitnya merubah badan pemerintah yang sudah ada, menjadi sebuah badan regulator. Jika hal itu dilakukan yang jelas akan muncul konflik kepentingan. PAM Jaya sebagai salah satu pihak kemitraan, tidak boleh di saat yang sama menjalankan fungsi regulasi. Di samping itu pembentukan badan regulator baru yang independen lazim ditemui dalam praktek KPS di berbagai negara.

Dalam kaitannya dengan pengembangan lebih lanjut terkait



dengan kerangka hukum, telah dikeluarkan Peraturan Gubernur Propinsi DKI Jakarta No. 54/2005 tentang Badan Regulator Pelayanan Air Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta, untuk selanjutnya disebut sebagai BR, menyebutkan bahwa :

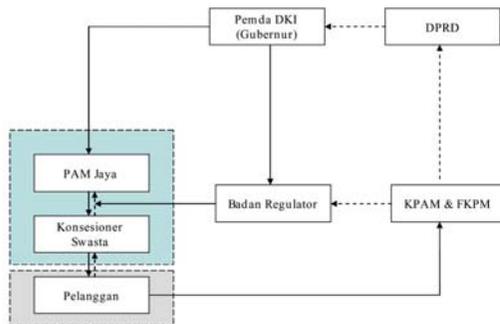
BR adalah suatu Badan Independen dan profesional yang mempunyai sasaran, fungsi dan kewenangan sebagai regulator, fasilitator, mediator dan arbiter, serta fungsi dan kewenangan lainnya sebagaimana diatur dalam ketentuan ini dan dalam Perjanjian Kerja Sama berikut perubahannya serta Perjanjian-perjanjian Pendukungnya.

Pasal 3 dan 4 Pergub No. 54/2005 menyebutkan bahwa kedudukan BR adalah sebagai badan independen⁴ dan profesional yang terlepas dari pengaruh serta kekuasaan pihak lain termasuk Pihak Pertama dan Pihak Kedua dalam Perjanjian Kerja Sama. BR, dalam kedudukan tersebut, dapat memberikan keputusan-keputusan yang bersifat regulasi, mediasi, dan arbiter terhadap permasalahan yang menyangkut pengelolaan dan pelayanan air minum Provinsi DKI Jakarta dengan di dasari transparansi. Keputusan BR mengenai permasalahan yang melibatkan pihak atau badan/instansi lainnya, dapat diajukan dan atau diteruskan kepada Para Pihak dan badan/instansi lainnya yang berwenang dengan mengacu pada ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keputusan BR bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan oleh Para Pihak, namun tetap tunduk kepada mekanisme penyelesaian perselisihan sebagaimana Pasal 45. Selanjutnya, BR berfungsi untuk menjaga keseimbangan kepentingan antara masyarakat, Para Pihak yang bekerja sama, dan badan/instansi lainnya dalam rangka penyelenggaraan pelayanan air minum di Provinsi DKI Jakarta.

⁴ Istilah “independen” ini ada juga yang “mempertanyakan” karena, secara struktural PAM dan BR bertanggungjawab kepada Gubernur. Pertanyaan ini kelak akan menjadi tidak relevan, ketika BR dapat menunjukkan kinerjanya yang profesional dan independen terhadap semua pihak, tanpa kecuali.

Pada fase awal ini fungsi utama Badan Regulator ini adalah melakukan mediasi jika terjadi perselisihan antara pihak - pihak kunci. BR sebagai sebuah lembaga independen untuk mengatur tata kelola air minum di Jakarta diharapkan berperan besar agar proses kemitraan KPS Ini didukung oleh pola koordinasi dan integrasi antara stake holder kunci (PAM Jaya, TPJ, Palyja dan Pemprov DKI) yang efektif dan efisien.

Kedudukan dan tugas yang diamanatkan dalam kebijakan Gubernur tersebut dituangkan dan diperkuat melalui Keputusan Ketua BR No. 012/BR/KPTS/BR/XI/2005 tentang Tata Kelola Badan Regulator, yang menyebutkan bahwa BR adalah suatu Badan Independen dan Profesional yang mempunyai sasaran, fungsi, kewenangan selaku fasilitator, mediator, arbiter, dan pengawas, serta fungsi dan kewenangan lainnya sebagaimana diatur pada Perjanjian Kerja sama PAM Jaya dengan Mitra Swastanya, berikut perubahan serta perjanjian-perjanjian pendukungnya, dan Peraturan Gubernur No. 54/2005 tentang Pembentukan Badan Regulator Pelayanan Air Minum, tertanggal 27 April 2005. BR merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Kontrak PKS Pengelolaan Air Minum DKI Jakarta, antara PAM Jaya dengan mitra swasta, yaitu PT PAM Lyonnaise Jaya (Palyja) dan PT Thames PAM Jaya (TPJ).



Gambar 4



Badan Regulator yang independen juga memiliki beberapa manfaat lain, diantaranya adanya kontinuitas kebijakan ditengah terjadinya pergantian Menteri atau Gubernur, diharapkan ada integrasi antara fungsi adjudication, perumusan dan implementasi kebijakan. Selain itu Badan yang independen diharapkan bisa secara mandiri mengembangkan kualifikasi profesional nya dengan dukungan SDM yang berkualitas.

Periode kerja kepengurusan Badan Regulator ini ialah tiga tahun. Pada periode kepengurusan yang pertama (2001-2004), para anggota BR terdiri dari individu yang kompeten yang langsung ditunjuk oleh Gubernur DKI Jakarta. Anggota BR ketika itu terdiri dari Ketua, Sekretaris, Anggota Bidang Teknik, dan Anggota Bidang Keuangan. Ir. Achmad Lanti, M.Eng sebagai ketua; Ir. Suratmo Notodipuro (alm.) sebagai Sekretaris; Drs. Mohammad Jusuf sebagai Anggota Bidang Keuangan, dan Prof.Dr.Ir.Benny Chatib, M.Sc sebagai Anggota bidang Teknik.

Tugas pokok dari BR adalah membangun Tata Kelola Yang Baik berkenaan dengan pengelolaan pelayanan air minum di DKI Jakarta yang diselenggarakan oleh PAM Jaya dan mitra swastanya. Dengan kata lain, BR dibentuk dengan maksud untuk menjaga agar pelaksanaan PKS dapat berjalan dengan memperhatikan hak dan kewajiban serta prinsip-prinsip independensi, berkeadilan, konsisten, transparan, akuntabel, sebagaimana mestinya, serta dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, dan dengan tujuan untuk menjaga terselenggaranya penyediaan dan distribusi air minum yang memenuhi standar kualitas, kuantitas, kontinuitas, ekonomis, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Dalam perjalanannya, fungsi BR mendapat sorotan berkaitan dengan sejauh mana mampu menjaga keseimbangan yang wajar antara kepentingan konsumen dan mitra swasta dan



peran apa yang terbaik untuk menjaga keseimbangan kepentingan kedua belah pihak. Pemilik yang diwakili oleh PAM Jaya berkepentingan dengan harga yang terendah dalam penyelenggaraan pelayanan air bersih, yang berarti pelayanan diperoleh dengan harga yang terjangkau. Sedang, Mitra Swasta berkepentingan dengan tingkat pengembalian Investor Rate of Return (IRR) sebesar 22%, menekan resiko sekecil mungkin, kepuasan pegawai, menjaga reputasi yang baik, kontinuitas pekerjaan, menyelesaikan misi dan menjaga visi. Sebaliknya, berdasarkan Survey Kepuasan Pelanggan (SKP), konsumen atau publik lebih berkepentingan dengan kualitas pelayanan, pasokan yang kontinu, kemudahan tempat pembayaran, perlakuan yang adil dan wajar mengenai pembayaran air, dan bahkan air dapat diminum langsung dari kran.

Sebagai badan yang independen, BR diharapkan memiliki beberapa kelebihan (*championing*) atas instansi pemerintah sebagai regulator, yaitu kebijakan yang kontinu selama ada perubahan pemerintahan, lebih baik menjalankan fungsi ajudikasi, pengambil keputusan dan penegakan, serta memiliki keahlian yang lebih tinggi. Badan Regulator karenanya bertanggung jawab atas bidang-bidang : (i) pengambilan kebijakan, (ii) elaborasi standar dan target yang lebih rinci, (iii) monitoring ketaatan terhadap kesepakatan, (iv) penentuan tarif, (v) mediasi, dan (vi) penegakan sanksi. Namun dalam hal penentuan dan perubahan tarif, pemerintah tetap bertanggungjawab karena peraturan perundang-undangan dan pertimbangan politis. Sementara, tanggungjawab di bidang-bidang lainnya mitra swasta banyak menderita karena berbagai peraturan yang diberlakukan. Karenanya, peran Badan Regulator perlu dibatasi kepada tanggungjawab mengenai regulasi ekonomi, dengan fokus kepada menjaga target teknis dan layanan standar yang lebih sesuai untuk penentuan perubahan tarif. Bidang-bidang



tanggungjawab lainnya lebih bersifat pada koordinasi. Sedang, PKS nampaknya menekankan peran Badan Regulator sebagai mediator dan fokus kepada isu-isu teknis.

Setelah mengakhiri periode kerja pertamanya (satu periodenya tiga tahun), diterbitkan regulasi baru untuk periode kedua (2005-2008) Badan regulator yang dituangkan dalam Peraturan Gubernur No 54 tahun 2005, yang antara lain memberikan peran lebih luas bagi badan Regulator ini.

Selama kurun waktu lima tahun belakangan ini, Badan Regulator telah menjalani proses '*learning by doing*'. Namun demikian, ada beberapa parameter awal yang bisa menjelaskan sejauh mana sistem yang ada sekarang efektif, yaitu (Lanti 2006):

- **Mandat** : apakah Badan regulator memiliki mandat yang jelas untuk melakukan semua fungsi, tugas dan kewajibannya. Dengan kata lain apakah ia memiliki otoritas hukum yang memadai?
- **Akuntabilitas dan Independensi**: apakah BR dinilai cukup akuntabel bagi para stakeholder kuncinya? Dengan kata lain apakah BR telah memiliki sistem yang memadai dalam pengembangan akuntabilitas? Seberapa jauh tingkat kontrol yang dilakukan pemerintah lokal dan parlemen lokal dalam upaya menjaga independensi BR.
- **Transparansi** : seberapa jauh operasi BR transparan, begitupun dalam hal kinerja, apakah BR mampu secara transparan mengkomunikasikannya kepada stakeholder kunci dan masyarakat secara luas. Apakah informasi tentang kinerja serta biaya - biaya operasi



yang ada tersebut benar dan dapat mudah diakses tanpa prosedur yang berbelit?

- **Kepakaran dan Kredibilitas** : apakah Badan Regulator dalam bertindak dan mengimplementasi kebijakan telah berbasis pada kapakaran dan kualifikasi memadai dalam upaya membangun kredibilitas? Hal ini penting untuk menarik investasi lebih jauh lagi serta memberi perlindungan dan advokasi optimal kepada para pelanggan air minum dan masyarakat luas.
- **Efisiensi dan Prinsip Keadilan** : apakah sistem yang ada cukup efisien dalam pencapaian tujuan - tujuannya. Apakah Badan Regulator telah menunjukkan reputasi yang baik dalam komitmen pada prinsip keadilan terutama pada pemegang konsesi dan konsumen? Apakah proses pengambilan keputusannya telah mengakomodasi *stakeholder* kunci, termasuk juga kepentingan publik secara lebih luas.

Mandat Legislatif

Kriteria ini amatlah penting dalam rangka memberikan legitimasi bahwa badan ini berkerja dengan dukungan penuh negara, serta memberikan penguatan pada perannya untuk memberikan advokasi kepada masyarakat luas. Posisi dari Badan Regulator perlu ditopang oleh sistem legal dan administrasi yang kuat, sehingga mampu menghadapi berbagai macam tantangan dan mengatasi kendala - kendala yang ada. Idealnya otoritas Badan Regulator berasal dari badan dan institusi negara yang paling dekat dengan kepentingan publik, dalam hal ini parlemen yang terpilih secara demokratis (DPRD yang terpilih secara demokratis atau bahkan DPR Pusat) (Lanti 2006).



Dasar hukum pendirian Badan Regulator saat ini yakni Peraturan Gubernur tahun 54/2005 bagaimanapun merupakan payung hukum sementara sampai nantinya posisi badan ini bisa diperkuat oleh sebuah PERDA. Bukan lebih dari itu diskusi yang berkembang cenderung pada kebutuhan payung aturan hukum tingkat nasional yang dapat memberikan legitimasi dan arahan bagi pembentukan badan - badan regulator semacam ini pada suatu saat nanti di seluruh Indonesia. Bagaimanapun dengan terbitnya Undang - Undang tentang Sumberdaya Air (No 7/2004) serta Peraturan Pemerintah No 16/2005, undang - undang tentang Badan Regulator dimaksud belum juga ada realisasinya.

Akuntabilitas dan Independensi

Mekanisme *check and balance* adalah penting agar para pihak tidak semata berorientasi pada kepentingan - kepentingan ekonomi mereka semata. Lebih jauh dari itu mekanisme yang lebih efektif perlu dilakukan untuk menghindari adanya keuntungan eksekutif (*excessive profit*) dari para pihak. Akuntabilitas badan Regulator adalah unsur yang penting dalam hal ini, yang mesti dilakukan secara seimbang dengan prinsip independensi. Badan Regulator juga pada prinsipnya mesti diawasi, namun tidak dengan metode *top down* garis komando yang ketat oleh pemerintah daerah dan pusat, namun lebih pada pengawasan model partisipatif yang menitik beratkan peran masyarakat yang lebih luas dan berpengetahuan.

Independensi Badan Regulator juga bermanfaat dalam mengurangi beban tekanan terhadap Pemerintah Daerah serta DPRD ketika mesti mengambil keputusan yang tidak populer, seperti misalnya kebijakan kenaikan tarif.



Beberapa peran kunci yang bisa dijalankan oleh Badan Regulator berkait dengan prinsip akuntabilitas dan independensi antara lain :

- a. Fungsi supervisi dan pengawasan, yang untuk berjalan baik membutuhkan penjabaran fungsi dan tanggung jawab yang jelas dalam peraturan perundang - undangannya. Pada saat ini masih banyak fungsi dan tanggung jawab yang tumpang tindih dengan PAM Jaya.
- b. Kebutuhan mendesak sebuah SOP (*standard operation procedure*) yang tentu saja tertulis bagi Badan Regulator sehingga sistem yang ada bisa lebih efektif dan memberikan kepastian pada para stakeholder kunci yang lain. Saat ini pendekatan bagi prosedur yang jelas dan tertulis ini belum ada, kecuali untuk mekanisme penentuan penyesuaian tarif.
- c. Penentuan anggota Badan Regulator yang ditunjuk oleh Gubernur melalui proses seleksi yang selektif, terbuka serta terpublikasi luas kepada masyarakat luas.
- d. Mekanisme pelaporan tahunan kepada eksekutif dan *legislative* serta dilakukannya audit publik yang independen berkenaan dengan aspek finansial serta kinerja operasional akan secara signifikan memperkuat komitmen pada akuntabilitas.
- e. Perlu ada batasan yang jelas tentang area - area mana Badan Regulator semestinya membuat keputusan serta area mana Badan Regulator hanya memberi masukan berupa proposal kepada eksekutif (pemerintah daerah) serta DPRD. Hal ini penting karena selama ini sering terjadi perdebatan berlarut - larut dengan operator



tentang keputusan - keputusan yang akan diambil, yang sebenarnya merupakan wewenang Badan Regulator. Terlebih lagi pada saat ini tidak ada *follow up* yang berarti tentang prosedur - prosedur pengambilan keputusan seperti tertuang dalam kontrak.

- f. PKS menyatakan bahwa proses diskusi dan pertemuan publik yang merupakan terjemahan dari pendekatan partisipatif mesti dilakukan oleh Badan Regulator. Di bawah payung Badan Regulator dibentuk pula FKPM, yang merupakan forum komunikasi pelanggan di tingkat provinsi serta KPAM yang merupakan representasi pelanggan dari Lima wilayah Jakarta. Forum - forum ini cukup memadai dalam menampung keluhan-keluhan dari pelanggan, meski upaya masukan yang diperoleh melalui cara yang tidak terlalu sistematis. Bagaimanapun upaya merespon masalah dan komplain tersebut mesti segera dikongkritkan.

Transparansi

Bekerja melayani kepentingan publik membutuhkan itikad politik (*political will*) yang kuat agar secara terbuka dapat berkomunikasi dengan publik. Fakta bahwa Badan Regulator dan para pihak bekerja untuk publik, maka publik perlu mengetahui apa yang terjadi. Penting untuk dipastikan bahwa masyarakat luas memiliki akses terhadap informasi tentang hal - hal apa yang telah dilakukan, apa pencapaian - pencapaian spesifik dan terukurnya, dan bagaimana alokasi sumberdaya dilakukan, apakah cukup efektif dan tepat sasaran. Oleh karenanya transparansi adalah unsur yang penting untuk mendukung legitimasi Badan Regulator dan sumber otoritas dalam mewakili kepentingan publik.



Penggunaan teknologi IT berbasis internet sangat bermanfaat dalam hal ini agar artikulasi informasi antar stakeholder terkait bisa lebih lancar. Pemanfaatan IT yang memadai juga mendorong proses integrasi kerja - kerja organisasi bisa berlangsung tanpa hirarki yang menghambat serta proses koordinasi bisa berjalan tanpa terhalangi oleh kendala struktur yang birokratis.

Kualifikasi Pakar dan Kredibilitas

Sumber daya manusia adalah komponen vital bagi penguatan institusi dan pengembangan kapasitas suatu organisasi. Dukungan tenaga ahli dengan kualifikasi memadai berdampak positif langsung pada peningkatan kinerja organisasi. Menyadari hal ini Badan Regulator perlu memberikan penekanan pada hal ini diantaranya dengan melakukan pengembangan skill dan pengetahuan bagi SDM nya secara efektif. Proses rekrutmen dan penilaian terukur (*measured assessment*) perlu dilakukan dengan metodologi yang baik agar hasilnya optimal.

Ada kalanya keputusan penting mesti diambil pada saat informasi pendukung yang tersedia begitu terbatas, serta dalam kondisi lingkungan yang berubah begitu cepat. Dalam kondisi ini kualifikasi keahlian amatlah penting. Adanya dukungan dari pakar ini akan mendorong otoritas dan kredibilitas organisasi, serta dalam banyak hal bisa menguatkan keputusan yang diambil tanpa harus melalui proses yang berbelarut-larut.

Tantangannya adalah bagaimana Badan Regulator bisa merekrut tenaga ahli dengan kualifikasi yang sesuai dan memadai. Salah satu strategi yang ditempuh adalah dengan *screening* potensi - potensi SDM yang sebelumnya telah



banyak berproses di Institusi teknis seperti misalnya Dep. PU, PDAM dan lain-lain. Namun pada kenyataannya tidak semua yang lama bekerja di PDAM memiliki skill dan pengetahuan yang memadai. Yang diperlukan adalah sebuah keseimbangan antara merekrut SDM berkualitas dari instansi terkait atau tenaga konsultan eksternal yang bisa memberikan perspektif baru serta pendekatan pemecahan masalah yang lebih inovatif.

Efisiensi dalam Pencapaian Tujuan dan Prinsip Keadilan

Konsep efisiensi berarti *'do the things right'*. Hal ini berarti ketika sebuah cara atau pendekatan dalam pemecahan masalah telah diputuskan, efisiensi berarti menggunakan alat dan metode yang benar dalam melakukan pendekatan tersebut. Kerja - kerja operasional perusahaan yang efisien tentunya akan meningkatkan kredibilitas Badan Regulator.

Efisiensi juga perlu dilakukan agar kerja - kerja organisasi dapat selaras dengan peraturan dan perundang - undangan yang berlaku, sepanjang memang undang - undang tersebut sejalan dengan kebutuhan peningkatan kinerja pelayanan air minum pada masyarakat. Pendekatan untuk memenuhi regulasi yang ada ini terkadang membutuhkan staf dalam jumlah besar dalam mengelola informasi yang begitu banyak melalui mekanisme *'command and control'*. Namun ada sebuah pendekatan alternatif, yaitu self-regulation, yang dalam hal ini membutuhkan elaborasi informasi serta manajemen pengetahuan (knowledge management) yang baik. Tantangan yang ada berkaitan dengan situasi *'what if'*, karena ternyata sulit untuk memprediksi hasil - hasil apa yang bisa dicapai dengan menggunakan pendekatan yang baru. Tantangan juga pada



bagaimana kita mengetahui apakah sebuah regulasi ternyata efektif sebagai sebuah instrumen pengembangan. Hasil - hasil dari kerja yang efisien semestinya tercermin dalam kinerja operator, dalam artian bagaimana target - target teknis serta standar pelayanan seperti yang tercantum dalam PKS bisa tercapai setiap tahunnya. Tantangannya adalah bagaimana kapasitas institusi bisa terus dikembangkan secara terukur dan berkesinambungan. Untuk itu perlu dilakukan evaluasi dan monitoring secara berkala. Upaya yang lebih jauh perlu dilakukan , terutama untuk mengetahui apakah target teknis dan standar pelayanan yang telah disepakati tersebut sejalan dengan kebutuhan masyarakat yang senantiasa dinamis dan senantiasa meningkat.

Benchmarking, baik mengacu pada standar nasional maupun internasional, dalam kegiatan operasionalnya berperan penting dalam peningkatan efisiensi serta mendorong berlakunya manfaat mekanisme pasar bagi operator. Perumusan sistem benchmarking oleh PERPAMSI oleh karenanya amatlah penting, terutama dalam menjembatani perbedaan situasi permasalahan dan kondisi fisik, ekonomi dan kelembagaan antar bagian barat dan timur Jakarta.

Jaringan regional serta internasional antar Badan Regulator juga menjadi penting, pertama dalam mendorong pertukaran Informasi, saling bertukar pengalaman dari konteks masing - msing yang berbeda, sehingga mereka mengetahui best practice yang bisa sesuai diterapkan di wilayah kerja mereka masing - masing.



Dalam hal komitmen pada praktek - praktek yang berkeadilan (*fairness*), beberapa pendekatan berikut diyakini dapat bermanfaat:

- a. Kepentingan operator mesti dengan jelas teridentifikasi melalui cara - cara yang lebih independen. Hal Ini belum sepenuhnya bisa dilakukan, antara lain karena masih adanya tumpang tindihnya fungsi, peran dan wewenang antara Badan Regulator dengan PAM Jaya.
- b. Pertemuan publik secara berkala terus intens dilakukan (melalui wadah FKPM dan KPAM). Forum Ini amat bermanfaat untuk menjaring komplain dan keluhan dari para pelanggan, dan memungkinkan adanya Interaksi dan respon langsung dari pihak operator berkait dengan permasalahan - permasalahan tersebut.
- c. Badan Regulator menjalin hubungan kerja sama erat dengan lembaga survai, dan telah menyelenggarakan Survai Kepuasan Pelanggan (SKP) pada tahun 2003, 2004 dan 2005. Kegunaan dari SKP Ini diantaranya untuk mengetahui :
 - o Tingkat pencapaian pelayanan pada saat Ini
 - o Jenis dan karakteristik dasar dari keluhan-keluhan yang ada
 - o Ekspektasi konsumen untuk ke depannya

Hubungan dan Koordinasi dengan Stakeholder Kunci

Koordinasi antar instansi dan institusi terkait amatlah penting. Proses Ini perlu terus diupayakan bagi adanya Integrasi, baik secara horizontal maupun vertikal. Hal Ini penting agar stakeholder - stakeholder kunci tersebut dapat bergerak



bersama - sama ke arah yang sama dalam mencapai tujuan - tujuan yang telah disepakati.

Sementara itu, dengan maksud mencari klarifikasi mengenai perbedaan pandangan dan mendapatkan kesamaan pemahaman, para penasehat telah juga melakukan diskusi dengan PAM Jaya, PALLYJA, dan TPJ, untuk membahas beberapa aspek dari fungsi-fungsi regulator sebagaimana dilihat oleh para pihak. Kewenangan BR sebagaimana ditetapkan oleh Pasal 51.1. dan 51.2 dari Perjanjian Kerja Sama masih terbatas dan mandat yang diterima dari Peraturan Gubernur No. 54 Tahun 2005 membutuhkan klarifikasi lebih lanjut.

Legalitas Hukum

Kaitannya dengan aspek perundang - undangan, pembentukan BR sejalan dengan ketentuan yang diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Perhitungan Tarif Air Minum Bagi Perusahaan Daerah Air Minum. Hal ini dinyatakan oleh Direktur Administrasi dan Pendapatan Daerah Depdagri, Drs. Fauzie Rafei, M.Si, selama diskusi terhadap klarifikasi ketentuan-ketentuan Permendagri 23/2006 tersebut, Senin, 14 Mei 2007 di Departemen Dalam Negeri. Ia menekankan bahwa BR sudah diberi mandat dengan Peraturan Gubernur.

Permendagri 23/2006 mencakup beberapa permasalahan, yakni peran Badan Regulator, pembagian Kelompok Pelanggan yang baru, penyelenggara air minum selain PDAM, perjanjian dengan badan usaha swasta, konsultasi publik sebelum pemberlakuan penyesuaian tarif, kasus penyelenggaraan air minum di Jakarta, keabsahan perjanjian kerja sama sehubungan dengan diterbitkannya Permendagri, perlakuan khusus bagi Jakarta, mekanisme pengajuan penyesuaian tarif.



Salah satu sisi lemah dari Permendagri 23/2006 bahwa substansinya menyamaratakan kondisi pengelolaan PDAM di Indonesia tanpa mengakomodasi kondisi spesifik penyelenggaraan air minum di Jakarta. Tujuan disusunnya peraturan tersebut adalah memfasilitasi PDAM dalam mengajukan penyesuaian tarif tanpa persetujuan terlebih dahulu dari DPRD seperti yang terjadi di waktu yang lalu. Pembagian kelompok pelanggan yang baru disederhanakan menjadi tiga kelompok dan di samping itu terdapat hanya 2 (dua) blok konsumsi dirancang untuk melindungi sumber daya air dari pemakaian di atas standar kebutuhan pokok air minum, yaitu 60 ltr/orang/hari. Tarif progresif akan diberlakukan kepada mereka yang mengkonsumsi melebihi standar kebutuhan pokok. Ia mengatakan bahwa hal ini akan membuat pelanggan melestarikan atau mengkonsumsi air dengan lebih efisien. Konsultasi publik selanjutnya dilakukan oleh PDAM dalam rangka mensosialisasikan penyesuaian tarif dan PDAM perlu membina perwakilan dari pelanggan. Mengenai Komite Pelanggan Air Minum (KPAM) dan Forum Komunikasi Pelanggan Air Minum (FKPM) yang telah dibentuk di Jakarta dapat digunakan sebagai prototipe bagi PDAM-PDAM lain di Indonesia. Kaitannya dengan proposal penyesuaian tarif, Permendagri 23/2006 harus digunakan sebagai dasar untuk penentuan tarif. Pada dasarnya penyesuaian tarif diajukan sekali setahun agar tidak terjadi penambahan beban bagi PDAM.

Kaitannya dengan pencapaian kinerja

Dalam beberapa kali diskusi dengan Tim Penasehat Program Peningkatan Kapasitas (*Capacity Building*) Badan Regulator (BR) pada bulan Januari 2006 di kantor BR, Badan Regulator telah menyampaikan suatu "daftar keinginan" apabila dipenuhi diharapkan dapat meningkatkan kinerjanya serta menjalankan fungsi sebagaimana mestinya. Pada saat ini, BR dinilai tidak dapat menjaga keseimbangan kepentingan antara konsumen



dan operator, mengingat adanya dua perbedaan pandangan yang muncul. BR melihat bahwa konsumen tidak mendapat perlindungan semestinya di dalam kontrak perjanjian, sedangkan operator lebih memperhatikan segi pelaksanaan proyek (bukan segi pelayanan umum), yaitu aspek-aspek kontrak. Agar dapat menjalankan fungsinya dan mencapai tujuannya, BR telah membuat suatu daftar keinginan yang mencakup pengembangan sistem “database” (pangkalan data) agar dapat memonitor kinerja operator dengan lebih baik, tidak tergantung para Pihak Pertama dalam pengalokasian anggaran, peningkatan status hukum yang menyetarakan kedudukan BR dengan PAM Jaya, menjamin keterbukaan para pihak, mendapatkan kewenangan yang lebih besar untuk dapat menerapkan keputusan-keputusan yang dikeluarkan, serta keterlibatan dalam proses rate rebasing (penghitungan kembali imbalan) dari kegiatan “hulu hingga hilir”.

Pada rapat tingkat pimpinan, April, 2006, Ketua Badan Regulator Achmad Lanti mengagaskan perlunya menerbitkan rapor kinerja untuk operator dan BR, memperlancar proses rebasing, melaksanakan survey kepuasan pelanggan gabungan, dan perbaikan pelayanan sebelum IPTO 4-2006 pada bulan Juli 2006. Isu-isu ini dikemukakan untuk menampung keluhan konsumen terhadap pelayanan yang kurang memuaskan dan juga untuk menghindari berulangnya pengalaman yang sama yang menghambat jalannya pelaksanaan kerja sama. Agar seimbang, dalam memenuhi aspirasi publik dan prinsip-prinsip tata kelola yang baik, usulan rapor kinerja akan diterapkan oleh operator maupun BR. Namun, pihak operator meminta agar definisi dari butir-butir yang akan dinilai dan cara menilainya seyogyanya dibahas lebih lanjut dalam pertemuan teknis.

Khawatir terulangnya lagi pengalaman yang lalu dalam proses rebasing yang sulit dan berlarut-larut, BR mengusulkan untuk



melaksanakan monitoring yang kontinu agar dapat memperlancar proses rebasing mendatang. Dalam menanggapi ini, pihak operator mengusulkan agar persiapan pembuatan studi kelayakan dilakukan secara bersama untuk menyusun isu-isu strategis yang sama, sementara isu-isu khusus dilaksanakan terpisah sesuai dengan masing-masing wilayah kerja operator. Rapat menyetujui untuk melibatkan Pemda DKI, Bappenas, Departemen Pekerjaan Umum dan BR untuk memberi masukan dalam penyusunan asumsi-asumsi dasar dalam studi kelayakan.

Pada kesempatan kali itu PAM Jaya menekankan bahwa sesuai dengan perjanjian terakhir mengenai LACA, selain keterlibatan kedua belah pihak, BR seyogyanya terlibat pula dalam semua kegiatan proses rebasing mendatang.

Pihak operator menolak gagasan untuk menunda kenaikan tarif semester 2-2006 mendatang, karena hal ini akan membuat kerja sama terhenti. Gagasan ini dilontarkan dalam rangka menanggapi tuntutan masyarakat bahwa operator seyogya dapat membuktikan upaya-upaya perbaikan pelayanan yang dikerjakan sebelum Juli 2006. Isu-isu lain yang dibahas adalah konsumen "nol konsumsi" tidak ditarik tagihan, penerapan sistem potongan (*rebate*), penurunan UFW (kebocoran), pembelian air curah dan air baku, program investasi, dan keuntungan/kerugian finansial operator. Juga disepakati bahwa kegiatan-kegiatan sebelum IPTO 4, harus sudah dimulai April dan seterusnya dan untuk ini, BR akan memfasilitasinya.

Dalam kaitannya dengan kebutuhan memperoleh informasi secara utuh tentang preferensi kepuasan pelanggan, amat perlu dilakukan Survei Kepuasan Pelanggan yang pada dasarnya adalah riset dengan metodologi yang baik. Mengingat kondisi saat ini dimana masing-masing pihak melakukan survei



kepuasan pelanggan sendiri, diusulkan untuk menyatukan hasil dari survai-survai tersebut agar dapat digunakan bersama dalam kegiatan sosialisasi. Ini juga dipandang bermanfaat dalam menguatkan kerja sama antara Badan Regulator dan operator swasta. Berdasarkan Kerangka Acuan Kerja yang disetujui bersama, diusulkan untuk melaksanakan survai gabungan sebagai upaya bersama yang akan diadakan setiap 6 bulan sekali. Sementara itu, angket gabungan sedang disusun untuk finalisasi.

Menyadari pentingnya survai kepuasan pelanggan dan survai affordabilitas, hal ini telah dilakukan oleh Badan Regulator bekerja sama dengan Universitas Atmajaya pada akhir tahun 2007.

Analisis Kepuasan Pelanggan dalam survai ini dilakukan dengan membagi kepuasan dalam dua kategori, yaitu kepuasan terhadap aspek teknis dengan 3 indikator (kualitas air, kontinuitas aliran air, dan tekanan air), dan aspek pelayanan dan pendukung teknis dengan 9 indikator (pembacaan meter air, tagihan dan keluhan air tak mengalir, tanggapan terhadap keluhan, respon terhadap keluhan, kemudahan kontak pelanggan, respon dan penyelesaian secara umum, pembacaan meter air, rekening air, tanggapan atas kebocoran air pipa induk, keluhan tentang kualitas air dan waktu penyambungan pipa air minum).

Kepuasan terhadap Aspek Teknis; Mayoritas pelanggan menjawab merasa puas dan sangat puas terhadap kualitas air, yaitu berjumlah 77,36% dan 7,52%. Hal ini menunjukkan bahwa indeks kepuasan konsumen PAM terhadap kualitas air adalah 85%. Namun demikian masih terdapat konsumen yang tidak puas dan sangat tidak puas sebesar 14.6%.



Kepuasan terhadap Kontinuitas Aliran Air Kontinuitas air, yang diukur dari berapa lama air mengalir dalam sehari menurut hasil penelitian ini telah memuaskan konsumen yang ditunjukkan dengan indeks kepuasan 71%, yang diperoleh dari persentase responden yang menjawab puas mencapai 66% dan sangat puas 5%. Hampir sepertiga konsumen menikmati air PAM yang mencapai 24 jam tiap hari (30%), dan secara rata-rata air PAM mengalir selama 12 jam tiap harinya. Namun demikian di beberapa daerah, karena adanya gangguan teknis, air PAM mengalir hanya waktu tertentu saja

Kepuasan terhadap Tekanan Air, Tekanan air merupakan dimensi kualitas yang penting karena menentukan seberapa jauh air dapat mengalir ke rumah pelanggan. Data menunjukkan bahwa indeks kepuasan konsumen terhadap tekanan air sebesar 64%. Sedangkan responden yang menjawab tidak puas adalah sebesar 34%.

Kepuasan terhadap Aspek Pelayanan dan Pendukung Teknis; kepuasan responden terhadap kesembilan aspek pelayanan dan dukungan teknis terlihat bervariasi, dengan nilai kepuasan tertinggi pada dimensi kepuasan terhadap pembacaan meter dan rekening tagihan yang mencapai lebih dari 80%. Dimensi kepuasan yang lain terlihat mencapai persentase sekitar 35% sd 50% yaitu pada dimensi respon terhadap keluhan, penyelesaian keluhan komplain kualitas air, kemudahan kontak dan waktu penyambungan PAM. Sedangkan ketidakpuasan yang menonjol adalah pada dimensi pelayanan dari karyawan perusahaan, yaitu respon pada keluhan, penyelesaian keluhan dan kemudahan kontak dengan kisaran ketidakpuasan sekitar 26%. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja dari karyawan yang langsung berhubungan dengan pelanggan (*front office*) masih dirasakan kurang memuaskan.



Isu-Isu prioritas

Peran BR yang optimal serta efektif dalam menjalankan fungsinya amatlah penting untuk mendukung kinerja Pemda DKI, khususnya dalam penyediaan pelayanan air minum. Berkait dengan otoritas BR, terungkap dalam diskusi “Meja Bundar” yang diadakan sebagai bagian dari kegiatan program Pengembangan Kapasitas BR, hari Kamis, 2 Februari 2006, di Balai Kota. Dalam pertemuan ini dibahas empat agenda utama, yakni status dan fungsi, hubungan pelanggan dan indikator kinerja kunci, perencanaan strategis, dan aspek-aspek finansial. Sekitar 50 peserta dari unsur Pemerintah Daerah, Departemen Pekerjaan Umum, LSM, asosiasi profesi, perguruan tinggi, akuntan publik (auditor), dan instansi pemerintah terkait lainnya yang menghadiri pertemuan sehari itu.”

Dalam forum tersebut Ketua Badan Regulator Achmad Lanti, mengemukakan isu - isu prioritas untuk ditangani lebih lanjut sebagai suatu daftar komitmen. Diantaranya , monitoring kinerja berdasarkan data yang handal dari operator dan memungkinkan Badan Regulator untuk menerapkan sanksi kepada operator yang tidak berhasil mencapai kinerjanya berdasarkan benchmark yang telah disepakati. Mengenai penetapan tarif, disarankan agar Badan Regulator diberi waktu yang cukup untuk dapat melakukan analisis dengan mengkaji perhitungan imbalan air dan komponen-komponen biaya lainnya. Setiap keputusan yang diambil yang berdampak kepada kepentingan publik seyogyanya dikomunikasikan ke masyarakat secara intensif melalui komunikasi dua arah. Keterbukaan merupakan hal penting dan untuk itu perlu lebih ditingkatkan dengan menyediakan informasi rutin dan memberitahu masyarakat dimana mereka dapat menyelesaikan keluhan dan masalah yang dihadapinya. Diseminasi benchmarking



mengenai kualitas pelayanan seyogyanya dilakukan oleh Badan Regulator maupun operator.

Pertemuan 'meja bundar' tersebut, yang dihadiri sekitar 55 peserta dari berbagai stakeholder, memfokuskan kepada empat topik yang disajikan oleh Tim Penasehat Program Pengembangan Kapasitas, yang setiap aspek menyoroti isu-isu dan persoalan-persoalan yang dihadapi berkaitan dengan peran dan fungsi Badan Regulator, yakni kewenangan dan status hukum, manajemen strategis, *benchmarking*, komunikasi, serta keuangan. Topik-topik ini dibahas lebih lanjut dalam diskusi kelompok yang terdiri dari kelompok pemerintah, LSM, dan penyelenggara pelayanan air minum.

Pada kesempatan yang lain, yaitu kedatangan delegasi DPRD Semarang ke kantor PAM Jaya, April 2006, menjadi kesempatan untuk melakukan evaluasi terhadap Implementasi KPS dan pelaksanaan kerja oleh para pihak.

Rombongan diterima oleh Direktur Utama PAM Jaya, Haryadi Priyohutomo, yang memberi penjelasan mengenai latar belakang dan keterlibatan swasta dalam penyediaan air minum Jakarta. Selama 9 tahun pertama kerja sama mengalami banyak kendala, antara lain asumsi-asumsi keuangan yang digunakan berubah tatkala krisis ekonomi menerpa Indonesia, penolakan publik terhadap peran serta swasta, perselisihan yang tajam antara para pihak mengenai rebasing, pembekuan kenaikan tarif selama tiga setengah tahun pertama yang menyebabkan terjadinya defisit.

Peserta delegasi ingin mengetahui tentang penanganan keluhan pelanggan, kebijakan mengenai pemakaian air tanah dan tarif, penerapan standar minimum pelayanan, peran legislatif dalam penentuan tarif, dana pensiunan untuk para



karyawan PAM, program penurunan kebocoran, penegakan hukum, pelestarian sumber daya air, pemutihan tagihan lama, dls.

Pada kesempatan lain di sebuah rapat Pimpinan Pemprov DKI Jakarta awal Juli 2006 yang diadakan di Balaikota, dibahas tentang kinerja para pihak yang menekankan pada target - target teknis. Rapat ini juga dihadiri oleh narasumber Badan Regulator dan PAM Jaya.

1. Pada kaitan dengan Standar Teknis, realisasi kebocoran/Unaccounted For Water (UFW) yang sangat tinggi dibandingkan dengan target yang ditetapkan dalam Perjanjian Kerja sama (PKS).
2. Untuk *Zero Consumption* (Air Mati Total) selama 30 hari (1bln) BR mencatat jumlah yang signifikan, yaitu 110.000 pelanggan (14,28%) dan *Zero Consumption* selama 3 bulan diderita oleh 11.300 pelanggan, dalam hal ini BR mencatat para pelanggan tidak mendapatkan aliran air, namun pihak operator tetap menagihkan rekening dan dendanya.
3. Dalam hal Billing System BR menemukan kasus yang sangat meresahkan pelanggan, yaitu Tagihan Kadaluwarsa (1-5 th lalu) yang ditagihkan kembali oleh operator disertai dendanya. Ada indikasi kuat bahwa permasalahan ini erat kaitannya dengan lemahnya administrasi hutang dan piutang pelanggan ditambah masih lemahnya pengelolaan data. Kondisinya bahwa tidak ada pengaturan yang jelas, siapa yang bertanggung jawab mengelola informasi dan menyelesaikan masalah hutang pelanggan. Apakah



menjadi tanggung jawab PAM Jaya atau para pihak? Masalah utama di balik ini adalah adanya regulasi dalam bentuk PERDA yang tidak memungkinkan PAM JAYA melakukan pemutihan terhadap tagihan kedaluwarsa. Oleh karena itu upaya untuk memperbaiki Perda PAM yang ada, dengan merujuk pada regulasi Nasional tentang hal yang sama, merupakan langkah strategis ke depan untuk penyelesaian masalah yang telah berlarut-larut ini.

Permasalahan - permasalahan ini bagaimanapun erat kaitannya dengan IPTO. Persyaratan IPTO harus mengacu kepada SK Gubernur dan surat Gubernur yang menandakan bahwa operator harus menunjukkan kinerjanya dan pelayanan yang semakin meningkat sebelum fasilitas itu diberikan. Jika tidak tercapai dimungkinkan adanya *rebate* terhadap *water charge*. Dalam perkembangannya, gagasan ini tidak diterima oleh para pihak, utamanya mitra swasta, untuk dimasukkan ke dalam LACA. Dengan kata lain, sebelum penyesuaian tarif diberikan tidak semata-mata berdasarkan pertimbangan mikro ekonomi saja tetapi faktor peningkatan pelayanan harus juga ikut dipertimbangkan.

Dari hasil analisis BR dalam mencermati ke empat point diatas, maka BR merekomendasikan kepada Gubernur untuk tidak melaksanakan Penyesuaian Tarif Otomatis (PTO) IV, yang menurut jadwal efektif per 1 Juli 2006, dan dalam jangka waktu 6 (enam) bulan kedepan BR didukung Komite Pelanggan Air Minum (KPAM) akan memonitor perkembangan pelayanan operator terhadap pelanggan, apakah mengarah ke "perbaikan" atau sebaliknya. Gubernur akhirnya menyetujui rekomendasi BR tersebut dalam bentuk Penolakan Kenaikan Tarif PAM dan menyerukan kepada operator untuk segera



memperbaiki pelayanannya kepada pelanggan, khususnya dalam menekan angka kebocoran air yang semakin tinggi.

Gubernur juga meminta semua pihak yang terkait agar membantu para operator untuk menekan angka kebocoran yang masih relatif tinggi, serta menugaskan PAM JAYA untuk:

- Menyakinkan operator agar bersedia menyetujui salah satu klausul dalam LACA bahwa persyaratan IPTO harus mengacu kepada SK Gubernur dan surat Gubernur yang menandakan bahwa operator harus menunjukkan kinerjanya dan pelayanan yang semakin meningkat sebelum fasilitas itu diberikan. Jika tidak tercapai dimungkinkan adanya rebate terhadap water charge. Namun hal ini sampai sekarang masih diperdebatkan oleh operator untuk dimasukkan ke dalam LACA.
- Meminta operator agar bersedia diaudit secara operasional (*operational audit*) terhadap beberapa faktor operasional yang strategis. Di luar negeri *operational audit* ini bersifat wajib mandatory.

Standar Pelayanan

Standar pelayanan yang ditetapkan dalam ketentuan kerja sama mencakup: (i) Tekanan pada Sambungan Pelanggan; (ii) Pelayanan Pelanggan; (iii) gangguan rutin pada jaringan distribusi; (iv) pelayanan sambungan baru dan (v) kualitas air. Tekanan pada sambungan rumah dinyatakan sebesar 7,5 meter yang dicapai pada tahun ke-5 PKS untuk seluruh wilayah DKI Jakarta kecuali Pluit, dan untuk seluruh wilayah DKI Jakarta pada tahun ke-10.



Pelayanan Pelanggan ditetapkan menurut respon dari operator terhadap keluhan atau laporan pelanggan yang mengalami gangguan pelayanan air minum sebagai berikut:

- Seluruh panggilan akan dijawab dalam 30 detik.
- Respon pengaduan mengenai pecahnya pipa utama dalam 2 jam.
- Respon pengaduan mengenai tidak ada aliran dalam waktu 4 jam.
- Respon pengaduan atas kualitas air dalam waktu 6 jam.

Sedangkan, pemasangan sambungan baru dikerjakan dalam waktu rata-rata satu hari kerja setelah pembayaran dan semua dokumen yang dibutuhkan telah dilengkapi pelanggan. Setelah penerimaan ijin-ijin yang berkaitan, perbaikan akan diselesaikan dalam jangka waktu sebagai berikut :

- Pipa tersier sampai dengan 100 mm dalam kondisi normal dalam waktu 6 jam, dalam waktu sulit dalam waktu 24 jam.
- Pipa sekunder 150 mm-250 mm dalam kondisi normal dalam waktu 12 jam, dalam kondisi sulit dalam waktu 24 jam.
- Pipa primer 300 mm-450 mm dalam kondisi normal dalam waktu 24 jam, dalam kondisi sulit dalam waktu 48 jam.
- Pipa primer 450 mm-seterusnya dalam kondisi apapun dalam waktu 72 jam.

Permasalahan Imbalan Air

Mitra Swasta (PALYJA dan TPJ) yang telah mengikat Perjanjian Kerja Sama (PKS) selama 25 tahun dengan PAM Jaya pada tahun 1997 akan melaksanakan pengelolaan, operasi, pemeliharaan dan pembangunan sistem penyediaan air bersih



untuk Provinsi DKI Jakarta. Konsesi kerja sama dibagi ke dalam dua wilayah kerja, yaitu PALYJA untuk wilayah Barat Jakarta dan TPJ untuk wilayah Timur dengan batas sungai Ciliwung. Tujuan utama dari proyek ini adalah untuk mencapai prinsip kemandirian (swadana), secara finansial layak bagi semua pihak sebagaimana tercapai melalui tarif rata-rata masing-masing wilayah kerja sama; sementara tingkat tarif tiap pelanggan akan ditetapkan sesuai dengan kemampuan daya beli masyarakat DKI Jakarta.

Perjanjian Kerja Sama telah diamandemen pada bulan Oktober 2001 karena pembekuan (tidak ada kenaikan) tarif air minum yang dikenakan selama masa krisis ekonomi yang telah berlangsung sejak pertengahan tahun 1997. PKS yang diamandemen atau disebut *Restated Cooperation Agreement (RCA)* memuat mekanisme untuk penyesuaian tarif selama masa hidup konsesi. Penyesuaian tarif dapat dilakukan tiap tahun atau pada interval sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan berdasarkan kesepakatan antar kedua belah pihak. PAM Jaya akan menyampaikan usulan untuk penyesuaian tarif kepada Badan Regulator PAM DKI Jakarta untuk dianalisis, kemudian diajukan kepada Gubernur DKI Jakarta untuk mendapatkan persetujuan; dan DPRD DKI Jakarta akan menjalankan fungsi post audit. Selain menyangkut tarif, RCA juga memuat ketentuan-ketentuan yang rinci mengenai pembayaran yang harus disediakan oleh PAM Jaya kepada Mitra Swasta untuk investasi dan jasa yang mereka keluarkan yang disebut sebagai imbalan air.

Pasal 27.2. c dari RCA menyatakan bahwa imbalan air harus disepakati dari waktu ke waktu oleh semua pihak setelah telaahan Proyeksi Keuangan dengan mempertimbangkan antara lain parameter berikut ini : (i) tarif air rata-rata yang dibayar pelanggan dan tarif air rata-rata DKI Jakarta; (ii) kebutuhan



keuangan Badan Regulator, kebutuhan utama keuangan PAM Jaya, dan kebutuhan keuangan Pemda DKI Jakarta; (iii) biaya pengeluaran yang lalu dari Mitra Swasta yang dinyatakan dalam PKS dan jumlah yang telah dibayarkan sebelumnya kepada Mitra Swasta; (iv) proyeksi pengeluaran sampai dengan tahun 2022 yang terdiri dari proyeksi permintaan (*demand*) dan pendapatan, proyeksi investasi, proyeksi operasi dan pemeliharaan, proyeksi biaya pendanaan, pajak dan depresiasi; (v) tingkat keuntungan Pihak Kedua; (vi) minimum rasio cakupan layanan dan rasio lainnya dan parameter sebagaimana ditetapkan dalam Perjanjian Keuangan dan dinyatakan dalam Lampiran 6.

Pasal 27.3 dari PKS selanjutnya menetapkan bahwa Proyeksi Keuangan untuk periode-periode berikutnya akan disiapkan dan disepakati oleh para pihak berdasarkan pada Studi Kelayakan dan Program Investasi.

Dalam pelaksanaan PKS, Mitra Swasta mencari keuntungan yang wajar dengan tingkat IRR tertentu bagi investasi dan jasa yang diberikan, dan juga pencapaian target teknis dan standar pelayanan sebagaimana ditetapkan dalam PKS. Target teknis dan standar pelayanan termasuk volume air terjual, tingkat kehilangan air, rasio cakupan pelayanan, jumlah sambungan baru, tekanan minimum di kran pelanggan yang didasarkan pada tujuan PKS.

Salah satu isu utama adalah bagaimana mencapai kesepakatan atas besaran imbalan air yaitu pembayaran oleh Pihak Pertama kepada Mitra Swasta untuk investasi dan jasa Mitra Swasta. Imbalan dasar baru (Co) untuk setiap periode 5 (lima) tahun berikutnya dihitung kembali dalam proses *re-basing*. Imbalan dasar baru tersebut dibangun berdasarkan Proyeksi Keuangan yang harus disiapkan dan disepakati oleh Para Pihak berdasarkan studi



kelayakan dan Program Investasi untuk Periode Berikut yang terkait sebagaimana disebutkan dalam Klausula 24.2, termasuk Target Teknis dan Standar Pelayanan untuk Periode Berikut yang terkait dan parameter-parameter yang diuraikan dalam Klausula 27.2.

Proses rebasing ini cukup rumit, sehingga untuk periode 2002-2007 penyelesaiannya berlarut-larut. Setelah masa transisi selesai pada akhir tahun 2002, belum terjadi kesepakatan antara kedua belah pihak mengenai parameter-parameter baru yang nantinya dipergunakan sebagai dasar masukan terhadap formulasi *Water Charge* (imbalan air) dan *Water Tariff* untuk periode lima tahun kedua sampai dengan akhir Desember 2007. Atas permintaan dari Pemprov DKI Jakarta, pada bulan Nopember 2003, DEP. PU yang bekerjasama dengan ADB memberikan bantuan dana melalui jasa konsultan yang dikenal sebagai ICE (*Independent Combined Expert*) Team. ICE Team ini dibiayai dari dana ADB yang ditanggung Pemerintah Pusat. Tugas utama dari ICE Team tersebut adalah untuk memberikan opini secara independen terhadap besaran *Water Charge* dan *Water Tariff*, serta juga termasuk menetapkan biaya OPEX (*operational expenses*) yang "*real dan reasonable*" serta shortfall dari operator. Namun, hasil laporan ICE Team yang diselesaikan pada Pebruari 2004, tidak dapat diterima oleh Para Pihak, termasuk juga oleh Badan Regulator. Pada awal April 2004 sampai dengan akhir April 2004, dibentuklah tim bersama yang merupakan gabungan dari Pemprov. DKI Jakarta dan Dep. PU untuk mengevaluasi tingkat kelayakan laporan ICE Team. Secara profesional ICE Team telah dapat mengungkap permasalahan ke arah yang lebih spesifik dan bersifat kuantitatif. Sesuai dengan permasalahan yang ada, direkomendasikan bahwa permasalahan yang akan dibahas akan difokuskan pada 4 hal pokok, yakni: Target Teknis, *Capital Expenditures* (CAPEX), *Operation Expenditures* (OPEX) dan Model Finansial.



Perhitungan ulang imbalan air rebasings dapat dipengaruhi oleh berbagai kendala dan kondisi, seperti perbedaan pendekatan yang digunakan (pelayanan pelanggan vs biaya investasi dan operasi), tarif berdasarkan tingkat kemampuan daya beli (keterjangkauan), penetapan tarif oleh Pemda DKI Jakarta, perbedaan persoalan di masing-masing wilayah kerja sama, pembekuan tarif air semasa krisis ekonomi (1998-2001), biaya tenaga ahli, pengalihan karyawan PAM Jaya, bantuan teknis, dan lainnya.

Mitra Swasta dibayar dari pendapatan air yang juga digunakan untuk kebutuhan biaya PAM Jaya (termasuk cicilan utang kepada Dep. Keuangan), biaya Badan Regulator, dan Pemda DKI Jakarta. Pembayaran kepada Mitra Swasta diberikan dalam bentuk imbalan air (Rupiah/m³).

Mengingat rumitnya permasalahan, maka rebasings periode 2003-2007 baru dapat diselesaikan dan disepakati setelah melalui mediasi Badan Regulator, yakni untuk PAM Jaya pada bulan Desember 2004 dan untuk TPJ pada bulan Oktober 2005. Mitra Swasta dibayar dari pendapatan air (*shared revenue*) yang juga digunakan untuk kebutuhan biaya PAM Jaya, biaya Badan Regulator, dan Pemda DKI Jakarta. Pembayaran kepada Mitra Swasta diberikan dalam bentuk imbalan air (Rupiah/m³). Imbalan air mitra swasta dibayarkan dari Rekening *Escrow* sebanyak volume air yang tertagih (*billed and collected*) dikalikan nilai imbalan/m³ dengan mengacu pada Bulan dimana rekening Pelanggan dicetak. Untuk itu terlebih dahulu setiap bulan mitra swasta berkewajiban untuk menyerahkan perhitungan Volume Air Yang Ditagih Dan Dibayar beserta rincian data rekening tercetak dan rekening terbayar dari Pelanggan (data base master cetak, dan master bayar dan master restitusi) untuk dievaluasi dan diverifikasi PAM Jaya



Penyesuaian Imbalan

Mengacu pada pasal 28.4 PKS, Imbalan Dasar Baru akan disesuaikan pada permulaan setiap Semester atas seluruh Jangka Waktu, sesuai dengan rumus indeksasi Imbalan :

$$C_n = [C_0 \times \{F_n \times G_n + H_n \times O_n\}] + K_{sn} + K_{in}$$

Pada intinya Indeksasi imbalan tersebut mencerminkan perlindungan PKS terhadap investor mitra swasta terhadap risiko-risiko inflasi [$C_0 \times \{F_n \times G_n + H_n \times O_n\}]$, perubahan kurs valuta asing (K\$) dan variasi suku bunga (K_{in}). Sesuai dengan prinsip *self financing* yang dianut dalam PKS, maka semua risiko tersebut pada hakekatnya harus dapat ditutup oleh tarif.

Hutang Mitra Swasta

Untuk membiayai investasi awal, mitra swasta selain menyetorkan modal juga menggunakan pinjaman valuta asing, sehingga ketika terjadi krisis telah memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap proyek kerja sama. Dengan adanya faktor K\$N dalam formula indeksasi imbalan, sebenarnya untuk periode berikutnya mitra swasta sudah terlindungi dari risiko perubahan kurs valuta asing. Namun demikian menjadi permasalahan tersendiri ketika pendapatan imbalan dalam bentuk rupiah, sehingga mitra swasta berpendapat bahwa *refinancing* hutang valas dengan instrumen hutang rupiah akan lebih aman, walaupun ada konsekuensi lainnya.

Penyesuaian Tarif Otomatis (PTO).

Dalam rangka mencapai *self financing* dan melindungi kepentingan konsumen/pelanggan serta sekaligus menjaga kepentingan para pihak, maka dengan persetujuan tertulis Ketua



Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi DKI Jakarta No : 550/-1.778.1 tanggal 23 Juli 2004, Gubernur DKI Jakarta mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 2459/2004 tanggal 28 Oktober 2004 tentang Penyesuaian Tarif Otomatis (PTO) Air Minum Prop. DKI Jakarta, yang berlaku efektif mulai 1 Januari 2005 dan untuk setiap 6 bulan berikutnya sampai dengan akhir tahun 2007.

Rumusan Tarif menurut keputusan tersebut adalah :

$$T = Cn + K + R$$

Dimana,

T : Tarif Rata-rata DKI Jakarta

Cn : Imbalan Pihak Kedua pada periode n (semester ke depan) sesuai dengan formula indeksasi yang terdapat pada PKS dan berdasarkan *banding criteria* yang harus disepakati para Pihak setiap semester ke depan, dengan memperhatikan faktor kinerja dalam bentuk *rebate* terhadap kemungkinan penyesuaian Cn, sehubungan dengan tingkat ketercapaian tarif rata-rata semester yang lalu.

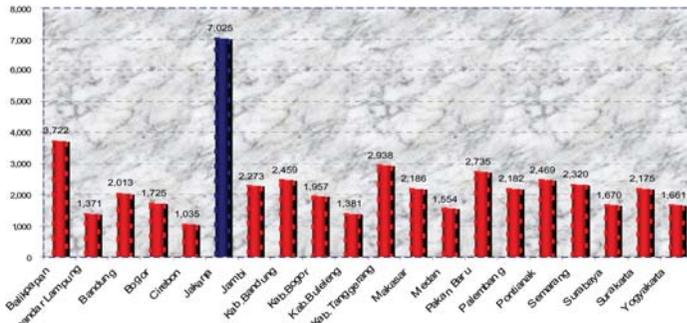
K : Kebutuhan Pihak Pertama, termasuk di dalamnya Pengembalian Hutang Departemen Keuangan, PAD dan Kebutuhan Keuangan BR

R : *Reserve*, Cadangan sesuai kebutuhan termasuk untuk pembayaran *shortfall* periode sebelumnya, TBD, GHS dan lain-lain.

Dalam implementasinya, ketika mengajukan usulan tarif kepada Gubernur, Badan Regulator terlebih dahulu melakukan analisis antara lain dengan memperhatikan affordabilitas pelanggan, sehingga penyesuaian tarif yang diberikan selalu tidak setinggi yang diharapkan oleh mitra swasta. Bahkan penyesuaian tidak dilakukan setiap semester dalam periode antara 1 Januari 2005 sampai dengan akhir tahun 2007, antara

lain karena setelah adanya beberapa kali penyesuaian, ternyata tarif air minum rata-rata di DKI Jakarta sudah tertinggi di Indonesia, bahkan di antara beberapa negara di Asia Tenggara. Hal ini disampaikan oleh Menteri Pekerjaan Umum kepada Gubernur DKI Jakarta pasca implementasi PTO ke-3 dengan surat tanggal 23 Februari 2006. Menurut surat tersebut tarif air minum rata-rata per m³ di DKI Jakarta pada waktu itu telah setara USD 0.7, sedangkan negara lainnya Singapura : USD .0.35 (kualitas siap minum), Filipina :USD 0.35, Malaysia :USD 0.22, dan Thailand : USD 0.29.

Sementara itu bila dibandingkan dengan tarif air minum rata-rata beberapa kota di Indonesia, berdasarkan data BPPSPAM Semester I/2007 adalah sebagai berikut :



Gambar 5: Tarif Minum Rata – rata Kota – kota di Indonesia

Permasalahan Pengalihan Kepemilikan Perusahaan

Keputusan pemegang saham PALYJA (Suez Environment) dan pemegang saham TPJ (Thames Water Overseas Limited/TWOL) untuk menjual sahamnya pada tahun 2006 telah membuat beberapa anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta bertanya - tanya, dan menyulut tanggapan kritis dari masyarakat umum. Suez



setelah membeli saham 5 % saham Palyja dari PT Bangun Tjipta Sarana menjual 49 % saham Palyja kepada pihak ASTRATEL NUSANTARA (30%) dan CITIGROUP (19%) pada bulan Juni 2006. Sedangkan TWOL bersama PT Tera Meta Phora pada awal tahun 2007 menjual 100 % saham TPJ kepada Pihak AQUATICO Pte. Ltd (95%) dan PT Alberta Utilities (5%). Pemegang saham Palyja beralasan keputusan tersebut diambil dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja manajemen dengan cara menggandeng mitra dari lokal, berbeda dengan pemegang saham TPJ (TWOL) yang memang menjual seluruh sahamnya untuk memfokuskan investasi pada *core bisnis*-nya di Inggris dan melepaskan semua sahamnya dari bidang - bidang lain di negara-negara lain. Ketentuan dan ketetapan dalam PKS memperbolehkan penjualan saham tersebut dengan pemberitahuan tertulis kepada PAM Jaya selaku Pihak Pertama, jika 51 % atau lebih saham lainnya tetap dimiliki oleh Pemegang Saham Lama. Untuk kasus saham TPJ yang dijual seluruhnya, dalam hal ini harus mendapatkan persetujuan pemerintah provinsi (Pemprov) DKI Jakarta melalui PAM Jaya sebagai Pihak Pertama dalam kontrak.

Pada waktu itu DPRD berpendapat bahwa pihak yang membeli saham Palyja tersebut (ASTRATEL NUSANTARA dan CITIGROUP) adalah pihak/group yang sama sekali tidak mempunyai pengalaman di sektor air bersih. Demikian pula pada saat proses penjualan saham TPJ, DPRD menyarankan agar penjualan 100 % saham TPJ ditunda, dikarenakan ada kekhawatiran bahwa pada umumnya investor - investor tersebut hanya mencari laba/keuntungan dan menjadikan air bersih sebagai komoditi bisnis.

Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta telah memberikan opininya kepada Gubernur Provinsi DKI Jakarta sbb :



Penjualan Saham Palyja

- a. Kontraktual : Sesuai dengan Perjanjian Kerja sama (PKS) pasal 7.2. (a) (ii), penjualan 49 % saham Palyja “diperbolehkan”, namun dengan syarat pihak Pemegang Saham Palyja sebagai “Pihak Kedua” menyampaikan pemberitahuan tertulis terlebih dahulu kepada “Pihak Pertama” yaitu PAM Jaya mengenai maksud dari pengalihan saham tersebut.
- b. Fakta yang terjadi : Pemegang Saham Palyja belum menyampaikan pemberitahuan tertulis tersebut, yang ada hanya surat dari Presiden Direktur Palyja yang belum memuat maksud dari pengalihan saham tersebut.
- c. Kesimpulan : Secara kontraktual “diperbolehkan”, namun dari segi kepatuhan terhadap PKS masih terdapat “kekurangan” administratif, selain itu mengingat pembelian saham dari “Pihak Ketiga” tidak berakibat kepemilikan saham oleh pemegang saham lama kurang dari 51 %, maka tidak diperlukan ijin terlebih dahulu dari “Pihak Pertama”.

Penjualan Saham TPJ

- a. Kontraktual : Pengalihan lebih dari 51 % saham pada “Pihak Kedua” harus mendapatkan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari “Pihak Pertama” : PAM JAYA, dan apabila terealisasi, Pihak Investor baru tersebut harus tetap berada di bawah penguasaan manajemen professional yang memiliki keahlian dalam usaha pengelolaan air yang secara wajar memuaskan “Pihak Pertama”
- b. Fakta yang terjadi :Sehubungan dengan rencana pengalihan lebih dari 51 % saham, Gubernur telah meminta BR PAM DKI untuk menyiapkan kerangka acuan (TOR) untuk proses *due diligence* (pemeriksaan/Uji



- Kepatuhan) terhadap kinerja teknis & keuangan TPJ.
- c. Dalam perkembangannya ; 1)TOR *due diligence* perlu dikonsultasikan terlebih dahulu kepada Pemegang Saham TPJ, sebelum disampaikan ke Dep. PU untuk pelaksanaannya. 2) Due Diligence harus dilakukan oleh pihak-pihak yang benar-benar independen, agar hasil serta harga jual TPJ betul-betul objektif. 3) Diperlukan adanya *shortlist* calon investor baru yang mempunyai keahlian, komitmen dan keuangan yang dipersyaratkan, untuk terlebih dahulu disetujui PAM Jaya. 4) Harga jual TPJ harus yang terbaik untuk kepentingan pemegang saham lama maupun kepentingan pelanggan.
 - d. Akhirnya setelah melalui proses *due diligence* yang melibatkan Departemen PU, Ketua Badan Regulator dan Bank Dunia serta PAM Jaya, Gubernur DKI menyetujui penjualan saham TPJ kepada ACUATICO dengan beberapa prasyarat di antaranya yang menyangkut perbaikan PKS untuk mencapai kesetaraan.

KPAM (Komite Pelanggan Air Minum)

KPAM pada dasarnya adalah sebuah institusi independen yang menjalankan fungsi mewakili kepentingan pelanggan dalam hal pelayanan air bersih di DKI Jakarta. Dengan para anggotanya dipilih dari pelanggan itu sendiri. Bisa dikatakan bahwa KPAM adalah sebuah LSM yang proses kerjanya berfokus pada kepentingan pelanggan air bersih di DKI Jakarta. Dengan adanya KPAM ini diharapkan pelanggan akan memiliki akses lebih langsung terhadap proses - proses kerja dan pengambilan keputusan yang terjadi di operator maupun Badan Regulator. KPAM diharapkan juga dapat membantu Badan Regulator untuk bisa memahami bagaimana situasi dan permasalahan



sebenarnya di lapangan. Sehingga diharapkan keputusan dan kebijakan yang diambil oleh BR maupun para operator dapat lebih mempertimbangkan fakta - fakta riil di lapangan.

Proses pembentukan KPAM ini diinisiatifkan pada Januari 2002 melalui Forum Komunikasi Pelanggan dan Masyarakat Air Minum (FKPM). Pelanggan anggota kelompok Barat dan Timur yang berasal dari Dewan Kelurahan (Dekel) sepakat untuk membentuk Komite Pelanggan Air Minum per wilayah kota di DKI Jakarta. Sejak bulan Oktober 2002 sampai dengan akhir Februari 2003 para Dekel dari lima wilayah kota di DKI Jakarta memproses pembentukan komite secara langsung dan demokratis diantara para pelanggan di wilayahnya.

KPAM ini kemudian dibagi menjadi lima organ sesuai dengan lima wilayah Jakarta, yakni :

- Anggota KPAM Wilayah Jakarta Utara
- Anggota KPAM Wilayah Jakarta Barat
- Anggota KPAM Wilayah Jakarta Pusat
- Anggota KPAM Wilayah Jakarta Timur
- Anggota KPAM Wilayah Jakarta Selatan

Pada prosesnya KPAM banyak berperan dalam menjembatani proses dialog antara Badan Regulator, operator, dengan masyarakat umum. KPAM berupaya memfasilitasi komplain dari masyarakat serta suara- suara publik agar bisa mendapat respon dan tindakan dari pihak yang berwenang, dalam hal ini pihak operator, dengan didukung oleh BR. Hal ini dilakukan melalui mekanisme Forum Sosialisasi di kelurahan - kelurahan maupun dengan pertemuan Kelompok Kerja Gabungan (KKG) yang dituan rumahi oleh BR. Dari permasalahan - permasalahan yang disampaikan oleh KPAM kepada operator, sebagian mendapat respon namun masih banyak yang tidak mendapat penanganan yang memadai.



Permasalahan kunci yang berkaitan dengan peran KPAM diantaranya efektifitas dalam berdialog dan kinerja dalam membangun proses kemitraan yang dirasa masih lemah, kondisi sumberdaya finansial yang masih lemah, kompetensi manajemen yang masih kurang serta kapasitas institusi yang belum memadai. Kendala lain berupa pola kerja sama antar institusi dan kerangka kerja bersama yang dirasa masih belum memadai.

Ke depan KPAM mesti berfungsi lebih sentral dalam penguatan proses partisipasi publik dan mengembangkan dialog dengan masyarakat. KPAM juga diharapkan bisa berkontribusi besar dalam melakukan mekanisme *check and balance* berdasar pada dinamika kepentingan pelanggan, serta menjaga agar proses intitusi yang terjadi dalam jangka panjangnya bisa memberikan manfaat lebih luas kepada masyarakat.

Selain itu KPAM juga seyogyanya mengembangkan potensinya dalam menyuarkan pentingnya akses air bersih yang lebih berkeadilan terutama bagi mereka golongan miskin serta pelaku sektor informal. Dalam hal ini tentunya diperlukan kerangka kerja strategis yang memadai, penguatan infrastruktur fisik, pengembangan kapasitas SDM yang berkesinambungan dan sumber pembiayaan yang memadai dan kontinyu.

Perbandingan Pelayanan dan Kinerja

PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor

BR pada hari Rabu, 2 Agustus 2006 telah melakukan Kunjungan Kerja & Study Banding ke PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor - Jawa Barat, terkait dengan berhasilnya PDAM Tirta Pakuan menekan angka kebocoran ke level 31 % (angka yang sangat ideal dalam pengelolaan pelayanan air bersih bagi PDAM).



Hal tersebut diungkapkan Ketua BR Ir. Achmad Lanti, M. Eng disela-sela acara diskusi dengan Direksi dan para manager PDAM Tirta Pakuan Kabupaten Bogor. Achmad Lanti juga menjelaskan bahwa di DKI Jakarta pihak Mitra operator PT. PALYJA dan TPJ belum mampu menekan angka kebocoran yang semakin “membengkak” hingga mendekati level 51 %, sehingga BR mencoba mencari benang merah tentang kiat-kiat PDAM Tirta Pakuan dalam meningkatkan kualitas pelayanan dan menekan angka kebocoran.

Dalam sambutannya Direktur Teknik PDAM Tirta Pakuan Kabupaten Bogor Ir. Syahban Maulana menegaskan bahwa pihaknya sudah sejak lama menangani masalah kebocoran ini dengan sangat serius, pihaknya juga telah mempunyai program - program dan kiat-kiat khusus untuk menekan angka kebocoran fisik maupun kebocoran non fisik / komersial. Salah satu program mengurangi angka kebocoran fisik, yaitu dengan mengadakan evaluasi selama 24 jam nonstop aliran air ke instalasi meteran sambungan pelanggan, rehabilitasi pipa-pipa tua, pemeliharaan tekanan air, sistem pasokan air, pembangunan sarana & prasarana penunjang contoh : penyempurnaan As Built Drawing, GIS, penambahan peralatan teknis penunjang lainnya. Untuk kebocoran non fisik harus didukung dengan komitmen yang kuat dari semua level manajemen, diantaranya dengan cara mengganti meteran air, dan menjamin sistem validitas pembacaan meter dari petugas di lapangan.

Lebih lanjut, Ir. Syahban Maulana menambahkan bahwa dalam implementasi sistem penetapan daerah operator harus mengirim langsung tim perbaikan ke lokasi terjadinya kebocoran, dalam hal ini pihak nya tidak menggunakan teknologi modern, ataupun strategi khusus. PDAM Tirta Pakuan juga mendorong partisipasi masyarakat dan pelanggan untuk melaporkan segala bentuk kebocoran di daerahnya. PDAM Tirta



Pakuan relatif mempunyai tekanan air yang cukup baik karena ditunjang dengan sistem gravitasi dari sumber-sumber air baku yang berasal dari mata air dipegunungan dan juga Sungai Cisadane yang mengalir dari dataran tinggi.

Perbandingan pelayanan PAM Jakarta dengan PAM Bogor memang belum dapat dikatakan *apple to apple*, mengingat besarnya perbedaan kondisi di antara kedua kota. Namun demikian, gambaran ini menunjukkan bahwa ada ruang bagi PAM Jakarta untuk meningkatkan kualitas pelayanannya.

Kota-Kota di Australia

Dalam rangka program peningkatan kapasitas kelembagaan BR (*capacity building program*) bantuan teknik Bank Dunia yang didanai oleh Dutch Trust Fund, dua anggota Badan Regulator, Achmad Lanti dan Agus Kretarto, serta Alizar Anwar sebagai konsultan telah melakukan studi banding ke Australia selama satu minggu dari 12-19 Februari 2006. Kunjungan dilakukan ke kantor *Independent Pricing and Regulatory Tribune/IPART* di Sydney, *Essential Services Commission/ESC* di Melbourne, dan *Economic Regulator Authority/ERA* di Perth.

Dari hasil studi banding terdapat beberapa perbedaan mengenai operasi sistem air dan indikator kunci antara BR dan IPART, ESC maupun ERA. Di Jakarta, operasi penyelenggaraan sistem air dilaksanakan oleh mitra swasta berdasarkan kontrak konsesi, sedangkan di Australia tidak ada peran serta swasta dalam bentuk kontrak konsesi dan penyelenggaraannya dilakukan oleh korporatisasi perusahaan milik negara bagian, mengingat operasi sistem air merupakan hajat hidup orang banyak. Lingkup pelayanan di Australia mencakup penyediaan air minum, sanitasi, irigasi, pengendalian banjir dan drainase dengan cakupan pelayanan



mencapai 100%. Tarif air minum per m³ di Perth sebesar Rp 6.354 di Perth, Melbourne Rp. 6.007 dan Sydney Rp. 9.875 yang langsung dapat diminum (*potable*), sedangkan di Jakarta sekitar Rp. 7.025 sebagai air bersih. Di Australia diberlakukan hanya satu instrumen pembayaran yaitu tarif air saja (karena tidak ada peran serta swasta), sedangkan di Jakarta diberlakukan dua instrumen, yakni imbalan air kepada operator sedangkan tarif air dikenakan kepada konsumen.

Mengenai aspek kelembagaan juga terdapat perbedaan dalam hal status, peran dan fungsi. Secara umum, status regulator di Australia bersifat independen yang dibentuk oleh Undang-undang, sedangkan BR berstatus semi independen yang dibentuk oleh Peraturan Gubernur. Tingkat transparansi di Australia cukup tinggi. Di Jakarta, PKS yang ada mempunyai batas transparansi publik yang relatif rendah, adanya klausa kerahasiaan dalam Perjanjian Kerja Sama antara PAM Jaya dan mitra swasta. Sektor yang ditangani di Australia mencakup pula listrik, gas, air dan transportasi. Secara umum lisensi operasi diterbitkan di Australia untuk penyelegaraan pelayanan umum.

Hal-hal yang menarik lainnya adalah mengenai proses penetapan tarif air. Regulator di Australia umumnya berwenang menetapkan tarif air, kecuali di Perth dimana regulator mengusulkan tarif air dengan terlebih dahulu mendapatkan tanggapan dari publik sebelum ditetapkan final oleh pemerintah. Peran publik di Australia cukup signifikan dengan terbukanya mekanisme penyampaian masukan publik sehubungan dengan usulan tarif. Lain dari itu, penetapan tarif air diproses selama 2 tahun, tidak seperti di Jakarta yang hanya diproses sekitar 2 minggu. Masa jabatan regulator di Australia berlaku sampai 5 tahun dengan staf berkisar antara 26 sampai 70 orang. Anggaran yang dialokasikan cukup besar



sekitar 9 hingga 16 juta dollar Australia, sedangkan BR hanya sekitar 550.000 AU\$.

Selain itu di Australia ketentuan audit operasional selain audit keuangan terhadap operator telah diatur secara jelas dalam Undang-undang dan biayanya dianggarkan sebagai beban regulator. Dengan demikian kinerja operator dapat lebih jelas akuntabilitas publiknya. Sementara dalam PKS di Jakarta baru mengatur audit keuangan.



5

KINERJA PELAYANAN PASCA PKS

Salah satu fungsi yang mesti dilaksanakan oleh BR sebagaimana yang diatur dalam pasal 4 Surat Keputusan Gubernur Propinsi DKI Jakarta Nomor 95 tahun 2001 adalah mengawasi pemenuhan hak dan kewajiban para pihak sebagaimana diatur dalam PKS beserta perubahannya dan perjanjian pendukungnya. Dalam hal ini kinerja operator dalam melayani kebutuhan air minum masyarakat Jakarta merupakan komponen penting.

Evaluasi terhadap kinerja proyek kerja sama dilakukan dengan cara melakukan evaluasi terhadap kedua belah pihak (PAM Jaya dan kedua mitra swasta) namun penekanannya lebih kepada kedua mitra swasta karena posisi mereka yang diberi hak secara eksklusif untuk bertindak sebagai operator pelayanan air minum di DKI Jakarta.

Pokok yang diperjanjikan dalam PKS adalah tentang penyediaan dan peningkatan pelayanan dan air bersih di DKI Jakarta dengan target dan standar pelayanan diatur dalam pasal 20 dan 21 PKS 2001 (*Restated Cooperation Agreement/RCA*). Pencapaian target teknis ini merupakan kewajiban Pihak Kedua dan



berdasarkan kontrak Pihak Kedua secara eksklusif bertanggungjawab untuk menentukan cara dan metode untuk mencapainya dengan Tata Cara Pengoperasian Yang Baik (*Good Operating Practice*). Sedangkan hak Pihak Kedua adalah berupa Imbalan Air (*Water Charge*) dalam bentuk uang per m³ air yang dijual dan ditagih dari pelanggan. Sementara itu dari sisi pelanggan selain harus membayar harga air, juga memiliki kewajiban untuk membayar Biaya Sambungan Baru, dan setiap bulannya dibebani Biaya Sewa Meter dan Biaya Administrasi yang sifatnya tetap. Harga air atau tarif per m³ ditetapkan oleh Gubernur berdasarkan usulan BR melalui mekanisme Penyesuaian Tarif Otomatis (PTO).

Pasal 20 dan 21 Perjanjian Kerja sama (PKS) antara PAM Jaya dengan mitra swastanya mencantumkan hal-hal yang berkenaan secara spesifik dengan kinerja operator. Pasal 20 berkenaan dengan Target Teknis dan pasal 21 berkenaan dengan Standar Pelayanan. Kedua artikel ini berkenaan dengan pencapaian kinerja secara teknis dari Operator mitra swasta PAM.

Meskipun sejak ditanda tangannya PKS pada tanggal 22 Oktober 2001 terjadi peningkatan realisasi komponen target teknis dan standar pelayanan, namun dibandingkan dengan yang telah disepakati para pihak pada awal kerja sama kinerja mitra swasta masih belum memuaskan, selain itu masih banyak keluhan pelanggan yang masih belum tertangani. Sesuai dengan PKS, kinerja mitra swasta ditunjukkan melalui indikator-indikator dalam target teknis (*technical targets*) dan standar pelayanan.



Target teknis

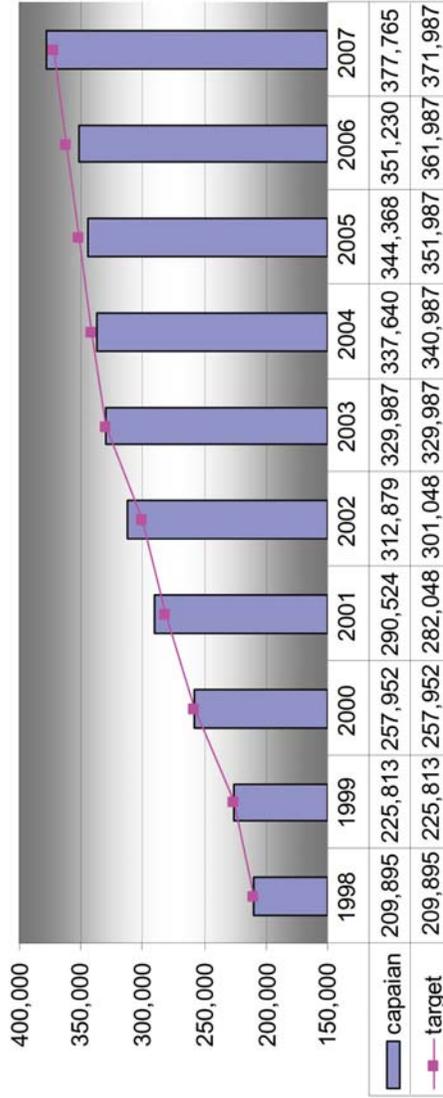
1. Jumlah Pelanggan

Jumlah pelanggan Jakarta meningkat dari 713.606 (PALYJA 344.610 dan TPJ 368.996) pada awal Januari 2006 menjadi 755.555 (PALYJA 377.765 dan TPJ 377.790) pada akhir tahun 2007, hal ini berarti ada kenaikan sebesar 5.87 % (PALYJA 9.62 % dan TPJ 2.38 %). Hal ini menandakan bahwa jumlah pelanggan Jakarta mencapai 98.478% dari target (PALYJA 101,55% dari target dan TPJ hanya 95.58%).

Untuk pencapaian PALYJA, sampai dengan tahun 2002 masih berhasil mencapai target yang telah ditetapkan, namun pada tahun - tahun berikutnya PALYJA mengalami kendala untuk bisa mencapai target, dan baru pada tahun 2007 dapat melebihi targetnya.

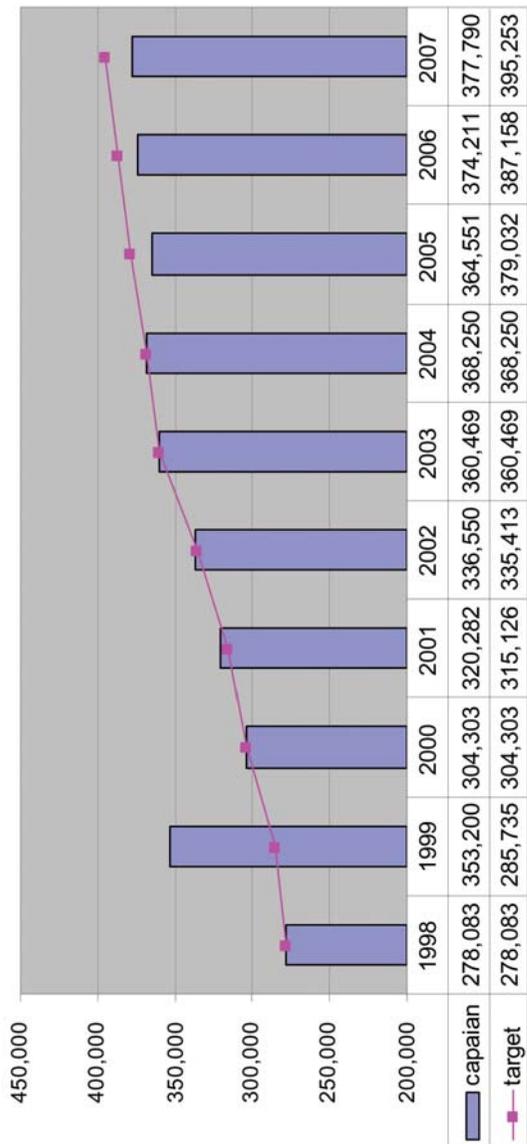
Sedangkan untuk pencapaian TPJ dalam memperoleh pelanggan baru sampai tahun 2004, TPJ mampu mencapai target nya, namun pada tahun - tahun selanjutnya kesenjangan antara target dan realisasi semakin melebar, puncaknya justru terjadi pada tahun 2007. Dari sini bisa diamati bahwa kinerja PALYJA dan TPJ dalam pencapaian target jumlah pelanggan ternyata cukup signifikan.

JUMLAH PELANGGAN PALLYJA



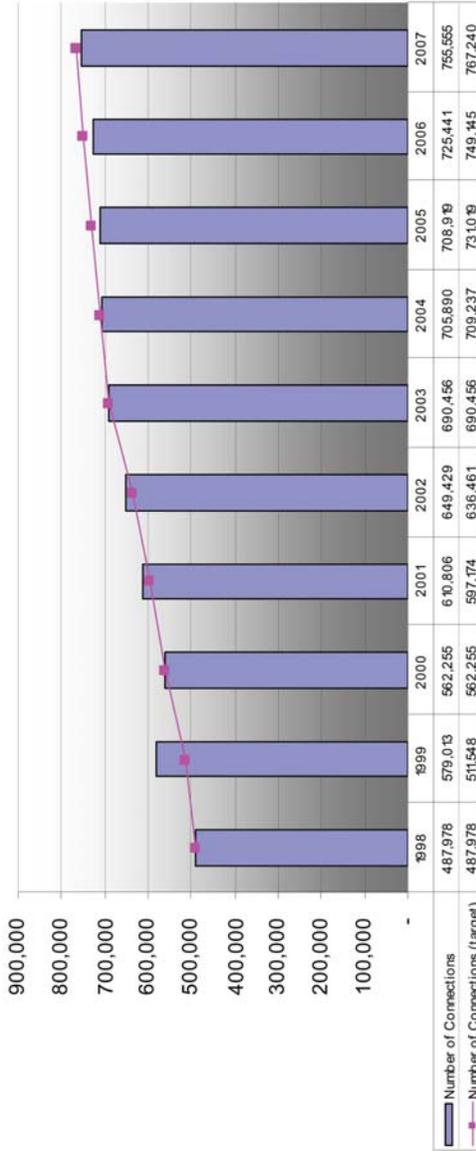
Gambar 6

JUMLAH PELANGGAN TPJ



Gambar 7

JUMLAH PELANGGAN JAKARTA



Gambar 8

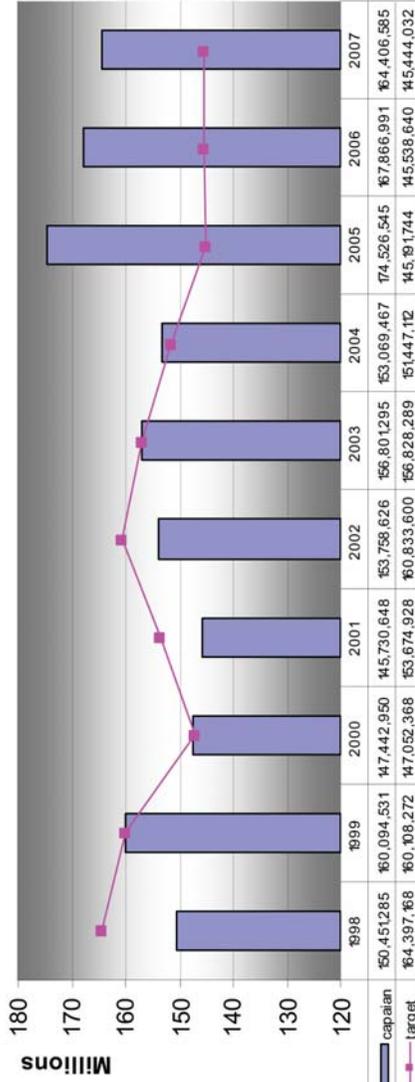


2. Kapasitas Produksi

Pencapaian kapasitas produksi air Jakarta di tahun 2007 adalah sebesar 425.613.975 m³/tahun (Palyja 164.406.585 m³/thn, TPJ 261.207.390 m³/thn). Pencapaian ini telah melebihi target Finpro Jakarta sebesar 395.358.281 m³/thn (Palyja 145.444.032 m³/thn, TPJ 249.914.249 m³/thn) atau 107,65% untuk Jakarta (Palyja 115.34% , TPJ 110.21%).

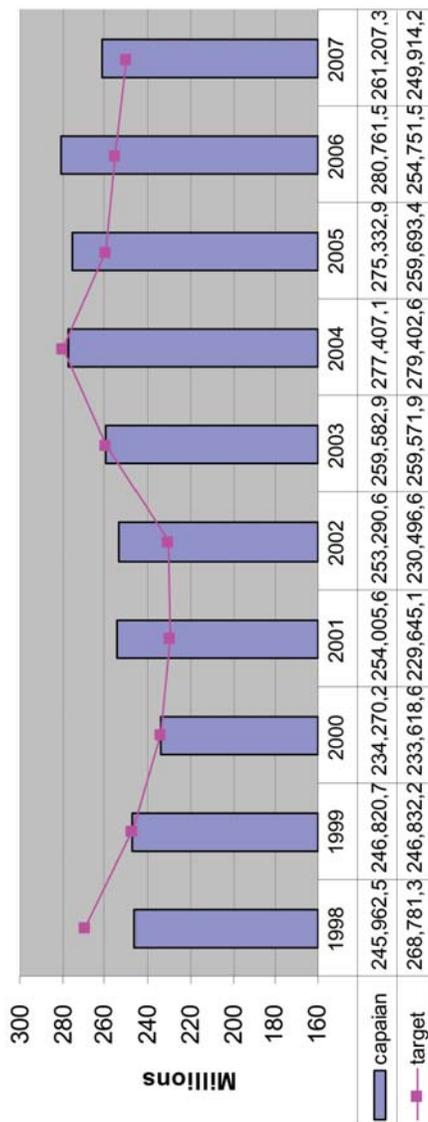
Dalam kaitannya dengan pencapaian kinerja produksi air, fakta bahwa sejak tahun 2004 Palyja dan TPJ melebihi target mesti dilihat dalam perspektif lebih luas. Dalam artian ketika produksi air secara signifikan meningkat namun di sisi lain tingkat kebocoran tetap tinggi dan penanganan yang dilakukan tidak efektif, berarti terjadi pemborosan dan inefisiensi manajemen yang akhirnya konsumen yang mesti menanggung konsekuensinya.

KAPASITAS PRODUKSI PALYJA



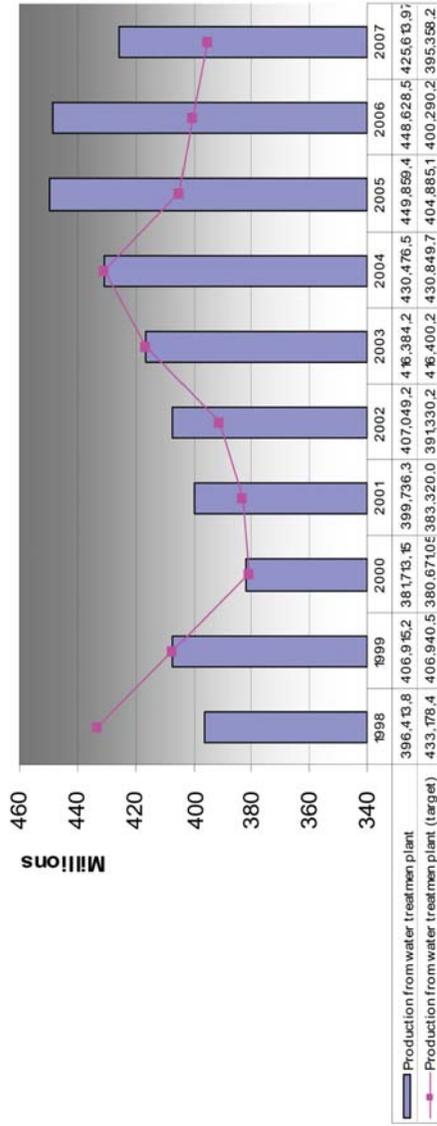
Gambar 9

KAPASITAS PRODUKSI TPJ



Gambar 10

KAPASITAS PRODUKSI JAKARTA



Gambar 11



3. Rasio Cakupan Pelayanan

Bedasarkan laporan operator, rasio Cakupan Pelayanan Jakarta mengalami kenaikan sebesar 0,48% dari 60,39% (PALYJA 54,59% , TPJ 67,38%) pada bulan Januari 2006 menjadi 60,68% (PALYJA 55,49%, TPJ 66,94%) di bulan Desember 2006. Pencapaian rasio tertinggi yang pernah dicapai TPJ pada tahun 2006 dicapai pada bulan April 2006 sebesar 67,64%, sedangkan pada PALYJA pencapaian rasio tertinggi dicapai pada bulan Desember 2006 sebesar 55,49%.

Pada tahun 2007, rasio cakupan mengalami peningkatan. Secara keseluruhan, rasio cakupan pelayanan untuk Jakarta per-tahun 2007 adalah 60.21%. Bila hasil ini dibandingkan dengan target PKS dimana pada akhir tahun 2006 rasio pelayanan yang harus dicapai Jakarta adalah sebesar 70,18% (PALYJA 69%, TPJ 71,6%) maka dapat dikatakan bahwa kedua operator masih berada di bawah target.

Angka cakupan pelayanan yang hingga saat ini masih dilaporkan oleh para pihak harus segera direvisi mengingat beberapa parameter dalam perhitungan tingkat cakupan pelayanan sangat jauh dari kondisi yang sesungguhnya. Seperti contoh, para pihak masih tetap menggunakan angka 7,6 jiwa per-KK untuk menghitung jumlah jiwa dalam 1 satuan sambungan (SR)⁵. BR PAM DKI sudah meminta klarifikasi kepada para pihak terhadap penggunaan angka tersebut, karena data dari BPS (2005, 2006, dan 2007) Dinas Kependudukan DKI, Mott MacDonald (2007), dan hasil survey BR (2004, 2005, dan 2006) rasio jiwa per KK tidak lebih dari 5.0 jiwa per-KK.

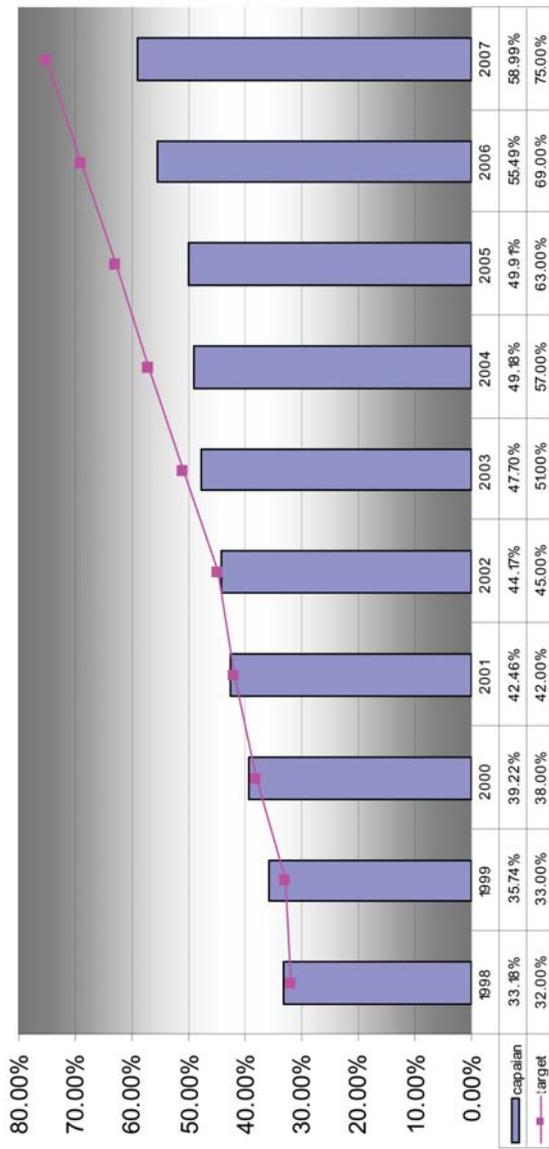
Perbedaan sebesar 2,6 jiwa per KK (7,6-5.0) tersebut mengakibatkan terjadi pembengkakan sebesar 52% dari kondisi yang sesungguhnya. Jika dihitung dengan

⁵ Angka ini merupakan angka yang diberikan oleh PAM Jaya kepada mitras swasta sebagai acuan perhitungan.



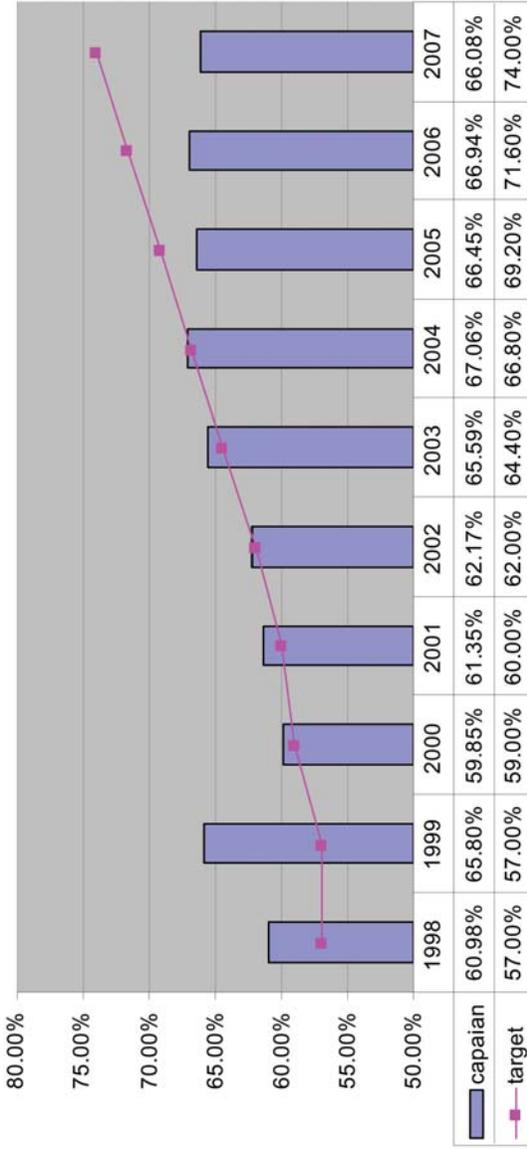
menggunakan kondisi yang sesungguhnya dan kemudian mempertimbangkan rasio cakupan pelayanan dengan Meter Besar, maka rasio cakupan pelayanan untuk Jakarta hingga saat ini adalah 42.92%. Perbedaan yang sangat besar ini berpotensi menimbulkan bias apabila dikaitkan dengan perhitungan neraca air (*water balance*) serta perencanaan pengembangan sistem pelayanan air minum ke depan, terutama ketika menghadapi situasi keterbatasan air baku.

RASIO CAKUPAN PELAYANAN PALLYJA



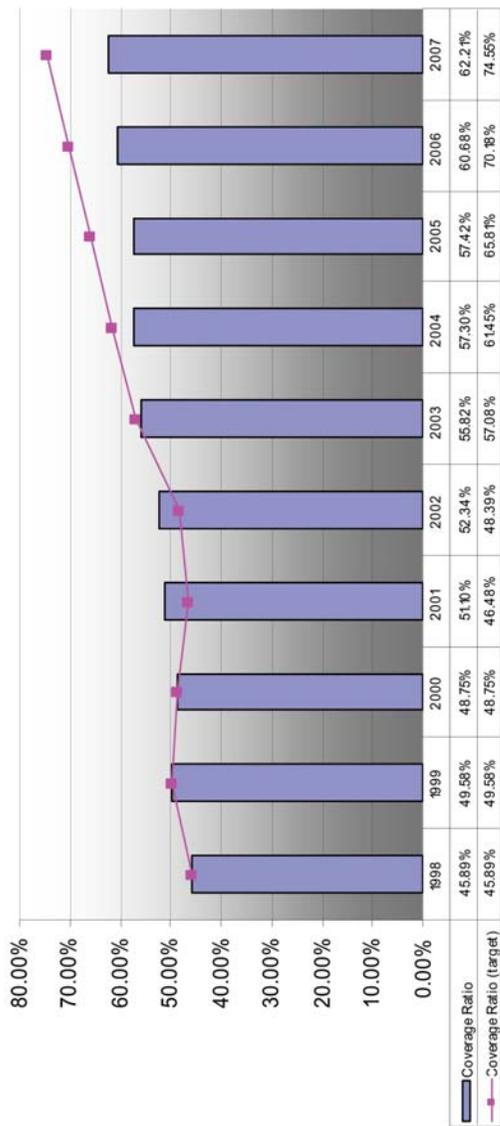
Gambar 12

RASIO CAKUPAN PELAYANAN TPJ



Gambar 13

RASIO CAKUPAN PELAYANAN JAKARTA



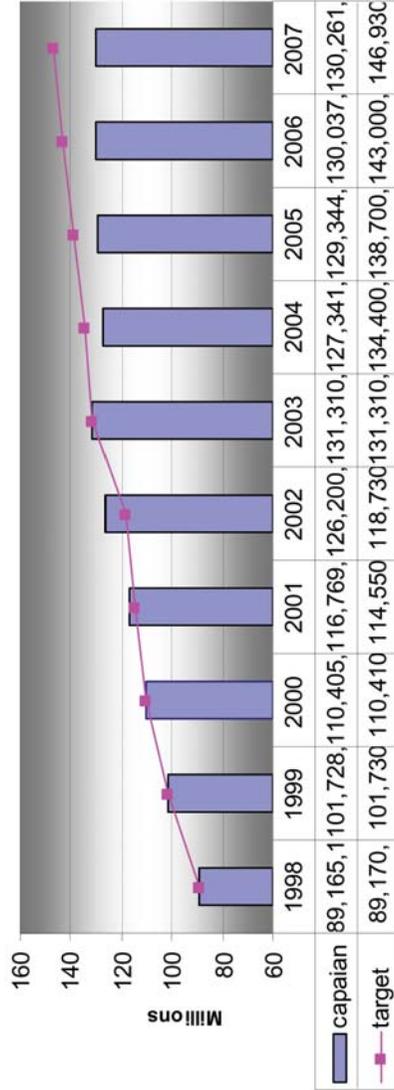
Gambar 14



3.1.4 Volume Air Terjual

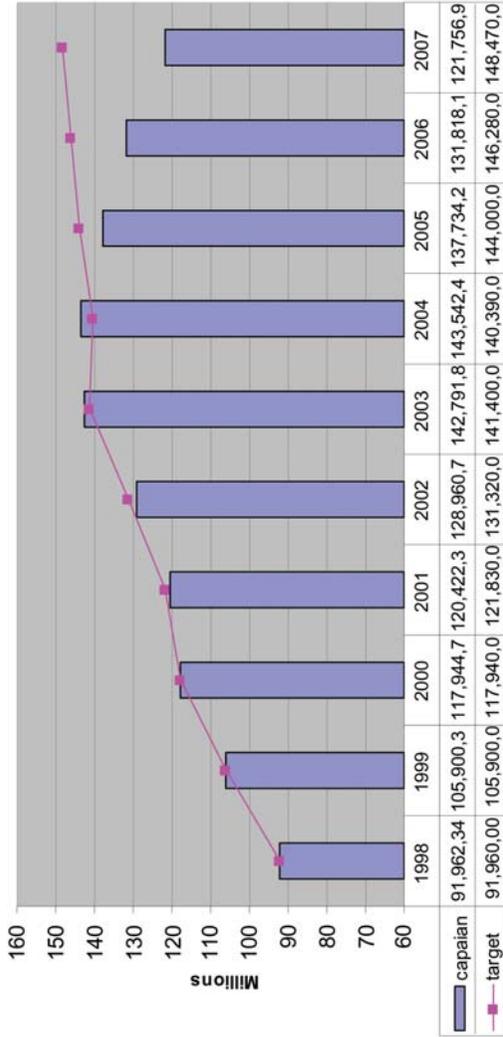
Total volume air yang terjual tahun 2007 sebesar 252.017.904 m³ (PALLYJA 130.261.004 m³, TPJ 121.756.900 m³) masih belum mencapai target Finpro sebesar 295.400.000 m³ (PALLYJA 146.930.000 m³), TPJ 148.470.000 m³). Walaupun hasil maksimal diperoleh pada akhir tahun 2007 namun capaian tersebut masih jauh dari target Finpro. Pencapaian volume air terjual Jakarta hanya 85,32% (PALLYJA 88,67% dan TPJ 82,10%)

VOLUME AIR TERJUAL PALYJA



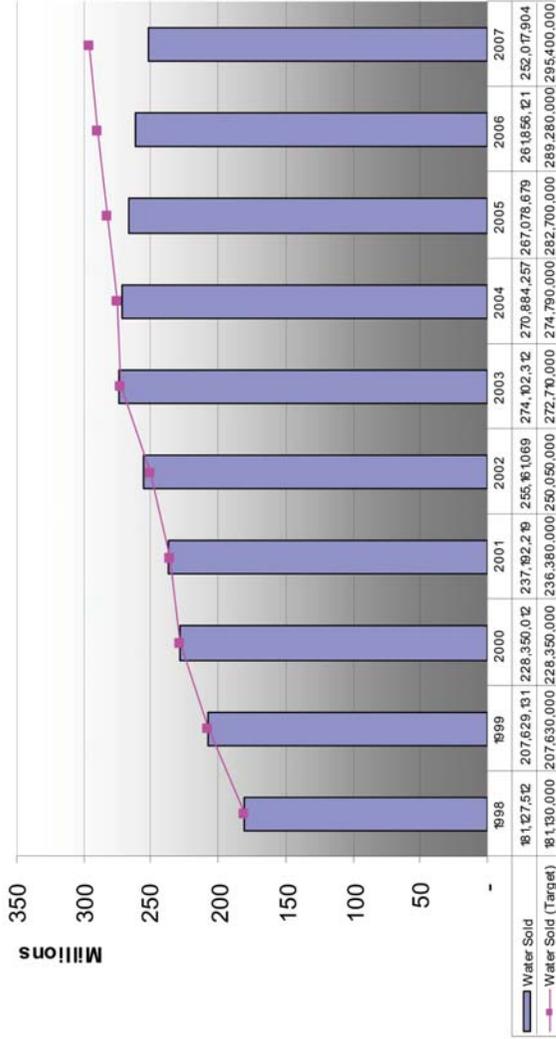
Gambar 15

VOLUME AIR TERJUAL TPJ



Gambar 16

VOLUME AIR TERJUAL JAKARTA



Gambar 17



5. Unaccounted for Water (UfW)

UfW kumulatif Jakarta tahun 2007 dilaporkan sebesar 50.56% (PALYJA 47.69 % dan TPJ 53.30%). Nilai UfW minimum diperoleh Jakarta pada bulan Desember 2006 sebesar 48,8%, PALYJA pada bulan November 2006 dengan UfW sebesar 44,63% dan TPJ pada bulan Desember 2006 dengan UfW sebesar 49,69%. Pencapaian pada tahun 2007 ini ternyata masih jauh dari target yang ditetapkan oleh Finpro sebesar 38.05% untuk Jakarta (35.40% PALYJA dan 40.59% TPJ. Sebagai informasi tambahan nilai UfW maksimum diperoleh Jakarta pada tingkat 54,23% (PALYJA sebesar 52,95% dan TPJ sebesar 55,25%, kesemuanya dicapai pada bulan Maret 2006).

Beberapa sumber mengemukakan, bahwa target-target tersebut sebenarnya disadari tidak dapat tercapai oleh mitra swasta, tetapi karena negosiasi *rebasing* yang tidak kunjung selesai, yang akhirnya mengganggu pelayanan air PAM sendiri, maka pihak mitras swasta bersedia menerima *saja* permintaan target tersebut, terutama dengan pertimbangan denda yang (sangat) kecil⁶.

Namun demikian, bukan berarti para pihak kemudian saling berdiam diri. Dialog dan dorongan dari Pemerintah DKI Jakarta, PAM Jaya, dan BR, kepada mitra swasta, mendorong mitra swasta untuk melakukan terobosan inovatif untuk mengatasi krisis UfW. Dua contoh berikut menunjukkan upaya yang telah dilakukan oleh Palyja dan TPJ (yang pada tahun 2008 berganti pemilik dan berganti nama menjadi Aetra).

⁶ Karena klausul “konfidensialitas” dari PKS, dapat disampaikan (kecilnya) jumlah denda yang dibebankan kepada mitra swasta jika tidak dapat memenuhi target. Nilai denda ini sendiri sudah ada sejak PKS dibuat pertama kali.

Proyek Percontohan Palyja Permanen Area di Cengkareng

Program Permanen Area (PA) Cengkareng merupakan salah satu proyek percontohan (pilot project) yang berhasil dicapai oleh PALLYJA yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada pelanggan.

Sebelum Juni 2005, di area Cengkareng, khususnya Cengkareng Barat, terdapat banyak keluhan pelanggan PALLYJA terhadap kondisi suplai air yang rendah ke daerah tersebut. Suplai yang tidak kontinu juga terjadi di Taman Palem Lestari dan Tegal Alur.

Dengan memperhatikan kondisi pada pelanggan di daerah itu, maka PALLYJA melakukan beberapa kegiatan-kegiatan yang merupakan bagian dari program PA. Dari lebih dari 10.000 pelanggan yang di survei, PALLYJA telah mengidentifikasi 952 pemakaian ilegal, menyelesaikan 3.000 keluhan dan merehabilitasi 548 sambungan rumah yang tidak sesuai standar. Selanjutnya PALLYJA juga mengganti lebih dari 2.000 meter air, memperbaiki bak meternya dan merotasi pembaca meter. Disamping itu, lebih dari 5.000 unit segel meter telah dipasang dan lebih dari 500 kebocoran, baik yang kelihatan maupun yang tidak terlihat telah diperbaiki.

Selain tindakan langsung ke pelanggan, kegiatan juga dilakukan pada jaringan pipa di area tersebut berupa memaksimalkan aliran pada siang hari dan menurunkan aliran pada malam hari ketika pelanggan tidak menggunakan air yang bertujuan mengurangi tingkat kebocoran.

Hasil dari kegiatan di atas, yang tentunya juga didukung dari diselesaikannya pemasangan pipa primer berdiameter 800 mm di Daan Mogot, adalah pelanggan yang mendapat suplai selama



24 jam naik dari 2% menjadi 80%, UFW turun dari 54.0% menjadi 32.6% sehingga dapat dikatakan lebih banyak pelanggan yang dapat dilayani lebih baik lagi. Hal ini diperkuat dari data peningkatan rata-rata pemakaian air dari 12,1 m³/plg/bulan pada saat sebelum diaplikasikannya PA Cengkareng menjadi 18,2 m³/plg/bln setelah diterapkannya PA Cengkareng.

Pada tahun 2007 PALYJA juga telah melakukan pilot project yang sama di 6 lokasi permanent area dari sekitar 35 permanent area yang ada.

Sebagai kesimpulan, program permanent area ini merupakan langkah strategis yang diambil PALYJA dalam memenuhi 2 target yang tercantum dalam kontrak kerjasama dengan PAM Jaya yaitu peningkatan penjualan air (sales) dan menurunkan tingkat kebocoran air (UFW).

Boks 3

Program District Meter Area PT.Aetra

PT Aetra Air Jakarta (Aetra) - dulu dikenal dengan nama PT Thames Pam Jaya (TPJ), mengungkapkan keberhasilannya dalam mengimplementasikan strategi District Meter Area (DMA) di sejumlah area dalam wilayah operasionalnya.

Program ini bertujuan untuk menurunkan tingkat kehilangan air atau sering disebut dengan Non Revenue Water (NRW) di sejumlah area target - dan, sejak 2004 Aetra secara agresif berhasil memperluas strategi DMA tersebut dalam wilayah operasionalnya di bagian timur Jakarta. Aetra saat ini telah berhasil mengoperasikan sebanyak 134 DMA (Q1 2008) dimana 92 DMA diantaranya sudah dalam status pemeliharaan penuh (*fully developed*).

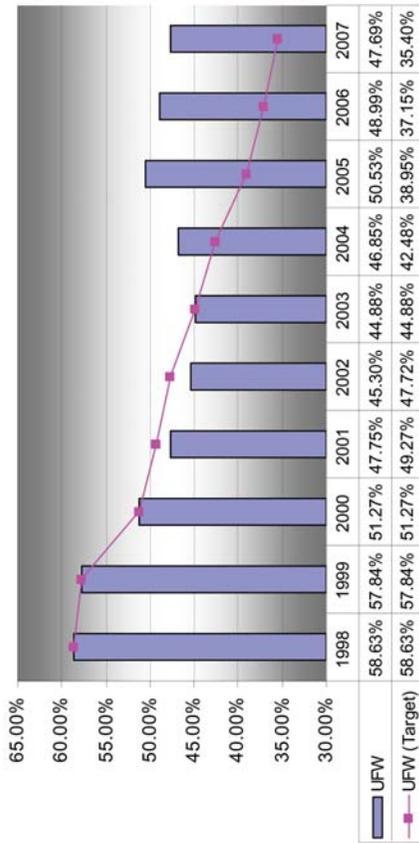


Agar District Meter Area (DMA) di wilayah operasional Aetra sampai pada status pemeliharaan penuh (*fully developed*), maka perlu dilakukan sejumlah aktivitas antara lain seperti: pembacaan aliran pada malam hari, deteksi kebocoran secara aktif dan perbaikan kebocoran, pengelolaan tekanan, penonaktifan dan penggantian pipa jaringan.

Dari aktivitas DMA tersebut di atas, pada akhir tahun 2007 lalu Aetra telah berhasil 'menyelamatkan' sedikitnya 114 liter/detik air bersih, atau sekitar 54 liter/detik lebih tinggi daripada target kumulatifnya s/d akhir 2007. Lebih jauh lagi, dengan penerapan strategi DMA dalam sejumlah wilayah operasionalnya, Aetra telah berhasil 'menyelamatkan' air bersih total sebesar 653 liter/detik sejak tahun 2004

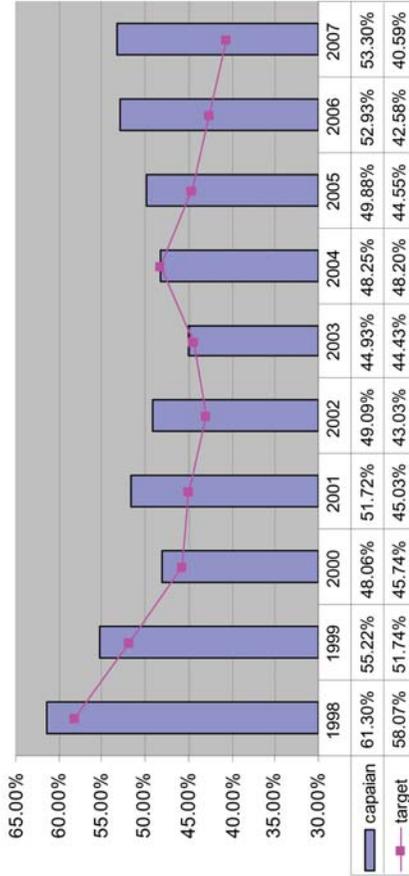
Pada akhir 2007 lalu, sedikitnya 36 % dari total wilayah layanan kepelanggaan TPJ telah dikelola dengan strategi DMA tersebut, dan bahkan dalam area yang status DMAnya sudah dalam pemeliharaan penuh, tingkat Non Revenue Water (NRW) telah turun mencapai angka rata-rata 38 %.

UFW PALYJA

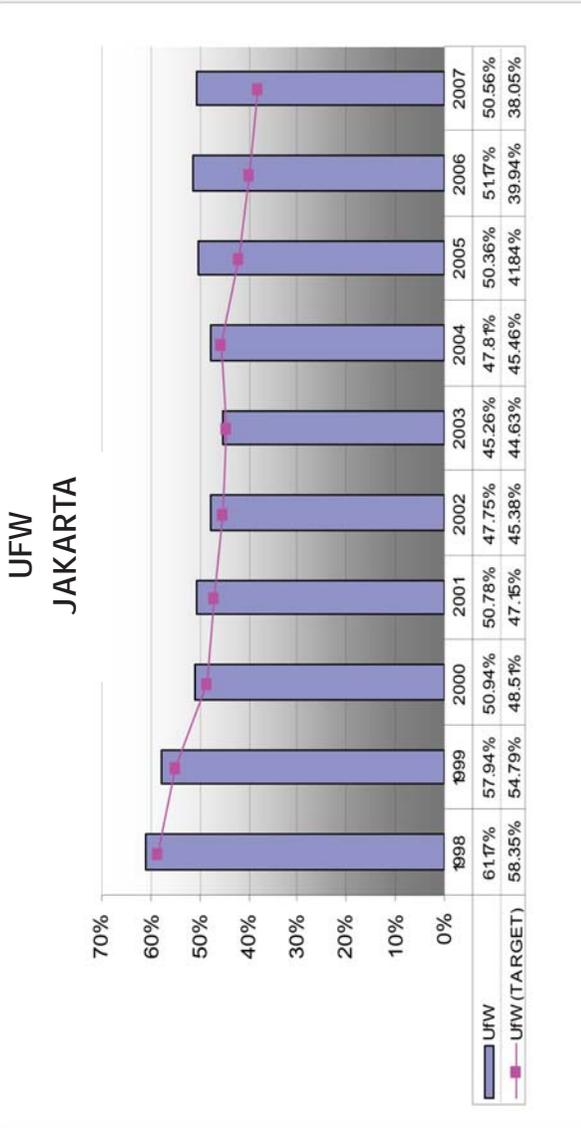


Gambar 18

UFW TPJ



Gambar 19



Gambar 20



Perbandingan Kinerja dengan Kota-Kota Asia

Pembahasan tentang perbandingan pencapaian kinerja Pelayanan Air Minum antara Jakarta dengan beberapa kota lain di Asia memang diperlukan sehingga bisa diperoleh perspektif yang lebih luas. Pembahasan ini juga bermanfaat untuk mengetahui bagaimana posisi Jakarta dalam hal pelayanan air minum bagi warganya dibandingkan dengan kota - kota lain di Asia, yang mana memiliki tingkat kemajuan ekonomi yang relatif sebanding. Hal ini sejalan dengan konsep *benchmarking*, dimana kondisi Jakarta dianggap sebagai *baseline* nya. Sehingga bisa diperoleh informasi sejauh mana gap yang ada antara kondisi di Jakarta dengan kondisi di kota - kota lain di Asia. Dengan begitu diharapkan kita bisa mengambil pelajaran dari hasil program dan pencapaian kinerja, baik itu *best practice* maupun sebaliknya, yang terjadi di negara lain.

Pembahasan ini utamanya disarikan dari penelitian yang dipublikasikan oleh Asian Development Bank (ADB) dalam papernya "Small Piped Water Networks : Helping Local Entrepreneurs to Invest (2003)."

Dalam pembahasan ini beberapa kota yang menjadi pembanding Jakarta yaitu :

- Cebu (Filipina)
- Delhi (India)
- Dhaka (Bangladesh)
- Ho Chi Minh City (Vietnam)
- Kathmandu (Nepal)
- Shanghai (Republik Rakyat China)
- Ulaanbaatar (Mongolia)

Berikut profil singkat kondisi demografi kota - kota Asia tersebut :

Tabel 3

Profil Demografi Kota - kota di Asia
(ADB 2003)

Kota	Jakarta	Cebu	Delhi	Dhaka	HCMC	Kathmandu	Shanghai	Ulaanbaatar
Negara	Indonesia	Filipina	India	Bangladesh	Vietnam	Nepal	RRC	Mongolia
Populasi (juta)	8,35	0,655	13,8	10,5	5,3	1	13	0,74
Pertumbuhan penduduk (%)	2,4	1,6	3,8	4,2	1,3	6	<0	4,5
Luas Area (km ²)	660	326	1483	360	2095	100	6340	3450
Kepadatan (pop/km ²)	12.620	9.26	9300	95.3	2520	17.57	2050	13.3
GDP rata -rata (\$/thn/kapita)	366	400	810	630	720	573	2000	440

Salah satu indikator utama dalam kualitas penyediaan air minum ialah tingkat cakupan pelayanan serta ketersediaan air. Tabel berikut menjelaskan perbandingan Jakarta dengan kota - kota lainnya di Asia tentang aspek tersebut.

Tabel 4 Cakupan Pelayanan dan Ketersediaan Air di 18 Kota Asia

Negara	GDP Nasional (\$/kapita)	Kota	Coverage (%)	Kontinuitas Suplai (%)*
Asia Tengah dan Timur				
Jepang	33550	Osaka	100	100
RRC	960	Shanghai	100	100
RRC	960	Chengdu	83	100
RRC	24750	Hong Kong	100	100
Uzbekistan	460	Tashkent	99	100
Asia Tenggara				
Malaysia	3540	Kuala Lumpur	100	100
Korea Selatan	9930	Seoul	100	100
Filipina	1020	Manila	58	88
Indonesia	710	Jakarta	51	92
Region Mekong				
Vietnam	430	Ho Chi Minh	84	75
Republik Laos	310	Vientiane	63	50
Kamboja	280	Phnom Penh	84	100
Asia Selatan				
Sri Lanka	840	Kolombo	69	60
Pakistan	410	Karachi	58	0
India	440	Delhi	69	1
Bangladesh	360	Dhaka	72	0
Nepal	230	Kathmandu	83	0

*)persentase-koneksi air yang terlayani pasokan selama 24 jam penuh. Sumber : ADB, 2003



Dari tabel diatas dapat diamati bahwa dalam hal kontinuitas pasokan air bersih, Jakarta dengan level 92% (ADB 2003), masih relatif baik jika dibandingkan dengan kota - kota lain di Asia Tenggara. Kondisi Jakarta ini masih diatas Manila (88%), Ho Chi Minh City (75%) dan Vientiane (50%), namun masih dibawah Kuala Lumpur (100%) dan Phnom Penh (100%).

Di sisi lain, dapat pula dilihat dari tabel diatas bahwa kinerja Jakarta dalam hal coverage (dengan level saat itu 51%, (ADB, 2003) dan per tahun 2007 sudah mencapai 60.21%) ternyata secara signifikan tertinggal di banding kota - kota lain di Asia Tenggara, bahkan dengan kota yang level kemajuan ekonominya lebih rendah. Ho Chi Minch City (84%) dan Phnom Penh (84%) atau bahkan Vientiane (63%) dan Dhaka (72%) contohnya, yang ternyata memiliki coverage yang lebih tinggi. Apalagi jika dibandingkan dengan kota - kota lain dengan level ekonomi lebih maju, dalam hal cakupan pelayanan Jakarta sangat jauh tertinggal dibandingkan Kuala Lumpur, Seoul, dan ShangHai yang telah mencapai cakupan pelayanan dengan tingkat 100%. - dan sangat disayangkan hingga saat ini belum ada peta jalan (*roadmap*) dan rencana strategis yang jelas bagi Jakarta untuk sekedar mengatakan butuh berapa dekade untuk mengejar ketertinggalannya ini.

Dinyatakan juga bahwa pada tahun 2015 akses air bersih masih menjadi permasalahan paling krusial yang dihadapi oleh Jakarta. Berangkat dari kondisi saat ini, dengan pertumbuhan penduduk 2,5% dan laju eksisting untuk membangun sambungan baru sebanyak 50,000 pelanggan per tahun. Dengan kecenderungan ini, sampai dengan tahun 2015 diprediksi akan masih ada sebanyak 31% penduduk yang tidak memiliki akses pipa koneksi air bersih. Dengan begitu ada perbaikan dari tingkat 54% dari tahun 2002 (ADB 2003). Hal ini berarti sampai tahun 2015 masih ada 4,3 juta orang di Jakarta tidak memiliki



akses pipa koneksi air bersih, angka memang lebih rendah dibanding kondisi saat ini yang berjumlah 5,4 juta. Kondisi ini memang belum memasukkan pertimbangan lain, yaitu mereka yang memilih untuk tidak mau menggunakan air perpipaan.

Situasi Pelayanan Air Bersih di 8 Kota yang Disurvei
(ADB, 2003)

Tabel 5

Situasi Pelayanan Air Bersih	Kota	Coverage	Reliabilitas Pelayanan	Sumber Alternatif	Income vs Service Cost
1	Shanghai	High	High	Low	High
2	Delhi	Medium	Low	High	High
	Dhaka	Medium	Low	High	Medium
	Kathmandu	Medium	Low	High	High
3	Cebu	Low	High	Medium	Low
	Ho Chi Minh City	Low	High	Medium	Low
	Jakarta	Low	High	Medium	Low
4	Ulaanbaatar	Low	Low	Low	Low

Matriks diatas sangat membantu untuk memahami posisi Jakarta di banding kota - kota lain dalam hal kinerja pelayanan air bersih . Dapat dilihat Jakarta dalam hal coverage teridentifikasi sebagai low, reliabilitas pelayanan (high), sumber alternative (medium) serta aspek keterjangkuan (low). Kondisi Jakarta ini dipandang selevel dengan kota Cebu (Philiphines) dan Ho Chi Minh City (Vietnam), dan ternyata hanya lebih baik ketimbang kota Ulaanbaatar di Mongolia. Dari beberapa indicator tersebut ternyata pencapaian Jakarta dalam penyediaan air bersih masih jauh tertinggal ketimbang Shanghai dan Delhi dan bahkan juga masih di bawah pencapaian Dhaka (Bangladesh) dan Kathmandu (Nepal).

Fakta - fakta ini sebenarnya memprihatinkan, namun bagaimanapun mesti diambil sisi positifnya. Ini adalah sebuah *wake up call* bagi pemerintah DKI Jakarta , PAM Jaya, Badan



Regulator, para pihak, KPAM, dan stakeholder lainnya untuk segera mengambil tindakan bagi solusi komprehensif, melakukan reformasi institusi bagi penguatan peningkatan kinerja serta pentingnya sebuah sistem yang lebih transparan dan berakuntabilitas. Upaya-upaya untuk menguatkan basis finansial yang lebih *viable* dan berkelanjutan juga jelas perlu dilakukan. Investasi kapasitas infrastruktur dan aset fisik lainnya juga perlu diimplementasikan. Satu hal yang mesti pula dikedepankan adalah komitmen pada inovasi serta kerangka kerja dan berpikir yang '*out of the box*'.



6

PENUTUP: PEMBELAJARAN DARI KPS AIR MINUM DKI JAKARTA

Impelementasi kebijakan yang menyangkut kepentingan publik semestinya mendapatkan umpan balik (*feedback*) dan dilakukan proses kajian tentang pembelajaran (*lesson learned*) agar permasalahan tidak terus berlanjut menjadi akut dan lebih besar sehingga tidak tertangani serta memastikan terjadi pengembangan yang terus menerus (*on going improvement*).

Proses alokasi sumberdaya dan pentingnya perencanaan strategis

Proses alokasi sumberdaya Badan Regulator PAM DKI Jakarta perlu dilakukan secara lebih efisien dan keterbatasan sumberdaya jelas mesti dipertimbangkan. Di sisi lain Badan Regulator membutuhkan input - input sumberdaya yang berkualitas dalam upaya membangun kredibilitasnya (Lanti 2006). Dukungan publik akan meningkat jika Badan Regulator dan operator mampu secara proaktif fokus pada penanganan masalah yang memang menjadi *concern* tinggi dari masyarakat luas dan para pelanggan (Lanti 2006).



Perencanaan strategis berperan amat penting dalam hal ini dan mesti dikedepankan oleh Badan regulator PAM DKI Jakarta, sehingga organisasi dapat melakukan perencanaan dengan berorientasi jangka panjang, tidak hanya fokus pada jangka pendek, seperti yang selama ini terjadi. Seperti telah dibahas dalam bab sebelumnya, perencanaan strategis bermanfaat dalam memberikan kerangka logis dan indikator - indikator terukur. Implementasi perencanaan strategis juga mengakomodasi kebutuhan akan *benchmarking* dan memperkuat mekanisme *monitoring* - evaluasi.

Regulasi yang mendukung peningkatan kinerja

Berkait dengan lemahnya kinerja para pihak yang tampak dari pencapaian target teknis dan standar pelayanan yang relatif masih di bawah target, serta pendekatan yang dilakukan oleh para pihak yang cenderung mengalihkan beban *shortfall* dan defisit finansial semata pada konsumen mengakibatkan muncul pandangan bahwa implementasi KPS penyediaan air minum di Jakarta bagaimanapun bukanlah sebuah *best practice*, seperti pendapat Ketua Badan Regulator A. Lanti kepada delegasi DPRD Semarang pada presentasi mengenai peran serta swasta untuk air minum Jakarta di kantor PAM Jaya, Selasa, 18 April 2006 "Pengalaman Jakarta jangan ditiru di tempat lain", ditambahkan olehnya bahwa dalam kaitannya dengan peran Badan Regulator dan mekanisme penyesuaian tarif otomatis. "Konsesi penuh sebaiknya dihindari karena menempatkan air lebih banyak sebagai komoditi ekonomi. Keterlibatan sektor swasta dalam penyediaan air minum sebaiknya dalam bentuk BOT."

Dihadapkan pada kondisi mekanisme kompetisi yang tidak berkembang (Lanti 2006) sehingga tidak mampu memicu operator untuk berkinerja lebih baik lagi, regulasi yang memadai



kemudian menjadi penting. Yang penting dari regulasi ini adalah yang benar - benar realistis untuk diimplementasikan dengan sepenuhnya mengakomodasi perkembangan ekonomi, sosial, dan institusi yang ada. Peran regulasi juga teramat penting untuk memicu sebuah iklim berbasis kinerja (*performance based*). Diperlukan sebuah regulasi yang bisa membuat seolah - oleh terjadi kompetisi. Sehingga bisa mencegah keuntungan berlebihan (*excessive profit*) dari para pihak, jika pun terjadi regulasi mesti mampu mendorong agar *excessive profit* tersebut bisa dikembalikan bagi keuntungan konsumen, misalnya berupa tarif yang lebih rendah.

Di sisi lain, kerangka regulasi yang adaptif amatlah penting. Dalam artian mampu mengakomodasi dinamika perubahan aspek ekonomi, sosial dan institusi yang ada di tengah masyarakat. Sehingga regulasi tersebut menjadi realistis untuk diimplementasikan di lapangan. Implementasi regulasi mesti seiring sejalan dan mendukung penguatan kinerja pelayanan air minum serta mendukung adanya nilai tambah bagi peningkatan pelayanan bagi masyarakat secara keseluruhan. Kerangka regulasi tersebut diharapkan memperkuat upaya peniadaan perbedaan perlakuan akses air bersih kepada kelompok ekonomi lemah dan rumah tangga berpenghasilan rendah.

Masih kurang efektifnya, metode penentuan tarif saat ini. Metode yang baik amat diperlukan untuk memastikan sejauh mana tingkat tarif saat ini mampu mendorong investasi lebih jauh lagi (Lanti 2006). Tingkat tarif yang sesuai penting bagi keberlanjutan basis finansial bagi pengembangan sistem penyediaan air bersih yang lebih baik lagi.



Aspek Teknis dan Pengembangan Fisik

Pengembangan aspek fisik dan teknis amat penting utamanya dalam penanganan masalah kebocoran, sambungan ilegal dan pencurian air. Kemampuan teknis dalam operasional sehari-hari mesti terus dikembangkan dari waktu ke waktu, pemanfaatan teknologi yang *up to date* yang sesuai. Tindakan - tindakan ini diperlukan agar hasil - hasil (*outcome*) yang berkait aspek fisik tetap bisa *reliable* dalam tahun - tahun ke depannya.

Tindakan - tindakan perawatan teknis (*technical maintenance*) adalah unsur yang teramat penting. Alokasi dana yang signifikan mesti dilakukan untuk menjamin proses perawatan yang memenuhi syarat. Kasus matinya aliran air selama enam hari di 29 Kelurahan di Jakarta Utara pada bulan November 2007, akibat rusaknya panel listrik di instalasi pengolahan TPJ di Buaran, mengakibatkan meluasnya wabah diare. Tercatat 12 bayi meninggal dan ratusan lainnya dirawat. Ada indikasi kuat hal ini terjadi akibat terabaikannya proses perawatan. Kasus - yang tidak boleh terulang lagi - ini memberikan pelajaran sangat berharga bahwa ketika perawatan tidak dilakukan, resiko tinggi berupa jatuhnya korban jiwa sangat mungkin terjadi. Pengembangan kapasitas operator perlu terus dikembangkan dan supervisi teknis yang efektif mesti dilakukan pada setiap tahapan prosesnya, yang secara garis besar mencakup *provision, production dan delivery*. Tindakan juga perlu diambil untuk mencegah diambil jalan pintas (*short cut*) dalam pembangunan infrastruktur dan fasilitas air bersih, karena jalan pintas ini hanya akan menaikkan biaya perawatan. Hal ini bagaimanapun berkait dengan aspek keuangan dan ekonomi, dimana keseluruhan sistem yang ada mesti mampu meng-*cover* biaya operasi dan biaya perawatan.



Pentingnya penggunaan *benchmarking* dalam kegiatan operasi (Lanti 2006), Hal ini diharapkan dapat memicu adanya kompetisi diantara para operator. *Benchmarking* juga penting dalam proses pemantauan kinerja yang lebih terukur. Memberikan *milestone* yang jelas, untuk memastikan adanya perkembangan konsisten dan perbaikan dari waktu ke waktu. Manfaat kunci dari benchmarking ini adalah identifikasi gap yang ada antara *base-line* dengan target pencapaian yang ada.

Sistem informasi operasi yang akurat (Lanti 2006) jelaslah penting, yaitu sistem yang bisa secara kontinyu dan *reliable* mensuplai informasi tentang bagaimana produktivitas operasi sehari - hari, bagaimana proses produksi dan *delivery* dijalankan, dan bagaimana pencapaian kinerja dalam jangka pendek dan menengah? Bagaimana kondisi masukan dari konsumen dan bagaimana respon dilakukan? Aset - aset fisik dalam hal ini perlu dibangun karena penting untuk memperkuat kapasitas *monitoring* bagi Badan Regulator, PAM Jaya, operator, serta stakeholder - stakeholder terkait lainnya.

Berkait dengan hal tersebut, pemangku kepentingan (*stakeholder*) kunci perlu mengembangkan kapasitas yang memadai dalam hal dokumentasi. Dalam artian bagaimana secara sistematis mendokumentasi permasalahan yang ada. Sehingga permasalahan yang ada bisa distrukturkan, dan akan memberi manfaat positif terhadap penentuan skala prioritas. Hal ini tentunya mendukung adanya proses alokasi sumberdaya yang lebih efektif dan efisien. Dalam hal pelayanan air bersih, pemanfaatan teknologi GIS (*Geographical Information System*) akan sangat bermanfaat. Perangkat ini sangat efektif dalam memberikan solusi geografis dan memenuhi kebutuhan - kebutuhan dokumentasi seperti yang telah disebutkan diatas.



Pengembangan Modal Sosial (*Social Capital*)

Penyediaan air minum bagaimanapun melayani kepentingan publik. Konsekuensinya, penataannya mesti melampaui aspek - aspek fisik. Oleh karena aspek - aspek sosial mesti juga amat diperhatikan, yang mencakup keadilan sosial, norma - norma sosial serta aspek sosial lain yang relevan (Lee 1997). Termasuk di dalamnya bagaimana institusi dapat menstimulasi berkembangnya '*sense of solidarity*' diantara sesama anggota masyarakat, sehingga terbangun jaringan sosial dan mereka mampu bekerja sama menjaga sistem pengelolaan air bersih tetap berjalan baik. Hal ini juga sejalan dengan pentingnya intervensi pembangunan (*development intervention*) yang komprehensif.

Dalam kaitan dengan permasalahan NRW misalnya, fakta bahwa penegakkan hukum yang ternyata masih lemah, menambah rumit masalah pencurian air ini. Sehingga tidak ada efek jera dan tidak ada sanksi yang tegas bagi pelaku yang terlibat dalam tindakan pencurian air dan sambungan illegal. Dari perspektif ini ada indikasi kuat adanya keterkaitan antara problem NRW di satu sisi misalnya dengan lemahnya modal sosial (*social capital*) masyarakat di sisi lain.

Modal sosial dalam hal ini mengacu kepada kapasitas *stakeholder* kunci untuk mengembangkan dialog yang sejati dan membangun suatu jejaring sosial. Hal ini yang amat berguna untuk mendorong masyarakat mengambil inisiatif dan mampu bekerja bersama - sama dalam menangani masalah kebocoran, sambungan ilegal dan pencurian air dan pekerjaan - pekerjaan perawatan. Ke depannya hal ini membutuhkan terbangunnya rasa saling percaya antara sesama dan antara masyarakat dengan institusi lainnya, sehingga memberikan dampak pada peningkatan kinerja semua stakeholder kuncinya.



Integrasi Rumah Tangga Informal dan Ekonomi Informal

Kondisi kota - kota di Indonesia bagaimanapun amat berbeda jika dibandingkan dengan kota - kota di negara maju. Kenyataannya bahwa rumah tangga di Jakarta didominasi oleh rumah tangga informal, begitupun halnya dengan lansekap usaha mikro dan menengah di Jakarta yang didominasi oleh sektor informal. Tidak ada data yang akurat tentang hal ini, namun sebagai perbandingan di Bandung misalnya, lebih dari 70% unit usaha tergolong informal, sementara di Yogyakarta proporsi jumlah unit usaha informal mencapai sekitar 75% . Ada indikasi kuat kondisi di Jakarta tidak jauh berbeda. Hal ini jauh berbeda dengan kondisi di negara lain, di Singapura misalnya lebih dari 90% unit usaha tergolong formal. Permasalahan bertambah kompleks karena faktanya pertumbuhan 'permukiman informal' tersebut dua kali lebih cepat dibanding pertumbuhan kota formal.

Kapasitas ekonomi sektor informal di Jakarta sama sekali tidak bisa diabaikan, karena menyangkut perputaran uang yang sangat besar per harinya. Dalam kaitannya pelayanan air bersih, hal ini tentu saja berpengaruh terhadap kinerja cakupan pelayanan misalnya. Permasalahan muncul pada saat sektor informal tersebut mengajukan permohonan berlangganan, namun mereka tidak memiliki IMB, kartu keluarga bahkan juga KTP setempat. Belum lagi dalam kompleksitas permasalahan. Kata kuncinya disini adalah integrasi antara regulasi dan institusi formal di satu sisi dengan kondisi eksisting informal di sisi lain.

Dalam kaitannya dengan penanganan kebocoran air dan pencurian air, pelibatan sektor informal dan rumah tangga informal dalam hal ini menjadi unsur yang penting. Dengan kata lain, integrasi antara komponen formal dengan informal



menjadi penting dalam mendorong kerja sama antar berbagai komponen masyarakat dalam mengatasi masalah tersebut. Sehingga ke depan diharapkan jaringan yang berbasis rasa saling percaya (*mutual trust*) bisa semakin berkembang.

Penyediaan Air Bersih bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah

Fakta bahwa dominannya proporsi masyarakat berpenghasilan rendah di Jakarta menegaskan bahwa penyediaan air bersih bagi masyarakat miskin terutama yang tinggal di daerah kumuh harus mendapat perhatian besar. Sayangnya hal ini masih menjadi permasalahan besar yang belum teratasi .

Pelibatan CBO (*Community Based Organization*) dan NGO menjadi penting dan sejalan dengan kebutuhan akan pendekatan partisipatif yang sebenarnya, yang ditandai dengan mekanisme *bottom up*, dialog yang terbuka serta pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. CBO dan NGO ini diharapkan mampu berkontribusi besar dalam memberikan bantuan dan keterampilan teknis kepada masyarakat tentang pengelolaan dan perawatan infrastruktur air bersih yang baik. Di samping itu juga mereka dapat berperan lebih besar dalam hal 'pelaporan kembali pada masyarakat', sehingga masyarakat dapat secara terbuka mengetahui bagaimana penyediaan air bersih dilakukan di lingkungan mereka. Apa - apa yang telah dicapai dan apa yang belum dilakukan. Bagaimana kinerja para pihak, pemerintah lokal maupun NGO dan CBO itu sendiri. CBO dengan dukungan masyarakat lokal juga diharapkan mampu mengatasi munculnya 'mafia air' yang erat kaitannya dengan masalah pencurian air yang tentu saja merugikan banyak pihak.

Pengembangan kapasitas (*capacity building*) CBO dan NGO tersebut juga mesti mendapat perhatian besar. Kapasitas



manajemen, pengetahuan pengelolaan finansial dan pengetahuan pendekatan partisipatif yang baik tentu saja berdampak langsung pada peningkatan pelayanan air minum dan kualitas hidup secara keseluruhan masyarakat miskin tersebut.

Dengan dilakukannya pola - pola ini, diharapkan manajemen pelayanan air bersih bagi masyarakat miskin terutama yang tinggal di kawasan kumuh bisa menjadi efektif dan efisien.

Koordinasi dan Integrasi antar para Pihak Penandatanganan PKS dan *Stakeholder* terkait

Tantangan ke depan bagi Badan Regulator adalah bagaimana meningkatkan perannya bagi adanya sebuah kerja sama yang berpijakan kuat. Hal ini menggarisbawahi perlunya pengelolaan pelaksanaan kerja sama dengan prinsip kolaboratif (*collaborative arrangement*) dengan peran fungsi dan tanggung jawab yang jelas untuk masing - masing pihaknya. Hal ini kemudian erat kaitannya dengan penanganan asimetri informasi, karena adalah penting agar para stakeholder bisa bekerja sama saling bertukar informasi yang vital.

Selain itu mekanisme monitoring dan evaluasi perlu dilakukan untuk mengetahui sejauh mana masih - masing pihak bekerja sesuai koridor peran dan fungsi ini. Mekanisme monitoring dan evaluasi ini perlu dilakukan secara konsisten dan berkala, untuk memastikan bahwa masing - masing pihak berjalan ke arah yang sama untuk mencapai tujuan - tujuan spesifik dan terukur dalam penyediaan air minum bagi masyarakat di Jakarta. Hal ini berkaitan dengan pentingnya proses *benchmarking*. Dimana perlu ditetapkan baseline dan target dalam jangka pendek menengah dan panjang, sehingga bias ditemukan sejauh mana gap yang ada.



Dampak positif dari penataan kolaboratif yang baik adalah antar berbagai stakeholder mampu saling menggunakan sumberdaya diantara mereka. Misalnya Badan Regulator bisa menggunakan sumberdaya informasi (contoh : peta - peta digital) yang dibuat oleh operator, sedangkan operator bisa memperoleh masukan dari organisasi berbasis masyarakat (KPAM, LSM) yang selama ini bekerja bersama - sama Badan Regulator.

Sejalan dengan perlu dilakukannya upaya penguatan terhadap organisasi berbasis masyarakat, berkembangnya kelompok - kelompok konsultatif masyarakat yang bersifat sukarela atau nirlaba (seperti YLKI misalnya) di satu sisi membawa konsekuensi perlunya lembaga dialog antar organisasi berbasis masyarakat tersebut (Lanti 2006). Hal ini akan mengembangkan integrasi horisontal dan sinergi juga agar 'suara' mereka bisa lebih didengar dan mampu berperan lebih besar dalam penentuan arah kebijakan pelayanan publik yang lebih berpihak pada kepentingan masyarakat luas.

Regulator sepatutnya menjaga independensinya. Persepsi bahwa Badan Regulator adalah perpanjangan tangan dari eksekutif (gubernur) dan legislatif (DPRD) DKI Jakarta mesti dihindari, begitupun anggapan bahwa Badan Regulator tak lebih dari "corong" yang cenderung hanya mengedepankan kepentingan mitra swasta (Lanti 2006).

Fakta bahwa ketika perselisihan terjadi misal antara operator dengan pelanggan, atau antara operator dengan PAM Jaya membutuhkan energi dan sumberdaya besar untuk menanganinya. Adalah mendesak untuk secara proaktif membangun sebuah mekanisme penyelesaian konflik (*conflict resolution mechanism*) dengan pendekatan menyeluruh. Sehingga ketika bibit - bibit perselisihan terdeteksi, bisa dilakukan mitigasi resiko - resiko sehingga akibat dari



perselisihan berkepanjangan tidak terjadi.

Kaitan dengan Pendekatan Partisipatif dan *Bottom Up*

Menyadari bahwa masyarakat adalah stakeholder kunci dan Badan Regulator serta operator bekerja untuk masyarakat, maka Badan Regulator sangat perlu untuk sejak awal melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan infrastruktur air bersih dan perumusan kebijakan. Masyarakat umum mesti dilibatkan dan pelibatan masyarakat ini mesti 'melebur' ke dalam dengan tidak terbatas pada struktur formal. Tidak cukup dengan hanya berhubungan dengan lurah dan struktur formal lainnya, namun perlu interaksi, dialog agar bisa bekerja sama dengan masyarakat umum. Ini memerlukan pendekatan partisipatif yang lebih bermakna yang sejalan dengan pentingnya proses perencanaan *bottom up*. Hal ini penting sehingga *stakeholder* kunci bisa memahami situasi sebenarnya di lapangan. Mekanisme partisipatif ini juga kan mendorong kemampuan operator swasta, PAM Jaya dan Badan Regulator untuk bekerja bersama - sama dengan pemerintah sehingga kinerja secara keseluruhannya dapat meningkat.

Pentingnya Transparansi

Gagasan terpentingnya adalah Badan Regulator dan pemangku kepentingan lainnya mesti berfungsi secara efektif dan efisien, dan oleh karena itu transparansi yang sebenarnya (*genuine*) merupakan unsur kunci dalam hal ini. Perlu juga dipastikan agar audit operasional dilakukan secara berkala dan ini dilakukan oleh pihak eksternal yang independen, sehingga akuntabilitas kinerja dari proyek kerja sama dapat lebih dipertanggung jawabkan kepada publik.



Dalam upaya mendorong implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas, pengembangan infrastruktur teknologi informasi interaktif dan *on line* sudah pada waktunya diimplementasikan dengan target yang jelas untuk jangka pendek, menengah dan panjangnya, khususnya oleh mitra swasta sebagai operator dalam rangka menunjang operasi maupun transparansi kondisi pelayanan dan keuangan. Seiring dengan meningkatnya melek huruf masyarakat dan semakin bebasnya media, media menjadi sebuah instrumen yang amat penting dalam meningkatkan kesadaran publik dan meningkatkan *pressure* tentang pentingnya reformasi institusi (Davis 2004).

Buku ini telah menguraikan beberapa aspek penting tentang 10 tahun KPS Air Minum di DKI Jakarta termasuk tantangan-tantangan yang dihadapi suatu Badan Regulator Independen, yang tengah berusaha menunjukkan kredibilitasnya. Topik ini mencakup hal yang sangat luas dan merupakan topik yang masih terus berkembang baik pada tingkat Nasional maupun Internasional. Sangatlah diharapkan agar pembelajaran (*lesson learned*) dari kasus Jakarta ini dapat merupakan masukan bagi PDAM-PDAM lainnya di Indonesia pada masa-masa yang akan datang.



DAFTAR PUSTAKA

- Badan Regulator Air Minum (2007). "Tata Kelola Air Minum." Pertemuan FKPM tahun 2007. Hotel Grand Mahakam Jakarta
- Badan Regulator Air Minum (2006). "Laporan Kinerja Tahunan: Laporan Akuntabilitas."
- Bailey, Robert W. (1987), "Uses and Misuses of Privatization", in Steve H. Hanke (Ed.) "Prospects for Privatization", New York, The Academy of Political Science.
- Bos, Dieter (1985), "A Theory of the Privatization of Public Enterprises", Journal of Economics, Supplement, 5, 1985, pp 17-40.
- ICIJ(2003), "Water and politics in the fall of Suharto." . http://www.geocities.com/waterose_test/water04.
- Conan, Hervi (2004). "Small Piped Water Networks: Helping Local Entrepreneurs to Invest". Asian Development Bank. Manila
- Davis, Jennifer (2004). "Corruption in Public Service Delivery: Experience from South Asia's Water and Sanitation Sector." World Development, 32 (1)
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho, & Ricky Siahaan, eds., (2005), *BUMN Indonesia*, Jakarta: Elex/Gramedia
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho, & Randy R. Wrihatnolo, (2008), *Manajemen Privatisasi BUMN*, Jakarta: Elex/Gramedia.
- Jensen, Olivia (2005). "Troubled Partnership: Problems and Coping Strategies in Jakarta's Water Concessions." Paper presentation 4th at the Berlin Conference on Applied Infrastructure Research
- Kirkpatrick, Colin (2002), "Privatization." In Kirkpatrick, C; Clark, R and Polidano, C (eds), *Handbook on Development Policy and Management*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 121-141

- 
- Lanti, Achmad (1996). " *Private Sector Participation in Indonesia for Water sector.*" Center for International Development
- Lanti, Achmad (2004). " *Regulatory Approach to the Jakarta Water Supply Concession Contract.*" Paper presented at the 14th Stockholm Water Symposium August 2004
- Lanti, Achmad (2006). " *A Regulatory Approach to the Jakarta Water Supply Concession Contracts.*", Water Resources Development, Journal , special edition on Water Management for Large Cities, halaman 72 - 93.
- Lee, Yok-Shiu.H. (1997), " *The Privatization of Solid Waste Infrastructure and Services in Asia*", TWPR, 19 (2)
- Pinto, Rogerio F. (1998), " *Innovations in the provision of public goods and services*", Public Administration and Development, 18 (387-397)
- Sanjoyo, Hari, & Riant Nugroho Dwijdowijoto (2006), " *Reinvensi BUMD*", Jakarta: Elex/Gramedia
- Sitorus, Robert (2000). " *Pengukuran Kinerja PAM Jaya Era Swastanisasi : Suatu Studi Kasus dengan Pendekatan Balanced Score Card untuk Mengukur Kinerja PAM Jaya setelah dikelola PT.Palyja*, Tesis FISIP Universitas Indonesia.
- Stiglitz, Joseph (2007), " *Making Globalization Work for Indonesia.*" Presentation presented in Public Discussion "Indonesia in the Face of Globalization, Jakarta August 14, 2007
- Rondinelli, Dennis (2002), " *Public-Private Partnership.*" In Kirkpatrick, C; Clark, R and Polidano, C (eds), *Handbook on Development Policy and Management* , Northampton, Edward Elgar Publishing, 381-388
- Towards Ecological Recovery and Regional Alliance (TERRA) (1996), " *Build-Operate-Transfer (BOT) Private Investment in Public Projects or Just More Public Subsidies for the Private Sector.*"

Sepuluh Tahun Kerjasama Pemerintah-Swasta pada Pelayanan Air PAM DKI Jakarta 1998-2008

“Buku ini mempunyai materi yang penting, yaitu merangkum dokumentasi dan pengalaman dalam pelayanan air minum di DKI Jakarta yang diselenggarakan khususnya melalui Pola Kerjasama Pemerintah dan Swasta. Kerjasama Pemerintah dan Swasta dalam penyediaan dan pelayanan air minum di DKI Jakarta ini telah berlangsung sejak tahun 1998, terutama ditujukan untuk memperluas jangkauan pelayanan air minum, meningkatkan efisiensi pelayanan air minum, dan mencapai kemandirian dalam pengelolaan air minum di DKI Jakarta...

...buku ini dapat membantu dalam penanganan permasalahan dan tantangan pengelolaan air minum yang menyeluruh, sejak tahap pengadaan air baku hingga tahap pengelolaan dan pengendalian pelayanan air minum kepada masyarakat konsumen. Dokumentasi pengalaman kerjasama Pemerintah dan Swasta di DKI Jakarta dalam pelayanan air minum ini diharapkan juga dapat menjadi bahan pembelajaran bagi PDAM lainnya di Indonesia, khususnya dalam rangka mengatasi kebocoran air minum yang masih tinggi, cakupan pelayanan air minum yang masih rendah, kualitas air yang belum sempurna, dan keterjangkauan (*affordability*) masyarakat yang masih terbatas.”

(Djoko Kirmanto, Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia)

“Tahun 2015, sebagai Ibukota Negara, Jakarta diharapkan menjadi etalase Indonesia dalam pencapaian *Millenium Development Goals*, di antaranya dalam hal kesehatan air minum dan sanitasi. Pada tahun tersebut, saya harapkan 80% dari seluruh populasi rumah tangga dan kegiatan di Jakarta dilayani melalui air bersih perpipaan. Untuk itulah kita memerlukan pelayanan PAM yang prima.... Buku yang disusun oleh Badan Regulator ini dapat menjadi salah satu referensi untuk menyusun strategi pengembangan pelayanan air PAM Jakarta dan daerah-daerah lain, hari ini dan ke depan.”

(Fauzi Bowo, Gubernur DKI Jakarta)

