

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KERJASAMA PENGUSAHAAN
PENGEMBANGAN SISTEM PENYEDIAAN AIR MINUM,
STUDI KASUS KERJASAMA PEMERINTAH-SWASTA ANTARA
PAM JAYA – PT PALYJA**



UNIVERSITAS TERBUKA

**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Ilmu Administrasi Bidang Minat
Administrasi Publik**

Disusun Oleh :

SWASTI INDRASWARI

NIM. 500088241

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS TERBUKA

JAKARTA

2017

ABSTRACT

POLICY IMPLEMENTATION OF BUSINESS PARTNERSHIP IN THE DRINKING WATER SUPPLY SYSTEM DEVELOPMENT CASE STUDY: PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP BETWEEN PAM JAYA & PT Palyja

Swasti Indraswari
Swasti.Indraswari@Hotmail.com

Magister of Public Administration
Indonesia Open University

Cooperation agreement on municipal water supply system between PAM Jaya and PT Palyja was started in 1998 and will terminate in 2023. The purpose of this cooperation agreement is to improve water supply service quality. In this cooperation agreement, PT Palyja serve the western part of DKI Jakarta and is currently in the 4th 5-year period. The cooperation agreement defines the tangible parameters to be conformed with by PT Palyja, this parameters are also used by PAM Jaya to monitor PT Palyja's performance and accomplishments. Based on the agreed parameters, PT Palyja has shown great improvement towards water supply services in comparison to pre-cooperation period. However, the policy implementation practices do not always go without a hitch.

This analysis was carried out based on the policy implementation theory by George Edwards III. As Edwards III mentioned in his theory, implementation is influenced by four parameters, which are: communication, resources, disposition and bureaucracy. From this study, it is understood that all four factors are closely interlinked and play a big role in shaping the implementation of the policy. The study also indicates that all of the forementioned factors are categorized as mediocre, which means that there are still plenty of room for improvement to create an environment that is more determined and effective.

Keywords: Public policy, public-private partnership, water supply.

ABSTRAK

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KERJASAMA PENGUSAHAAN PENGEMBANGAN SISTEM PENYEDIAAN AIR MINUM STUDI KASUS: KERJASAMA PEMERINTAH SWASTA ANTARA PAM JAYA – PT Palyja

Swasti Indraswari
Swasti.Indraswari@Hotmail.com

Magister Administrasi Publik
Universitas Terbuka

Kebijakan kerjasama pengusaha pengembangan sistem penyediaan air minum antara PAM Jaya dan PT Palyja dimulai pada tahun 1998 dan akan berakhir pada tahun 2022 ini bertujuan utama untuk meningkatkan kualitas pelayanan penyediaan air minum. Dalam kerjasama ini, PT Palyja melayani wilayah DKI Jakarta bagian barat dan saat ini telah memasuki periode 5 tahun yang ke-4. Dalam perjanjian kerjasama yang disepakati oleh kedua belah pihak terdapat parameter performa yang terukur sebagai fungsi pengawasan atas pencapaian mitra swasta. Berdasarkan parameter-parameter yang disepakati bersama tersebut, PT Palyja telah menunjukkan peningkatan yang besar dibandingkan dengan periode sebelum kerjasama. Namun, dalam praktik implementasi kebijakan ini sendiri tidak selalu berjalan mulus.

Analisa dilakukan dengan berdasarkan pada teori implementasi kebijakan oleh George Edwards III yang menyebutkan bahwa implementasi sangat dipengaruhi oleh empat faktor yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan birokrasi. Dalam penelitian ini dipelajari bahwa keempat faktor tersebut memiliki keterkaitan yang cukup erat sehingga dapat mempengaruhi kelancaran implementasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa seluruh faktor tersebut masih berada dikategori sedang, dimana masih terdapat banyak ruang untuk peningkatan agar tujuan utama kebijakan kerjasama pelayanan penyediaan air minum dapat terselenggara dengan lebih maksimal dan efektif.

Kata kunci: Kebijakan publik, kerjasama pemerintah dan swasta, penyediaan air minum.

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul *Implementasi Kebijakan Kerjasama Pengusahaan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum; Studi Kasus: Kerjasama Pemerintah Swasta antara PAM Jaya dan PT Palyja* adalah hasil karya saya sendiri dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Jakarta,

Yang Menyatakan,



Swasti Indraswari

500088241

PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Kerjasama Pengusahaan
Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum. Studi Kasus
Kerjasama Pemerintah-Swasta antara PAM Jaya – PT Palyja

Penyusun : Swasti Indraswari

NIM : 500088241

Program Studi : Magister Administrasi Publik

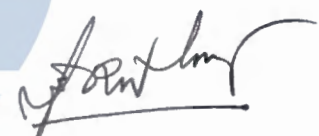
Hari/Tanggal : Selasa, 30 Mei 2017

Menyetujui:

Pembimbing II

Pembimbing I


Dr. Taufani Kurniatun M.Si
NIP.


Dr. Wilfridus B. Elu, M.Si
NIP.

Mengetahui:

**Ketua Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Pascasarjana**

**Direktur
Program Pascasarjana**


Dr. Darmanto, M.Ed
NIP. 195910271986031003


Dr. Liestyodono Bawono Inanto, M.Si
NIP. 19581215198601109

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PENGESAHAN

Nama : **Swasti Indraswari**

NIM : 500088241

Program Studi : Magister Administrasi Publik

Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Kerjasama Pengusahaan
Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum. Studi Kasus
Kerjasama Pemerintah-Swasta antara PAM Jaya – PT Palyja

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister
(TAPM) Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada:

Hari/Tanggal : Rabu, 22 Maret 2017

Waktu : 12.30 WIB

Dan telah dinyatakan LULUS

Panitia Penguji TAPM

Ketua Komisi Penguji
Nama: **Dr. Darmanto, M.Ed**

Tanda Tangan

Penguji Ahli
Nama: **Dr. Agus Maulana, M.S.M**

Pembimbing I
Nama: **Dr. Wilfridus B. Elu, M.Si**

Pembimbing II
Nama: **Dr. Taufani Kurniatun, M.Si**

Kata Pengantar

Puji syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas rahmatNya saya dapat menyelesaikan Tugas Akhir Program Pascasarjana ini sebagai pemenuhan syarat untuk mencapai gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Terbuka. TAPM berjudul **“Implementasi Kebijakan Kerjasama Pengusahaan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum. Studi Kasus Kerjasama Pemerintah-Swasta antara PAM Jaya-PT Palyja”** diangkat penulis karena latar belakang profesional penulis yang banyak terlibat dalam proyek-proyek air minum, khususnya di Jakarta.

Saya menyadari bahwa TAPM ini dapat diselesaikan berkat dukungan, bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, saya mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Dr. Wilfridus B. Elu, M.Si selaku dosen pembimbing I yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan dan memahami bahasan dalam TAPM ini, serta senantiasa memberikan motivasi dalam menyelesaikan TAPM.
2. Dr. Taufani Kurniatun, M. Si selaku dosen pembimbing II yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan dan memahami bahasan dalam TAPM ini, serta senantiasa memberikan motivasi dalam menyelesaikan TAPM.

3. Keluargaku, Tunggul Satryo Tomo (suami) dan anak-anakku Kirana Tavisha Satrio dan Sultan Tarendra Satrio yang senantiasa memberikan dukungan dan semangat. *Thank you for putting up with me all the way through!*
4. Ibu Fauziah PH dan Ibu Daceu Zondary dari PT Palyja yang telah membantu banyak dalam pengumpulan data dan membantu menjawab pertanyaan dalam bahasan TAPM ini.
5. Ibu Ahda dan Bapak Arif dari PT PAM Jaya yang telah membantu banyak dalam pengumpulan data dan membantu menjawab pertanyaan dalam bahasan TAPM ini.
6. Orang tuaku, Bapak Soeryatmo Soetarmo, Ibu Kurniati dan Ibu Sri Endang Hartati serta keluarga besar di sekelilingku yang banyak memberi semangat dan bantuan demi kelancaran penulisan TAPM.
7. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan TAPM ini.

Saya pun menyadari bahwa TAPM ini masih jauh dari sempurna, maka dengan segala kerendahan hati penulis menerima segala masukan dan saran bagi perbaikan penelitian TAPM ini selanjutnya agar dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dan perkembangan ilmu pengetahuan. Semoga Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu.

Jakarta, 30 Mei 2011

Swasti Indraswari

Riwayat Hidup

Nama : Swasti Indraswari

NIM : 500088241

Program Studi : Magister Administrasi Publik

Tempat, Tanggal Lahir: Jakarta, 1 Februari 1984

Riwayat Pendidikan :

- 1995 SD Negeri Polisi 4, Kota Bogor
- 1998 SMP Negeri 5, Kota Bogor
- 2001 International School Manila, Philippines
- 2006 Jurusan Teknik Lingkungan, Universitas Trisakti - Jakarta

Riwayat Pekerjaan :

- 2005 HSE Internship di PT Semen Cibinong, Tbk
- 2005-2006 Internship Engineer di Ciputra Group
- 2006-2007 Water and Habitat Dept. Technical Assistance di
International Committee of the Red Cross, Kantor Delegasi
Jakarta
- 2007-2008 Jr. Environmental Engineer di Mott MacDonald Indonesia
- 2008 Environmental Scientist di Mott MacDonald Ltd. Inggris
- 2009-2011 Environmental Engineer di Mott MacDonald Indonesia

Daftar Isi

BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Latar Belakang Permasalahan	4
C. Perumusan dan Pertanyaan Penelitian	8
D. Tujuan dan Manfaat Penelitian	9
E. Sistematika Penulisan	10
BAB II	11
TINJAUAN KEPUSTAKAAN	11
A. Administrasi Publik	11
B. Pelayanan Publik	11
C. Kebijakan Publik	12
1. Pengertian Kebijakan Publik	12
2. Implementasi Kebijakan Publik	13
3. Pendekatan Analisis Implementasi Kebijakan	15
D. Infrastruktur Air	28
E. Pengertian dan Cakupan Kerjasama Pemerintah-Swasta	29
1. Konsep KPS dalam Pelayanan Publik	32
2. Motif dan Resiko Keterlibatan Swasta dalam Pelayanan Publik	33
3. Keterlibatan Swasta dalam Sektor Air Bersih di Indonesia	34
4. Transfer Teknologi	38
F. Penelitian Terdahulu	39
1. Penelitian Terkait PAM Jaya	39
2. Penelitian Terkait Implementasi Kebijakan Berdasarkan Teori George Edwards III	40
3. Gap Penelitian Terdahulu	41
G. Kerangka Berpikir	42
BAB III	44
METODOLOGI PENELITIAN	44
A. Pendekatan Penelitian	44

B. Tipe Penelitian	44
C. Teknik Pengumpulan Data	45
D. Teknik Analisis Data	46
E. Prosedur Penelitian Kebijakan Publik	47
F. Informan Penelitian	50
G. Keterbatasan Penelitian	50
BAB IV	51
HASIL DAN PEMBAHASAN	51
A. Gambaran Umum Objek Penelitian	51
1. Kerjasama Pemerintah-Swasta antara PAM Jaya dengan PT Palyja 51	
2. Gambaran Umum Kinerja PAM Jaya pra-Kerjasama	62
3. Gambaran Umum Kinerja PT Palyja	66
B. Implementasi Kebijakan Kerjasama Pengusahaan SPAM antara PAM Jaya dengan PT Palyja	70
1. Faktor Komunikasi	72
2. Faktor Sumber Daya	77
3. Faktor Disposisi	92
4. Faktor Birokrasi	94
5. Hubungan antar Faktor	103
BAB V	105
KESIMPULAN DAN SARAN	105
C. 5.1 Kesimpulan	105
D. 5.1 Saran	106
Daftar Pustaka	108
LAMPIRAN A: Standar Kualitas Air Bersih dan Air Minum	112
LAMPIRAN B: Transkrip Wawancara dengan Ibu Ahda, Divisi Bina Program PAM Jaya, tanggal 18 Oktober 2016	117
LAMPIRAN C: Transkrip Wawancara dengan Bpk Yudi Irawan, SH, MH, Manajer Hukum dan Tata Usaha, tanggal 16 Januari 2017	123
LAMPIRAN D: Panduan Wawancara dengan PT Palyja	126
LAMPIRAN E: Korespondensi	134

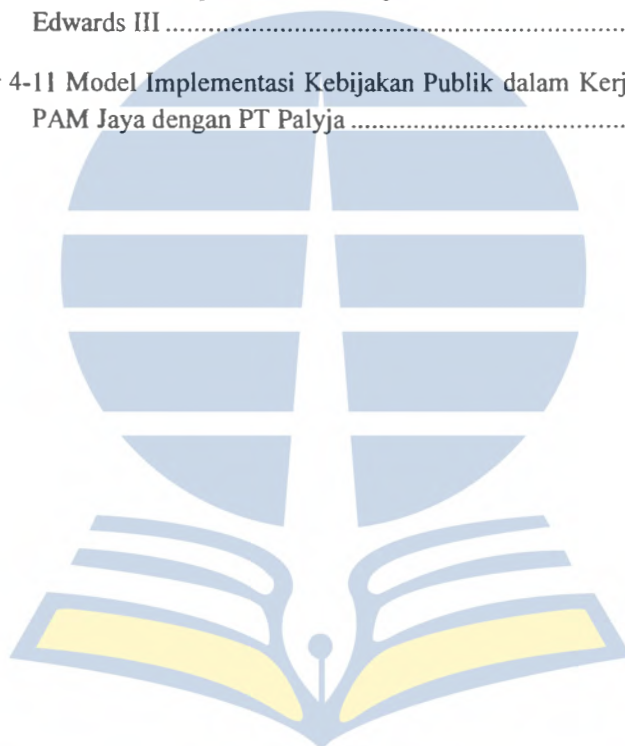
Daftar Tabel

Tabel 2-1 Berbagai bentuk kesertaan mitra swasta dalam infrastruktur publik	33
Tabel 3-1 Struktur Kajian Implementasi Kebijakan KPS	48
Tabel 4-1 Perubahan Perjanjian KPS lama dan baru	55
Tabel 4-2 Target teknis dan target pelayanan dalam KPS PAM Jaya - PT Palyja.....	59
Tabel 4-3 Target teknis PT Palyja	61
Tabel 4-4 Pencapaian PAM Jaya pra-KPS (1993-1997).....	66
Tabel 4-5 Pencapaian Target Teknis PT Palyja.....	67
Tabel 4-6 Demografi Karyawan PAM Jaya	78
Tabel 4-7 Sertifikasi PT Palyja terkait tata cara kegiatan operasional	81

Daftar Gambar

Gambar 1-1 Peta DKI Jakarta.....	1
Gambar 2-1 Model Proses Implementasi Kebijakan Van Meter & Van Horn	16
Gambar 2-2 Model Implementasi Kebijakan Publik menurut George C Edwards III	19
Gambar 2-3 Matriks Matland	27
Gambar 2-4 Hubungan antar pihak dalam tata kelola penyediaan air minum	37
Gambar 3-1 Teknik Analisa Data	47
Gambar 4-1 Hubungan Institusional dalam KPS antara PAM Jaya dengan PT Palyja.....	55
Gambar 4-2 Siphon Bekasi.....	87
Gambar 4-3 Sistem Produksi PT Palyja.....	88
Gambar 4-4 Sistem Pengolahan Air Baku IPA Pejompongan 1, 2 dan IPA Cilandak.....	89

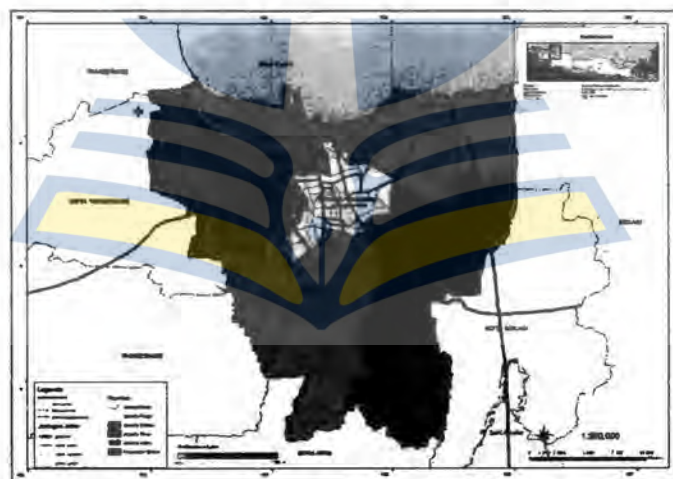
Gambar 4-5 Sistem Pengolahan Air Baku di Taman Kota	89
Gambar 4-6 Contoh SOP PT Palyja.....	96
Gambar 4-7 Hubungan Institusional dalam KPS antara PAM Jaya dengan PT Palyja.....	98
Gambar 4-8 Hubungan Institusional dalam KPS antara PAM Jaya dengan PT Palyja.....	99
Gambar 4-9 Struktur Organisasi PT Palyja.....	101
Gambar 4-10 Model Implementasi Kebijakan Publik menurut George C Edwards III	103
Gambar 4-11 Model Implementasi Kebijakan Publik dalam Kerjasama antara PAM Jaya dengan PT Palyja	104



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Republik Indonesia memiliki jumlah penduduk 255.461.700 jiwa (BPS, 2015) dan merupakan negara dengan jumlah populasi ke-empat terbesar di dunia setelah Republik Rakyat Cina, India, dan Amerika Serikat (Indexmundi, 2014). Ibukota negara, yaitu propinsi DKI Jakarta, terletak di pulau Jawa dengan luas wilayah administratif 663 km (BPS, 2015). Estimasi jumlah penduduk tahun 2013 adalah sebanyak 9.969.948 jiwa, menjadikan DKI Jakarta sebagai kota dengan kepadatan tertinggi di Indonesia, yaitu 15.173 jiwa/km² (BPS, 2015). Propinsi DKI Jakarta terdiri atas enam kotamadya, yaitu: Jakarta Utara, Jakarta Timur, Jakarta Selatan, Jakarta Barat, Jakarta Pusat dan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.



Gambar 1-1 Peta DKI Jakarta

Sebagai ibukota negara, Jakarta juga menjadi pusat kegiatan pemerintahan, bisnis, perdagangan dan jasa. Berdasarkan data BPS tahun 2013, persentase

produk domestik bruto atas dasar harga berlaku di Propinsi DKI Jakarta adalah yang terbesar di Indonesia, yaitu sebesar 16,57% (BPS, 2015). Sehingga untuk mendukung perputaran kegiatan pemerintahan dan perekonomian yang terjadi di DKI Jakarta, pelayanan publik yang baik dan dapat diandalkan adalah hal yang mutlak.

Pentingnya pelayanan publik di DKI Jakarta juga tercermin dalam visi Pemerintah Propinsi DKI Jakarta yang dituangkan dalam RPJMD DKI Jakarta 2013-2017 (2013:140) *"Jakarta Baru, kota modern yang tertata rapi, menjadi tempat hunian yang layak dan manusiawi, memiliki masyarakat yang berkebudayaan, dan dengan pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik"*. Selanjutnya, disebutkan dalam misi Pemerintah Propinsi DKI Jakarta: *"1) mewujudkan Jakarta sebagai kota modern yang tertata rapi serta konsisten dengan Rencana Tata Ruang Wilayah; 2) Menjadikan Jakarta sebagai kota yang bebas dari masalah-masalah menahun seperti macet, banjir, permukiman kumuh, sampah dan lain-lain"* (BAPPEDA DKI, 2013).

Lebih jelas lagi dalam pembahasan misi Kota Jakarta, bahwa yang termasuk dalam infrastruktur ekonomi *"meliputi pengembangan jalan, jembatan, angkutan umum, bandara, pelabuhan, KEK, Transit Oriented Development, pengembangan sistem air minum beserta sumber air baku, pengelolaan air limbah, pemanfaatan air tanah, permukiman dan energi"* (BAPPEDA DKI, 2013). Pada Tugas Akhir ini, pembahasan akan difokuskan pada sistem penyediaan air minum sebagai salah satu infrastruktur vital dalam mendukung pembangunan daerah.

Sebagai salah satu upaya menjadikan Jakarta sebagai *World Class City*, Jakarta juga harus mampu memenuhi target-target yang ditetapkan dalam *Sustainable Development Goals (SDG)*, pasca *Millenium Development Goals (MDG)* 2015. Salah satu target yang ditetapkan dalam SDG di bidang air bersih adalah “No.6: Memastikan ketersediaan air bersih dan sanitasi untuk semua” (UN, 2015). Dijelaskan lebih lanjut dalam target ini, lingkup kegiatan meliputi manajemen sumber daya air yang terintegrasi, perlindungan terhadap pencemaran sumber air dan sebagainya. Sehingga penyediaan air melalui perpipaan menjadi penting, karena dapat mengurangi penggunaan air tanah berlebih serta melindungi air tanah dari potensi pencemaran.

Jauh sebelum ditetapkannya SDG, Indonesia telah mengakui hak dasar manusia atas air sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33, ayat 2 yang berbunyi “*cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara*” dan ayat 3 yang berbunyi “*bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”.

Pernyataan “*dikuasai oleh Negara*” tidak berarti bahwa seluruh kegiatan hanya dikelola oleh pemerintah. Sumber daya alam, dapat dikelola oleh sektor swasta, masyarakat dan atau perusahaan, di bawah pengawasan pemerintah. Hal ini termasuk tanah dan air dengan nilai ekonomis dan fungsi sosial. Pemanfaatannya harus dilakukan secara berkesinambungan dan untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia (Indonesia Water Dialogue, 2009).

Dalam pengelolaan dan penyediaan air di Indonesia, terdapat dua tingkatan penentu kebijakan. Di tingkat nasional, pemerintah pusat menetapkan standar pelayanan, kualitas dan struktur tarif. Sementara di tingkat daerah, Perusahaan Daerah Pelayanan Air Minum (PD-PAM) didirikan sebagai badan usaha milik daerah yang bertanggung jawab dalam penyediaan air bersih bagi masyarakat di daerah pelayanannya.

PD-PAM di DKI Jakarta memiliki sejarah yang cukup panjang, yaitu dengan dimulainya kegiatan operasionalnya pada tahun 1843 di masa pemerintahan Hindia Belanda, hingga akhirnya disahkan menjadi PAM Jaya pada tanggal 30 April 1977 berdasarkan Peraturan Daerah DKI Jakarta No.3/1977. Selanjutnya, dengan tujuan untuk meningkatkan fungsi dan tugas PD-PAM agar sesuai dengan perkembangan kota Jakarta dan peraturan yang berlaku, ditetapkan Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 13/1992 tentang Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta (PAM Jaya) dan Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 11/1993 tentang Pelayanan Air Minum di Wilayah DKI Jakarta. Kedua Peraturan Daerah tersebut masih dipergunakan hingga saat ini sebagai dasar kegiatan operasional PAM Jaya

B. Latar Belakang Permasalahan

Seiring dengan pertumbuhan penduduk dan industri di Indonesia, ditambah pula dengan laju urbanisasi, sebagian besar sumber air di DKI Jakarta baik sumber air permukaan dan air tanah mengalami kondisi kritis baik secara jumlah maupun kualitasnya. Sebagai akibatnya, untuk memenuhi kebutuhan air rumah tangga, masyarakat harus bersaing dengan kelompok industri. Oleh karenanya, manajemen sumber daya air menjadi sektor yang semakin penting, khususnya di DKI Jakarta (Indonesia Water Dialogue, 2009).

Sistem penyediaan air minum di wilayah Jakarta pada awal tahun 1990an dinilai memiliki performa yang buruk. Hal ini dilihat dari rendahnya cakupan layanan dan tingginya nilai kehilangan air. Kondisi ini diperparah dengan kenyataan bahwa populasi DKI Jakarta meningkat hingga hampir 2 juta jiwa di siang hari.

Pada tahun 1990an pula, keterlibatan pihak swasta menjadi tren di Indonesia dan diupayakan di berbagai sektor dengan tujuan menekan biaya yang tinggi, meningkatkan kinerja yang buruk, dan mendorong peningkatan laju investasi. Selanjutnya, berdasarkan rekomendasi Presiden Republik Indonesia pada saat itu, Bapak Soeharto, sejak Februari 1998, PAM Jaya mengefektifkan kontrak konsesi 25 tahun atas sistem penyediaan air minum di wilayah DKI Jakarta. Konsesi dilakukan dengan dua mitra swasta, yaitu Thames PAM Jaya untuk Jakarta bagian timur, dan PAM Lyonnaise Jaya untuk Jakarta bagian barat.

Melibatkan pihak swasta dalam pelayanan penyediaan air minum saat itu dilakukan berdasarkan PerDa DKI Jakarta No. 13/1992 tentang PAM Jaya, Bab XVIII mengenai Kerjasama dengan Pihak Ketiga, Pasal 45 yang berbunyi:

- (1) Dalam mengembangkan usahanya, PAM Jaya dapat melakukan kerjasama dengan pihak swasta dalam dan luar negeri, badan usaha milik Negara, badan usaha milik daerah dan koperasi.
- (2) Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini adalah dalam bidang usaha atau kegiatan yang bertalian langsung dengan atau menunjang usaha pengadaan dan distribusi air minum.

(3) *Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) pasal ini dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

Hingga saat ini PAM Jaya merupakan perusahaan yang bersifat monopoli dalam penyediaan air minum umumnya pelanggan tidak memiliki pilihan perusahaan jasa penyediaan air bersih lain untuk wilayah pelayanan yang sama. Meskipun bersifat monopoli, sebagai badan usaha milik daerah, PAM Jaya bekerja sesuai dengan kebijakan pengelolaan air minum yang ditetapkan oleh pemerintah DKI Jakarta sebagai berikut:

- (1) Menyediakan dan meningkatkan kualitas air baku untuk diolah pada unit-unit pengolahan air yang ada
- (2) Mengimplementasikan secepatnya peningkatan kapasitas unit pengolahan dan jaringan distribusi
- (3) Memprioritaskan pelayanan pada area dengan kepadatan tinggi dan kualitas air tanah yang buruk
- (4) Meningkatkan koordinasi antar institusi dalam rangka melindungi kualitas air baku
- (5) Melakukan rehabilitasi atas jaringan perpipaan dalam rangka mengurangi kehilangan air,

Sehingga PT Palyja sebagai mitra swasta yang menerima kewenangan monopolis harus dipastikan mempunyai dan bekerja dengan standar kinerja yang jelas sebagaimana dimandatkan kepada PAM Jaya agar pelayanan kepada masyarakat terselenggara secara optimal. Oleh karenanya, dalam hal ini diperlukan suatu regulasi yang jelas dan mengikat agar pihak swasta tidak

memiliki celah untuk menyalahgunakan haknya. Khusus dalam bidang penyediaan air bersih, regulasi diperlukan dalam menetapkan hal-hal berikut:

- (1) Tarif, sehingga sesuai dengan daya beli masyarakat, dan
- (2) Standar kualitas pelayanan.

Menurut Iwanami dan Nickson (2008), dalam hal keterlibatan pihak swasta di bidang penyediaan air bersih, regulasi mengenai tarif sangat penting karena tarif yang ditetapkan harus tetap terjangkau oleh kelompok masyarakat berpendapatan rendah, dan pada saat yang bersamaan harus cukup untuk menutupi pengembalian modal serta memenuhi berbagai obligasi yang tertera dalam kontrak (Iwanami & Nickson, 2008).

Untuk memastikan bahwa pelayanan publik ini terselenggara dengan baik sesuai dengan standar minimal pelayanan, Badan Regulator PAM DKI Jakarta, pada tahun 2001, ditunjuk sebagai suatu badan independen yang berfungsi untuk menjaga keseimbangan kepentingan antara masyarakat, para pihak dalam perjanjian KPS dan badan lainnya dalam rangka pelayanan penyediaan air minum di DKI Jakarta. Dimana tugas, wewenang dan tanggung jawab Badan Regulator PAM diatur dalam Keputusan Gubernur Prov. DKI Jakarta No. 25/2001 tentang Badan Regulator Pelayanan Air Minum.

Saat ini, perjanjian kerjasama antara PAM Jaya dan Palyja telah berjalan selama lebih dari 17 tahun. Landasan hukum yang menjadi acuan implementasi perjanjian kerjasama telah mengalami beberapa kali perubahan. Pada waktu penulisan tugas akhir ini, segala kerjasama antara pemerintah dengan mitra swasta

di Indonesia diatur dalam Peraturan Presiden no. 38 tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

Selanjutnya, dalam hal penyediaan air minum, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 122 tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum dan untuk memfasilitasi kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan mitra swasta dalam pengelolaan sistem penyediaan air minum dipergunakan landasan hukum Peraturan Menteri PUPR No.19/PRT/M/2016 tentang Pemberian Dukungan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah dalam Kerjasama Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum.

C. Perumusan dan Pertanyaan Penelitian

Fokus penelitian ini adalah **“Implementasi Kebijakan Kerjasama Pengusahaan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, Studi Kasus: Kerjasama Pemerintah Swasta antara PAM Jaya dengan PT Palyja”**.

Penelitian dilakukan dengan menggunakan landasan teori Model George C Edwards III yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor. Sehingga rumusan pertanyaan yang diajukan pada penelitian ini untuk:

- (1) Bagaimana implementasi kebijakan kerjasama publik dan swasta antara PAM Jaya dan PT Palyja dilihat dari faktor *komunikasi*?
- (2) Bagaimana implementasi kebijakan kerjasama publik dan swasta antara PAM Jaya dan PT Palyja dilihat dari faktor *sumber daya*?
- (3) Bagaimana implementasi kebijakan kerjasama publik dan swasta antara PAM Jaya dan PT Palyja dilihat dari faktor *disposisi*?

- (4) Bagaimana implementasi kebijakan kerjasama publik dan swasta antara PAM Jaya dan PT Palyja dilihat dari faktor *birokrasi*?
- (5) Bagaimana keterkaitan diantara faktor-faktor tersebut di atas?

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan dari dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk menggambarkan mengenai kerjasama antara PAM Jaya dan PT Palyja dilihat dari empat faktor sesuai dengan Teori Edwards III.

- (1) Untuk mengetahui faktor *komunikasi* dalam implementasi kebijakan kerjasama publik dan swasta antara PAM Jaya dan PT Palyja
- (2) Untuk mengetahui faktor *sumber daya* dalam implementasi kebijakan kerjasama publik dan swasta antara PAM Jaya dan PT Palyja
- (3) Untuk mengetahui faktor *disposisi* dalam implementasi kebijakan kerjasama publik dan swasta antara PAM Jaya dan PT Palyja
- (4) Untuk mengetahui faktor *birokrasi* dalam implementasi kebijakan kerjasama publik dan swasta antara PAM Jaya dan PT Palyja
- (5) Untuk mengetahui keterkaitan di antara faktor-faktor tersebut di atas dalam implementasi kebijakan kerjasama publik dan swasta antara PAM Jaya dan PT Palyja.

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah untuk menambah literatur kajian terutama yang berkaitan dengan faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi pada implementasi kebijakan kerjasama perusahaan pengembangan sistem penyediaan air minum, khususnya di wilayah DKI Jakarta.

Selain itu, juga diharapkan agar penelitian ini dapat memberikan masukan dalam pertimbangan pengambilan langkah kebijakan lanjutan yang terkait.

E. Sistematika Penulisan

Tulisan ini terdiri atas lima bab, yaitu:

- Bab I Pendahuluan, berisi latar belakang permasalahan, perumusan serta pertanyaan penelitian dan sistematika penulisan.
- Bab II Tinjauan Kepustakaan, bersisi kajian konsep dan teori-teori yang digunakan terkait pembahasan pada Tugas Akhir ini, diantaranya Teori Administrasi Publik, Teori Pelayanan Publik, Teori Implementasi Kebijakan, Infrastruktur Air, serta Pengertian Kerjasama Pemerintah dan Swasta. Bab ini juga membahas mengenai penelitian terdahulu dan kerangka pemikiran penulis.
- Bab III Metodologi Penelitian, berisi tahapan kerja dan desain penelitian yang digunakan dalam menyelesaikan Tugas Akhir ini
- Bab IV Pembahasan, berisi temuan-temuan dalam penelitian serta pembahasan terkait pertanyaan penelitian yang diajukan pada Bab I.
- Bab V Penutup, berisi kesimpulan dan saran berdasarkan temuan dan pembahasan pada Bab IV.

BAB II TINJAUAN KEPUSTAKAAN

A. Administrasi Publik

Administrasi adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan suatu kelompok berkenaan dengan hubungan kerjasama dalam mencapai tujuan tertentu (Mufiz, 2004). Sedangkan administrasi publik adalah ilmu ketataprajaan, ilmu usaha negara, administrasi pemerintah/negara; *public servant* (pegawai pemerintah negara); *public service* (jabatan dalam pemerintah) dan sebagainya (Indradi, 2010). Ditambahkan oleh Indradi bahwa administrasi publik merupakan suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih tanggap terhadap kebutuhan sosial (Indradi, 2010).

B. Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah suatu pendekatan utuh dari serang pegawai instansi kepada masyarakat yang bersifat menolong dan professional, sehingga kebutuhan masyarakat terpenuhi (Waworuntu, 1997). Pelayanan publik juga diartikan sebagai usaha pemenuhan hak-hak dasar masyarakat dan merupakan kewajiban pemerintah untuk melakukan pemenuhan hak-hak dasar tersebut (Kurniawan & Najib, 2008). Pelayanan publik merupakan segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat dan daerah baik dalam bentuk barang dan jasa dengan tujuan memenuhi kebutuhan masyarakat dan dalam rangka implementasi perundang-undangan.

C. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan seringkali disamakan dengan istilah *policy*. Menurut Hoogerwerf, kebijakan adalah semacam jawaban atas suatu masalah, upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu secara terarah. Hogwood dan Gunn membagi istilah kebijakan menjadi sepuluh macam, yaitu:

- 
- (1) *Policy as a label for a field of activity*
 - (2) *Policy as an expression of general purpose or desired state of affairs*
 - (3) *Policy as a specific proposal*
 - (4) *Policy as government's decision*
 - (5) *Policy as formal authorization*
 - (6) *Policy as a programme*
 - (7) *Policy as output*
 - (8) *Policy as an outcome*
 - (9) *Policy as theory or model*
 - (10) *Policy as a process*

Kebijakan itu sendiri merupakan suatu siklus yang terdiri dari formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Secara lebih jelas, tahapan dalam kebijakan meliputi: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. (Dunn, 1994)

2. Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan pada umumnya berkaitan erat dengan keputusan pemerintah, mengingat otoritas pemerintah dalam mengatur pelayanan publik. Menurut Edward dan Sharkansky, kebijakan publik ditetapkan oleh pemerintah dan kemudian dilaksanakan oleh pemerintah dan atau pihak lain yang terkait (Edward III & Sharkansky, 1987).

Garry D Brewer menjelaskan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari 6 tahapan, yaitu: *invention, estimation, selection, implementation, evaluation* dan terakhir *termination* (Suitri, 2014). Sehingga implementasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan.

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan yang paling penting dalam proses kebijakan publik, karena suatu kebijakan tidak akan berarti apabila tidak dilaksanakan dengan baik dan benar. Bahkan Udoji mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah sama pentingnya atau bahkan lebih penting dari pembuatan kebijakan itu sendiri. Karena kebijakan hanyalah mimpi jika tidak diterapkan (Udoji, 1981). Dalam ilmu kebijakan publik, implementasi kebijakan berarti penyampaian keputusan-keputusan politik sesuai dengan jalur birokrasi ke dalam prosedur rutin.

Salah satu pengertian paling sederhana dari implementasi adalah "*getting the job done*" sebagaimana diungkapkan oleh Charles O. Jones (Jones, 1991). Dimana dalam pelaksanaannya dibutuhkan syarat-syarat berikut:

- (1) Adanya implementor, baik orang maupun institusi/organisasi
- (2) Adanya resources atau sumber daya untuk mengimplementasi kebijakan.

Dalam bukunya, Widodo mengutip Donald S. Van Metter dan Carl E. Van Horn yang menyatakan bahwa pengertian implementasi kebijakan “*encompasses those action by public and private individual (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision* (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pejabat atau kelompok masyarakat atau individu yang diarahkan kepada pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan)” (Widodo, 2007).

Sehingga dengan dasar pendapat para ahli tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan tidak terbatas pada kegiatan nyata para implementor, baik unit birokrasi maupun perorangan, yang bertanggung jawab atas pencapaian tujuan program. Melainkan juga melibatkan kekuatan politik sosial ekonomi yang mempengaruhi seluruh pemangku kepentingan dalam kebijakan terkait.

M. Irfan Islamy (2001) membagi tahapan implementasi kebijakan dalam 2 jenis, yaitu:

- (1) *self-executing*, dimana setelah suatu kebijakan ditetapkan dan disahkan, kebijakan tersebut akan terimplementasi dengan sendirinya, contoh: pengakuan negara atas kedaulatan negara lain.
- (2) *Non self-executing*, dimana suatu kebijakan publik memerlukan dukungan dan dilaksanakan oleh para pemangku kepentingan agar tujuannya dapat tercapai.

Peter deLeon dan Linda deLeon (deLeon & deLeon, 2001) menggolongkan pendekatan implementasi kebijakan publik secara garis besar menjadi tiga generasi, yaitu:

- (1) Generasi tahun 1970an, dimana pemahaman implementasi kebijakan didasarkan pada masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya.
- (2) Generasi tahun 1980an, dimana pendekatan implementasi kebijakan pada umumnya bersifat *top-downer*. Pada masa ini, kebijakan ditetapkan secara politik dan birokrasi hanya bertugas untuk melaksanakannya.
- (3) Generasi tahun 1990an memperkenalkan pemikiran bahwa aktor implementasi kebijakan serta adaptabilitas implementasi kebijakan memainkan peran yang sangat penting dalam kesuksesan implementasi kebijakan. (Adiprojo, 2010)

3. Pendekatan Analisis Implementasi Kebijakan

Terdapat beberapa model pendekatan implementasi kebijakan yang akan dijelaskan sebagai berikut:

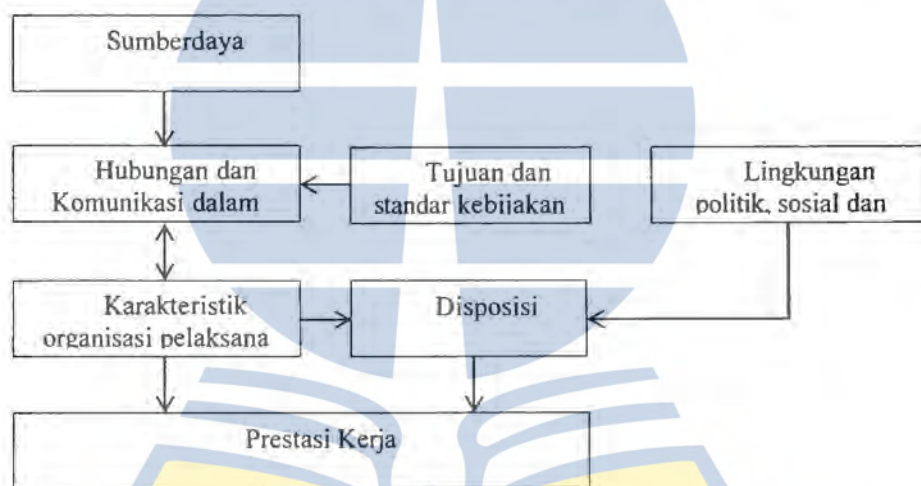
Pendekatan Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975)

Model yang diajukan oleh Van Meter dan Van Horn menekankan pentingnya partisipasi implementor dalam penyusunan tujuan kebijakan. Pendekatan *top-downer* terlihat dari pernyataan bahwa standard dan tujuan kebijakan disampaikan kepada implementor melalui jaringan birokrasi organisasi.

Mereka juga menyebutkan enam variable independen yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu (Nugroho, 2009):

- (1) Tujuan kebijakan dan standar yang jelas.
- (2) Sumberdaya
- (3) Kualitas hubungan dan komunikasi di dalam organisasi
- (4) Karakteristik organisasi pelaksanaan
- (5) Lingkungan politik, sosial dan ekonomi
- (6) Disposisi atau sikap para pelaksana, termasuk pemahaman tentang kebijakan terkait.

Hubungan antara variable tersebut digambarkan dalam Gambar 2-1 berikut.



Gambar 2-1 Model Proses Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn
Sumber: (Indradi, 2010)

Atas dasar variable-variabel yang disebutkan di atas, Van Meter dan Van Horn kemudian membuat tipologi kebijakan berdasarkan:

- (1) Jumlah atau besaran perubahan yang akan dihasilkan, dan
- (2) Lingkup kesepakatan mengenai tujuan kebijakan di antara para pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses implementasi.

Pendekatan Mazmanian dan Sabatier (1983)

Mazmanian dan Sabatier menilai model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn memiliki keterbatasan karena hanya cocok pada program yang bertujuan mendistribusikan barang. Sementara pelayanan pemerintah terkadang memiliki variable yang lebih abstrak sehingga sulit untuk diaplikasikan.

Model Mazmanian dan Sabatier (Herabudin, 2016) yang juga merupakan model *top-down* dikenal sebagai *Framework for Implementation Analysis*, yang terdiri dari tiga variable, yaitu:

- (1) Variable independen terkait dengan teknis pelaksanaan dan derajat perubahan yang dikehendaki.
- (2) Variabel intervening, terkait dengan hal-hal di luar kebijakan yang dapat mempengaruhi proses implementasi seperti kondisi sisal ekonomi, teknologi, dukungan publik, dukungan pejabat tinggi dan komitmen pejabat pelaksana.
- (3) Variabel dependen.

Selain itu, Mazmanian dan Sabatier (Islamy, 2001) juga mensintesisakan enam kondisi yang mendukung implementasi yang baik, yaitu:

- (1) Standar evaluasi dan sumber yang legal
- (2) Teori kausal yang memadai sehingga dapat menjamin bahwa kebijakan tersebut memiliki dasar yang akurat
- (3) Integrasi antara organisasi pelaksana
- (4) Komitmen dari seluruh implementor kebijakan serta ketrampilan yang sesuai dalam rangka mewujudkan tujuan kebijakan.

- (5) Dukungan dari seluruh pemangku kepentingan, termasuk badan legislative dan eksekutif
- (6) Kondisi sosial ekonomi yang mendukung implementasi kebijakan.

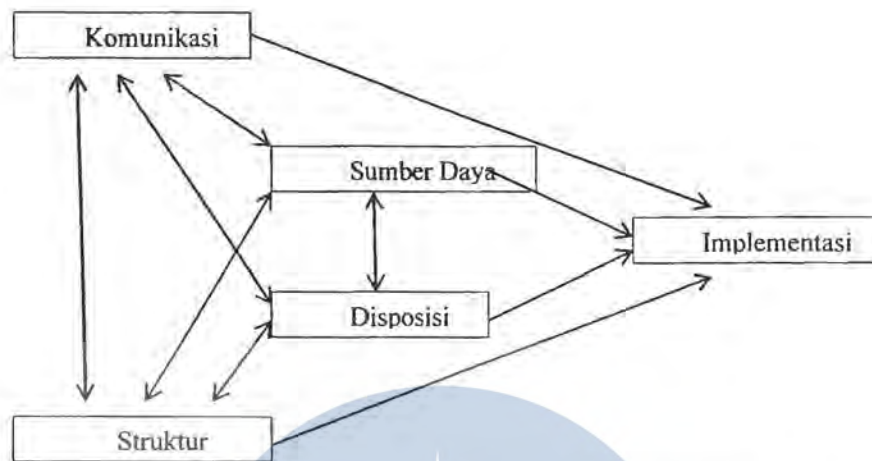
Pada dasarnya, pemikiran Mazmanian dan Sabatier ini tidak jauh berbeda dengan pemikiran para pakar kebijakan publik sebelumnya seperti Van Meter dan Van Horn (1975). Perbedaannya adalah bahwa Mazmanian dan Sabatier beranggapan bahwa efektifitas implementasi kebijakan akan tercapai dengan dukungan birokrasi pelaksana dan petunjuk pelaksana/teknis yang ditetapkan.

Pendekatan George Charles Edwards III (1980)

Pendekatan Edwards dimulai dengan 2 pertanyaan pokok, yaitu (Edwards, 1980):

- (1) Apa saja persyaratan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan?
- (2) Apa saja hambatan utama terhadap keberhasilan implementasi program?

Berdasarkan dua pertanyaan tersebut, model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Edwards, yang dikenal dengan model *Direct and Indirect Impact on Implementation*, memiliki empat variable yang menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Menurut Edwards, keempat faktor tersebut saling mempengaruhi dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Selanjutnya akan dibahas mengenai masing-masing faktor.



Gambar 2-2 Model Implementasi Kebijakan Publik menurut George C Edward III (1980:148)

I. Komunikasi

Edwards berpendapat bahwa komunikasi memiliki peranan penting bagi seluruh pemangku kepentingan, baik implementor maupun penyusun kebijakan. Dengan komunikasi yang baik, maksud dan tujuan awal dari dibuatnya kebijakan tersebut dapat disampaikan dengan baik kepada implementor. Dengan demikian implementor tidak melakukan penafsiran sendiri dan menghindari terjadinya kerancuan dan kebingungan di antara para pelaksana.

Aturan, ketentuan serta tujuan implementasi kebijakan harus dilakukan secara konsisten dan disampaikan kepada orang-orang yang tepat pada waktu yang tepat pula agar implementasi berjalan dengan efektif. Secara garis besar faktor-faktor yang turut menentukan kelancaran komunikasi adalah transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

Mengenai pentingnya **transmisi** dalam faktor komunikasi, dalam bukunya, Edwards (1980:17) menyampaikan bahwa *"before people can implement a decision, they must be aware that the decision has been made and an order to implement it issued. This is not always as straight forward a process as it may seem"*. Sehingga dalam penyampaian isi kebijakan dapat terjadi perbedaan pemahaman antara penyusun kebijakan dan pelaksana kebijakan. Biasanya hal ini terjadi akibat penggunaan media komunikasi yang sifatnya tidak langsung dan ketiadaan jalur komunikasi khusus antar pihak-pihak yang terkait.

Selain itu, perbedaan pemahaman mengenai isi kebijakan juga dapat terjadi akibat perbedaan persepsi antara penyusun kebijakan dan pelaksana kebijakan. Menurut Edwards (1980:25), hal ini dapat terjadi akibat perbedaan nilai-nilai yang dianut dan atau kepercayaan antara penyusun dan pelaksana kebijakan, sehingga akibatnya secara tidak disadari terjadi *screening out information* yang mempengaruhi proses pemahaman maksud, tujuan dan isi kebijakan secara menyeluruh.

Ketika kebijakan diimplementasikan oleh pihak yang tidak terlibat langsung dalam proses penyusunan kebijakan, maka penting untuk memastikan **kejelasan** arahan mengenai prosedur implementasi kebijakan. Sering kali terjadi, instruksi yang disampaikan oleh para penyusun kebijakan kurang jelas dan spesifik. Edwards (1980:26) berpendapat bahwa akibat dari kurangnya kejelasan instruksi implementasi adalah timbulnya *"leeway to give new meaning of the law, meaning that is contrary to the original intention"*. Selanjutnya Edwards menjelaskan

beberapa alasan yang dapat mengakibatkan kurangnya kejelasan dalam penyampaian arahan implementasi kebijakan, yaitu:

- Kompleksitas kebijakan publik,
- Keseganan untuk mengganggu kelompok masyarakat tertentu
- Kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan, alasan yang menjadi dasar penyusunan kebijakan, dan kurangnya akuntabilitas kebijakan.
- Kurangnya pemahaman atas program-program baru

Meskipun arahan implementasi yang kurang jelas dapat mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan, tetapi arahan yang terlalu spesifik juga dapat berdampak negatif pada implementasi kebijakan. Edwards berpendapat bahwa *"implementors sometimes need the freedom to adapt policies to suit the situation at hand"* (1980:35). Dampak yang ditimbulkan dari arahan implementasi kebijakan yang terlalu spesifik dan mendetail di antaranya dapat menimbulkan kebingungan di tingkat pelaksana, sehingga timbul keseganan dalam mengimplementasi kebijakan karena khawatir tindakan yang akan diambil justru akan melanggar peraturan.

Selain jelas, Edwards mengatakan bahwa perintah implementasi kebijakan juga harus **konsisten** (1980:40). Ketika implementor menerima arahan yang tidak konsisten, maka akan sulit bagi implementor untuk memenuhi target-target yang ditetapkan. Lebih parah lagi, implementor akan memilih arahan yang misalnya lebih mudah dan menguntungkan, dan

berdampak pada pergeseran pencapaian target awal yang dimaksud oleh para penyusun kebijakan.

2. Sumber Daya

Sumber daya yang dimaksud oleh George C Edwards III meliputi staf, informasi, kewenangan dan fasilitas. Hal ini cukup jelas mengingat bahwa bahkan dengan aturan dan ketentuan yang sangat jelas, tanpa didukung oleh staf yang tidak memiliki kompetensi yang sesuai dan sumber daya yang tidak memadai, implementasi kebijakan tidak akan efektif. Informasi mengenai cara mengimplementasikan kebijakan diperlukan oleh seluruh pemangku kepentingan agar setiap pihak menjalankan perannya sesuai dengan tugas dan kewajibannya. Selain itu diperlukan kewenangan untuk menjamin implementasi kebijakan sesuai dengan metode yang ditetapkan dan tersedianya fasilitas yang mendukung kelancaran implementasi kebijakan.

Dalam hal *staff*, ada beberapa subfaktor penting yang perlu menjadi pertimbangan. Subfaktor pertama adalah *jumlah*, mengingat kebijakan publik seringkali mencakup rincian tugas yang kompleks dan wilayah kerja yang luas. Sehingga diperlukan jumlah tenaga kerja yang memadai dalam mengimplementasi kebijakan. Subfaktor kedua adalah *skill*, dimana para pelaksana kebijakan harus memiliki keahlian yang sesuai. Tenaga kerja yang kurang mendapat pengarahan, pelatihan dan pembekalan juga dapat berdampak negatif pada pencapaian tujuan kebijakan bahkan dapat mengakibatkan kecelakaan kerja.

Selanjutnya Edwards berpendapat bahwa **informasi** juga merupakan bentuk sumber daya yang tidak kalah penting (1980:63). Informasi yang dimaksud adalah yang terkait dengan tata cara pelaksanaan kebijakan dan informasi mengenai target pencapaian serta peraturan dan regulasi yang terkait. Selain itu, terkadang arahan implementasi kebijakan terkesan samar karena para penyusun kebijakan tidak memahami sepenuhnya kondisi lapangan yang sebenarnya.

Selain staff dan informasi, **kewenangan** juga berperan penting dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Kewenangan yang dimaksud dapat berupa dukungan dan bantuan teknis hingga pemberian sanksi dan penghargaan dalam rangka mengatur perilaku para implementor. Derajat kewenangan harus pas, karena kewenangan yang terlalu ketat dapat menjadi ancaman bagi proyek-proyek berjalan, sementara kewenangan yang terlalu lemah dapat mengakibatkan kegagalan dalam mencapai tujuan implementasi kebijakan.

3. Disposisi

Disposisi yang dimaksud berupa komitmen, baik keinginan, kesepakan dan kecenderungan pelaksana terhadap kebijakan yang dilaksanakan. Tidak jarang suatu kebijakan bersifat sangat kompleks, sehingga sikap pelaksana kebijakan akan sangat mempengaruhi cara pandang dalam menyikapi permasalahan yang mungkin timbul dalam implementasi kebijakan. Besarnya ruang gerak bagi pelaksana kebijakan juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, misal pengaruh penyusun kebijakan yang terlalu dominan juga dapat mempengaruhi arah

implementasi kebijakan. Faktor-faktor yang mempengaruhi faktor disposisi adalah dampak disposisi, staff yang terlibat dalam implementasi kebijakan dan insentif.

Bukan tidak mungkin pelaksana kebijakan merasa tidak setuju dengan kebijakan yang diterapkan. Penolakan ini dapat berakibat pada kegagalan implementasi kebijakan bahkan sebelum dicoba. Organisasi yang berbeda pada umumnya memiliki sikap berbeda terhadap kebijakan yang sama, hal ini terutama dipengaruhi oleh kepentingan organisasi tersebut.

Menurut Edwards (1980:116), kendala yang dihadapi dalam hal disposisi staff yang terlibat dalam implementasi meliputi keterbatasan wewenang pejabat untuk mengganti staff terkait dengan staff yang lebih responsif. Sehingga diperlukan suatu cara untuk mendorong disposisi para implementor. *"when pressure are applied to implementors – whether from superiors in an agency, other organizations, legislatures, or organized interests – they are inclined to act in the direction of the pressures"* (1980:118). Salah satu cara yang digunakan untuk mendorong performa para pelaksana kebijakan adalah dengan menerapkan insentif.

4. Struktur Birokrasi

Hal ini berkaitan dengan *Standard Operating Procedure* dan fragmentasi yang mengatur tata aliran pekerjaan di antara para pelaksana. Dalam bukunya, Edwards menjelaskan bahwa SOP merupakan suatu rangkaian rutinitas yang memandu para pejabat publik dalam mengambil keputusan harian. Dengan adanya SOP, *"implementors save valuable time, allowing them to take shortcuts in dealing with most daily decisions"*

(1980:141). Dengan kata lain, dengan adanya SOP, kegiatan implementasi menjadi lebih efektif dan efisien, khususnya dengan keterbatasan sumberdaya. Namun, SOP juga dapat menjadi ancaman, dimana dengan adanya rutinitas yang paten, terkadang organisasi menjadi sulit beradaptasi terhadap perubahan lingkungan yang mungkin terjadi.

Subfaktor kedua dari birokrasi adalah **fragmentasi** dimana tanggungjawab pelaksanaan dibagi di antara beberapa unit-unit organisasi. Dengan banyaknya pihak dan atau organisasi yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan, maka diperlukan koordinasi yang baik untuk menghindari tumpang-tindih tanggung jawab. Selain itu juga untuk memastikan pencapaian tujuan utama implementasi kebijakan, meskipun setiap organisasi yang terlibat memiliki kepentingan yang berbeda. Edwards juga mengingatkan bahwa *"fragmented bureaucratic structure of government increases the probability of communication failure"* (1980:149). Hal ini disebabkan oleh besarnya kemungkinan terjadinya distorsi pesan yang disampaikan akibat banyaknya level komunikasi yang harus dilalui antara pembuat kebijakan hingga implementor kebijakan.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengarahannya mengenai kebijakan yang tidak akurat dan tidak konsisten dapat menyebabkan kerancuan dalam penafsiran bagi para pelaksana kebijakan di lapangan. Tidak cukupnya sumber daya juga dapat mempengaruhi arah implementasi kebijakan, demikian pula dengan hubungan individu dan organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Sehingga jelas bahwa faktor

komunikas, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi sangat berpengaruh dalam menentukan pencapaian tujuan implementasi kebijakan.

B. Pendekatan Merilee S Grindle (1980)

Menurut Grindle dalam bukunya yang berjudul *Politics and Policy Implementation in the Third World* (Herabudin, 2016), berpendapat bahwa implementasi merupakan suatu proses politik dan administrasi. Menurutnya, terdapat tiga komponen yang dapat mempengaruhi output implementasi kebijakan, yaitu:

(1) Content of policy messages

- a. Ketersediaan sumber daya
- b. Sanksi
- c. Tingkat kesukaran masalah kebijakan

(2) Kredibilitas pesan kebijakan

- a. Kejelasan
- b. Konsistensi
- c. Frekuensi
- d. Penerimaan pesan

(3) Bentuk kebijakan

- a. Efisiensi
- b. Partisipasi masyarakat
- c. Tipe kebijakan

C. Pendekatan Richard Matland (1995)

Richard Matland mengembangkan sebuah model matriks yang menghubungkan antara ambiguitas dan konflik, sebagaimana ditampilkan pada Gambar berikut.

		Conflict	
		Rendah	Tinggi
Ambiguitas	Rendah	Administrative Implementation	Political Implementation
	Tinggi	Experimental Implementation	Symbolic Implementation

Gambar 2-3 Matriks Matland

Matland menyatakan bahwa ada empat hal penting yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan, yaitu:

- (1) Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan mampu menyelesaikan masalah yang mendasarinya, kesesuaian masalah dengan perumusan kebijakan, dan ketepatan lembaga yang menetapkan dan mengimplementasikan kebijakan.
- (2) Aktor implementasi kebijakan dapat berupa pemerintah, kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat/swasta, atau pihak swasta.
- (3) Ketepatan target, untuk memastikan ada tidaknya intervensi dengan kebijakan lain serta sifat implementasi kebijakan tersebut baru atau memperbaharui kebijakan yang telah ada sebelumnya.
- (4) Ketepatan lingkungan, yaitu lingkungan kebijakan (antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana) dan lingkungan eksternal kebijakan (opini publik, interpretasi lembaga strategis, dan individu tertentu yang dapat mempengaruhi dalam interpretasi dan implementasi kebijakan).

D. Infrastruktur Air

Air sangat penting bagi hajat hidup manusia. Oleh karenanya di atur dalam UUD 1945 Pasal 33 khususnya ayat 2 dan ayat 3 yang berbunyi sebagai berikut:

- Ayat 2: *Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.*
- Ayat 3: *Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Lebih lanjut lagi, berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 14 tahun 1987 yang mengatur mengenai desentralisasi tanggung jawab pemerintah pusat, dijelaskan bahwa pengelolaan sarana dan prasarana air bersih diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I (Propinsi), sementara pengelolaannya dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang berada di bawah kendali pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten/Kotamadya.

Departemen Dalam Negeri bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan badan usaha milik daerah, termasuk PDAM, pelatihan administrasi dan akunting, komersial, sistem manajemen informasi, dan penyusunan rencana bisnis. Kementrian Prasarana Wilayah bertanggungjawab dalam hal koordinasi seluruh pembangunan infrastruktur di tingkat propinsi. Bappenas bertanggung jawab dalam merencanakan program kerja jangka menengah dan jangka panjang dan berkoordinasi dengan seluruh kementrian serta mengevaluasi efektifitas program. Serta Perpamsi, sebagai asosiasi PDAM di Indonesia melakukan diseminasi mengenai *best practice* operasional pelayanan penyediaan air minum,

mempromosikan teknik-teknik manajemen baru dan partisipasi sektor swasta serta merepresentasikan sektor pelayanan penyediaan air minum Indonesia di tingkat internasional.

Dengan dasar itu pemerintah menyelenggarakan penyediaan air bersih melalui Kementerian Pekerjaan Umum dalam berbagai program. Diantaranya melalui penyediaan fasilitas jaringan perpipaan. Berdasarkan asas desentralisasi, sistem penyediaan air bersih ini ditangani secara masal oleh perusahaan daerah yang disebut PDAM. Pengelolaan penyediaan air bersih meliputi kegiatan pengambilan bahan baku air, pengolahan air, dan penyaluran air bersih ke pelanggan (Aslamiyah, 2014).

Mengingat sejarah panjang PAM Jaya yang sudah memulai kegiatan operasionalnya semenjak zaman Hindia Belanda, dengan sebagian aset-aset fisik penting perusahaan ada yang sudah berusia ratusan tahun.

E. Pengertian dan Cakupan Kerjasama Pemerintah-Swasta

Pemerintah menyadari keterbatasan anggaran dalam memenuhi seluruh kebutuhan pembangunan negara. Sehingga, sebagai salah satu solusi dalam mengatasi kendala tersebut, adalah dengan melibatkan sektor swasta untuk ikut berinvestasi dalam pembangunan, khususnya dalam konteks ini, PDAM. Bentuk kerja sama antara pemerintah dan swasta ini biasa disebut sebagai *Public-Private Partnership (PPP)* atau Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS).

Dahulu, sektor publik dan sektor swasta dipandang sebagai dua bagian eksklusif dari perekonomian dengan kedudukan yang setimbang. Sektor publik hanya dipegang oleh institusi pemerintah dimana pelayanan publik dilakukan

melalui suatu sistem administrasi publik. Sementara sektor swasta dijalankan oleh mekanisme pasar yang bersifat sukarela dan melibatkan interaksi antar masyarakat (Lane, 1995). Koordinasi di sektor swasta diperoleh melalui sistem pasar yang bersifat kompetitif, sementara koordinasi di sektor publik dilakukan melalui sistem birokrasi dimana atasan mengatur bawahannya sesuai dengan hirarki jabatan.

Di era baru manajemen publik, kegiatan perekonomian dan pelayanan publik tidak lagi menjadi monopoli pemerintah, melainkan memungkinkan partisipasi pihak swasta. Kedua sektor tidak lagi beroperasi secara terpisah. Pelayanan publik yang sebelumnya hanya dioperasikan oleh sektor publik, saat ini juga ditawarkan oleh pihak swasta, atau melalui kerjasama di antara keduanya (Yau, 2003).

Menurut Chang dan Rothord, ada banyak kekurangan pemerintah dalam memenuhi kewajibannya dalam mensejahterakan rakyat, diantaranya kurang proaktif terhadap pasar, kesulitan pemerintah dalam memantau pasar dan kegagalan pemerintah akan berakibat lebih serius dibandingkan dengan kegagalan pihak swasta. Sementara dalam teori neoklasik berpendapat bahwa swasta itu: produktif, inovatif, efektif dan luwes dalam pelayanan sehingga mampu memberikan pelayanan dengan lebih efisien (Donahue & Zaeckhauser, 2006).

Selanjutnya Rukmana menambahkan bahwa peranan sektor swasta dalam pelayanan publik akan terus meningkat. Hal ini disebabkan karena hal-hal berikut (Rukmana, 1993):

- (1) Kebutuhan prasarana terus berkembang seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk.

- (2) Adanya tuntutan dalam peningkatan kualitas pelayanan publik dengan pengelolaan yang efektif dan efisien. Diharapkan dengan masuknya sektor swasta akan memicu timbulnya persaingan dalam penyediaan pelayanan publik sehingga diharapkan pada akhirnya dapat memicu peningkatan efisiensi dan harga yang kompetitif.

Secara internasional, pengertian kerjasama pemerintah dengan swasta (KPS) meliputi:

- (1) *policy based* atau *program based*
- (2) *project based* atau *contract based*

Dalam tulisan ini akan dibahas lebih dalam pada kolaborasi pemerintah-swasta jenis *project based* atau *contract based*, yang memiliki karakteristik sebagai berikut (Donahue & Zaeckhauser, 2006):

- (1) Kontrak jangka panjang antara pemerintah dengan swasta
- (2) Rancangan, konstruksi, pembiayaan dan pengoperasian infrastruktur pemerintah dilakukan oleh swasta
- (3) Pembayaran sepanjang jangka waktu kontrak diberikan kepada swasta untuk penggunaan fasilitas, dibayarkan oleh pihak pemerintah, atau pengguna fasilitas
- (4) Fasilitas yang pada akhir masa kontrak akan tetap ada pada pemerintah atau menjadi milik swasta

1. Konsep KPS dalam Pelayanan Publik

Menurut Organization for Co-Operation and Development (OCD), KPS adalah kerjasama yang menunjuk pihak swasta untuk mengelola sektor keuangan, desain, pembangunan, perawatan dan pengoperasian aset infrastruktur yang biasanya dilakukan oleh pemerintah. Dengan menggunakan pola kerjasama KPS, resiko yang timbul dari proyek dapat dibagi bersama antara pihak swasta dan pemerintah. Selain itu, juga diharapkan bahwa pihak swasta mampu membawa inovasi baru dalam proyek publik sehingga dapat memberikan nilai tambah dalam kualitas pelayanan publik.

Anderson menjelaskan empat elemen dalam KPS (Donahue & Zaeckhauser, 2006), yaitu:

- Kerjasama meliputi dua pihak atau lebih, termasuk diantaranya Pemerintah dan Swasta.
- KPS mensyaratkan partner kerjasama yang memiliki kapasitas yang sesuai dengan *demand*.
- Hubungan ini harus berkesinambungan dengan adanya kepercayaan. Dasar negosiasi merupakan kontrak kerjasama.
- Seluruh pihak turut andil dalam investasi, baik sumber daya material dan non-material.

Saat ini telah berkembang banyak variasi bentuk pola KPS. Menurut Fuady (1997), hal ini diakibatkan persatnya perkembangan jenis “pembiayaan proyek”, khususnya pada proyek raksasa (Fuady, 1997).

Secara umum, Tim KPS Bank Dunia (2004) mengelompokkan lima jenis KPS yang umumnya digunakan pada proyek-proyek penyediaan air bersih, yaitu:

Table 2-1 Berbagai bentuk kesertaan mitra swasta dalam infrastruktur publik

No.	Jenis Kontrak	Kepemilikan Aset	Modal Investasi	Risiko Komersial	Operasi dan Pemeliharaan	Durasi Kontrak
1	Jasa Pelayanan	Pemerintah	Pemerintah	Pemerintah	Pemerintah/ Swasta	1-2 tahun
2	Kontrak Manajemen	Pemerintah	Pemerintah	Pemerintah	Swasta	3-5 tahun
3	Kontrak Sewa	Pemerintah	Pemerintah	Bersama	Swasta	8-15 tahun
4	Konsesi	Pemerintah	Swasta	Swasta	Swasta	25-30 tahun
5	Buil-Own-Transfer (BOT)	Pemerintah/ Swasta	Swasta	Swasta	Swasta	20-30 tahun

Keterlibatan pihak swasta dalam bidang pengelolaan air bersih/minum saat ini menjadi teren di dunia. Pada umumnya keterlibatan pihak swasta disebabkan oleh ketidakmampuan badan pengelola air publik dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dan untuk mengenalkan kompetisi. Dalam hal ini kompetisi dimaksudkan untuk menstimulasi peningkatan performa. Namun demikian juga terjadi kekhawatiran oleh beberapa pihak atas kenaikan harga air akibat masuknya swasta dalam pengelolaan dan menyulitkan kelompok masyarakat berpenghasilan rendah. (ADB, 2013)

2. Motif dan Risiko Keterlibatan Swasta dalam Pelayanan Publik

Dalam buku *Handbook of Public Policy* Donahoe dan Zeckhauser membahas mengenai beberapa alasan yang dapat menjadi keunggulan yang ditawarkan oleh pihak swasta dalam rangka meningkatkan kinerja nilai publik, yaitu:

- (1) **Sumberdaya.** Terkadang pemerintah mengalami kekurangan sumberdaya atau kemampuan untuk memobilisasi sumberdaya yang dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu misi publik tertentu.
- (2) **Produktivitas.** Dengan bekerja sama dengan perusahaan atau organisasi, pemerintah dapat menekan batas efisiensi dalam meningkatkan kinerja atau menurunkan biaya, dibandingkan dengan bertindak sendiri.
- (3) **Informasi.** Terdapat beberapa jenis informasi, misal: cara termurah untuk mengurangi polusi dari proses industry, sering kali terdapat dalam organisasi swasta dan tidak dapat begitu saja dibeli.
- (4) **Legitimasi.** Keterlibatan swasta dapat meningkatkan legitimasi pekerjaan yang dirasa tidak layak bagi pemerintah untuk diusahakan sendiri.

Selanjutnya dibahas juga mengenai resiko keterlibatan swasta dalam suatu misi publik, diantaranya (Donahue & Zaeckhauser, 2006):

- (1) Berkurangnya control
- (2) Pengeluaran yang lebih tinggi
- (3) Kerentanan reputasi, dan
- (4) Berkurangnya kapasitas

3. Keterlibatan Swasta dalam Sektor Air Bersih di Indonesia

Pada tahun 1995, PAM Jaya hanya mampu melayani sekitar 38% populasi DKI Jakarta melalui 426.735 sambungan. Sementara sisanya masih mengandalkan sumber air tanah dan sumber air lain yang kualitasnya tidak terjamin. Untuk mempercepat peningkatan pelayanan, PAM Jaya mengupayakan berbagai kegiatan rehabilitasi dan pembangunan infrastruktur pengolahan air. Namun,

seluruh kegiatan tersebut membutuhkan anggaran yang besar, sementara PAM Jaya memiliki keterbatasan anggaran mengingat pendapatan PAM Jaya atas penjualan air pada saat itu bahkan tidak dapat menutupi biaya operasional (Japan International Cooperation Agency (JICA), 1997).

Bersamaan dengan itu, arah kebijakan dengan melibatkan swasta dalam misi publik mulai diperkenalkan di Indonesia, namun prosesnya sangat lamban. Hal ini disebabkan banyaknya perusahaan yang dikuasai oleh pemerintah pada saat itu, sehingga dikhawatirkan bahwa dengan berkurangnya porsi kekuasaan pemerintah akan mempengaruhi kesejahteraan rakyat (Arif & Iyer, 1995).

Baru kemudian pada tahun 1997, ketika Indonesia menghadapi krisis ekonomi, KPS menjadi pertimbangan serius dalam mendanai kegiatan pembangunan dan rehabilitasi PAM Jaya, dengan adanya dukungan finansial dari *International Monetary Fund* (IMF).

Diharapkan dengan keterlibatan mitra swasta dalam suatu perusahaan/badan usaha milik pemerintah akan mampu meningkatkan efisiensi, meningkatkan praktik manajemen, pengenalan teknologi, serta meningkatkan kualitas pelayanan dan untuk mendapatkan penambahan modal usaha pada perusahaan/badan usaha milik pemerintah tersebut.

Permasalahan utama pada saat akan dimulainya perjanjian kerjasama antara PAM Jaya dengan mitra-mitra swastanya adalah ketiadaan dukungan legislasi yang jelas mengenai keterlibatan pihak swasta dalam upaya pengelolaan dan penyediaan air minum perkotaan. Undang-undang yang ada pada saat itu dan

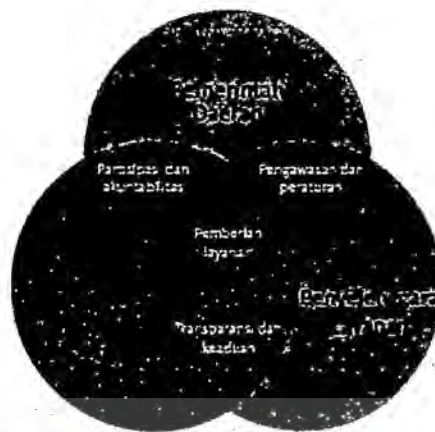
kemudian menjadi dasar dilaksanakannya perjanjian kerjasama ini adalah UU No. 11 tahun 1974 mengenai Sumber Daya Air.

Sebagai peraturan pendukung yang mendasari proses perjanjian kerjasama antara PAM Jaya dengan mitra-mitra swasta pada saat itu adalah peraturan yang dikeluarkan oleh Bappenas, Depdagri, Kementerian Keuangan dan Kementerian Pekerjaan Umum. Peraturan-peraturan tersebut adalah:

- (1) Undang-undang No. 5 tahun 1962 mengenai Badan Usaha Milik Daerah.
- (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.3 tahun 1986 mengenai Keterlibatan Pihak Swasta dalam Pembangunan Daerah.
- (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.4 tahun 1990 mengenai Prosedur Kerjasama antara Badan Usaha Milik Daerah dengan Pihak Ketiga
- (4) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 690.900-327 tahun 1994 mengenai Pengawasan Kinerja Finansial PDAM
- (5) Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 1994 mengenai Pemilikan Saham dalam Perusahaan yang didirikan dalam Rangka Penanaman Modal Asing

Pada saat penulisan Tugas Akhir ini, segala hal terkait dengan Sistem Penyediaan Air Minum di Indonesia didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 122 tahun 2015. Selanjutnya untuk kerjasama dengan badan usaha dalam bidang penyediaan air minum diatur dalam Permenpupera No. 19/PRT/M/2016 tentang pemberian dukungan pemerintah dalam kerjasama penyelenggaraan SPAM.

Hubungan antar pihak dalam tata kelola penyediaan air minum sebagai berikut (SMEC - Indii, Edisi 18 Juli 2014):



Gambar 2-4 Hubungan antar pihak dalam tata kelola penyediaan air minum
Pemda melaksanakan fungsi-fungsi pengawasan dan pengaturan penting termasuk menyediakan lingkungan gerak yang efektif. Penyelenggara bertanggung jawab dalam menyediakan layanan publik secara efisien, transparan dan merata. Sementara masyarakat dan masyarakat sipil membantu dalam mengawasi dalam rangka menjamin kebutuhan ekonomi dan sosial warga terpenuhi secara memadai.

Selanjutnya, dalam jurnal tersebut juga dijelaskan mengenai ciri-ciri tata kelola yang baik dalam penyediaan pelayanan air minum berdasarkan *World Water Assessment Program*:

- (1) **Transparansi.** Dimana informasi dapat diperoleh dengan mudah oleh masyarakat. Segala proses dan keputusan harus dilakukan secara transparan sehingga memungkinkan pengawasan publik.
- (2) **Akuntabilitas.** Pemerintah, swasta dan masyarakat harus bertanggung jawab atas pihak yang mereka wakili.
- (3) **Partisipasi.**

- (4) Kesetaraan. Seluruh kelompok masyarakat memiliki kesempatan yang sama dalam upaya meningkatkan kesejahteraan mereka.
- (5) Koherensi. Seluruh kebijakan dan tindakan yang dilakukan harus konsisten, koheren dan mudah dipahami.
- (6) Daya tanggap. Seluruh institusi dan lembaga yang terlibat harus melayani seluruh pemangku kepentingan dengan baik.

4. Transfer Teknologi

Sebagaimana disebutkan dalam perjanjian kerjasama, salah satu tujuan diimplementasikannya kerjasama pemerintah dan swasta antara PAM Jaya dan PT Palyja ini adalah untuk mendapatkan keuntungan transfer teknologi yang diperoleh dari pihak swasta. Alasannya adalah karena tidak semua pengalaman dan pengetahuan dapat “dibeli” begitu saja atau diperoleh dari sektor akademis.

Penelusuran mengenai *knowledge transfer* dari berbagai sumber mengindikasikan luasnya terminologi atau istilah yang digunakan, yaitu alih ilmu pengetahuan, alih teknologi, transfer teknologi, dan sebagainya. Definisi *knowledge transfer* itu sendiri pada umumnya tidak hanya berkaitan dengan teknologi melainkan juga meliputi aspek bisnis dan komersial, kebijakan, pengetahuan sosial dan pengambilan keputusan (Graham, 2008). Selanjutnya Graham juga mengutip pernyataan Szulanski yang menyebutkan bahwa *knowledge transfer* merupakan suatu proses yang rumit dan membutuhkan strategi khusus. Adapun proses *knowledge transfer* juga membutuhkan perangkat tersendiri untuk mendukung kelancaranannya yaitu:

- (1) Metode penelitian yang disesuaikan dengan kebutuhan dan implementasi

(2) Mekanisme transfer

F. Penelitian Terdahulu

1. Penelitian Terkait PAM Jaya

Rujukan penelitian *pertama* yaitu Tesis Amy Y.S. Rahayu untuk program Pascasarjana bidang Ilmu Sosial yang berjudul Pengembangan Perusahaan Air Minum Milik Pemerintah DKI Jakarta (Suatu Strategi dan Kebijakan Publik serta Kemungkinan Menuju Privatisasi). Dari penelitian ini didapat pemahaman mengenai kondisi struktur organisasi PAM Jaya sebelum adanya keterlibatan mitra swasta dalam pelayanan penyediaan air minum. Rahayu menyimpulkan bahwa pada saat itu struktur organisasi perusahaan berada pada derajat formalisasi dan kompleksitas yang rendah, namun sentralisasi tinggi. Selanjutnya Rahayu juga menyimpulkan bahwa PAM Jaya pada saat itu kurang melakukan riset pemasaran dan lemahnya komitmen manajemen pelayanan. Dalam hal SDM ditemukan rendahnya dukungan pendidikan formal staf, distribusi pegawai yang tidak merata dan rendahnya rasio pelayanan. Rahayu kemudian menyarankan model kombinasi **privatisasi publik-privat-publik dimana kepemilikan berada di tangan Pemda, manajemen harian di tangan swasta dan operasional di tangan Pemda**. Diharapkan dengan formasi tersebut misi sosial PAM Jaya tidak hilang dan misi komersial mendapat perhatian lebih.

Rujukan penelitian *kedua* adalah Tesis Dipriyadusi untuk program Pascasarjana bidang Ilmu Administrasi, dengan judul Pembentukan Badan Regulator untuk Peningkatan Keterlibatan Swasta pada Bisnis Air Minum (studi kasus PDAM Kabupaten Tangerang). Dalam penelitiannya Dipriyadusi

menekankan pentingnya faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan. Oleh karenanya pembentukan Badan Regulator penting dalam rangka mengatasi terjadinya tumpang tindih antara pembuat kebijakan dengan pelaksana, serta menjadi mediator dalam penyelesaian perselisihan antara Pemerintah, Pelanggan dan Investor.

Rujukan penelitian *ketiga* adalah Tesis Indra Wijaya untuk Program Pascasarjana bidang Ilmu Administrasi, dengan judul Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pelayanan Air Minum pada PAM Jaya. Beberapa saran yang diasukan berdasarkan kesimpulan penelitian adalah (1) diperlukannya pemantauan berkala atas variable bebas yang mempengaruhi pelayanan perusahaan. (2) diperlukan peningkatan manajemen agar lebih terbuka, sosialisasi kebijakan lebih lancer, agar karyawan lebih memiliki rasa memiliki dan melayani dengan hati.

2. Penelitian Terkait Implementasi Kebijakan Berdasarkan Teori George Edwards III

Selain ketiga rujukan penelitian tersebut di atas dengan objek penelitian serupa, penulis juga merujuk pada penelitian dengan menggunakan teori Edwards sebagai dasar analisis.

Winda Paramita dalam tesisnya yang berjudul Analisis Faktor Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Birokrasi pada Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Bidang Pendidikan di Kabupaten Tasikmalaya dan Cianjur. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan positivisme dalam metodologi penelitian kuantitatif. Dalam penelitiannya, penulis

mengungkapkan realitas faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi pada implementasi kebijakan yang menjadi objek penelitian. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan kuesioner dan wawancara sebagai data primer, dan menggunakan studi dokumen sebagai data sekunder untuk mendukung upaya dalam mendeskripsikan hasil penelitian.

Peneliti lain yang juga menggunakan dasar analisa teori implementasi kebijakan George Edwards III adalah Mustofik Slamet dengan judul penelitian Analisis Implementasi Kebijakan Ujian Nasional pada Jenjang SMA di Jakarta Pusat. Dalam penelitiannya Slamet menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif melalui wawancara dan dokumentasi. Instrumen yang digunakan adalah pedoman wawancara dan telaah dokumen.

3. Gap Penelitian Terdahulu

Penelitian-penelitian terdahulu terkait dengan kerjasama pemerintah-swasta dalam penyediaan air bersih, sebagaimana disebutkan dalam sub-bab di atas, belum menyoroti tentang bagaimana tahap implementasi kerjasama antara pemerintah dan swasta dilaksanakan. Khususnya antara PAM Jaya dengan PT PALYJA sebagai salah satu mitra swasta.

Selanjutnya, dalam penelitian terkait implementasi kebijakan berdasarkan teori George Edwards III, dua penelitian terdahulu lainnya yang juga menjadi rujukan penulis belum menunjukkan bagaimana interaksi antar faktor yang disebutkan oleh Edwards III. Sebagaimana dijelaskan dalam bukunya, *Implementing Public Policy*, Edwards III menjelaskan bahwa terdapat interaksi yang dinamis antara keempat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

G. Kerangka Berpikir

Kerangka pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini adalah menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan kerjasama Pemerintah dengan Swasta dalam bidang penyediaan air minum perkotaan di DKI Jakarta. Berdasarkan teori George Edwards III, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. *Pertama*, faktor komunikasi sebagai prasyarat pertama dalam implementasi kebijakan, karena kebijakan dapat berhasil dengan baik jika pesan disampaikan dengan baik, jelas dan akurat dari para pembuat kebijakan kepada para implementor, serta komunikasi diantara para pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam suatu pelaksanaan kebijakan kerjasama antara Pemerintah dan Swasta, terdapat banyak pihak yang terlibat, dalam studi kasus ini pada khususnya adalah PAM Jaya, PT Palyja, Badan Regulator, Pemerintah Daerah, dan masyarakat sebagai penerima layanan. Dengan banyaknya pihak yang terlibat akan menambah kompleksitas dalam pelaksanaan kebijakan, sehingga dibutuhkan komunikasi yang baik diantara seluruh pihak. Penafsiran perjanjian kerjasama oleh masing-masing pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan harus dipastikan sama agar tidak menimbulkan kerancuan dan kebingungan.

Kedua, faktor sumber daya adalah salah satu faktor penting lain dalam pelaksanaan kebijakan. Sumber daya yang dimaksud meliputi sumber daya manusia, informasi, sarana dan prasarana, finansial dan lainnya. Tujuan utama dalam kerjasama pemerintah dan swasta antara PAM Jaya dan PT Palyja adalah pelayanan penyediaan air bersih yang aman dan memadai bagi seluruh masyarakat di wilayah pelayanan PT Palyja. Sehingga sudah tentu membutuhkan sarana dan

prasarana yang baik dan mendukung. Selain itu, tanpa adanya dukungan sumber daya manusia yang cukup jumlahnya dan dengan keahlian yang sesuai, teknologi yang mutakhir yang digunakan tidak akan berarti apa-apa.

Sikap pelaksana kebijakan dalam menghadapi berbagai permasalahan yang ditemui juga dapat mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Sehingga faktor *ketiga*, yaitu disposisi juga sangat mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan.

Keempat, struktur birokrasi yang menjelaskan hubungan antar berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan kerjasama pemerintah dan swasta dalam penyediaan air bersih. Sehingga dengan adanya struktur birokrasi yang jelas dan sistematis terjadi penyebaran tanggung jawab baik antar berbagai pihak. Khususnya terkait dengan tanggung jawab PT Palyja sebagai penerima tanggung jawab dalam pengelolaan air minum, Badan Regulator sebagai pengawas, dan PAM Jaya sebagai pemilik sarana dan prasarana.

Selanjutnya, penulis akan berusaha untuk menganalisa hubungan antar faktor tersebut di atas untuk memperoleh pemahaman mengenai bagaimana faktor yang satu mempengaruhi faktor lainnya. Selain itu juga untuk memahami bagaimana interaksi yang dinamis antar faktor dapat mempengaruhi suatu implementasi kebijakan.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan positivisme karena menggunakan teori dan konsep kebijakan dalam melakukan konfirmasi terhadap realitas yang diteliti. Pendekatan ini tepat digunakan dalam mengungkapkan kebenaran realitas yang ada dan bagaimana realitas tersebut berjalan, dimana kebenaran dikonfirmasi oleh peneliti kepada responden penelitian secara langsung.

Pada penelitian ini

B. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran deskriptif yang sistematis, berdasarkan fakta-fakta yang akurat, serta hubungan antara objek penyelidikan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus (*case study*), yang termasuk dalam penelitian analisis deskriptif, dimana penelitian akan difokuskan pada kasus yang spesifik. Burhan Bungin (2005) menjelaskan bahwa dalam studi kasus akan lebih banyak upaya dalam menjawab pertanyaan *how* (bagaimana) dan *why* (kenapa), serta terkadang *what* (apa) (Bungin, 2005).

Ditambahkan oleh Yin (2003), bahwa pendekatan studi kasus merupakan suatu strategi penelitian yang meliputi suatu investigasi empiris atas suatu fenomena dalam konteks kehidupan nyata dengan menggunakan berbagai sumber

bukti, dan khususnya sangat sesuai ketika batasan antara fenomena dan konteks terkesan tidak pasti. (Yin, 2003)

Dalam hal ini adalah mengetahui bagaimana hubungan kerjasama antara PAM Jaya dengan PT Palyja dan pengaruhnya dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik di bidang penyediaan air bersih.

C. Teknik Pengumpulan Data

Jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder. Nawawi (2001:60) menyebutkan bahwa dalam penelitian studi kasus, data dapat diperoleh dari semua pihak yang bersangkutan dengan menggunakan alat bantu.

Untuk memperoleh data primer, peneliti menggunakan teknik wawancara terstruktur dimana wawancara dilakukan dengan berdasarkan suatu panduan sebagaimana terlampir dalam Tabel 3-1. Adapun narasumber dalam memperoleh data primer adalah sebagai berikut:

- a. Section Heads PT Palyja & Astratel
- b. HRD PT Palyja & Astratel
- c. Div. Bina Program PAM Jaya
- d. Div. Administrasi Umum PAM Jaya

Sedangkan dalam memperoleh data sekunder, peneliti melakukan teknik analisis dokumen. Dalam beberapa tahun terakhir, telah banyak dilakkan penelitian mengenai keterlibatan pihak swasta dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, baik di Indonesia pada khususnya maupun di dunia pada

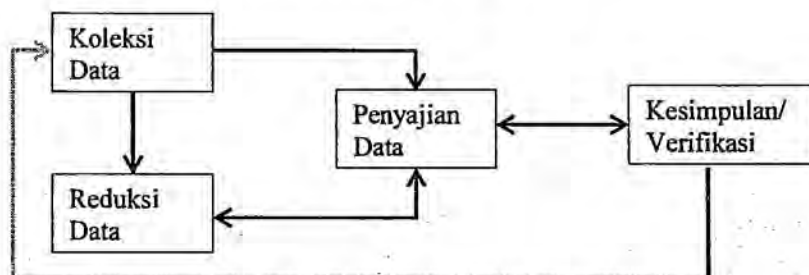
umumnya yang dapat menjadi referensi atau acuan. Data sekunder yang digunakan berupa data yang dikumpulkan dari studi pustaka yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan implementasi kebijakan kerjasama perusahaan pengembangan sistem penyediaan air minum.

D. Teknik Analisis Data

Sebagaimana dijelaskan pada sub-bab sebelumnya, teknis analisis data kualitatif dalam penelitian ini menggunakan teknik deskriptif kualitatif. Dimana pada teknik ini terdapat 3 tahap yakni reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan, merujuk pada model interaktif koleksi data dengan analisis menurut Huberman dan Miles. Adapun langkah-langkah analisis model interaktif koleksi data diilustrasikan pada Gambar 3-1, dan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Reduksi Data: Data yang diperoleh dari lapangan perlu dicatat secara teliti dan dipilah agar tetap fokus pada hal-hal yang terkait pada pokok permasalahan dan penting. Peneliti juga perlu melakukan perangkuman agar dapat memberikan gambaran yang jelas serta arahan bagi peneliti untuk melakukan pengumpulan data lebih lanjut.
2. Penyajian data: Bentuk penyajian data dalam penelitian kualitatif pada umumnya berupa naraasi, walaupun tidak menutup kemungkinan penggunaan uraian singkat, bagan, alur dan lainnya.
3. Kesimpulan/verifikasi: Langkah terakhir dalam analisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan berdasarkan temuan-temuan di lapangan. Sehingga dengan dasar temuan lapangan tersebut dapat diperoleh kesimpulan yang kredibel.

Gambar 3-1 Teknik Analisa Data



Sumber: Yin, Robert. 2003. *Studi Kasus, Desain dan Metode*. Jakarta

E. Prosedur Penelitian Kebijakan Publik

Konsep yang digunakan dalam menganalisa faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan kerjasama pemerintah swasta antara PAM Jaya dengan PAM Jaya adalah teori yang dikemukakan oleh George C Edward III yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Secara operasional, faktor-faktor tersebut dijabarkan dalam Tabel 3-1 di bawah ini.



Tabel 3-1 Struktur Kajian Implementasi Kebijakan Kerjasama Pemerintah Swasta antara PAM Jaya dengan PT Palyja

No.	Faktor	Sub-Faktor	Perihal	Metode
1	KPS	- Kondisi pra KPS - Kinerja mitra kerja	- Gambaran umum mengenai kondisi PAM Jaya pra KPS meliputi organisasi, sarana prasarana, serta faktor-faktor teknis dan pelayanan. - Gambaran umum mengenai pencapaian PT Palyja berdasarkan target teknis dan pelayanan.	- Wawancara dan Studi Dokumen
2	Komunikasi	- Penyampaian pesan - Kejelasan - Konsistensi	- Pemahaman terhadap pengetahuan mengenai kebijakan, serta maksud dan tujuannya - Pemahaman mengenai mekanisme pelaksanaan kebijakan - Pemahaman mengenai kesepakatan dan target-target pencapaian	- Wawancara dan Studi Dokumen
3	Sumber daya	- Sarana/prasarana - Tenaga ahli - Informasi - Wewenang - Keuangan	- Kualitas - Kuantitas - Metode pelaksanaan kebijakan - Kelengkapan sarana-prasarana - Kewenangan yang memadai	- Wawancara dan Studi Dokumen
4	Disposisi	- Sikap - Komitmen	- Kesiadaan untuk melaksanakan kebijakan - Komitmen untuk melaksanakan	- Wawancara dan Studi Dokumen

kebijakan			
5 Birokrasi	- SOP - Koordinasi	- Adanya tata aliran yang jelas dalam pelaksanaan program - Kepatuhan terhadap pelaksanaan program - Koordinasi antar pihak yang terlibat	- Wawancara dan Studi Dokumen
6 Keterkaitan antara keempat faktor di atas	- Komunikasi - Sumberdaya - Disposisi - Birokrasi	- Pemahaman mengenai bagaimana keempat faktor ini saling mempengaruhi implementasi KPS	- Wawancara



F. Informan Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, diperlukan cukup banyak informan agar diperoleh informasi secara menyeluruh dalam menjawab pertanyaan penelitian. Adapun informan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Drs. Ifie S. Laili dan Ibu Ahda (Divisi Bina Program, PAM Jaya)
2. Yudi Irawan, SH, MH (Manajer Hukum & Tata Usaha, PAM Jaya)
3. Bapak Arif (Divisi Administrasi Umum PAM Jaya)
4. Fauziah PH. ST dan Daceu Zondary, ST, MM (Section Heads, PT Palyja)

G. Keterbatasan Penelitian

Mengingat bahwa penelitian ini merupakan studi kualitatif deskriptif, maka diperkirakan keterbatasan utama penelitian terletak pada kompleksitas permasalahan yang perlu dijawab. Selain itu, juga bergantung pada seberapa tajam pisau analisis yang dipakai saat mengumpulkan data. Kesimpulan penelitian ini akan bergantung pada kepekaan dan daya lacak peneliti dalam melakukan komparasi dalam proses pengumpulan data.

Selain itu keterbatasan penelitian ini adalah periode pelaksanaan penelitian yang terbatas.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Objek Penelitian

Sebagaimana telah disampaikan pada bab sebelumnya, tujuan utama dari diadakannya kebijakan kerjasama pemerintah dengan swasta dalam hal penyediaan air bersih adalah peningkatan kualitas pelayanan air bersih bagi masyarakat yang tinggal di daerah pelayanan PT Palyja. Peningkatan kualitas ini terutama diukur berdasarkan target teknis dan target pelayanan yang ditetapkan dan disepakati bersama dalam bentuk perjanjian kerjasama antara PAM Jaya dan PT Palyja.

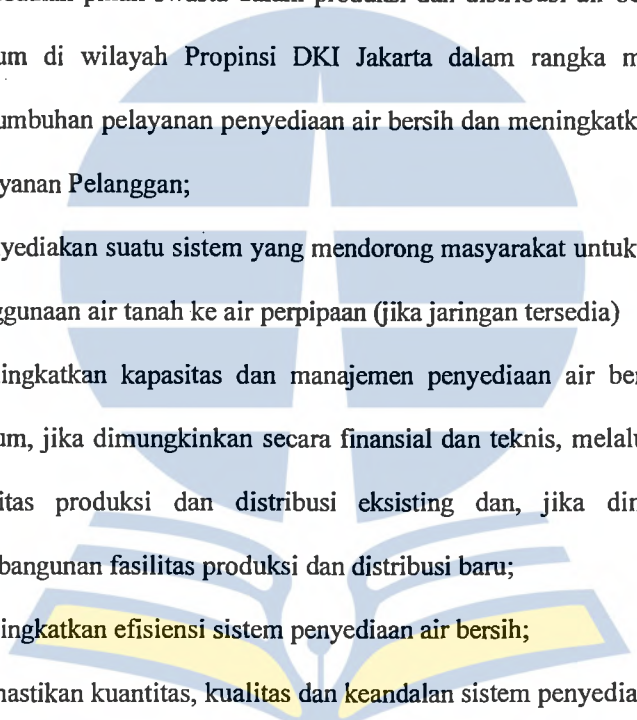
1. Kerjasama Pemerintah-Swasta antara PAM Jaya dengan PT Palyja

PAM Jaya merupakan suatu Badan Usaha Milik Daerah yang bertanggung jawab dalam pelayanan penyediaan air bersih di DKI Jakarta, dengan sejarah pendirian dan operasional sejak masa pemerintahan Hindia Belanda. Namun, pertumbuhan pelayanan PAM Jaya pada tahun 1990-an tidak dapat mengimbangi laju pertumbuhan penduduk sebesar 4% per tahun (pre 1997), bahkan terjadi perbandingan terbalik dan mengalami banyak keterbatasan, diantaranya *"pertumbuhan PAM tidak dapat mengimbangi pertumbuhan ekonomi pada saat itu, dan ada penilaian World Bank tentang kegagalan internal PAM dalam meningkatkan efisiensi"* (hasil wawancara mendalam dengan Bpk Yudi Irawan, 16 Januari 2017, Lampiran C).

Partisipasi sektor swasta dalam hal penyediaan air bersih di Jakarta terdorong oleh buruknya performa pelayanan penyediaan air bersih di Jakarta pada saat itu. Hal ini ditandai dengan cakupan layanan rendah, kualitas air buruk, tingginya nilai kehilangan air, serta keterbatasan kemampuan finansial pemerintah untuk mendanai investasi yang diperlukan. Selain alasan tersebut di atas, kerjasama dengan sektor swasta juga dilakukan atas “desakan” dari Bank Dunia dengan komitmennya untuk memberikan dana pinjaman.

Dua mitra swasta yang ditunjuk adalah PAM Lyonnaise Jaya (PT PALYJA) dan Thames PAM Jaya (TPJ). Mengenai pemilihan operator swasta asing, Bpk. Yudi Irawan menjelaskan bahwa *“Thames dari Inggris dan Suez Lyonnaise dari Perancis sudah berpengalaman di bidang pengelolaan air minum dimana-mana, selain di negaranya sendiri, mereka juga pengalaman di Amerika, Afrika.. dan yang masuk waktu itu ya mereka”* (hasil wawancara mendalam dengan Bpk Yudi Irawan, 16 Januari 2017, Lampiran C).

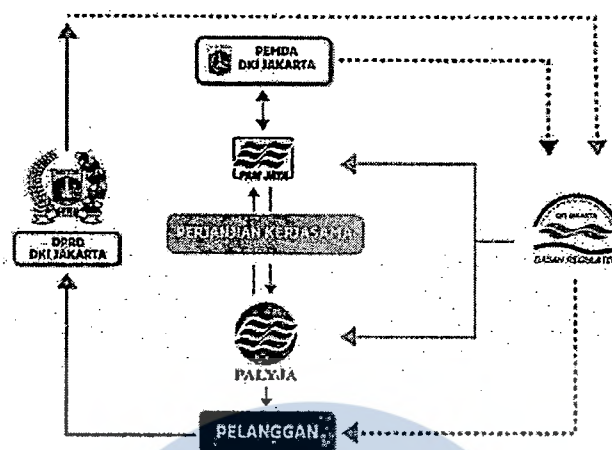
PT PALYJA bertanggung jawab dalam hal manajemen dan operasional sistem penyediaan air bersih di Propinsi DKI Jakarta bagian barat di bawah suatu Perjanjian Kerjasama dengan PAM Jaya selama 25 tahun ini ditandai dengan penandatanganan kontrak resmi pada tanggal 6 Juni 1997. Namun akibat krisis moneter pada saat itu, kontrak tersebut baru terhitung efektif 1 Februari 1998. Adapun tujuan utama dari KPS ini adalah untuk mencapai Target Teknis dan Standar Pelayanan sebagaimana di tetapkan dalam Perjanjian Kerjasama dan lampirannya adalah sebagai berikut:

- 
- a. Mendukung pertumbuhan sosial ekonomi di Propinsi DKI Jakarta melalui pemngembangan infrastruktur air dengan ketentuan sebagaimana di tetapkan dalam RCA;
 - b. Mencapai cakupan layanan air perpipaan yang komprehensif di wilayah pelayanan.
 - c. Mencapai perluasan yang substansial atas jaringan distribusi;
 - d. Melibatkan pihak swasta dalam produksi dan distribusi air bersih dan air minum di wilayah Propinsi DKI Jakarta dalam rangka mempercepat pertumbuhan pelayanan penyediaan air bersih dan meningkatkan kuaulitas Pelayanan Pelanggan;
 - e. Menyediakan suatu sistem yang mendorong masyarakat untuk beralih dari penggunaan air tanah ke air perpipaan (jika jaringan tersedia)
 - f. Meningkatkan kapasitas dan manajemen penyediaan air bersih dan air minum, jika dimungkinkan secara finansial dan teknis, melalui perbaikan fasilitas produksi dan distribusi eksisting dan, jika dimungkinkan, pembangunan fasilitas produksi dan distribusi baru;
 - g. Meningkatkan efisiensi sistem penyediaan air bersih;
 - h. Memastikan kuantitas, kualitas dan keandalan sistem penyediaan air bersih mulai dari fasilitas produksi dan distribusi;
 - i. Memenuhi target teknis dan standar pelayanan;
 - j. Meningkatkan kualitas pelayanan pelanggan di daerah pelayanan hingga memenuhi standar pelayanan;
 - k. Mengurangi volume *Unaccounted For Water – UFW* (Kehilangan Air) di daerah pelayanan sesuai dengan target teknis;

- l. Meningkatkan performa operasional, meningkatkan kapabilitas manajerial dan performa personel melalui pelatihan, transfer teknologi dan peningkatan keahlian umum karyawan serta meningkatkan prosedur operasional dan teknologi;
- m. Memastikan bahwa proyek KPS ini bersifat *self-financing* dan laik secara ekonomi bagi seluruh pihak.

Dalam perjalanannya, akibat krisis dalam periode lima tahun pertama, mitra swasta mengajukan renegotiasi atas perjanjian kerja sama karena dengan kondisi pada saat itu dirasa tidak memungkinkan bagi mitra swasta untuk mencapai target operasional dan finansial. Kedua mitra swasta mengajukan agar penilaian *water charge* didasarkan pada biaya operasional dan pemeliharaan, efisiensi dan keterlambatan investasi. Sementara PAM Jaya melakukan penyesuaian pada target teknis, tenggat pembayaran hutang, manajemen SDM dan hal lain yang tercantum dalam kontrak.

Perjanjian Kerjasama ini kemudian mengalami revisi dan dinyatakan kembali (*Restated Cooperation Agreement* – RCA) pada bulan Oktober 2001. Adapun hal-hal yang tercakup dalam RCA ini adalah: produksi dan distribusi air bersih, manajemen administrasi pelanggan dan penagihan, investasi yang diperlukan dalam pelayanan penyediaan air bersih selama periode kerjasama, serta dibentuknya Badan Regulator sebagai badan independen yang bertugas mengawasi jalannya perjanjian kerjasama ini.



Gambar 4-1 Hubungan Institusional dalam KPS antara PAM Jaya dengan PT Palyja

Secara lebih jelas, perubahan PKS sebelum dan sesudah RCA pada tahun 2001 dijabarkan pada tabel berikut.

Tabel 4-1 Perubahan Perjanjian KPS lama dan baru

No.	Hal	Perjanjian Lama 6 Juni 1997	Perjanjian Baru 22 Oktober 2001
1	PKS Efektif	11 persyaratan pendahuluan sebelum berlaku efektif 1 Februari 1998	Tidak ada persyaratan pendahuluan, berlaku efektif 22 Oktober 2001
2	Penyelesaian perselisihan	Secara musyawarah, melalui mediasi, tenaga ahli, dan atau arbitrase melalui UNCITRAL, Singapura	Secara musyawarah, mediasi Badan Regulator, mediasi tenaga ahli yang ditunjuk, dan atau arbitrase melalui INCITRAL, Singapura
3	Status Karyawan	2803 karyawan PAM yang diperbantukan memiliki status ganda	Dialihkan menjadi status tunggal melalui mekanisme tiga opsi
4	Kontrak air baku dan curah	Melalui PAM Jaya	Langsun dengan mitra swasta
5	Target teknis dan standar pelayanan	Berdasarkan studi kelayakan tahun 1996	Adanya revisi akibat krisis moneter tahun 1998.
6	Sanksi dan penalty	Objek terkena sanksi adalah volume air terjual dan kualitas air	Objek terkena sanksi adalah volume air terjual, kualitas air, kebocoran air,

No.	Hal	Perjanjian Lama 6 Juni 1997	Perjanjian Baru 22 Oktober 2001
			cakupan pelayanan, ketepatan penyampaian laporan
7	Pemompaan air tanah	Kehilangan pendapatan akibat kegagalan menutup sumur dalam dikompensasi oleh PAM Jaya, selain itu retribusi pajak air tanah dibagi dengan mitra swasta	PAM Jaya hanya bertindak sebagai fasilitator dalam upaya menutup sumur dalam. Tidak ada kompensasi dan pihak kedua tidak menerima bagian atas pajak air tanah
8	Imbalan air	Akibat dari krisis moneter, finpro 1997 tidak dapat diterapkan dan tidak memenuhi kelayakan akibat terjadi deficit yang besar. Sebagai kompensasi deficit, pihak kedua berhak menjual kelebihan aset dengan persetujuan PAM Jaya	Disepakati adanya kenaikan tariff sebesar 3%, Imbalan baru diturunkan sebesar 20%, deficit yang lalu harus melalui tahapan audit oleh BPKP
9	Badan Regulator	Badan Pengawas tidak efektif/produktif	Disepakati pembentukan Badan Regulator Independen
10	Manajemen Aset	Pada akhir periode kerjasama, sisa nilai buku aset dikompensasikan oleh PAM Jaya. Pada akhir periode kerjasama tidak ada jaminan dari pihak Kedua mengenai kondisi aset	Adanya jadwal program investasi, dan tidak ada sisa nilai buku pada akhir kerjasama. Jaminan berupa <i>Performance Bond</i> atas aset yang dikembalikan di akhir periode.
11.	Mekanisme Escrow Account	Mekanisme pengambilan dana dari EA melalui instruksi sepihak pihak kedua	Mekanisme pengambilan dana atas persetujuan kedua pihak.

Sumber: Lanti et.al, (2008:63)

a. *Badan Regulator PAM DKI*

Bersamaan dengan disepakatinya RCA pada tahun 2001, Badan Regulator PAM DKI Jakarta dibentuk sebagai badan independen yang dapat diandalkan dan

bekerja secara transparan dengan berfungsi utama memastikan RCA dilaksanakan dengan baik oleh seluruh pihak serta memastikan perlindungan pelanggan.

Iwanami dan Nickson (2008:291-300) menyebutkan bahwa dalam suatu sistem penyediaan air bersih perkotaan yang cenderung bersifat monopoli, fungsi regulator mencakup sektor ekonomi, lingkungan, keamanan dan perlindungan pelanggan, serta tujuan-tujuan sosial. Selanjutnya, untuk masing-masing fungsi tersebut dijelaskan sebagai berikut

- (1) Regulasi ekonomi memiliki dua peran penting, yaitu dalam memastikan perubahan tarif yang cukup untuk memastikan kesinambungan pengelolaan fasilitas penyediaan air, dan pada saat yang bersamaan tarif tersebut harus terjangkau oleh pelanggan.
- (2) Regulasi lingkungan berfungsi untuk memastikan bahwa praktik pengambilan air baku dan pembuangan limbah pengolahan dilakukan dengan cara yang tidak merusak lingkungan. Regulasi mengenai keamanan dapat berupa standar kualitas air minum yang dialirkan dalam jaringan perpipaan.
- (3) Perlindungan pelanggan merupakan salah satu aspek yang paling penting, dengan menjamin kualitas pelayanan pelanggan eksisting dan para calon pelanggan. Hal ini juga berkaitan erat dengan regulasi ekonomi yang disebutkan di atas. Dalam penegakan perlindungan pelanggan, regulator memiliki kewenangan untuk menerapkan penalti kepada pihak yang gagal memenuhi standar.
- (4) Tujuan sosial dimaksudkan untuk memastikan ketersediaan air bersih bagi kelompok yang rentan, diantaranya masyarakat berpenghasilan rendah.

Hal ini disebabkan pihak swasta biasanya tidak memiliki insentif untuk menambah jumlah sambungan di daerah dengan mayoritas masyarakat berpenghasilan rendah. Peraturan mengenai tarif yang ditetapkan sebaiknya atau dapat juga memasukkan sistem subsidi silang untuk membantu masyarakat yang tidak sanggup membayar pelayanan penyediaan air bersih.

Peran utama Badan Regulator PAM DKI adalah untuk mengkaji tarif dan mengajukan usulan-usulan kepada Gubernur, memonitor performa mitra swasta dan sebagai penengah dalam selisih pendapat antara pihak-pihak yang terlibat dalam kontrak dan pelanggan. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari PAM Jaya dan PT Palyja, peran Badan Regulator dapat dijelaskan sebagai berikut:

- (1) Mengatur koordinasi antara badan pemerintahan yang terkait dengan implementasi perjanjian kerjasama ini.
- (2) Memonitor kegiatan penutupan sumur dalam.
- (3) Memonitor tarif sesuai kelompok tarifnya dan melakukan estimasi tarif rata-rata untuk seluruh kelompok pelanggan dan mengatur subsidi.
- (4) Melakukan mediasi atas silang pendapat antara PAM Jaya dengan mitra swastanya dalam mengimplementasikan perjanjian kerjasama ini.
- (5) Terhadap pelanggan: (i) melakukan pengawasan penyediaan air bagi pelanggan, dan (ii) mengembangkan dan menciptakan mekanisme yang jelas dan dapat diandalkan dalam penyelesaian permasalahan dengan pelanggan dalam hal penyediaan air bersih.
- (6) Terhadap PT Palyja: melakukan pengawasan implementasi perjanjian kerjasama

(7) Terhadap PAM Jaya: melakukan pengawasan performa dan hak-hak PAM

Jaya terkait desain dan konstruksi sesuai dengan perjanjian kerjasama.

b. Standar Kinerja Pelayanan Penyediaan Air Bersih

Dalam menilai keberhasilan Perjanjian Kerjasama dalam pelayanan penyediaan air bersih di Jakarta, serangkaian Standar Kinerja Pelayanan yang harus dicapai oleh mitra swasta telah ditetapkan dan disepakati bersama dalam RCA. Standar Kinerja Pelayanan tersebut dibagi menjadi dua kelompok, yaitu target teknis dan standar pelayanan.

Table 4-2 Target teknis dan target pelayanan dalam KPS antara PAM Jaya dan PT Palyja

Target Teknis	Standar Pelayanan
Volume air yang ditagihkan (terjual)	Kualitas Air
Volume air yang diproduksi WTP	Tekanan air di pelanggan
<i>Non-revenue Water</i>	Waktu tanggap atas keluhan pelanggan
Jumlah sambungan	Gangguan rutin pada jaringan distribusi
Rasio area cakupan pelayanan	Waktu tanggap atas permintaan sambungan baru.

Sumber: Restated and Amended Cooperation Agreement (RCA), 2001.

1) Standar Pelayanan

a) Kualitas Air

PAM Jaya menetapkan Peraturan Menteri Kesehatan No. 492/Menkes/Per/IV/2010 sebagai standar kualitas air yang harus dicapai oleh mitra swasta. Dalam peraturan tersebut, terdapat dua kelompok kualitas air, yaitu air minum dan air bersih. Berdasarkan RCA, PT PAMYA harus mencapai kualitas air bersih pada akhir tahun ke-9 dan mencapai kualitas air minum mulai tahun ke-10 dan seterusnya dalam

pelayanannya. Detail PerMenKes No. 492/2010 dapat dilihat pada Lampiran A.

b) Tekanan Air

Tekanan air perpipaan merupakan masalah yang umum dihadapi dalam sistem penyediaan air di wilayah urban, termasuk DKI Jakarta. Dari sisi pelanggan, tekanan berkaitan erat dengan kelancaran aliran. Standar tekanan air yang ditetapkan adalah antara 0,3 – 0,75atm.

c) Waktu Tanggap atas Keluhan Pelanggan

Keluhan pelanggan dapat dibagi menjadi kebocoran pipa induk, kebocoran pada jaringan distribusi, dan keluhan kualitas air yang diterima. RCA mensyaratkan waktu tanggap atas keluhan pelanggan mengenai kebocoran pipa induk kurang dari 2 jam, kebocoran pada jaringan distribusi kurang dari 4 jam, dan kualitas air kurang dari 6 jam.

d) Gangguan rutin pada jaringan distribusi

Dalam kondisi normal, perbaikan rutin pada pipa tersier (dia. <150mm) tidak boleh lebih dari 6-24 jam, 12-24 jam untuk pipa sekunder (dia. 150mm – 250mm), dan 24-72 jam untuk pipa primer (dia. >250mm)

e) Waktu tanggap atas permintaan sambungan baru

Waktu yang dibutuhkan untuk membuat satu sambungan baru adalah kurang dari 1 hari kerja.

2) Target Teknis

Indikator dalam target teknis meliputi volume air yang ditagihkan (terjual), volume air yang diproduksi, *non-revenue water (URW)*, jumlah sambungan, dan rasio cakupan layanan.

Table 4-3 Target Teknis PT Palyja

Target Teknis		Tahun 1	Tahun 2	Tahun 3	Tahun 4	Tahun 5	Tahun 25
Volume Air Terjual	Juta m ³	89,17	101,73	110,41	114,55	118,73	169,78
Volume Air Diproduksi	l/dtk	5.213	5.077	4.663	4.873	5.100	5.900
NRW	%	58,63	57,84	51,27	49,27	47,27	27,22
Jumlah sambungan	unit	209.895	225.813	257.952	282.048	301.048	450.198
Rasio Cakupan Layanan	%	32	33	38	42	45	≈100

Sumber: Tutuko, K (2002) *Jakarta Water Supply*

a) Volume Air Terjual

Yang dimaksud dengan volume air terjual adalah volume air yang diproduksi, kemudian dialirkan dan ditagihkan kepada pelanggan. Volume ini sangat dipengaruhi oleh NRW.

b) Volume Air Diproduksi

Volume air diproduksi diukur pada keluaran unit pengolahan. Kualitas air baku sangat mempengaruhi volume air yang diproduksi.

c) *Non-Revenue Water* (NRW)

NRW merupakan volume air yang “hilang” dalam perjalanan distribusi dari unit pengolahan hingga sampai di pelanggan. Kehilangan air ini dapat berupa kehilangan fisik akibat kebocoran atau kehilangan lain akibat pencurian, sambungan ilegal atau kesalahan pencatatan meter. Nilai NRW yang tinggi merugikan pengelola baik dari segi finansial dan dapat mempengaruhi kualitas air yang diterima pelanggan akibat kontaminasi dari kebocoran.

d) Jumlah Sambungan

Jumlah sambungan adalah jumlah pelanggan PT Palyja secara keseluruhan.

e) Rasio Cakupan Layanan

Yang dimaksud dengan rasio cakupan layanan adalah persentase populasi yang dilayani oleh jaringan perpipaan air bersih. PT Palyja menetapkan target yang ambisius yaitu 100% pada akhir periode Kerjasama.

2. Gambaran Umum Kinerja PAM Jaya pra-Kerjasama

Berikut ini akan dibahas mengenai kondisi PAM Jaya sebelum dimulainya perjanjian kerjasama.

a. Organisasi dan Sumber Daya Manusia

Sampai dengan bulan Oktober 1995, jumlah karyawan permanen PAM Jaya berjumlah 2.139 orang, belum termasuk sekitar 700 orang pekerja kontrak. Berdasarkan *Study of the Revise of Jakarta Water Supply Development Project* (Japan International Cooperation Agency (JICA), 1997), Berdasarkan studi tersebut, PAM Jaya mengalami berbagai masalah organisasi seperti pembagian tugas yang tumpang tindih dan pembagian tugas yang tidak sesuai natar komponen organisasi. Kurangnya koordinasi dan dominannya pengambilan keputusan secara terpusat yang berakibat pada lambatnya pelayanan pelanggan. Selain itu juga tercatat beberapa permasalahan administrasi seperti kurangnya hubungan pelanggan dan sistem penyimpanan data yang buruk. Dalam hal sumber daya manusia, JICA menyebutkan bahwa distribusi karyawan di dalam organisasi tidak seimbang baik secara usia, lokasi penugasan, latar belakang keahlian, serta jenjang karir yang kurang jelas.

b. Sumber Air Baku

Sumber-sumber air baku yang digunakan dalam pengolahan air PAM Jaya bersumber dari air sungai, air tanah dan mata air. Sumber utama air baku dalam penyediaan air bersih di DKI Jakarta berasal dari Jatiluhur yang dialirkan melalui kanal. Sedangkan kegiatan penggunaan air tanah dalam dan pengeboran di DKI Jakarta diatur dalam Peraturan Daerah No. 1145 tahun 1982. Pada tahun 1995, terdapat sekitar 3.020 sumur dalam yang terdaftar, dan setiap sumur menggunakan meter air untuk mencatat pemakaiannya. Namun, diperkirakan masih terdapat sekitar 88% penggunaan air tanah dalam yang tidak terdaftar. Jika hal ini dibiarkan, wilayah DKI Jakarta tidak akan memiliki sumber air yang memadai di masa depan, baik jumlah dan kualitasnya. Belum lagi dengan adanya ancaman intrusi air laut di wilayah Jakarta bagian utara. Sehingga penting untuk menerapkan sistem manajemen sumber daya air yang terintegrasi dan berkesinambungan.

c. Fasilitas Produksi – Unit Pengolahan Air

Berdasarkan studi yang dilakukan oleh JICA, pada tahun 1997 PAM Jaya memiliki 6 unit pengolahan air yang terdiri dari 7 unit kecil dan 1 unit transmisi air baku. Pada tahun 1997, jumlah kapasitas produksi secara keseluruhan dari unit-unit pengolahan tersebut adalah 497,59 juta m³, namun volume air terjual pada saat itu hanya sebanyak 46,67% saja. Artinya terjadi tingkat kehilangan air atau *non-revenue water* yang cukup tinggi yaitu sekitar 53%. Menurut PAM Jaya, kehilangan air ini disebabkan oleh kebocoran dari sistem distribusi, pemakaian secara ilegal, dan kesalahan penagihan (Japan International Cooperation Agency (JICA), 1997).

d. Jumlah Sambungan dan Cakupan Pelayanan

Selama periode 10 tahun dari tahun 1988 hingga 1998, berdasarkan laporan oleh JICA, tercatat peningkatan jumlah sambungan PAM Jaya sebanyak 10,5%, yaitu dari 180.577 pelanggan pada tahun 1988 menjadi 485.336 pelanggan pada tahun 1998. Namun demikian, jumlah ini hanya mencakupi sekitar 25,5% persen dari total jumlah rumah tangga yang tercatat di DKI Jakarta pada saat itu.

e. Kualitas, Kuantitas dan Kontinuitas

Pada periode sebelum kerjasama, PAM Jaya mengacu pada kualitas air minum yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan No. 416/MENKES/X/PER/1990.

Dalam hal tekanan, sebagian besar jaringan perpipaan air perkotaan mengalami masalah kurang tekanan (Lanti, 1996). Hal ini juga terjadi di DKI Jakarta, tercatat rata-rata lama air mengalir adalah selama 9 jam/hari.

f. Sistem Penagihan dan Pembayaran Tagihan

Pembacaan meter air dilakukan secara manual setiap bulan. Setiap petugas dapat melakukan pembacaan atas 80-200 meter air per area per hari dengan menggunakan komputer portable yang menyimpan nomor pelanggan, nomor meter, pembacaan meter sebelumnya, dan alamat. Pembacaan meter air ini dilakukan oleh pihak ketiga.

Penagihan dilakukan dengan mengirimkan tagihan secara tertulis kepada pusat unit operasi dan pelanggan dapat melakukan pembayaran melalui loket yang ditunjuk. Efisiensi penerimaan pembayaran pada saat itu adalah sekitar 95% dari total yang ditagihkan.

g. *Kondisi Keuangan PAM Jaya*

PAM Jaya memiliki biaya operasional yang cukup tinggi, sebagian besar untuk pengeluaran atas bahan kimia, pengoperasian instalasi baru, kualitas air baku yang buruk, upah karyawan dan pembelian air baku dari waduk Jatiluhur. Hal ini mengakibatkan penurunan keuntungan perusahaan pada tahun 1993 yang memaksa PAM Jaya menaikkan tarifnya pada tahun 1994 (berselang 3 tahun setelah kenaikan tariff sebelumnya di tahun 1991). Kehilangan air juga sangat mempengaruhi tingginya biaya operasional (Japan International Cooperation Agency (JICA), 1997).

h. *Penentuan Tarif Air*

Tarif air ditetapkan sesuai dengan keputusan Menteri Dalam Negeri tahun 1992. Keputusan Menteri tersebut menyatakan bahwa sistem tariff progresif harus diaplikasikan sehingga memungkinkan subsidi silang antar golongan pelanggan. Dengan demikian, tujuan ketersediaan air untuk semua dapat tercapai.

i. *Pencapaian PAM Jaya berdasarkan Indikator Target Teknis Perjanjian Kerjasama*

Untuk mengukur ada atau tidaknya peningkatan pelayanan melalui KPS, maka sebagai tolak ukur, penulis membandingkan kinerja PAM Jaya sebelum KPS dengan parameter standar pelayanan sebagaimana ditetapkan dalam RCA.

Sebagaimana ditampilkan pada Tabel 4-3, dari tahun 1993 hingga 1997, di DKI Jakarta secara keseluruhan, PAM Jaya berhasil meningkatkan produksi air bersih sampai dengan 25%. Namun dengan tingginya NRW, PAM Jaya hanya dapat memperoleh pemasukan atas kurang dari setengah volume air yang

diproduksi. Bahkan sebagaimana terlihat pada Tabel di atas, NRW dari tahun 1993 hingga tahun 1997 tidak menunjukkan adanya perbaikan. Dengan rendahnya penerimaan atas air, PAM Jaya kala itu mengalami kesulitan untuk membiayai kebutuhan operasionalnya.

Table 4-4 Pencapaian PAM Jaya pra-KPS (1993-1997)

Tahun	Kapasitas Produksi (juta m ³)	Jumlah Sambungan	Jumlah Jiwa Terlayani	Rasio Cakupan Layanan (%)	Non-Revenue Water (NRW) (%)	Volume Air Terjual (juta m ³)
1993	298,11	324.433	2.488.491	38	53	158
1994	323,08	349.849	2.658.852	38	52	168
1995	317,31	362.618	2.755.897	39	57	165
1996	308,77	393.746	2.992.606	41	57	176
1997	382,00	428.764	3.258.606	42	57	191

Sumber: Ardhianie (2005) dan Azdan (2001)

3. Gambaran Umum Kinerja PT Palyja

Sebagaimana ditetapkan dalam RCA, untuk mengukur kinerja PT Palyja didasarkan pada pencapaian target yang sudah disepakati bersama. Adapun target-target tersebut dikelompokkan menjadi target teknis dan target pelayanan, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut di bawah ini:

a. Target Teknis PT Palyja

Target teknis yang ditetapkan untuk PT Palyja meliputi volume air terjual, *Non-revenue water* (kehilangan air), rasio cakupan layanan, jumlah jiwa terlayani, jumlah sambungan dan kapasitas produksi. Tabel berikut menampilkan pencapaian dan target PT Palyja.

Table 4-5 Pencapaian Target Teknis PT Palyja

Tahun	Kapasitas Produksi (juta m ³)	Jumlah Sambungan	Rasio Cakupan Layanan (%)	Non-Revenue Water (NRW) (%)	Volume Air Terjual (juta m ³)
2002 (th 5)	153,75	312.879	50,00	45,27	126,20
(target)	160,83	301.048	45,00	47,72	118,73
2007 (th 10)	164,41	377.765	56,97	48,94	130,26
(target)	145,44	371,987	69,00	35,40	146,93
2012 (th 15)	171,42	407.459	61,93	38,66	159,81
(target)	158,75	424.924	67,00	40,00	147,29
2013	172,90	404.980	61,00	39,89	158,55
(target)	158,55	430.678	67,00	38,75	150,23
2014	179,47	405.715	60,24	40,79	159,08
(target)	157,75	436.368	70,00	37,50	152,80

Sumber: berbagai sumber, diolah kembali oleh penulis

A. Volume Air Terjual

Volume air terjual merupakan salah satu parameter yang penting, karena menentukan besaran penerimaan PT PALYJA dari tagihan atas pemakaian air. Sebagaimana terlihat pada tabel di atas, dalam periode lima tahunan pertama, kedua, dan ketiga, PT Palyja berhasil memenuhi target yang ditetapkan oleh PAM Jaya, dengan pengecualian pada tahun 2007.

B. Jumlah Sambungan

Catatan pencapaian target teknis menunjukkan bahwa PT PALYJA menunjukkan adanya peningkatan jumlah sambungan, namun jumlahnya belum dapat memenuhi target yang ditetapkan PAM Jaya. Berdasarkan diskusi yang dilakukan dengan PT PALYJA & Astrarel, hal ini berkaitan erat dengan kapasitas produksi. Peningkatan jumlah sambungan tanpa didukung oleh produksi air yang

memadai tidak direkomendasikan karena pelanggan tidak dapat dipaksa untuk membayar air yang tidak mengalir.

C. Kapasitas Produksi

Tabel 4-2 di atas menunjukkan keberhasilan PT Palyja dalam memenuhi target kapasitas produksi yang ditetapkan PAM Jaya. Dengan pencapaian ini, seharusnya target peningkatan jumlah pelanggan dapat terpenuhi kebutuhan airnya. Namun, masih tingginya tingkat kehilangan air menyebabkan berkurangnya penerimaan dari tagihan air.

D. Kesimpulan atas Pencapaian Target Teknis

Dari data pencapaian PT Palyja sebagaimana dijabarkan di atas, dapat disimpulkan bahwa secara umum PT Palyja berhasil meningkatkan performa perusahaan. Namun, apabila dibandingkan dengan target teknis sebagaimana telah disepakati dalam RCA, PT Palyja hanya mampu memenuhi 2 dari 5 parameter yang ditetapkan.

Khususnya dalam hal cakupan layanan, RCA hanya menargetkan 70% dari seluruh wilayah layanan PT Palyja. Hal ini masih sangat disayangkan karena jauh tertinggal dibandingkan dengan kota-kota besar di Asia seperti Kuala Lumpur, Seoul dan ShangHai yang telah mencapai cakupan layanan 100% pada tahun 2003 (ADB, 2013). Bahkan dengan target yang tidak terlalu optimis sekali pun, PT Palyja masih belum dapat memenuhinya. Walaupun kondisi ini belum memasukkan pertimbangan bahwa masih ada masyarakat di daerah layanan yang memilih untuk tidak menggunakan air perpipaan karena memiliki alternative sumber air lain seperti sumber air tanah.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa berdasarkan pencapaian target teknis, PT Palyja masih belum mampu memenuhi sepenuhnya harapan kerjasama.

b. Target Standar Pelayanan PT Palyja

Standar pelayanan diukur berdasarkan 3 aspek pelayanan, yaitu aspek kuantitas dengan indikator tekanan air $>0.75\text{ATM}$ di pengguna, kualitas dengan indikator ualitas air minum sesuai PerMenKes 492 tahun 2010 dan kontinuitas dengan indikator aliran air 24 jam di pengguna.

Berdasarkan Laporan Evaluasi Kinerja Pelayanan Air Minum tahun 2012, realisasi standar pelayanan PT Palyja ditampilkan dalam tabel berikut (Badan Regulator DKI Jakarta, 2012):

Aspek	Indikator	Satuan	Pencapaian
Kuantitas	Tekanan Air $>0.75\text{ATM}$	%	62
Kualitas	Kualitas Air Minum	%	49,4
Kontinuitas	Aliran air 24Jam	%	54,1

Sumber: Badan Regulator Pelayanan Air Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Sebagaimana terlihat pada tabel di atas, pencapaian PT Palyja masih belum sesuai harapan. Dalam hal kuantitas, baru 62% dari seluruh daerah terlayani yang mendapat tekanan air $>0.75\text{ATM}$. Dalam hal kualitas air minum yang diterima pelanggan, hanya separuh dari total pelanggan yang mendapatkan air dengan kualitas air minum sesuai dengan PerMenKes 492 tahun 2010. Sementara dalam hal kontinuitas, hanya separuh dari keseluruhan pelanggan yang mendapatkan aliran air selama 24 jam.

Dalam hal penanganan keluhan, PT Palyja sudah memiliki pusat pelayanan pelanggan. Pelanggan dapat mengajukan keluhan melalui *hotline*, secara tertulis, melalui pesan singkat SMS dan *yahoo messenger*, atau dengan mendatangi

langsung salah satu dari 14 kantor pelayanan pelanggan yang disiapkan oleh PT Palyja. Berdasarkan catatan, keluhan yang disampaikan umumnya terkait perluasan jaringan perpipaan dan atau rehabilitasi, isu-isu pasca kegiatan konstruksi seperti *man-hole* yang hilang, jalan yang tidak diratakan kembali, perbaikan kembali jalan, kebocoran, dan lainnya. Berdasarkan laporan tahunan ADB tentang *Loan: West Jakarta Water Supply Development Project Indonesia* (ADB, 2013), rata-rata waktu tanggap dan penyelesaian atas keluhan pelanggan pada tahun 2013 adalah 1 hari hingga 1 minggu tergantung ukuran permasalahan.

B. Implementasi Kebijakan Kerjasama Pengusahaan SPAM antara PAM Jaya dengan PT Palyja

Penelitian ini dilakukan dengan menganalisis implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dengan mitra swasta dalam pengelolaan penyediaan air minum dengan berpijak pada teori George Edwards III yang mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Faktor komunikasi merupakan faktor yang sangat penting dalam implementasi kebijakan kerjasama pemerintah swasta dalam pengusahaan pengelolaan penyediaan air minum. Kerjasama antara pemerintah dan swasta melibatkan banyak pihak yang masing-masing memiliki kepentingannya sendiri. Pembuat kebijakan dalam hal ini adalah pemerintah pusat yang kemudian dalam pelaksanaannya diwakili oleh PAM Jaya. Keberhasilan kerjasama pemerintah swasta sangat dipengaruhi oleh keberhasilan pembuat kebijakan dalam

mengkomunikasikan kebijakan itu sendiri, sehingga penafsiran tujuan kebijakan sesuai dengan yang dimaksud oleh pembuat kebijakan.

Sumber daya merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dan swasta dalam perusahaan penyediaan air bersih perkotaan. Adapun jenis-jenis sumberdaya yang dimaksud meliputi sumber daya manusia, sarana dan prasarana, finansial, serta informasi. Tanpa dukungan sumber daya yang memadai, implementasi kebijakan tidak akan berjalan secara efektif dan dapat mempengaruhi pencapaian tujuan kebijakan. Sumber daya manusia yang memadai baik dalam hal kecukupan jumlah maupun keahlian yang sesuai diperlukan. Demikian pula halnya dengan sarana dan prasarana. Dalam hal perusahaan air bersih perkotaan, sumber daya berkaitan erat dengan kemutakhiran teknologi yang terus berkembang, sehingga penting untuk memastikan kapasitas sumber daya manusia terus dikembangkan agar sejalan dengan perkembangan teknologi yang diterapkan.

Faktor selanjutnya yang juga mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dan swasta dalam perusahaan penyediaan air bersih adalah disposisi pelaksana kebijakan. Sikap pelaksana kebijakan yang sejalan dengan sikap pembuat kebijakan turut memegang andil dalam memastikan implementasi kebijakan sesuai dengan yang dimaksudkan oleh para pembuat keputusan.

Mengingat banyaknya pihak yang terlibat dalam kerjasama pemerintah dan swasta dalam perusahaan pelayanan penyediaan air minum ini, maka hubungan antar pihak bisa menjadi sangat kompleks. Struktur birokrasi yang jelas dan

sistematis sangat membantu kelancaran komunikasi sehingga implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Khusus pada kerjasama pemerintah dan swasta antara PAM Jaya dan PT PALYJA, kebijakan kerjasama pertama kali dibuat oleh pemerintah pusat, dimana dalam pelaksanaannya kewenangannya dilimpahkan kepada pemerintah DKI Jakarta dan dalam implementasinya dilaksanakan oleh PAM Jaya, dan PT PALYJA sebagai penyelenggara pelayanan penyediaan air minum untuk daerah layanan yang diputuskan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan perusahaan pengembangan penyediaan sistem air minum akan dibahas lebih lanjut dalam sub-bab berikut.

1. Faktor Komunikasi

Menurut Edwards III, dalam faktor komunikasi terdapat tiga subfaktor yaitu transmisi, kejelasan pesan dan konsistensi.

a. Subfaktor Transmisi

Kebijakan kerjasama pemerintah dan swasta dalam hal perusahaan pengembangan penyediaan sistem air minum antara PAM Jaya dan PT Palyja dibuat pertama kali pada tahun 1997. Prosesnya sendiri cukup cepat dan tanpa didukung oleh kerangka regulasi yang jelas pada saat itu. Bahkan pemilihan mitra swasta pada saat itu dilakukan melalui penunjukan langsung.

Adapun pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kerjasama ini adalah PAM Jaya sebagai pemberi kuasa dan PT Palyja dan PT AETRA sebagai implementor. Sementara pemerintah daerah dan badan regulator melakukan fungsi

pengawasan. Sehingga dalam implementasi kerjasama ini komunikasi yang paling utama dilakukan antara PAM Jaya dan PT Palyja.

Dalam bukunya, Edwards III mengatakan bahwa *"implementation instruction are more likely to be transmitted accurately if a relatively small and cohesive group of people is responsible for implementati"* (1980, 43). Dimana semakin banyak pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka semakin banyak pihak yang harus dijangkau oleh komunikasi. Banyaknya pihak yang terlibat juga meningkatkan peluang adanya pihak yang terlewat dalam alur komunikasi serta peluang terjadinya distorsi atas pesan yang disampaikan.

Berdasarkan wawancara dengan PAM Jaya, disampaikan bahwa *"...segala hal terkait dengan implementasi kerjasama tertuang di dalam RCA."* (hasil wawancara mendalam dengan Ibu Ahda, 18 Oktober 2016, Lampiran B)

Sementara dalam wawancara dengan PT Palyja dikatakan *"Komunikasi harian dapat dilakukan secara langsung antara PT Palyja dan PAM Jaya oleh staf yang terkait sesuai dengan kebutuhan."*

Adapun media komunikasi yang digunakan berupa surat, surel, dan pertemuan langsung. Berdasarkan hasil wawancara oleh penulis, baik PAM Jaya dan PT Palyja tidak merasakan adanya kendala yang berarti dalam hal transmisi pesan diantara kedua pihak tersebut.

Selain PAM Jaya dan PT Palyja, juga terdapat pihak-pihak yang terkait dengan implementasi perjanjian kerjasama ini meski tidak bertindak sebagai implementor, yaitu Badan Regulator PAM, Pemerintah Daerah DKI Jakarta,

masyarakat/pelanggan PT Palyja, dan lembaga lain yang terkait diantaranya perusahaan utilitas umum.

Dalam wawancara dengan DPP Performance Section Head PT Palyja, disampaikan bahwa dalam kegiatan operasionalnya, transmisi pesan yang cukup sering dilakukan dengan *“pelanggan, khususnya yang rumahnya terdampak pekerjaan optimasi, dan juga perusahaan utilitas umum bawah tanah. Selain itu juga dilakukan komunikasi dengan pemerintah daerah untuk memperoleh perijinan kerja pada jalan-jalan tertentu.”*

PAM Jaya, PT Palyja dan Badan Regulator selalu melakukan komunikasi rutin dalam rangka melaksanakan fungsi monitoring dan evaluasi kinerja PT Palyja baik setiap kuartal, tahun maupun periode 5 tahunan. Adapun hasil laporan kinerja ini dipublikasikan dalam bentuk laporan tahunan perusahaan yang diterbitkan oleh PT Palyja untuk diakses oleh publik. Laporan kinerja ini mencakup laporan keuangan dan teknis serta program-program kerja PT Palyja. Badan Regulator sebagai badan independen dengan fungsi monitoring dan evaluasi juga menerbitkan laporan kinerja atas kedua mitra Swasta PAM Jaya berdasarkan data yang sudah diverifikasi oleh Badan Regulator.

Selain komunikasi dengan pihak-pihak yang terkait langsung dalam perjanjian kerjasama, sebagai penyedia layanan publik, penting untuk selalu menjaga komunikasi kepada masyarakat luas, baik pelanggan maupun non-pelanggan. Saat ini, PT Palyja telah memiliki beberapa opsi dalam melakukan komunikasi dua arah dengan masyarakat sebagaimana tersedia dalam situs web PT Palyja.

Berdasarkan informasi yang diterima oleh penulis, disimpulkan bahwa seluruh kegiatan transmisi pesan antar pihak-pihak yang terkait dalam implementasi kerjasama pelayanan air bersih antara PAM Jaya dan PT Palyja cenderung dilakukan secara langsung. Dalam hal hal penyampaian pesan tidak ditemukan adanya birokrasi berlapis. Tujuan dan target yang ditetapkan kepada PT Palyja sebagai implementor kebijakan juga tertuang jelas dalam perjanjian kerjasama dan dipahami bersama oleh pihak-pihak terkait. Sehingga hal ini sejalan dengan pernyataan Edwards III *"when communications about implementation are direct, they may be transmitted accurately"* (1980:43).

b. Subfaktor Kejelasan Pesan

Edwards II mengatakan *"lack of clarity may lead to substantial unanticipated policy change as ambiguities are exploited... ambiguities also provide an environment in which implementors can easily misinterpret the true intentions..."* (1980:44). Sehingga penting untuk memastikan bahwa pesan yang diterima dan dipahami oleh implementor adalah sebagaimana dimaksudkan oleh penyusun kebijakan.

Terkait dengan kejelasan pesan yang disampaikan, baik PAM Jaya dan PT Palyja menyepakati bahwa, secara umum, perjanjian kerjasama cukup jelas dalam mendeskripsikan segala hal terkait dengan implementasi kerjasama serta tujuan dan target yang ditetapkan atas PT Palyja. Dalam perjanjian kerjasama ini telah dibentuk Badan Regulator PAM yang bertugas memonitor proses kerjasama antara pemerintah dan swasta, dimana salah satu tugasnya adalah menjembatani komunikasi antar pemangku kepentingan dalam perjanjian kerjasama termasuk kepada pelanggan sebagai penerima pelayanan.

c. Subfaktor Konsistensi

Dalam wawancara dengan bagian Bina Program PAM Jaya, disampaikan bahwa *"PAM Jaya melakukan rebasing setiap 5 tahun untuk menyetujui kembali target-target serta besaran IRR (internal rate of return) yang ditetapkan atas mitra swasta"* (hasil wawancara mendalam dengan Ibu Ahda, 18 Oktober 2016, Lampiran B)

Adapun tujuan utama dari rebasing adalah untuk menyesuaikan kembali target-target yang ditetapkan dengan mempertimbangkan kondisi lingkungan pada saat itu dan tren perubahannya serta suku bunga yang mempengaruhi IRR. Bina Program PAM Jaya juga mengatakan bahwa *"PAM Jaya sudah mengusahakan untuk mencapai kesepakatan rebasing dengan PT Palyja untuk periode ke empat sejak tahun 2013, dan belum mencapai kesepakatan hingga saat ini, sehingga target implementasi kebijakan yang digunakan masih mengacu pada kesepakatan rebasing periode sebelumnya"* (hasil wawancara mendalam dengan Ibu Ahda, 18 Oktober 2016, Lampiran B).

Proses rebasing tersebut dilakukan dengan cara negosiasi, sehingga masih terdapat ruang bagi masing-masing pihak untuk mengalokasikan kepentingannya. Dalam bukunya, Edwards III menyebutkan bahwa *"when implementors receive inconsistent instructions, they will inevitably be unable to meet all the demands made upon them. They may be effectively immobilized, or they may choose between directives in the basis of what they prefer."* (1980:45)

Dalam perjalanan kerjasama antara PAM Jaya dengan PT Palyja, yang terjadi adalah kurangnya konsistensi sehingga tercipta celah bagi implementor untuk

mengarahkan implementasi kebijakan ke arah yang dianggap menguntungkan bagi implementor. Dalam hal ini, diantaranya PT Palyja sebagai perusahaan swasta memiliki kepentingan untuk mendapatkan keuntungan finansial.

Dengan demikian, mengacu pada Struktur Kajian pada Bab 3, maka berdasarkan informasi dan analisa yang dijabarkan di atas:

Faktor	Sub-Faktor	Perihal	Penilaian
Komunikasi	Transmisi	Pemahaman terhadap pengetahuan mengenai kebijakan, serta maksud dan tujuannya	Ada
	Kejelasan Pesan	Pemahaman mengenai mekanisme pelaksanaan kebijakan	Ada
	Konsistensi	Pemahaman mengenai kesepakatan dan target-target pencapaian	Kurang

2. Faktor Sumber Daya

Sumber daya dapat menjadi faktor kritis dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Dalam bukunya, Edwards III menyebutkan bahwa sumber daya penting meliputi *“staff of sufficient size and with the proper skills to carry out their assignments and the information, authority, and facilities necessary to translate proposals on paper into functioning public service”* (1980:53).

Dalam implementasi kebijakan kerjasama Pemerintah dan Swasta dalam perusahaan pengelolaan penyediaan air minum perkotaan di DKI Jakarta ini, hampir seluruh aset dan sumber daya yang dimiliki oleh PAM Jaya diserahkan kepada mitra swasta untuk dikelola.

a. Subfaktor Sumber Daya Manusia

Berkaitan dengan pentingnya subfaktor sumber daya manusia, Edwards III mengatakan bahwa *"skills as well as numbers are an important characteristic of staff for implementation"* (1980:79). Sehingga penting bagi suatu organisasi untuk memiliki tenaga kerja dengan keahlian yang sesuai serta dengan jumlah yang memadai dalam rangka mencapai tujuannya.

Dalam melakukan perekrutan tenaga kerja, PT Palyja sebagai pelaksana kebijakan tidak sepenuhnya melakukan perekrutan. Sesuai dengan perjanjian kerjasama, PT Palyja wajib mensertakan karyawan PAM Jaya yang diperbantukan di PT Palyja. *"Setiap tahun PAM Jaya terus melakukan penerimaan karyawan baru untuk diperbantukan di mitra swasta"* (hasil wawancara mendalam dengan Ibu Ahda, 18 Oktober 2016, Lampiran B). Hal ini dilakukan untuk dapat terus mengimbangi rasio tenaga kerja PT Palyja dan PAM Jaya.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Bina Program PAM Jaya, pada bulan September 2016, jumlah karyawan PAM Jaya yang dipekerjakan di PT Palyja berjumlah 530 orang, sedangkan jumlah karyawan *direct* PT Palyja berjumlah 685 orang. Sementara demografi karyawan PAM Jaya dalam menjalankan fungsi pengawasan kerjasama dijelaskan dalam tabel berikut:

Table 4-6 Demografi Karyawan PAM Jaya

Berdasarkan Jenis Kelamin	
Perempuan	76
Laki-laki	171
Latar Belakang Pendidikan	
SD	6
SMP	12
SMA	110
D3	8

Latar Belakang Pendidikan		
	S1	99
	S2	11
	S3	1
Masa Kerja		
	0-5 tahun	17
	6-10 tahun	99
	11-15 tahun	21
	16-20 tahun	22
	21-25 tahun	45
	26-30 tahun	31
	>30 tahun	12
Golongan		
D	4	-
	3	2
	2	5
	1	17
C	4	9
	3	46
	2	38
	1	16
B	4	22
	3	10
	2	12
	1	31
A	4	5
	3	-
	2	1
	1	-

Sumber: PAM Jaya, Januari 2017

Selain memastikan jumlah tenaga kerja yang memadai, PT Palyja, sebagaimana disebutkan dalam laporan tahunannya, (PALYJA, 2015) juga berkomitmen untuk melakukan pengembangan sumber daya manusia berbasis kompetensi secara kontinu dan terintergritas baik secara internal maupun eksternal. Juga dalam rangka pengembangan sumber daya manusia, PT Palyja juga telah merumuskan pedoman Human Capital Management yang secara komprehensif membahas strategi dan prinsip dasar pengembangan sumber daya manusia.

DPP Performance Section Head dari PT Palyja menyampaikan bahwa “*untuk meningkatkan kapasitas, PT Palyja secara rutin mengadakan training sesuai bidang kerjanya, ... training diberikan untuk seluruh karyawan baik direct atau pun seconded.*”.

Lebih jelas lagi mengenai pelatihan yang disediakan oleh PT PALYJA bagi karyawannya, terdapat empat jenis bidang pelatihan, yaitu:

- (1) Pelatihan wajib: *induction program, EHS induction, Supervisor Development Program, dan Junior Manager Development Program.*
- (2) Pelatihan manajemen: pelatihan pengembangan kemampuan interpersonal, pelatihan motivasi dan kepemimpinan, pelatihan komunikasi, kemampuan dasar petugas keamanan, pelatihan ahli pengadaan barang dan jasa, dan lainnya.
- (3) Pelatihan fungsional yang meliputi pelatihan desain pompa, pengoperasian pompa, pelayanan pelanggan, pelatihan karyawan proses inti dan pendukung, *critical analysis maintenance*, dan lainnya.
- (4) Pelatihan keselamatan dan kesehatan kerja yang meliputi keselamatan dalam berkendara kendaraan pribadi, keselamatan dalam berkendara umum, bekerja dalam ruang terbatas, pertolongan pertama pada kecelakaan, *water rescue*, tanggap darurat dan evakuasi dalam bencana, dan lainnya.

b. Subfaktor Informasi

Dalam pembahasan subfaktor informasi, Edwards III (1980:63) menjelaskan bahwa subfaktor informasi terdiri dari dua bentuk, yaitu:

- (1) Informasi mengenai tata cara implementasi kebijakan, dan
- (2) Informasi mengenai payung hukum dan regulasi yang harus ditaati

Tata cara implementasi kebijakan kerjasama ini di atur dalam perjanjian kerjasama (RCA), sebagaimana disampaikan oleh Bina Program PAM Jaya bahwa “...segala hal terkait dengan implementasi kerjasama tertuang di dalam RCA.” (hasil wawancara mendalam dengan Ibu Ahda, 18 Oktober 2016, Lampiran B).

Terkait dengan tata cara implementasi, dalam rangka mencapai praktek manajemen kerja yang efisien dan berfokus pada tujuan perusahaan, PT Palyja juga telah mengadopsi berbagai penerapan ISO. Berbagai sertifikasi ISO yang telah diperoleh PT Palyja sejak tahun 2005 adalah sebagai berikut:

Table 4-7 Sertifikasi PT Palyja terkait tata cara kegiatan operasional

No	Tahun	Sertifikasi	Keterangan
	2005	ISO 17025: 2000	<i>Laboratory Management System Application for Central Laboratory and Support Processes</i>
	2006	ISO 9001:2000	<i>Quality Management System Application di IPA Cilandak dan Support Processes</i>
	2007	ISO 9001:2000	<i>Quality Management System Application for Production WTP and Transmission and Support Processes</i>
	2009	ISO 9001:2008	<i>Quality Management System Application untuk Produksi, Transmisi dan Support Processes di UPP Utama, UPP Barat, UPP Pusat, UPP Selatan Human Capital Development & Services, Procurement, IS Technical Support, Production, Construction.</i>
	2010	Up-grading dari ISO 9001:2000 menjadi ISO 9001:2008	proses IPA dan transmisi ke UPPU, UPPP, UPPS dan UPPB
	2010	OHSAS 18001:2007	Proses IPA dan Pompa Booster, Transmisi dan Pengujian Air di UPP, termasuk <i>IS Support, Procurement, Human Capital Services, Human Capital Development, Design</i>

No	Tahun	Sertifikasi	Keterangan
			<i>and Construction for Production & Transmission Project, dan Maintenance</i>
2010		Re-akreditasi ISO/IEC 17025:2005	Analisa Mikrobiologi dan Analisa Fisik-Kimia
2011		Re-sertifikasi ISO 9001:2008	IPA dan sistem transmisi ke UPP
2011		Re-akreditasi ISO 170:2005 dari KAN	Proses Analisa Mikrobiologi dan Kimia-Fisika
2011		ISO 9001:2008	Proses IPA dan distribusi ke UPP
2011		Surveillance Certification OHSAN 18001:2007	Proses IPA dan Booster Pump, Transmisi dan Pengujian Air di UPP, termasuk <i>support processes IS Technical Support, Procurement, Human Capital Services, Human Capital Development, Design and Construction</i> pada proyek PProduksi dan Transmisi, dan Proses <i>Maintenance</i> .
2016		Re-sertifikasi ISO 9001:2008	Pembacaan Meter Pelanggan Standar
2016		Surveillance Certification ISO 9001:2008	Penanganan Keluhan Pelanggan di <i>Customer Care</i> termasuk <i>Support Process</i>
2016		Re-sertifikasi ISO 9001:2008	<i>Production Water Treatment Plant (including Taman Kota Water Treatment Plant), and Booster Pump Processes, Water Transmission and Distribution Processes to UPP Utama, UPP Pusat, UPP Barat and UPP Selatan including Support Processes, i.e. Leak Detection & Repair, Non Revenue Water (including Permanent Area Study, Commercial Losses and Metering, Physical Losses and Reporting), Information System Infrastructure, Procurement, Human Capital Services, People Development & Learning Center, Organizational Development, Production Engineering, Water Resource Development and Process Optimization, Maintenance (Mechanical, Electrical, and Instruments Equipment for Production facilities and Transmission Network Instruments), Microbiology, Physical and Chemical Water Sampling, Analysis and Reporting</i>
2016		Re-sertifikasi OHSAN 18001:2007	<i>Production Processes (Water Treatment Plant and Booster Pump Process), Water Transmission Services and Testing for Water</i>

No	Tahun	Sertifikasi	Keterangan
			to "Unit Pelayanan Palyja (UPP's)" conducted by Palyja, including Support processes i.e. Information System, Technical Support, Procurement, Human Capital Services, Human Capital Development, Design and Construction for Production & Transmission Project, and Maintenance Processes (Mechanical, Electrical and Instruments equipments for Production facilities and Transmission network instruments)
2016	Surveillance Certification ISO 9001:2008		provision service of water supply for Government institution, ABRI (Indonesia Military), Commercial and Embassy, with core processes are New Connection, Meter Reading, Customer Study, Meter Replacement and Strainer Maintenance/ Cleaning, Billing and collection and Customer Complaint Handling), including Support Processes: Procurement Dept, Human Capital Services (HCS), People Development & Learning Center (PDL), Organization Development (OD), Customer Services Improvement, GIS, IS Infrastructure, UPP Selatan Customer Services, UPP Barat Customer Services, UPP Pusat Customer Services, Commercial Looses & Metering and Billing & Collection", Distribution Network, Transmission Network and Technical Study
2016	ISO 9001:2008		Logistik

Sumber: PT Palyja, 2016

Segala kegiatan penyediaan air minum yang diselenggarakan oleh PT Palyja juga tunduk kepada peraturan yang berlaku, diantaranya peraturan mengenai kualitas air yang didistribusikan, tarif yang diterapkan, dan lainnya.

Regulasi yang mengatur mengenai kegiatan PT Palyja tersebut penting terutama untuk memastikan bahwa PT Palyja sebagai penyedia layanan publik tetap memenuhi kewajibannya sebagaimana disyaratkan dalam perjanjian kerjasama. Lanti et.al berpendapat bahwa regulasi yang memadai sangat penting

dalam implementasi kebijakan kerjasama, dimana regulasi tersebut harus dapat mengakomodasi perkembangan ekonomi, sosial, dan institusi yang ada secara realistis. Regulasi yang tepat juga hendaknya dapat memicu iklim berbasis kinerja dan mencegah adanya keuntungan suatu pihak secara berlebihan.

c. Subfaktor Otoritas

Dalam bukunya, Edwards III mengatakan bahwa *"authority exists in many forms, from giving aid to constraining behavior"* (1980:80).

Melalui wawancara dengan Bina Program PAM Jaya, disampaikan bahwa PAM Jaya tidak secara khusus memberikan pendampingan teknis karena PT Palyja dianggap memiliki keahlian teknis dan manajemen yang baik. Sehingga *"pendampingan biasanya diberikan hanya pada saat sosialisasi ke masyarakat, itu pun terbatas menghadiri dan biasanya tidak ikut dalam penyusunan kegiatannya,"* (hasil wawancara mendalam dengan Ibu Ahda, 18 Oktober 2016, Lampiran B)

Dalam contoh lain, Bina Program PAM Jaya menjelaskan bahwa PAM Jaya memberikan dukungan dalam hal permohonan ijin kepada instansi terkait seperti Dinas Pekerjaan Umum untuk melakukan pekerjaan perpipaan di jalan umum.

Selain dalam bentuk dukungan, otoritas PAM Jaya juga ditunjukkan dengan adanya sanksi yang dikenakan kepada PT Palyja apabila terjadi kegagalan dalam memenuhi target yang ditetapkan. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari PAM Jaya, sampai dengan tahun 2008, target yang ditetapkan dianggap tidak realistis sehingga sulit untuk dicapai. Maka target diturunkan menjadi angka yang lebih realistis, tetapi ditambahkan penalti dalam amandemen perjanjian kerjasama.

Pada dasarnya, PAM Jaya memiliki otoritas yang cukup besar termasuk dalam mengawasi seluruh aspek implementasi kerjasama. Ditambah dengan adanya sanksi yang dikenakan oleh PAM Jaya kepada mitra swastanya memberikan PAM Jaya bargaining position yang baik dalam perjanjian kerjasama ini.

Namun disisi lain, PAM Jaya juga ternyata masih memperoleh kerugian akibat hutang PAM Jaya atas imbalan air kepada mitra swasta. Dalam wawancara dengan PAM Jaya, *“imbalan air adalah hak mitra swasta atas jasanya, namun imbalan air masih lebih besar dari rata-rata tariff yang dikenakan kepada masyarakat...”* sehingga terjadi selisih antara tarif dengan imbalan atau yang disebut dengan *shortfall*. PAM Jaya sebagai BUMD harus tunduk kepada Pemerintah Propinsi DKI terutama dalam hal penetapan tariff yang diatur dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.11 Tahun 2007.

Pemaparan tersebut menunjukkan bahwa meskipun PAM Jaya memiliki bargaining position dalam hal pengawasan, PAM Jaya juga tetap menjadi pihak yang paling dirugikan khususnya secara finansial.

d. **Subfaktor Fasilitas**

Faktor fasilitas memiliki peranan yang sangat penting dalam upaya implementasi kebijakan kerjasama Pemerintah dan Swasta dalam perusahaan pengelolaan penyediaan air minum. Dalam perjanjian kerjasama ini, seluruh sarana dan prasarana di wilayah barat Jakarta, diserahkan kepada PT Palyja untuk dikelola selama periode perjanjian kerjasama. Keadaan sarana dan prasarana yang dikelola oleh mitra swasta sangat mempengaruhi pencapaian tujuan kerjasama yaitu diantaranya efisiensi produksi dan peningkatan kualitas pelayanan.

Infrastruktur yang dikelola oleh PT Palyja adalah berupa rangkaian fasilitas dan infrastruktur produksi dan distribusi sebagai berikut (PALYJA):

A. Sumber Air PT Palyja

Sebagai penyedia jasa penyediaan air minum, tersedianya sumber air baku yang memadai sangatlah penting. Dengan mempertimbangan keterbatasan penggunaan air tanah dan kualitas air permukaan yang sangat buruk di DKI Jakarta, maka untuk memenuhi kebutuhan penyediaan air minum, PT Palyja menggunakan air baku dari berbagai sumber. Menurut Laporan Tahunan PT Palyja tahun 2015, sumber-sumber air baku yang digunakan oleh PT Palyja adalah sebagai berikut (2015:40):

(1) 62,5% air curah dari Jatiluhur

Air baku yang dialirkan dari Bendungan Jatiluhur mengalir melalui Kanal Tarum Barat yang dioperasikan oleh PJT II. Pada tahun 2014, PJT II telah membangun Siphon Bekasi untuk menghindari terjadinya kontaminasi air baku oleh air dari Kali Bekasi. Untuk menjaga kualitas air baku sampai dengan di instalasi pengolahan PT Palyja, PJT II memasang online analyzer di Stasiun Pompa Cawang.

Juga berdasarkan Laporan Tahunan PT Palyja, volume air yang dialirkan oleh PJT II masih kurang dari yang ditargetkan sehingga juga berdampak pada volume air yang diproduksi oleh PT Palyja. Beberapa gangguan yang menyebabkan kurangnya pasokan air baku diantaranya (i) banyaknya sampah yang menumpuk di Siphon Bekasi dan (ii) apabila terjadi bajir di Bendung Bekasi, pintu air Bekasi harus dibuka dan air langsung dialirkan ke laut.



Gambar 4-2 Siphon Bekasi

(2) 4% air curah dari Sungai Krukut

Kali Krukut merupakan sumber air baku untuk IPA Cilandak milik PT Palyja. Namun, karena kualitasnya airnya sangat buruk maka hanya digunakan untuk memenuhi kekurangan sumber air baku.

(3) 1,7% air curah dari Cengkareng Drain

Air baku pada Cengkareng Drain berasal dari Kali Pesanggrahan dan merupakan sumber pasokan air baku untuk Instalasi Pengolahan Air (IPA) Taman Kota milik PT Palyja. Namun karena Cengkareng Drain sering mengalami intrusi air laut, maka menambah beban pada unit pengolahan. Bahkan IPA Taman Kota sempat tidak beroperasi dari tahun 2007 hingga 2011.

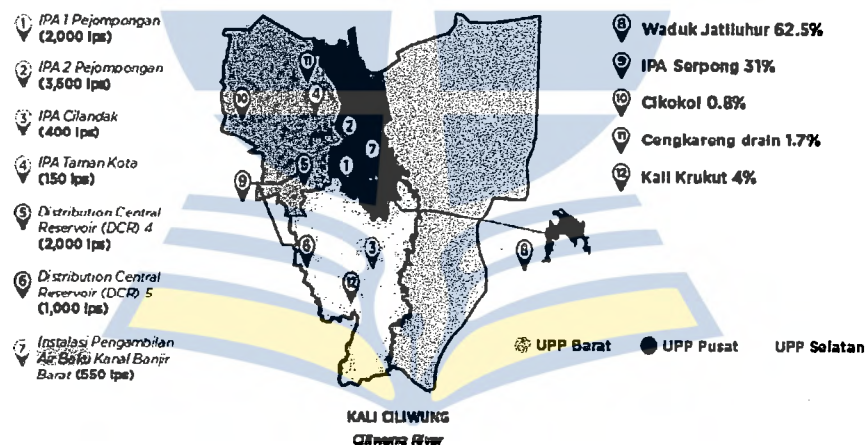
(4) 31% air olahan dari IPA Serpong dan 0,8% air olahan dari IPA Cikokol

Dari kedua IPA yang berada di wilayah Tangerang ini, PT Palyja membeli air bersih secara curah untuk memenuhi kebutuhan air minum di daerah pelayanannya.

B. Fasilitas Produksi/IPA

PT Palyja bertanggung jawab atas pengoperasian dan pemeliharaan sejumlah instalasi pengolahan air sebagai berikut.

- (1) Instalasi Pengambilan Air Baku Kanal Banjir Barat
- (2) Instalasi Pengolahan Air Pejompongan 1, dengan kapasitas produksi 2000 l/dtk
- (3) Instalasi Pengolahan Air Pejompongan 2, dengan kapasitas produksi 3600 l/dtk
- (4) Instalasi Pengolahan Air Cilandak, dengan kapasitas produksi 400 l/dtk
- (5) Instalasi Pengolahan Air Taman Kota, dengan kapasitas produksi 150 l/dtk

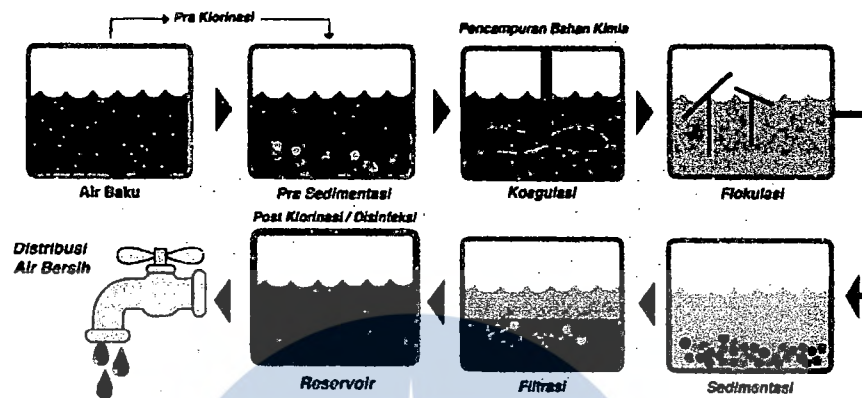


Gambar 4-3 Sistim Produksi PT Palyja

Sumber: Laporan Tahunan PT Palyja Tahun 2015

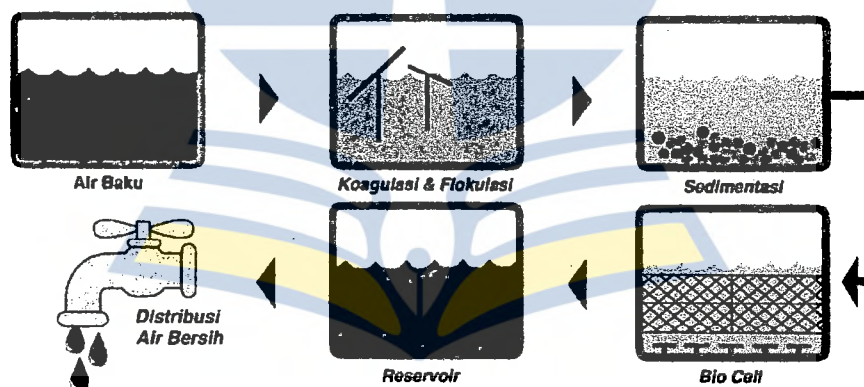
Adapun proses pengolahan air bersih di setiap instalasi tidak sama, melainkan disesuaikan dengan karakteristik air baku serta ketersediaan lahan untuk

pengolahan di masing-masing tempat. Gambar-gambar berikut menjelaskan mengenai tahapan pengolahan air baku.



Gambar 4-4 Sistem Pengolahan Air Baku di IPA Pejompongan 1, 2 dan IPA Cilandak

Sumber: PT Palyja, 2016



Gambar 4-5 Sistem Pengolahan Air Baku di Taman Kota

Sumber: PT Palyja, 2016

C. Fasilitas Distribusi

Berdasarkan Laporan Tahunan PT Palyja Tahun 2015, PT Palyja memiliki sekitar 5.435km pipa distribusi yang terdiri dari 433km pipa primer,

dan 5.002km pipa distribusi. Hal ini berarti sejak tahun 1998 hingga 2015, PT Palyja telah melakukan penambahan jaringan sepanjang 1.000km dan rehabilitasi jaringan sebanyak 1.060km.

Dalam pengelolaan jaringan distribusi, PT Palyja membagi wilayah pelayanannya menjadi beberapa *Permanent Area*, dimana masing-masing *Permanent Area* dilengkapi alat pengukur tekanan dan data dikirim secara online ke Pusat Data DMCC.

D. Gardu Pompa

E. Organisasi Sentral (DMCC)

Suatu sistem terpusat dalam memonitor aliran dan tekanan air dari fasilitas produksi sampai ke jaringan pipa primer. Sehingga gangguan dapat terdeteksi dengan segera. DMCC pertama kali diimplementasikan pada tahun 2006 dengan tujuan:

- (1) Memonitor kualitas dan kuantitas distribusi air selama 24 jam
- (2) Menerima, memproses, mendistribusikan informasi yang berkaitan dengan gangguan distribusi
- (3) Membuat laporan produksi dan distribusi air

Selain mengelola seluruh rangkaian infrastruktur yang telah disebutkan di atas, PT Palyja juga bertanggung jawab dalam melakukan perbaikan, peningkatan kualitas dan kapasitas, serta pemutakhiran teknologi dalam rangka memenuhi target-target teknis dan standar pelayanan yang telah disepakati dalam kontrak kerjasama.

Namun demikian, PT Palyja juga mengalami kendala dalam meningkatkan kapasitas produksinya, di antaranya terbatasnya suplai air baku untuk diolah

menjadi air minum. Terlebih lagi PT Palyja tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan secara langsung karena perjanjian dengan penyedia air baku, yaitu PJT II dilakukan oleh PAM Jaya. Sehingga, PT Palyja berupaya dengan melakukan inovasi teknologi dalam rangka meningkatkan kapasitas produksi.

Sebagaimana dilaporkan dalam laporan tahunan PT Palyja tahun 2015, (PALYJA, 2015),

“Palyja menggunakan inovasi teknologi pertama di Asia Tenggara, yaitu Moving Bed Biofilm Reactor (MBBR), yaitu teknologi dengan menggunakan medium-medium kecil yan bernama Meteor. Penerapan teknologi ini mampu meningkatkan pasokan air kepada 150.000 lagi warga Jakarta. Ini merypakan langkah awal mencapai 95% cakupan layanan pada tahun 2020.”

Secara keseluruhan, PT Palyja telah memiliki fasilitas yang memadai untuk menjalankan tugasnya dalam memenuhi kebutuhan air minum untuk seluruh penduduk di wilayah pelayanannya. Namun, seiring dengan peningkatan jumlah penduduk, maka perlu dilakukan peningkatan kapasitas produksi dan distribusi secara terus menerus.

Dalam buku *Implementing Public Policy*, Edwards III juga menambahkan bahwa selain daripada sarana dan prasarana seperti bangunan, peralatan, perlengkapan, lahan dan lainnya, *“budgetary limitations, intricate procurement regulations, and citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This in turns limits the quality of the service that implementors can provide to the public”* (1980:82).

Menurut PT Palyja, khusus di DKI Jakarta, sumber dana investasi baru berasal dari tarif. Sementara menurut Corporate Communication and Social Responsibility Division Head PT Palyja, tanpa adanya kenaikan tariff, investasi yang bisa dilakukan oleh perusahaan menjadi sangat terbatas. Adapun kenaikan tarif ini merupakan keputusan DPRD, yang memiliki pertimbangan tersendiri sebelum menyetujui kenaikan tariff ini. Sehingga, sampai dengan diperoleh kesepakatan mengenai kenaikan tariff, hal ini dapat berakibat pada keterbatasan PT Palyja dalam menyediakan pelayanan penyediaan air minum kepada masyarakat.

Dengan demikian, mengacu pada Struktur kajian pada Bab 3, maka berdasarkan informasi dan analisa yang dijabarkan di atas:

Faktor	Sub-Faktor	Perihal	Penilaian
Sumber daya	Sumber	Kualitas	Ada
	Daya	Kuantitas	
	Manusia		
	Informasi	Metode pelaksanaan kebijaka	Ada
	Otoritas	Kewenangan yang memadai	Tidak Ada
	Fasilitas	Kelengkapan sarana-prasarana	Ada

3. Faktor Disposisi

Dalam buku *Implementing Public Policy*, Edwards III menyebutkan bahwa *"if implementors are well-disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original decision makers intended. But when implementors attitudes or perspectives differ from the decisionmakers', the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated"* (1980:89).

Dalam perjanjian kerjasama penyediaan air minum antara PAM Jaya dan PT Palyja, jelas bahwa kedua pihak memiliki kepentingan yang berbeda. PAM Jaya sebagai Badan Usaha Milik Daerah memiliki kepentingan utama memenuhi pelayanan publik, sementara PT Palyja sebagai perusahaan swasta jelas memiliki kepentingan untuk memperoleh keuntungan finansial dari usahanya.

a. Subfaktor Efek Disposisi

Dalam wawancara dengan Bina Program PAM Jaya, diperoleh informasi bahwa *"PAM Jaya sudah mengusahakan untuk mencapai kesepakatan rebasing dengan PT Palyja untuk periode ke empat sejak tahun 2013, dan belum mencapai kesepakatan hingga saat ini,..."* (hasil wawancara mendalam dengan Ibu Ahda, 18 Oktober 2016, Lampiran B), selanjutnya juga disampaikan bahwa alasan tertundanya proses rebasing ini adalah karena *"sebagai perusahaan swasta, PT Palyja sudah tentu mengharapkan keuntungan sementara PAM Jaya mengutamakan pelayanan publik, sehingga PT Palyja mengharapkan acuan suku bunga yang lebih tinggi, dan ini tidak bisa disetujui oleh PAM Jaya."*

Sebagai konsekuensi dari penundaan rebasing ini, PAM Jaya menahan sejumlah penerimaan dari pelanggan yang disimpan dari pelanggan dalam suatu rekening bersama yang disebut dengan *escrow account*. Akibatnya, dikatakan oleh PT Palyja, operator mengalami kesulitan untuk melakukan investasi dalam perbaikan pelayanan air minum di DKI Jakarta.

Namun dengan keterbatasan investasi tersebut di atas, PT Palyja juga terus melakukan upaya peningkatan pelayanan agar dapat memenuhi target-target yang ditetapkan dalam perjanjian kerjasama. Hal ini terbukti dengan adanya

peningkatan kapasitas dan rehabilitasi unit-unit produksi dan distribusi secara terus menerus.

b. Subfaktor Insentif

Edwards III berpendapat bahwa *"Another potential technique to deal with the problem of implementors' disposition is to alter the dispositions of existing implementors through the manipulation of incentives."* (1980:107)

Melalui wawancara dengan Bina Program PAM Jaya, disampaikan bahwa dalam perjanjian kerjasama ini, *"tidak terdapat insentif bagi mitra swasta, namun terdapat penalty jika gagal memenuhi target yang ditetapkan."* (hasil wawancara mendalam dengan Ibu Ahda, 18 Oktober 2016, Lampiran B).

Dengan demikian, mengacu pada Struktur Kajian pada Bab 3, maka berdasarkan informasi dan analisa yang dijabarkan di atas:

Faktor	Sub-Faktor	Perihal	Penilaian
Disposisi	Efek	Kesediaan untuk melaksanakan	Ada
	Disposisi	kebijakan	
	Insentif	Komitmen untuk melaksanakan	Ada

4. Faktor Birokrasi

Menurut Goerge C Edwards III, (Winarno, 2002) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yaitu *Standard Operational Procedure (SOP)* dan fragmentasi.

a. Subfaktor SOP

Berdasarkan wawancara dengan PAM Jaya, disampaikan bahwa “...segala hal terkait dengan implementasi kerjasama tertuang di dalam RCA.” (hasil wawancara mendalam dengan Ibu Ahda, 18 Oktober 2016, Lampiran B)

Perjanjian kerjasama juga mengatur mengenai pembagian tugas dan tanggung jawab antara PAM Jaya dan PT Palyja sebagai berikut:

(1) Tugas PAM Jaya meliputi:

- a. Melakukan monitoring atas target teknis dan standar pelayanan yang disepakati dalam RCA
- b. Melakukan evaluasi atas studi-studi kelayakan dan melakukan pendampingan pada tahapan kerja selanjutnya
- c. Melakukan monitoring finansial
- d. Melaksanakan monitoring operasional dan pemeliharaan (O/M)
- e. Mengkaji dan mengusulkan penyesuaian tariff
- f. Memastikan ketersediaan air baku dan air curah
- g. Penertiban sumur dalam

(2) Tugas PT Palyja meliputi:

- a. Memenuhi target teknis dan standar pelayanan yang disepakati
- b. Menyiapkan rencana investasi 5 tahun
- c. Mendanai kebutuhan investasi dan operasional
- d. Implementasi perjanjian kerjasama
- e. Melaksanakan kegiatan operasional dan pemeliharaan
- f. Menyediakan informasi bagi komite penetapan tarif

Selanjutnya, dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, PT Palyja juga memiliki SOP yang digunakan dalam kegiatan operasional hariannya. SOP tersebut disusun berdasarkan hirarki struktur organisasi di PT PALYJA, mulai dari level direktorat, level divisi, level departemen, hingga level seksi. Terkait dengan struktur birokrasi PT PALYJA akan dijelaskan dalam sub-bab selanjutnya.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari PT PALYJA, saat ini terdapat 348 dokumen SOP secara keseluruhan. Sebagai contoh, di dalam Departemen Pelayanan Pelanggan, terdapat tiga dokumen SOP, yaitu:

- (1) Prosedur surat keluar
- (2) Penanganan Keluhan Pelanggan
- (3) Distribusi Air Bersih dengan Menggunakan Truk Air

Adapun contoh dari dokumen SOP Departemen Pelayanan Pelanggan PT Palyja ditampilkan pada Gambar berikut:

Gambar 4-6 Contoh SOP PT Palyja

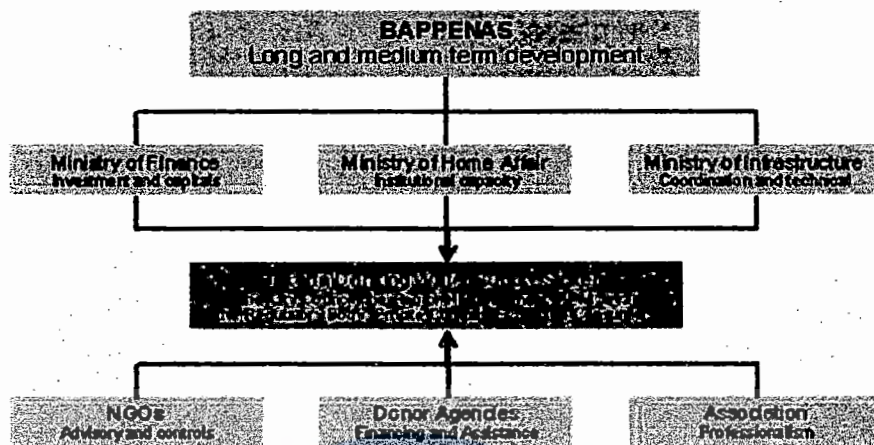
Customer Care Department RSS	
Containers	Folders/Files
 PLJ/CRA/SOP-006 Procedur Of Short Message Outbond	(0/2)
 PLJ/CRA/SOP-017 Customer Complaint Handling	(0/2)
 PLJ/CRA/SOP-020 Clean Water Delivery Through Water Trucks	(0/2)

Sumber: PT Palyja, 2016

b. Subfaktor Fragmentasi

Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi. George C Edward III menjelaskan fragmentasi sebagai penyebaran tanggung jawab atas implementasi kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi (1980:134). Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan dalam implementasi kebijakan, semakin kecil peluang keberhasilan implementasi kebijakan.

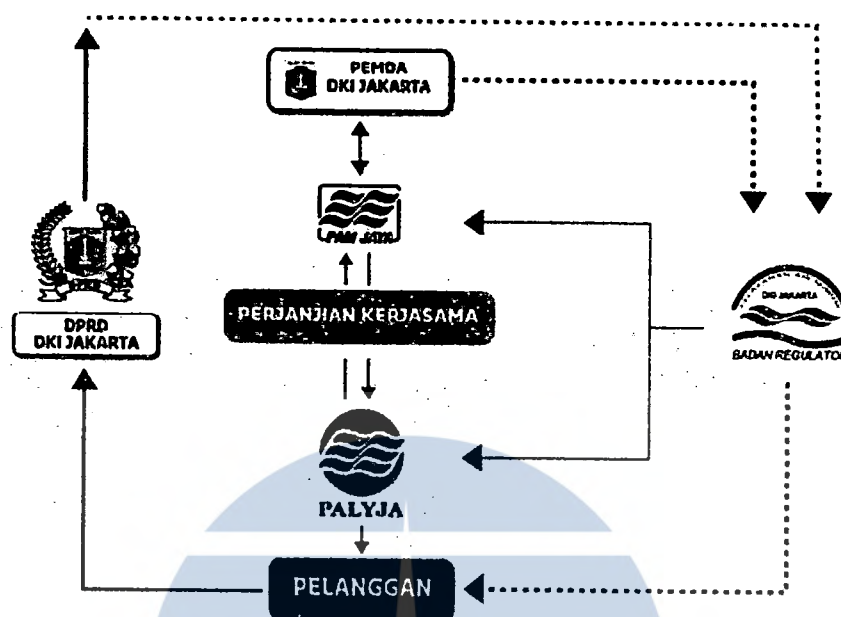
Berdasarkan informasi yang diperoleh, dalam konteks yang lebih luas, terdapat banyak pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dan swasta antara PAM Jaya dan PT Palyja, diantaranya PJT II sebagai penyedia utama air baku, PDAM Tirta Kerta Raharja sebagai perusahaan pendukung penyedia air curah, pemerintah daerah dan pusat, serta masyarakat sebagai penerima layanan. Puncak koordinasi dan pertanggung jawaban layanan dalam hal ini terbagi dua, yaitu kepada PAM Jaya, sebagai pihak pertama dalam perjanjian kerjasama dan kepada pemerintah daerah propinsi DKI Jakarta sebagai pengambil keputusan (tariff, sumber pendanaan, regulasi, dan lainnya). Hubungan antar berbagai pemangku kepentingan terkait dengan Sistem Penyediaan Air Minum DKI Jakarta diilustrasikan pada gambar berikut.



Gambar 4-7 Hubungan Institusional dalam KPS antara PAM Jaya dengan PT Palyja

Dalam perjanjian kerjasama ini, struktur birokrasi mengalami satu kali perubahan pada tahun 2001, yaitu dengan penambahan Badan Regulator sebagai badan independen yang bertugas mengawasi implementasi kebijakan dan kinerja kontrak, serta bertugas dalam melakukan mediasi atas selisih paham yang mungkin terjadi dalam periode kontrak kerjasama. Badan Regulator dituntut untuk bekerja secara transparan dan akuntabel baik dalam mengkaji kinerja, keluhan pelanggan, kondisi lingkungan dan menetapkan rekomendasi penentuan tarif.

Adapun hubungan institusional dalam Perjanjian Kerjasama DKI Jakarta adalah sebagaimana diilustrasikan pada berikut ini.



Gambar 4-8 Hubungan Institusional dalam KPS antara PAM Jaya dengan PT Palyja

Pada umumnya, Badan Regulator yang merupakan badan regulator independen dibentuk sebelum perjanjian kerjasama ditandatangani. Badan Regulator juga perlu menjadi independensinya dalam periode implementasi kebijakan kerjasama pemerintah dan swasta dalam perusahaan pengelolaan penyediaan air minum. Dalam hal apapun, Badan Regulator bukan merupakan perpanjangan tangan dari Gubernur dan atau DPRD DKI Jakarta dan tidak memihak kepada pemangku kepentingan dalam perjanjian kerjasama.

Namun, sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya, dalam kasus Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta baru dibentuk dan ditetapkan pada tahun 2001 berdasarkan Pasal 51 *Restrated Cooperation Agreement* (RCA).

“The Parties agree that regulaor body (Supervisory Body) to be established by Governor of DKI Jakarta shall have function and authority as regulated on the Letter of Decree of Governor of DKI Jakarta Province written on Attachment 20...”

Sehingga, meskipun Badan Regulator memiliki banyak peran, Badan Regulator juga memiliki keterbatasan dalam melaksanakan tugasnya, yaitu:

- (1) Badan Regulator tidak memiliki kekuatan hukum untuk merubah 10 indikator performa yang tertera dalam kontrak.
- (2) Meskipun Badan Regulator bertugas dalam menyelesaikan konflik antara pemangku kepentingan dalam perjanjian kerjasama, mekanisme penyelesaian konflik tidak ditetapkan.
- (3) Persetujuan mengenai tariff tetap dipegang oleh Gubernur DKI.

Dalam melaksanakan tugas monitoring dan evaluasi terhadap pemenuhan peran dan fungsi para pemangku kepentingan dalam perjanjian kerjasama ini, selayaknya Badan Regulator memiliki pijakan yang kuat. Selain itu kegiatan monitoring dan evaluasi ini perlu dilakukan secara konsisten dan berkala sehingga tujuan spesifik kerjasama yang terukur dapat tercapai.

Sedangkan struktur organisasi PT PALYJA dijelaskan dalam gambar berikut.

Pembagian tanggung jawab di dalam PT Palyja sendiri juga dirasakan kurang oleh PAM Jaya. Dalam wawancara dengan PAM Jaya, disampaikan bahwa: *“dalam setiap diskusi mengenai beberapa hal, staf yang ditunjuk oleh PT Palyja tidak dapat segera mengambil keputusan untuk mewakili perusahaan, Seringkali staf tersebut harus kembali ke top management sebelum keputusan tersebut dikeluarkan. Hal ini mengakibatkan proses pengambilan keputusan menjadi lebih panjang dan lama.”*

PAM Jaya membandingkan kondisi ini dengan mitra swasta lainnya, yaitu PT AETRA dimana menurut PAM Jaya *“staf PT AETRA yang ditunjuk dapat mengambil keputusan sesuai kapasitasnya atas nama perusahaan.”*

Ketika ditanya mengenai solusi negosiasi yang berlalurat-larut, Bina Program PAM Jaya menjelaskan bahwa: *“biasanya negosiasi dikembalikan ke top management antara PT Palyja dan PAM Jaya, dan staf hanya menjalankan keputusan manajemen.”*

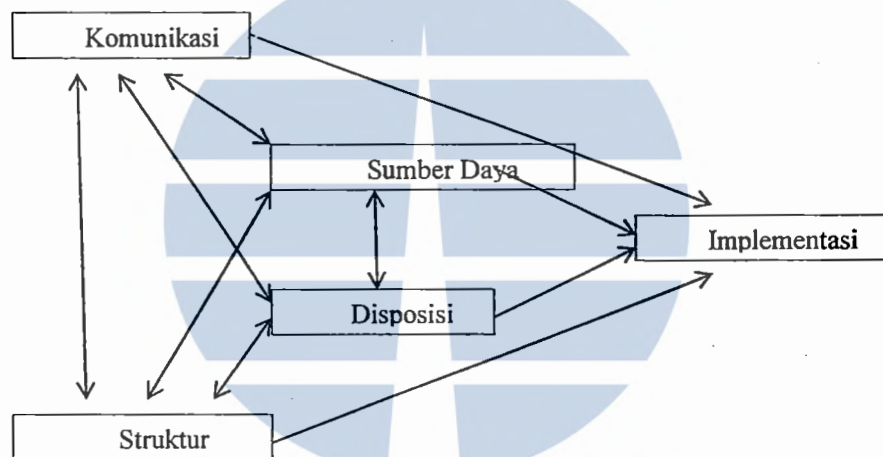
Sehingga dapat disimpulkan bahwa dalam hal pengambilan keputusan di PT Palyja masih didominasi oleh top management. Sementara middle management hanya bertindak sebagai pelaksana.

Dengan demikian, mengacu pada Struktur Kajian pada Bab 3, maka berdasarkan informasi dan analisa yang dijabarkan di atas:

Faktor	Sub-Faktor	Perihal	Penilaian
Birokrasi	SOP	Adanya tata aliran yang jelas dalam pelaksanaan program	Ada
		Kepatuhan terhadap pelaksanaan program	
	Fragmentasi	Koordinasi antar pihak yang terlibat	Kurang

5. Hubungan antar Faktor

Selain dari pengaruh langsung faktor-faktor tersebut di atas terhadap implementasi kebijakan, juga terdapat pengaruh tidak langsung dari satu faktor terhadap faktor lainnya. Sebagai contoh faktor komunikasi dapat mempengaruhi faktor sumber daya, disposisi dan birokrasi. Dari penjabaran pada sub-bab di atas mengkonfirmasi teori Edwards III mengenai saling keterkaitan faktor-faktor dalam implementasi kebijakan yang digambarkan dalam Gambar berikut.

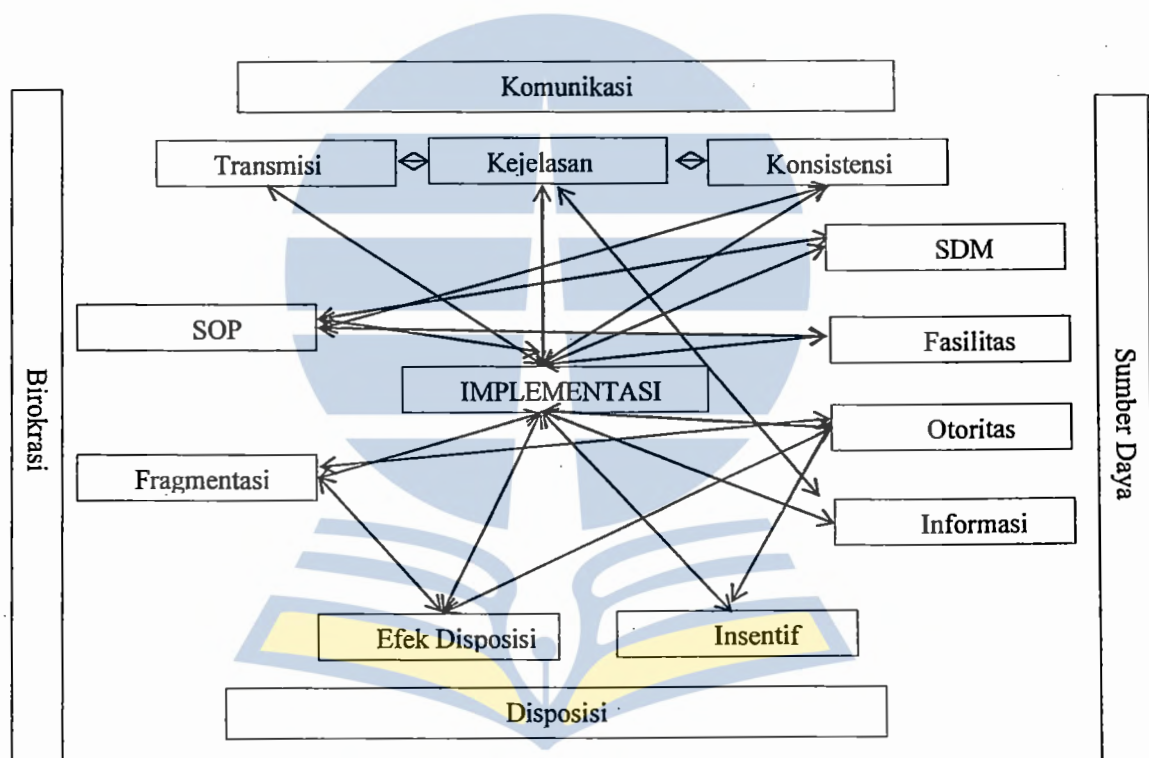


Gambar 4-10 Model Implementasi Kebijakan Publik menurut George C Edward III (1980:148)

Lebih lanjut lagi, terlihat bahwa subfaktor juga saling mempengaruhi subfaktor lainnya. Sebagai contoh, dalam subfaktor fragmentasi dimana pejabat yang ditunjuk oleh PT Palyja tidak memiliki wewenang cukup untuk mengambil keputusan dalam negosiasi juga mempengaruhi subfaktor konsistensi dimana kesepakatan mengenai *re-balancing* menjadi berlarut-larut.

Contoh lain terkait keterkaitan antar subfaktor adalah pengaruh subfaktor otoritas terhadap faktor disposisi, dimana PT Palyja sebagai pelaksana kebijakan selayaknya melaksanakan program kebijakan, tetapi dalam kerjasama ini PT Palyja memiliki bargaining position dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Maka, berdasarkan penjabaran di atas, penulis berusaha menurunkan hubungan antar sub-faktor dalam implementasi kerjasama ini sebagai berikut.



Gambar 4-11 Model Implementasi Kebijakan Publik dalam Kerjasama antara PAM Jaya dengan PT Palyja

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini akan dipaparkan mengenai kesimpulan dan saran berdasarkan penelitian yang telah dijabarkan di atas.

C. 5.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan kerjasama antara PAM Jaya dan PT Palyja pada dasarnya cukup baik. Subfaktor transmisi dan kejelasan cukup gamblang. Adapun subfaktor yang belum memadai adalah konsistensi perjanjian kerjasama, khususnya dengan adanya proses bargaining dalam perjalanan implementasi kebijakan ini dimana adanya ruang untuk melakukan penyesuaian sesuai kepentingan masing-masing pihak.
2. Pada dimensi sumber daya, PT Palyja memiliki SDM dan fasilitas yang memadai bagi PT Palyja untuk menjalankan usahanya serta mencapai target-target yang ditetapkan dalam perjanjian kerjasama. Dalam hal informasi mengenai tata cara pelaksanaan kerjasama, PT Palyja telah melakukan standarisasi praktek manajemen kerja yang efisien dan diukur dengan pencapaian sertifikasi ISO dan OHSAS. Sedangkan dalam hal otoritas, dimana PAM Jaya sebagai pemberi wewenang dalam perjanjian kerjasama ini, PAM Jaya tidak memiliki kekuatan yang cukup untuk

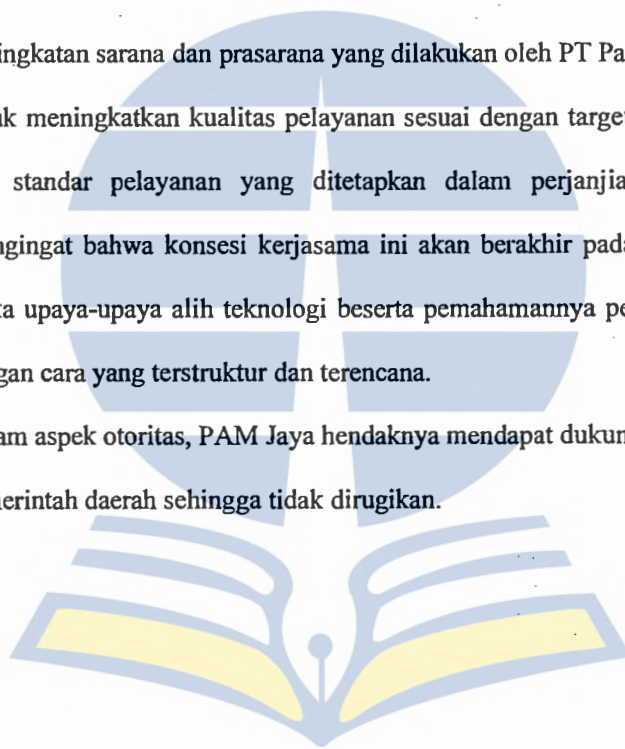
mengarahkan implementasi kerjasama sehingga mengakibatkan kerugian di pihak PAM Jaya itu sendiri.

3. Faktor disposisi berada pada kategori cukup baik, dimana kedua belah pihak memiliki keinginan untuk menjalankan kerjasama ini. Meskipun tidak ada aspek pemberian insentif, namun terdapat sanksi atas kegagalan mitra swasta dalam mencapai target yang disepakati bersama.
4. Faktor birokrasi cukup baik dimana dalam menjalankan operasionalnya, PT Palyja memiliki sejumlah SOP yang jelas sesuai dengan bidang-bidang kerja dalam operasional hariannya. Namun dalam hal fragmentasi masih dinilai kurang, dimana sebagai akibatnya, berbagai diskusi dan negosiasi berjalan lambat dan berlarut-larut karena segala sesuatunya harus kembali ke top management.
1. Seluruh faktor tersebut diatas terbukti saling berkaitan dan saling mempengaruhi dalam pelaksanaan implementasi perjanjian kerjasama penyediaan air bersih antara PAM Jaya dan PT Palyja. Meski demikian, tidak semua sub-faktor memiliki keterkaitan. Ilustrasi jaring laba-laba yang menggambarkan hubungan antar subfaktor dalam teori Edwards III adalah sesuai dengan kondisi dalam implementasi kerjasama antara PAM Jaya dan PT Palyja.

D. 5.1 Saran

Berdasarkan hasil kesimpulan yang dikemukakan di atas, maka berikut ini adalah beberapa saran berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan kerjasama perusahaan penyediaan sistem penyediaan air minum, khususnya antara PAM Jaya dan PT Palyja:

2. Peran Badan Regulator sebagai jembatan komunikasi antar pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian kerjasama ini perlu ditingkatkan. Termasuk juga di dalamnya melibatkan peran aktif masyarakat sebagai pihak yang menerima layanan publik tersebut. Selain itu Badan Regulator sebaiknya memiliki kewenangan yang lebih mengikat dalam melakukan pengawasan implementasi kerjasama, baik untuk menerapkan sanksi atau pun *reward* jika ada.
3. Peningkatan sarana dan prasarana yang dilakukan oleh PT Palyja bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan sesuai dengan target-target teknis dan standar pelayanan yang ditetapkan dalam perjanjian kerjasama. Mengingat bahwa konsesi kerjasama ini akan berakhir pada tahun 2023, maka upaya-upaya alih teknologi beserta pemahamannya perlu dilakukan dengan cara yang terstruktur dan terencana.
4. Dalam aspek otoritas, PAM Jaya hendaknya mendapat dukungan lebih dari pemerintah daerah sehingga tidak dirugikan.



Daftar Pustaka

- ADB. (2013). *Loan: West Jakarta Water Supply Development Project Indonesia*. Jakarta: Asian Development Bank.
- Adiprojo. (2010, April). Model-model Implementasi Kebijakan. http://abdiprojo.blogspot.co.id/2010/04/model-model-implementasi-kebijakan_0.html.
- Arif, M., & Iyer, T. (1995). Privatization, Public Sector Reforms and Development Strategies of Developing Country. *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 17 No.2.
- Aslamiyah, S. (2014). Model Partnership Sebagai Upaya Strategis Peningkatan Pelayanan Air Bersih (Studi terhadap PPP di PDAM Kab.Gresik). *Jurnal Administrasi Publik Vol.2 No.1*, 89-94.
- Badan Regulator DKI Jakarta. (2012). *Evaluasi Kinerja Pelayanan Air Minum Tahun 2012*. Jakarta: BRPAM - DKI Jakarta.
- BAPPEDA DKI. (2013). *RPJMD Pemerintah Propinsi DKI Jakarta 2013-2017*. Jakarta: BAPPEDA DKI.
- BPS. (2015). *Perkiraan Resmi BPS Tahun 2015*. Jakarta: BPS.
- Bungin, B. (2005). *Metodologi Penelitian Kuantitatif Komunikasi, Ekonomi dan Kebijakan Publik serta Ilmu-ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Prenada Media.
- deLeon, P., & deLeon, L. (2001). *A Democratic Approach to Policy Implementation*. www.spea.indiana.edu/npmrc6/deleon.doc.
- Donahue, J., & Zaeckhauser, R. (2006). Kolaborasi Publik-Swasta. Dalam *Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Edward III, G., & Sharkansky, I. (1987). *The Policy Predicament*. San Francisci: WH.Freeman.

- Edwards, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Fuady, M. (1997). *Pembiayaan Perusahaan Masa Kini*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Graham, P. J. (2008). *Knowledge Transfer in Theory and Practice: A Guide to the Literature*. Canada: University of Saskatchewan.
- Herabudin. (2016). *Studi Kebijakan Pemerintahan; dari Filosofi ke Implementasi*. Bandung: Pustaka Setia.
- IMF. (2015). The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption. www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm.
- Indexmundi. (2014). *World Demographics Profile 2014*. www.indexmundi.com.
- Indonesia Water Dialogue. (2009). *White Book of Indonesia Water Management*. Jakarta: Indonesia Water Dialogue.
- Indradi, S. S. (2010). *Dasar-dasar dan Teori Administrasi Publik*. Malang: Agritek YPN.
- Islamy, I. M. (2001). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Iwanami, M., & Nickson, A. (2008). Assessing the Regulatory Model for Water Supply in Jakarta. *Public Administration and Development Journal* No.28, 291-300.
- Japan International Cooperation Agency (JICA). (1997). *The Study on the Revise of Jakarta Water Supply Development Project (Final Report Vol.2)*. Jakarta, Indonesia.
- Jones, C. O. (1991). *Pengantar Kebijakan Publik (diterjemahkan oleh Ricky Istamto)*. Jakarta: Rajawali.
- Kurniawan, L., & Najib, M. (2008). *Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik*. Malang: Trans Publishing.

- Lane, J.-E. (1995). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage.
- Lanti, A. (1996). *Case Study Infrastructure Privatisation in Indonesia: Water Supply DKI Jakarta*. Diambil kembali dari Research Triangle Institute: <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralisation/eaplib/Lanti.PDF>
- Mufiz, A. (2004). *Pengantar Administrasi Negara*. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.
- Nawawi. (200). *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Nugroho, R. (2009). *Public Policy (edisi revisi)*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- PALYJA. (t.thn.). Diambil kembali dari <http://palyja.co.id>
- PALYJA. (2015). *Laporan Tahunan PT PALYJA*. Jakarta: PT Palyja.
- Pinto, R. F. (1998). Innovations in the provision of public goods and services. *Public Administration and Development*, 387.
- Rukmana, N. (1993). *Manajemen Pembangunan Prasarana Perkotaan*. Jakarta: LPES.
- SMEC - Indii. (Edisi 18 Juli 2014). Jurnal Prakarsa Infrastruktur Indonesia. *PRAKARSA*, 20-21.
- Suitri, S. (2014). *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.
- Udoji, B. (1981). *Public Policy in Africa*. Adis Ababa: Africa Association for PA and Management.
- UN. (2015). *Sustainable Development Goals Post 2015*. www.un.org.
- UNESCAP. (t.thn.). What is Good Governance. www.unescap.oorg/resources/what-good-governance.
- Waworuntu, B. (1997). *Dasar-dasar Ketrampilan Abdi Negara Melayani Masyarakat*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Widodo, J. (2007). *Membangun Birokrasi Kinerja*. Malang: Bayu Media.

Winarno, B. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: Medpress.

Yau, H.-y. (2003). Corporatization as a strategy of water supply service reform in HongKong. *University of Hong Kong*. <http://hdl.handle.net/10722/27253>.

Yin, R. (2003). *Studi Kasus, Desain dan Metode*. Jakarta: PT Raja Grafindo.



LAMPIRAN A: Standar Kualitas Air Bersih dan Air Minum



No	Jenis Parameter	Saluran	Kadar maksimum yang diperbolehkan
1	Parameter yang berhubungan langsung dengan kesehatan		
2	a. Parameter Fisika		
	1) Tempratur	TCU	Tidak berbahaya
	2) Warna	TCU	15
	3) Total zat padat terlarut (TDS)	mg/l	500
	4) Kekerasan	RTU	5
	5) Rasa		Tidak beracun
	6) Bau	TC	salah satu + 3
	b. Parameter Kimia		
	1) Aluminium	mg/l	0.3
	2) Besi	mg/l	0.3
	3) Kalsium	mg/l	300
	4) Magnesium	mg/l	300
	5) Mangan	mg/l	0.1
	6) pH		6.5-8.5
	Parameter yang tidak langsung berhubungan dengan kesehatan		
3	a. Parameter Mikrobiologi		
	1) E. coli	jumlah per 100 ml sampel	0
	2) Total Bakteri Koliform	jumlah per 100 ml sampel	0
	b. Kimia an-organik		
	1) Arsen	mg/l	0.01
	2) Fluorida	mg/l	1.5
	3) Total Kromium	mg/l	0.03
	4) Kadmium	mg/l	0.003
	5) Nikel, Besi (NO ₂)	mg/l	3
	6) Nitrat, Besi (NO ₃)	mg/l	50
	7) Sulfida	mg/l	0.07
	8) Selenium	mg/l	0.01

I. PARAMETER WAJIB

PENYARAFAN KUALITAS AIR MINUM

Lampiran
Peraturan Menteri Kesehatan
Nomor 1492/Menkes/Per/IV/2010
Tanggal : 19 April 2010

MINISTER KESEHATAN
REPUBLIK INDONESIA





MENTERI KESEHATAN
REPUBLIK INDONESIA

No	Jenis Parameter	Satuan	Kadar maksimum yang diperbolehkan
7)	Seng	mg/l	3
8)	Sulfat	mg/l	250
9)	Tembaga	mg/l	2
10)	Arsenik	mg/l	1,5

II. PARAMETER TAMBAHAN

No	Jenis Parameter	Satuan	Kadar maksimum yang diperbolehkan
I.	KIMIAWI		
a.	Bahan Anorganik		
	Air Raksa	mg/l	0,001
	Antimon	mg/l	0,02
	Barium	mg/l	0,7
	Boron	mg/l	0,5
	Kadmium	mg/l	0,07
	Nikel	mg/l	0,07
	Sodium	mg/l	200
	Timbal	mg/l	0,01
	Uranium	mg/l	0,015
b.	Bahan Organik		
	Zat Organik (KMnO ₄)	mg/l	10
	Deterjen	mg/l	0,03
	Chlorinated alkanes		
	Carbon tetrachloride	mg/l	0,004
	Dichloromethane	mg/l	0,02
	1,2-Dichloroethane	mg/l	0,05
	Chlorinated ethenes		
	1,2-Dichloroethene	mg/l	0,05
	Trichloroethene	mg/l	0,02
	Tetrachloroethene	mg/l	0,04
	Aromatic hydrocarbons		
	Benzene	mg/l	0,01
	Toluene	mg/l	0,7
	Xylene	mg/l	0,5
	Ethylbenzene	mg/l	0,3
	Styrene	mg/l	0,02
	Chlorinated benzenes		
	1,2-Dichlorobenzene (1,2-DCB)	mg/l	1
	1,4-Dichlorobenzene (1,4-DCB)	mg/l	0,3
	Lain-lain		
	Di(2-ethylhexyl)phthalate	mg/l	0,005
	Acrilamide	mg/l	0,0005
	Epichlorohydrin	mg/l	0,0001
	Hexachlorobutadiene	mg/l	0,0005



MENTERI KESEHATAN
REPUBLIK INDONESIA

No	Jenis Parameter	Satuan	Kadar maksimum yang diperbolehkan
	Ethylenediaminetetraacetic acid (EDTA)	mg/l	0,5
	nitrosylacetic acid (NTA)	mg/l	0,2
c.	Peestisida		
	Alachlor	mg/l	0,03
	Aldicarb	mg/l	0,01
	Aldrin dan dieldrin	mg/l	0,00003
	Arazine	mg/l	0,002
	Carbofuran	mg/l	0,007
	Chlordane	mg/l	0,0002
	Chlorotoluron	mg/l	0,03
	DDT	mg/l	0,001
	1,2-Dichloro-3-chloropropene (DCCP)	mg/l	0,001
	2,4-Dichlorophenoxyacetic acid (2,4-D)	mg/l	0,03
	1,2-Dichloropropane	mg/l	0,01
	Isoproturon	mg/l	0,009
	Lindane	mg/l	0,002
	MCPA	mg/l	0,002
	Methoxychlor	mg/l	0,02
	Nitrochlor	mg/l	0,03
	Mosman	mg/l	0,006
	Perdimethalin	mg/l	0,02
	Pentachlorophenol (PCP)	mg/l	0,009
	Permethrin	mg/l	0,3
	Simazine	mg/l	0,002
	Triuralin	mg/l	0,02
	Chlorophenoxy herbicides selain 2,4-D dan MCPA		
	2,4-DB	mg/l	0,000
	Oxchlortung	mg/l	0,10
	Fenoprop	mg/l	0,009
	Mecoprop	mg/l	0,001
	2,4,5-Trichlorophenoxyacetic acid	mg/l	0,009
d.	Desinfektan dan Hasil Sampingannya		
	Desinfektan		
	Chlorine	mg/l	5
	Hasil sampingan		
	Uromate	mg/l	0,01
	Chlorate	mg/l	0,7
	Chlorite	mg/l	0,7
	Chlorophenols		
	2,4,6-Trichlorophenol (2,4,6-TCF)	mg/l	0,2
	Bromofom	mg/l	0,1
	Dibromochloromethane (DBCM)	mg/l	0,1
	Bromochloromethane (BDCM)	mg/l	0,06
	Chloroform	mg/l	0,3



No	Jenis Parameter	Satuan	Kadar maksimum yang diperbolehkan
	Chlorinated acetic acids		
	Dichloroacetic acid	mg/l	0,05
	Trichloroacetic acid	mg/l	0,02
	Chloral hydrate		
	Halogenated acetoneitriles		
	Dichloroacetoneitrile	mg/l	0,02
	Dibromoacetoneitrile	mg/l	0,07
	Cyanogen chloride (sebagai CH)	mg/l	0,07
2.	RADIOAKTIFITAS		
	Gross alpha activity	Bq/l	0,1
	Gross beta activity	Bq/l	1

KEMENTERIAN KESEHATAN,

dan

dr. Endang Rahayu Sedyaningsih, MPH, Dr. PH

LAMPIRAN B: Transkrip Wawancara dengan Ibu Ahda, Divisi Bina Program PAM Jaya, tanggal 18 Oktober 2016

Swasti (S): *Jadi untuk penelitian ini, bahasannya difokuskan pada implementasi kebijakan dimana kebijakan yang dimaksud adalah kerjasama antara PAM Jaya dengan Palyja, ya bu. Jadi untuk pertanyaan pertama bagaimana proses penyampaian pesan antar pihak-pihak yang terlibat dalam kerjasama ini?*

Ahda (A): *Jadi kan PAM Jaya bekerja sama dengan dua mitra, ada Palyja dan ada AETRA, sedangkan PAM Jaya adalah BUMDnya. Untuk daerah pelayanan dibagi jadi dua, batasannya kali Ciliwung. Sebelah Barat itu Palyja, dan sebelah Timur daerah layanannya AETRA. Kita itu ada perjanjian kerjasamanya, selama 25 tahun. Itu dari tahun 1998 nanti selesai di tahun 2022. Nah, semua hal yang berkaitan dengan pelaksanaan kerjasama itu dituangkan dalam perjanjian kerjasama. Perjanjian ini kan diamandemen tahun 2001 disebut RCA, atau Restated Cooperation Agreement. Nah perjanjian ini dibahas ulang setiap 5 tahun, kita sebutnya *re-balancing*.*

S: *Jadi setiap 5 tahun ada amandemen perjanjian?*

A: *Iya. Cuma untuk PALYJA, kan kita memang agak bermasalah dengan PALYJA. Kalau dengan AETRA kita sudah ada rebalancing. Kalau PALYJA kita berakhir tahun 2012, berarti seharusnya amandemen ke-3 dari tahun 2007 selesai di tahun 2012. Nah sekarang kita masih pakai yang ini.*

S: *Sekarang kan sudah masuk periode 5 tahun ke-4, seharusnya sudah ada amandemen baru ya?*

A: Iya, Cuma sampai sekarang itu (amandemen) belum deal. Jadi target-target masih pakai yang lama. Dia (Palyja) kan ada FinPro, Finansial Projection ini sampai tahun 2022. Setiap kali amandemen, kalau ada yang berubah akan mempengaruhi FinPro. Nah, karena sekarang belum deal, jadi belum ada penyesuaian. Seharusnya ada penyesuaian untuk periode 2012-2017.

S: *Sekarang kan periode 5 tahunan yang ke-4 sudah mau selesai, solusinya bagaimana?*

A: Kalau dengan AETRA, kita sudah berhasil dan sudah ada master agreement baru untuk 2012. Cuma dengan Palyja belum sepakat sampai tahun ini dan masih dicoba lagi.

S: *Kendalanya apa ya?*

A: Masih belum sepakat, seperti IRR gitu. Kalau kita ada penilaian dari BPKP tidak balance perjanjian ini, karena kerugian itu ada di kita (PAM Jaya). Jadi ada shortfall ya, salah satunya karena IRR terlalu tinggi. Makanya yang dalam rebalancing, yang mau dituruni ya IRR itu, disesuaikan dengan kondisi suku bunga yang sekarang. Dulu, waktu awal perjanjian kan sedang dalam keadaan krisis, makanya IRR nya besar. Tapi mungkin karena Palyja kan perusahaan swasta jadi ada kepentingan bisnis ya. Jadi ya disitulah yang belum ada titik temunya.

S: *Mekanismenya yang ideal seperti apa?*

A: Mekanisme kerjasama ini kan berupa imbalan. Jadi berapa volume terjual misal 10000 meter kubik dikalikan imbalan, dan imbalan ini adalah satu angka. Yang bikin shortfall adalah seumpama imbalan 7000 rupiah, sedangkan tariff ada macam-macam

dari 1050 sampai 14500. Nah untuk tariff yang 1050, kita tetap harus bayar ke mereka 7000. Nah itu yang membuat shortfall.

S: Di amandemen perjanjian sebelumnya hal ini tidak diperbaiki?

A: Dibahas, tetapi kondisinya kan sudah tidak sama sekaraang. seumpama suku bunga bank turun, harusnya imbalan juga ikut turun. Sementara Palyja tidak mau duduk bareng untuk bahas hal ini. Sementara ini, kita (PAM Jaya) *freeze* nilai imbalan ini. Harusnya sesuai dengan FinPro awal, ada kenaikan setiap semester. Jadi kita masih pakai yang tahun 2010. Sebetulnya Palyja juga tidak setuju. Tapi kita tetap bayar dengan angka yang 2010, karena menurut BPKP nilai ini sudah terlalu besar. Ini yang menyebabkan shortfall.

S: Terkait dengan bahasan komunikasi, bagaimana penyelesaian masalah ini? Kan ada BR (Badan Regulator), gimana peran mereka?

A: Mekanismenya kan Palyja bekerja harus memenuhi target setiap tahunnya. Setiap tahun kita lihat pencapaian targetnya. Kalau target tidak tercapai akan ada dendanya. Biasanya dibahas berdua antara PAM dan Palyja, kalau ada yang tidak disepakati baru dari situ kita mediasi ke BR.

S: Jadi BR tidak selalu terlibat dalam keseluruhan proses?

A: Kalau untuk permasalahan, biasanya kita yang ngajuin. Tapi untuk amandemen, BR dilibatkan tetapi tidak ada kekuasaan untuk memutuskan. Jadi BR hanya menyarankan saja.

S: Kekuatan saran BR bagaimana?

A: Jadi kalau mediasi pun, kan kita mengundang PALYJA, seandainya Palyja tidak bersedia, mediasi bisa gagal. Jadi berarti ya BR tidak ada kekuatan yaa. Jadi pernah ada kasus dimana Palyja menolak, misalnya re-balancing kontrak saja mereka tidak mau. Mungkin karena Palyja kan mindsetnya bisnis banget. Jadi dengan keadaan sekarang mereka sudah nyaman dan tidak ingin ada perubahan. Waktu itu mediasi sangsi denda dan Palyja pernah menolak mediasi. Seharusnya langkah selanjutnya dari PKS kan ke arbitrase internasional, tapi kita tidak sampai kesana.

S: Apa alasan Palyja menolak waktu itu?

A: Alasannya waktu itu karena kita freeze imbalan. Tapi kondisi bisa berubah, kita yang dibawah kan ikutin jalur ya. Tapi nanti antar top manajemen diskusi bersama dan bisa ada kesepakatan. Jadi yang kemarin mediasi gagal itu, kita ga utak-atik lagi, dan kita laporan saja ke atasan, lalu tiba-tiba ada kesepakatan tentang sangsi denda.

S: Adakah bimbingan atau pemberian arahan teknis dari PAM?

A: Kalau bantuan teknis sih tidak ada, karena kan Palyja sudah kuat ya di teknisnya. Paling kita yang putuskan saja proyek ini bisa jalan atau ngga.

S: Misal proyek untuk penambahan jaringan dimana tetap harus diputuskan oleh PAM ya? Walaupun investasinya sendiri dari Palyja?

A: Ya. Investasi Palyja sendiri kan sumbernya dari imbalan. Di dalam imbalan ada Capex dan Opex untuk operasionalnya Palyja. Usulan Capex biasanya diajukan bulan November setiap tahun untuk tahun berikutnya. Disitu kita bahas bareng proyek mana yang bisa jalan dan mana yang ngga. Jadi di tahun berikutnya proyeknya sudah langsung jalan. Paling kita bantu di pengurusan permit. Sedangkan operasional dan teknologi diserahkan sepenuhnya ke mereka (Palyja)

S: Nanti setelah selesai masa kontrak bagaimana?

A: Seharusnya semua diakuisis, termasuk SI. Tapi nanti dikembalikan lagi keputusannya ke Gubernur. Kalau berdasarkan perjanjiannya seharusnya semua aset kembali ke PAM. Karena aset semua masih atas nama PAM, jadi hanya di pinjamkan. Sedangkan aset baru sifatnya BOT.

S: Terkait SDM di Palyja ada pengaturan khusus kah?

A: Jadi karyawan ada dua, ada karyawan PAM yang seconded di sana, dan ada karyawan direct yang direkrut sendiri oleh Palyja.

S: Proses pemilihan karyawan seconded bagaimana? Ada rasio karyawan PAM dan Palyja yang disyaratkan?

A: PAM rekrut sendiri untuk ditaruh di Palyja. Ini juga masih menjadi perhatian karena dikhawatirkan pada saatnya akuisisi karyawan Palyja lebih banyak. Rasio yang disyaratkan ada di dalam RCA.

S: Dukungan yang diberikan ke Palyja seperti apa?

A: Biasanya untuk perijinan. Perijinan diajukan ke instansi, karena biasanya yang diminta instansi yang maju. Palyja dianggap swastanya walaupun mengerjakan pekerjaan PAM. Ada yang Palyja bisa kerjakan sendiri tapi biasanya untuk jalan nasional butuh PAM yang maju. Teknisnya biasanya data ada di Palyja dan PAM hanya mendampingi saja.

S: Terkait dengan kewenangan bagaimana penilaian Ibu terhadap organisasi Palyja.

A: Kalau dibandingkan dengan Aetra, dimana yang datang itu bisa langsung memutuskan atas nama perusahaan. Tetapi kalau di Palyja masih menampung dan

kembali ke perusahaan dulu sebelum ada keputusan yang diambil, prosesnya jadi lebih panjang dan lama.

S: Apakah ada SOP implementasi kebijakan?

A: Kalau SOP yang ada saat ini mengatur per jeins pekerjaan misalnya SOP penemuan NRW. Rata-rata bersifat pekerjaan teknis. Sedangkan terkait dengan pembagian tugas di PAM sudah ada SK Direksinya.



**LAMPIRAN C: Transkrip Wawancara dengan Bpk Yudi Irawan,
SH, MH, Manajer Hukum dan Tata Usaha, tanggal 16 Januari 2017**

Swasti (S): Bagaimana awal mula diputuskannya KPS di PAM Jaya?

Yudi (Y): pertumbuhan PAM waktu itu, sampai tahun 1990-an tidak dapat mengimbangi pertumbuhan ekonomi pada saat itu, dan ada penilaian World Bank tentang kegagalan internal PAM dalam meningkatkan efisiensi. Ibarat kapal, PAM sudah goyang lah, lalu dipanggil ahli untuk membenahi sementara awak kapal sendiri dinaikkan ke sekoci. Thames dari Inggris dan Suez Lyonnaise dari Perancis sudah berpengalaman di bidang pengelolaan air minum dimana-mana, selain di negaranya sendiri, mereka juga pengalaman di Amerika, Afrika.. dan yang masuk waktu itu ya mereka

S: Seperti apa komunikasi antara PAM dan Palyja?

Y: Dalam hal komunikasi formal antara PAM dan Palyja ada pertemuan rutin dan juga laporan rutin, mulai dari yang tahunan, semester, bulanan, harian. Selain itu ada juga laporan-laporan dan rapat khusus kalau ada kejadian istimewa. Nah, tapi menurut saya ada masalah dalam sistem komunikasi. Misalnya, kalau ada kejadian kebocoran. Kita biasanya dapat informasi kebocoran dari laporan pelanggan dan sebagainya. Seharusnya dalam keadaan ideal ada pengawasan real-time. Jadi sistem monitoringnya Palyja, juga harus bisa dimonitor secara langsung oleh PAM. Misal, kan Palyja punya pompa berapa titik tuh, dia (Palyja) bisa monitor langsung. Kalau PAM juga punya akses untuk monitor langsung real time, maka seandainya ada pompa yang performanya kurang dan Palyja lalai, PAM bisa mengingatkan supaya bisa langsung

ditangani. Dalam kondisi sekarang ini, PAM baru tahu tentang masalah teknis dari laporan Palyja. Jadi ya sudah selesai dan agak terlambat yaa.

Di PAM itu kan ada empat unit, ada unit air baku, unit pengolahan, unit distribusi dan unit pelanggan, sekarang ini Palyja dan Aetra pegang semua empat unit. Kemarin ini sempat ada wacana PAM ambil alih unit air baku dan unit pelanggan, tapi kita masih belum ada kesepakatan. Masalahnya penerimaan dari pelanggan sekarang ini kan dikelola sama mitra. Uangnya disetor ke KSU, tapi tidak langsung disetorkan lagi ke escrow, biasanya ada dua hari jedanya. Bunga bank dari yang dua hari itu masuknya ke mitra. Sama juga dengan air baku. Tagihan air baku sudah keluar dari awal bulan dan bisa dibayarkan mulai tanggal 10 dan jatuh tempo tanggal 25. Nah biasanya mitra baru bayar di tanggal jatuh tempo, ada jeda waktu yang cukup lama dimana uang mengendap di rekening mitra.

Dalam hal komunikasi antara *employee* menurut saya tidak ada masalah, tapi lebih ke arah goodwill dari para owners.

S: Apakah PAM Jaya ikut andil dalam pengaturan SOP di Palyja?

Dari awal pemilihan mitra swasta dilakukan karena mereka sudah memiliki pengalaman di pengelolaan air minum, khususnya SOP semua diserahkan ke Palyja. Tapi perlu ditanyakan ke Bigram apa mereka dapat copy-nya untuk fungsi pengawasan.

S: Bagaimana pengaturan SDM yang dikaryakan di Palyja?

Dalam hal SDM, tenaga kerja di Palyja yang sekitar 1000an orang itu sudah cukup. Memang dalam perjanjian kerja sama disepakati rasio 80:20 dimana yang 80% dari PAM Jaya. Walaupun kenyataannya sekarang sekitar 50:50. Dijanjikan juga pada awal

pelaksanaan kerjasama adanya transfer knowledge, walaupun diakui hingga sekarang teknis pelaksanaan transfer knowledge memang masih ngga jelas.



LAMPIRAN D: Panduan Wawancara dengan PT Palyja

PANDUAN WAWANCARA

Nama: Fauziah P. Hapsari

Posisi: DPP Performance Section Head

Penelitian ini mengangkat tema implementasi kebijakan kerjasama perusahaan pengembangan system penyediaan air minum dengan mendasarkan pada teori implementasi oleh George C Edwards III. Edward berpendapat bahwa keberhasilan implementasi bergantung pada 4 faktor, yaitu: Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi.



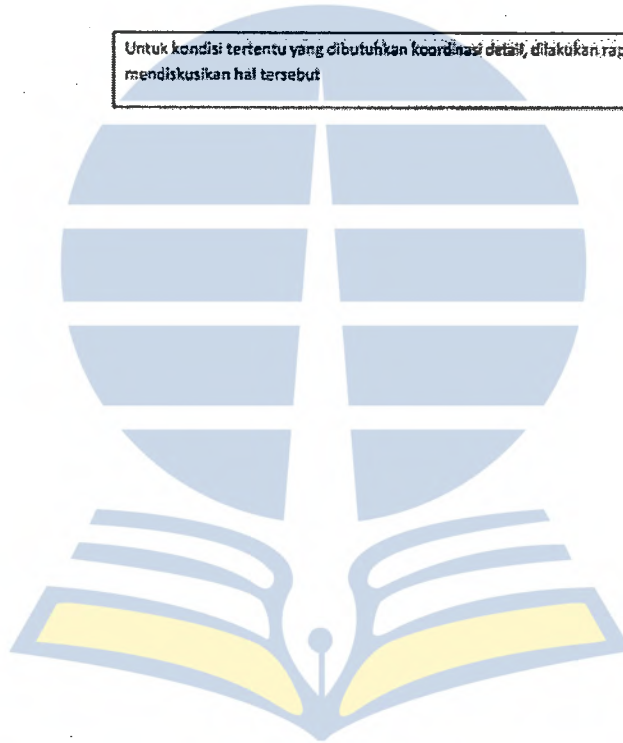
1. Komunikasi

- a. Bagaimana proses penyampaian pesan dilakukan antar pihak yang terlibat dalam perjanjian kerjasama perusahaan pengembangan system penyediaan air minum? (yaitu: PAM Jaya, PT Palya, dan BR)

Prosedur yang berlaku adalah melalui surat menyurat, laporan bulanan, dan e-mail, jika diperlukan dilakukan rapat

- b. Apa saja upaya yang dilakukan untuk memastikan kejelasan pemahaman atas pesan yang disampaikan?

Untuk kondisi tertentu yang dibutuhkan koordinasi detail, dilakukan rapat untuk mendiskusikan hal tersebut



2. Sumber Daya

- a. Apa saja upaya yang dilakukan untuk memastikan bahwa **sarana dan prasarana** yang tersedia memadai untuk memenuhi tujuan dilakukannya perjanjian kerjasama?

Berbagi teknologi, contoh: PALYIA memberikan akses pemantauan produksi yang terhubung langsung, sehingga PAM bisa melihat juga kondisi produksi (supply).

- b. Apa saja upaya yang dilakukan untuk memastikan bahwa **sumber daya manusia dan tenaga ahli** yang tersedia memadai untuk memenuhi tujuan dilakukannya perjanjian kerjasama?

Diadakan training berkesinambungan

3. Disposisi

- a. Apa saja kendala yang dihadapi oleh perusahaan/lembaga dalam melaksanakan tanggungjawabnya?

- Pelanggan yang menolak jika ada optimasi yang perlu dilakukan di daerah rumah termasuk rumahnya
- Ijin pelaksanaan proyek, masih ada jalan-jalan yang susah diberikan ijin untuk dibongkar
- Utilitas dalam tanah (PLN, PGN, fiber optic)

- b. Bagaimana upaya perusahaan/lembaga dalam menghadapi kendala tersebut?

- Memberikan pengertian ke pelanggan langsung, sosialisasi ke pelanggan dengan bantuan KPAM
- Komunikasi dengan perusahaan pemilik utilitas

4. Struktur Birokrasi**a. Bagaimana koordinasi dilakukan dalam perjanjian kerjasama ini?**

- Rapat mingguan, bulanan
- Surat menyurat, email, telepon

b. Apakah, menurut Anda, koordinasi dengan cara tersebut di atas cukup efektif? Jika tidak, jelaskan.

- Cukup efektif



PANDUAN WAWANCARA

Nama: Daceu Zondary

Posisi: Program Planning Section Head

Penelitian ini mengangkat tema implementasi kebijakan kerjasama pengembangan sistem penyediaan air minum dengan berdasarkan pada teori implementasi oleh George C Edwards

III. Edward berpendapat bahwa keberhasilan implementasi bergantung pada 4 faktor, yaitu:

Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi.

1. Komunikasi

- a. Bagaimana proses penyampaian pesan dilakukan antar pihak yang terlibat dalam perjanjian kerjasama pengembangan sistem penyediaan air minum? (yaitu: PAM Jaya, PT Palyja, dan BR)

Biasanya melalui rapat atau surat atau telepon

- b. Apa saja upaya yang dilakukan untuk memastikan kejelasan pemahaman atas pesan yang disampaikan?

Komunikasi yang intens dengan pihak terkait

2. Sumber Daya

- a. Apa saja upaya yang dilakukan untuk memastikan bahwa sarana dan prasarana yang tersedia memadai untuk memenuhi tujuan dilakukannya perjanjian kerjasama?

Pengembangan dan perbaikan sarana dan prasarana bisa melalui CAPEX atau OPEX

- b. Apa saja upaya yang dilakukan untuk memastikan bahwa sumber daya manusia dan tenaga ahli yang tersedia memadai untuk memenuhi tujuan dilakukannya perjanjian kerjasama?

Pengembangan kompetensi dengan melakukan training

3. Disposisi

- a. Apa saja kendala yang

dihadapi oleh perusahaan/lembaga dalam melaksanakan tanggung jawabnya?

- Respon dari warga (izin)
- Utilitas dari unit lain (PLN, gas dll) dalam pemasangan pipa, lebih sering mengganggu jalur pipa

- b. Bagaimana upaya perusahaan/lembaga dalam menghadapi kendala tersebut?

- Sosialisasi dengan warga dengan bantuan corcom
- Mendapatkan data utilitas dari unit lain

4. Struktur Birokrasi

a. Bagaimana koordinasi dilakukan dalam perjanjian kerjasama ini?

Internal : Down to top and top to down direction via meeting koordinasi

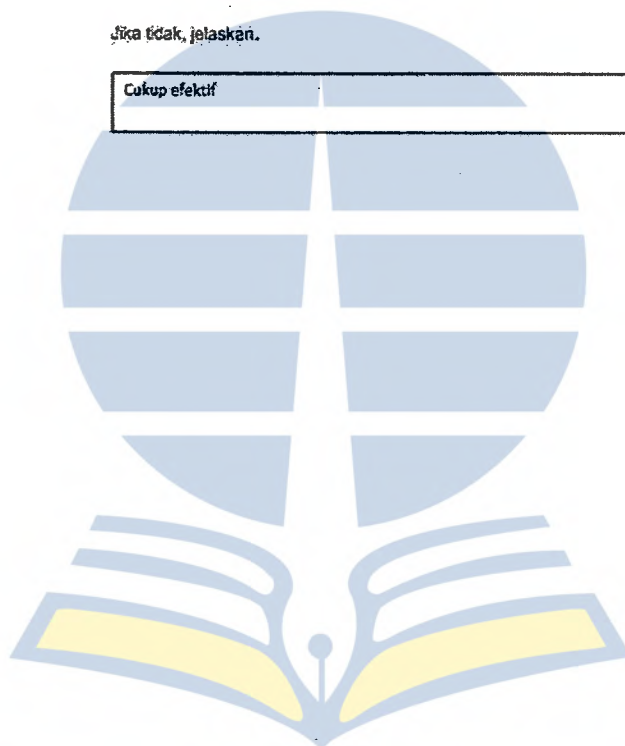
Eksternal :

- Mengirimkan request izin pekerjaan ke badan terkait (PTSP)
- Melakukan sosialisasi dengan warga sekitar

b. Apakah, menurut Anda, koordinasi dengan cara tersebut di atas cukup efektif?

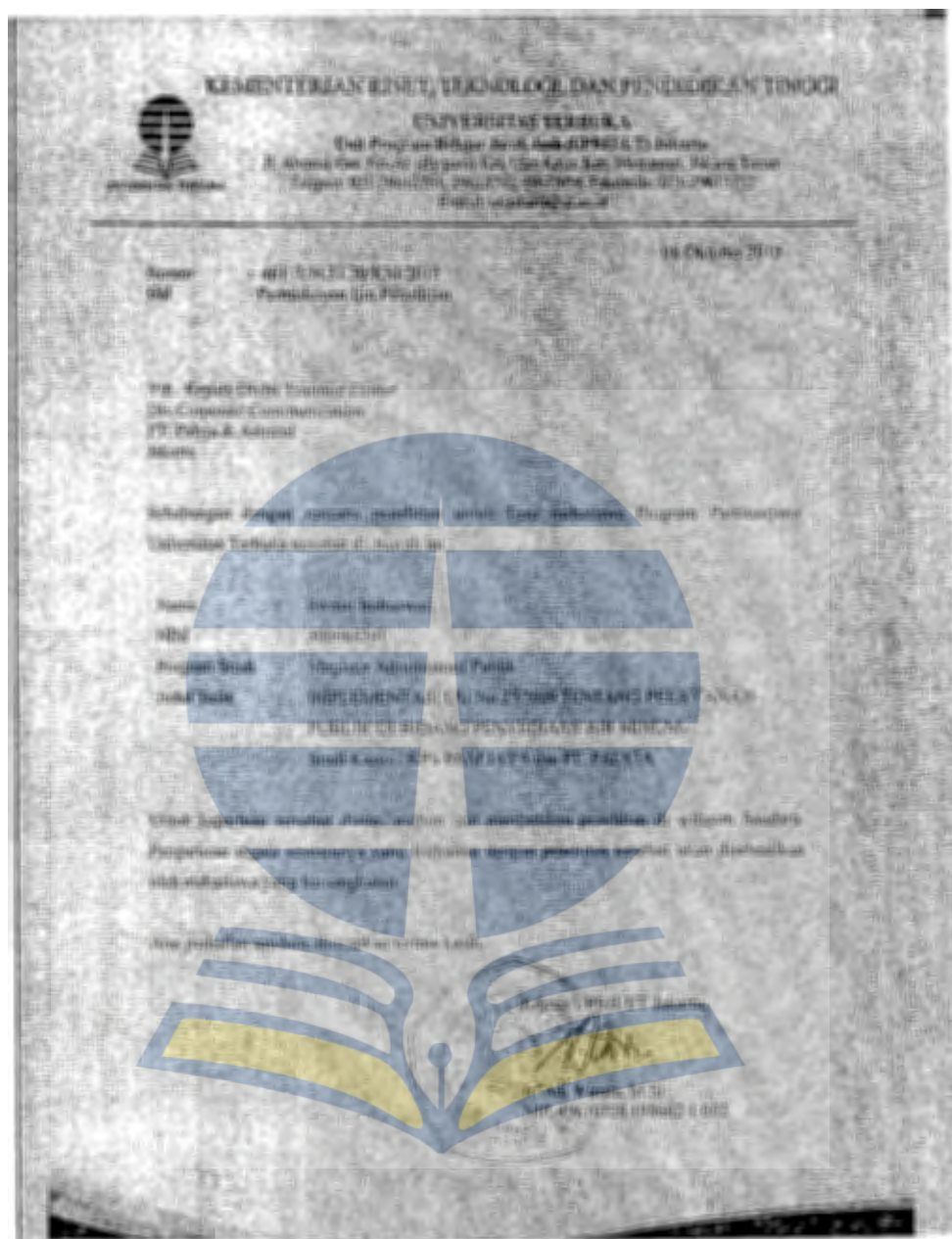
Jika tidak, jelaskan.

Cukup efektif



LAMPIRAN E: Korespondensi







PEMERINTAH PROVINSI DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM

Jalan Penjemihan II - Pejompongan Jakarta Pusat
 Telp. 5704250 (Hunting), Fax : (021) 5711796



Kode Pos : 10210

Nomor : 4233 /-1.851
 Sifat :
 Lampiran :
 Hal : Permohonan Data Dan Penelitian

10 Oktober 2016

Kepada
 Yth. Kepala Unit Program Belajar Jarak Jauh (UPBJJ)
 Universitas Terbuka (UT)
 Jalan Ahmad Yani No. 43 (By Pass) Kel. Utan Kayu
 Kecamatan Matraman
 Jakarta Timur

Sehubungan dengan surat Saudara 504/UN31.30/KM/2016 tanggal 22 September 2016 Hal Permohonan Permintaan Data dan Penelitian, dengan ini diberitahukan bahwa pada prinsipnya kami dapat menyetujui untuk melakukan sebagaimana hal tersebut di atas bagi mahasiswa Saudara.

NAMA	NO MAHASISWA	PROGRAM
SWASTI INDRASWARI	500088241	Magister Ilmu Adm. Bidang Minat Adm. Publik

Untuk pelaksanaan lebih lanjut agar mahasiswa Saudara dapat menghubungi Divisi Bina Program PAM JAYA, Jalan Penjemihan II Pejompongan Jakarta Pusat, dengan kewajiban menyerahkan copy hasil penelitiannya kepada PAM JAYA melalui Divisi Administrasi Umum.

Demikian agar maklum.


 DARYANTO, S.Kom
 NPP. 501016
 Tembusan
 Senior Manajer Bina Program



PEMERINTAH PROVINSI DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM

Jalan Penjernihan II - Pejompongan Jakarta Pusat
 Telp. 5704250 (Hunting), Fax : (021) 5711799



Kode Pos : 10210

Nomor : 94/-1.851
 Sifat : Biasa
 Lampiran :
 Hal : Permohonan Data Dan Penelitian

13 Januari 2017

Kepada

Yth. Kepala Unit Program Belajar Jarak Jauh (UPBJJ)
 Universitas Terbuka (UT)
 Jalan Ahmad Yani No. 43 (By Pass) Kel. Utan Kayu
 Kecamatan Matraman
 Jakarta Timur

Sehubungan dengan surat Saudara 005/UN31.30/KM/2017 tanggal 4 Januari 2017 Hal Permohonan Permintaan Data dan Penelitian, dengan ini diberitahukan bahwa pada prinsipnya kami dapat menyetujui untuk melakukan sebagaimana hal tersebut di atas bagi mahasiswa Saudara.

NAMA	NO MAHASISWA	PROGRAM
SWASTI INDRASWARI	500088241	Magister Ilmu Adm. Bidang Minat Adm. Publik

Untuk pelaksanaan lebih lanjut agar mahasiswa Saudara dapat menghubungi Divisi Administrasi Umum PAM JAYA Sub Divisi Hukum & Tata Usaha, Jalan Penjernihan II Pejompongan Jakarta Pusat, dengan kewajiban menyerahkan copy hasil penelitiannya kepada PAM JAYA melalui Divisi Administrasi Umum.

Demikian agar maklum.



Tembusan
 Senior Manajer Adm Umum



BADAN REGULATOR PELAYANAN AIR MINUM DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA

Jalan Pejompongan No. 57 Jakarta Pusat 10210
Telp. 5709732 - 5704264 Fax 5709723
www.brpamdkl.org

Jakarta, 11 Oktober 2016

No : 83/BR/X/2016
Lampiran :
Perihal : Tanggapan atas Permohonan Permintaan Data & Penelitian

Kepada Yth.
Bapak Kepala Unit Program Belajar Jarak Jauh (UPBJJ-UT)
Universitas Terbuka
Jl. Ahmad Yani No. 43 - Kel. Utan Kayu
Kecamatan Matraman
Jakarta Timur

U.p. : Bapak Drs. Irian Soelaeman, M.Ed.

Dengan hormat,

Merujuk pada surat Bapak No. 503/UN31.30/KM/2016 tertanggal 22 September 2016 perihal Permohonan Permintaan Data dan Penelitian untuk mahasiswa pascasarjana Sdr. Swasti Indraswari, berdasarkan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 254 Tahun 2015, fungsi, tugas dan wewenang Badan Regulator PAM DKI Jakarta tidak terkait dengan proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan privatisasi Sistem Penyediaan Air Minum di Jakarta.

Untuk selanjutnya, kami sarankan untuk menghubungi langsung pihak PAM Jaya

Demikian disampaikan, atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

Hormat kami,

Badan Regulator
Pelayanan Air Minum DKI Jakarta


Donna Ria Salsan
Ketua