

# MODEL PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP PADA PENGELOLAAN SISTEM PENYEDIAAN AIR MINUM UMBULAN DI JAWA TIMUR DALAM KONTEKS OPEN GOVERNMENT

ALLEN PRANATA PUTRA<sup>1</sup>

## ABSTRAK

Penelitian ini di latarbelakangi oleh kurang efektifnya penggunaan sumber mata air Umbulan. Dalam proyek SPAM Umbulan ini sumber mata air akan disalurkan kepada masyarakat agar dapat dimanfaatkan secara optimal. Proyek SPAM Umbulan ini direncanakan sejak 43 tahun lalu, tetapi baru direalisasikan pada tahun 2016. Kegagalan kerjasama proyek SPAM Umbulan disebabkan oleh banyak faktor yaitu belum tersediannya jaringan distribusi, proyek tidak layak secara finansial, dan tarif yang terlalu tinggi.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui model pengelolaan sistem penyediaan air minum Umbulan di Jawa Timur dalam konteks *Open Government*, mengetahui peran stakeholder tentang kerjasama yang terjalin, mengetahui bentuk bantuan pemerintah untuk mengatasi masalah kelayakan finansial proyek SPAM Umbulan. Teori PPP yang digunakan adalah William, Harding, dan *World Bank*. Sementara teori model PPP yang digunakan adalah McQuaid, Mackintosh, dan *Asian Development Bank*. Dan teori *open government* yang digunakan adalah *Open Government Indonesia*, OEDC, dan referensi dari Kementerian Perhubungan. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif-kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyediaan air minum SPAM Umbulan dapat berlangsung ketika pemerintah memberikan dana subsidi berupa *Viability Gap Fund*, dana bantuan jaringan distribusi, dan pembagian resiko. Teori lima dimensi kemitraan yang dikemukakan oleh McQuaid terdapat kekurangan yaitu tidak menyebutkan besaran bentuk bantuan pemerintah. Sementara teori model PPP Mackintosh yaitu *Budget Enlargement* dapat menjelaskan awal mula terjadinya KPBU SPAM Umbulan.

Kata kunci: Model *Public Private Partnership*, *Open Government*, penyediaan air minum, SPAM Umbulan.

## A. PENDAHULUAN

Air minum merupakan kebutuhan pokok setiap umat manusia di dunia. Kebutuhan air minum menjadi masalah di berbagai negara terutama dengan tingkat jumlah penduduk yang tinggi. Permasalahan ini muncul karena permintaan terhadap air minum lebih tinggi dibanding dengan persediaan yang dimiliki oleh negara tersebut. Permintaan akan air minum terus bertambah seiring dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk suatu negara, hal ini berakibat

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Magister Kebijakan Publik Universitas Airlangga Surabaya 2016

berkurangnya debit sumber air baku, seperti mata air, sungai, danau dan air tanah sebagai akibat degradasi lingkungan. (Wenten, 2004: 4).

Menurut UU No 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (SDA) dalam Pasal 5 dijelaskan bahwa negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif. Dalam pasal tersebut sudah jelas bahwa negara harus memberikan kebutuhan air bagi masyarakat minimal untuk kehidupannya sehari-hari.

Akan tetapi UU No. 7 Tahun 2004 tentang SDA tersebut dibatalkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XII/2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa sumber daya air sebagai bagian dari hak asasi, sumber daya yang terdapat pada air juga diperlukan manusia untuk memenuhi kebutuhan lainnya, seperti untuk pengairan pertanian, pembangkit tenaga listrik, dan untuk keperluan industri, yang mempunyai andil penting bagi kemajuan kehidupan manusia dan menjadi faktor penting pula bagi manusia untuk dapat hidup layak. Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan juga bahwa hak penguasaan negara atas air itu dapat dikatakan ada bilamana negara, yang oleh UUD 1945 diberi mandat untuk membuat kebijakan (*beleid*), masih memegang kendali dalam melaksanakan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), tindakan pengaturan (*regelendaad*), tindakan pengelolaan (*beheersdaad*), dan tindakan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).

Dalam pelaksanaan proyek SPAM Umbulan tersebut terkait dengan program penyediaan air minum, Perusahaan Daerah Air Minum Surya Sembada Kota Surabaya dibantu oleh Perusahaan Daerah Air Bersih (PDAB) untuk pemenuhan kebutuhan penyediaan air minum di Kota Surabaya. Dari jatah distribusi Sumber Air Umbulan sebesar 1.000 liter per detik dari pemerintah pusat melalui Perusahaan Daerah Air Bersih (PDAB) Provinsi Jatim untuk Kota Surabaya yang rencananya ditarget pada tahun 2019, Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM) Surya Sembada akan menitikberatkan prioritas bagi kebutuhan air di kawasan Surabaya Barat dan Surabaya Utara. Pemilihan prioritas untuk Surabaya Barat dan Surabaya Utara adalah karena mengikuti jalur pipa yang rencananya dibangun tahun 2017 hingga Kabupaten Gresik dan juga karena terdekat dari konstruksi jaringan pipa yang mengarah ke Gresik. Dan tapping (penyudetan) pipa dilakukan di Alas Malang.

Fenomena ini menarik karena pelaksanaan KPBU atau PPP seringkali gagal terwujud akibat terkendala finansial dalam mengelola infrastruktur. Riset-riset sebelumnya di beberapa negara terkait dengan *Public Private Partnership* mengalami kegagalan karena disebabkan kelayakan finansial yang minim dan pemerintah tidak mengantisipasi akan hal tersebut, kemudian pelaksanaan *Public Private Partnership* tidak dilaksanakan kembali karena dianggap merupakan sebuah kegagalan dalam menjalankan proyek penyediaan infrastruktur.

Di Indonesia sesuai dengan Perpres No. 38 Tahun 2015 tentang kerjasama pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur. Mekanisme tentang pelaksanaan KPBU atau *Public Private Partnership* dilakukan dengan cara yang berbeda sesuai dengan Perpres tersebut. Diharapkan dengan mekanisme yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia dapat menjadi contoh negara lain yang menerapkan model *Public Private Partnership* untuk pengembangan infrastruktur. Model *Public Private Partnership* berusaha mengatasi kegagalan

PPP yang sering muncul yaitu proyek tidak layak secara finansial, banyak korupsi, tarik ulur kepentingan, maupun penyalahgunaan wewenang.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan tersebut, maka penelitian ini akan mengambil rumusan masalah yaitu: *Pertama*, bagaimana model pengelolaan sistem penyediaan air minum umbulan di Jawa Timur dalam konteks *open government* ?. *Kedua*, bagaimana peran stakeholder tentang kerjasama yang terjalin antar pihak-pihak yang terkait ?. *Ketiga*, bagaimana bentuk bantuan yang diberikan pemerintah untuk mengatasi masalah kelayakan finansial proyek SPAM Umbulan.

## **B. KERANGKA TEORI**

Bab ini menyajikan beberapa sub-bab yang akan menjelaskan pembahasan pada bab sebelumnya. Bagian pertama akan menjelaskan penelitian terdahulu yang memiliki relevansi, fokus, dan lokus yang sama terhadap penelitian yang dilakukan. Penelitian terdahulu sangat penting untuk dapat mengembangkan atau memberi kontribusi atas penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Bentuk kontribusi dapat dijadikan sebagai bagian rekomendasi untuk kebijakan kedepan.

### **1. Open Government**

*Open Government* juga menjadi suatu hal utama yang menjadi tolak ukur keterbukaan beberapa pemerintahan yang baik. Menurut situs resmi *Open Government Partnership* dimana situs ini adalah yang menjembatani beberapa kesamaan pendapat tentang bagaimana *Open Government* diterapkan di beberapa negara, situs tersebut mendefinisikan *Open Government Partnership* sebagai:

*“The Open Government Partnership is a multilateral initiative that aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. In the spirit of multi-stakeholder collaboration, OGP is overseen by a Steering Committee including representatives of governments and civil society organizations.”*

Lebih lanjut Kementerian Perhubungan Republik Indonesia menyatakan bahwa konsep *Open Government* pada dasarnya mengandung makna bahwa pemerintah yang terbuka/transparan, mengundang elemen rakyat untuk berpartisipasi dan mengajak segenap unsur masyarakat berkolaborasi memecahkan pelbagai masalah demi kesejahteraan rakyat. *Open Government* ini mengaktualisasi secara praktis pengertian pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat.

*Open Government Partnership* yang secara resmi diluncurkan pada tanggal 20 September 2011, ketika 8 negara pendiri (Brasil, Indonesia, Meksiko, Norwegia, Filipina, Afrika Selatan, Inggris dan Amerika Serikat) mendukung Deklarasi *Open Government*, dan mengumumkan negara mereka rencana aksi. Sejak 2011, OGP telah menyambut baik komitmen 67 pemerintah tambahan untuk bergabung dalam Kemitraan. Secara keseluruhan, 75 negara peserta OGP dan 15 pemerintah daerah telah membuat lebih dari 2.500 komitmen untuk membuat pemerintahan mereka lebih terbuka dan akuntabel.

Sebagaimana komitmen beberapa negara *Open Government* di Indonesia sendiri tampaknya mulai mencoba penerapan *Open Government* tersebut kepada lembaga-lembaga negara. Dampak secara langsung yaitu masyarakat lebih mudah untuk mendapatkan informasi sejauh mana kinerja atau perkembangan lembaga-lembaga tersebut. Dengan demikian masyarakat juga ikut serta di dalam

memonitoring kinerja beberapa lembaga negara yang tergabung di dalam *Open Government* tersebut. Hal senada juga akan diterapkan ketika pemerintah melanjutkan kembali proyek SPAM Umbulan dimana proyek tersebut akan melibatkan beberapa pihak swasta dan masyarakat sebagai bentuk komitmen keterbukaan informasi melalui *Open Government* tersebut.

## **2. Partnership**

Kemitraan dalam perspektif kebijakan perkotaan dapat didefinisikan sebagai hubungan kerjasama antara beberapa orang atau organisasi dalam sektor publik ataupun sektor swasta untuk saling menguntungkan (Holland, 1994: 332). Definisi umum tentang *Public Private Partnership* sebagai tindakan yang bergantung pada kesepakatan aktor di publik, sektor swasta dan juga yang memberikan kontribusi dalam beberapa cara untuk meningkatkan ekonomi perkotaan dan kualitas hidup (Harding, 1990: 73).

Berdasarkan perspektif pembangunan ekonomi terkait dengan *partnership*, (Sellgren, 1990: 347) menyajikan definisi kemitraan sebagai skema dengan keterlibatan atau dana lebih dari satu badan (yaitu berdasarkan lebih dari satu institusi), sementara (Bennet dan Krebs, 1991: 394) dalam jurnal yaitu "*The location and concentration of businesses in Britain: business clusters, business services, market coverage and local economic development*" mendefinisikan *partnership* / kemitraan sebagai kerjasama antara aktor-aktor yang mana mereka setuju untuk "bekerja bersama-sama menuju suatu tujuan tertentu pembangunan ekonomi". Lanjut (Bailey, 1994: 292) mendefinisikan *public private partnership* dalam regenerasi perkotaan sebagai "Mobilisasi koalisi kepentingan yang diambil dari lebih dari satu sektor untuk mempersiapkan dan mengawasi strategi yang telah disepakatai untuk regenerasi".

Konsep kemitraan dalam pemberian layanan muncul, selama tahun 1980an dan 1990an, sebagai kebijakan publik dan perusahaan swasta (Knox, 2002: 108). (OECD, 1990: 18) telah mendefinisikan kemitraan sebagai:

*"Systems of formalised co-operation, grounded in legally binding arrangements or informal understandings, co-operative working relationships, and mutually adopted plans among a number of institutions. They involve agreements on policy and programme objectives and the sharing of responsibility, resources, risks and benefits over a specified period of time."*

Menjelaskan pada sejumlah pendekatan yang ada, (Hutchinson dan Campbell, 1998: 9) mengemukakan bahwa ada konsensus seputar sejumlah fitur yang menentukan: kemitraan menggabungkan koalisi kepentingan yang diambil dari lebih dari satu sektor untuk menghasilkan kesepakatan; kemitraan memiliki tujuan bersama dan strategi untuk mencapainya; kemitraan berbagi risiko, sumber daya dan keterampilan; Kemitraan mencapai saling menguntungkan dan sinergi.

## **3. Model Partnership**

Model *partnership* bisa digunakan untuk berbagai parameter yang berguna untuk menganalisis kemitraan atau mengembangkan sebuah model kemitraan, dalam konteks pembangunan perkotaan dan pembangunan ekonomi. Untuk mencoba mengklasifikasikan berbagai bentuk kemitraan dan menetapkan serangkaian dimensi pada kemitraan yang dapat dikombinasikan untuk membentuk beberapa karakteristik kemitraan.

Lima dimensi kemitraan utama yang dituliskan oleh (McQuaid, 2000: 13) akan dibahas berikut ini: (a) apa yang ingin dilakukan kemitraan, yaitu tujuan dan apakah strategi atau proyek yang didorong. (b) siapa yang terlibat, yaitu aktor

kunci dan struktur hubungan mereka dalam kemitraan. (c) kapan yaitu waktu atau tahap pengembangan proses kemitraan dan perubahan hubungan dan aktivitas dari waktu ke waktu. (d) dimana, yaitu dimensi spasial. (e) bagaimana kegiatan dilakukan, mekanisme pelaksanaannya (Tabel 2.1). Masing-masing dimensi dapat digunakan untuk menganalisa kemitraan juga memiliki sub-sub dimensi. Namun ada keseimbangan terhadap efisiensi dan efektivitas kemitraan dan keseimbangan kekuatan di dalamnya, dan karenanya dapat membantu sebagai dasar untuk menganalisis isu-isu kemitraan ini.

Beberapa model partnership mungkin akan beranggapan sedikit berbeda dalam mengklasifikasikan apa, siapa, kapan, dimana, dan bagaimana partnership dapat berjalan dengan baik. Referensi tersebut merupakan sebuah model partnership yang dikategorikan oleh (McQuaid, 2000: 13). Berikutnya akan dijelaskan beberapa model partnership dari beberapa ahli lainnya.

Model partnership selanjutnya yang akan digunakan sebagai referensi adalah model partnership dari (Mackintosh, 1992: 213). Mackintosh menawarkan tiga model kemitraan, ini bukan struktur formal atau institusi kemitraan, tetapi adalah penyederhanaan atau formalisasi parsial dari proses yang berbeda dalam kemitraan.

Model *Public Private Partnership* menurut (ADB, 2008: 27) memiliki beberapa karakteristik yang hampir sama dengan model *Public Private Partnership* yang ada di beberapa negara lain. *Asian Development Bank* (ADB) menggambarkan bagaimana kerjasama yang terjalin antara pemerintah dan pihak swasta dalam melaksanakan kaidah-kaidah yang berkembang di negara Asia. Berikut adalah model *Public Private Partnership* menurut *Asian Development Bank* (ADB, 2008: 27).

Proses kerjasama yang terjalin antara pemerintah dan pihak swasta dapat dilakukan dalam beberapa cara yaitu melalui *service contract*, *management contract*, *lease contract*, *concession*, *BOT (Build Operate Transfer)*, dan *Joint Venture Agreement*.

Berdasarkan beberapa jenis PPP yang telah dijelaskan tersebut maka dari beberapa keunggulan dan kelemahan yang dimilikinya model Kerjasama Pemerintah Badan Usaha harus dilaksanakan berdasarkan pada jenis kegiatan atau proyek, manfaat kegiatannya, jangka waktu pembangunannya hingga baru bisa ditentukan jenis PPP yang dibutuhkan.

#### **4. Public Private Partnership**

*Public Private Partnersip* merupakan bentuk upaya pemerintah untuk bekerjasama dengan pihak swasta. Menurut Wikipedia *Public Private Partnership* adalah bentuk perjanjian jangka panjang (biasanya lebih dari 20 tahun) antara pemerintah, baik pusat ataupun daerah dengan mitra swasta. Melalui perjanjian ini, keahlian dan aset dari kedua belah pihak (pemerintah dan swasta) bekerjasama dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat. Dalam melakukan kerjasama ini risiko dan manfaat potensial dalam menyediakan pelayanan ataupun fasilitas dipilah/dibagi kepada pemerintah dan swasta. Terminologi Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) di Indonesia dimulai sejak dikeluarkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur yang yang telah beberapa kali diubah yaitu PP Nomor 13 tahun 2010 dan perubahan terakhir adalah peraturan

Presiden Nomor 38 tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Hal ini diperkuat oleh Menurut William J. Parente dari USAID *Publik Private Partnership* (PPP) atau Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU) adalah :

*“An agreement or contract, between a publik entity and a private party, under which: a) private party undertakes government function for specified period of time, b) the private party receives compensation for performing the function, directly or indirectly, c) private party is liable for the risks arising from performing the function and, d) the publik facilities, land or other resources may be transferred or made available to the private party.”*

Dari definisi tersebut PPP merupakan bentuk perjanjian atau kontrak antara sektor publik dan sektor privat yang terdiri atas beberapa ketentuan, antara lain: sektor privat menjalankan fungsi pemerintah untuk periode tertentu; sektor privat menerima kompensasi atas penyelenggaraan fungsi, baik secara langsung maupun tidak langsung; sektor privat bertanggung jawab atas resiko yang timbul dari penyelenggaraan fungsi tersebut. Jadi, dalam PPP terdapat pengurangan/reduksi aktivitas atau kepemilikan pemerintah dalam suatu pelayanan atau industri tertentu dikarenakan sektor privat (swasta) berpartisipasi dalam penyediaan layanan (*service delivery*).

Tujuan utama dari kebijakan penyediaan air minum ini adalah untuk mengatasi masalah pembiayaan proyek infrastruktur, memperbaiki kualitas hidup masyarakat dan meningkatkan akses air minum layak bagi masyarakat. Sebagai suatu daerah yang baru berkembang tentunya pemerintah tidak dapat mengandalkan SDM yang ada. Pemerintah membutuhkan swasta untuk melakukan investasi tidak hanya dalam bentuk dana tetapi juga peningkatan *skill* SDM untuk membangun dan memelihara infrastruktur yang belum sepenuhnya berjalan dengan baik.

### **C. METODOLOGI**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif-kualitatif. Pada penelitian ini, setelah peneliti mengumpulkan data dalam bentuk hasil wawancara, dokumentasi, dan observasi maka untuk selanjutnya data tersebut akan dianalisis lebih mendalam sehingga membentuk suatu kesimpulan ilmiah-alamiah yang dapat diterima oleh berbagai kalangan, terutama dalam hal ini adalah Pemerintah Pusat, Kementerian Keuangan, Kementerian PUPR, PT SMI, PT PII, Pemprov Jatim, Pemkot masing-masing daerah, PDAB, PDAM, dan masyarakat sebagai obyek penelitian kualitatif dalam tesis ini.

Penelitian kualitatif menyelidiki pola persamaan dan perbedaan semua kasus dan mencoba untuk berdamai dengan keanekaragamannya. Penelitian kualitatif biasanya hanya memiliki bentuk variasi yang bermacam-macam, dalam penelitian ini akan menjelaskan metode yang digunakan pemerintah untuk membangkitkan kembali proyek penyediaan air minum SPAM Umbulan yang telah direncanakan 43 tahun yang lalu.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif untuk menjelaskan sejarah perkembangan *Public Private Partnership* yang terjadi di Indonesia. Metode ini juga akan menjelaskan bentuk kerjasama yang terjalin diantara para stakeholder terkait dengan penyediaan air minum SPAM Umbulan.

Selain itu metode ini akan akan menjelaskan bentuk bantuan pemerintah pusat melalui temuan data di lapangan.

#### **D. GAMBARAN UMUM**

Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU) SPAM Umbulan ini berada di 5 wilayah Provinsi Jawa Timur yaitu Kabupaten Pasuruan, Kota Pasuruan, Kabupaten Sidoarjo, Kota Surabaya, dan Kabupaten Gresik. Sumber mata air Umbulan berada 17 kilometer dari kota Pasuruan, tepatnya berada di Desa Umbulan, Kecamatan Winongan, Kabupaten pasuruan.

Kualitas sumber mata air Umbulan yang sangat baik menjadi hal penting bagi pemerintah sebagai lembaga negara untuk mengelola sumber mata air tersebut. Sumber mata air Umbulan dapat dimanfaatkan sebanyak  $\pm$  4.000 liter/detik dan mampu menyediakan air minum yang berkualitas untuk 1,3 jt jiwa penduduk (260 ribu sambungan air minum) di lima wilayah Kabupaten/Kota di Jawa Timur, yaitu masing-masing PDAM Surabaya (1.000 liter per detik), PDAM Kabupaten Pasuruan (410 liter per detik), PDAM Kota Pasuruan (110 liter per detik), PDAM Kota Sidoarjo (1.200 liter per detik), dan PDAM Kota Gresik (1.000 per detik).

KPBU SPAM Umbulan juga telah lolos dari uji prinsip-prinsip sosial dan lingkungan sesuai dengan standar global IIF (*Indonesia Infrastructure Finance*). Hal ini diharapkan dapat menjadi salah satu acuan bagi perusahaan lainnya untuk termotivasi dalam membangun infrastruktur di Indonesia dengan menerapkan prinsip tanggung jawab terhadap kondisi sosial dan lingkungan sekitarnya.

Sumber mata air Umbulan berada pada ketinggian 24 meter di atas permukaan laut. Penempatan titik-titik pasokan yang tidak lebih tinggi dari mata air utama diharapkan mampu mengalir secara alami. Secara umum, jalur transmisi akan melewati jalan desa, jalan kabupaten, jalan nasional provinsi hingga jalan tol.

#### **E. PEMBAHASAN**

Penyajian data dan analisis data merupakan kombinasi pengumpulan data yang diperoleh melalui penelitian terdahulu, dokumentasi, wawancara mendalam dan observasi lapangan yang dilakukan oleh peneliti. Data tersebut dikumpulkan kemudian diolah sehingga dapat menjawab rumusan masalah penelitian yang telah dirumuskan pada Bab I. Pengecekan data dalam pembahasan ini menggunakan data sekunder yang telah diperoleh oleh penulis kemudian melakukan *crosscheck* data melalui pertanyaan wawancara yang ditanyakan kepada informan penelitian. Sementara data primer dari hasil wawancara dilakukan interpretasi data yang kemudian dianalisis.

##### **1. Interpretasi Data**

Penyajian data dan analisis data merupakan kombinasi pengumpulan data yang diperoleh melalui penelitian terdahulu, dokumentasi, wawancara mendalam dan observasi lapangan yang dilakukan oleh peneliti. Data tersebut dikumpulkan kemudian diolah sehingga dapat menjawab rumusan masalah penelitian yang telah dirumuskan pada Bab I. Pengecekan data dalam pembahasan ini menggunakan data sekunder yang telah diperoleh oleh penulis kemudian melakukan *crosscheck* data melalui pertanyaan wawancara yang ditanyakan

kepada informan penelitian. Sementara data primer dari hasil wawancara dilakukan interpretasi data yang kemudian dianalisis.

#### ***a. Public Private Partnership Penyediaan Air Minum dalam Konteks Open Government***

Selama beberapa dekade terakhir, penyediaan air minum menjadi salah satu tujuan pemerintah untuk mensejahterakan masyarakat. Penyediaan air minum seringkali menggandeng pihak swasta untuk mengelola baik konstruksi maupun operasional. Komponen yang tidak kalah penting dari peran swasta untuk membiayai proyek adalah keterlibatan pengguna (masyarakat) sebagai upaya partisipasi bagi sebagian pihak dianggap untuk “mendorong mereka untuk membayar sebagian investasi yang dilakukan”. Keterlibatan masyarakat sangat berperan aktif terhadap kebijakan penyediaan air minum, karena tujuan utama kebijakan ini jelas adalah untuk mensejahterakan masyarakat.

Pihak swasta yang merupakan mitra pemerintah dalam upaya penyediaan air minum, memiliki kewenangan untuk membangun, mengelola, dan mengintervensi beberapa kebijakan. Bentuk kerjasama keterlibatan swasta ini lebih dikenal dengan Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU), hal ini sesuai dengan amanat PP Nomor 38 tahun 2015 tentang kerjasama pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut dijelaskan tujuan KPBU, prinsip KPBU, dan jenis infrastruktur.

Skema Perhitungan Tarif yang nantinya akan diberlakukan untuk penyediaan air minum SPAM Umbulan, menunjukkan bahwa KPBU SPAM Umbulan memperoleh batas bawah atas harga air curah yang harus dibayar oleh PDAB ke Badan Usaha, yang kemudian dialokasikan oleh Pemprov Jatim melalui PDAB ke masing-masing PDAM. Batas bawah tersebut merupakan besaran maksimum *Viability Gap Fund* yang diberikan oleh pemerintah sesuai dengan PMK 223/2012. Dengan VGF 49% maka diperlukan tarif air curah yang harus dibayarkan PDAB ke Badan Usaha sebesar Rp 2.370/m<sup>3</sup>.

*Public Private Partnership* penyediaan air minum dalam konteks *Open Government* sebenarnya adalah bentuk kerjasama yang dilakukan melalui skema Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU). *Open Government* dalam hal ini adalah keterbukaan data yang dilakukan lembaga terkait yaitu Kementerian Keuangan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia, PT Sarana Multi Infrastruktur, Medco Energi International, PT Bangun Cipta Kontraktor, PT Meta Adhya Tirta Umbulan, Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kota, PDAB, dan PDAM terkait.

Bentuk keterbukaan data yang dilakukan oleh instansi pemerintah maupun pihak swasta berupa sosialisasi program, upload data umum ke website resmi, melakukan konferensi pers, melakukan *press release*, dan memberikan pernyataan kepada media massa. Keterbukaan data dilakukan sebagai upaya untuk memberikan edukasi kepada masyarakat terkait dengan proyek penyediaan air minum SPAM Umbulan. Bentuk kerjasama masing-masing instansi pemerintah juga diberikan melalui website resmi maupun melalui wawancara yang dilakukan.

Sementara itu beberapa data memang tidak diberikan kepada masyarakat umum, data tersebut merupakan data yang berasal dari negara yang memang tidak diperbolehkan dibuka secara umum. Sesuai dengan UU Nomor 14 tahun 2008 tentang keterbukaan data Badan Publik, yang menyatakan beberapa aturan terkait dengan keterbukaan data kepada masyarakat. Beberapa masyarakat terkadang

menggunakan data yang diperoleh dari Badan Publik digunakan untuk menggugat beberapa pihak yang terkait. Hal ini menjadi point kehati-hatian yang terus dijaga oleh Badan Publik, lembaga instansi pemerintah sebenarnya memberikan data yang diinginkan dengan baik tetapi harus melalui prosedur perijinan yang jelas.

*Public Private Partnership* penyediaan air minum dalam konteks *Open Government* sebenarnya dapat dilakukan dengan baik jika para lembaga institusi pemerintah melakukan tugas dan fungsinya secara efisien dan efektif. Keterbukaan data yang dilakukan akan menaikkan kepercayaan masyarakat terhadap proyek penyediaan air minum SPAM Umbulan. Meskipun masih banyak yang harus diselesaikan pada sektor konflik yang terjadi di masyarakat, terutama terkait dengan dokumen AMDAL dan juga kemanfaatan sebuah proyek penyediaan air minum. Informasi yang diberikan kepada masyarakat akan berakibat pada berkurangnya konflik yang terjadi, dan tentu saja pembagian kemanfaatan proyek untuk masing-masing daerah harus jelas.

#### **b. Model Public Private Partnership Spam Umbulan**

Kebijakan Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU) atau *Public Private Partnership* merupakan bentuk kontribusi pemerintah dalam penyediaan air minum. Penyediaan air minum di Jawa Timur menjadi awal dari pembiayaan model baru yang dilakukan oleh pemerintah pusat yang diwakili oleh Kementerian Keuangan dengan memberikan jaminan investasi dari PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia dan pemberian jaminan pembiayaan berupa *Viability Gap Fund*. Pemberian bantuan tersebut diberikan oleh Kementerian Keuangan untuk mempercepat pemenuhan kebutuhan infrastruktur Indonesia. Proyek Strategis Nasional ini telah tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 yang telah direncanakan sejak tahun 1972.

Berdasarkan PP Nomor 58 tahun 2017 penyediaan air minum SPAM Umbulan menjadi proyek strategis nasional. Peraturan Pemerintah tersebut menjadi salah satu alasan pihak investor untuk membiayai suatu proyek, karena proyek strategis nasional merupakan proyek yang dilaksanakan pemerintah yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat pembangunan daerah.

Secara garis besar pihak swasta akan bertanggungjawab untuk merencanakan, membangun, mengelola Sistem Produksi di Mata Air Umbulan, Sistem jaringan Transmisi  $\pm$  97 km serta Sistem *Offtake*, menyediakan pembiayaan Proyek, dan setelah masa konsesi 25 tahun berakhir harus mengembalikan seluruh aset proyek kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Hasil wawancara kepada pihak pemerintah terkait dengan peran swasta dalam penyediaan air minum SPAM Umbulan menunjukkan bahwa pihak swasta sebenarnya merasa sangat diuntungkan dengan adanya skema KPBU ini.

Tata kelola pengaturan kinerja setiap lembaga juga diawasi oleh Tim Simpul, sementara Bappeda Jawa Timur sebagai anggota Tim Simpul bertugas sebagai konservasi mata air Umbulan. Konservasi yang dimaksud adalah menjaga kualitas air yang mengalir dari masing-masing *offtake* dan menjaga besarnya debit air yang mengalir.

Tim Simpul KPBU SPAM Umbulan melakukan monitoring dan evaluasi terhadap semua aktor yang terlibat dalam proyek SPAM Umbulan berdasarkan standar monitoring dan evaluasi menurut Lampiran IX Peraturan Menteri

Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 27/PRT/M/2016 Tentang Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum. Dalam peraturan menteri tersebut dijelaskan kegiatan evaluasi yang bisa dilakukan oleh Tim Simpul KPBU SPAM Umbulan terkait dengan kerjasama dengan pihak swasta.

Bentuk kerjasama *Build Operate Transfer* menguntungkan semua pihak termasuk masyarakat tidak perlu mengeluarkan biaya besar untuk pembangunan SPAM Umbulan. Pro dan kontra tentang SPAM umbulan masing sering terjadi, salah satunya adalah besarnya debit air yang diterima oleh Kota Pasuruan selaku pemilik sumber mata air merupakan debit air yang sangat kecil dibandingkan dengan kota lain. Banyak masyarakat tidak mengetahui bagaimana hal tersebut bisa terjadi, di lain sisi kebutuhan penyediaan air curah masyarakat Kota Pasuruan memang sangat kecil. PDAM Kota Pasuruan juga tidak mungkin mengambil resiko meminta debit air yang tinggi sementara air yang digunakan sangat rendah. Dengan demikian, kerjasama antara pihak lembaga terkait dengan kebutuhan air curah masyarakat menjadi sangat penting.

Tata kelola SPAM Umbulan dikelola oleh swasta, sedangkan pemerintah melalui PT SMI dan PT PII hanya bertugas untuk menyiapkan proyek dan melakukan penjaminan jika terjadi gagal bayar. Pemprov bekerjasama dengan Pemkot dan membuat kontrak perjanjian BOT dengan Badan Usaha (PT Meta Adhya Tirta Umbulan, PT Bangun Cipta Kontraktor). Sementara untuk Pemkot bekerjasama dengan PDAM masing-masing daerah, dan PDAB sebagai pemersatu PDAM-PDAM seluruh Jawa Timur bertugas sebagai mengawasi masing-masing PDAM agar mampu membayar tarif yang diberlakukan. Untuk Kementerian PU bertugas memberikan dukungan sebesar Rp 450 miliar untuk pembangunan jaringan distribusi perpipaan, hal tersebut berbeda dengan pemberian VGF yang diberikan oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Keuangan.

## **2. Interpretasi Teoritik**

Berdasarkan hasil temuan data yang didapatkan peneliti melalui proses dokumentasi, observasi dan wawancara di lapangan yang telah dijabarkan pada sub bab V.1, maka dalam sub bab V.2 ini penulis akan melakukan analisis dari data-data yang diperoleh secara mendalam. Analisis tersebut dilakukan dengan cara memberikan hubungan antara temuan data di lapangan dengan teori-teori yang sudah ada, dan nantinya pada sub bab V.3 akan dijabarkan hubungan temuan data di lapangan dengan penelitian terdahulu dari pendapat para ahli dengan kajian yang sejenis.

### **a. *Public Private Partnership* Penyediaan Air Minum dalam Konteks *Open Government***

Terminologi *Public Private Partnership* di Indonesia dimulai sejak diberlakukannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah Badan Usaha. Undang-undang tersebut bisa dikatakan sebagai payung hukum pertama kalinya untuk Kerjasama Pemerintah Badan Usaha, yang sebelumnya dilakukan berdasarkan Swasta Penuh ataupun Pemerintah Penuh. PP Nomor 67 tahun 2005 menjelaskan bagaimana tujuan, jenis, bentuk, dan prinsip kerjasama sistem KPBU. Seiring dengan berkembangnya bentuk kerjasama, Pemerintah Pusat merevisi undang-undang tersebut karena terdapat kekurangan terhadap pengelolaan resiko dan bentuk dukungan maupun jaminan pemerintah.

Teori berikutnya untuk menjelaskan *Public Private Partnership* SPAM Umbulan adalah teori menurut (Harding, 1990: 74). Definisi *Public Private Partnership* menurut (Harding, 1990:74) sebagai tindakan yang bergantung pada kesepakatan aktor publik, sektor swasta dan pemberian kontribusi dalam meningkatkan perekonomian dan kualitas hidup masyarakat.

Kesimpulan dari teori *Public Private Partnership* yang dikemukakan oleh William J. Parent dalam proyek SPAM Umbulan adalah pihak swasta mendapatkan keuntungan yang sangat besar, tetapi harus menyediakan dana besar untuk pembangunan konstruksi. Setelah tahap konstruksi selesai, pihak swasta mendapatkan jaminan pembagian resiko yang dilakukan oleh pemerintah. Swasta sangat diuntungkan dalam hal ini, terlepas dari penyediaan dana yang sangat besar untuk proyek konstruksi. Fasilitas Umum, tanah, sumber daya telah disajikan oleh pemerintah untuk mendukung pihak swasta dalam percepatan pembangunan infrastruktur. Sumber daya (sumber mata air Umbulan) dimanfaatkan oleh pihak swasta selama masa konsesi 25 tahun, masa konsesi tersebut bukanlah waktu yang sebentar. Tetapi kembali lagi, pemerintah membutuhkan pihak swasta dalam penyediaan dana konstruksi yang sangat besar. Semua yang dilakukan oleh pemerintah adalah upaya untuk “mensejahterakan swasta dan nantinya masyarakat”. Dalam kerjasama ini terdapat pengurangan/reduksi aktivitas kepemilikan pemerintah dalam suatu pelayanan karena pihak swasta berpartisipasi dalam penyediaan layanan.

Asumsi awal dari teori ini adalah upaya peningkatan kualitas hidup masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah. Implikasi dalam proyek SPAM Umbulan adalah pemerintah berupaya mensejahterakan masyarakat melalui penyediaan air dengan kualitas yang baik. Penyediaan tersebut terkendala biaya konstruksi yang sangat besar, pemerintah mengambil langkah untuk menggandeng pihak swasta dalam pembiayaan konstruksi. Ketika kerjasama pembiayaan konstruksi (Harding, 1990: 74) menjelaskan bahwa tindakan tersebut bergantung pada kesepakatan (perjanjian) yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta. Perjanjian yang dilakukan pemerintah dan swasta pada proyek SPAM Umbulan yaitu masa konstruksi 2 tahun dan masa konsesi 25 tahun. Perjanjian ini mungkin menguntungkan pihak swasta, bayangkan kekuatan yang dimiliki pihak swasta selama masa konsesi 25 tahun. Waktu yang diperlukan oleh pemerintah untuk mendapatkan kembali kekuatannya membutuhkan waktu 25 tahun, hal tersebut bukanlah waktu yang sebentar. (Harding, 1990: 74) juga menjelaskan bahwa pemberian kontribusi untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Teori berikutnya untuk menjelaskan *Public Private Partnership* SPAM Umbulan adalah teori menurut *World Bank Group*. Menurut teori dari *World Bank Group*, *Public Private Partnership* adalah mekanisme bagi pemerintah untuk mendapatkan dan melaksanakan infrastruktur layanan publik dengan menggunakan sumber daya dan keahlian sektor swasta. Implikasi pada proyek SPAM Umbulan adalah pemerintah membutuhkan pembangunan infrastruktur yang lebih efisien dan efektif. Keinginan pemerintah ini dapat didukung dengan kemitraan dengan pihak swasta yang memiliki sumber daya dan keahlian yang baik. Penggabungan keterampilan (swasta) dan sumber daya yang dimiliki sektor publik (mata air Umbulan) akan berlangsung dengan baik apabila melalui pembagian resiko dan tanggung jawab yang merata. Pemerintah dalam hal ini bisa mendapatkan keahlian sektor swasta, dan memungkinkan (pemerintah) untuk

fokus terhadap kebijakan, perencanaan dan pengaturan yang diberikan kepada masyarakat.

Kesimpulan dari teori *Public Private Partnership* yang dikemukakan oleh World Bank Group dalam proyek SPAM umbulan adalah bentuk Kerjasama Pemerintah Badan Usaha seharusnya memperitmbangkan pembagian resiko dan tujuan pembangunan yang dibebankan merata oleh masing-masing aktor. Dalam proyek SPAM Umbulan ini pemerintah terlihat lebih besar menanggung resiko yang diterima dibandingkan dengan pihak swasta. Resiko yang diterima oleh pemerintah semakin besar dengan pembentukan PT SMI dan PT PII yang merupakan lembaga penjamin beberapa resiko yang seharusnya ditanggung oleh pihak swasta. Hal ini diperkuat dengan pembentukan undang-undang dimana perjanjian kerjasama yang disetujui oleh semua pihak, termasuk pembagian resiko yang diterima oleh swasta maupun pemerintah.

Berdasarkan ringkasan dari pembahasan teori *Open Government*, dapat dijelaskan bahwa *Open Government* berkaitan dengan keterbukaan data yang diberikan kepada masyarakat. Bentuk *Open Government* dalam SPAM umbulan yaitu : akses terhadap website, sosialisasi kepada masyarakat, konferensi pers, *press release*, mengeluarkan pernyataan di media massa, menyediakan pengaduan pelanggan, menyediakan pemberian saran dan kritik, dan ketersediaan instansi untuk memberikan data tambahan. Manfaat yang diperoleh dari *Open Government* adalah percepatan penerapan kebijakan, memperkuat integritas, mempersempit peluang korupsi, dan membangun kepercayaan publik terhadap pemerintah.

#### **b. Model *Public Private Partnership* SPAM Umbulan**

Penyediaan air minum SPAM Umbulan terus berinovasi dalam memenuhi kebutuhan air minum masyarakat Jawa Timur. Dalam perjalanannya Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Umbulan mengalami banyak kendala dalam merumuskan model kerjasama yang tepat. Perumusan model kerjasama pemerintah dan badan usaha sangat diperlukan agar swasta dan pemerintah mendapatkan jaminan kepercayaan dari masing-masing pihak. Dalam arti lain adalah pemerintah tidak merasa begitu banyak dirugikan dan swasta juga tidak banyak dirugikan.

Kebijakan kerjasama menurut lima Dimensi Kemitraan (McQuaid, 2000: 13) menjelaskan bahwa bentuk kerjasama harus dilihat berdasarkan : fungsi kemitraan, aktor yang terlibat dalam kemitraan, mengubah prioritas masyarakat, focus kemitraan, dan mekanisme implementasi.

Berdasarkan dimensi kemitraan yang dinyatakan oleh (McQuaid, 2000: 13), terdapat perbedaan dengan dimensi kemitraan yang ada di Indonesia. Para pihak swasta mulai mempertanyakan berapa bentuk bantuan yang diberikan pemerintah, mengingat dimensi kemitraan *Public Private Partnership* penyediaan air minum ini seringkali gagal terlaksana dikarenakan tingginya biaya tarif yang diberlakukan oleh pihak swasta.

Data temuan dari peneliti juga menunjukkan bahwa sebenarnya selain dari lima dimensi yang dinyatakan oleh (McQuaid, 2000:13) pihak swasta juga mempertanyakan berapa bentuk bantuan pemerintah untuk proyek tersebut. Besaran bentuk bantuan pemerintah tidak dinyatakan dalam lima dimensi yang dinyatakan. Kerjasama Pemerintah Badan Usaha yang ada di Indonesia mempertimbangkan besaran bantuan yang diberikan oleh pemerintah, besaran bantuan ini digunakan untuk mempermudah pengelolaan proyek yang

dilaksanakan. Semakin besar bantuan yang diberikan oleh pemerintah, maka ketertarikan pihak swasta untuk berinvestasi semakin besar.

Kerjasama penyediaan air minum SPAM Umbulan merupakan contoh salah satu bentuk kerjasama yang didalamnya terdapat beberapa bantuan pemerintah. Bantuan yang diberikan pemerintah bukan hanya dana bantuan, lebih dari sekedar itu pemerintah Indonesia memberikan bantuan pembangunan, pembagian resiko, badan usaha untuk penjaminan, dan dana yang bisa digunakan untuk menutup ketika terjadi fase gagal bayar.

Lima dimensi menurut (McQuaid, 2000: 13) akan lebih lengkap jika ditambahkan dengan berapa besaran bantuan yang diberikan pemerintah sebagai upaya percepatan proyek infrastruktur yang akan dilaksanakan. Dimensi ini akan memberikan bentuk kemitraan yang lebih baik, karena sebenarnya pemerintah dapat dengan mudah memberikan bantuan tersebut.

Selanjutnya akan dijelaskan bagaimana interpretasi teoritik penyediaan air minum SPAM Umbulan berdasarkan teori model kemitraan (Mackintosh, 1992: 213). Mackintosh menawarkan tiga model kemitraan yang bisa digunakan, hal ini bukan struktur formal atau institusi kemitraan, tetapi adalah penyederhanaan atau formalisasi parsial dari proses yang berbeda dalam kemitraan. Tiga model kemitraan tersebut adalah *Synergy, Transformation, Budget Enlargement*.

Dalam teori tersebut dijelaskan pada (point pertama) bahwa bentuk kerjasama *Budget Enlargement* ini bermula dari pemerintah yang menderita kendala keuangan kemudian bekerjasama dengan pihak swasta (point kedua) yang sedang mencari subsidi ataupun pengurangan resiko proyek yang akan dilangsungkan. Dalam hal ini subsidi yang diterima oleh pihak swasta adalah berupa *Viability Gap Fund* atau bantuan dana yang diberikan pemerintah untuk menstabilkan tarif yang nantinya akan diberlakukan, swasta juga diberikan pengurangan resiko dengan dibentuknya PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia sebagai badan usaha milik negara yang menjamin seluruh resiko kecuali resiko konstruksi yang diterima oleh pihak swasta. Lalu apa yang terjadi selanjutnya ? (point ketiga) menjelaskan bahwa *joint venture* ini bertujuan untuk mendapatkan dana bantuan dari pihak ketiga. Dana bantuan pihak ketiga disini menurut peneliti adalah Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) yang telah memberikan dana bantuan distribusi perpipaan senilai Rp 350 miliar yang berasal dari APBN.

Sebenarnya kecurigaan mulai muncul dengan bantuan yang diberikan oleh Kementerian PUPR terhadap proyek SPAM Umbulan, karena berdasarkan hasil wawancara *feedback* yang diterima Kementerian PUPR terhadap pemberian dana bantuan tersebut menjadi sangat bias. *Feedback* yang diterima oleh Kementerian PUPR sama sekali tidak ada, selain membantu proyek tersebut agar tarif yang diberlakukan nantinya dapat terjangkau oleh masyarakat. Teori *Budget Enlargement* (Mackintosh, 1992: 213) menjelaskan dengan baik bagaimana fenomena proyek penyediaan air minum SPAM Umbulan terlaksana. Meskipun para aktor yang disebut dalam point-point teori tersebut masih bias, walaupun bukti nyata berdasarkan hasil wawancara menyebutkan bahwa teori tersebut memang terbukti di dalam penyediaan air minum SPAM Umbulan.

## F. PENUTUP

Pada Bab VI ini merupakan bagian penutup dari penelitian tentang pengelolaan air minum SPAM Umbulan Jawa Timur. Sub-bab bagian ini menjelaskan kesimpulan dan rekomendasi.

### a. Kesimpulan

Penelitian ini membahas tentang model *Public Private Partnership* pada pengelolaan Sistem Penyediaan Air Minum Umbulan di Jawa Timur dalam Konteks *Open Government*, peran stakeholder tentang kerjasama yang terjalin antar pihak-pihak yang terkait, dan bentuk bantuan yang diberikan pemerintah untuk mengatasi masalah kelayakan finansial proyek SPAM Umbulan. Model *Public Private Partnership* yang digunakan dalam pengelolaan SPAM Umbulan ini, merupakan model kerjasama yang masih baru di Indonesia. Dalam *Public Private Partnership* atau Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU), pemerintah memberikan bantuan berupa *Viability Gap Fund*, penjaminan infrastruktur, penyiapan fasilitas proyek dan bantuan dana untuk konstruksi distribusi perpipaan.

Berdasarkan teori yang digunakan dapat dijelaskan bahwa pihak pemerintah dalam hal ini memberikan bantuan melebihi apa yang sebenarnya diberikan pada proyek penyediaan infrastruktur. Resiko yang sebenarnya ditanggung oleh pihak swasta, diambil alih oleh pemerintah sehingga tingkat resiko pihak swasta sangat minim. Sementara itu pihak masyarakat dalam skema KPBU SPAM Umbulan ini memiliki peran yang sangat besar ketika fase konstruksi, sementara untuk fase operasional tidak memiliki kekuatan untuk setidaknya mempengaruhi kebijakan yang akan dibuat, sedangkan pada fase setelah masa konsesi pihak masyarakat diuntungkan dengan harga air yang terjangkau. Berbeda dengan pihak swasta, pada masa konstruksi dan masa operasional pihak swasta memiliki peran yang sangat kuat untuk mempengaruhi kebijakan yang akan dibuat. Pengaruh ini disebabkan karena pihak swasta mendapatkan jaminan berdasarkan perjanjian yang disetujui.

Teori model *Public Private Partnership* yang dikemukakan oleh (McQuaid, 2000: 13) tentang lima dimensi kemitraan memiliki beberapa kekurangan. Terbukti dengan penelitian di lapangan bahwa terdapat satu dimensi yang tidak disebutkan yaitu dimensi seberapa besar bentuk bantuan pemerintah untuk mendukung keberlangsungan sebuah kemitraan. Hal tersebut tidak dijelaskan di dalam teori yang dikemukakan oleh (McQuaid, 2000: 13). Sementara itu teori yang dikemukakan oleh (Mackintosh, 1992: 214) pada model yang ketiga yaitu *Budget Enlargement* dapat menjelaskan fenomena yang terjadi dalam kerjasama SPAM Umbulan di Jawa Timur. Dalam teori tersebut dijelaskan bahwa, kemitraan berawal dari keterbatasan dana pemerintah untuk membiayai proyek penyediaan air minum. Kemudian pihak swasta memanfaatkan situasi tersebut dengan meminta bantuan subsidi dan bantuan dari pihak ketiga untuk mengurangi biaya konstruksi maupun resiko yang didapat. Pihak ketiga tersebut adalah Kementerian PUPR, PT SMI, dan PT PII.

Hal lain yang menyebabkan proyek tidak berlangsung dengan cepat adalah perijinan yang dikeluarkan oleh pemerintah dinilai lambat karena harus melewati banyak prosedur. Termasuk pembahasan di DPRD terkait dengan penetapan tarif, pembebasan lahan, pembagian resiko, dan masa konsesi. Hal ini akan memperlambat kinerja pembangunan konstruksi yang dilaksanakan.

Keterbukaan data dalam konteks *Open Government* kurang dilaksanakan oleh pihak swasta terbukti dengan adanya beberapa konflik yang terjadi. Konflik tersebut sebenarnya menyangkut dengan keterbukaan data yang dilakukan oleh pihak swasta dalam mengelola proyek SPAM Umbulan. Tingkat kepercayaan dari masyarakat terhadap kinerja pemerintah sangat menentukan kelancaran proyek SPAM Umbulan. Dalam hal ini pemerintah berusaha meningkatkan kepercayaan masyarakat dengan melaksanakan konsep *Open Government* yaitu keterbukaan data. Meskipun keterbukaan data yang dilakukan tidak sebaik dengan apa yang terjadi di lapangan.

#### **b. Rekomendasi**

Berdasarkan hasil interpretasi data, interpretasi teoritik dan kesimpulan dari hasil penelitian, maka peneliti menyampaikan delapan rekomendasi kebijakan penyediaan air minum. Rekomendasi kebijakan penyediaan air minum disusun berdasarkan kewenangan yang dimiliki masing-masing lembaga, yaitu Pemerintah (Kementerian Keuangan, Kementerian PUPR, PT SMI, PT PII, Pemprov Jawa Timur, Pemerintah Kota, PDAB, PDAB) serta Swasta (Medco Energi Internasional, PT Bangun Cipta Kontraktor, PT Meta Adhya Tirta umbulan) dan juga Masyarakat (Masyarakat lima wilayah SPAM Umbulan). Berikut rekomendasinya :

1. Dalam mengoptimalkan Kerjasama Pemerintah Badan Usaha, pemerintah tidak perlu menanggung resiko terlalu banyak. Resiko yang seharusnya ditanggung oleh swasta pada kenyataannya ditanggung oleh pemerintah dengan membentuk beberapa perusahaan penjaminan. Meskipun nilai proyek terlalu besar, paling tidak pemerintah mempertimbangkan lamanya masa konsesi dibandingkan dengan bantuan yang diberikan kepada swasta, agar pembagian resiko dapat lebih merata antara pemerintah dan swasta.
2. Mempercepat perijinan kontrak, sebagai komitmen pemerintah dalam pembangunan infrastruktur. Selama ini perijinan kerjasama yang dilakukan membutuhkan waktu yang sangat lama. Hal ini menghambat percepatan pembangunan proyek kerjasama.
3. Tim Simpul KPBU SPAM Umbulan perlu meningkatkan sinergitas, koordinasi, dan integrasi kebijakan-kebijakan terkait dengan Kerjasama Pemerintah Badan Usaha SPAM Umbulan di Jawa Timur. Bentuk keterbukaan data dalam konteks *Open Government* yang dilakukan oleh Tim Simpul sangat kurang, hal ini terlihat berdasarkan sedikitnya informasi terkait dengan Tim Simpul.
4. Pemerintah juga harus meningkatkan keterbukaan data dalam konteks *Open Government* terkait dengan peraturan yang menjadi landasan hukum PDAB untuk mendapatkan prioritas yang dapat mengalirkan air ke PIER (Pasuruan) dan Ngoro (Mojokerto) tetapi dengan menggunakan jaringan distribusi pipa SPAM Umbulan.
5. Pihak swasta harus berupaya memaksimalkan keterbukaan data perusahaan terkait dengan bentuk kerjasama diantara lembaga instansi kepada masyarakat. Keterbukaan data dalam konteks *Open Government* mewujudkan kepercayaan publik terhadap pihak swasta yang mengelola proyek SPAM Umbulan. Dengan demikian, konflik dan polemik di masyarakat dapat berkurang.

6. Pihak swasta sebaiknya memberikan *feedback* lebih kepada masyarakat diluar konteks proyek SPAM Umbulan. Contohnya adalah memberikan sebagian keuntungan perusahaan untuk penanaman pohon disekitar sumber mata air Umbulan, sebagai bentuk kepedulian pihak swasta terhadap lingkungan. Manfaat yang diperoleh adalah pihak swasta lebih dipercaya ketika melaksanakan proyek sejenis di tempat yang berbeda.
7. Masyarakat ikut serta dalam pengawasan proyek SPAM Umbulan terutama pada fase konstruksi maupun masa operasional. Keterlibatan masyarakat akan menjadikan proyek SPAM Umbulan menjadi lebih baik.
8. Masyarakat lebih percaya terhadap kinerja pemerintah. Dengan kepercayaan ini, pemerintah dapat melaksanakan tugas dan fungsi sesuai dengan rencana yang telah dibuat.
9. Penelitian ini belum komprehensif, karena proyek penyediaan air minum SPAM Umbulan sedang berlangsung, maka untuk kebutuhan penelitian berikutnya yang menggunakan objek kajian yang sama dapat melanjutkan terkait dengan efektifitas, efisiensi maupun tingkat kepuasan masyarakat terhadap bentuk kerjasama KPBU SPAM Umbulan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- ADB, Japan Bank for International Cooperation, and World Bank. 2005. *Connecting East Asia—a new framework for Infrastructure*. Washington, DC: World Bank.
- Bailey, N., 1994. Towards a research agenda for public-private partnership in the 1990s. *Local Economy*.
- Harding, T. P., 1990. Identification of wrench faults using subsurface structural data: criteria and pitfalls (1). *AAPG Bulletin*.
- Holland, J.L., Johnston, J.A. and Francis Asama, N., 1994. More evidence for the relationship between Holland's personality types and personality variables. *Journal of Career Assessment*.
- Hutchinson, J., & Campbell, M., 1998. *Working in partnership: lessons from the literature*. Department for Education and Employment.
- I.G Wenten. 2005 *Teknologi Membran dalam Pengolahan Air dan Limbah Industry*. Konferensi Persatuan Insinyur Indonesia, ITB. Bandung.
- Mackintosh, M., 1992. Partnership: issues of policy and negotiation. *Local economy*.
- McQuaid, R. W., & Christy, B., 1999. European economic development partnerships-the case of the Eastern Scotland European partnership. In *V International Conference on Public-Private Partnerships*.
- OECD, "Open Government: beyond static measures". 2002. *Architecture King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang*.