

BAB 2

STUDI LITERATUR

2.1 U M U M

Penelitian ini dilaksanakan untuk melakukan kajian terhadap faktor yang mempengaruhi dukungan pemerintah dalam pembiayaan penyediaan sarana infrastruktur dalam konteks Kerjasama Pemerintah dan Swasta atau Public Private Partnerships di Indonesia. Studi kasus yang diambil adalah Pelayanan Air bersih di Kota Jakarta.

Dalam bab ini akan dibahas tinjauan pustaka yang berkaitan dengan faktor-faktor risiko yang mempengaruhi dukungan pemerintah dalam penyediaan Pelayan Air Bersih khususnya PDAM. Guna mendukung penelitian, digunakan beberapa literatur yang relevan dengan sistematika pembahasan yang terbagi dalam sub bab berikut:

- 2.1 Umum
- 2.2 Pengertian Kerjasama Pemerintah dan Privatisasi
- 2.3 Penyediaan Pelayanan Air Bersih dengan Pola PPP
- 2.4 Faktor Pembiayaan
- 2.5 Faktor Risiko
- 2.6 Dukungan Pemerintah terhadap Pemenuhan Infrastruktur Air
- 2.7 Pengaruh Risiko terhadap Dukungan Pemerintah
- 2.8 Dukungan Pemerintah
- 2.9 Pengertian dan Perbedaan Type Kontrak
- 2.10 Kesimpulan

2.2 PENGERTIAN KERJA SAMA PEMERINTAH DAN PRIVATISASI

Sampai saat ini sebenarnya tidak ada kesepakatan penuh tentang definisi yang akurat dari “Privatisasi”. Namun demikian secara tentatif privatisasi dapat diartikan sebagai “ Sebuah upaya umum untuk memberlakukan mekanisme disinsentif untuk mencapai efisiensi dari institusi publik dengan mengaplikasikan

mekanismenya insentif dari pasar sektor swasta . “ (Balley 1987) Privatisasi ini sering kali diasosiasikan dengan pendekatan kemitraan publik – swasta atau *publik private parthnerships* (PPP) ataupun KPS (Kerjasama Pemerintah Swasta) (Rondinelli 2002)

Privatisasi dapat dipahami dalam konteks yang luas, dalam pemahaman privatisasi yang “ lunak, Keras “ (Sanjoyo dan Dwijowidjoto, 2006) .

Privatisasi paling “Lunak“ Terjadi dalam bentuk pemerintah melakukan *kontraktik out* kepada pihak luar, Misalnya untuk pengadaan jasa *rekrutmen* pegawai hingga jasa *Cleaning service*. Privatisasi selanjutnya adalah Privatisasi yang berpola “Kemitraan“ Yang lajim disebut sebagai *Private sector Participation*. Bentuk Privatisasinya berupa 3 jenis yaitu ;

- Pemberian konsesi secara terbatas baik waktu dan atau lingkup kerja. disini pihak swasta hanya mengoperasikan Infrastruktur yang dimiliki oleh BUMN/BUMD, atau pemerintahan untuk lingkup tertentu dan waktu tertentu.
- KSO Atau Kerja Sama Operasi, dimana Pihak BUMN atau BUMD melakukan kerjasama manajemen untuk mengelola unit bisnis tertentu yang dikelolanya, Pola ini ini banyak dipergunakan oleh Telkom sejak tahun 1980an.
- BOT atau *Built Operate and Tranfer*, dimana pihak swasta membangun sebuah infrastruktur dari awal untuk kemudian dikelola, dan pada kurun waktu tertentu diserahkan kepada pemerintah atau BUMN/BUMD. Pola ini misalnya untuk jalan Toll atau Pola ini dipergunakan misalnya untuk PAM DKI Jakarta kepada dua Mitra swastanya, Palyja dan TPJ (Sanjoyo dan Dwijowijoto 2006) .
- ODT atau Operate Developed and Transfer. Disini BUMN atau BUMD memberikan konsesi kepada swasta untuk mengelola bisnisnya (atau sebagian Bisnisnya) mengembangkannya dan pada kurun waktu yang disepakati mengembalikan kepada BUMN atau BUMD.

2.3 PENYEDIAAN PELAYANAN AIR BERSIH DENGAN POLA PPP

Menurut William J. Parente dari USAID Environmental Services Program, definisi PPP adalah *"an agreement or contract, between a public entity and a private party, under which : (a) private party undertakes government function for specified period of time, (b) the private party receives compensation for performing the function, directly or indirectly, (c) the private party is liable for the risks arising from performing the function and, (d) the public facilities, land or other resources may be transferred or made available to the private party."*

Yang maksudnya adalah satu persetujuan atau kontrak, antara Pemerintah ataupun BUMN dengan suatu Pihak swasta, seperti yang di bawah ini :

- (a) Pihak swasta yang melakukan fungsi pemerintah untuk periode dari waktu tertentu,
- (b) Pihak swasta yang menerima ganti-rugi untuk melaksanakan fungsi, secara langsung atau secara tidak langsung,
- (c) Pihak swasta yang dapat dikenakan karena resiko-resiko timbul akibat dari melaksanakan fungsi
- (d) Fasilitas umum, lahan atau sumber daya lain bisa ditransfer atau yang disediakan kepada Pihak swasta.

Di Indonesia, jenis proyek infrastruktur yang akan dan dapat dikerjasamakan dengan investor swasta meliputi :

- (a) transportasi (pelabuhan laut, sungai atau danau, pelabuhan udara, jaringan rel dan stasiun kereta api)
- (b) jalan (jalan tol dan jembatan tol)
- (c) pengairan (saluran pembawa air baku)
- (d) air minum (bangunan pengambilan air baku, jaringan transmisi, jaringan distribusi, instalasi pengolahan air minum)
- (e) air limbah (instalasi pengolah air limbah, jaringan pengumpul dan jaringan utama) serta sarana persampahan (pengangkut dan tempat pembuangan)
- (f) telekomunikasi (jaringan telekomunikasi)
- (g) ketenagalistrikan (pembangkit, transmisi, dan distribusi tenaga listrik)
- (h) minyak dan gas bumi (pengolahan, penyimpanan, pengangkutan, transmisi atau distribusi migas)

Sumber: Indonesia PPP

Selanjutnya, kalau melihat proses kerja PPP sebagaimana terlihat pada tabel 1 maka proses tersebut terkesan mirip dengan proses pengadaan dalam Kepres Nomor 80 Tahun 2003. Memang, pasal 51 Kepres Nomor 80 Tahun 2003 menyebutkan bahwa khusus pengadaan dengan pola kerjasama antara pemerintah dan swasta akan diatur dengan Kepres tersendiri. Aturan yang dimaksud adalah Perpres Nomor 67 Tahun 2005.

Dalam Perpres No 67 tahun 2005 tersebut dinyatakan bahwa pelaksanaan PPP dilakukan diantaranya berdasarkan prinsip : adil, terbuka, transparan, dan bersaing (competition). Dengan adanya pengadaan yang mengedepankan transparency and competition, manfaat yang dapat diraih adalah :

- Terjaminnya mendapatkan harga pasar yang terendah (lowest market prices);
- Meningkatkan perekonomian publik terhadap proyek PPP;
- Mendorong kesanggupan lembaga keuangan untuk menyediakan pembiayaan tanpa sovereign guarantees;
- Mengurangi risiko kegagalan proyek;
- Dapat membantu tertariknya bidders yang sangat berpengalaman dan berkualitas tinggi;
- Mencegah aparat pemerintah dari praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;

Dalam Perpres yang sama juga dijelaskan bahwa tujuan pelaksanaan PPP adalah untuk :

- Mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan melalui pengerahan dana swasta;
- Meningkatkan kuantitas, kualitas dan efisiensi pelayanan melalui persaingan sehat;
- Meningkatkan kualitas pengelolaan dan pemeliharaan dalam penyediaan infrastruktur serta
- Mendorong dipakainya prinsip pengguna membayar pelayanan yang diterima, atau dalam hal tertentu mempertimbangkan daya beli pengguna.

Bagaimana dengan pelaksanaan di negara-negara lain? Pada tabel dibawah ini dikemukakan alasan berbagai negara yang memilih konsep PPP. Dari

tabel dibawah ini, bisa terlihat bahwa alasan memilih konsep PPP itu bervariasi. Ada negara yang ingin meningkatkan lapangan kerja (India), ada yang ingin memperoleh teknologi baru atau berbagai alasan lainnya.

Tabel 2.1
Negara Yang Memilih KPS

No	Negara	Alasan Memilih KPS
1	United States	<i>To improve operational efficiencies</i>
2	United Kingdom	<i>To increase competition</i>
3	South Korea	<i>To access new and proven technologies</i>
4	India	<i>To create employment opportunities</i>
5	Thailand	<i>To provide services not currently provided</i>
6	Philippines	<i>To create transparent procurement</i>
7	South Africa	<i>Mobilize additional investment funds</i>

Source : Parente, 2006

Dalam jurnal yang berjudul “Pengakuan dan pemberian imbalan bagi penyediaan jasa Daerah Aliran Sungai (DAS)” oleh Fiona J.C. Chandler dan Suyanto, *World Agroforestry Centre (ICRAF Southeast Asia)*, mengemukakan bahwa Tahun 2003 dicanangkan sebagai Tahun Air Internasional oleh PBB (*United National International Year of Freshwater*), dengan demikian mencerminkan makin besarnya perhatian terhadap persediaan air bersih bagi penduduk dunia yang terus bertambah. Bila dibandingkan dengan minyak, saat ini air sudah dianggap sebagai sumberdaya yang akan menjadi sangat langka bagi masa depan planet bumi.

Senada dengan pernyataan tersebut, Perpres 67/2005 Ini adalah dasar dari kerangka PSP baru yang bertujuan untuk membangun dan jelas predictable lingkungan dengan investor swasta yang akan beroperasi. Perpres 67/2005 mendefinisikan dua bentuk PSP: kemitraan dan perjanjian lisensi. Perjanjian ini harus menentukan, antara lain, proyek ruang lingkup, periode kemitraan/lisensi, pelaksanaan/jaminan operasi, tarif dan mekanisme penyesuaian tarif, dan risiko kewajiban, standar kinerja, penyelesaian sengketa, dan metode pengawasan.

PPP proyek dapat diidentifikasi dan disiapkan baik oleh pemerintah atau swasta, tetapi sponsor harus dipilih melalui tender terbuka dan transparan.

Perpres 67/ 2005 menjelaskan secara rinci aturan-aturan dan prosedur untuk proses penawaran, dan untuk panggilan tarif yang akan ditetapkan pada pemulihan biaya penuh. Jika melebihi keterjangkauan konsumen untuk membayar, Pemerintah harus memberikan kompensasi untuk perbedaan dengan PSO subsidi. Perpres 67/2005 merekomendasikan bahwa risiko dialokasikan kepada pihak yang terbaik dan mampu mengelola kontrol mereka.

Sesuai Peraturan Menteri untuk memastikan bahwa risiko individu PPP proyek tepat dialokasikan antara sektor publik dan swasta, dan pemerintah secara keseluruhan eksposur yang dikelola dengan baik, Menteri Keuangan mengeluarkan Peraturan 38/2006. Dengan tujuan ganda yang baru ini risiko mitigasi dan manajemen kebijakan untuk mendukung pembangunan infrastruktur, sementara menjaga kesinambungan fiskal anggaran pemerintah. Regulasi 38/2006 menjelaskan jenis risiko Pemerintah dapat mempertimbangkan sharing (yang berhubungan dengan peristiwa politik, kinerja proyek, dan permintaan), prinsip-prinsip utama untuk memberikan dukungan seperti (legalitas, kualitas proyek dari segi kelayakan teknis dan keuangan, dalam kebijaksanaan fiskal istilah dan eksposur dari total anggaran tahunan, dan transparansi), dan prosedur persetujuan.

Regulasi 38/2006 telah dilengkapi dengan dua peraturan yang dikeluarkan oleh Menteri Koordinator Perekonomian. sedangkan Regulasi 3/2006 menjelaskan prosedur dan kriteria untuk memprioritaskan semua proyek PPP, Peraturan 4/2006 yang berfokus pada evaluasi orang-orang yang membutuhkan dukungan pemerintah. Sementara reiterating proyek berkualitas, kebijaksanaan fiskal, dan prinsip-prinsip transparansi, Peraturan 3/2006 dan 4/2006 memberikan peranan dari Komite Nasional untuk Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur (KKPPI) dan sekretariat menentukan secara rinci dokumentasi diperlukan dan kriteria yang akan terpenuhi.

seperti pra-studi kelayakan, analisis dampak lingkungan, sosial-ekonomi analisis biaya-manfaat, analisis risiko, dokumen penawaran (termasuk konsep konsesi agreement), dan proyek kompatibilitas dengan RPJM, sektor rencana strategis, dan rencana tata ruang daerah. Mengenai prinsip-prinsip transparansi, Peraturan 4/2006 menegaskan bahwa : permintaan dukungan Pemerintah harus diserahkan sebelum pilihan.

2.4 KEBIJAKAN DAN STRATEGI PENGEMBANGAN SPAM

1. Peningkatan Cakupan & Kualitas :

- Meningkatkan cakupan dan kualitas pelayanan secara konsisten dan bertahap
- Menurunkan tingkat kehilangan air melalui perbaikan dan rehabilitasi
- Memprioritaskan pembangunan untuk masyarakat berpenghasilan rendah Pendanaan
- Meningkatkan alokasi dana pembangunan SPAM melalui alternatif sumber dan pola pembiayaan
- Memperkuat kemampuan finansial PDAM

2. Pendanaan :

- Meningkatkan alokasi dana pembangunan SPAM melalui alternatif sumber dan pola pembiayaan
- Memperkuat kemampuan finansial PDAM

3. Kelembagaan, Peraturan dan Perundang-Undangan :

- Memperkuat fungsi regulator & operator dalam penyelenggaraan SPAM
- Menerapkan prinsip kepengusahaan pada lembaga penyelenggara
- Penyusunan peraturan perundangan

4. Air Baku

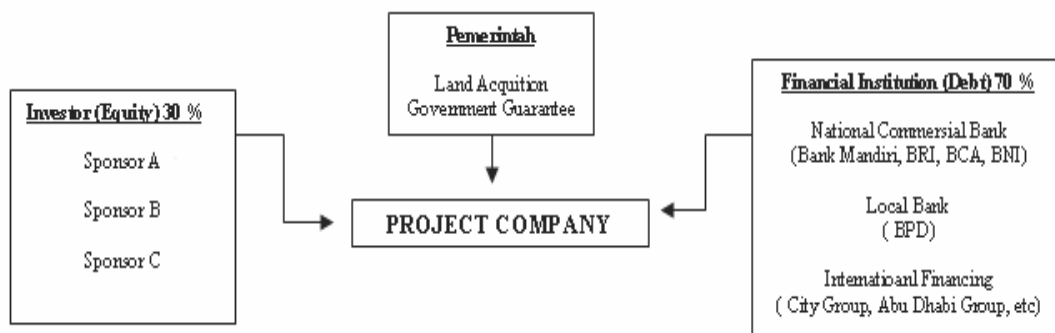
- Meningkatkan penyediaan air baku untuk kebutuhan air minum
- Meningkatkan pengelolaan Sumber Daya Air berbasis wilayah sungai
- Konservasi wilayah tangkapan air
- Perlindungan air baku dari pencemaran

5. Peran Serta Masyarakat

Meningkatkan peranserta masyarakat dan swasta dalam Penyelenggaraan SPAM

2.5 FAKTOR PEMBIAYAAN

Sektor peraturan PPP di sektor air diatur oleh Undang-Undang 7/2004 tentang **Sumber Daya Air**, yang berfungsi sebagai payung untuk pengelolaan dan pengembangan sumber daya air, termasuk air. Pada Maret 2005, pemerintah mengeluarkan PP 16/2005 tentang "**Pengembangan Sistem Air**", sebagai peraturan untuk pelaksanaan UU 7/ 2004.

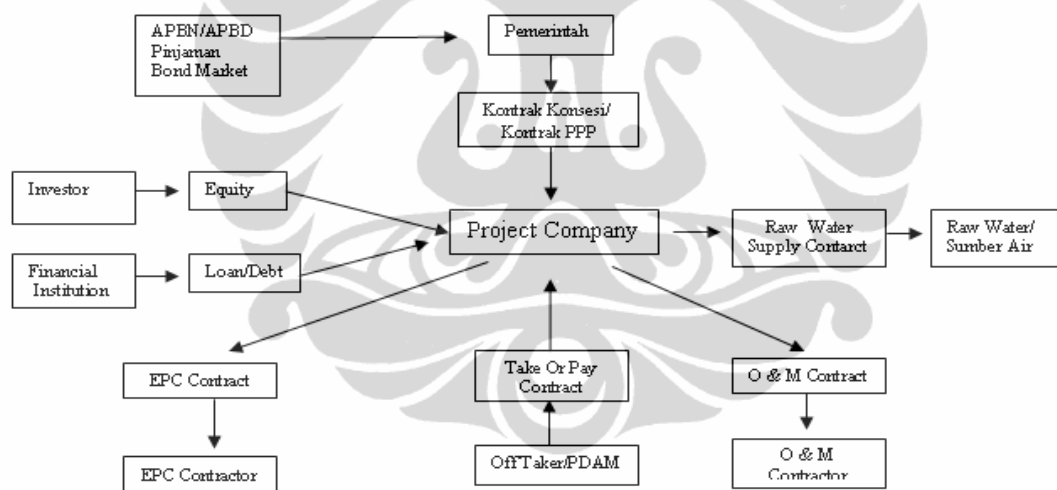


Sumber: Fiona J.C. Chandler dan Suyanto, World Agroforestry Centre (ICRAF Southeast Asia), 2003.

Gambar 2.1

Usulan Skema Pembiayaan Proyek Cimenteng WTP

Tahapan Proyek dengan Menggunakan Pola BOT Toll Road yang dirilis oleh KKPPi, BOT atau Build-Operate-Transfer adalah salah satu bentuk dari PPP sehingga bisa dikatakan bahwa BOT juga merupakan pola kerjasama PPP.



Sumber: Preliminary Financial Feasibility Analysis of Cimenteng

Gambar 2.2

Struktur Pembiayaan Proyek Cimenteng Water Treatment Plant

2.6 FAKTOR RISIKO

Meskipun dengan pola kerjasama PPP sumber dana investasi swasta sudah dapat digalang untuk membantu penyediaan prasarana infrastruktur namun pemerintah juga tidak tinggal diam. Pemerintah masih ikut berperan dalam proses tersebut dengan memberikan dukungan. Salah satu parameter atau faktor yang menentukan bentuk dan besarnya dukungan pemerintah kepada penyediaan

infrastruktur adalah risiko. Penegasan hal tersebut dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 67 tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur yang menyatakan bahwa Dukungan Pemerintah kepada Badan Usaha dilakukan dengan memperhatikan prinsip pengelolaan dan pengendalian risiko keuangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Sebagai tindak lanjut dari peraturan tersebut maka Menteri Keuangan sebagai pengelola keuangan negara, mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38/PMK.OI/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko Atas Penyediaan Infrastruktur yang menyatakan bahwa Jenis-jenis risiko yang perlu diatur alokasinya antara pemerintah dan badan usaha adalah risiko politik, risiko kinerja proyek, dan risiko permintaan.

Menurut Darrin Grimsey dan Mervyn K. Lewis dalam *Evaluating The Risks of Public Private Partnerships For Infrastructure Projects*: Banyaknya risiko yang terjadi dalam pola kerjasama ini ditimbulkan oleh banyaknya pihak yang terlibat. Setidaknya terdapat 9 (Sembilan) risiko di dalam proyek infrastruktur dengan pola kerjasama ini, yaitu:

- Risiko teknis
- Risiko konstruksi
- Risiko operasional
- Risiko revenue
- Risiko finansial
- Force Majeure
- Risiko politik
- Risiko lingkungan
- Project default.

Risiko finansial (keuangan) adalah segala macam risiko yang berkaitan dengan keuangan, biasanya diperbandingkan dengan risiko non keuangan, seperti risiko operasional. Jenis risiko finansial (keuangan) misalnya adalah risiko nilai tukar, risiko suku bunga dan risiko likuiditas.

(<http://www.id.wikipedia.org/> diakses pada tanggal 11 Januari 2010, pkl.14.30).

Menurut Ahmad Kreydieh dalam Master Tesisnya di *Massachusetts Institute of Technology* yang berjudul *Risk Management in BOT Project*

Financing, mengidentifikasi risiko berdasarkan tahapan pelaksanaan atau fase proyek.

Tabel 2.2
Identifikasi Risiko di Proyek BOT

TAHAPAN PROYEK	RISIKO
Development	2 Teknologi 3 Kredit 4 Tender (Bid Risk)
Konstruksi	5 Completion Delays 6 Cost Overruns 7 Force Majeure 8 Politik
Operation	4. Market/Pasar 5. Suplai Bahan Mentah 6. Performance 7. Operations/Maintenance 8. Liability 9. Equity Resale 10. Foreign Exchange

Sumber: Ahmed Kreydieh, "Risk Management in BOT Projects", 1996

2.7 DUKUNGAN PEMERINTAH

Peran serta pemerintah dengan memberikan dukungan kepada penyediaan dan penyelenggaraan fasilitas infrastruktur adalah dengan mengalokasikan sejumlah anggaran pemerintah. Penggunaan anggaran ini harus mengedepankan prinsip efisiensi dan efektifitas mengingat keterbatasan sumber anggaran pemerintah sedangkan alokasi atau peruntukannya yang hampir tak terbatas. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23 dinyatakan bahwa:

APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (ayat 3).

Rancangan Undang-Undang APBN diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan DPD (ayat 2).

Apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan oleh presiden, pemerintah menjalankan APBN tahun lalu (ayat 3).

Dari pernyataan dalam UUD '45 tersebut, jelas terlihat bahwa APBN sebagai alat pemerintah dalam membangun negara melalui proses yang tidak mudah sebelum dapat digunakan. Karena APBN adalah amanat dari rakyat untuk digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Mengacu kepada UUD'45 pasal 23 maka pemerintah telah menetapkan Undang-Undang No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47 tentang Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, terdapat asas-asas umum pengelolaan keuangan negara yang berisi: Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain :

- a. Akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- b. Profesionalitas;
- c. Proporsionalitas;
- d. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
- e. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan diikutinya asas-

asas umum tersebut di dalam Undang-undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan Undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran pemerintah atau anggaran negara diletakkan dalam suatu sarana yang disebut sebagai Perbendaharaan Negara. Dalam Undang-undang nomor 1 Tahun 2004, dijelaskan bahwa ruang lingkup dari Perbendaharaan Negara, meliputi:

- a. Pelaksanaan pendapatan dan belanja negara;
- b. Pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
- c. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara;
- d. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah
- e. Pengelolaan kas;
- f. Pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;
- g. Pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah;
- h. Penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah;
- i. Penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;
- j. Penyelesaian kerugian negara/daerah;
- k. Pengelolaan Badan Layanan Umum;
- l. Perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

Berdasarkan ruang lingkup yang ada pada undang-undang perihal perbendaharaan negara tersebut maka apabila dikaitkan dengan pelaksanaan dukungan pemerintah untuk membangun prasarana infrastruktur, mata anggarannya dimasukkan ke dalam belanja negara. Belanja negara yang dimaksud adalah belanja modal dan subsidi non-bbm. Dikatakan dukungan pemerintah sebagai bentuk belanja modal manakala pemerintah memberikan dukungan dalam bentuk pemberian dana pembangunan, bantuan terhadap biaya pembebasan tanah, maupun bantuan dalam bentuk pembangunan (*grant in kind*). Dukungan pemerintah yang langsung ditujukan bagi pembangunan prasarana

infrastruktur disebut juga sebagai salah satu bentuk investasi langsung dari pemerintah. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang nomor 1 tahun 2004 pasal 41 yang menyatakan bahwa “Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya”. Investasi yang dilaksanakan pemerintah dalam bentuk saham, surat utang, maupun investasi langsung. Pemberian subsidi oleh pemerintah sebagai bentuk dukungan untuk proses penyediaan dan penyelenggaraan infrastruktur ditujukan sebagai bentuk cost recovery pihak swasta agar tarif atau bea yang dikenakan kepada masyarakat sebagai pengguna dapat ditekan. Pemberian subsidi ini dilakukan untuk meningkatkan daya beli masyarakat dalam penggunaan prasarana infrastruktur.

Pembangunan fasilitas infrastruktur harus direncanakan secara seksama dan teliti. Sehingga sistem perencanaannya harus mengacu pada undang-undang dan peraturan yang mengatur masalah perencanaan pembangunan nasional. Adapun undang-undang yang mengatur masalah sistem perencanaan pembangunan nasional adalah Undang-undang Nomor 25 tahun 2004, yang menyatakan bahwa:

Perencanaan Pembangunan Nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Perencanaan Pembangunan Nasional menghasilkan:

- a. Rencana pembangunan jangka panjang;
- b. Rencana pembangunan jangka menengah; dan
- c. Rencana pembangunan tahunan.

Tabel 2.3
Besaran Investasi

DESKRIPSI	Kapasitas 5.000 lt/dt
WTP	343
PIPA TRANSMISI	867
TAPPING POINT	378
PIPA PEMBAWA ke Pejompongan	300
TOTAL BIAYA KONSTRUKSI	1.588
KONTIJENSI	84
SUB TOTAL KONTRUKSI +KONTIJENSI	1.671
FS, DED, SUPERVISI, COMISSIONING	51
SUB TOTAL CAPEX	1.722
PPN 10%	172
GRAND TOTAL	1.894

Sumber : Badan Regulator PAM DKI Jakarta 2008

Berdasarkan uraian di atas, terdapat beberapa rencana tindak lanjut, antara lain:

1. Pemerintah akan membantu penyusunan pra-FS dan fasilitasi proses transaksi apabila ada kesepakatan para pihak:
 - a. Konsep SPAM regional Jatiluhur
 - b. Besaran *offtake*
2. Upaya efisiensi pengelolaan SPAM:
 - Penurunan NRW
 - Efisiensi operasional (produksi dan pengurangan sambungan liar)
 - Pengendalian tarif air *full costs recovery* untuk Karawangan dan Bekasi
3. Normalisasi saluran tarum barat, pembangunan siphon Bekasi dan Cikarang
4. Pembentukan tim teknis SPAM Regional Jatiluhur dan Tim masing-masing Pemda.

2.8 PENGARUH DUKUNGAN PEMERINTAH TERHADAP RISIKO

Walaupun berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia, keterlibatan swasta dalam penyediaan air bersih publik melalui skema Public Private Partnership (PPP) masih rendah. Masalah utama yang dianggap sebagai penyebab kondisi ini sebagian besar berkaitan dengan risiko dan ketidakpastian masalah melekat dalam kerangka jangka panjang PPP kontrak. Hal ini dirasakan bahwa efektivitas dalam pengelolaan risiko adalah salah satu faktor kunci keberhasilan skema PPP, terutama dalam penyediaan air bersih. Sejak tujuan dari proyek pengelolaan risiko adalah untuk mengidentifikasi dan mengelola risiko yang signifikan, beberapa faktor risiko dan alternatif mitigasi dalam investasi PPP air di Indonesia yang akan diprioritaskan oleh pihak proyek telah dieksplorasi.

Pola kerjasama PPP tidaklah sama dengan privatisasi karena dalam kerjasama PPP peran pemerintah masih sangat diharapkan. Baik dalam bentuk pembuatan peraturan perundangan yang mendukung pelaksanaan maupun dalam bentuk pendanaan. Bentuk peran serta pemerintah dalam hal pemberian dana dijelaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 67 tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur dinyatakan bahwa Dukungan Pemerintah kepada Badan Usaha dilakukan dengan memperhatikan prinsip pengelolaan dan pengendalian risiko keuangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sebagai penegasan dan acuan lebih lanjut maka Menteri Keuangan mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38/PMK.OI/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko Atas Penyediaan Infrastruktur: Pemberian Dukungan Pemerintah diberikan kepada proyek kerjasama penyediaan infrastruktur sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan yang memenuhi kelayakan teknis dan finansial (kualitas proyek) serta memenuhi prinsip transparansi. Biaya dan risiko fiskal yang timbul dari diberikannya Dukungan Pemerintah tidak boleh melampaui batas kemampuan anggaran negara untuk menanggungnya.

2.9 DUKUNGAN PEMERINTAH PADA INFRASTRUKTUR AIR

Salah satu tujuan pemenuhan infrastuktur air adalah mengurangi setengah jumlah orang yang tidak memiliki akses ke air bersih dan sanitasi pada tahun 2005. Indonesia di sektor air memiliki prospek yang besar untuk melakukan investasi dalam penyediaan air terutama karena cakupan layanan air dan sanitasi sekarang masih sangat rendah. Banyak Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sekarang secara finansial karena ketidakpastian dalam kerangka hukum selama tahap desentralisasi (otonomi daerah).

Saat ini hanya 8 % dari sistem air di Indonesia dibawah publik – swasta dan sebagian besar masih dimiliki oleh pemerintah daerah. Dalam pemenuhan infrastruktur penyediaan air bersih dan sanitasi di Indonesia maupun dari segi pengelolaan maupun pembiayaan, pemerintah mempunyai beberapa Acuan Kerangka Hukum (*Legal Frame Work*) diantaranya :

1. Undang – undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
2. Peraturan Presiden Nomor 67 tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infarstruktur
3. Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum pada PDAM.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 tahun 2006 tentang Pedoman Kerja Sama Pemerintah dengan Pihak Ketiga

Peraturan perundang–undangan tersebut menjadi *Legal Frame Work* dan penyediaan infrastuktur air bersih di Indonesia. Berdasarkan *Legal Frame Work* maka penyediaan infrastruktur sudah berkembang lebih jauh dan tidak hanya dimiliki dan dioperasikan oleh PDAM sebagai Badan Usaha Milih Daerah, tetapi juga membuka kepada pihak swasta untuk berinvestasi di penyediaan infrastruktur air dengan batas–batas aturan perihal pembiayaan, operasional maupun penentuan tarif.

Pemberian dukungan Pemerintah dari sisi finansial/fiskal ditujukan untuk mengangkat kelayakan finansial proyek-proyek infrastruktur air bersih sehingga mempercepat penyediaan infrastruktur tersebut.

Dukungan Pemerintah dalam pembangunan airminum Perkotaan :

Peraturan Menteri Keuangan No. 120/2008 tentang Penyelesaian Piutang Negara Yang Bersumber Dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri, Rekening Dana Investasi, dan Rekening Pembangunan Daerah pada PDAM

Peraturan Presiden No 29 tahun 2009 tentang Pemberian Jaminan dan Subsidi Suku Bunga oleh Pemerintah Pusat

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 21 tahun 2009 tentang Pedoman Kelayakan Investasi Pengembangan SPAM oleh PDAM

Jaminan pemerintah untuk penyediaan air baku untuk air minum dengan menyediakan dana sebesar Rp 7,4 Triliun,-

Fasilitasi Penyusunan Proposal Pinjaman PDAM pada Perbankan Nasional.

2.10 PENGERTIAN DAN PERBEDAAN TYPE KONTRAK

▪ Berdasarkan Bentuk Imbalan

1. Kontrak Lumpsum. Adalah kontrak pengadaan barang/jasa untuk penyelesaian seluruh pekerjaan dalam batas waktu tertentu, dengan jumlah harga kontrak yang pasti dan tetap, serta semua risiko yang mungkin terjadi dalam pelaksanaan pekerjaan sepenuhnya ditanggung oleh penyedia barang/jasa atau kontraktor pelaksana.
2. Kontrak Unit Price/Harga Satuan. Adalah kontrak pengadaan barang / jasa atas penyelesaian seluruh pekerjaan dalam batas waktu tertentu berdasarkan harga satuan yg pasti & tetap untuk setiap satuan pekerjaan dengan spesifikasi teknis tertentu, yang volume pekerjaannya masih bersifat perkiraan sementara. Pembayaran kepada penyedia jasa/kontraktor pelaksanaan berdasarkan hasil pengukuran bersama terhadap volume pekerjaan yang benar-benar telah dilaksanakan.
3. Kontrak Gabungan/Lumpsum dan Unit Price. Adalah kontrak yang merupakan gabungan lumpsum & harga satuan dalam satu pekerjaan yang diperjanjikan

4. Kontrak Terima Jadi/Turn Key. Adalah kontrak pengadaan barang/jasa pemborongan atas EPC (*Engineering Proquirement & Consctruction*) penyelesaian seluruh pekerjaan dalam batas waktu tertentu dengan jumlah harga pasti & tetap sampai seluruh bangunan/konstruksi, peralatan & jaringan utama maupun penunjangnya dapat berfungsi dengan baik sesuai dengan kriteria kinerja yg telah ditetapkan.
5. Kontrak Persentase. Adalah kontrak pelaksanaan jasa konsultansi dibidang konstruksi atau pekerjaan pemborongan tertentu, dimana konsultan yang bersangkutan menerima imbalan jasa berdasarkan persentase dari nilai pekerjaan fisik konstruksi/pemborongan tersebut.
6. Kontrak *Cost & Fee*. Adalah kontrak pelaksanaan pengadaan barang / jasa pemborongan dimana kontraktor yang bersangkutan menerima imbalan jasa yg nilainya tetap disepakati oleh kedua belah pihak.
7. Kontrak *Design & Built*. Adalah kontrak pelaksanaan jasa pemborongan mulai dari proses perencanaan sampai dengan pelaksanaan konstruksi fisik yang dilaksanakan oleh Penyedia Jasa satu kontrak yang sama.

b. Berdasarkan Jangka Waktu Pelaksanaan

1. Kontrak Tahun Tunggal. Adalah kontrak pelaksanaan pekerjaan yang mengikat dana anggaran untuk masa 1 (satu) tahun anggaran
2. Kontrak Tahun Jamak. Adalah kontrak pelaksanaan pekerjaan yang mengikat dana anggaran untuk masa lebih dari 1 (satu) tahun anggaran yang dilakukan atas persetujuan oleh Menteri Keuangan untuk pengadaan yang dibiayai APBN, Gubernur untuk pengadaan yg dibiayai APBD Propinsi, Bupati/Walikota untuk pengadaan yang dibiayai APBD Kabupaten/Kota.

c. Berdasarkan Jumlah Pengguna Barang atau Jasa

1. Kontrak Pengadaan Tunggal. Adalah kontrak antara satu unit kerja atau satu proyek dengan penyedia barang/jasa tertentu untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu dalam waktu tertentu.
2. Kontrak Pengadaan Bersama. Adalah kontrak antara beberapa unit kerja atau beberapa proyek dengan penyedia barang/jasa tertentu untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu dalam waktu tertentu sesuai dengan kegiatan bersama yg jelas dari masing-masing unit kerja dan pendanaan bersama yang dituangkan dalam kesepakatan bersama.

2.11 KESIMPULAN

Berkembangnya daerah pemukiman dan industri telah mengurangi area resapan air dan mengancam daya dukung lingkungan dalam menyediakan air. Pada sisi lain, kapasitas infrastruktur penampung air seperti waduk dan bendungan semakin menurun akibat meningkatnya sedimentasi, sehingga menurunkan keandalan penyediaan air untuk irigasi maupun air baku air minum. Ancaman terbesar air curah saat ini adalah pencemaran oleh limbah domestik dan industri dan sampah yang tidak dikelola dengan baik. Air limbah dan sampah dibuang langsung ke lingkungan dan badan-badan air sehingga mencemari air permukaan dan air tanah. Semakin tinggi tingkat pencemaran air baku, semakin tinggi pula biaya yang dibutuhkan untuk memproses air baku menjadi air minum. yang tentunya dapat dilakukan dengan program kerja sama pemerintah dan swasta yang merupakan sebuah upaya umum untuk memberlakukan mekanisme disinsentif untuk mencapai efisiensi dari institusi publik dengan mengaplikasikan mekanismenya insentif dari pasar sektor swasta.