



UNIVERSITAS INDONESIA



**ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN PERATURAN  
DAERAH (PERDA) NOMOR 10 TAHUN 2011 TENTANG  
PENDIRIAN PERUSAHAAN AIR MINUM DAERAH (PDAM)  
KOTA DEPOK**

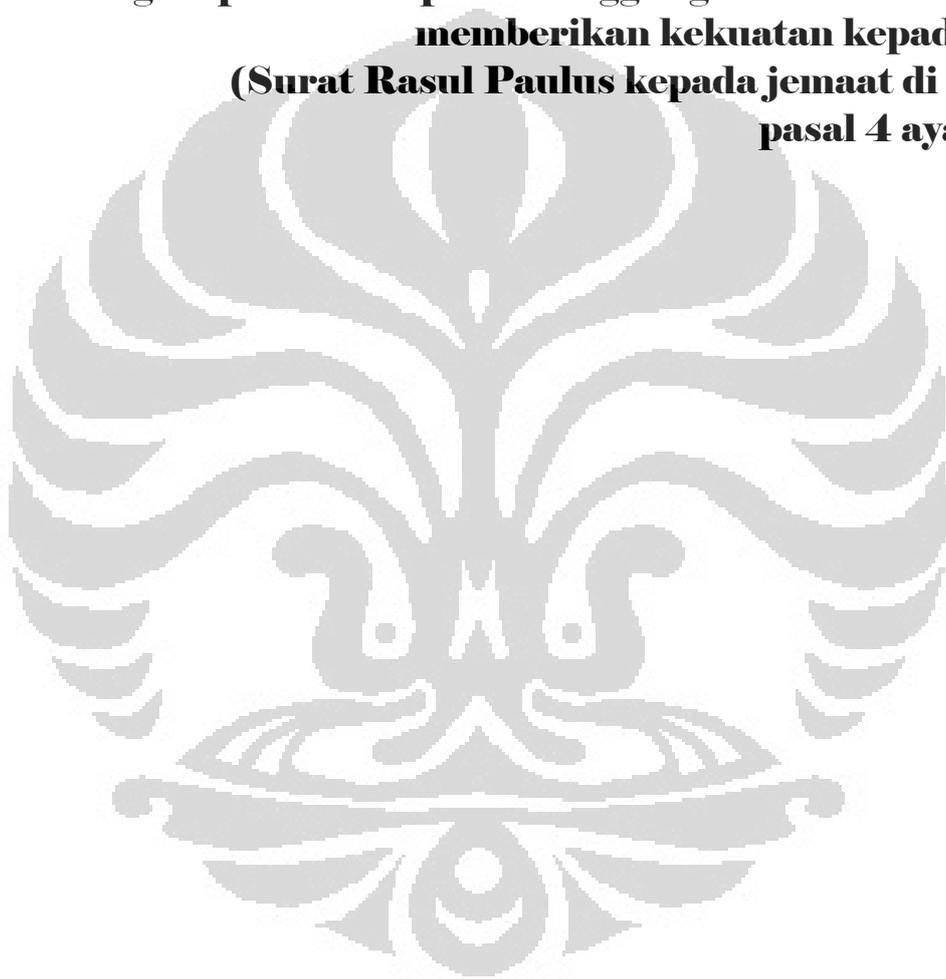
**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Sarjana Ilmu Administrasi dalam bidang Ilmu Administrasi Negara**

**SILVANY YOHANA  
0806397175**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
DEPOK  
JUNI 2012**

**“Segala perkara dapat kutanggung di dalam Dia yang  
memberikan kekuatan kepadaku.”  
(Surat Rasul Paulus kepada jemaat di Filipi  
pasal 4 ayat 13)**





UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN PERATURAN  
DAERAH (PERDA) NOMOR 10 TAHUN 2011 TENTANG  
PENDIRIAN PERUSAHAAN AIR MINUM DAERAH (PDAM)  
KOTA DEPOK**

**SKRIPSI**

**SILVANY YOHANA  
0806397175**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
DEPOK  
JUNI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Silvany Yohana

NPM : 0806397175

Tanda Tangan :



Tanggal : 27 Juni 2012

## HALAMAN PENGESAHAN

**Skripsi ini diajukan oleh :**

**Nama** : Silvany Yohana  
**NPM** : 0806397175  
**Program Studi** : Administrasi Negara  
**Judul** : Analisis Formulasi Kebijakan Peraturan Daerah  
(Perda) No.10 tahun 2011 tentang Pendirian  
Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok

Telah berhasil dipertahankan di hadapan dewan penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

**Ketua Sidang** : Teguh Kurniawan, M.Sc (.....)  
**Sekretaris Sidang** : Nidaan Khafian, S.Sos (.....)  
**Pembimbing** : Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum (.....)  
**Penguji Ahli** : Defni Holidin, MPM (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 27 Juni 2012

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS  
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, peneliti yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Silvany Yohana  
NPM : 0806397175  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Departemen : Ilmu Administrasi  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul: “Analisis Formulasi Kebijakan Peraturan Daerah (Perda) No.10 tahun 2011 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok” beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 27 Juni 2012

Yang menyatakan,



(Silvany Yohana)

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar**

**Nama : Silvany Yohana**

**NPM : 0806397175**

**Tanda Tangan :**

**Tanggal : 27 Juni 2012**

## HALAMAN PENGESAHAN

**Skripsi ini diajukan oleh**

**Nama : Silvany Yohana**  
**NPM : 0806397175**  
**Program Studi : Ilmu Administrasi Negara**  
**Judul : Analisis Formulasi Kebijakan Peraturan Daerah  
(Perda) No.10 tahun 2011 tentang Pendirian  
Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok**

**Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Saejana Ilmu Administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.**

**Ketua Sidang : Teguh Kurniawan, M.Sc (.....)**  
**Sekretaris Sidang : Nidaan Khafian, M.Si (.....)**  
**Pembimbing : Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum (.....)**  
**Penguji Ahli : Defni Holidin, MPM (.....)**

**Ditetapkan di : Depok**

**Tanggal : 27 Juni 2012**

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS  
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, peneliti yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Silvany Yohana  
NPM : 0806397175  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Departmen : Ilmu Administrasi  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul: “Analisis Formulasi Kebijakan Peraturan Daerah (Perda) No.10 tahun 2011 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok” beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Eksklusif ini Universtias Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok  
Pada tanggal : 27 Juni 2012

Yang menyatakan,

(Silvany Yohana)

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, Maha Pemurah, dan Rahimi yang melimpahkan segala hikmat dan pengetahuan sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Penulisan skripsi ini selain dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Ilmu Administrasi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, namun juga sebagai kesempatan untuk menuangkan pengetahuan yang telah penulis peroleh selama menempuh pendidikan Sarjana Strata 1 (S1). Selama proses penyusunan skripsi ini, penulis tak lepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc, selaku Dekan FISIP UI.
2. Dr. Roy Valiant Salomo, M.Soc.Sc, selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
3. Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si, selaku Ketua Program Sarjana Reguler Departemen Ilmu Administrasi sekaligus dosen pembimbing skripsi yang telah menjadi panutan, bersedia menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam penyusunan skripsi ini.
4. Umanto Eko Prasetyo, S.Sos., M.Si, selaku Sekretaris Program Sarjana Reguler Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
5. Achmad Lutfi, M.Si, selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara yang sangat baik dan memperhatikan mahasiswa/inya.
6. Teguh Kurniawan, M.Sc selaku pembimbing akademis yang telah mengarahkan mata kuliah yang penulis ambil setiap semester selama perkuliahan.
7. Seluruh dosen yang mengajar kelas Negara Pararel 2008 yang telah bersedia berbagi pengetahuan dan pengalamannya selama masa perkuliahan.
8. Ibu Imas Diah Pitaloka dari PDAM Tirta Kahuripan, Bapak Moh. Olik dari Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kota Depok, Bapak Nasrudin dan Bapak Ervan Teladan dari DPRD Kota Depok, Bapak Yaya dari Sekda Bagian Hukum Kota Depok, dan Bapak Wahidon dari LPK-ABI Perwakilan Kota Depok yang

dengan baik hati menjadi narasumber yang bersedia menyediakan waktu dan tenaga untuk diwawancarai dan serta banyak membantu dalam memberikan informasi dan data yang diperlukan oleh penulis.

9. Sautman Halomoan Sinaga,SE.MM dan Yole Vivasye Siahaan,M.Min, yang telah menjadi orang tua terhebat yang selalu mendoakan, mendukung, dan tiada lelah membantu penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.

10. Simson Johannes Manondang Sinaga,SE dan Steven Yehezkiel Sinaga,A.Md, yang menjadi abang dan adik terbaik sepanjang masa serta turut mendoakan dan mendukung penulis hingga skripsi ini selesai.

11. Sandy Rio Kuahaty dan keluarganya, yang menjadi pendamping setia penulis dalam mendoakan dan mendukung penulis dari awal penulisan skripsi hingga skripsi ini selesai.

12. Sahabat-sahabat di kelas Negara Pararel 2008 yang menjadi sahabat saat penyelesaian skripsi ini (Anita, Kinda, Indah, Regina, Yessy, Dede, Pyta, Karima, Uki, Dini, Hesti, Risna, Ratna, Albert, Debie, Dhani, Harison, Lamhot, Aay, Ardit, Bebek, Aji, Pepeng)

13. Rekan-rekan Guru Sekolah Minggu GKI Depok (Bu Omi, Tante Ruth, Kak Nice, Kak Stephanie, Kak Femmy, Kak Ones, Kak Yohana, Kak Dede, Kak Nita, Kak Rika, Bu Jetty, Bu Anna, Kak Lista, Kak Ones, dan Kak Serti), teman-teman di Komisi Pemuda GKI Depok,dan teman-temanku di VG Putri Sion (Angel, Cathy, Vantry, Ghina, dan Ditta) yang selalu mendoakan penulis dalam penyelesaian skripsi ini.

14. Pihak-pihak lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu namun telah memberikan kontribusi pada penulisan skripsi ini.

Akhir kata, penulis berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, Juni 2011

Penulis

## ABSTRAK

Nama : Silvany Yohana  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Analisis Formulasi Kebijakan Peraturan Daerah (Perda)  
Kota Depok No. 10 Tahun 2011 tentang Pendirian  
Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM) Kota Depok

Skripsi ini membahas tentang formulasi suatu kebijakan publik yaitu Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 10 tahun 2011 tentang pendirian PDAM Kota Depok. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis hal-hal yang melatarbelakangi pemerintah daerah Kota Depok mencetuskan ide untuk mendirikan PDAM Kota Depok pada tahun 2011 dan meneliti mengapa kebijakan ini belum dapat terimplementasi. Melalui pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan kualitatif, peneliti dapat mengetahui dan melakukan analisis terhadap proses formulasi dengan menggunakan tipikal model formulasi kebijakan yang ada dalam proses formulasi ini dan berbagai alasan yang membuat kebijakan ini belum terimplementasi. Hasil dari penelitian ini adalah proses formulasi yang dilakukan melalui empat tahap dengan tipikal model formulasi yaitu model campuran antara model elite dan model kelembagaan. Sementara itu, hal-hal yang menyebabkan kebijakan ini belum terimplementasi adalah belum adanya landasan hukum untuk mengambil alih aset yang dimiliki Kota Depok di PDAM Tirta Kahuripan dan manajemen organisasi yang belum disusun strukturnya.

Kata Kunci:  
Formulasi Kebijakan Publik, Model Formulasi Kebijakan, Pendirian PDAM Kota Depok

## ABSTRACT

Name : Silvany Yohana  
Study Program : Undergraduate Program of Public Administration  
Title : Policy Formulation Analysis of Regional Regulation  
No. 10 Year 2011 on the Establishment of Regional Water  
Company (PDAM) in Depok City

This thesis discusses the formulation of public policy is a Regional Regulation No. 10 of Depok in 2011 on the establishment of PDAM in Depok City. This study aims to determine and analyze the things that are behind the regional government of Depok City PDAM had the idea to establish the city of Depok in 2011 and examines why this policy can not be implemented. Through the approach used in this study is a qualitative approach, researchers can learn and perform analysis on the process of formulation by using a typical model of policy formulation is in the process of this formulation and a variety of reasons that make this policy has not been implemented. The results of this study is the formulation process carried out through four stages of a typical model of the mixed model formulation of the elite models and institutional models. Meanwhile, things that cause this policy has not been implemented is the absence of legal basis to take over the Depok City's assets held in PDAM Tirta Kahuripan and organizational management structure that has not been compiled.

Keyword:  
Formulation of Public Policy, Policy Formulation Model, Establishment of PDAM in Depok City

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR BAGAN.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Permasalahan.....	9
1.3 Tujuan Penelitian.....	11
1.4 Signifikansi Penelitian.....	11
1.5 Sistematika Penulisan.....	11
<b>BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Tinjauan Pustaka.....	13
2.2 Konstruksi Model Teoritis.....	22
2.2.1 Kebijakan Publik.....	22
2.2.2 Formulasi Kebijakan.....	25
2.2.3 Model-Model Formulasi Kebijakan.....	30
2.2.3.1 Model Formulasi Kebijakan Publik menurut Miftah Thoha.....	30
2.2.3.2 Model Formulasi Kebijakan Publik menurut Stella Z. Theodoulou dan Chris Kofinis.....	33
2.2.4 Model Formulasi Kebijakan Publik yang Menjadi Acuan.....	36
<b>BAB 3 METODE PENELITIAN</b>	
3.1 Pendekatan Penelitian.....	40
3.2 Jenis Penelitian.....	41
3.3. Teknik Analisis Data.....	43
3.4 Narasumber/Informan.....	43
3.5 Penentuan Site Penelitian.....	44
3.6 Pembatasan Penelitian.....	45
3.7 Keterbatasan Penelitian.....	45
<b>BAB 4 GAMBARAN UMUM</b>	
4.1 Profil Kota Depok.....	46
4.2 Wilayah Administratif Kota Depok.....	48
4.3 Sistem Penyediaan Air Bersih Kota Depok Saat Ini.....	51

4.4 Kebutuhan Air Bersih Berdasarkan Pertumbuhan Penduduk.....	51
--	----

**BAB 5 ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH KOTA DEPOK NOMOR 10 TAHUN 2011 TENTANG PENDIRIAN PERUSAHAAN AIR MINUM DAERAH (PDAM) KOTA DEPOK**

5.1 Proses Formulasi Peraturan Daerah (Perda) Kota Depok No.10 tahun 2011 tentang Pendirian Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM) Kota Depok.....	54
5.1.1 Proses Perumusan Masalah.....	55
5.1.2 Proses Agenda Kebijakan Pendirian PDAM Kota Depok.....	65
5.1.3 Pemilihan Alternatif Kebijakan.....	67
5.1.4 Tahap Penetapan Kebijakan.....	74
5.2 Hal-hal yang Menyebabkan Peraturan Daerah (Perda) No.10 tahun 2011 tentang Pendirian Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM) Kota Depok Belum Implementatif.....	82
5.3 Tipikal Model Formulasi Kebijakan Publik pada Proses Formulasi Peraturan Daerah (Perda) No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok.....	86

**BAB 6 SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

6.1 Simpulan.....	91
6.2 Rekomendasi.....	91

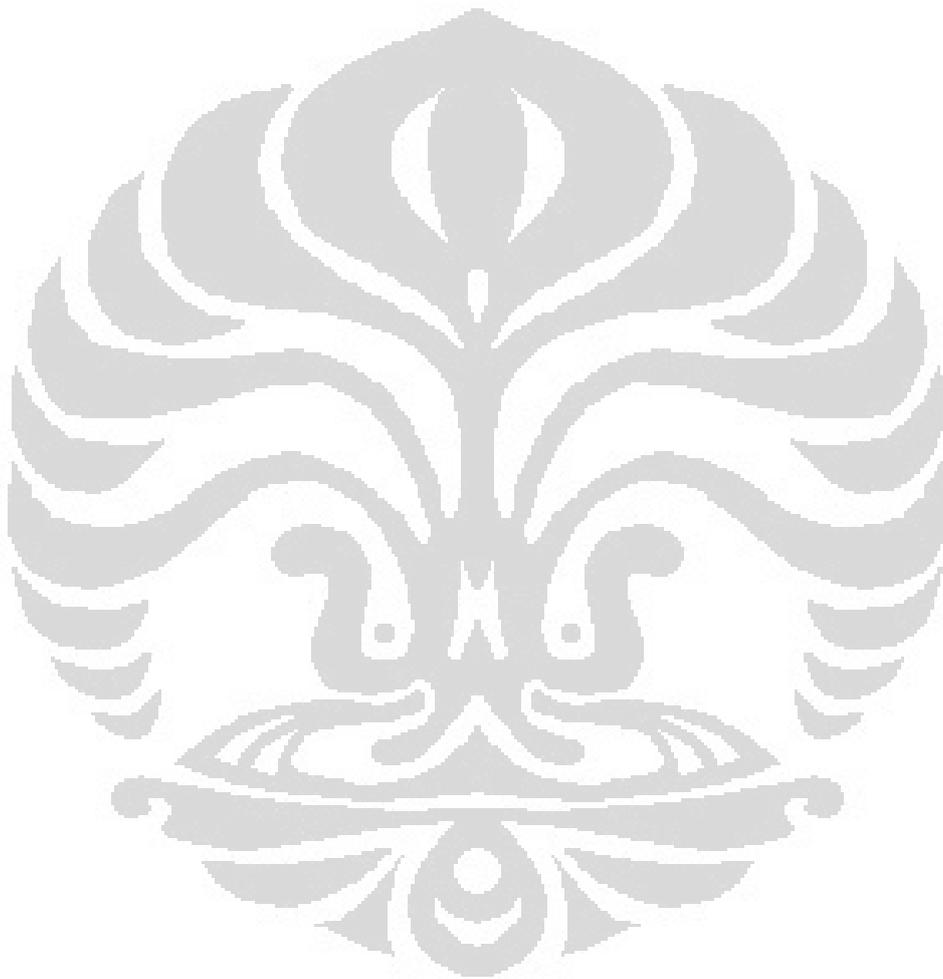
**DAFTAR PUSTAKA  
DAFTAR RIWAYAT HIDUP  
LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Tingkat Pelayanan PDAM di Kota Depok.....	6
Tabel 2.1	Matriks Perbandingan Tinjauan Pustaka.....	18
Tabel 2.2	Tahap-Tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan.....	23
Tabel 4.1	Jumlah Kelurahan, RW, dan RT di Kota Depok Tahun 2006.....	47
Tabel 4.2	Proyeksi Pertumbuhan Penduduk 2006-2015.....	52
Tabel 4.3	Proyeksi Kebutuhan Air Bersih 2006 – 20015.....	53
Tabel 5.1	Jumlah Pelanggan dan Bukan Pelanggan PDAM di Kecamatan Pancoran Mas.....	56
Tabel 5.2	Jumlah Pelanggan dan Bukan Pelanggan PDAM di Kecamatan Sawangan.....	57
Tabel 5.3	Jumlah Pelanggan dan Bukan Pelanggan PDAM di Kecamatan Beji .....	58
Tabel 5.4	Jumlah Pelanggan dan Bukan Pelanggan PDAM di Kecamatan Cimanggis .....	59
Tabel 5.5	Jumlah Pelanggan dan Bukan Pelanggan PDAM di Kecamatan Sukmajaya.....	60
Tabel 5.6	Jumlah Pelanggan dan Bukan Pelanggan PDAM di Kecamatan Limo .....	60

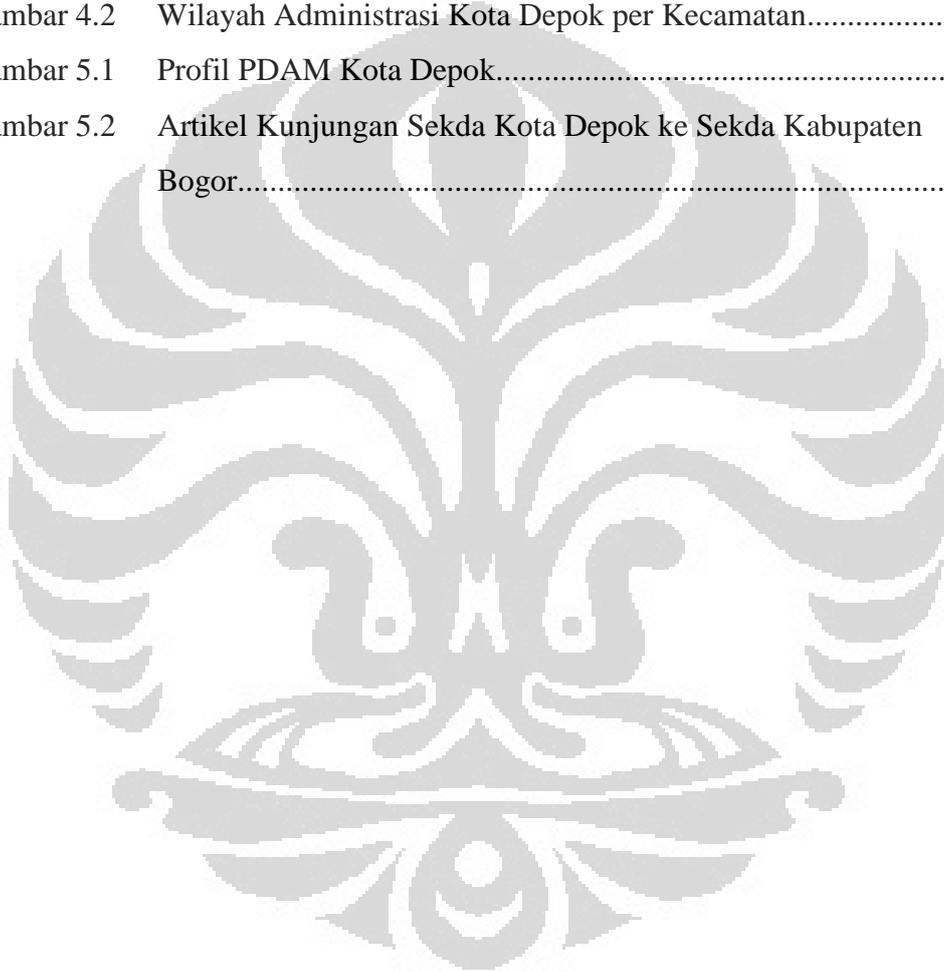
## DAFTAR BAGAN

Bagan 5.1	Tahap Pembentukan Peraturan Daerah Kota Depok No.10 tahun 2011.....	55
-----------	---	----



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Tabel Target Air Bersih dan Sanitasi MDGs tahun 2015.....	3
Gambar 2.1	Model Formulasi yang Menjadi Acuan.....	36
Gambar 4.1	Wilayah Administrasi Kota Depok.....	49
Gambar 4.2	Wilayah Administrasi Kota Depok per Kecamatan.....	49
Gambar 5.1	Profil PDAM Kota Depok.....	83
Gambar 5.2	Artikel Kunjungan Sekda Kota Depok ke Sekda Kabupaten Bogor.....	86



## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Pedoman Wawancara Mendalam
- Lampiran 2 Verbatim dengan Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan Sekda Depok
- Lampiran 3 Verbatim dengan Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan PDAM Tirta Kahuripam
- Lampiran 4 Verbatim dengan Kepala UPTD Air Bersih Distarkim Kota Depok
- Lampiran 5 Verbatim dengan Kepala Bidang Persidangan DPRD Kota Depok
- Lampiran 6 Verbatim dengan Kepala Panitia Khusus II DPRD Kota Depok
- Lampiran 7 Verbatim dengan Kepala Hubungan Masyarakat LSM LPK-ABI Perwakilan Kota Depok
- Lampiran 8 Peraturan Daerah (Perda) Kota Depok No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok

## BAB 1 PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Dewasa ini, dunia mengenal satu konsep yang disebut dengan *Millenium Development Goals* (MDGs) yang merupakan kesepakatan dunia internasional untuk mencapai delapan tujuan yang dicanangkan untuk mendukung usaha-usaha negara di berbagai belahan dunia dalam mencapai pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Kesepakatan tersebut merupakan hasil KTT Bumi di Rio de Janeiro, Brazil, dengan 21 agenda utama yang berfokus pada penghapusan kemiskinan, peningkatan peran perempuan dalam pembangunan dan pelestarian lingkungan hidup. Konsep ini muncul dengan pemikiran bahwa ada beberapa hal yang membuat masyarakat menjadi tetap rentan (*vulnerable*) dan tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya, sehingga ditetapkan delapan tujuan beserta target-target indikator yang diharapkan mampu membantu mereka keluar dari persoalan-persoalan yang sangat mendasar dalam keterbelakangan tersebut. MDGs mengusung tiga tema sentral yaitu *human development, human security and human rights*, yang kerangka MDGs sebenarnya hanyalah salah satu upaya untuk menyamakan visi global yang kemudian diterjemahkan kedalam aksi-aksi lokal pembangunan. Konsep MDGs pada intinya bertujuan untuk membawa pembangunan kearah yang lebih adil bagi semua pihak yaitu bagi manusia dan lingkungan hidup serta bagi generasi sekarang dan generasi mendatang. Menurut data *United Nation Development Programme* (UNDP) Indonesia, Indonesia telah turut menjadi bagian dari “Deklarasi Millenium” ini sejak tahun 2000,

*“In September 2000 Heads of State from all over the world, including the President of Indonesia, gathered at the United Nations Millennium Summit in New York and signed the Millennium Declaration. They thereby reaffirmed the commitment of their nations and the international community to the achievement of the Millennium Development Goals, a set of measurable objectives for development and poverty eradication”.* (<http://www.undp.or.id/mdg/>)

Dengan keikutsertaan Indonesia dalam penandatanganan Deklarasi Millenium tersebut, secara otomatis Indonesia pun harus mencapai kedelapan tujuan dan berbagai target yang ditetapkan dalam deklarasi tersebut, yang terdiri dari :

- 1. Penghapusan Kemiskinan** (Target 1 : Menurunkan proporsi penduduk yang tingkat pendapatannya di bawah \$1 perhari menjadi setengahnya antara tahun 1990-2015. Target 2 : Menurunkan proporsi penduduk yang menderita kelaparan menjadi setengahnya antara tahun 1990 – 2015),
- 2. Pencapaian Pendidikan Dasar untuk Semua** (Target 3 : Memastikan pada tahun 2015 semua anak dimanapun, laki-laki maupun perempuan, dapat menyelesaikan pendidikan dasar),
- 3. Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan** (Target 4 : Menghilangkan ketimpangan gender di tingkat pendidikan dasar dan lanjutan pada tahun 2005 dan di semua jenjang pendidikan tidak lebih dari tahun 2015),
- 4. Penurunan Angka Kematian Anak** (Target 5 : Menurunkan angka kematian balita sebesar dua pertiganya antara tahun 1990 – 2015),
- 5. Meningkatkan Kesehatan Ibu** (Target 6 : Menurunkan angka kematian ibu sebesar tiga perempatnya antara tahun 1990- 2015),
- 6. Memerangi HIV/AIDS, Malaria dan Penyakit Menular Lainnya** (Target 7 : Mengendalikan penyebaran HIV/AIDS dan mulai menurunnya jumlah kasus baru pada tahun 2015, Target 8 : Mengendalikan penyakit malaria dan mulai menurunnya jumlah malaria dan penyakit lainnya),
- 7. Menjamin Kelestarian Lingkungan Berkelanjutan** (Target 9 : Memadukan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dengan kebijakan dan program nasional, Target 10: Penurunan sebesar separuh, proporsi penduduk tanpa akses terhadap sumber air minum yang aman dan berkelanjutan serta fasilitas dasar pada 2015, Target 11: Mencapai perbaikan yang berarti dalam kehidupan penduduk miskin di pemukiman kumuh pada tahun 2020), dan
- 8. Membangun Kemitraan Global untuk Pembangunan.**

Dari delapan tujuan yang ingin dicapai melalui sebelas target yang telah disebutkan diatas, Indonesia telah membuat laporan di tahun 2010 yang menunjukkan perkembangan pencapaian MDGs dalam berbagai aspek di Indonesia yang terkait dengan delapan tujuan MDGs, jika melihat hasil yang ada terdapat beberapa tujuan yang belum dapat dicapai dengan baik selama kurun

waktu 10 tahun sejak ditetapkannya MDGs tersebut. Aspek yang belum dapat menunjukkan perkembangan yang baik adalah aspek di tujuan yang ketujuh yaitu mengenai menjamin kelestarian lingkungan berkelanjutan, dimana dalam berbagai target yang ada terutama dalam poin target 7c dibawah ini :

**Gambar 1.1**

**Tabel Target Air Bersih dan Sanitasi MDGs tahun 2015**

Status: ● Already achieved ▲ On-track ▼ Need special attention

Target 7C: Halve, by 2015, the proportion of households without sustainable access to safe drinking water and basic sanitation						
7.8	Proportion of households with sustainable access to an improved water source, urban and rural	37.73% (1993)	47.71% (2009)	68.87%	▼	BPS, Susenas
7.8a	Urban	50.58% (1993)	49.82% (2009)	75.29%	▼	
7.8b	Rural	31.61% (1993)	45.72% (2009)	65.81%	▼	
7.9	Proportion of households with sustainable access to basic sanitation, urban and rural	24.81% (1993)	51.19% (2009)	62.41%	▼	
7.9a	Urban	53.64% (1993)	69.51% (2009)	76.82%	▼	
7.9b	Rural	11.10% (1993)	33.96% (2009)	55.55%	▼	

Sumber : [www.undp.or.id](http://www.undp.or.id) . 2010

Dari Gambar 1.1 dapat dilihat bahwa proporsi penduduk tanpa akses terhadap sumber air minum yang aman dan berkelanjutan serta fasilitas sanitasi dasar pada 2015 mendapat penilaian *need special attention*. Dari penjelasan yang ada dalam laporan tersebut, data Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) menunjukkan bahwa akses terhadap air minum yang meningkat dari 37,73 persen pada tahun 1993 menjadi 47,71 persen pada 2009. Akses ke sumber air minum yang cenderung lebih tinggi dibutuhkan untuk rumah tangga di daerah perkotaan daripada di wilayah pedesaan dan akses yang relatif rendah untuk sumber air minum mencerminkan tingkat pembangunan infrastruktur air minum, khususnya di daerah perkotaan, yang belum bisa menyamai pertumbuhan populasi. Pada saat yang sama, fasilitas air minum sering tidak terawat dan tidak dikelola secara berkelanjutan.

Melihat permasalahan tersebut, perlu diingat kembali bahwa air merupakan keutuhan vital dan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia.

Hal ini menunjukkan bahwa air merupakan sumber daya yang menguasai hajat hidup manusia. Sesuai dengan UUD 1945 pasal 33 ayat 3 yaitu bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam UU Pemerintahan Daerah no. 32 tahun 2004 pada pasal 14 ayat (1) Urusan wajib yang merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota diantaranya D.Penyediaan sarana dan prasarana umum; J.Pengendalian lingkungan hidup; dan O.Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.

Berikutnya, berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 14 tahun 1987, maka pengelolaan sarana dan prasarana air bersih diserahkan kepada Pemerintah Daerah tingkat I (provinsi), sedangkan pengelolaannya dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang berada di bawah kendali pemerintah daerah tingkat II (Kabupaten/Kotamadya). Diperjelas pula dalam PP No. 16 tahun 2005, yang menyatakan wewenang dan tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) meliputi: a. menyusun kebijakan dan strategi di daerahnya berdasarkan kebijakan dan strategi nasional serta kebijakan dan strategi provinsi; b. dapat membentuk BUMD penyelenggara pengembangan SPAM; c. memenuhi kebutuhan air minum masyarakat di wilayahnya sesuai dengan standar pelayanan minimum yang ditetapkan; d. memenuhi kebutuhan pelayanan sanitasi untuk meningkatkan kesehatan masyarakat di wilayahnya sesuai dengan standar pelayanan minimum yang ditetapkan; e. menjamin terselenggaranya keberlanjutan pengembangan SPAM di wilayahnya; f. melaksanakan pengadaan jasa konstruksi dan/atau perusahaan penyelenggaraan pengembangan SPAM di wilayah yang belum terjangkau pelayanan BUMD; g. memberi bantuan teknis kepada kecamatan, pemerintah desa serta kelompok masyarakat di wilayahnya dalam penyelenggaraan pengembangan SPAM; h. melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan pengembangan SPAM yang utuh berada di wilayahnya; i. menyampaikan laporan hasil pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan kepada pemerintah provinsi, Pemerintah, dan Badan Pendukung Pengembangan SPAM; j. melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengembangan SPAM yang

berada di wilayahnya; k. memberikan izin penyelenggaraan pengembangan SPAM di wilayahnya; dan l. memfasilitasi pemenuhan kebutuhan air baku untuk kebutuhan pengembangan SPAM sesuai dengan kewenangannya.

Penyediaan air bersih dapat pula dikatakan sebagai salah satu pelayanan dasar yang sangat dibutuhkan masyarakat. Karena air dengan kualitas yang layak dan dengan jumlah yang cukup merupakan kebutuhan dasar manusia yang harus ada, tanpa kedua hal ini artinya walaupun jumlahnya cukup tapi kualitasnya kurang layak atau sebaliknya kualitasnya baik tapi jumlahnya kurang akan sangat mempengaruhi kualitas hidup mereka (Kajian Pengelolaan Air Bersih kota Depok.2011). Menyadari kewajiban pemerintah daerah dalam pemenuhan hak-hak dasar manusia, seperti air minum, memotivasi Pemerintah untuk memfasilitasi pembangunan dan pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM), khususnya penyediaan air minum untuk kawasan kumuh perkotaan. Selain itu, Pemerintah juga terpacu untuk mencapai target Millenium Development Goals (MDGs), yaitu meningkatkan pelayanan fasilitas air minum bagi penduduk ([www.depok.go.id](http://www.depok.go.id).2011), pemerintah Kota Depok berinisiasi untuk mendirikan PDAM sendiri untuk melayani masyarakat Depok.

Setelah memasuki era otonomi daerah dan ditegaskan lebih lanjut dengan adanya Undang-Undang (UU) 15 tahun 1999 tentang Pembentukan Kota Depok dan Kota Cilegon, UU No.7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan Peraturan Pemerintah (PP) No.16 tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum yang telah mengamanahkan antara lain bahwa seiring terbentuknya Kota Depok termasuk didalamnya hak atas pengelolaan air minum yang berkorelasi juga dengan UU No.32 tahun 2004 yang telah disebutkan sebelumnya yang menegaskan pemerintah daerah secara inovatif mencari sumber dana lain selain dana APBD dan APBN secara sah dan legal untuk membiayai kebutuhan dana dalam melaksanakan kegiatan dan pembangunan di masing-masing wilayahnya. Sejak tahun 1998, instalasi pengelolaan air yang dapat melayani masyarakat secara luas dan berada di wilayah Depok dikelola oleh PDAM Tirta Kahuripan yang berkedudukan di wilayah Kabupaten Bogor. Kedudukan pemerintah Kota Depok dalam PDAM tersebut hanya sebagai pemberi modal atau pemegang

saham yang mana pengelolaan perusahaan dilakukan secara manajemen terpisah dan kebijakan umum pengelolaan ditentukan oleh pemerintah Kabupaten Bogor, seperti yang tertulis dalam laporan berikut :

*“PDAM Kabupaten Bogor serves around 41,000 connections in Depok, which was spun off into a separate municipality in 1999. Shortly thereafter, the local government of Depok established its own water supply management entity (UPTD) under the local Department of Public Works. The two local governments then initiated a study to identify and quantify the assets that should be transferred from PDAM Kabupaten Bogor to Kota Depok. By mutual agreement of the two local governments, the transfer did not materialize, however, and PDAM Kabupaten Bogor continues to serve its customers in Depok” (USAID.2006)*

Namun, dalam dari segi pelayanan terhadap masyarakat Kota Depok, ternyata perkembangan tingkat pelayanan air bersih yang dilakukan oleh pihak yang ada saat ini sangat lambat yang terlihat dari tabel berikut :

**Tabel 1.1**  
**Tingkat Pelayanan PDAM di Kota Depok**

Tahun	Total				% Pertumbuhan	
	SA	Terlayani (Jiwa)	Jumlah Penduduk	% Terlayani	Dari tahun sebelumnya	Jumlah
2003	38,798	232,788	1,280,065	18,19		
2004	39,944	239,664	1,329,205	18,03	0,7	-0,16
2005	40,850	245,100	1,374,522	17,38	2,21	-0,65
2006	40,912	245,472	1,420,480	16,97	0,92	-0,41
2007	41,810	250,860	1,470,002	16,5	0,61	-0,47
2008	42,176	244,656	1,503,677	16,27	0,86	-0,23
2009	42,399	254,394	1,536,980	16,55	3,98	0,28

Sumber : Studi Analisis Kelayakan PDAM Kota Depok.2010

Dari tabel 1.1 dapat dilihat penurunan kuantitas dan kualitas pelayanan yang disuplai oleh PDAM Tirta Kahuripan dari tahun ke tahun yang pastinya memberikan dampak yang kurang baik terhadap pelayanan publik berupa air bersih yang dinikmati oleh masyarakat Kota Depok. Walau kondisi yang terjadi demikian, PDAM Tirta Kahuripan tidak akan melakukan pengembangan lagi untuk instalasi di Kota Depok. Dari kondisi tersebut terlihat bahwa Pemerintah Kota Depok tidak bisa mengendalikan aktivitas penyediaan air minum untuk warganya sendiri, apalagi merencanakan termasuk merencanakan pengembangan, mengawasi operasional, mengadakan perbaikan-perbaikan, apalagi mengeluarkan kebijakan-kebijakan. Bahkan keuntungan yang didapat dari usaha penyediaan air minum tersebut, yang seharusnya menjadi pendapatan bagi Kota Depok, ternyata hanya berdasarkan MoU dengan Pemerintah Kabupaten Bogor, pemilik PDAM Tirta Kahuripan yang awalnya diberikan 20% dari keuntungan yang diberikan oleh Pemkab Bogor, kemudian terakhirnya persentasenya semakin mengecil.

Oleh sebab itu, pelayanan air untuk Depok dari yang saat ini masih dalam pengelolaan Pemerintah Kabupaten Bogor pada tahun 2010 akhir bakal diambil alih oleh Pemerintah Kota Depok dan akan mengelola Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) secara swakelola pada tahun 2012. Sebab selama ini lebih dari 10 ribu konsumen pengguna PDAM di Depok masih bergantung pada PDAM Tirta Kahuripan, Bogor, Jawa Barat. Inisiatif untuk mendirikan PDAM Kota Depok memiliki kajian yang melandasi mengapa PDAM harus dikelola oleh pemerintah Kota Depok sendiri.

Dalam dokumen Kajian Pengelolaan Air Bersih Kota Depok yang dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum Bidang Bina Program dan Teknis Pemerintah Kota Depok pada tahun anggaran 2008, dianalisis berbagai data-data dan kajian teknis ekonomi instalasi pengolahan air PDAM Tirta Kahuripan yang berada di wilayah Depok, dapat diambil beberapa kesimpulan, yaitu : 1). Penggunaan bahan kimia seperti tawas, soda ash, klorin atau gas klor yang umumnya digunakan untuk mengolah air pada proses instalasi pengolahan air PDAM Tirta Kahuripan yang berada di wilayah Kota Depok adalah dengan masih dalam kadar (dalam satuan ppm) yang wajar. 2). Terdapat perbedaan yang besar

dalam biaya pokok produksi dari masing-masing instalasi, yang bila dikelompokkan dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu yang berskala besar (IPA Citayam dan IPA Legong) dan yang berskala kecil (ISD Permata Puri, ISD Laguna, IPA Duren Mekar dan IPA Cinangka). 3). Instalasi penyedia air bersih berskala besar jauh lebih ekonomis dibandingkan dengan instalasi yang berskala kecil, hal ini tampak pada perbedaan harga pokok produksi yang menyolok dari keduanya. 4). Perbedaan biaya tersebut diatas terutama disebabkan oleh biaya pegawai, yang mana biaya pegawai yang diperlukan untuk memproduksi air satu meter kubik pada instalasi berskala kecil menjadi cukup besar. 5). Ada potensi pasar yang besar, dimana 78,75% pasar belum dimanfaatkan sama sekali oleh pengelola air bersih di Kota Depok. 6). Ada potensi pendapatan yang besarnya 5 kali lipat dari nilai penjualan tahun 2007 atau diduga mencapai nilai yang sangat besar per tahunnya. 7). Biaya pengelolaan yang relatif murah. 8). Ada selisih margin yang besar (yakni sekitar Rp. 2.874/m<sup>3</sup>). 9). Ada pengelolaan yang menunjukkan trend penurunan. Dan, 10). Dengan pengelolaan yang baik, akan ada keuntungan yang besar secara akumulatif dan terus menerus.

Kajian diatas menyebutkan 10 (sepuluh) hal yang merupakan hal-hal yang perlu menjadi masukan bagi pemerintah Kota Depok dalam hal air bersih yang telah dikelola selama ini. Dan kajian tersebut menghasilkan saran-saran berikut: 1). Dalam hal ini meningkatkan pelayanan kepada masyarakat khususnya pada penyediaan air, pembangunan IPA berskala besar secara jangka panjang lebih menguntungkan dibandingkan berskala kecil. 2). Dalam keperluan adanya IPA berskala besar bagi pelayanan masyarakat, instalasi pengolahan air berskala besar yang ada di wilayah Depok saat ini merupakan salah satu alternatif yang potensial untuk dikelola sendiri. 3). Terdapat potensi pasar dan pendapatan yang memungkinkan diambil untuk dimanfaatkan bagi pengembangan kota Depok. 4). Pengelolaan yang belum optimal saat ini akan dapat berdampak kepada pelayanan air bersih kepada pelanggan PDAM yang ada di Depok. 5). Pengelolaan air bersih itu sendiri dapat berdampak kepada pelayanan air bersih kepada pelanggan PDAM yang ada di Depok. Dan, 6). Pengelolaan air bersih itu sendiri dapat dilakukan dengan sistem manajemen yang tidak terlalu rumit.

Melalui berbagai penjelasan diatas dapat dilihat bahwa penyelenggaraan pelayanan publik dalam hal air bersih di Kota Depok menjadi suatu masalah publik yang krusial. Dilihat dari segi teknis, ataupun secara ekonomis, kajian yang telah ada menyarankan agar pengelolaan air bersih di Kota Depok dapat dikelola sendiri.

## **I.2 Permasalahan**

Kota Depok mempunyai posisi yang sangat strategis dari aspek pengembangan air minum, baik saat ini maupun di masa depan. Hal ini disebabkan antara lain :

1. Secara geografis, Kota Depok berdekatan dengan wilayah Ibu Kota Negara (DKI Jakarta). Sebagai Ibu Kota Negara, Jakarta merupakan pusat aktivitas kenegaraan, pemerintahan, ekonomi, sosial budaya, diplomatik, dan bisnis berskala internasional. Dengan tingginya intensitas Kota Jakarta, maka tingkat kebutuhan pasokan air bersih akan terus meningkat. Di lain pihak, daya dukung lingkungan di DKI Jakarta makin terbatas. Sehingga, pada suatu saat kekurangan kebutuhan pasokan air bersih di Jakarta akan mengandalkan wilayah di sekitarnya; antara lain dari Kota Depok.
2. Kota Depok mempunyai cadangan sumber air baku yang cukup banyak dibandingkan dengan kawasan di sekitar Jabodetabek. Beberapa situ (danau kecil), aliran sungai , dan kawasan terbuka hijau relatif masih terpelihara dibandingkan dengan wilayah di sekitarnya.
3. Pertumbuhan perumahan, pusat, bisnis, lembaga pendidikan, dan lainnya di Kota Depok yang akan menunjukkan pertumbuhan secara signifikan, secara otomatis akan sangat membutuhkan pasokan air minum yang sangat besar. Oleh karena itu, sejak awal harus dipikirkan dan menjadi suatu kemutlakan adanya perusahaan air minum di Kota Depok yang mandiri dan profesional.

Di samping itu, dari sisi pasar, Depok memiliki potensi pasar yang sangat potensial, dan dari sisi teknis Depok juga memiliki potensi air baku yang berasal dari sumber air kali dan air tanah yang sangat besar. Melihat kondisi eksisting tersebut, Pemerintah Kota Depok berinisiatif untuk mengelola PDAM secara

mandiri maka usaha untuk memaksimalkan potensi dan pelayanan air bersih tersebut akan segera direalisasikan dan untuk mendukung pengembangan dan pembangunan prasarana air bersih/air minum di Kota Depok, Pemerintah Kota Depok melalui Bidang Bina Program dan Bina Teknis Dinas Pekerjaan Umum Kota Depok dalam a. Melakukan review secara komprehensif dari seluruh dokumen dan data pada bidang Organisasi dan SDM, serta bidang-bidang lainnya yang terkait dengan pengelolaan air bersih. b. Melakukan koordinasi dengan Dinas Pekerjaan Umum, Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Kahuripan tentang jadwal kunjungan untuk Verifikasi dan Observasi Lapangan. c. Melakukan kunjungan dan koordinasi dengan unit-unit terkait perihal kesepakatan lamanya waktu. d. Melakukan observasi langsung pada unit-unit di Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Kahuripan yang sudah ditentukan, secara bergiliran, berdasarkan jadwal dan kegiatan yang akan dilakukan di lapangan yang sudah dibagikan sebelumnya. Dan, e. Mengumpulkan dan mengkompilasi seluruh data hasil observasi dan verifikasi pada setiap bidang Organisasi dan SDM, serta bidang-bidang lainnya yang terkait dengan pengelolaan air bersih.

Pada tahun 2011, Pemerintah Kota Depok telah mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) No. 10 tahun 2011 tentang PDAM Kota Depok, dengan demikian keinginan pemerintah Kota Depok untuk memberikan pelayanan terbaik dalam air bersih dapat segera terlaksana. Dalam penyusunan Perda No.10 tahun 2011 hingga sampai tahap pengesahannya tentu banyak proses yang harus dilalui sehingga Perda No.10 tahun 2011 tersebut dapat dijalankan sebagai kebijakan publik yang mengatur pelayanan air bersih di Kota Depok. Namun, dalam formulasi Perda tersebut dapat dilihat terjadi masalah dalam waktu, karena inisiatif untuk membuat kebijakan tersebut telah dimulai sejak tahun 2008 yang datang dari pihak eksekutif dan dilanjutkan ke tahap pembahasan dan pengambilan keputusan di badan legislatif di Kota Depok, yaitu Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Depok dalam berbagai proses sampai pada akhirnya disahkannya Perda tersebut pada bulan Agustus tahun 2011 tentang pendirian PDAM Kota Depok yang akan diteliti dalam penelitian ini. Di satu sisi, Perda yang disahkan pada tahun 2011 dan sampai saat ini, PDAM Kota

Depok pun belum sah didirikan dan disosialisasikan kepada masyarakat Kota Depok. Sehingga, pokok permasalahan yang akan dibahas lebih jauh pada penelitian ini adalah : **1). Bagaimana formulasi Peraturan Daerah (Perda) Kota Depok No.10 tahun 2011 tentang Pendirian Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM) Kota Depok? Dan 2). Mengapa hingga kini PDAM Kota Depok belum terlaksana?**

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penulisan ini adalah:

- 1). Untuk menganalisis proses formulasi kebijakan Peraturan Daerah (Perda) Kota Depok No.10 tahun 2011 tentang Pendirian Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM) Kota Depok sebagai salah satu inisiatif untuk meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat Depok.
- 2). Mengetahui penyebab belum terlaksananya PDAM Kota Depok hingga kini.

### **1.4 Signifikansi Penelitian**

#### **1.4.1 Signifikansi Akademis**

Secara akademis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengayaan pengetahuan pada bidang ilmu pembangunan regional, khususnya terkait dengan formulasi kebijakan publik di tingkat pemerintah daerah dan prasarana fisik untuk meningkatkan pelayanan publik.

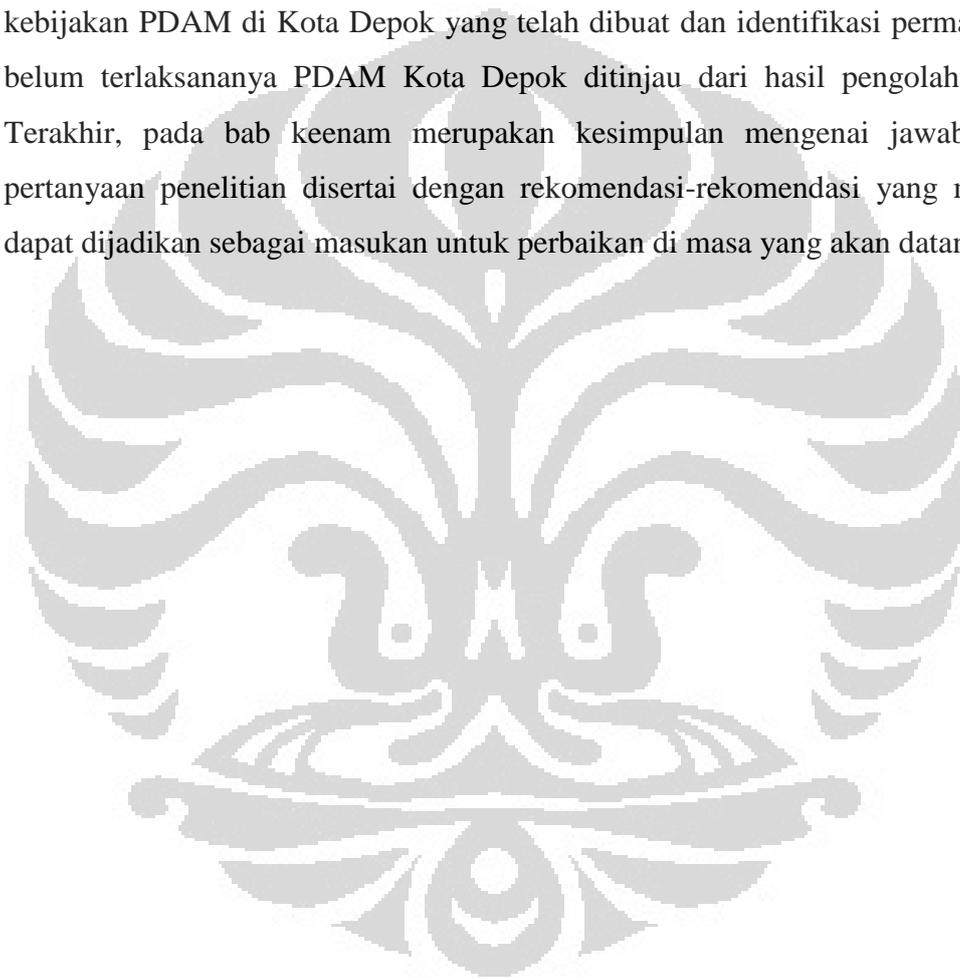
#### **1.4.2 Signifikansi Praktis**

Secara praktis, hasil penelitian ini nantinya dapat dijadikan masukan bagi instansi pemerintah terkait khususnya pemerintah Kota Depok dalam proses formulasi kebijakan publik.

### **1.5 Sistematika Penelitian**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari 6 (enam) bab. Dalam bab pertama akan dijelaskan mengenai latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian dan signifikansi penelitian serta sistematika

penelitian. Berikutnya, pada bab kedua akan disajikan mengenai tinjauan pustaka dan kerangka teori yang berkaitan sebagai pisau analisis. Dan, pada bab ketiga akan menjelaskan mengenai pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, informan, serta pembatasan penelitian. Selanjutnya, pada bab keempat berisikan tentang sejarah singkat Pemerintah Kota Depok dilanjutkan dengan bab kelima yang akan menjelaskan bagaimana analisis formulasi kebijakan PDAM di Kota Depok yang telah dibuat dan identifikasi permasalahan belum terlaksananya PDAM Kota Depok ditinjau dari hasil pengolahan data. Terakhir, pada bab keenam merupakan kesimpulan mengenai jawaban dari pertanyaan penelitian disertai dengan rekomendasi-rekomendasi yang mungkin dapat dijadikan sebagai masukan untuk perbaikan di masa yang akan datang.



## **BAB 2**

### **KERANGKA TEORI**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

Dalam penelitian ini, penulis mengambil beberapa penelitian sebelumnya yang mempunyai bahasan penelitian yang kurang lebih relevan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti. Selain itu, peneliti berharap bisa memberikan informasi yang lebih mendalam mengenai topik penelitian yang akan dilakukan.

Rujukan pertama diambil dari skripsi yang ditulis oleh Hafidz Alfaris tahun 2011, dengan judul “*Analisis Formulasi Kebijakan Penurunan Tarif Pajak Kendaraan Bermotor Atas Kendaraan Umum (Suatu Studi di DKI Jakarta)*”. Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan hal-hal menjadi latar belakang pemerintah dalam menetapkan kebijakan penurunan tarif Pajak Kendaraan Bermotor atas kendaraan umum dan untuk mendeskripsikan proses formulasi kebijakan penurunan tarif Pajak Kendaraan Bermotor atas kendaraan umum yang tertuang dalam Pasal 6 (5) UU PDRD No.28 tahun 2009. Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif dan dilihat dari tujuan yang ingin dicapai, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian deskriptif. Hasil dari penelitian yang diperoleh adalah hal-hal yang menjadi latar belakang dalam proses formulasi kebijakan penurunan tarif Pajak Kendaraan Bermotor atas kendaraan umum adalah : a).Pengaturan, yaitu untuk memperbaiki kualitas pelayanan dari transportasi publik yang ada di Indonesia pada umumnya, khususnya di Provinsi DKI Jakarta yang merupakan salah satu kota dengan tingkat kemacetan tertinggi dan b).Keadilan, kendaraan umum berupa bus sedang dan bus kecil yang sebagian besar penggunaannya adalah masyarakat yang berada pada kelas menengah ke bawah, kemampuan dalam membayar pajak Kendaraan Bermotor lebih rendah dibandingkan dengan pengguna kendaraan pribadi. Dengan demikian seharusnya tarif pajak yang dibebankan kepada kendaraan umum lebih rendah dibandingkan dengan kendaraan pribadi. Hasil kedua dari penelitian ini adalah proses formulasi kebijakan penurunan tarif Pajak Kendaraan Bermotor atas kendaraan umum ini telah melewati proses perumusan kebijakan publik dengan melihat dan

mengidentifikasi permasalahan yang berdampak pada masyarakat, untuk dirumuskan agar mendapatkan solusi dari pemerintah sebagai pihak yang berwenang dan mempunyai legitimasi untuk membuat kebijakan yaitu berupa kebijakan yang dirancang dengan pendekatan dari berbagai lini agar kebijakan yang ada bersifat komprehensif dalam rangka menjawab permasalahan-permasalahan yang ada. Tahapan ini dimulai dari identifikasi permasalahan yang ada, *agenda setting*, formulasi kebijakan, dan *policy design* untuk memastikan kebijakan ini telah disusun dan dirancang untuk menjawab permasalahan yang benar dengan kebijakan (solusi) yang sesuai dan aktivitas peramalan kriteria untuk menjamin rancangan kebijakan ini telah tepat.

Persamaan antara skripsi di atas dengan penelitian (skripsi) peneliti terletak pada bidang kajian, yaitu terkait dengan bidang formulasi kebijakan publik. Dimana, proses formulasi kebijakan publik menjadi suatu hal substansial yang menentukan pembuatan suatu kebijakan publik dengan melihat segala latar belakang pemerintah membuat suatu keputusan publik. Perbedaan antara skripsi di atas dengan penelitian (skripsi) peneliti adalah ruang lingkup kebijakan publik yang diformulasikan, pada skripsi diatas adalah tingkat nasional (Undang-Undang) dan pada penelitian ini adalah tingkat Kota (Peraturan Daerah). Objek penelitiannya pun berbeda, dalam skripsi diatas yaitu tentang Pajak Kendaraan Bermotor dan dalam penelitian ini adalah tentang pendirian Perusahaan Daerah Air Minum di Kota Depok.

Selanjutnya, rujukan kedua diambil dari skripsi yang ditulis oleh Santika Widyadhani tahun 2011, dengan judul "*Analisis Formulasi Kebijakan Pajak Kendaraan Bermotor Progresif di Provinsi DKI Jakarta (Studi Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2010)*". Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan proses formulasi kebijakan Pajak Kendaraan Bermotor Progresif di Provinsi DKI Jakarta dan mendeskripsikan persiapan yang dilakukan pemerintah DKI Jakarta sehubungan dengan penerapan Pajak Kendaraan Bermotor Progresif. Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif dan dilihat dari tujuan yang dicapai, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian deskriptif. Hasil dari penelitian yang diperoleh adalah: 1). Proses formulasi kebijakan Pajak Kendaraan bermotor

Progresif di Provinsi DKI Jakarta, melewati beberapa tahap yaitu tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, evaluasi, dan persetujuan oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan, penetapan/pengesahan, serta pengundangan, dan penyebarluasan. 2). Persiapan yang dilakukan sehubungan dengan penerapan Pajak Kendaraan Bermotor Progresif antara lain adalah perbaikan sistem, sosialisasi, dan pembuatan Peraturan Gubernur tentang petunjuk pelaksanaan pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor.

Persamaan antara skripsi di atas dengan penelitian (skripsi) peneliti terletak pada bidang kajian, yaitu terkait dengan bidang formulasi kebijakan publik. Dimana, proses formulasi kebijakan publik menjadi suatu hal substansial yang menentukan pembuatan suatu kebijakan publik dengan melihat segala latar belakang pemerintah membuat suatu keputusan publik. Perbedaan antara skripsi di atas dengan penelitian (skripsi) peneliti adalah objek penelitiannya, dalam skripsi di atas yaitu tentang Pajak Kendaraan Bermotor dan dalam penelitian ini adalah tentang pendirian Perusahaan Daerah Air Minum di Kota Depok.

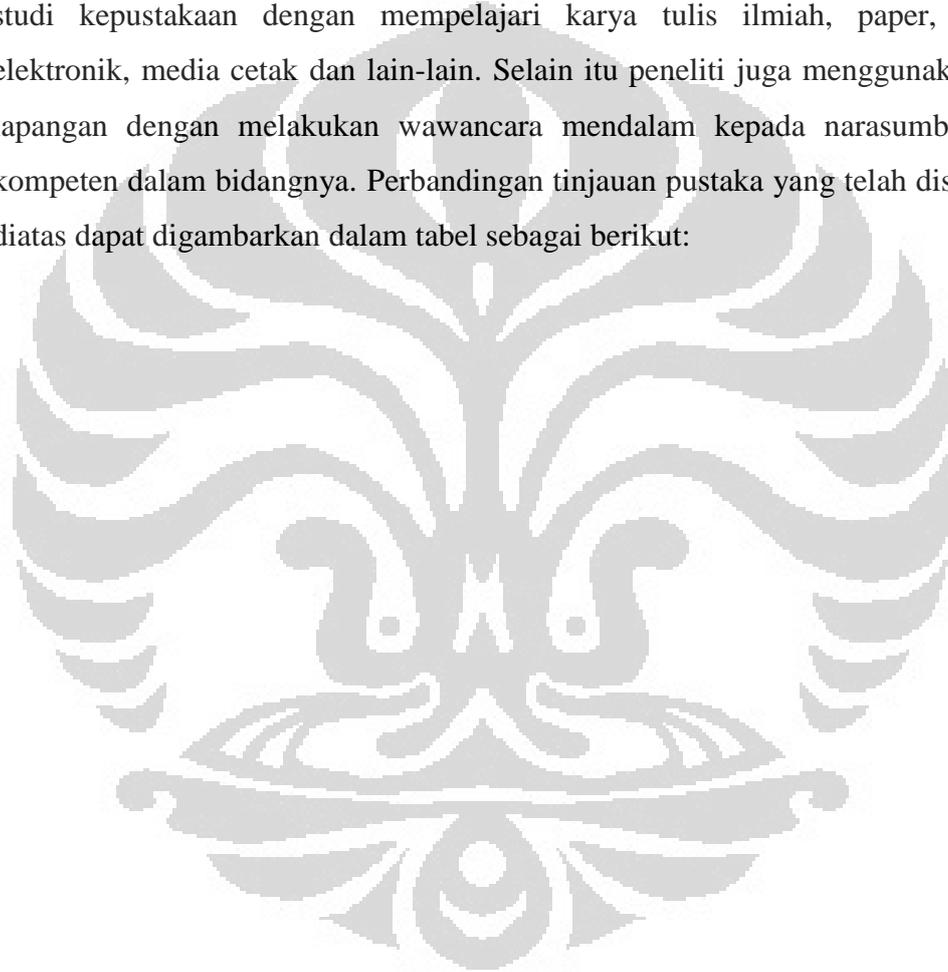
Rujukan ketiga diambil dari tesis yang ditulis oleh Dipriyadusi tahun 2004, dengan judul "*Pembentukan Badan Regulator untuk Peningkatan Keterlibatan Swasta pada Bisnis Air Minum (Studi Kasus PDAM Kabupaten Tangerang)*". Tujuan penelitian ini adalah 1) Menganalisis kebijakan pemerintah ataupun pemerintah daerah terhadap ide penyelenggaraan Badan Regulator yang saat ini sudah diperkenalkan walaupun baru dalam taraf penetapan pada Undang-undang seperti pada sektor minyak dan gas bumi, energi, kelistrikan. 2). Dengan adanya pembentukan Badan Regulator kepercayaan investor akan meningkat dalam bisnis air minum terutama di Kabupaten Tangerang. 3). Mengidentifikasi fungsi utama di dalam penyelenggaraan Badan Regulator. Dan, 4). Memberikan masukan yang harus diperhatikan dalam penyelenggaraan Badan Regulator pada tahap transisi. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif yang didukung oleh pendekatan kualitatif dan kuantitatif, serta dilihat dari tujuan yang ingin dicapai, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian deskriptif. Hasil dari penelitian yang diperoleh adalah 1). Pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah dan pelanggan air minum umumnya menerima dan menyetujui terhadap ide

pembentukan Badan Regulator untuk mewujudkan pelayanan air minum yang lebih baik kepada masyarakat/pelanggan. Dari hasil analisis upaya pembentukan Badan Regulator tampaknya tidak akan mendapatkan hambatan. 2). Fungsi utama dalam penyelenggaraan Badan Regulator meliputi: (i) Fungsi Badan Regulator yang bertindak sebagai mediator apabila terjadi perselisihan antara pemerintah, investor, dan pelanggan dan (ii) Tata laksana penyelenggaraan pelayanan melalui penetapan Standar Operasional Pelayanan, struktur organisasi dan pengawasan terhadap kinerja pelayanan. 3). Umumnya investor meyakini bahwa Badan Regulator merupakan instrumen yang efektif dalam meningkatkan pelayanan serta mendorong iklim investasi bidang air minum yang lebih menjanjikan. Dari sisi ini dapat disimpulkan bahwa keberadaan Badan Regulator dapat mendorong minat investasi swasta di bidang air minum di Kabupaten Tangerang sehingga akan meningkatkan tingkat pelayanan kepada pelanggan. Dan 4). Pengaturan penyelenggaraan Badan Regulator pada masa transisi difokuskan pada pengalihan sebagian kewenangan yang bertahap terkait dengan fungsi pengaturan yang saat ini dimiliki oleh pemerintah kepada Badan Regulator yang memiliki independensi yang proporsional. Masa transisi ini merupakan batu loncatan dalam proses perwujudan Badan Regulator yang memiliki independensi yang utuh dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya.

Persamaan antara tesis di atas dengan penelitian (skripsi) peneliti adalah bidang kajiannya, yaitu terkait kebijakan di Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM), dan konsep-konsep mengenai kebijakan publik. Perbedaan antara tesis di atas dengan penelitian (skripsi) peneliti adalah deskripsi penelitian tesis tersebut dititikberatkan pada pembentukan Badan Regulator untuk peningkatan keterlibatan swasta pada Bisnis Air Minum di PDAM Kabupaten Tangerang sedangkan dalam penelitian ini dititikberatkan pada formulasi kebijakan pendirian PDAM di Kota Depok.

Berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya, penelitian yang dilakukan oleh peneliti mengambil judul “Analisis Formulasi Peraturan Daerah (Perda) Kota Depok No.10 Tahun 2011 Tentang Pendirian Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM) Kota Depok”. Penelitian yang dilakukan pada tahun

2012 ini bertujuan untuk menganalisis proses formulasi kebijakan Peraturan Daerah (PERDA) Kota Depok No.10 Tahun 2011 Tentang Pendirian Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM) Kota Depok dan mengetahui penyebab sampai saat ini PDAM Kota Depok tersebut belum dilaksanakan. Metode penelitian yang digunakan oleh peneliti yaitu pendekatan kualitatif dengan menggunakan jenis penelitian deskriptif. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu studi kepustakaan dengan mempelajari karya tulis ilmiah, paper, sumber elektronik, media cetak dan lain-lain. Selain itu peneliti juga menggunakan studi lapangan dengan melakukan wawancara mendalam kepada narasumber yang kompeten dalam bidangnya. Perbandingan tinjauan pustaka yang telah disebutkan diatas dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

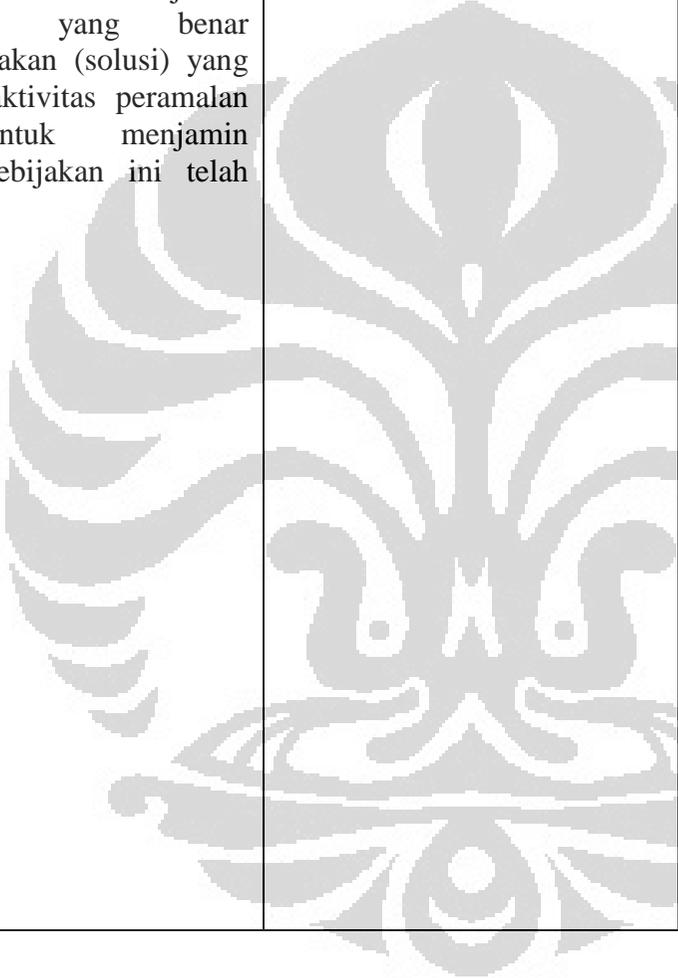


**Tabel 2.1**  
**Matriks Perbandingan Tinjauan Pustaka**

	<b>Penelitian 1</b>	<b>Penelitian 2</b>	<b>Penelitian 3</b>	<b>Penelitian Yang Dilakukan Peneliti</b>
<b>Nama</b>	Hafidz Alfaris	Santika Widyadhani	Dipriyadusi	Silvany Yohana
<b>Judul</b>	Analisis Formulasi Kebijakan Penurunan Tarif Pajak Kendaraan Bermotor Atas Kendaraan Umum (Suatu Studi di SKI Jakarta)	Analisis Formulasi Kebijakan Pajak Kendaraan Bermotor Progresif di Provinsi DKI Jakarta (Studi Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2010)	Pembentukan Badan Regulator untuk Peningkatan Keterlibatan Swasta pada Bisnis Air Minum (Studi Kasus PDAM Kabupaten Tangerang)	Analisis Formulasi Peraturan Daerah (PERDA) Kota Depok No.10 Tahun 2011 Tentang Pendirian Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM) Kota Depok
<b>Tujuan Penelitian</b>	untuk mendeskripsikan hal-hal menjadi latar belakang pemerintah dalam menetapkan kebijakan penurunan tarif Pajak Kendaraan Bermotor atas kendaraan umum dan untuk mendeskripsikan proses formulasi kebijakan penurunan tarif Pajak Kendaraan Bermotor atas kendaraan umum yang tertuang dalam Pasal 6 (5) UU PDRD No.28 tahun 2009	untuk mendeskripsikan proses formulasi kebijakan Pajak Kendaraan Bermotor Progresif di Provinsi DKI Jakarta dan mendeskripsikan persiapan yang dilakukan pemerintah DKI Jakarta sehubungan dengan penerapan Pajak Kendaraan Bermotor Progresif.	1) Menganalisis kebijakan pemerintah ataupun pemerintah daerah terhadap ide penyelenggaraan Badan Regulator yang saat ini sudah diperkenalkan walaupun baru dalam taraf penetapan pada Undang-undang seperti pada sektor minyak dan gas bumi,energi,kelistrikan. 2). Dengan adanya pembentukan Badan Regulator kepercayaan investor akan meningkat dalam bisnis air minum terutama di Kabupaten	1).Untuk menganalisis proses formulasi kebijakan Peraturan Daerah (PERDA) Kota Depok No.10 Tahun 2011 Tentang Pendirian Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM) Kota Depok, 2). Mengetahui penyebab sampai saat ini PDAM Kota Depok tersebut belum dilaksanakan

			Tangerang. 3). Mengidentifikasi fungsi utama di dalam penyelenggaraan Badan Regulator. Dan, 4). Memberikan masukan yang harus diperhatikan dalam penyelenggaraan Badan Regulator pada tahap transisi.	
<b>Metode Penelitian</b>	Kualitatif	Kualitatif	Kualitatif dan Kuantitatif	Kualitatif
<b>Jenis Penelitian</b>	Deskriptif	Deskriptif	Deskriptif	Deskriptif
<b>Teknik Pengumpulan Data</b>	1. Studi kepustakaan 2. Studi lapangan (observasi dan wawancara)	1. Studi kepustakaan 2. Studi lapangan (observasi dan wawancara)	1. Studi Lapangan (observasi dan wawancara) 2. Kuesioner	1. Studi kepustakaan 2. Studi lapangan (observasi dan wawancara)
<b>Hasil Penelitian</b>	a). Pengaturan, yaitu untuk memperbaiki kualitas pelayanan dari transportasi publik yang ada di Indonesia pada umumnya, khususnya di Provinsi DKI Jakarta yang merupakan salah satu kota dengan tingkat kemacetan tertinggi b). Keadilan, kendaraan umum berupa bus sedang dan bus kecil yang sebagian besar penggunaannya adalah masyarakat yang berada pada kelas menengah ke bawah,	1). Proses formulasi kebijakan Pajak Kendaraan bermotor Progresif di Provinsi DKI Jakarta, melewati beberapa tahap yaitu tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, evaluasi, dan persetujuan oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan, penetapan/pengesahan, serta pengundangan, dan penyebarluasan. 2). Persiapan yang dilakukan	1). Pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah dan pelanggan air minum umumnya menerima dan menyetujui terhadap ide pembentukan Badan Regulator untuk mewujudkan pelayanan air minum yang lebih baik kepada masyarakat/pelanggan. Dari hasil analisis upaya pembentukan Badan	1. Formulasi Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok melalui beberapa tahap, yaitu tahap perumusan masalah, tahap agenda kebijakan, tahap pemilihan alternatif terbaik, dan tahap penetapan kebijakan oleh Sekretariat Daerah Kota Depok. 2. Belum terimplementasinya Perda No. 10 tahun 2011 tentang

	<p>kemampuan dalam membayar pajak Kendaraan Bermotor lebih rendah dibandingkan dengan pengguna kendaraan pribadi. Dengan demikian seharusnya tarif pajak yang dibebankan kepada kendaraan umum lebih rendah dibandingkan dengan kendaraan pribadi. Hasil kedua dari penelitian ini adalah proses formulasi kebijakan penurunan tarif Pajak Kendaraan Bermotor atas kendaraan umum ini telah melewati proses perumusan kebijakan publik dengan melihat dan mengidentifikasi permasalahan yang berdampak pada masyarakat, untuk dirumuskan agar mendapatkan solusi dari pemerintah sebagai pihak yang berwenang dan mempunyai legitimasi untuk membuat kebijakan yaitu berupa kebijakan yang dirancang dengan pendekatan dari berbagai lini agar kebijakan yang ada bersifat komprehensif dalam rangka menjawab permasalahan-permasalahan yang ada. Tahapan ini dimulai dari identifikasi permasalahan yang ada, <i>agenda setting</i>, formulasi kebijakan, dan</p>	<p>sehubungan dengan penerapan Pajak Kendaraan Bermotor Progresif antara lain adalah perbaikan sistem, sosialisasi, dan pembuatan Peraturan Gubernur tentang petunjuk pelaksanaan pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor.</p>	<p>Regulator tampaknya tidak akan mendapatkan hambatan. 2). Fungsi utama dalam penyelenggaraan Badan Regulator meliputi: (i) Fungsi Badan Regulator yang bertindak sebagai mediator apabila terjadi perselisihan antara pemerintah, investor, dan pelanggan dan (ii) Tata laksana penyelenggaraan pelayanan melalui penetapan Standar Operasional Pelayanan, struktur organisasi dan pengawasan terhadap kinerja pelayanan. 3). Umumnya investor meyakini bahwa Badan Regulator merupakan instrumen yang efektif dalam meningkatkan pelayanan serta mendorong iklim investasi bidang air minum yang lebih menjanjikan. Dari sisi ini dapat disimpulkan bahwa keberadaan Badan Regulator dapat</p>	<p>Pendirian PDAM Kota Depok disebabkan oleh beberapa faktor krusial. Pertama, belum adanya landasan hukum untuk pengambilalihan aset dari PDAM Tirta Kahuripan sehingga Pemerintah Kota Depok belum mampu mendirikan PDAM Kota Depok karena penyerahan aset atau modal yang belum dapat dilakukan dan menunggu disahkannya Raperda Penyertaan Modal sehingga dapat dilakukan pengambilalihan aset dari PDAM Tirta Kahuripan. Kedua, organisasi PDAM yang belum disusun manajemennya dimulai dari Direksi, Dewan Pengawas, dan Pegawai-pegawai yang akan bekerja di PDAM Kota Depok dan untuk kantor pusatnya pun juga masih terbentur dengan masalah pengambilalihan aset.</p>
--	--	--	---	---

	<p><i>policy design</i> untuk memastikan kebijakan ini telah disusun dan dirancang untuk menjawab permasalahan yang benar dengan kebijakan (solusi) yang sesuai dan aktivitas peramalan kriteria untuk menjamin rancangan kebijakan ini telah tepat.</p>		<p>mendorong minat investasi swasta di bidang air minum di Kabupaten Tangerang sehingga akan meningkatkan tingkat pelayanann kepada pelanggan.</p> <p>4). Pengaturan penyelenggaraan Badan Regulator pada masa transisi difokuskan pada pengalihan sebagian kewenangan yang bertahap terkait dengan fungsi pengaturan yang saat ini dimiliki oleh pemerintah kepada Badan Regulator yang memiliki independensi yang proporsional. Masa transisi ini merupakan batu loncatan dalam proses perwujudan Badan Regulator yang memiliki independensi yang utuh dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya.</p>	
--	--	---	---	--

Sumber: Hasil Olahan Penulis

## 2.2 Konstruksi Model Teoritis

Selain melihat hasil penelitian terdahulu, peneliti juga melakukan tinjauan pustaka dari buku-buku maupun literatur. Hal ini ditunjukkan dengan memperoleh konsep-konsep yang berhubungan dengan penelitian ini. Ada tiga konsep yang dipergunakan yaitu konsep kebijakan publik, proses formulasi kebijakan, dan model-model formulasi kebijakan.

### 2.2.1 Kebijakan Publik

Literatur mengenai kebijakan publik telah banyak menyajikan berbagai definisi kebijakan publik, baik dalam arti luas maupun sempit. Dye yang dikutip Young dan Quinn (2002:5) memberikan definisi kebijakan publik secara luas, yakni sebagai *“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern.”* Beberapa konsep kunci yang termuat (Young dan Quinn,2002:5-6) adalah 1). Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya. 2). Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat. 3). Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak. 4). Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu. Dan 6). Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan

yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Definisi lainnya, Menurut Charles O. Jones, istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), *standard*, proposal, dan *grand design* (Jones, 1984 : 25). Sementara itu, Anderson menyatakan istilah kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik (Anderson, 1969 : 4). Definisi lainnya datang dari Eyestone, secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya (Eyestone, 1971 : 18). Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas *intelektual* yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat *politis*. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai *proses pembuatan kebijakan* dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

**Tabel 2.2**

**Tahap-Tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan**

<b>Fase</b>	<b>Karakteristik</b>
Penyusunan Agenda	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.

Formulasi kebijakan	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif.
Adopsi Kebijakan	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus di antara direktur lembaga, atau keputusan peradilan.
Implementasi Kebijakan	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.
Penilaian Kebijakan	Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif, dan peradilan memenuhi untuk menentukan persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Sumber: Dunn, William. 2000. Pengantar Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gajah Mada Press. Hal. 24

Analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada satu, beberapa, atau seluruh tahap dari proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi. Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda) atau tahap di tengah, dalam lingkaran aktivitas yang tidak linear. Aplikasi prosedur dapat membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang secara langsung mempengaruhi asumsi, keputusan, dan aksi dalam satu tahap, yang kemudian secara tidak langsung mempengaruhi tahap-tahap berikutnya.

Dari berbagai penjelasan mengenai kebijakan publik diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah apa yang diusulkan pemerintah yang mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Berdasarkan konsep kebijakan publik yang digunakan di atas, maka yang dimaksud dengan kebijakan dalam

penelitian ini adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah yang dituangkan dalam bentuk peraturan daerah.

### 2.2.2 Formulasi Kebijakan

Formulasi (perumusan) kebijakan merupakan salah satu tahap yang penting dalam pembentukan kebijakan publik. Formulasi adalah turunan dari *formula* dan berarti untuk pengembangan rencana, metode, resep, dalam hal ini untuk meringankan suatu kebutuhan, untuk tindakan dalam suatu masalah. Ini merupakan permulaan dari kebijaksanaan pengembangan fase atau aktivitas, dan tiada metode yang pasti yang harus dijalankan. Yaitu, bahwa karakteristik khasnya adalah pengertian berguna untuk meyatukan persepsi seseorang tentang kebutuhan yang muncul dalam masyarakat. Bagaimana hal ini dilaksanakan, siapa yang berpartisipasi, dan siapa yang dapat memanfaatkan keuntungan dari satu isu atau masalah ke lainnya (Jones,1984:141).

Suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah, atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Dalam bentuknya yang positif, keputusan kebijakan bisa berupa penetapan undang-undang atau dikeluarkannya perintah-perintah eksekutif. Pada saat proses kebijakan bergerak ke arah proses pembuatan keputusan, maka beberapa usul akan diterima sedangkan usul-usul yang lain akan ditolak, dan usul-usul yang lain lagi mungkin akan dipersempit. Terdapat beberapa tahap dalam perumusan kebijakan, yaitu (Winarno,2012:122-126) :

#### *Tahap Pertama: Perumusan Masalah (Defining Problem)*

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan

publik. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketetapan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan.

#### *Tahap Kedua : Agenda Kebijakan*

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang akhirnya masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan? Masalah publik yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan akan dibahas oleh perumus kebijakan dan dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk segera diselesaikan.

#### *Tahap Ketiga : Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk Memecahkan Masalah*

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut kedalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Disini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antarberbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Dalam kondisi seperti ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antaraktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

#### *Tahap Keempat : Tahap Penetapan Kebijakan*

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang

diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut.

Aktor-aktor resmi memiliki kekuasaan yang secara sah diakui oleh konstitusi dan mengikat. Adapun yang termasuk ke dalam kelompok aktor-aktor resmi yaitu sebagai berikut (Winarno, 2012 : 127-130) :

**a. Badan-badan Administrasi (Agen-agen Pemerintah)**

Badan-badan administrasi menjadi sumber utama dalam mengusulkan pembuatan undang-undang. Tidak hanya itu, badan-badan administrasi juga secara aktif melobi dan melakukan tekanan-tekanan dalam penetapan undang-undang.

**b. Presiden (Lembaga Eksekutif)**

Presiden sebagai kepala eksekutif memiliki peran yang penting dalam perumusan kebijakan. Presiden dapat terlibat secara langsung dalam perumusan kebijakan, tetapi juga dapat membentuk kelompok-kelompok atau komisi-komisi penasihat yang terdiri dari warga negara

swasta maupun pejabat yang ditujukan untuk menyelidiki kebijakan tertentu dan mengembangkan usul-usul kebijakan.

**c. Lembaga Yudikatif**

Lembaga yudikatif berperan dalam memberikan tinjauan yudisial dan penafsiran Undang-undang. Pada dasarnya tinjauan yudisial merupakan kekuasaan pengadilan untuk menentukan apakah tindakan-tindakan yang diambil oleh eksekutif maupun legislatif sesuai dengan konstitusi atau tidak.

**d. Lembaga Legislatif**

Keterlibatan lembaga legislatif dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dari mekanisme dengar pendapat, penyelidikan-penyelidikan dan kontak yang dilakukan dengan pejabat administrasi, kelompok kepentingan dan lain-lain. Kemudian peran dari lembaga legislatif yang paling krusial yaitu mengesahkan kebijakan yang telah dituangkan dalam produk hukum seperti Undang-undang, Peraturan daerah, dan sebagainya.

Selain aktor-aktor resmi, kelompok yang terlibat dalam perumusan kebijakan yaitu aktor-aktor tidak resmi. Aktor-aktor tidak resmi biasanya berpartisipasi dalam proses perumusan kebijakan, namun mereka tidak

mempunyai wewenang yang sah untuk membuat keputusan yang mengikat (Winarno, 2012 : 131-135). Aktor-aktor tidak resmi yaitu :

**a. Kelompok-kelompok Kepentingan**

Kelompok ini memegang peranan penting karena menjalankan fungsi artikulasi yaitu menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif tidnakan kebijakan. Selain itu kelompok ini juga sering memberikan informasi kepada pejabat publik yang bersifat teknis mengenai sifat serta konsekuensi yang mungkin timbul dari usulan kebijakan yang diajukan.

**b. Partai Politik**

Dalam sistem demokrasi, partai politik digunakan sebagai alat untuk meraih kekuasaan. Partai politik pada dasarnya lebih berorientasi kepada kekuasaan dibandingkan dengan kebijakan publik. Partai politik lebih berperan sebagai perantara kepentingan daripada sebagai pendukung kepentingan tertentu dalam pembuatan kebijakan.

**c. Warga Negara Individu**

Baik dalam sistem demokratis maupun otoriter, warga negara memiliki hak untuk ikut dalam merumuskan kebijakan. Hal ini karena keinginan warga negara perlu mendapat perhatian dari para pembentuk kebijakan. Peran masyarakat juga terlihat dari adanya dukungan ataupun penolakan terhadap sebuah rumusan kebijakan.

Dari penjelasan mengenai formulasi kebijakan diatas, dapat disimpulkan bahwa salah proses formulasi kebijakan berisi perumusan masalahn-masalah yang mendapat perhatian pemerintah dan masyarakat serta diusahakan oleh para perumus kebijakan (aktor-aktor yang terkait) untuk mengakomodasi masalah-masalah yang ada. Dalam penelitian ini, formulasi kebijakan publik lebih dikhususkan kepada pembentukan Peraturan Daerah di tingkat lokal sebagai salah satu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menjalankan tugas mengatur.

Esensi dari otonomi daerah adalah kewenangan mengatur yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Otonomi daerah dikelola secara bersama dan sinergis antara institusi pemerintahan daerah (pemerintah daerah dan DPRD) yang

mengakar pada kepentingan lokal, *civil society*, dan sektor swasta. Keterkaitan dan sinergisitas diantara berbagai aktor di tingkat lokal (*stakeholder*) dalam penyelenggaraan otonomi daerah merupakan wujud dari paradigma *governance*, yang oleh *United Nation of Development Programme* (UNDP) didefinisikan sebagai berikut:

*“...as the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country’s affairs at all levels. It comprises mechanism, process, and institutions through which citizens and groups of articulate their interests, exercise their legal right, meet their obligations and mediate their differences”.* (UNDP dalam *UNHCS/Habitat Urban Indicators Programme Home Page, Indicator Tools For Assesment and Analysis of City Governance*, Januari 1999)

Menurut Prasajo, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan (2006:24 – 27) memberikan penjelasan bahwa kewenangan DPRD untuk membuat Peraturan Daerah (Perda) merupakan perwujudan otonomi daerah. Beberapa hal yang harus diperhatikan adalah: Pertama, harus jelas siapa yang membuat dan memutuskan. Dalam hal ini, DPRD bersama Kepala Daerah menetapkan Perda dan Kepala Daerah mengesahkan Perda tersebut dengan persetujuan DPRD. Kedua, perlu dibedakan antara Peraturan Daerah dan Peraturan/Keputusan Kepala Daerah karena Peraturan Daerah memiliki kekuatan yang lebih mengikat dibanding Peraturan/Keputusan Kepala Daerah dan tergantung pada tingkat legitimasinya. Ketiga, berbagai ketentuan untuk mengikuti tata cara harus diatur dalam lembaran daerah yang menunjukkan bahwa masyarakat dianggap sudah mengetahui hukum terkait dan terdapat pelanggaran jika melanggar hukum yang terkait. Dan keempat, Perda tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi seperti Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), dan Keputusan Presiden (Keppres).

Dalam pembuatan Perda dibutuhkan beberapa proses untuk menghasilkan suatu Perda yang baik, seperti proses identifikasi dan artikulasi untuk memahami lebih jauh permasalahan dan kebutuhan yang ada, kemudian proses seleksi untuk

melakukan seleksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang diajukan dan memberikan pertimbangan terhadap hal tersebut. Lalu, proses sosialisasi yang melandasi proses pembahasan di DPRD, dan proses legislasi untuk menyetujui Raperda dan mengesahkan menjadi Perda dan diundangkan dalam Lembaran Daerah.

### 2.2.3 Model-model Formulasi Kebijakan

Banyak tipe dari formulasi yang dapat ditemukan, tergantung dari kriteria yang digunakan untuk klasifikasi. Berikut adalah model-model formulasi kebijakan menurut para ahli:

#### 2.2.3.1 Model – Model Formulasi Kebijakan Publik Menurut Miftah Thoha

Model-model formulasi kebijakan (Thoha, 2010:128-152) dibagi dalam enam macam model perumusan kebijakan sebagai berikut :

##### 1. Model Elite (*Policy* sebagai Preferensi Elite)

Kelompok elite adalah kelompok yang superior di masyarakat dan memiliki pengaruh yang besar dalam merumuskan kebijakan publik sehingga dalam model ini dapat dikatakan bahwa kebijakan publik sebagai preferensi eliti. Berikut adalah penjelasannya:

*“Dengan demikian public policy adalah hasil preferensi elite. Teori model elite ini secara singkat dapat dirumuskan sebagai berikut: 1). Masyarakat dalam suatu negara tertentu dibagi atas dua bagian, yakni bagian yang mempunyai kekuasaan, dan bagian yang tidak mempunyai kekuasaan. Bagian masyarakat yang mempunyai kekuasaan ini jumlahnya sedikit, sedangkan masyarakat yang tidak mempunyai kekuasaan ini jumlahnya banyak. 2). Sekelompok kecil atau beberapa orang yang memerintah adalah bukan mewakili secara tipikal dari massa yang diperintah. 3). Untuk mencapai stabilitas dan menghindari revolusi, maka gerakan-gerakan nonelite yang membahayakan posisi elite harus dikendalikan secara kontinu. 4). Elite membagi konsensus atas nama nilai-nilai dari suatu sistem sosial yang ada dan perlindungan dari sistem tersebut. 5). Public policy bukanlah merefeksi*

*dari tuntutan-tuntutan masyarakat pada umumnya, melainkan agak menonjolkan nilai-nilai kepentingan sekelompok orang yang berkuasa (elite). 6). Elite yang aktif adalah relatif kecil menjadi sasaran dari pengaruh langsung massa yang apatis. Elite lebih banyak memengaruhi massa daripada massa memengaruhi elite.” (Thoha,2010:128-130)*

## 2. Model Kelompok (*Policy* sebagai Keseimbangan Kelompok)

Dalam model ini, kelompok-kelompok yang diikat oleh kepentingan-kepentingan akan mencoba untuk memengaruhi keputusan dalam pembuatan kebijakan publik namun tetap dengan aturan main yang berlaku agar tercapai suatu titik keseimbangan dari berbagai pengaruh. Berikut adalah penjelasannya:

*“Individu-individu amat penting dalam politik hanya ketika mereka bertindak sebagai suatu bagian atau atas nama dari kelompok yang berkepentingan tersebut. Sehingga dengan demikian kelompok merupakan jembatan yang esensial yang menghubungkan antara individu dengan pemerintahnya. Dari hal ini dapat diketahui bahwa politik benar-benar merupakan perjuangan diantara kelompok-kelompok untuk memengaruhi public policy.”(Thoha,2012:132-134)*

## 3. Model Kelembagaan (*Institutional Model*) (*Policy* sebagai Hasil dari Lembaga)

Dalam model ini dijelaskan bahwa hubungan antara kebijakan publik dan lembaga-lembaga pemerintah sangat erat karena lembaga-lembaga pemerintah itulah yang akan menentukan dan melaksanakan kebijakan publik.

*“Lembaga pemerintah memberikan public policy tiga karakteristik antara lain: 1). Pemerintah meminjamkan legitimasi kepada kebijaksanaan (policy). Kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah pada umumnya dipandang sebagai kewajiban yang legal yang harus dipatuhi oleh semua warga negara. 2).Policy-policy pemerintah melibatkan universalitas. Hanya policy-policy pemerintah yang mampu memasuki dan menjangkau semua rakyat dalam suatu masyarakat. 3).Pemerintah memonopoli paksaan dalam masyarakat. Hanya pemerintah yang bisa*

*mengabsahkan tindakan untuk mmenjarakan seseorang yang melawan policy-nya.” (Thoha,2010:136-137)*

#### 4. Model Proses (*Policy* Sebagai Suatu Aktivitas Politik)

Dalam perumusan kebijakan publik tentu akan melalui suatu proses yang berawal dari identifikasi, perumusan, pengesahan, pelaksanaan dan evaluasi. Berikut adalah penjelasannya:

*“....Adanya serangkaian proses policy yang biasanya mengikuti pola umum sebagai berikut: 1).Identifikasi persoalan-persoalan, 2). Perumusan usul-usul policy (prakarsa dan pengembangan usulan-usulan program pemerintah), 3). Pengesahan policy, 4).Pelaksanaan policy,dan 5). Evaluasi policy.” (Thoha,2010,139)*

#### 5. Model Rasionalisme (*Policy* sebagai Pencapaian Tujuan yang Efisien)

Model ini menjelaskan bahwa suatu kebijakan publik sangat erat hubungannya dengan efisiensi dalam setiap pengambilan alternatif-alternatif keputusan dalam kebijakan publik seperti yang dijelaskan berikut:

*“Suatu policy yang rasional adalah dirancang secara tepat untuk memaksimalkan “hasil nilai bersih” (net value achievement). Dengan nilai hasil bersih ini dimaksudkan bahwa semua nilai-nilai yang bergayutam di dalam masyarakat diketahui. Dan bahwa setiap pengorbanan di dalam satu atau lebih nilai yang dikehendaki oleh policy adalah lebih besar dibandingkan dengan kompensasi pencapai nilai-nilai lainnya..” (Thoha,2010:140)*

#### 6. Model Inkrementalisme (*Policy* sebagai Kelanjutan Masa Lalu)

Dalam model ini menjelaskan bagaimana kebijakan publik yang dilanjutkan dari masa lalu. Ketetapan tersebut dilandasi beberapa alasan yang menjadi justifikasi bagi pemerintah untuk memilih model ini yang dijelaskan berikut :

*“Inkrementalisme di dalam usahanya menciptakan program, policy, dan pembiayaan-pembiayaan dasar pemikirannya adalah bersifat konservatif. Dan perhatiannya terhadap program baru dipusatkan untuk menambah, mengurangi, dan menyempurnakan program-program yang ada...” (Thoha,2010:146-148)*

#### 7. Model Sistem (*Policy* sebagai Hasil dari Suatu Sistem)

Model sistem menjelaskan bagaimana kebijakan publik merupakan *output* dari suatu sistem politik yang dipengaruhi lingkungan yang memberikan tuntutan-tuntutan atau dukungan-dukungan. Hal tersebut dapat dilihat dalam penjelasan berikut:

*“Cara lain untuk melihat dan memahami public policy ialah dengan menganalisisnya sebagai suatu jawaban dari suatu sistem politik atas desakan-desakan yang diterimanya dari lingkungannya. Desakan atau tekanan dari lingkungan tersebut yang memengaruhi sistem politik dipandang sebagai suatu masukan (inputs). Lingkungan adalah setiap kondisi atau situasi tertentu yang dirumuskan sebagai faktor luaran (external factor) dari batas-batas suatu sistem politik...”*  
(Thoha,2010:148-149)

#### 2.2.3.2 Model – Model Formulasi Kebijakan Publik Menurut Stella Z. Theodoulou dan Chris Kofinis

Model-model formulasi kebijakan (Theodoulou dan Kofinis, 2004:80-94 ) dibagi dalam enam macam model perumusan kebijakan sebagai berikut :

##### 1. *Stages-Heuristic (Policy Cycle) Approach*

Dalam model ini dijelaskan berbagai tahap yang harus dilalui untuk menghasilkan suatu kebijakan publik yang dimulai dari *problem identification, agenda setting, policy formulation or design, policy adoption, policy implementation, policy evaluation, dan policy termination or change*. Seperti yang diungkapkan berikut:

*“The stages-heuristic or policy cycle approach conceptualizes the policy process as an interrelated series of stages. The stages-heuristic theory adds to our collective by allowing us to explore each policy stage, phase, and the policy process in a variety of manners and directions. The significance of this approach is evident from research into how an issue is identified as a policy problem, to the dynamics that explain which problems enter the political agenda, from the analysis of the forces that shape policy formulations, to the actors and elements that affect policy implementation and evaluation..”*(Theodoulou dan Kofinis,2004:82-83)

## 2. Rational Choice Approaches

Dalam model ini digabungkan 4 (empat) model seperti *Institutional Rational Choice*, *Public Choice*, *Game Theory*, dan *Expected Utility*. Dalam menggabungkan keempat model tersebut ingin melihat pengaruh-pengaruh yang dimiliki masing-masing model sehingga menciptakan keputusan politik yang akan dipilih.

*“The power of rational choice, whether discussed in terms of the institutional analysis and development framework, public choice, game theory, or expected utility, is that it provides a logical basis with which to attempt to understand, analyze, and predict the decisions of individuals within a political and policy context..”* (Theodoulou dan Kofinis,2004:86-87)

## 3. Advocacy Coalition Framework Approach

Dalam model ini dijelaskan bagaimana koalisi advokasi merupakan cara yang agresif untuk mengumpulkan data dan informasi dalam pembuatan kebijakan publik selain itu cara ini juga masih relevan untuk dikembangkan dalam pembuatan kebijakan publik di masa yang akan datang.

*“As a theoretical endeavor, the advocacy coalition framework is the most aggressive of recent attempts to develop a comprehensive theory of*

*the entire policy process. Although certain concerns may persist, the advocacy coalition framework still represents a promising approach and valuable foil to the stages-heuristic approach..”* (Theodoulou dan Kofinis,2004:88-89)

#### 4. Incremental Approach

Dalam model ini dijelaskan bagaimana proses dari sebelum pengamiran keputusan sampai pengambilan keputusan, model ini dapat membantu menjelaskan mengapa proses kebijakan tampaknya akan menghasilkan solusi yang sebenarnya begitu sedikit untuk apa masalah publik yang tampaknya besar.

*“Overall, the incremental approach represents an attempt to describe the "true" nature of the policy process. Above all, it is a potent rebuke to the claims of rational decision making, and how decisions are the product of calculations of costs and benefits that result in the best policy action being adopted..”* (Theodoulou dan Kofinis,2004:90)

#### 5. Multiple Streams Model

Dalam model ini diakui beberapa model yang mempengaruhi pembuatan kebijakan publik. *Multiple Streams Model* ini menekankan bagaimana masalah dan solusi kebijakan muncul dari konteks dinamika kompleks dari tiga pusat atau disebut aliran masalah, kebijakan, dan politik.

*“The theoretical value of multiple streams stems from an emphasis on the interrelationship between political and policy dynamics evident in the beginning phases of the policy-making process. Furthermore, the theory may explain why some problems and certain policy solutions are not recognized politically as important issues or relevant solutions. Overall, multiple streams offers a promising approach to understanding the seemingly chaotic nature of the policy process. Specifically, multiple streams may help explain why certain policy problems and solutions emerge and dominate our attention at a given time and not at other times..”* (Theodoulou dan Kofinis,2004:91-92)

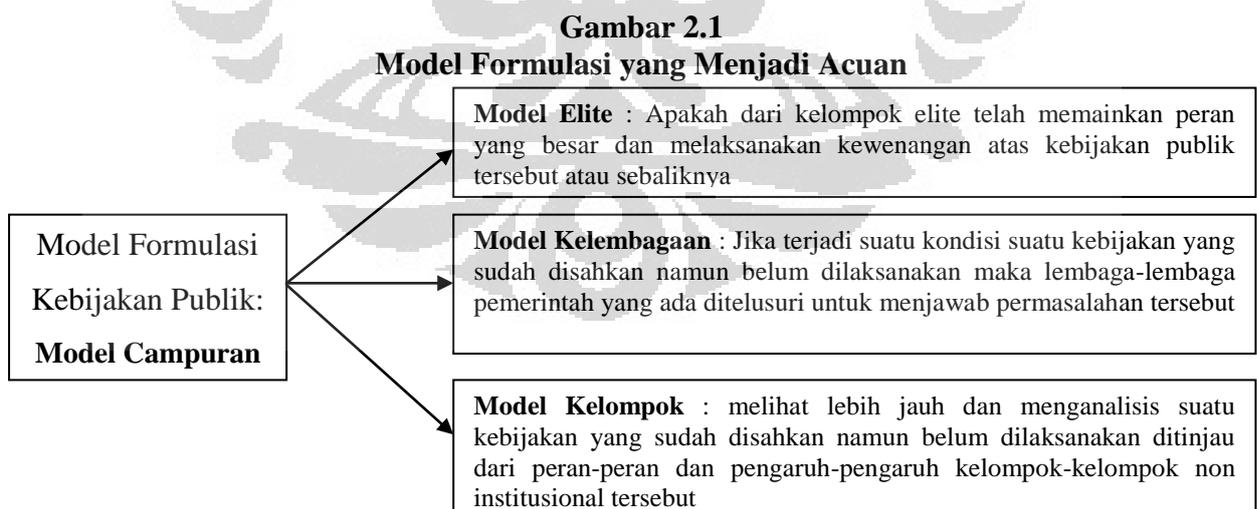
## 6. *Punctuated Equilibrium Model*

*Punctuated equilibrium* mengasumsikan rasionalitas terbatas pada bagaimana individu atau kelompok memandang suatu keputusan. Rasionalitas dibatasi menunjukkan perhatian yang dibayar hanya untuk suatu aspek dari masalah dan bukan totalitasnya. Berikut adalah penjelasannya:

*“Punctuated equilibrium offers an important extension of the incrementalist approach to understanding the policy process. Although by no means a complete theory of the policy process, punctuated equilibrium does provide theoretical insight into the predecision and decision phases of the policy process..”* (Theodoulou dan Kofinis,2004:93-94)

### 2.2.4 Model Formulasi Kebijakan Publik yang Menjadi Acuan

Dari berbagai model-model formulasi kebijakan publik yang telah dipaparkan berdasarkan pendapat ahli, peneliti melihat bahwa terdapat beberapa model formulasi kebijakan publik yang mampu menjelaskan mengapa suatu kebijakan publik yang sudah disahkan namun belum dilaksanakan hingga saat ini. Model-model tersebut adalah :



*Sumber : Hasil olahan peneliti*

1).Model Elite, dalam model ini dijelaskan bahwa aktor yang memiliki kekuasaan dan pengaruh yang besar dalam pengambilan keputusan untuk suatu kebijakan publik adalah kelompok elite. Seperti yang diungkapkan Lindblom berikut:

*“...Perumus kebijaksanaan resmi yang aktif hanyalah merupakan bagian yang sangat kecil dari penduduk dewasa. Dengan mendapatkan wewenang kontrol terhadap kebijaksanaan, mereka membentuk sebuah elite, yang salah satunya terdiri atas pejabat tinggi, anggota kabinet, anggota parlemen atau lembaga legislatif, anggota tim perumus kebijaksanaan dalam birokrasi, pejabat-pejabat hukum eselon tertinggi, dan, dalam beberapa sistem, para pejabat tinggi kemiliteran. Elite perumus kebijaksanaan juga meliputi para pemuka politik dan pemimpin partai yang ikut memikul tanggung jawab pengambilan keputusan bersama para pejabat pemerintah. Untuk mudahnya, kita akan menyebut elite ini para perumus kebijaksanaan (policy maker).”(Lindblom,1986 :50)*

Dari kutipan diatas dijelaskan bagaimana kelompok elite sebagai *policy maker* memang merupakan perumus kebijakan publik yang aktif sehingga mereka memiliki kewenangan untuk melaksanakan keputusan kapan berjalannya suatu kebijakan publik yang telah disahkan tersebut. Lindblom juga turut mengungkapkan:

*“Perincian kebijaksanaan dasar yang kurang lengkap bahwa tidak ada perumus yang dapat merumuskan kebijaksanaannya secara lengkap...Ketidakpastian dapat juga berpangkal pada ketergesaan atau kegagalan para perumus untuk memerinci..”*

Kelompok elite tersebut turut memutuskan kapan suatu kebijakan publik dapat dilaksanakan setelah disahkan walaupun mungkin terjadi ketidakpastian yang berpangkal pada ketergesaan atau kegagalan para perumus dalam memerinci banyak hal yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan publik tersebut. Maka, model ini dinilai relevan untuk melihat lebih jauh bagaimana suatu kebijakan publik yang sudah disahkan namun belum dilaksanakan, apakah dari kelompok elite telah memainkan peran yang besar dan melaksanakan kewenangan atas kebijakan publik tersebut atau sebaliknya.

2). Model Kelembagaan, dalam model ini dijelaskan bagaimana lembaga pemerintah menentukan, melaksanakan, memaksakan secara otoritatif suatu kebijakan publik dapat disahkan sampai pada tahap pelaksanaannya. Winarno (2012:127-30) menyebutkan bahwa terdapat beberapa aktor-aktor dalam perumusan kebijakan, yaitu badan-badan administrasi (agen pemerintah), lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Menurut van Meter dan van Horn yang dikutip oleh Thoha (2010:162) menyebutkan bahwa *“pelaksanaan yang berhasil seringkali membutuhkan mekanisme-mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga”*. Dari pernyataan tersebut dapat dilihat bahwa lembaga-lembaga pemerintah menentukan bagaimana pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah disahkan. Hal tersebut dipertegas oleh Thoha (2010:55-57) yang menjelaskan demikian:

*“Oleh karena itu, hubungan antara kebijakan publik dan lembaga-lembaga pemerintah dilihat sebagai hubungan yang sangat erat. Suatu kebijakan tidak menjadi suatu kebijakan publik sebelum kebijakan itu ditetapkan dan dilaksanakan oleh suatu lembaga pemerintah...”*

Model kelembagaan ini dinilai relevan dalam konteks menjelaskan suatu kebijakan yang sudah disahkan namun belum dilaksanakan, karena lembaga-lembaga pemerintah sangat berpengaruh dalam hal pengambilan keputusan untuk membuat suatu kebijakan publik sampai pelaksanaannya. Jika terjadi suatu kondisi suatu kebijakan yang sudah disahkan namun belum dilaksanakan maka lembaga-lembaga pemerintah yang ada ditelusuri untuk menjawab permasalahan tersebut.

3). Model Kelompok, dalam model ini akan melihat bagaimana pengaruh kelompok-kelompok lain diluar pemerintah itu sendiri. Theodoulou dan Kofinis (2004:69) mengungkapkan:

*“Non insitutional actors, such as interest groups, the media, members of think tanks, and the general public are those with varying degrees of influence on making policy but no formal institutional credentials. Such*

*actors can and do play critical roles in influencing the direction of the policy process..”*

Melalu kutipan diatas dapat diketahui bahwa seringkali kelihatannya bahwa aktor non institusional tersebut meperan miliki lebih besar dari aktor institusional. Lindblom dan Woodhouse (1993) dalam Parsons (2011:291) juga turut mengungkapkan:

*“Ketika birokrat dari agen dan bidang program yang berbeda harus bersepakat satu sama lain, mereka akan lebih mempertimbangkan banyak sudut pandang terhadap problem.*

*....kebijakan disusun melalui relasi resiprokal yang kompleks di antara semua birokrat, fungsionaris terpilih, perwakilan kelompok kepentingan, dan partisipan lainnya. Hasilnya mungkin tak bisa diprediksi, tidak sepenuhnya seperti yang diharapkan oleh individu yang berpartisipasi. Meski demikian, hasilnya mungkin lebih baik dan lebih demokratik ketimbang jika dilakukan dengan upaya koordinasi hierarkis, dalam pengertian bahwa diversitas pertimbangan yang lebih besar sering kali dilakukan, dan dalam pengertian bahwa tidak ada partisipan yang siap mendominasi partisipan lain..”*

Untuk batas tertentu, besarnya pengaruh banyak aktor non institusional tergantung pada seberapa aktif mereka dalam tahap-tahap proses kebijakan. Peran-peran yang dimainkan oleh aktor-aktor non konstitusional tersebut perlu mendapatkan koordinasi dari aktor-aktor konstitusional sehingga mampu mencapai kesepakatan bersama untuk suatu pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, model ini dinilai relevan dalam melihat lebih jauh dan menganalisis suatu kebijakan yang sudah disahkan namun belum dilaksanakan ditinjau dari peran-peran dan pengaruh-pengaruh kelompok-kelompok non institusional tersebut.

## **BAB 3**

### **METODE PENELITIAN**

Penggunaan metode penelitian merupakan salah satu hal yang harus dilakukan oleh peneliti dalam melakukan penelitian karena metodologi penelitian adalah dasar utama bagi peneliti untuk menentukan pengelolaan (manajemen) penelitiannya (Irawan, 2002:54-56). Pemilihan metode penelitian yang tepat dan sesuai akan menjadikan hasil penelitian menjadi akurat. Metode penelitian menunjukkan bagaimana suatu penelitian dikerjakan, dengan apa, dan bagaimana prosedurnya. Metode yang dipilih berhubungan erat dengan prosedur, alat serta desain penelitian yang digunakan (Nazir, 1988:51).

#### **3.1 Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Istilah penelitian kualitatif menurut Denzin dan Lincoln (1986) dalam Moleong (2006:5) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan metode yang ada. Metode penelitian kualitatif sering disebut metode penelitian naturalistik karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah (*natural setting*). Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan *makna* daripada *generalisasi* (Sugiyono, 2005:1).

Berdasarkan karakteristik tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan dilakukan pada kondisi yang alamiah, lebih bersifat deskriptif, menekankan pada proses daripada produk atau *outcome*, melakukan analisis data secara induktif, dan menekankan makna (data dibalik yang teramati). Penelitian kualitatif akan menjelaskan bagaimana proses formulasi kebijakan Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum

(PDAM) Kota Depok dengan menggambarkan serta menganalisis dengan data-data yang ada.

### 3.2 Jenis Penelitian

Jenis-jenis penelitian hanya sebuah upaya untuk mengklasifikasikan penelitian yang sudah ada yang bertujuan untuk memudahkan penelitian (Prasetyo, 2006:37). Dalam penelitian ini, peneliti akan membagi jenis penelitian sebagai berikut:

#### a. Berdasarkan Tujuan Penelitian

Dilihat dari tujuannya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif yaitu penelitian yang dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala atau fenomena. Penelitian ini bisa juga dikatakan sebagai kelanjutan dari penelitian eksploratif yang menyediakan gagasan dasar sehingga penelitian ini menggambarkan lebih detail (Prasetyo,2006:42). Dengan menggunakan penelitian deskriptif, peneliti akan memberikan gambaran proses formulasi kebijakan berupa Peraturan Daerah dan mendapatkan jawaban mengapa Peraturan Daerah tersebut belum dapat terlaksana sampai sekarang.

#### b. Berdasarkan Manfaat Penelitian

Dilihat dari manfaatnya, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian murni karena peneliti bebas menentukan masalah dan subjek penelitian. Selain itu, penelitian ini dilakukan dalam kerangka akademis dan ditujukan kepada pemenuhan kebutuhan peneliti sendiri yang hasilnya akan memberikan dasar untuk pengetahuan dan pemahaman yang dapat dijadikan sumber metode, teori dan gagasan yang dapat diaplikasikan pada penelitian selanjutnya (Prasetyo,2006:38). Dalam penelitian ini, peneliti melihat bagaimana formulasi kebijakan Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok sebagai suatu tinjauan akademis.

### c. Berdasarkan Dimensi Waktu

Berdasarkan dimensi waktunya, penelitian ini termasuk ke dalam klasifikasi penelitian *cross-sectional*. *Cross-sectional survey* adalah metode pengumpulan data (yang juga merupakan satu metode penelitian deskriptif) dimana informasi yang dikumpulkan hanya pada suatu saat tertentu (Kountur,2003:106). Oleh karena itu, penelitian ini dikategorikan penelitian *cross sectional* karena penelitian hanya dilakukan pada satu waktu tertentu yakni pada saat mengumpulkan data di lapangan yang dimulai dari bulan Januari 2012 hingga bulan Juni 2012. Sedangkan pengumpulan data sekunder sudah dimulai sejak bulan Februari 2012.

### d. Berdasarkan Teknik Pengumpulan Data

Dalam melakukan pengumpulan data, peneliti menggunakan dua teknik pengumpulan data, yaitu sebagai berikut :

#### 1. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Dalam penelitian ini studi kepustakaan dilakukan dengan mengumpulkan data dan menelaah berbagai macam sumber informasi mulai dari buku, media massa, penelitian terdahulu, undang-undang yang terkait, risalah rapat, dan Peraturan Daerah yang terkait dan sebagainya. Menelusuri literatur yang ada serta menelaahnya secara tekun merupakan kerja kepustakaan yang sangat diperlukan dalam mengerjakan penelitian. Relevansi berarti teori yang dikemukakan sesuai dengan permasalahan yang diteliti, sedangkan kemutakhiran berarti terkait dengan kebaruan teori atau referensi yang digunakan, dan keaslian terkait dengan keaslian sumber, maksudnya supaya peneliti menggunakan sumber aslinya dalam mengemukakan teori (Sugiyono,2005:144). Hasil pengumpulan dan penelaahan dari studi kepustakaan dijadikan sebagai data sekunder dalam penelitian.

#### 2. Studi Lapangan (*Field Research*)

Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data [ada *natural setting* (kondisi yang alamiah), sumber data primer, dan teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam (*in depth interview*) dan dokumentasi.

Metode wawancara mendalam (*in-depth interview*) adalah sama seperti metode wawancara lainnya, hanya peran pewawancara, tujuan wawancara, peran informan, dan cara melakukan wawancara yang berbeda dengan wawancara pada umumnya. Wawancara yang dilakukan oleh peneliti termasuk ke dalam jenis wawancara mendalam yang bersifat terbuka. Wawancara mendalam merupakan suatu cara mengumpulkan data atau informasi dengan cara langsung bertatap muka dengan informan, dengan maksud mendapatkan gambaran lengkap tentang topik yang diteliti. Wawancara mendalam dilakukan secara intensif dan berulang-ulang (Bungin, 2007 : 157). Dalam penelitian ini, peneliti hendak melakukan wawancara mendalam dengan pihak-pihak terkait dengan formulasi Perda Kota Depok No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok. Hasil dari wawancara mendalam digunakan sebagai data primer penelitian.

### **3.3 Teknik Analisis Data**

Analisis data menurut Paton yang dikutip oleh Moleong adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar. Paton membedakannya dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap hasil analisis, menjelaskan pola uraian, dan mencari hubungan diantara dimensi-dimensi uraian (Moleong, 2000:103). Teknis analisis data yang digunakan oleh peneliti adalah analisis data kualitatif.

Melalui analisis data kualitatif ini, peneliti melakukan analisis data primer yang diperoleh dari jawaban beberapa narasumber melalui wawancara mendalam yang telah dilakukan, maupun data sekunder yang didapatkan berupa hasil dokumentasi yang terkait dengan proses formulasi kebijakan Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok. Dengan penggunaan 2 (dua) data ini diharapkan saling melengkapi dalam penelitian ini.

### **3.4 Narasumber/Informan**

Data primer yang dikumpulkan oleh peneliti berasal dari wawancara mendalam yang dilakukan oleh peneliti dengan narasumber atau informan. Dalam pemilihan informan, peneliti melihat dari kompetensi dan korelasi kedudukan atau

latar belakang pendidikan informan dengan penelitian yang dilakukan. Menurut Neuman, informan yang baik harus memenuhi empat karakteristik sebagai berikut:

- a. *The informant is totally familiar with the culture and is in position to witness significant events .*
- b. *The individual is currently involved in the field.*
- c. *The person can spend time with the researcher.*
- d. *Nonanalytic individual make better informant* ( Neuman, 2003 : 94)

Sementara untuk pemilihan narasumber atau informan dalam penelitian ini akan menggunakan teknik *purposive sampling*, yakni suatu teknik sampling atau teknik pengambilan informan sumber data dengan pertimbangan tertentu dari pihak peneliti (Sugiyono dalam Prastowo.2011:197) . Oleh karena itu, sesuai dengan fokus dari penelitian ini, narasumber atau informan yang diwawancari oleh peneliti dalam mengumpulkan data penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bapak Ervan Teladan, Ketua Panitia Khusus (Pansus) Raperda Pendirian PDAM Kota Depok dan Ketua Komisi B DPRD Kota Depok yang menangani PDAM Kota Depok.
2. Bapak Muh. Olik, Ketua Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Air Bersih Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kota Depok.
3. Bapak Yaya Sudira, Kepala Sub Bagian Perundang-undangan Sekretariat Daerah Bagian Hukum Kota Depok.
4. Bapak Nasrudin, Kepala Bagian Persidangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Depok.
5. Ibu Imas Dyah Pitaloka, Kepala Bagian Penelitian dan Pengembangan PDAM Tirta Kahuripan Kabupaten Bogor.
6. Bapak Wahidon, Kepala Divisi Hubungan Masyarakat Lembaga Perlindungan Konsumen Air Bersih Indonesia Perwakilan Kota Depok.

### **3.5 Penentuan Site Penelitian**

Peneliti memilih Kota Depok sebagai lokasi untuk melakukan penelitian karena pokok permasalahan yang telah ditetapkan sejak awal penelitian ini adalah

untuk menganalisis formulasi kebijakan Peraturan Daerah (Perda) Kota Depok No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM di Kota Depok.

### **3.6 Pembatasan Penelitian**

Ruang lingkup penelitian ini terbatas hanya pada fase formulasi Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok dan mengungkap berbagai permasalahan yang menyebabkan Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok belum implementatif.

### **3.7 Keterbatasan Penelitian**

Dalam melakukan penelitian, peneliti menyadari benar adanya keterbatasan dalam penelitian ini. Keterbatasan tersebut salah satunya adalah peneliti tidak diberikan informasi yang memadai mengenai bagaimana kelompok noninstitusional berperan dalam proses formulasi Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok ini. Hal tersebut membuat peneliti mencari referensi dari sumber lain untuk mengetahui bagaimana peran kelompok noninstitusional dalam proses formulasi kebijakan ini, seperti wawancara mendalam dengan narasumber yang berasal dari kelompok noninstitusional dan mencari artikel-artikel yang terkait dengan peran kelompok noninstitusional tersebut.

## **BAB 4**

### **GAMBARAN UMUM**

#### **4.1 Profil Kota Depok**

Depok bermula dari sebuah Kecamatan yang berada dalam lingkungan Kewedanaan (Pembantu Bupati) Wilayah Parung Kabupaten Bogor, kemudian pada tahun 1976 perumahan mulai dibangun baik oleh Perum Perumnas maupun pengembang yang kemudian diikuti dengan dibangunnya kampus Universitas Indonesia (UI), serta meningkatnya perdagangan dan jasa, yang semakin pesat, sehingga diperlukan kecepatan pelayanan.

Pada tahun 1981 pemerintah membentuk Kota Administratif Depok berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1981 yang peresmiannya di selenggarakan pada tanggal 18 Maret 1982 oleh Menteri Dalam Negeri (H. Amir Machmud) yang terdiri dari 3 (tiga) kecamatan dan 17 (tujuh belas) desa. Selama Kurun waktu 17 tahun Kota Administratif Depok berkembang dengan pesat baik di bidang pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan, Khususnya bidang pemerintah semua desa berubah menjadi kelurahan dan adanya pemekaran kelurahan, sehingga pada akhirnya Depok terdiri dari 3 (tiga) kecamatan dan 23 (dua puluh tiga) kelurahan. Dengan semakin pesatnya perkembangan dan tuntutan aspirasi masyarakat yang semakin mendesak agar Kota Administratif Depok ditingkatkan menjadi Kotamadya dengan harapan pelayanan menjadi maksimum. Disisi lain Pemerintah Kabupaten Bogor bersama-sama Pemerintah Propinsi Jawa Barat memperhatikan perkembangan tersebut dan mengusulkannya kepada Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Bogor tanggal 16 Mei 1994 Nomor 135/SK.DPRD/03/1994 tentang Persetujuan Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Depok dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I Jawa Barat tanggal 7 Juli 1997 Nomor 135/Kep.Dewan 06/DPRD/1997 tentang Persetujuan Atas Pembentukan Kotamadya Dati II Depok dan untuk lebih meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah,

pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat serta untuk lebih meningkatkan peran aktif masyarakat, maka pembentukan Kota Depok sebagai wilayah administratif baru di Propinsi Jawa Barat ditetapkan dengan UU RI No. 15 Tahun 1999.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1999, tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Depok, yang ditetapkan pada tanggal 20 April 1999, dan diresmikan pada tanggal 27 April 1999 bersamaan dengan pelantikan Pejabat Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Depok yang dipercayakan kepada Drs. H. Badrul Kamal yang pada waktu itu menjabat sebagai Walikota Kota Administratif Depok. Berdasarkan UU tersebut, dalam rangka pengembangan fungsi kotanya sesuai dengan potensinya dan guna memenuhi kebutuhan pada masa-masa mendatang, terutama untuk sarana dan prasarana fisik kota, serta untuk kesatuan perencanaan, pembinaan wilayah, dan penduduk yang berbatasan dengan wilayah Kota Administratif Depok, maka wilayah Depok tidak hanya terdiri dari wilayah Kota Administratif Depok, tetapi juga meliputi sebagian wilayah Kabupaten Bogor lainnya, yaitu Kecamatan Limo, Kecamatan Cimanggis, Kecamatan Sawangan, dan sebagian wilayah kecamatan Bojonggede yang terdiri dari Desa Pondokterong, Desa Ratujuaya, Desa Pondokjaya, desa Cipayung, dan Desa cipayung Jaya. Sehingga wilayah Kota Depok terdiri dari 6 Kecamatan. Sampai dengan tahun 2006 Kota Depok mempunyai 63 kelurahan, 818 Rukun Warga (RW) dan 4.494 Rukun Tetangga (RT).

**Tabel 4.1**

**Jumlah Kelurahan, RW, dan RT di Kota Depok Tahun 2006**

No.	Kecamatan	Jumlah Kelurahan	RW	RT
1.	Sawangan	14	137	577
2.	Pancoran Mas	11	149	837
3.	Sukmajaya	11	170	1134
4.	Cimanggis	13	208	1189

5.	Beji	6	72	369
6.	Limo	8	82	388
	<b>Kota Depok</b>	<b>63</b>	<b>818</b>	<b>4494</b>

*Sumber : Kota Depok Dalam Angka 2006*

#### 4.2 Wilayah Administratif Kota Depok

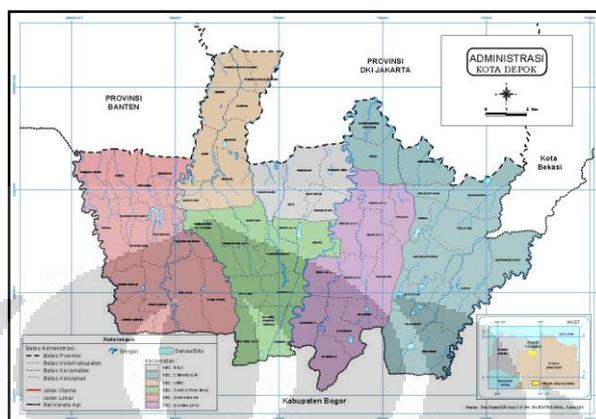
Wilayah Kota Depok berbatasan dengan tiga Kabupaten dan satu Propinsi. Secara lengkap wilayah ini mempunyai batas-batas sebagai berikut:

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Ciputat Kabupaten Tangerang dan Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
2. Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Pondok gede Kota Bekasi dan Kecamatan Gunung Putri Kabupaten Bogor;
3. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Cibinong dan Kecamatan Bojonggede Kabupaten Bogor;
4. Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Parung dan Kecamatan Gunungsinur Kabupaten Bogor.

Letak Kota Depok sangat strategis, diapit oleh Kota Jakarta dan Kota Bogor. Hal ini menyebabkan Kota Depok semakin tumbuh dengan pesat seiring dengan meningkatnya perkembangan jaringan transportasi yang tersinkronisasi secara regional dengan kota-kota lainnya. Kota Depok merupakan dataran landai dengan rata-rata ketinggian 121 m dari permukaan laut dan merupakan daerah resapan air bagi DKI Jakarta. Secara topografis wilayah ini perlu dikendalikan dan direncanakan pembangunannya sehingga tidak mengancam ketersediaan air bagi wilayah DKI Jakarta. Kondisi wilayah Kota Depok merupakan tanah darat dan tanah sawah. Sebagian besar tanah darat merupakan areal pemukiman sesuai dengan fungsi kota Depok yang dikembangkan sebagai pusat pemukiman, pendidikan, perdagangan dan jasa.

Kota Depok terbagi atas 6 (enam) kecamatan, yaitu: Kecamatan Limo, Kecamatan Sawangan, Kecamatan Pancoran Mas, Kecamatan Beji, Kecamatan Sukmajaya, dan Kecamatan Cimanggis.

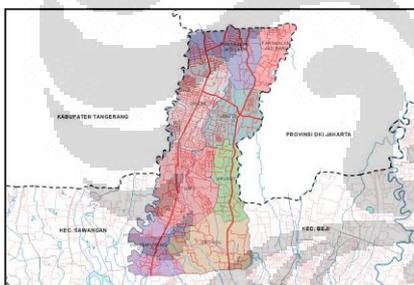
**Gambar 4.1**  
**Wilayah Administrasi Kota Depok**



*Sumber : Dinas Tata Ruang dan pemukiman Kota Depok.2011*

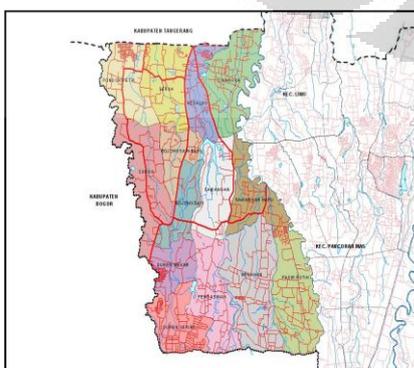
**Gambar 4.2**  
**Wilayah Administrasi Kota Depok per Kecamatan**

**1. Kecamatan Limo**



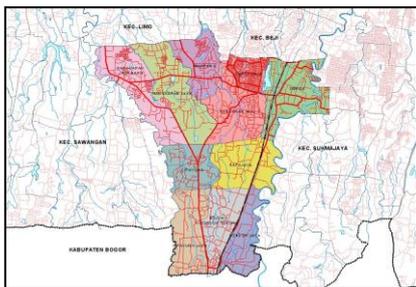
Kecamatan Limo terdiri dari 8 kelurahan, yaitu: Kelurahan Meruyung, Kelurahan Grogol, Kelurahan Limo, Kelurahan Cinere, Kelurahan Gandul, Kelurahan Pangkalan Jati Lama dan Kelurahan Krukut.

**2. Kecamatan Sawangan**



Kecamatan Sawangan terdiri dari 14 kelurahan, yaitu Kelurahan Sawangan, Kelurahan Sawangan Baru, Kelurahan Pasir Putih, Kelurahan Bedahan, Kelurahan Pengasinan, Kelurahan Duren Seribu, Kelurahan Curug, Kelurahan Bojong Sari, Kelurahan Cinangka, Kelurahan Serua, Kelurahan Pondok Petir, Kelurahan Duren Mekar, Kelurahan Bojong Sari dan Kelurahan Kedaung.

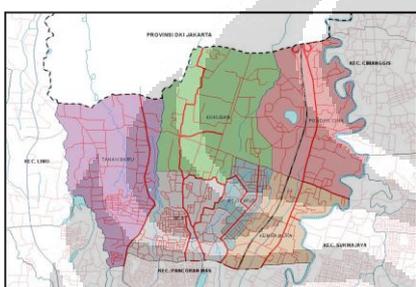
**3. Kecamatan Pancoran Mas**



Kecamatan Pancoran Mas terdiri dari 11 kelurahan: Kelurahan Rangkapan Jaya, Kelurahan Mampang, Kelurahan Pacoran Mas, Kelurahan Depok Jaya, Kelurahan Depok, Kelurahan Bojong Pondok Terong, Kelurahan Ratujaya, Kelurahan Cipayung, Kelurahan

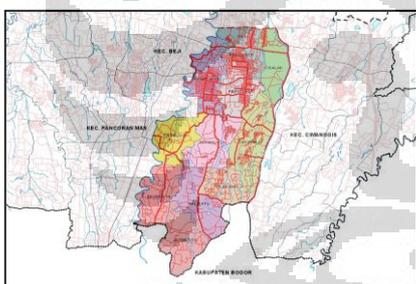
Pondok Jaya dan Kelurahan Cipayung Jaya.

#### 4. Kecamatan Beji



Kecamatan Beji terdiri dari 6 kelurahan, yaitu: Kelurahan Beji, Kelurahan Beji Timur, Kelurahan Kukusan, Kelurahan Tanah Baru, Kelurahan Kemiri Muka, dan Kelurahan Pondok Cina.

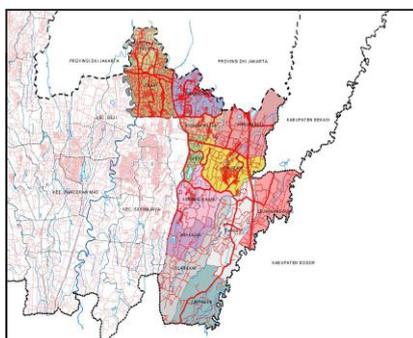
#### 5. Kecamatan Sukmajaya



Kecamatan Sukmajaya terdiri dari 11 kelurahan, yaitu: Kelurahan Mekarjaya, Kelurahan Abadijaya, Kelurahan Baktijaya, Kelurahan Sukamaju, Kelurahan Sukmajaya, Kelurahan Kalibaru, Kelurahan Kalimulya, Kelurahan Jatimulya, Kelurahan Tirtajaya, Kelurahan

Cilodong, dan Kelurahan Cisalak.

#### 6. Kecamatan Cimanggis



Kecamatan Cimanggis terbagi dalam 13 kelurahan yaitu: Kelurahan Cilangkap, Kelurahan Tugu, Kelurahan Cisalak Pasar, Kelurahan Sukatani, Kelurahan Cimpaeun, Kelurahan Leuwinanggung, Kelurahan Pasir Gunung Selatan, Kelurahan Jati Jajar, Kelurahan Tapos, Kelurahan Sukamaju Baru, Kelurahan

Mekar Sari, Kelurahan Harja Mukti dan Kelurahan Curug.

### **4.3 Sistem Penyediaan Air Bersih Kota Depok Saat Ini**

Kota Depok Saat ini sudah terlayani oleh sistem penyediaan air bersih dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kahuripan yang merupakan sistem penyediaan air bersih yang dimiliki oleh kabupaten Bogor. Selain itu terdapat pula sistem penyediaan air yang dilayani oleh Badan Kerja Sama Pemerintah dan Swasta (KPS) yang dikelola oleh Dinas Pekerjaan Umum setempat.

Pelayanan air bersih di Depok terdiri dari air bersih non perpipaan dan perpipaan. Air bersih non perpipaan lebih banyak yang dihasilkan oleh masyarakat sendiri sedangkan pelayanan air bersih perpipaan dilakukan oleh pemerintah daerah yang berkerja sama dalam bentuk BUMD atau yang lainnya. Pelayanan air bersih perpipaan di Kota Depok terdiri dari pelayanan oleh PDAM Kabupaten Bogor dan Unit Pelaksana Teknis (UPT) Air Bersih di Dinas Tata Ruang dan Permukiman (Berdasarkan Peraturan Walikota No.66 tahun 2008). Pada saat ini telah berdiri PDAM Kota Depok, sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2011 tanggal 22 Agustus 2011. Hanya saja sampai dengan saat ini PDAM Kota Depok belum dapat beroperasi karena masih harus ada penyiapan perangkat pendukung dan belum selesainya masalah peralihan aset milik PDAM Kabupaten Bogor yang berada di Depok.

### **4.4 Kebutuhan Air Bersih Berdasarkan Pertumbuhan Penduduk**

Berdasarkan pertumbuhan penduduk dari tata ruang wilayah Kota Depok tahun 2000-2010, dapat dihitung kebutuhan air total untuk seluruh wilayah Depok untuk tahun rencana 2006 – 2015 seperti diperlihatkan pada Tabel 4.1 dan 4.2. Kebutuhan air bersih di hitung berdasarkan kebutuhan air per penduduk sebesar 250 liter/orang/hari, yang merupakan kebutuhan total untuk seluruh aktivitas Kota Depok.

**Tabel 4.2**  
**Proyeksi Pertumbuhan Penduduk 2006-2015**

NO	KECAMATAN	Luas (Ha)	Tahun										Laju Pertumbuhan
			2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
1	Cimanggis	5.354	380,737	393,631	407,031	420,961	435,447	450,078	465,201	480,831	496,987	513,686	3,36%
2	Sawangan	4.569	174,487	183,737	193,487	203,765	214,601	221,812	229,264	236,968	244,930	253,160	5,29%
3	Limopondok	2.284	157,314	164,994	173,049	181,498	190,359	196,755	203,366	210,199	217,262	224,562	4,88%
4	Pancoran Mas	2.983	255,034	262,835	270,912	279,277	287,943	297,618	307,618	317,954	328,637	339,679	3,04%
5	Beji	1.433	156,821	166,935	177,701	189,162	201,363	208,129	215,122	222,350	229,821	237,543	6,45%
6	Sukmajaya	3.413	309,900	318,349	327,089	336,134	345,500	357,109	369,108	381,510	394,328	407,578	2,70%
<b>KOTA DEPOK</b>		<b>20.029</b>	<b>1,434,293</b>	<b>1,490,481</b>	<b>1,549,269</b>	<b>1,610,797</b>	<b>1,675,213</b>	<b>1,731,500</b>	<b>1,789,679</b>	<b>1,849,812</b>	<b>1,911,965</b>	<b>1,976,207</b>	<b>4,42%</b>

Sumber : RTRW Kota Depok tahun 2000-2010

Dari Tabel 4.2 dapat dilihat bahwa semakin lama pertumbuhan penduduk yang ada di masing-masing kecamatan bertambah hingga tahun 2015, hal tersebut mengindikasikan bahwa Kota Depok harus serius dalam melayani masyarakat Kota Depok yang akan terus bertambah dalam segala aspek, termasuk pelayanan air bersih kepada masyarakat. Karena semakin tinggi laju pertumbuhan penduduk maka semakin tinggi pula kebutuhan air bersih seperti yang terdapat dalam tabel dibawah ini :

**Tabel 4.3**  
**Proyeksi Kebutuhan Air Bersih 2006 - 2015**

N O	KECAMA TAN	KEBUTUHAN AIR BERSIH (m <sup>3</sup> /HARI)									
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Cimanggis	95,1 84	98,4 08	101, 758	105, 240	108, 862	112, 520	116, 300	120, 208	124, 247	128, 422
2	Sawangan	43,6 22	45,9 34	48,3 72	50,9 41	53,6 50	55,4 53	57,3 16	59,2 42	61,2 32	63,2 90
3	L I m o	39,3 29	41,2 49	43,2 62	45,3 75	47,5 90	49,1 89	50,8 42	52,5 50	54,3 15	56,1 40
4	Pancoran Mas	63,7 59	65,7 09	67,7 28	69,8 19	71,9 86	74,4 04	76,9 04	79,4 88	82,1 59	84,9 20
5	Beji	39,2 05	41,7 34	44,4 25	47,2 91	50,3 41	52,0 32	53,7 80	55,5 88	57,4 55	59,3 86
6	Sukmajaya	77,4 75	79,5 87	81,7 72	84,0 34	86,3 75	89,2 77	92,2 77	95,3 77	98,5 82	101, 894
<b>JUMLAH</b>		<b>358, 573</b>	<b>372, 620</b>	<b>387, 317</b>	<b>402, 699</b>	<b>418, 803</b>	<b>432, 875</b>	<b>447, 420</b>	<b>462, 453</b>	<b>477, 991</b>	<b>494, 052</b>
<b>100% Penduduk (L/dt)</b>		<b>4,15 0</b>	<b>4,31 3</b>	<b>4,48 3</b>	<b>4,66 1</b>	<b>4,84 7</b>	<b>5,01 0</b>	<b>5,17 8</b>	<b>5,35 2</b>	<b>5,53 2</b>	<b>5,71 8</b>
<b>50% Penduduk (L/dt)</b>		<b>2,07 5</b>	<b>2,15 6</b>	<b>2,24 1</b>	<b>2,33 0</b>	<b>2,42 4</b>	<b>2,50 5</b>	<b>2,58 9</b>	<b>2,67 6</b>	<b>2,76 6</b>	<b>2,85 9</b>

Sumber : Hasil Analisis Tim LKI

Dari Tabel 4.3 dapat terlihat dengan sangat jelas bahwa kebutuhan air bersih untuk masyarakat Kota Depok setiap tahunnya meningkat tersebut harus direncanakan sedemikian rupa agar Kota Depok siap dan mampu melayani kebutuhan air bersih bagi masyarakat. Hal tersebut yang menjadi dasar pemikiran untuk mendirikan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok yang sudah disahkan menjadi Perda Nomor 10 tahun 2011 tentang pendirian PDAM Kota Depok.

**BAB 5**  
**ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH KOTA**  
**DEPOK NOMOR 10 TAHUN 2011 TENTANG PENDIRIAN**  
**PERUSAHAAN AIR MINUM DAERAH (PDAM) KOTA DEPOK**

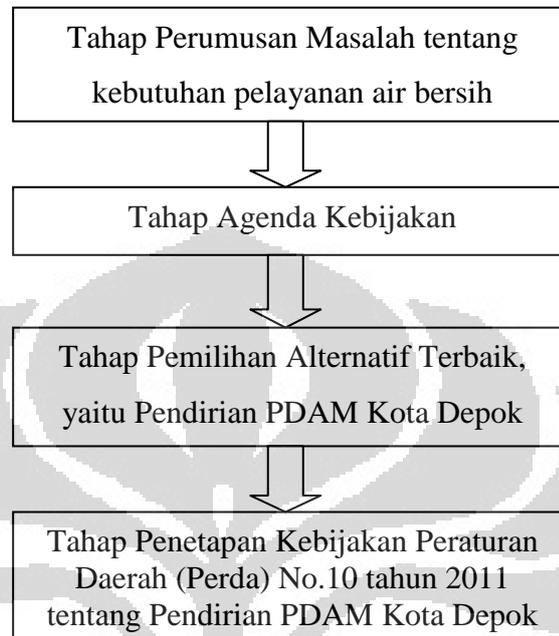
**5.1 Proses Formulasi Peraturan Daerah (Perda) Kota Depok No.10 tahun 2011 tentang Pendirian Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM) Kota Depok**

Dalam proses formulasi suatu kebijakan publik diperlukan beberapa tahap, seperti perumusan masalah, proses agenda kebijakan, pemilihan alternatif terbaik, dan penetapan kebijakan. Langkah-langkah tersebut dilakukan untuk menghasilkan suatu kebijakan publik yang mampu memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Herbert Gans J. (1968:129) menjelaskan bahwa dalam proses formulasi kebijakan merupakan suatu metode untuk membuat keputusan yang mengusulkan atau mengidentifikasi tujuan atau sasaran, menentukan cara atau program untuk mencapai atau yang diperkirakan mencapai akhir, dan dilaksanakan dengan teknik analitis untuk menemukan kesesuaian antara tujuan, cara dan konsekuensi dalam menjalankan alternatif tujuan dan pengertian.

Kota Depok sebagai salah satu kota yang sudah diberi otonomi daerah sejak 27 April 1999 juga bertanggung jawab atas kebijakan publik yang diformulasikan untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat Kota Depok. Salah satu dari kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah Kota Depok adalah Peraturan Daerah (Perda) No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok dengan melalui beberapa tahap sebagai berikut:

### Bagan 5.1

#### Tahap Pembentukan Peraturan Daerah Kota Depok No.10 tahun 2011



*Sumber: Hasil Olahan Peneliti*

Dalam melakukan beberapa tahap dalam formulasi Perda No.10 tahun 2011, peneliti melakukan aktivitas intelektual untuk menggali proses pembuatan kebijakan yang bersifat politis. Berikut ini adalah pembahasan satu per satu tahap pembentukan Peraturan Daerah Kota Depok No.10 tahun 2011:

##### 5.1.1 Proses Perumusan Masalah

Proses perumusan atau identifikasi permasalahan yang ada merupakan tahap pertama yang dilalui dalam perumusan kebijakan publik dengan tujuan untuk menemukan jawaban serta penyelesaian dari permasalahan tersebut. Dalam proses ini, tim perumus perlu melakukan identifikasi secara tepat, tidak sekedar benar dalam arti masuk akal namun juga harus dapat ditangani dari berbagai sarana dan kondisi yang ada serta nantinya kebijakan yang dirumuskan akan lebih mudah dilaksanakan dengan hasil yang maksimal. Weimer dan Vinning berpendapat bahwa pemahaman permasalahan kebijakan berkaitan dengan investigasi gejala-gejala yang mendorong timbulnya suatu pembuatan suatu

kebijakan, pemetaan kondisi yang tidak diinginkan yang disebabkan dari kegagalan pasar dan kegagalan pemerintah serta pengembangan berbagai model yang terkait dengan berbagai variabel yang dapat diatasi melalui kebijakan publik (Weimer&Vinning, 1992:12).

Dilihat dari sejarah sistem penyediaan dan pengelolaan air bersih di Kota Depok tidak lepas dari campur tangan dari Kabupaten Bogor yang sangat besar karena sampai saat ini pun, pelayanan air bersih masih dilayani oleh PDAM Tirta Kahuripan Kabupaten Bogor. Tercetusnya suatu wacana untuk mendirikan PDAM mandiri di Kota Depok menjadi salah satu hal penting yang dianggap mampu mengatasi berbagai permasalahan pelayanan air bersih. Pertama, permasalahan yang terjadi adalah bahwa tidak semua kecamatan menggunakan jaringan air bersih PDAM sehingga banyak masyarakat yang masih berbagai jaringan air selain yang disediakan PDAM dalam memenuhi kebutuhan air bersihnya. Berikut adalah data umum mengenai jumlah responden, rata-rata jumlah anggota keluarga, berapa jumlah responden yg merupakan pelanggan PDAM dan mana yang bukan pelanggan PDAM.

**Tabel 5.1**  
**Jumlah Pelanggan dan Bukan Pelanggan PDAM**  
**di Kecamatan Pancoran Mas**

Kategori	Kelurahan							
	Pancoran Mas	Depok Jaya	Rangkapan Jaya	Cipayung	Ratu Jaya	Mampang	Rangkapanjaya Baru	Depok
Jumlah Responden	20	20	20	20	20	20	20	20
Jumlah anggota keluarga rata-rata	4.9	4.85	4.35	4.95	5.35	5.05	5.5	4.3
Pelanggan PDAM	0	20	0	0	0	0	0	20
Bukan Pelanggan PDAM	20	0	20	20	20	20	20	0

*Sumber : Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kota Depok.2010*

Dari Tabel 5.1 ditampilkan data tentang kenyataan berapa responden yang menggunakan pelayanan PDAM dan yang tidak menggunakan pelayanan PDAM di Kecamatan Pancoran Mas. Pengguna layanan PDAM hanya terdapat di Kelurahan Depok Jaya dan Kelurahan Depok, sedangkan masyarakat yang memilih untuk tidak menggunakan layanan PDAM dilandasi suatu keadaan bahwa jaringan distribusi air bersih di Kecamatan Pancoran Mas masih sangat minim dan tidak merata, ada kawasan yang seluruh penduduknya mendapatkan suplai air bersih dari jaringan PDAM sementara daerah-daerah lainnya tidak mendapatkan suplai air bersih jaringan tersebut sama sekali.

**Tabel 5.2**  
**Jumlah Pelanggan dan Bukan Pelanggan PDAM di Kecamatan Sawangan**

Kategori	Kelurahan							
	Duren Seribu	Duren Mekar	Sawangan Baru	Pengasinan	Pasir Putih	Curug	Bedahan	Bojong Sari
Jumlah Responden	20	20	20	20	20	20	20	20
Jumlah anggota keluarga rata-rata	4.05	4.25	5.15	5.35	4.35	3.85	4.3	4.15
Pelanggan PDAM	0	0	0	0	0	0	1	0
Bukan Pelanggan PDAM	20	20	20	20	20	20	19	20

*Sumber : Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kota Depok.2010*

Dari Tabel 5.2 menunjukkan masyarakat Kota Depok yang berdomisili di Kecamatan Sawangan hanya terdapat 1 (satu) responden yang menggunakan layanan PDAM di Kelurahan Bedahan sedangkan masyarakat lainnya tidak menggunakan layanan PDAM. Berdasarkan data tersebut diketahui bahwa jaringan distribusi air bersih di Kecamatan Sawangan masih sangat minim sekali. Dari seluruh kelurahan yang disurvei di kecamatan ini, tidak ada kawasan yang

terlayani oleh jaringan air bersih dari PDAM. Jika dilihat dari kondisi lapangan, di kawasan ini memang belum ada sistem jaringan air bersih yang terpasang.

**Tabel 5.3**  
**Jumlah Pelanggan dan Bukan Pelanggan PDAM di Kecamatan Beji**

Kategori	Kelurahan					
	Tanah Baru	Pondok Cina	Beji	Kukusan	Kemiri Muka	
Jumlah Responden	24	24	24	24	24	
Jumlah anggota keluarga rata-rata	4.46	5.71	5.21	3.79	5.42	
Pelanggan PDAM	0	0	0	1	0	
Bukan Pelanggan PDAM	24	24	24	23	24	

*Sumber : Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kota Depok. 2010*

Dari tabel 5.3 menunjukkan masyarakat yang menjadi sampel di Kecamatan Beji hanya terdapat 1 (satu) responden yang menjadi pelanggan PDAM di Kelurahan Kukusan sedangkan yang lainnya tidak menggunakan layanan PDAM. Dari kondisi tersebut dapat diketahui bahwa jaringan distribusi air bersih di Kecamatan Beji masih sangat minim sekali. Dari seluruh kelurahan yang disurvei di kecamatan ini, tidak ada kawasan yang terlayani oleh jaringan air bersih dari PDAM. Padahal jika dilihat dari kondisi lapangan, di kawasan seharusnya sudah cukup banyak jaringan air bersih yang terpasang di daerah Pondok Cina dan Kukusan.

**Tabel 5.4**  
**Jumlah Pelanggan dan Bukan Pelanggan PDAM di Kecamatan Cimanggis**

Kategori	Kelurahan							
	Sukamaju Baru	Pasir Gunung Selatan	Jatijajar	Tugu	Cisalak Pasar	Mekar Sari	Cilangkap	Curug
Jumlah Responden	20	20	20	20	20	20	20	20
Jumlah anggota keluarga rata-rata	4.3	3.85	3.7	3.75	3.45	4.9	3.8	3.95
Pelanggan PDAM	2	0	3	0	6	15	10	0
Bukan Pelanggan PDAM	18	20	17	20	14	5	10	20

*Sumber : Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kota Depok. 2010*

Dari tabel 5.4 menunjukkan bahwa masyarakat di Kecamatan Cimanggis yang menggunakan layanan PDAM terdiri dari 6 responden di Kelurahan Cisalak Pasar, 15 responden di Kelurahan Mekarsari, dan 10 responden di Kelurahan Cilangkap. Jaringan distribusi air bersih di Kecamatan Cimanggis sudah cukup banyak, baik yang dipasang oleh hasil Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) maupun dari Pemerintah Daerah Kota Depok. Akan tetapi jumlah ini masih harus terus ditingkatkan karena beberapa kelurahan yang belum dilayani sistem jaringan air bersih perlu diperhatikan.

**Tabel 5.5**  
**Jumlah Pelanggan dan Bukan Pelanggan PDAM di Kecamatan Sukmajaya**

Kategori	Kelurahan							
	Cisalak	Bakti Jaya	Sukmajaya	Mekarjaya	Abadijaya	Tirta Jaya	Sukmajaya	Jatimulya
Jumlah Responden	20	20	20	20	20	20	20	20
Jumlah anggota keluarga rata-rata	4.6	4.45	4.65	5.35	4.55	4.6	4.3	4.1
Pelanggan PDAM	20	0	6	20	14	0	2	0
Bukan Pelanggan PDAM	0	20	14	0	6	20	18	20

*Sumber: Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kota Depok.2010*

Dari tabel 5.5 dapat dilihat bahwa pelanggan PDAM di Kecamatan Sukmajaya cukup banyak dibandingkan kecamatan-kecamatan lain. Kecamatan Sukmajaya adalah kecamatan yang memiliki jaringan air bersih yang paling baik. Terlihat dari grafik bahwa jaringan distribusi air bersih di Kecamatan Sukmajaya sudah cukup baik dan penduduknya paling banyak terlayani oleh sistem jaringan air bersih di Kota Depok. Akan tetapi jumlah ini masih harus terus ditingkatkan sampai tercapai target pelayanan.

**Tabel 5.6**  
**Jumlah Pelanggan dan Bukan Pelanggan PDAM di Kecamatan Limo**

Kategori	Kelurahan							
	Meruyung	Grogol	Gandul	Krukut	Cinere	Limo	Pangkalan Jati Baru	Pangkalan Jati
Jumlah Responden	20	20	20	20	20	20	20	20
Jumlah anggota keluarga rata-rata	4.3	4.2	4.2	4.35	4.55	3.6	4.3	4.8
Pelanggan PDAM	0	0	0	0	3	1	0	0
Bukan Pelanggan PDAM	20	20	20	20	17	19	20	20

*Sumber: Dinas Tata Ruang dan Pemukiman. 2010*

Dari tabel 5.6 terlihat bahwa hanya 4 (empat) responden yang menggunakan layanan PDAM. Dari kenyataan tersebut didapatkan hasil lapangan bahwa jaringan distribusi air bersih di Kecamatan Limo masih sangat minim sekali. Jumlah penduduk yang terlayani dari sistem jaringan distribusi air bersih sangat sedikit. Kawasan-kawasan yang belum dilayani ini perlu diperhatikan dalam perencanaan sistem jaringan.

Dari data-data yang telah dipaparkan di atas dapat dilihat pada kenyataannya bahwa kebutuhan masyarakat Kota Depok dalam hal air bersih justru tidak diiringi dengan keinginan mereka untuk menggunakan pelayanan PDAM yang telah disediakan. Hal tersebut menjadi permasalahan awal yang mendasari kebutuhan Kota Depok untuk mempunyai PDAM sendiri agar semua masyarakat Kota Depok dapat terpenuhi kebutuhan air bersihnya. Hal tersebut dapat dibilang ironis karena masyarakat Kota Depok yang merupakan pelanggan PDAM masih sangat minim, hanya sebagian kecil wilayah yang terlayani jaringan air bersih dan selama ini masyarakat Kota Depok ternyata sampai selama ini pelayanan air bersih kepada masyarakat belum optimal. Berdasarkan data yang ada, alternatif masyarakat Kota Depok dalam mendapatkan air bersih adalah dengan menggunakan air yang berasal dari sumur dan sumur bor atau *jet pump*. Hal tersebut menjadi permasalahan utama yang mendasari perencanaan untuk pendirian PDAM di Kota Depok, seperti yang diungkapkan oleh berbagai narasumber dalam penelitian ini yang sepakat untuk mengatakan bahwa memang kebutuhan masyarakat Kota Depok terhadap air bersih harus diperbaiki dilihat dari berbagai kenyataan yang ada, salah satunya adalah Bapak Ervan Teladan sebagai Ketua Komisi B DPRD Kota Depok dan sekaligus ketua Panitia Khusus II yang menangani berbagai hal tentang perumusan kebijakan pendirian PDAM Kota Depok menyatakan:

*“Jadi, yang sangat krusial adalah masalah kebutuhan masyarakat dan potensi yang kita miliki. Kebutuhan masyarakat Depok untuk air bersih menjadi perhatian khusus kami. Kami ingin melayani masyarakat kami dengan PDAM sendiri bukan dilayani oleh PDAM lain. Kita sama-sama tahu bahwa 42ribu pelanggan Kota Depok*

*dilayani oleh PDAM Tirta Kahuripan sampai saat ini, dan Kota Depok dengan UPT air bersihnya mampu melayani sekitar 5ribu pelanggan dengan jaringan yang kita miliki sendiri...” (Wawancara dengan Pak Ervan, DPRD Kota Depok)*

Dari pernyataan di atas, dapat dikatakan bahwa memang faktor krusial adalah persoalan kebutuhan masyarakat Kota Depok untuk air bersih yang masih dilayani oleh PDAM Tirta Kahuripan dan ingin melayani masyarakatnya secara mandiri. Di satu sisi, Kota Depok dengan Dinas Tata Ruang dan Pemukiman (Distarkim) sudah memiliki Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Air Bersih sejak tahun 2010 yang mampu melayani sekitar 5.000 masyarakat dengan jaringan perpipaan yang dikelola secara mandiri diluar PDAM Tirta Kahuripan. Melihat kebutuhan masyarakat Kota Depok untuk pelayanan air bersih yang lebih baik lagi akhirnya diupayakan UPTD Air Bersih sejak tahun 2010 dengan membuat jaringan-jaringan untuk melayani masyarakat di wilayah Sawangan dan Cimanggis. UPTD Air Bersih ini yang nantinya diprediksikan akan dikembangkan menjadi cikal bakal PDAM Kota Depok.

Kedua, niat untuk mendirikan PDAM mandiri juga dilandasi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-Undang (UU) No.15 tahun 1999 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Depok dan Kotamadya Daerah Tingkat II Cilegon yang juga menjadi pemikiran utama juga untuk mendirikan PDAM Kota Depok karena diamanatkan agar Kota Depok mampu menginventarisasi berbagai aset yang dimiliki dan mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang dikutip berikut:

*“Untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan di Kota-madya Daerah Tingkat II Depok dan Kotamadya Daerah Tingkat II Cilegon, sesuaj dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Barat, Bupati Kepala Daerah Tingkat II Bogor dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Serang sesuai dengan wewenang dan tugasnya masing-masing, menginventarisasi dan mengatur penyerahan:*

*b. Tanah, bangunan, barang bergerak dan barang tidak bergerak lainnya yang menjadi milik, dikuasai, atau dimanfaatkan oleh Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat, Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Bogor dan Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Serang, yang berada dalam wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Depok dan Kotamadya Daerah Tingkat II Cilegon;*

*c. Badan Usaha Milik Daerah Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat, Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Bogor, dan Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Serang yang tempat kedudukannya terletak di wilayah Kotamadya daerah Tingkat II Depok dan Kotamadya Daerah Tingkat II Cilegon; kepada Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Depok dan Kotamadya Daerah Tingkat II Cilegon...”*

Dari perundang-undangan di atas, dapat dilihat bahwa semua yang menjadi hak dari Kota Depok sebisa mungkin menjadi bagian dari penyelenggaraan pemerintahan agar dapat digunakan sebaik-baiknya untuk kepentingan masyarakat. Aset dan BUMD yang disebutkan dalam perundang-undangan di atas juga dimaksudkan adalah PDAM Kota Depok yang harus dikelola dan diusahakan sendiri oleh pemerintah kota seperti yang dikemukakan oleh Bapak Olik seperti berikut :

*“Kalau melandaskan pada Undang-Undang No.15 tahun 1999...di pasal 15 nya jadi dulu termasuk yang harus dilakukan adalah memiliki BUMD. Dan harus menyerahkan asetnya..”* (Wawancara dengan Pak Muh. Olik, Distarkim Kota Depok)

Selain UU No.15 tahun 1999, terdapat beberapa peraturan perundangan yang juga mengamanatkan agar Kota Depok memiliki PDAM sendiri demi pelayanan air bersih kepada masyarakat seperti yang dikemukakan oleh Bapak Yaya berikut :

*“Karena memang Kota Depok sudah menjadi daerah otonom sehingga memiliki kewenangan untuk mengelola PDAM sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara yuridis formal barangkali, Perda no.10 tahun 2011 ini mengacu pada PP 16 tahun 2005 tentang Pengelolaan Sistem Air Minum dan Undang-Undang No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Jadi, amanah disitu.. substansi mengenai Perda ini pun kita mengacu pada PP dan Undang-Undang ini.”*

Dari amanah peraturan perundangan tersebut dapat dilihat memang bahwa Kota Depok harus mampu melayani masyarakatnya dalam hal air bersih. Selain kedua permasalahan yang telah disebutkan, permasalahan ketiga adalah keinginan pemerintah Kota Depok untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui PDAM Kota Depok. Selama dilayani oleh PDAM Tirta Kahuripan, pendapatan yang didapatkan oleh pemerintah Kota Depok hanya sesuai dengan MoU yang telah disepakati kedua pemerintah daerah tersebut. Oleh sebab itu, penambahan pendapatan yang ingin dihasilkan dari PDAM Kota Depok juga menjadi hal yang krusial untuk menjadi perumusan masalah, seperti yang dikemukakan oleh Bapak Yaya berikut:

*“Saya kira ini kebutuhan bersama warga Depok. Pemerintah Kota Depok dengan DPRD memang melihat ini adalah suatu kebutuhan bersama juga bagaimana untuk mendatangkan PAD (Potensi Asli Daerah) di bidang air minum”*

Permasalahan tersebut benar-benar dibicarakan sekitar tahun 2008 dan pemerintah Kota Depok memulai inisiatif tersebut dengan mengadakan diskusi dengan pihak PDAM Tirta Kahuripan dalam membicarakan pemisahan aset PDAM tersebut. Hal tersebut tentu membuat banyak pertimbangan kepada pihak PDAM Tirta Kahuripan yang selama ini memberikan pelayanan air bersih kepada masyarakat Kota Depok. Ibu Imas Dyah Pitaloka selaku Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan PDAM Tirta Kahuripan menjelaskan:

*“Jadi gini, kurang lebih 4 (empat) tahun yang lalu kalo ga salah ya.. Semenjak adanya peraturan otonomi daerah pemisahan itu ya, sudah ada pendekatan-pendekatan dari Kota Depok itu ya gimana-gimana buat ngelobby. Tapi saat itu, hanya sesaat itu terus hilang lagi.. Kemudian sekian bulan lagi ada undangan lagi, karna kalo pihak kita kan statusnya menunggu karna ini kan wilayah kita kalau untuk pengambilan atau gimana itu kan inisiatif dari Kota Depok.”*  
(Wawancara dengan Ibu Imas, PDAM Tirta Kahuripan Kab. Bogor)

Melihat berbagai permasalahan di atas seperti kebutuhan air bersih bagi masyarakat Kota Depok dan amanah peraturan perundangan untuk mendirikan PDAM membuat pemerintah Kota Depok berinisiatif dan membicarakan hal tersebut dengan pihak PDAM Tirta Kahuripan. Langkah-langkah yang harus ditempuh oleh pemerintah Kota Depok tidaklah sedikit, karena pemerintah Kota Depok pun harus membicarakan hal tersebut kepada pemerintah Kabupaten Bogor sebagai pemilik PDAM Tirta Kahuripan. Dalam tahap perumusan masalah ini dapat dilihat terdapat 3 (tiga) permasalahan yang dirumuskan sedemikian rupa untuk dilanjutkan dalam tahap-tahap formulasi kebijakan berikutnya.

### **5.1.2 Proses Agenda Kebijakan Pendirian PDAM Kota Depok**

Dalam proses agenda kebijakan dipilih berbagai masalah yang dinilai memiliki dampak yang besar terhadap masyarakat. Masalah publik tersebut akhirnya dibahas oleh perumus kebijakan dan dicari penyelesaiannya. Sebelumnya, telah dibahas berbagai permasalahan yang telah dirumuskan dan menjadi perhatian khusus untuk ditindaklanjuti mengenai masalah-masalah air bersih yang terjadi di Kota Depok. Ketiga permasalahan utama yang telah disebutkan dan dijelaskan dalam tahap perumusan masalah menjadi permasalahan yang mendapatkan porsi prioritas untuk masuk kedalam proses agenda kebijakan. Dalam proses agenda kebijakan ini dimulailah juga proses politik didalamnya dengan langkah-langkah diawali penyampaian Raperda oleh eksekutif (dalam hal ini Dinas Tata Ruang dan Permukiman) bersama dengan walikota dalam Rapat

Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Depok. Selanjutnya masih dalam waktu yang bersamaan, pada saat dilakukan skorsing setelah penyampaian Raperda dari eksekutif, dilakukan Rapat Badan Musyawarah untuk menentukan apakah pembahasan Raperda tersebut bisa dilanjutkan atau tidak. Karena dinilai bisa untuk dilanjutkan, akhirnya dilakukan tahapan pembicaraan tahap kedua yang dilakukan oleh Panitia Khusus (Pansus) II yang telah dibentuk. Adapun ketetapan Pansus II tersebut dapat dilihat dalam kutipan dibawah ini:

*“Panitia Khusus (Pansus) II DPRD Kota Depok adalah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tidak tetap dan Pansus II DPRD Kota Depok terbentuk berdasarkan Keputusan DPRD Kota Depok Nomor 02/Kep. Pimp/ 2011 tentang Pembentukan pimpinan dan keanggotaan Panitia Khusus II DPRD Kota Depok pembahas **Raperda tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Daerah**, Raperda tentang Pedoman Penetapan Tarif Air Minum Kota Depok, Raperda tentang Menara Telekomunikasi dan Raperda tentang Reribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi”*

Panitia Khusus (Pansus) II tersebut dipilih pada tanggal 11 April 2011 dengan anggota yang terdiri dari H. Naming D Botin, S. Sos, Ervan Teladan (Ketua), Siswanto (Wakil Ketua), Robby Aswan (Sekretaris), Fahmi Sobri, Dra. Hj. Siti Nurjanah, Sutopo, Andyarini Kencana Wungu, S. Pd., Qurtifa Wijaya, S. Ag, Abdul Ghafar Hasan, S. Ag, , H. Nurhasyim, H. Acep Saepudin, Nurhasan, A. Md, dan Femmy Merry Chrishma. Dapat dilihat ketika memasuki proses agenda kebijakan, permasalahan yang diangkat mengenai PDAM Kota Depok bukanlah permasalahan yang dapat diselesaikan dengan mudah justru setelah masuk kedalam proses agenda kebijakan membuat pendirian PDAM Kota Depok tersebut menjadi lebih kompleks lagi dalam berbagai hal yang akan dikaji lebih dalam oleh Panitia Khusus II DPRD Kota Depok yang telah menerima tanggung jawab dan wewenang tersebut.

Dalam proses agenda kebijakan segala hal dimulai untuk dikerjakan dengan serius, hal tersebut memberikan indikasi bahwa berbagai langkah harus

ditempuh demi merealisasikan pendirian PDAM Kota Depok tersebut. Masalah publik tentang air bersih dan perlunya mendirikan PDAM Kota Depok menjadi pembahasan oleh DPRD Kota Depok sebagai perumus kebijakan. DPRD Kota Depok memainkan peran yang penting disini, karena hakikatnya seperti yang ada dalam Peraturan Pemerintah No.16 tahun 2010 yang menjelaskan secara detail bagaimana anggota DPRD sangat berperan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya untuk membuat Peraturan Daerah bersama dengan Kepala Daerah yang bersangkutan adalah menjalankan fungsi legislasinya. Dalam proses agenda kebijakan ini juga sudah mengikuti tahap-tahap yang seharusnya dilakukan menurut amanah Undang-Undang No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang disebutkan pada Pasal 40, yaitu (1) Pembahasan rancangan peraturan daerah di dewan perwakilan rakyat daerah dilakukan oleh dewan perwakilan rakyat daerah bersama gubernur atau bupati/walikota. (2) Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. (3) Tingkat-tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan dewan perwakilan rakyat daerah yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

### **5.1.3 Pemilihan Alternatif Kebijakan**

Setelah masalah-masalah telah masuk kedalam *agenda setting*, masalah yang telah mendapatkan pembahasan tersebut dicari alternatif penyelesaiannya yang terbaik diantara banyak alternatif. Dalam mencari alternatif terbaik tersebut, tidak dapat dipungkiri akan banyak kepentingan-kepentingan yang turut menentukan pemilihan alternatif itu. Namun, perumus kebijakan seyogyanya dapat memilih alternatif terbaik untuk memecahkan permasalahan yang ada.

Setelah berbagai permasalahan dalam lingkup air bersih tersebut masuk kedalam agenda kebijakan berupa proses pembahasan oleh DPRD, langkah berikutnya adalah memantapkan alternatif terbaik terhadap penyelesaian berbagai masalah tersebut. Dalam prosesnya, pemerintah Kota Depok bersepakat bahwa

pendirian PDAM Kota Depok merupakan alternatif terbaik untuk menyelesaikan berbagai permasalahan air bersih.

Dalam proses ini dapat dilihat ternyata terdapat beberapa alternatif yang dapat dipilih atau dibicarakan untuk mengatasi permasalahan air bersih tersebut. Alternatif-alternatif tersebut memang tidak secara eksplisit dinyatakan oleh berbagai narasumber dalam penelitian ini, namun dianalisis dari berbagai keadaan yang ada, sekiranya terdapat 3 (tiga) alternatif dalam menyelesaikan permasalahan air bersih ini, yaitu:

- 1). Pendirian PDAM Kota Depok dengan cara *spin-off* (pemisahan aset dari PDAM Tirta Kahuripan). Alternatif pertama ini yang mendasari pembuatan Raperda Pendirian PDAM Kota Depok, karena alternatif ini yang dinilai paling dapat dilakukan untuk memperbaiki pelayanan air bersih Kota Depok dengan mengembalikan aset yang dimiliki oleh pemerintah Kota Depok dari PDAM Tirta Kahuripan Kabupaten Bogor.
- 2). PDAM Tirta Kahuripan mengembangkan pelayanannya dengan syarat menaikkan tarif yang cukup tinggi. Alternatif kedua ini sempat terpikirkan, namun alternatif kedua ini ditunda untuk dilakukan karena pemerintah Kota Depok tidak sepakat untuk melakukan alternatif kedua ini. Seperti yang dikutip dari media massa [www.republika.co.id](http://www.republika.co.id) berikut:

*“Anggota Komisi B DPRD Kota Depok, Adriyana Wirasantana menyatakan, kenaikan tarif air bersih yang diusulkan PDAM Tirta Kahuripan Bogor hanya untuk mengejar keuntungan semata. Alasannya, dari tiga skenario kenaikan tarif itu, yang yang dipilih angka tertinggi yakni 74 persen.... Sementara itu Rahmat Suryana, Sekretaris badan Pengawas PDAM Tirta Kahuripan mengatakan pertimbangan menaikkan tarif itu karena ingin meningkatkan pelayanan dan menambah jaringan. "Kita juga ingin kualitasnya lebih bagus," katanya. Kata dia, pihaknya belum bisa memberikan jawaban perihal permintaan DPRD Kota Depok untuk menunda kenaikan tarif tersebut. "Kita harus rundingkan lagi dengan Bupati....."*

Dari kutipan artikel koran diatas dapat dilihat bahwa alternatif kedua tidak mendapatkan kesepakatan antar kedua belah pihak dengan berbagai pertimbangan yang ada baik dari pihak pemerintah Kota Depok dan PDAM Tirta Kahuripan Kabupaten Bogor, sehingga alternatif ini tidak dipilih untuk menyelesaikan permasalahan air bersih yang terjadi.

3). Revitalisasi situ-situ di Kota Depok. Alternatif ketiga ini sebenarnya menjadi salah satu prioritas yang harus dilakukan karena potensi sumber air Kota Depok salah satunya adalah dari revitalisasi situ-situ. Seperti yang dikutip dari media elektronik [www.republika.co.id](http://www.republika.co.id) yaitu:

*“... Situ Pengarengan dan Situ Citayam merupakan situ di Kota Depok yang memiliki kualitas air yang sangat baik. Namun begitu.... kondisi situ lainnya dalam kondisi kritis, seperti Situ Rawa Besar yang semakin menyempit dan menjadi tempat buangan limbah rumah tangga di pemukiman sekitarnya.”*

Pernyataan diatas memperlihatkan bahwa kondisi situ-situ di Kota Depok masih belum memadai dan belum menjadi sesuatu yang dipikirkan secara matang agar situ-situ tersebut dapat dimanfaatkan sebagai sumber air bersih bagi masyarakat Kota Depok. Hal tersebut didukung oleh Pak Wahidon sebagai perwakilan LSM yang *concern* dalam pelayanan air bersih di Kota Depok:

*“....cadangan sumber air baku tetapi tidak dibuat wadahnya dan tidak bersih.. Ada juga Situ tapi tidak buat untuk mengalirkan air..malah dibuat sebagai tempat pemancingan. Nah itu, mindset nya masih begitu. Kalau kita sebagai LSM minta situ-situ itu dibersihkan dan bisa dialirkan airnya.”* (Wawancara dengan Pak Wahidon, LPK ABI Depok)

Dari pernyataan diatas, dapat dilihat bahwa kondisi situ-situ di Kota Depok secara umum belum memadai. Hal ini seharusnya menjadi salah satu perhatian pemerintah Kota Depok dalam penyediaan air bersih karena situ-situ ini

mampu menjadi salah satu sumber air bersih yang potensial untuk dikembangkan dan dimanfaatkan demi kepentingan bersama.

Dari ketiga alternatif diatas, pemerintah Kota Depok memilih alternatif terbaik yaitu alternatif pertama. Dalam proses pemilihan alternatif pertama tersebut, sejak tahap awal sudah ditekankan bahwa permasalahan air bersih tersebut dapat ditanggulangi dengan pendirian PDAM Kota Depok sehingga sejak tahun 2008, pemerintah Kota Depok sudah melakukan proses *lobby* terhadap pemerintah Kabupaten Bogor dan PDAM Tirta Kahuripan untuk membicarakan rencana pemisahan aset untuk pendirian PDAM Kota Depok. Namun, bagi pihak PDAM Tirta Kahuripan, pendirian PDAM Kota Depok yang memang harus dijalani tetapi terdapat beberapa pertimbangan seperti yang dikemukakan oleh Ibu Imas sebagai berikut:

*“Tapi secara pribadi istilahnya kan perusahaan udah besar tapi kok malah dipecah jadi kecil nah yang penting sih tujuan kita melayani masyarakat jadi gimana kalo airnya ga ada kan kita juga keterbatasan sumber nih..artinya gini, kita kan kewajiban pertama itu ya melayani masyarakat kita dulu baru kita jual air untuk masyarakat yang lain yang bukan ada di wilayah pelayanan kita.. lalu kita tidak berkewajiban melayani warga Kota Depok misalnya karna Kota Depok sudah punya ... sendiri dong.. trus nanti gimana dong.. yang tidak terlayani juga masyarakat sendiri dong. Nah, saya ga ngerti deh politik di pemda ya artinya sebenarnya sih secara ya sebenarnya sih banyak juga pendapat atau opini yang sudah ditulis di majalah PERPAMSI disebutkan ya ada plus minusnya sih yang kebanyakan sih minus nya akibat pemisahan itu karena apa.. karena nanti yang kena imbasnya kan pelayanannya kurang lancar karena mungkin .. tidak ada, sumbernya tidak ada jadinya terganggu. Pokoknya yang terutama itu masyarakat yang terlayani. Kenapa sih tidak sharing saja? Gitu kan.. menambah modal dan kita lakukan sharing.. Kalo memang harmonis ya tapi kan sekali lagi itu kan kepentingan-kepentingan sendiri ya, kita sendiri juga tidak tahu lah ya politik seperti apa*

*sehingga mungkin ada ego yang memutuskan kita harus punya sendiri dan ga bisa diatur oleh orang lain. Kecuali mungkin jika pemimpin-pemimpinnya harmonis nah itu mempengaruhi pemikirannya harusnya kan memang untuk pelayanan masyarakat walaupun ada pemikiran seperti itu, saya rasa akan terjadi hal-hal ya artinya ya hasil dari egoisnya itu.”(Wawancara mendalam dengan Ibu Imas, PDAM Tirta Kahuripan)*

Dari pernyataan di atas, dapat dilihat bahwa dalam pemilihan PDAM Kota Depok sebagai alternatif terbaik untuk menyelesaikan dan meningkatkan pelayanan air bersih kepada masyarakat Kota Depok membawa pertimbangan PDAM Tirta Kahuripan yang masih memikirkan bahwa *sharing* pelayanan air bersih yang telah dilakukan selama ini masih yang terbaik karena masih menganggap bahwa sampai saat ini terjadi hubungan yang harmonis satu sama lain dan pemilihan alternatif tersebut cukup disayangkan. Namun, proses *lobby* yang dilakukan oleh pemerintah Kota Depok dan Kabupaten Bogor berjalan dengan baik, buktinya adalah Panitia Khusus (Pansus) Aset PDAM DPRD Kota Depok melakukan *Comparative Study* atau Studi Banding antar daerah ke Kabupaten Lombok Barat pada tanggal 21 sampai 23 September 2010.

Kegiatan kajian dilakukan untuk mendapatkan informasi dan penjelasan tentang pengelolaan aset dan operasional PDAM Mataram yang merupakan BUMD yang dimiliki dan dikelola bersama oleh Pemerintah Kabupaten Lombok Barat dan Kota Mataram. Hasil kajian ini akan dijadikan sebagai salah satu input atau masukan bagi pansus untuk membuat keputusan atau rekomendasi tentang pengelolaan dan pengadaan air bersih di Kota Depok yang saat ini masih sepenuhnya dikelola oleh PDAM Tirta Kahuripan Kabupaten Bogor. Dalam menanggapi pendapat dari pihak PDAM Tirta Kahuripan tersebut, pemerintah Kota Depok tetap memantapkan langkah untuk mengupayakan alternatif terbaik tersebut karena pendirian PDAM Kota Depok adalah amanah peraturan-perundang-undangan yang ada dan demi meningkatkan pelayanan air bersih kepada masyarakat Kota Depok.

Pemerintah Kota Depok tetap bertahan bahwa pendirian PDAM Kota Depok adalah alternatif terbaik yang dapat dilakukan, seperti yang diungkapkan oleh Bapak Nasrudin berikut:

*“Jadi memang sebenarnya harus jelas batas-batas teritorialnya, aset-asetnya dalam pemisahan PDAM ini. Nah, ketika aset ini mau dilimpahkan, maka Pemda itu harus mempunyai BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) karena ini aset PDAM. PDAM ini harus diserahkan ke siapa? Maka pemda harus punya perangkat yaitu BUMD itu. BUMD ibaratnya rumahnya PDAM yang misalnya nanti namanya Tirta apa gitu... Kemudian, asetnya baru bisa dilarikan. Ketika belum dibentuk, maka aset PDAM tidak dapat dipindahkan ke Depok. Lalu, mendasar juga terhadap Undang-Undang No.15 tahun 1999 itu, yang mengamanatkan aset-aset yang memang dimiliki oleh Kota Depok harus diberikan dan menjadi Kota Depok. Nah itu prosesnya. Berkaitan juga hal tersebut dengan kepentingan finansial...kepentingan pendapatan. Kenapa? PDAM Tirta Kahuripan itu pelanggan potensialnya ada di Depok. Yang kedua, Kota Depok mempunyai pelanggan namun mempunyai kesulitan yaitu sumber mata airnya yaitu Kali Ciliwung yang terbatas sedangkan dari Kali Ciburiang itu ga dapat. Kalau PDAM Tirta Kahuripan itu juga menggunakan sumber mata air Ciburiang, ya itu gambarannya, nanti bisa dilihat di Naskah Akademisnya berbagai macam halnya seperti apa. Yang jelas tetap mendasar kepada Undang-Undang No.15 tahun 1999 bahwa aset Kota Depok harus dipisahkan namun harus memiliki perangkatnya, kalau PDAM yaitu BUMD. Coba Anda bayangkan dari tahun 1998 sampai sekarang belum pisah...itu menunjukkan bahwa memang ada kepentingan. Kabupaten Bogor yang punya kepentingan dan Depok pun juga punya kepentingan.”(Wawancara dengan Pak Nasrudin, DPRD Kota Depok)*

Melihat pendapat Bapak Nasrudin di atas mempertegas bahwa Pemerintah Kota Depok benar-benar menginginkan pendirian PDAM Kota Depok untuk meningkatkan pelayanan dan menambah pendapatan. Walau terlihat terdapat masalah yang cukup krusial yaitu sumber air Kota Depok yang lebih terbatas dibandingkan Kabupaten Bogor, namun hal tersebut masih diusahakan dengan kajian-kajian agar hal tersebut tidak mengganggu proses pendirian PDAM Kota Depok dengan hasil kajian tersebut yang memberikan hasil bahwa terdapat beberapa sumber yang mampu menjadi alternatif sumber mata air bagi PDAM Kota Depok kelak. Pengalihan aset menjadi hal yang sangat dipertimbangkan oleh kedua pihak, disatu sisi PDAM Tirta Kahuripan tetap menginginkan bahwa pelayanan air bersih Kota Depok tetap dilakukan oleh mereka dan adanya *sharing* atas pelayanan karena jumlah pelanggan dan pendapatan yang didapat sangat potensial namun pemerintah Kota Depok juga memperjuangkan aset-aset yang ada selama ini dikelola oleh PDAM Tirta Kahuripan dari segi perlengkapan teknis, jumlah pelanggan, hingga pendapatan yang diterima agar menjadi sepenuhnya milik pemerintah Kota Depok.

Dapat dikatakan pemilihan alternatif terbaik yang ditempuh adalah pendirian PDAM Kota Depok dengan sistem pemisahan (*spin-off*). Pemisahan (*spin-off*) merupakan lembaga hukum baru di Indonesia yang diintrodusir melalui Undang-Undang No.40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT). Dalam UUPT, pemisahan didefinisikan sebagai perbuatan hukum yang dilakukan oleh Perseroan untuk memisahkan usaha yang mengakibatkan seluruh aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada satu Perseroan atau lebih atau sebagian aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada satu Perseroan atau lebih. Melalui definisi tersebut jika dikaitkan dengan konteks pendirian PDAM Kota Depok sebagai alternatif terbaik adalah pada akhirnya terjadi pemisahan aset dari PDAM Tirta Kahuripan kepada pemerintah Kota Depok untuk mendirikan PDAM Kota Depok.

Langkah pemisahan (*spin-off*) ini menunjukkan bahwa pendirian PDAM Kota Depok nanti dimulai dari awal dengan modal atau aset yang diperoleh akibat pemisahan aset pemerintah Kota Depok yang ada di PDAM Tirta Kahuripan.

Sehingga, dalam tahap ini pendirian PDAM Kota Depok adalah satu-satunya alternatif terbaik yang ada untuk menyelesaikan permasalahan dan meningkatkan pelayanan air bersih kepada masyarakat Kota Depok dengan menggunakan cara pemisahan (*spin-off*) aset PDAM Tirta Kahuripan terhadap pendirian PDAM Kota Depok kelak.

#### **5.1.4 Tahap Penetapan Kebijakan**

Tahap terakhir dalam formulasi kebijakan ini adalah tahap dimana alternatif terbaik yang telah dipilih untuk menyelesaikan suatu permasalahan diberi “payung hukum” agar memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Telah dijelaskan sebelumnya bahwa terjadi permasalahan terhadap pelayanan air bersih di Kota Depok dan telah ditentukan alternatif penyelesaian yang terbaik untuk permasalahan tersebut adalah dengan mendirikan PDAM Kota Depok. Ketika sudah ditetapkan bahwa memang pendirian PDAM Kota Depok adalah satu-satunya solusi yang mampu menyelesaikan permasalahan dan meningkatkan pelayanan air bersih untuk masyarakat Depok, maka Raperda PDAM Kota Depok yang telah diajukan oleh Dinas Tata Ruang dan Pemukiman serta Walikota mencapai tahap disahkan menjadi Perda PDAM Kota Depok.

Langkah pertama yang dilakukan adalah setelah Raperda PDAM Kota Depok diajukan kepada legislatif dalam hal ini DPRD, tahap yang dilakukan adalah menguji Raperda tersebut didalam internal DPRD melalui Panitia Khusus II DPRD Kota Depok. Proses berikutnya adalah Pansus II ini sudah dapat menjalankan tanggung jawab dan kewenangan yang telah diamanahkan sehingga pada tanggal 18 April 2011, Pansus II mulai menyusun jadwal untuk membahas 4 (empat) Raperda yang diajukan yang masing-masing 2 (dua) Raperda diajukan oleh Dinas Komunikasi dan Informasi (Diskominfo) perihal Raperda Menara Telekomunikasi dan Raperda Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi, dan 2 (dua) Raperda diajukan oleh Dinas Tata Ruang dan Pemukiman (Distarkim) perihal Raperda Penetapan Tarif Air Minum pada Perusahaan Daerah Air Minum Kota Depok dan Raperda Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kota Depok.

Langkah yang pertama kali dilakukan oleh Pansus II adalah mengadakan rapat pembahasan awal yang dilakukan oleh Panitia Khusus terhadap Raperda PDAM Kota Depok dilakukan pada tanggal 14 April 2011 berbarengan dengan dibahasnya Raperda lainnya. Berdasarkan dokumentasi rapat pembahasan tertanggal 12 sampai 14 April 2011 pada sesi II dibahas khusus tentang Pembahasan Raperda Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kota Depok dan Raperda Penetapan Tarif Air Minum pada Perusahaan Daerah Air Minum Kota Depok yang berisi tentang pembahasan yang dilakukan dalam rapat Pansus, demikian:

***“Catatan Rapat Raperda Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kota Depok***

1. *Bahwa menurut Distarkim Kota Depok, tujuan pendirian PDAM adalah :*
  - a. *Memenuhi Kebutuhan pelayanan Air Bersih untuk masyarakat*
  - b. *Mendorong pertumbuhan perekonomian daerah*
  - c. *Sebagai salah satu sumber PAD*
  - .....3. *Bahwa menurut Distarkim Kota Depok, bila memiliki PDAM sendiri keuntungan yang akan didapat yaitu ;*
  - d. *Kewenangan dan tanggung jawab pelayanan air minum sebagaimana yang diamanatkan UU No. 07/2004 dan PP No. 16/2005 akan menjadi jelas, dan Pemda Kota Depok akan dapat menetapkan sasaran dan target pelayanan.*
  - e. *Pemda Kota Depok dapat mengukur sendiri tentang penyelenggaraan air minum melalui PDAM yang dibentuknya*
  - f. *Pemda Kota Depok dapat meminta pertanggung jawaban penyelenggaraan yang jelas dari manajemen PDAM*
2. *Bahwa selain potensi keuntungan terdapat juga permasalahan – permasalahan yaitu :*
  - a. *Diperlukan investasi yang besar pada awal pembentukkannya dan awal operasionalnya, hal tersebut untuk pengadaan peralatan dan perlengkapan kerja*

- b. Diperlukan investasi besar untuk penambahan kapasitas dan perubahan system distribusi dan untuk pengembangan pelayanan*
- c. Sistem pengelolaan air di Kota Depok adalah sistem pengelolaan lengkap, oleh karena itu perlu daya listrik dan bahan kimia relatif cukup tinggi....”*

Dari hasil pembahasan Panitia Khusus di atas dapat dilihat bahwa permasalahan yang dibawa oleh Dinas Tata Ruang dan Permukiman dan kajian yang dilakukan oleh Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Depok tersebut dibahas oleh di rapat Panitia Khusus II yang menunjukkan bahwa permasalahan untuk pendirian PDAM Kota Depok mendapatkan prioritas untuk dilakukan oleh pemerintah Kota Depok. Setelah mengadakan rapat awal pembahasan, Pansus II melakukan perbandingan ke daerah lain dalam rangka mendapatkan data dan informasi terkait Raperda PDAM dipandang perlu melakukan perbandingan dengan daerah yang sudah terlebih dahulu memiliki Perda tentang PDAM serta pengalaman – pengalaman daerah lain terkait PDAM. Kunjungan Kerja Antar Daerah Panitia Khusus II DPRD Kota Depok ke PDAM Tirta Galuh Kabupaten Ciamis Propinsi Jawa Barat diadakan pada tanggal 27 – 28 April 2011. Hasil dari Kunjungan Kerja Antar Daerah Pansus II DPRD Kota Depok adalah akan mempertimbangkan saran dan masukan dari PDAM Tirta Galuh, karena banyak hal positif yang dapat diteruskan dalam Raperda Pendirian PDAM Kota Depok.

Setelah dilakukan upaya Kunjungan Antar Daerah tersebut, maka Panitia Khusus II mengadakan rapat internal Pansus II DPRD Kota Depok, dalam rangka persamaan persepsi terhadap 4 Raperda pada tanggal 23 Mei 2011 di Ruang Komisi B DPRD Kota Depok dengan hasilnya adalah:

*“..... G. Pansus II DPRD Kota Depok akan melakukan koordinasi dengan Bagian Hukum terkait kewenangan DPRD dalam hal pengawasan pelaksanaan kegiatan PDAM bila PDAM jadi terbentuk nantinya dan Pansus II mengharapkan agar pengawasan yang dilakukan DPRD dapat masuk dalam Raperda.*

*H. Pansus II DPRD Kota Depok mengharapkan kepada Pemerintah Daerah Kota Depok agar merealisasikan Rekomendasi Pansus Asset tahun 2010.*

*I. Pansus II DPRD Kota Depok mengharapkan agar SDM yang akan dipekerjakan pada PDAM adalah SDM yang berkualitas karena PDAM adalah lembaga pelayanan kepada masyarakat.*

*NN.Pansus II DPRD Kota Depok mengharapkan agar Walikota melakukan komunikasi ke Bupati Bogor terkait pemisahan PDAM Depok dengan PDAM Tirta Kahuripan.”*

Dari rapat internal dalam penyamaan persepsi yang dilakukan didapatkan berbagai hal yang nantinya menjadi pertimbangan dalam mengesahkan Raperda Pendirian PDAM menjadi Perda dengan memperhatikan beberapa hal seperti koordinasi dalam pengawasan yang dilakukan DPRD, tentang rekrutmen Sumber Daya Manusia (SDM), dan pemisahan aset PDAM Tirta Kahuripan. Setelah rapat internal untuk penyamaan persepsi tersebut dilakukan rapat kunjungan kerja Pansus II DPRD Kota Depok ke Walikota Depok dalam rangka koordinasi terhadap Raperda Telekomunikasi, Raperda Reribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi dan Raperda Pendirian PDAM pada tanggal 25 Mei 2011. Dan hasil dari kunjungan dengan Walikota didapatkan beberapa hal:

*“Hasil rapat :*

- A. Menurut Walikota Depok, Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor tidak menghambat terhadap proses pengambilan asset PDAM dari Pemerintah Kabupaten Bogor ke Pemerintah Kota Depok.*
- B. Pemerintah Kabupaten Bogor menyatakan pengambilalihan asset dapat segera dilakukan asalkan Kota Depok siap karena Pemerintah Kabupaten Bogor sudah mendapatkan keuntungan dari Kota Depok khususnya dari penyediaan air bersih yang selama ini di Kelola oleh Kabupaten Bogor.*

- C. Menurut Walikota Depok tidak ada hambatan terhadap penyertaan modal pada PDAM Kota Depok asalkan Kota Depok memiliki payung hukum penyertaan modal terlebih dahulu.
- D. Terhadap kesiapan SDM pembentukan PDAM, Pemerintah Kota Depok sudah melakukan pelatihan SDM dengan melakukan kegiatan magang untuk pelayanan air bersih di Kota Depok.
- E. Bahwa Walikota Depok menyatakan bahwa dalam rangka pengambil alihan asset Kota Depok pada PDAM Kabupaten Bogor, maka langkah pertama yang dilakukan adalah membentuk PDAM Kota Depok terlebih dahulu setelah itu baru dilakukan pengambilalihan asset dari PDAM Kabupaten Bogor.
- F. Bahwa program utama yang diamanatkan pada direksi PDAM nantinya adalah setelah PDAM terbentuk maka langkah selanjutnya adalah pengambil alihan asset dari PDAM Kabupaten Bogor.
- G. Terhadap modal pembentukan PDAM diambil dari APBD dan sisanya dana dari Pemerintah Pusat, dan dana APBD akan dipisahkan dengan asset yang didapat dari PDAM Kab. Bogor.
- H. Dalam rangka penyertaan modal untuk PDAM, maka walikota akan mengajukan Raperda untuk penyertaan modal di Kota Depok.”

Dari kunjungan kerja Pansus II tersebut dapat dilihat bahwa Walikota sudah melakukan komunikasi dan koordinasi yang baik dengan Kabupaten Bogor sebagai pemilik PDAM Tirta Kahuripan dan tidak terjadi masalah didalamnya. Namun, dari hasil kunjungan kerja tersebut didapatkan suatu keputusan bahwa Raperda Pendirian PDAM Kota Depok tetap dapat disahkan dan langkah-langkah setelah pengesahan tersebut harus diperbincangkan lebih lanjut seperti pembuatan Raperda untuk dapat melakukan pengambilan aset yaitu Raperda Penyertaan Modal. Setelah beberapa tahap tersebut dijalani, Pansus II mengadakan Sidang

untuk memberikan laporan akhir tentang pembahasan Raperda yang ada dengan hasil:

*“....Dari seluruh rangkaian yang sudah dilaksanakan oleh Pansus II DPRD Kota Depok, maka pansus II merasakan masih sangat lemahnya kandungan isi keempat Raperda tersebut antara lain :*

- *Tidak adanya data valid terhadap keberadaan, status administrasi dan jumlah menara exiting lama di Kota Depok.*
- *Zona cell dan siteplan belum dimasukkan kedalam isi Raperda*
- *Masih minimnya potensi retribusi Terhadap Raperda Menara Telekomunikasi*
- ***Terhadap Raperda Pembentukan PDAM Kota Depok Pansus II mengharapkan terdapat bab atau pasal yang mengamanatkan bahwa DPRD berperan serta dalam hal pengawasan pelaksanaan pelayanan penyediaan air bersih pada PDAM Kota Depok.***
- *Belum adanya data yang jelas terhadap pemisahan aset dari PDAM Tirta Kahuripan Kabupaten Bogor yang berimplikasi tidak jelasnya perhitungan modal awal pembentukan PDAM Kota Depok”*

Dapat dilihat dalam hasil masa sidang yang merupakan akhir dari pembahasan untuk melihat seberapa siapkah suatu Raperda itu untuk disahkan menjadi Perda, perihal Raperda Pendirian PDAM Kota Depok ternyata didapatkan suatu hasil bahwa menginginkan DPRD menjadi bagian dalam pengawasan pelaksanaan penyediaan air bersih PDAM Kota Depok dan belum adanya data yang jelas perihal pemisahan aset dari PDAM Tirta Kahuripan sehingga menghambat proses pembentukan awal PDAM Kota Depok. Permasalahan pemisahan aset ini menjadi suatu hal yang krusial karena Kota Depok belum menyiapkan landasan hukum untuk melakukan pemisahan aset dari PDAM Tirta Kahuripan. Dari hal tersebut dapat dianalisis, bahwa sebelum Raperda Pendirian PDAM Kota Depok ini akan disahkan, dibutuhkan suatu Perda yang sebelumnya atau dalam waktu yang bersamaan dibuat menjadi landasan hukum untuk

melakukan pemisahan aset dari PDAM Tirta Kahuripan. Hal tersebut menjadi salah satu hal yang sangat dipertimbangkan demi pengesahan Raperda pendirian PDAM Kota Depok ini. Namun, sampai proses akhir pembahasan Raperda tersebut, tidak didapati elemen masyarakat yang dilibatkan termasuk salah satu LSM yang berkecimpung di pelayanan air bersih, yaitu suatu pernyataan dari Bapak Wahidon sebagai aktivis Lembaga Perlindungan Konsumen Air Bersih Indonesia Perwakilan Kota Depok:

*“Kita memang tidak dilibatkan sejauh itu tetapi kita waktu ulang tahun Kota Depok itu datang, tapi ga masalah, kita ini kan LSM tapi atas nama lembaga kita datang setiap minggu untuk bertemu dengan Pak Olik...”* (Wawancara dengan Pak Wahidon, LPK ABI Depok)

Pernyataan tersebut didukung dengan tidak adanya notulen rapat yang menyebutkan bahwa ada elemen masyarakat yang diajak untuk membahas Raperda tersebut bersama-sama. Jika ditinjau oleh penjelasan Wibawa (1994:6) hal tersebut menunjukkan lembaga-lembaga pemerintah dalam proses formulasi kebijakan terkesan otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya. Hal ini terlihat dari proses formulasi dalam tahap ini ketika lembaga pemerintah tidak melibatkan elemen masyarakat. Akibat tidak dilibatkan secara langsung dalam proses formulasinya, Nugroho (2008:363) menjelaskan lebih lanjut bahwa ketika tidak dilibatkan secara langsung, maka yang terjadi adalah salah satu elemen masyarakat tersebut berinteraksi dan terlibat secara informal, artinya tidak menyampaikan aspirasinya dalam forum-forum yang diadakan untuk melakukan proses formulasi dari kebijakan ini. Tetapi, proses pembahasan terus berjalan sampai setelah Rapat pembahasan akhir tersebut dibawakan oleh Panitia Khusus pada tanggal 29 Juni 2011 didapatkan suatu penetapan yang tertulis dalam dokumentasi hasil rapat pembahasan akhir oleh Panitia Khusus sebagai berikut:

*“Dari 21 bab dan 71 pasal pada Raperda pendirian PDAM Kota Depok, serta dari 23 Bab dan 36 pasal Raperda Pedoman Penetapan Tarif Air Minum pada PDAM Kota Depok, pansus II menilai Raperda tersebut sudah sesuai dengan apa yang diharapkan oleh anggota*

*Pansus seperti kualitas produk air bersih yang mengacu pada Permenkes Nomor 492 tahun 2010, untuk pengenaan tarif mengacu pada Permendagri Nomor 23 tahun 2006, untuk pengembangan mengacu pada PP nomor 16 tahun 2005 dan untuk ukuran kinerja mengacu pada Kepmendagri Nomor 49 tahun 1999, pansus II juga menilai terdapat pasal krusial yang mengatur tentang langkah – langkah Pemerintah Daerah berkenaan dengan dilakukannya koordinasi dan sinkronisasi Asset PDAM Kabupaten Bogor yang berada diwilayah Kota Depok, hal tersebut merupakan langkah cerdas yang harus kita dukung demi terciptanya PDAM yang mandiri milik Kota Depok.”*

Dari hasil rapat pembahasan akhir tersebut dapat dilihat bahwa Raperda PDAM Kota Depok siap disahkan menjadi Perda PDAM Kota Depok yang penetapan keputusan tersebut berbarengan dengan disahkannya Raperda Pedoman Penetapan Tarif Air Minum pada PDAM Kota Depok menjadi Perda Pedoman Penetapan Tarif Air Minum pada PDAM Kota Depok karena kedua Raperda tersebut sangat berkesinambungan untuk diimplementasikan. Berbicara mengenai pendirian PDAM Kota Depok juga harus didukung oleh penetapan tarif air minum yang akan dikelola oleh pemerintah Kota Depok dan dinikmati oleh seluruh masyarakat Kota Depok. Dalam tahap penetapan kebijakan ini yang kurang lebih berkisar 2-3 bulan ini dapat dikatakan jangka waktu yang tidak terlalu lama dari tahap pembahasan awal hingga pembahasan akhir, Pak Yaya menjelaskan sebagai berikut:

*“...memang Raperda diluar bidang Pajak Daerah, Retribusi Daerah, diluar APBD, diluar Organisasi Perangkat Daerah, nah itu kan tidak melalui Evaluasi Gubernur. Jadi, prosesnya bisa cepat, di dewan juga artinya bersama walikota dan Pemda sama Ibu Sekda bisa langsung menetapkan dan mengesahkan.”*(Wawancara dengan Pak Yaya, Setda Bagian Hukum Kota Depok)

Setelah mendapatkan persetujuan untuk disahkan, hasil pembahasan akhir Panitia Khusus tersebut diberikan kepada Sekretariat Daerah bagian Hukum sebagai lembaga yudikatif untuk mengesahkan. Pengesahan Perda Pendirian PDAM Kota Depok tersebut dilakukan pada tanggal 22 Agustus 2011 di Balai Kota Depok. Dengan pengesahan tersebut mengindikasikan langkah implementasi yang efektif dan efisien demi mencapai tujuan awal dan memperbaiki pelayanan air bersih kepada masyarakat Kota Depok.

## **5.2 Hal-hal yang Menyebabkan Peraturan Daerah (Perda) No.10 tahun 2011 tentang Pendirian Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM) Kota Depok Belum Implementatif**

Peraturan Daerah (Perda) tentang Pendirian PDAM Kota Depok sudah disahkan pada tanggal 22 Agustus 2011 dengan konsekuensi 21 (dua puluh satu) bab dan 71 (tujuh puluh satu) pasal yang terkandung didalamnya harus diimplementasikan sesuai dengan langkah-langkah yang telah direncanakan dan ditetapkan menurut peraturan yang berlaku. Dalam pengesahannya sebagai Perda PDAM Kota Depok ternyata banyak hal yang terlebih dahulu harus dilakukan sebelum benar-benar bisa mengimplementasikan Perda PDAM Kota Depok tersebut, seperti Perda No.11 tahun 2011 tentang Tarif Air Minum pada PDAM Kota Depok yang telah disahkan setelah pengesahan Perda Pendirian PDAM Kota Depok dan pembuatan Raperda Penyertaan Modal pada PDAM Kota Depok yang masih dalam tahap proses pembahasan sampai pengesahan. Raperda Penyertaan Modal pada PDAM Kota Depok tersebut merupakan suatu hal yang sangat penting dalam menjawab pertanyaan mengapa hingga kini Perda PDAM Kota Depok belum dapat diimplementasikan. Sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 10 Tahun 2011 tanggal 22 Agustus, Pemerintah Kota Depok telah mendirikan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok. Dalam rangka melakukan usaha-usaha pengembangan air minum tersebut di atas sebagaimana diamanahkan dalam PP 16 Tahun 2005, maka PDAM membutuhkan penyertaan modal yang berasal dari berbagai pihak.

Pemerintah Kota Depok selaku pemilik dari PDAM Kota Depok, tentunya berkewajiban untuk melakukan penyertaan modal kepada PDAM Kota Depok. Penyertaan Modal ini akan dipakai untuk melakukan pengembangan pelayanan air minum kepada masyarakat Depok sesuai dengan tujuan didirikannya PDAM Kota Depok. Jadi, dapat dikatakan alasan belum terimplementasinya Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok adalah menunggu selesainya Raperda Penyertaan Modal pada PDAM Kota Depok. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Olik selaku Ketua UPTD Air Bersih Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kota Depok berikut:

*“Itu kita lagi buat satu Perda lagi, kemarin kita sudah sempat bikin 2 (dua) Perda, yaitu Perda pendirian PDAM dan Perda Pedoman Tarif no. 11 tahun 2011. Dan sekarang, kita lagi bikin Perda Penyertaan Modal. Sudah direvisi hukum ya..buat itu, kemudian dari sisi pengembangan teknisnya tetap kita jalan, kemudian masalah ke PDAM Bogor, masalah pengalihan asetnya, kita sedang melakukan penjajakan untuk melakukan inventarisir..”*(Wawancara dengan Pak Muh.Olik, Distarkim Kota Depok)

Dari pernyataan Bapak Olik semakin mempertegas bahwa Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok tidak dapat berdiri sendiri karena dalam pendirian PDAM tersebut dibutuhkan suatu aturan dalam menyertakan modal-modal yang menjadi milik Kota Depok. Pembuatan Raperda itu memang telah diketahui oleh lembaga diluar Pemerintah Kota Depok yang menimbulkan suatu pernyataan dari Bapak Wahidon sebagai aktivis Lembaga Perlindungan Konsumen Air Bersih Indonesia Perwakilan Kota Depok yang memberikan pendapat:

*“..terkait dengan pemisahan aset terus politis.....Ternyata Depok belum ada penyertaan modal. Anda bisa catat bahwa lagi dibuat rancangan Perda Penyertaan Modal. Bagaimana tuh teknisnya... Itu saya tahu dari Pak Olik. Nanti kita akan coba mengikuti....”*(Wawancara dengan Pak Wahidon, LPK-ABI Depok)

Sebagai bagian dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang cukup *concern* di bidang air bersih, Bapak Wahidon menyayangkan sikap dari Pemerintah Kota Depok yang tidak terbuka kepada LSM yang ada di Kota Depok tersebut terkait dengan penyertaan modal yang memang nantinya akan menjadi milik Kota Depok dalam mendirikan PDAM Kota Depok. Dalam hal ini, sebenarnya problema Raperda Penyertaan Modal sebenarnya sudah terungkap saat Raperda Pendirian PDAM Kota Depok ini belum disahkan, bahwa pentingnya menyertakan landasan hukum untuk mengambil alih aset yang dimiliki oleh Kota Depok dari PDAM Tirta Kahuripan. Dan lagi, Walikota Depok sudah mengadakan musyawarah dengan Bupati Bogor dan tidak ada masalah agar proses tersebut dapat dipercepat demi pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik. Beberapa contoh aset yang harus diambil alih adalah instalasi air bersih yang dimiliki oleh Kota Depok, yaitu Instalasi Pengolahan Air Bersih (IPA) JL. Legong. Merupakan Instalasi lengkap yang terdapat di kantor cabang pelayanan 1, memanfaatkan Sumber air baku dari Sungai Ciliwung. Kapasitas terpasang : 450 liter/detik, dimana 350 liter/detik merupakan aset Kabupaten Bogor dan 100 liter/detik merupakan aset Kota Depok. IPA JL. Legong memasok air untuk pelanggan Cabang Pelayanan II, Cabang Pelayanan III, dan Cabang Pelayanan IV dan Instalasi Pengolahan Air Bersih (IPA) JL. Citayam, juga merupakan Instalasi lengkap. Memanfaatkan Sumber air baku dari Sungai Ciliwung. Kapasitas terpasang : 160 liter/detik, dimana 60 liter/detik aset PDAM Kabupaten Bogor dan 100 liter/detik aset Kota Depok. IPA JL. Citayam memasok air untuk pelanggan Cabang Pelayanan I dan KPS Air Bersih Kota Depok (jalur Sawangan). Hal tersebut menyebabkan pendirian PDAM Kota Depok belum dapat diimplementasikan.

Kedua, terkait dengan disahkannya Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok harus juga diikuti dengan pembicaraan serius antara pemerintah Kota Depok, pemerintah Kabupaten Bogor, dan pihak PDAM Tirta Kahuripan dalam pemisahan aset yang harus dilakukan dalam tempo waktu yang efisien. Dengan belum lepasnya aset yang seharusnya menjadi milik Kota Depok untuk pendirian PDAM Kota Depok menyebabkan saat ini Kota Depok



instalasi paling lengkap dibanding yang lainnya seperti yang dinyatakan oleh Bapak Olik:

*“..Kalau ternyata nanti kita berhasil dalam pengambilan aset, kita akan memanfaatkan kantor yang ada di Legong, Depok II yang merupakan kantor cabang II PDAM Tirta Kahuripan di Depok. Karena letak pipanya juga disitu. Semuanya disitu...”*(Wawancara dengan Pak Muh.Olik, Distarkim Kota Depok)

Namun, tetap saja belum dapat diproses karena Kantor Cabang II Legong adalah masih dimiliki sepenuhnya oleh PDAM Tirta Kahuripan dan belum dapat diambil alih, sehingga kantor operasional sementara dipusatkan di Kantor UPTD Air Bersih di Sawangan.

### **5.3 Tipikal Model Formulasi Kebijakan Publik pada Proses Formulasi Peraturan Daerah (Perda) No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok**

Dalam melihat proses formulasi yang terjadi pada Peraturan Daerah (Perda) No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok, peneliti menganalisis proses formulasi tersebut berdasarkan model formulasi kebijakan yang ditetapkan untuk menjadi acuan. Berdasarkan penjelasan proses analisis formulasi Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok didapatkan suatu kenyataan bahwa model formulasi yang menjadi tipikal dari proses formulasi Perda tersebut adalah Model Campuran yang terdiri dari Model Elite dan Model Kelembagaan.

Dalam model elite diperlihatkan bagaimana kelompok yang memiliki kekuasaan (kelompok elite) berpengaruh dalam proses formulasi kebijakan publik dan akan memperlihatkan apakah kebijakan tersebut pada akhirnya merupakan kebutuhan masyarakat yang harus diakomodasi atau hanya preferensi dari kelompok-kelompok elite. Dalam hal ini, kelompok elite adalah pemerintah Kota Depok yang memiliki pengaruh yang sangat besar dalam proses formulasi Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok. Keinginan untuk

mendirikan PDAM Kota Depok secara mandiri adalah usulan yang diungkapkan oleh pemerintah Kota Depok dalam menyikapi berbagai permasalahan seperti kebutuhan air bersih bagi masyarakat Kota Depok, meningkatkan Potensi Asli Daerah (PAD), dan menjalankan amanah UU No.15 tahun 1999. Pemerintah Kota Depok melalui Dinas Tata Ruang dan Permukiman (Distarkim) melaksanakan kegiatan berupa optimalisasi infrastruktur air minum. Kegiatan yang bersumber dari DAK Air Minum/Air Bersih tahun anggaran 2010 berniat membangun infrastruktur Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Perpipaan Sederhana Komunal untuk kawasan kumuh perkotaan yang diakomodir dengan pendirian PDAM Kota Depok.

Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah Kota Depok merumuskan kebijakan tentang pendirian PDAM Kota Depok, mengadakan kunjungan kerja kepada pemerintah Kabupaten Bogor mengenai pemisahan (*spin-off*) yang akan dilakukan untuk mendirikan PDAM Kota Depok, sampai ke tahap pengesahan Perda tersebut. Bapak Ervan Teladan sebagai ketua Panitia Khusus DPRD Kota Depok menyatakan:

*“Untuk prosesnya ya karena kebetulan saya yang menangani semuanya, Perda ini termasuk spesial karena berjalan mulus. Semuanya setuju dan sangat semangat sekali untuk segera mendirikan PDAM Kota Depok. Tidak ada permasalahan khusus apapun, namun yang harus dikerjakan adalah memang tahap implementasinya. Kalau untuk formulasinya, semuanya baik, ya melakukan hubungan yang baik dengan PDAM Tirta Kahuripan, membicarakan segalanya, sampai akhirnya semuanya berjalan dengan baik sesuai aturan yang ada dan yang diamankan saja.”*(Wawancara dengan Pak Ervan, DPRD Kota Depok)

Dalam pernyataan di atas, dapat dilihat bahwa Perda Pendirian PDAM Kota Depok tidak menghadapi permasalahan khusus dalam proses formulasinya, pemerintah Kota Depok mengupayakan berbagai cara agar dapat melakukan koordinasi dan hubungan yang baik dengan PDAM Tirta Kahuripan. Di samping

itu, pemerintah Kota Depok sebagai kelompok elite yang memiliki posisi superior dalam perumusan kebijakan tersebut benar-benar mengupayakan segala hal untuk pendirian PDAM Kota Depok. Salah satu langkah besar yang diusung oleh Pemerintah Kota Depok yang diwakili oleh Ketua Sekretariat Daerah, Ety Suryaheti bersama 9 (sembilan) pejabat lainnya adalah mengunjungi Sekretariat Daerah Kabupaten Bogor seperti yang diuraikan oleh media massa Radar Depok pada tanggal 9 Mei 2012 kemarin sebagai berikut:

**Gambar 5.2**

**Artikel Kunjungan Sekda Kota Depok ke Sekda Kabupaten Bogor**



*Sumber : Radar Depok, 9 Mei 2012*

Dalam artikel di atas, usaha-usaha yang dilakukan oleh Sekda Kota Depok untuk memantapkan proses pemisahan dan mendapat informasi mendalam tentang semua langkah pemisahan PDAM Tirta Kahuripan. Salah satu langkah yang akan dilakukan dalam rangka pemisahan pembentukan Tim Gabungan Kabupaten Bogor dengan Kota Depok untuk pengalihan aset PDAM dari pemerintah

Kabupaten Bogor ke pemerintah Kota Depok. Sekalipun pemerintah Kota Depok belum mempersiapkan landasan hukum untuk pengalihan aset tersebut, namun inisiatif untuk membuat tim gabungan tersebut menjadi upaya besar untuk melakukan pemisahan dengan efektif dan efisien. Dalam menanggapi apa yang dikerjakan oleh elite Kota Depok, Bapak Walidon memberikan pendapat sebagai salah satu anggota masyarakat yang tergabung dalam LSM yang bergerak di bidang pelayanan air bersih:

*“...di Depok ini belum bersifat terbuka pejabat-pejabatnya. Masih ada mana-mana yang boleh dikasitahu mana yang tidak. Padahal kalau kita kasih Undang-Undang Keterbukaan Informasi, bisa tuh buka semua informasinya.”* (Wawancara dengan Pak Wahidon, LPK ABI Depok)

Dari pernyataan di atas, dapat diketahui bahwa elite di Kota Depok tidak terbuka terhadap berbagai anggota masyarakat yang ingin mengetahui proses pendirian PDAM Kota Depok. Hal ini memperlihatkan bahwa kelompok elite yaitu Pemerintah Kota Depok memiliki peran yang superior dalam perumusan hingga penetapan dan implementasi dari Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok dan dalam keseluruhan proses tersebut, elite pemerintah Kota Depok mencoba menyeimbangkan antara memenuhi kebutuhan masyarakat dan preferensi dari elite tersebut yang menyangkut meningkatkan Potensi Asli Daerah (PAD) Kota Depok sejak tahun 2008 dengan melakukan kajian-kajian dan memantapkan langkah untuk membuat Perda Pendirian PDAM Kota Depok pada tahun 2011.

Berikutnya, dalam Model Kelembagaan, akan dilihat bagaimana pemerintah memiliki peran yang sangat penting dalam proses formulasi kebijakan dan dalam model ini sangat terlihat peran dan fungsi kelembagaan pemerintah dalam membuat kebijakan publik. Jika melihat proses formulasi Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok, dapat dilihat terdapat beberapa lembaga yang berperan, yaitu Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kota Depok sebagai eksekutif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Depok

sebagai legislatif, dan Sekretariat Daerah. Ketiga lembaga pemerintah ini memiliki perannya masing-masing. Seperti yang dijelaskan oleh Bapak Yaya selaku anggota Sekda Bagian Hukum:

*“Nah ini, leading sektornya yang terkait dengan itu adalah Dinas Tarkim ya... Dinas Tarkim itu yang secara substansi memahami dan selaku leading sector dalam penyusunan Perda ini. Jadi, kalau di Bagian Hukum, kita hanya berperan sebagai legal draftingnya..”*

(Wawancara dengan Pak Yaya, Setda Bagian Hukum Kota Depok)

Dari pernyataan di atas lembaga yang menjalankan fungsi *leading sector* adalah sebagai pengusul, pembuat, dan yang mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Pendirian PDAM Kota Depok adalah Dinas Tata Ruang dan Pemukiman (Distarkim) Kota Depok yang dalam hal ini Distarkim mengajukan Raperda terkait dengan berbagai kondisi yang terkait dengan pendirian PDAM Kota Depok ke lembaga legislatif yaitu DPRD Kota Depok untuk ditindaklanjuti. Dalam pembahasan Raperda, banyak hal-hal yang dilakukan agar Raperda tersebut siap untuk disahkan oleh Sekretariat Daerah bagian Hukum. Lembaga-lembaga tersebut memiliki peran yang sangat penting dalam merumuskan dan membuat suatu kebijakan publik yang akan diimplementasikan untuk memecahkan permasalahan yang ada dalam pelayanan air bersih kepada masyarakat Kota Depok. Namun, dalam model kelembagaan ini pun juga yang menyebabkan Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok belum berdiri sejak Perda tersebut disahkan. Dalam model ini, peran lembaga-lembaga yang terkait sangatlah besar tidak hanya dalam proses formulasi namun juga implementasinya. Bapak Nasrudin menyatakan bahwa:

*“Ini proses panjang.... Namun yang diupayakan sekarang adalah pengalihan aset yang dilakukan dengan inventarisasi yang bekerja sama juga dengan lembaga-lembaga lainnya. Harus dilihat juga apakah ada hutang ga.. Kalau ada hutang, bagaimana nantinya... Sebenarnya masih banyak masalah yang harus diselesaikan dulu. Pengalihan aset menjadi hal yang concern diupayakan dalam langkah*

*awal implementasi pendirian PDAM ini.” (Wawancara dengan Pak Nasrudin, DPRD Kota Depok)*

Dari pernyataan di atas, dapat dilihat bahwa dalam implementasi Perda ini harus bekerja sama dengan lembaga-lembaga lainnya dalam proses pengambilan aset yang menjadi langkah yang krusial dalam mendirikan PDAM Kota Depok. Lembaga yang terkait seperti Distarkim dan DPRD Kota Depok sebagai lembaga yang dominan dalam formulasi dan implementasi Perda ini belum dapat mengimplementasikan Perda ini karena beberapa faktor yang telah dipaparkan di bagian sebelumnya, inilah yang menjadi kelemahan pula dalam model kelembagaan yang dijalankan dalam Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok.

Proses formulasi Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok telah melalui 4 (empat) tahap selama kurun waktu 2-3 bulan. Model formulasi kebijakan publik yang digunakan adalah Model Campuran yaitu Model Elite dan Model Kelembagaan. Sedangkan, terdapat kekurangan yaitu tidak memainkan Model Teori Kelompok yang seharusnya membuat proses formulasi kebijakan tidak lepas dari interaksi kelompok-kelompok sehingga akan mencapai suatu titik keseimbangan yang mengakomodasi berbagai kebutuhan dari kelompok-kelompok dalam kebijakan publik. Dalam proses formulasi Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok belum melibatkan lembaga-lembaga masyarakat seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang ada untuk turut berpartisipasi dalam memberikan pendapat dan masukan terhadap Raperda Pendirian PDAM Kota Depok. Akibat tidak dilibatkan dalam proses formulasi, pada tanggal 17 Juni 2011 terjadi aksi bentrok dri kelompok masyarakat yang menamakan diri mereka sebagai kelompok Benteng Rakjat Depok Pro Integrasi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang mendatangi Kantor Walikota Depok, untuk menentang rencana Pemerintah Kota Depok mengelola PDAM sendiri. Alasan yang dikemukakan mereka adalah:

*“....Karena banyak faktor penyebab penolakan tersebut diantaranya:  
Pemkot Depok belum memiliki sumber daya manusia (SDM) untuk*

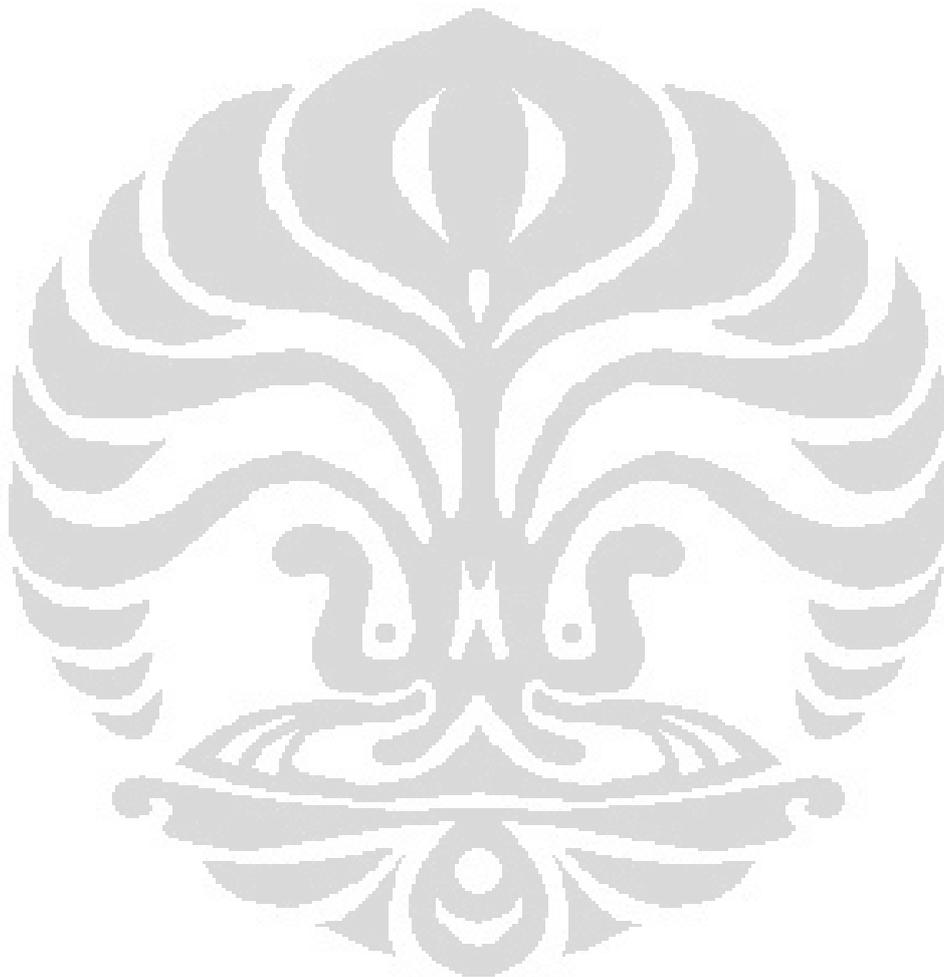
*mengelola PDAM. Kita tidak ingin masyarakat sengsara karena Pemkot belum siap segala kebutuhannya untuk mengelola PDAM secara mandiri... Karena Pansus sama sekali tidak memahami yang dibutuhkan masyarakat Depok. Seharusnya pansus turun ke bawah, menanyakan langsung pada warga, apakah warga setuju dilakukan pemisahan atau tidak. Bahwa pansus tidak bekerja secara profesional.” (<http://www.radaronline.co.id>)*

Aspirasi terhadap pendirian PDAM Kota Depok di atas yang memberikan pendapat bahwa sumber daya manusia yang dinilai belum berkompetensi dalam mengelola PDAM secara mandiri dan menyatakan kekecewaan terhadap Pansus yang tidak mengajak elemen masyarakat dalam proses formulasi kebijakan tersebut. Kelompok lain yang terdiri dari aktivis-aktivis di Kota Depok pun juga menyatakan rasa aspirasinya melalui Persatuan Wartawan Indonesia perwakilan Kota Depok seperti berikut:

*“Jadi kenapa harus diambilalih? Kecuali ada muatan-muatan tersembunyi dibalik rencana peralihan. Jika memang nanti ada pihak yang terus ngotot mengambilalih, kami akan menghadangnya sebagai bentuk pembelaan kepada masyarakat....”* (Persatuan Wartawan Indonesia Perwakilan Kota Depok, 3 Juni 2012)

Aspirasi di atas mengungkapkan bahwa elemen masyarakat yang terkait belum memiliki penjelasan mengenai pengambilalihan aset dari Kabupaten Bogor dengan Kota Depok. Dua contoh diatas memperlihatkan bahwa model kelompok tidak berperan dalam proses formulasi. Namun, pemerintah Kota Depok tetap melanjutkan proses Raperda di internal pemerintah Kota Depok dan melibatkan lembaga-lembaga pemerintahan yang terkait saja seperti Distarkim, DPRD Kota Depok, dan Sekda bagian Hukum sampai ke tahap pengesahan Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok. Sampai akhir dari tahap formulasi Perda tersebut tidak menampung aspirasi dan melibatkan elemen-elemen masyarakat yang ada sehingga pemerintah Kota Depok cenderung elitis dalam

proses formulasi ini. Namun, Perda sudah disahkan dan masyarakat harus mengikuti apa yang sudah ditetapkan oleh pemerintah, di lain sisi keterlibatan masyarakat hanya sebatas lomba untuk membuat nama dan logo PDAM Kota Depok yang akan didirikan.



## **BAB 6**

### **SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **6.1 Simpulan**

Dari penjelasan mengenai analisis formulasi kebijakan Peraturan Daerah (Perda) No. 10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok didapatkan beberapa simpulan, yaitu:

1. Formulasi Perda No.10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok melalui 4 (empat) tahap dengan tipikal model formulasi kebijakan yaitu Model Campuran (Model Elite dan Model Kelembagaan).
2. Belum terimplementasinya Perda No. 10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok disebabkan oleh beberapa faktor krusial. Pertama, belum adanya landasan hukum untuk pengambilalihan aset dari PDAM Tirta Kahuripan sehingga Pemerintah Kota Depok belum mampu mendirikan PDAM Kota Depok karena penyerahan aset atau modal yang belum dapat dilakukan dan menunggu disahkannya Raperda Penyertaan Modal sehingga dapat dilakukan pengambilalihan aset dari PDAM Tirta Kahuripan. Kedua, organisasi PDAM yang belum disusun manajemennya dimulai dari Direksi, Dewan Pengawas, dan Pegawai-pegawai yang akan bekerja di PDAM Kota Depok dan untuk kantor pusatnya pun juga masih terbentur dengan masalah pengambilalihan aset.

#### **6.2 Rekomendasi**

Kebijakan berupa Peraturan Daerah (Perda) Nomor 10 tahun 2011 tentang Pendirian PDAM Kota Depok merupakan salah satu kebijakan yang diambil dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan air bersih bagi seluruh masyarakat Kota Depok dan memberikan manfaat berupa penambahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk Kota Depok. Untuk dapat menerapkan kebijakan tersebut diperlukan konsistensi dan kemauan yang keras dari

Pemerintah Kota Depok. Adapun rekomendasi yang dapat diberikan oleh peneliti sebelum menerapkan kebijakan tersebut yaitu sebagai berikut :

1. Mempercepat pengesahan Raperda Penyertaan Modal agar pembentukan awal dan pendirian PDAM Kota Depok dapat jelas dan pemerintah Kota Depok mampu melakukan langkah-langkah awal dengan perhitungan aset dan modal yang menjadi bagian dari hak pemerintah Kota Dpeok untuk mendirikan dan mengelola PDAM Kota Depok.
2. Melakukan seleksi dan rekrutmen yang tepat untuk posisi Direksi, Dewan Pengawas, dan pegawai-pegawai PDAM Kota Depok. Seleksi dan rekrutmen tersebut sangat penting untuk proses awal pendirian PDAM Kota Depok agar memiliki manajemen yang baik dan menciptakan pelayanan air bersih kepada masyarakat yang berkualitas.
3. Bekerja sama dengan berbagai pihak yang *concern* terhadap pelayanan air bersih agar PDAM Kota Depok dalam memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakat Kota Depok.
4. Memiliki standarisasi tentang pelayanan air bersih yang baik menurut aturan yang ditetapkan oleh Kementerian Pekerjaan Umum Republik Indonesia dan kualitas air bersih yang telah ditetapkan oleh Kementerian Kesehatan Republik Indonesia.
5. Melakukan upaya sosialisasi ke masyarakat tentang PDAM Kota Depok dan mengajak masyarakat untuk berpartisipasi dalam mendukung menggunakan pelayanan air bersih yang telah disediakan oleh Pemerintah Kota Depok.
6. Melibatkan peran kelompok-kelompok noninstitusional dalam proses formulasi kebijakan berupa Peraturan Daerah dalam waktu kedepan.
7. Dalam teori model elite yang mengungkapkan berbagai peran yang dimainkan oleh kaum elite perlu diperhatikan dalam proses formulasi kebijakan untuk diperbaiki dalam hal menampung aspirasi dari kelompok-kelompok diluar pemerintah dan mengajak kelompok-kelompok tersebut berpartisipasi sesuai kapasitasnya agar menyeimbangkan dengan teori kelompok yang ada.

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Silvany Yohana Sinaga  
Tempat,Tanggal Lahir : Jakarta, 10 Agustus 1990  
Alamat : Perumahan Griya Depok Asri B2/16, Depok  
No. Telepon/HP : 021-7707408/0815-74193366  
Email : [vany.yohana@gmail.com](mailto:vany.yohana@gmail.com)  
Nama Orang Tua  
Ayah : Sautman Halomoan Sinaga, SE,MM.  
Ibu : Yole Vivasye Sondangma Siahaan,M.Min  
Riwayat Pendidikan Formal  
TK : TK Mardi Yuana,Depok  
SD : SD Mardi Yuana, Depok  
SMP : SMP Mardi Yuana, Depok  
SMA : SMAN 1 Depok  
Perguruan Tinggi : S1 Pararel Ilmu Administrasi Negara

## DAFTAR REFERENSI

### Buku

- Anderson, James. 1969. *Public Policy Making*. New York : Holt, Rinehart, and Winston.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Depok . 2011. *Kajian Pengelolaan Air Bersih kota Depok*. Depok
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Depok. 2010. *Studi Kelayakan PDAM Kota Depok tahun 2010*. Depok
- Bungin, Burhan. 2007. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kota Depok. 2010. *Kajian Sosial dan Ekonomi Masyarakat Terhadap Air Bersih di Kota Depok*. Depok
- Dunn, William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada Press.
- Eyestone, Robert. 1971. *The Threads of Policy : A Study in Policy Leadership*. Indianapolis : Bobs-Merril.
- Gans, Herbert J. 1968. *Regional and Urban Planning* dalam International Encyclopedia of the Social Sciences, jilid 12, ed. David L. Sills. New York: Macmillan.
- Irawan, Prasetya. 2002. *Logika dan Prosedur Penelitian*. Jakarta: Penerbit STIA-LAN Press
- Jones, Charles O. 1984. *An Introduction to The Study of Public Policy*. Monterey : Books / Cole Publishing Company
- Kountur, Ronny. 2003. *Metode Penelitian Untuk Penulisan Skripsi dan Tesis*. Jakarta: Penerbit PPM
- Lindblom, Charles E. 1986. *Proses Penetapan Kebijaksanaan*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Moleong, J. Lexy. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- \_\_\_\_\_. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Nazir, Mohammad. 1988. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo
- Parsons, Wayne. 2011. *Public Policy: Pengantar dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Penerbit Kencana
- Prasetyo, Bambang dan Lina Miftahul Jannah. 2006. *Metode Penelitian Kuantitatif : Teori dan Aplikasi*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada

- Prasojo,Eko, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan. 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*. Depok: DIA FISIP UI.
- Prastowo,Andi. 2011. *Metode Penelitian Kualitatif dalam Perspektif Rancangan Penelitian*. Jogjakarta: PT. Ar-Ruzz Media
- Sugiyono. 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta
- Theodoulou, Stella Z dan Chris Kofinis. 2004. *The Art of the Game: Understanding American Public Policy Making*. Belmont, CA: Wadsworth
- Toha,Miftah.2010. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- W, Laurence Neuman. 2003. *Social Research Methods : Qualitative and Quantitative Approaches*, (University of Winsconsin at Whitewater),Pearson Education Inc.
- Wibawa,Samodra, Yuyun Purbokusumo,dan Agus Pramusinto.1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Winarno,Budi. 2012. *Kebijakan Publik: Teori,Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS
- Weimer, David L. And A.R. Vining. 1993. *Policy Analysis: Concepts and Practice 2nd Ed*. New Jersey: Prentice Hall.
- Young, Eoin dan Lisa Quinn (2002). *Writing Effective Public Policy Paper: a Guide of Edvisers in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative

### **Karya Ilmiah**

- Alfaris, Hafidz. 2011. *Analisis Formulasi Kebijakan Penurunan Tarif Pajak Kendaraan Bermotor Atas Kendaraan Umum (Suatu Studi di SKI Jakarta)*. Depok : Universitas Indonesia.
- Dipriyadusi. 2004. *Pembentukan Badan Regulator untuk Peningkatan Keterlibatan Swasta pada Bisnis Air Minum (Studi Kasus PDAM Kabupaten Tangerang)*. Depok : Universitas Indonesia
- Widyadhani, Santika. 2011. *Analisis Formulasi Kebijakan Pajak Kendaraan Bermotor Progresif di Provinsi DKI Jakarta (Studi Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2010)*. Depok: Universitas Indonesia.

## **Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah**

Peraturan Pemerintah (PP) No. 14 tahun 1987 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah Di Bidang Pekerjaan Umum Kepada Daerah

Peraturan Pemerintah (PP) No. 16 tahun 2005 Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum

Undang-Undang (UU) 15 tahun 1999 tentang Pembentukan Kota Depok dan Kota Cilegon

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No.7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

## **Media Elektronik**

Bappenas. 2010. Report on Achievement of the Millennium Development Goals Indonesia 2010. <http://www.undp.or.id/mdg/documents.asp> . Diunduh 15 Januari 2012 pukul 22.00 WIB.

Budi Raharjo. 2010. Depok Kesulitan Miliki PDAM Sendiri. <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/metropolitan/10/12/08/150977-depok-kesulitan-miliki-pdam-sendiri> . Diunduh 20 April 2012 pukul 17.50 WIB.

Maulana Said. 2011. PDAM Ditolak Warga. <http://www.radaronline.co.id/berita/read/13049/2012/PDAM-Ditolak-Warga> . Diunduh 20 April 2012 pukul 15.30 WIB

Pemerintah Kota Depok. Depok Siap Menjalankan MDG's. <http://www.depok.go.id>. Diunduh pada tanggal 15 Januari 2012 pukul 19.00 WIB

USAID. 2006. *PDAM Tirta Kahuripan Kabupaten Bogor: Financial Feasibility Bond Offering*. [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADL922.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADL922.pdf). Diunduh 15 Januari 2012 pukul 22.15 WIB.

UNDP. 1999. *Habitat Urban Indicators Programme Home Page, Indicator Tools For Assesment and Analysis of City Governance*. <http://www.un.org> . Diunduh 20 April 2012 pukul 23.00 WIB.

**PEDOMAN WAWANCARA MENDALAM DENGAN  
ANGGOTA DPRD KOTA DEPOK**

1. **Proses perumusan masalah** tentang pendirian PDAM Kota Depok
2. **Proses pendirian PDAM Kota Depok** menjadi salah satu agenda kebijakan di Kota Depok
3. **Proses pemilihan pembuatan Peraturan Daerah mengenai Pendirian PDAM Kota Depok sebagai alternatif terbaik** sebagai langkah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada
4. **Proses pembuatan Peraturan Daerah PDAM Kota Depok**
5. **Proses implementasi Peraturan Daerah PDAM Kota Depok** yang belum dapat dilaksanakan

**PEDOMAN WAWANCARA MENDALAM DENGAN  
SEKRETARIS DAERAH BIRO HUKUM KOTA DEPOK**

1. **Proses perumusan masalah** tentang pendirian PDAM Kota Depok
2. **Proses pendirian PDAM Kota Depok** menjadi salah satu agenda kebijakan di Kota Depok
3. **Proses pemilihan pembuatan Peraturan Daerah mengenai Pendirian PDAM Kota Depok sebagai alternatif terbaik** sebagai langkah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada
4. **Proses pembuatan Peraturan Daerah PDAM Kota Depok**
5. **Proses implementasi Peraturan Daerah PDAM Kota Depok** yang belum dapat dilaksanakan

**PEDOMAN WAWANCARA MENDALAM DENGAN  
DINAS TATA RUANG DAN PERMUKIMAN KOTA DEPOK**

1. **Proses perumusan masalah** tentang pendirian PDAM Kota Depok
2. **Proses pendirian PDAM Kota Depok** menjadi salah satu agenda kebijakan di Kota Depok
3. **Proses pemilihan pembuatan Peraturan Daerah mengenai Pendirian PDAM Kota Depok sebagai alternatif terbaik** sebagai langkah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada
4. **Proses pembuatan Peraturan Daerah PDAM Kota Depok**
5. **Langkah-langkah yang telah diupayakan** untuk mengimplementasi Pendirian PDAM Kota Depok

**PEDOMAN WAWANCARA MENDALAM DENGAN  
DIREKSI PDAM TIRTA KAHURIPAN**

1. **Keterlibatan dalam proses perumusan masalah** tentang pendirian PDAM Kota Depok
2. **Keterlibatan dalam proses pendirian PDAM Kota Depok** menjadi salah satu agenda kebijakan di Kota Depok
3. **Keterlibatan dalam proses pemilihan pembuatan Peraturan Daerah mengenai Pendirian PDAM Kota Depok sebagai alternatif terbaik** sebagai langkah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada
4. **Keterlibatan dalam proses pembuatan Peraturan Daerah PDAM Kota Depok**

**PEDOMAN WAWANCARA MENDALAM DENGAN  
LSM YANG CONCERN TERHADAP LAYANAN AIR BERSIH DI KOTA  
DEPOK**

1. **Keterlibatan dalam proses perumusan masalah** tentang pendirian PDAM Kota Depok
2. **Keterlibatan dalam proses pendirian PDAM Kota Depok** menjadi salah satu agenda kebijakan di Kota Depok
3. **Keterlibatan dalam proses pemilihan pembuatan Peraturan Daerah mengenai Pendirian PDAM Kota Depok sebagai alternatif terbaik** sebagai langkah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada
4. **Keterlibatan dalam proses pembuatan Peraturan Daerah PDAM Kota Depok**
5. **Keterlibatan dalam proses untuk mengimplementasi Pendirian PDAM Kota Depok**



## Wawancara Mendalam

**Narasumber** : Bapak Yaya Sudira  
**Jabatan** : Kepala Sub Bagian Perundang-undangan Sekretariat Daerah Bagian Hukum Kota Depok  
**Tempat** : Gedung Balai Kota Depok Lantai 4 Ruang  
Sekretariat Daerah Bagian Hukum, Jalan Margonda Raya No.54, Depok  
**Tanggal** : 3 Mei 2012  
**Waktu** : Pukul 09.00 WIB s.d 10.30 WIB

---

Penanya : “ Iya Pak, pertanyaan pertama yang saya mau ajukan adalah Bagaimana sih tercetus ide untuk mendirikan PDAM Kota Depok secara mandiri?”

Narasumber : “Oh gitu ya..Jadi Depok ini mulai tahun 2011 bulan Agustus memang belum memiliki PDAM sendiri karena masih dilayani oleh PDAM Tirta Kahuripan punya Kabupaten Bogor kemudian wilayahnya Kota Depok itu sebagian memanfaatkan pelayanan yang disediakan PDAM yang dikelola Kabupaten Bogor. Jadi, ada beberapa persen warga Depok yang menggunakan pelayanan yang disediakan PDAM Tirta Kahuripan.. untuk berapa jumlah persennya bisa ditanyakan ke Distarkim. Jadi, pada tanggal 22 Agustus tahun 2011, Depok telah menerbitkan Peraturan Daerah No.10 tahun 2011 tentang pendirian perusahaan air minum. Nah ini, *leading sector*nya yang terkait dengan itu adalah Dinas Tarkim ya... Dinas Tarkim itu yang secara substansi memahami dan selaku *leading sector* dalam penyusunan Perda ini. Jadi, kalau di Bagian Hukum, kita hanya berperan sebagai *legal drafting*nya saja. Begitu.”

Penanya : “Usul untuk membuat PDAM itu sendiri datangnya dari eksekutif

atau legislatif di Kota Depok atau malah dari kelompok-kelompok lain diluar pemerintah seperti masyarakat,Pak?”

Narasumber : “Saya kira ini kebutuhan bersama warga Depok. Pemerintah Kota Depok dengan DPRD memang melihat ini adalah suatu kebutuhan bersama juga bagaimana untuk mendatangkan PAD (Potensi Asli Daerah) di bidang air minum. Nah, kemudian untuk juga terpenuhinya kebutuhan air bersih untuk warga Kota Depok.”

Penanya : “Jadi, memang pendirian PDAM tersebut dinilah sebagai suatu kebutuhan bersama ya Pak?”

Narasumber : “Ya, betul sekali.”

Penanya : “Sebenarnya alternatifnya itu hanya pendirian PDAM Kota Depok saja ya Pak? Atau pernah ga sih, Pemerintah Kota Depok karena masih *join* pelayanan dengan PDAM Tirta Kahuripan lalu meminta agar PDAM Tirta Kahuripan mengembangkan atau memperbaiki pelayanan air bersih karena hal tersebut bisa juga sebagai alternatif juga kan Pak?”

Narasumber : “Ya..Jadi kan sampai sekarang masih dikelola Kabupaten Bogor kan ya.. Jadi, kita ada bagi hasil tapi berapa besarnya itu Distarkim yang lebih tau. Tapi yang jelas sampai tahun 2011, kita ada keinginan untuk membuat dan mendirikan PDAM sendiri. Supaya apa? Supaya tujuan tadi yang diinginkan oleh pemda Kota Depok dapat terwujud”.

Penanya : “Berarti intinya, memang pendirian PDAM Kota Depok adalah alternatif terbaik yang dipilih untuk meningkatkan pelayanan publik air bersih ya Pak?”

Narasumber : “Ya.. Betul sekali. Karena memang Kota Depok sudah menjadi daerah otonom sehingga memiliki kewenangan untuk mengelola PDAM sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara yuridis formal barangkali, Perda no.10 tahun 2011 ini mengacu pada PP 16 tahun 2005 tentang Pengelolaan Sistem Air Minum dan Undang-Undang No. 5 tahun 1962 tentang

- Perusahaan Daerah. Jadi, amanah disitu.. substansi mengenai Perda ini pun kita mengacu pada PP dan Undang-Undang ini.”
- Penanya : “Perda mengenai PDAM Kota Depok ini disahkan pada tahun 2011, lalu perencanaan untuk membuat Perda ini sendiri memakan waktu berapa lama sih Pak?”
- Narasumber : “Kalau perencanaan Perda jadi kan eksekutif dan legislatif mempunyai program Legislasi Daerah ya... Program legislasi ini dikolegakan 2010 lalu juga pada tahun 2011 menyusun Perda ini bersama dengan DPRD.”
- Penanya : “Itu proses menyusun Perdanya berapa lama ya, Pak?”
- Narasumber : “Kalau menyusun Perda, kan ada program legislasi daerah untuk 1 tahun gitu ya.. Jadi, memang sudah ada mana-mana yang harus diutamakan terlebih dahulu nah kemudian kan ada pembagian dari tahun-tahun itu per triwulan. Triwulan satu itu Januari sampai April, Triwulan Dua itu Mei sampai Agustus, Triwulan Tiga itu September sampai Desember. Jadi, ada tahapan-tahapannya.. Nah itu jangka waktu dalam penyusunan Perda tuh..”
- Penanya : “Berarti memang tidak terlalu lama ya Pak? Sekitar 3 – 4 bulan ya Pak?”
- Narasumber : “ Iya, memang Raperda diluar bidang Pajak Daerah, Retribusi Daerah, diluar APBD, diluar Organisasi Perangkat Daerah, nah itu kan tidak melalui Evaluasi Gubernur. Jadi, prosesnya bisa cepat, di dewan juga artinya bersama walikota dan Pemda sama Ibu Sekda bisa langsung menetapkan dan mengesahkan.”
- Penanya : “Lalu, setelah Perda tersebut disahkan pada tahun 2011 yang saya mau tanyakan sampai saat ini PDAM itu sudah berdiri belum sih Pak?”
- Narasumber : “ Jadi memang Perda ini kan disahkan tahun 2011 ya... tepatnya tanggal 22 Agustus 2011. Di dalam sini ada amanat untuk memberikan *spare* waktu bahwa Peraturan Daerah ini dapat dilaksanakan efektif paling lambat 2 (dua) tahun setelah

ditetapkan Perda ini. Berarti paling lambat itu ya tahun 2013. Jadi, saat ini dalam tahap persiapan-persiapan yang perlu dilakukan dan ditempuh.”

Penanya : “Persiapan-persiapan tersebut dilakukan oleh Distarkim ya Pak?”

Narasumber : “Iya, betul... Kalau Bagian Hukum hanya menyusun rancangan peraturan daerah sampai akhirnya terbentuknya Perda ini. Nah, kemudian kan di Perda ini ada.... ehmmm.... ehmmm... Jadi, tindak lanjut dari Perda ini kan adanya Peraturan dan Keputusan Walikota. Kan kalau di PDAM itu ada organnya ya.. seperti organ Direksi, Dewan Pengawas, dan Kepegawaian. Nah itu, bagaimana persyaratan pengawas, persyaratan direksi, dan kepegawaian trus juga penggajian kemudian juga pemberhentiannya.. Itu nanti diatur lebih lanjut dalam Peraturan dan Keputusan Walikota. Disamping itu, memang sih dalam Perda ini pun juga udah dicantumkan persyaratannya seperti apa dan lainnya”.

Penanya : “Oh iya Pak, kembali lagi untuk masalah pemilihan alternatif terbaik yaitu pendirian PDAM. Apakah dilakukan penelitian-penelitian terlebih dahulu untuk benar-benar memantapkan hal tersebut,Pak?”

Narasumber : “ Biasanya itu... atau lazimnya dalam Rancangan Peraturan Daerah itu kan ada Naskah Akademik ataupun penjelasan atau keterangan latar belakang kenapa harus dibentuknya Perda tentang pendirian PDAM Kota Depok itu.. Dari situlah nanti terlihat dalam naskah atau penjelasan itu kan ada kronologisnya.. dasar pemikirannya.. Kemudian filosofisnya seperti apa dan dilihat bahwa memang dibutuhkan untuk mendirikan PDAM Kota Depok secara mandiri sampai akhirnya kita memiliki payung hukumnya yaitu Perda No. 10 tahun 2011 itu tadi tentang pendirian PDAM Kota Depok. Nanti kamu lihat dan baca saja naskah akademik nya bisa kamu koordinasikan dengan Distarkim ya..”

Penanya : “Baik,Pak! Lalu, sewaktu membuat Perda tersebut bersama

dengan DPRD apakah semua pihak atau fraksi setuju semua atau mungkin ada yang tidak setuju dalam pendirian PDAM Kota Depok itu karena pasti banyak kepentingan tentunya yang dimiliki oleh masing-masing fraksi..Bagaimana kondisinya waktu itu,Pak?”

Narasumber : “Ya... sekarang sudah terbukti dengan terbitnya Perda ini. Jadi kan memang PDAM ini toh kebutuhan bersama warga Kota Depok tanpa terkecuali. Jadi kan, dalam organ PDAM ini ada pengawas, direksi, kepegawaian itu kan persyaratannya sedemikian jelas kemudian juga *independent*, tidak ada pengaruh dari manapun. Bahkan, tidak ada nepotisme yang akan terjadi misalnya keturunan walikota itu tidak boleh juga.. Pokoknya udah diatur semualah sehingga tujuannya agar PDAM ini bisa berjalan dengan semestinya.”

Penanya : “Berarti sampai saat ini pelayanan air bersih untuk warga Kota Depok masih dilayani oleh PDAM Tirta Kahuripan ya Pak?”

Narasumber : “Iya, betul. Sebagian warga Kota Depok masih menggunakan air PDAM yang dikelola oleh Kabupaten Bogor.”

Penanya : “Hmm.. Tapi sebenarnya ada masalah ga sih Pak dengan pihak PDAM Tirta Kahuripan kalau nantinya sewaktu PDAM Kota Depok ini benar-benar sudah ada, maka mereka akan kehilangan konsumen?”

Narasumber : “Kalau untuk soal itu, Distarkim ya yang lebih tau, nanti kamu tanya saja dengan pihak Distarkim untuk persoalan dan perkembangannya seperti apa ya..Tapi yang jelas, kita sedang mempersiapkan PDAM Kota Depok gitu ya.. Dimana tempatnya nanti PDAM itu berdiri juga nanti ditanyakan saja sama Distarkim.. Nanti saya kasih Perdanya ke kamu ya. Maaf banget nih, saya ada rapat. Nanti kalau kurang-kurang sok atuh datang lagi ya..”

Penanya : “Baik, Pak. Terima kasih atas waktunya. Selamat pagi,Pak”

## Wawancara Mendalam

**Narasumber** : Ibu Imas Dyah Pitaloka  
**Jabatan** : Kepala Bagian Penelitian dan Pengembangan PDAM  
Tirta Kahuripan Kabupaten Bogor  
**Tempat** : PDAM Tirta Kahuripan Lantai 1 Ruang Litbang,  
Jalan Tegar Beriman No.1, Kabupaten Bogor  
**Tanggal** : 3 Mei 2012  
**Waktu** : Pukul 14.15 WIB s.d 15.40 WIB

---

Penanya : “Iya Bu, pertanyaan pertama yang saya mau ajukan adalah bagaimana sih proses awalnya Kota Depok bisa dilayani oleh PDAM Tirta Kahuripan Kabupaten Bogor?”

Narasumber : “Depok bisa dilayani.. Memang awalnya, Depok itu masih jadi satu dan keberadaannya dibawah Kabupaten Bogor karena pemekaran wilayah akhirnya Depok berdiri sendiri menjadi suatu Kota, itu selevel dengan Daerah Tingkat II ya dibawah Provinsi.. itu namanya Kota Depok, saya lupa tahunnya.. nanti ada Perpresnya itu. Bahwa memang disana, dengan adanya otonomi daerah, tentunya kan masing-masing daerah menginginkan untuk memiliki PDAM sendiri agar bisa *dimanage* sendiri, punya PAD sendiri gitu kan. Nah, kalau untuk kasusnya Depok dengan kabupaten itu kenapa lama pisahnya? Kalau kita lihat misalnya Bekasi, itu kan kabupaten sama kota ga lama lepasnya.. Kemudian juga Tangerang juga sama sudah lepas juga. Walaupun mungkin ada kekurangan disisi-sisi lain karena mereka kan keterbatasan modal kemudian keterbatasan ahli, biasa jadi gede terus jadi kecil tentunya kan pegawainya memilih antara memilih kota apa kabupaten gitu kan. Kan tidak semudah itu ya proses pemisahan dan pada awal-awal pasti jadi salah satu yang jadi cikal bakal itu

rugi karena kan masih *start* awal perlu penyesuaian, proses dan segala macam. Ternyata Kota Depok mungkin karena dulu dibawah kabupaten sehingga terjadi harmonisasi antara pimpinan yang satu dengan yang lain antara Kota Depok dengan kabupaten sebelum pecah kan dulu istilahnya kayak saudara gitu ya.. Nah, kepengurusan atau pemimpin Kota Depok itu juga salah satunya kan ada orang dari kabupaten sehingga mungkin kan karena terjadi hubungan yang harmonis, mungkin kan masih ada koordinasi yang baiklah gitu dan tidak ada kepentingan sepihak “saya tarik ah” kan ga gitu.. mungkin banyak pertimbangan tentang pelayanannya, sumber airnya Kota Depok darimana.. Karena kan memang selama ini sumber airnya banyak menggunakan air dari Sungai Ciliwung. Nah, sebenarnya sih yang pasti itu sumber airnya ya.. karena kalo Kota Depok kan agak susah ya, karena perkotaan kan kalo perkotaan kan sumbernya agak sulit karena hanya satu memanfaatkannya. Pertama, kalau dia tidak memanfaatkan sumur bor ya memanfaatkan sungai atau air permukaan hanya itu.. Sedangkan, kalau kabupaten kan masih banyak peluangnya di Ciawi, Cisarua juga masih ada mata air. Itu salah satunya, nah kalau untuk kenapa sih sampe sekarang engga, memang kami sendiri selaku dibawah kabupaten kurang paham mendetail karena itu kan rumah tangga dia sendiri.. Kenapa sih belum mau pisah.. Mungkin.. Tapi pasti sih, suatu saat akan ada perusahaan. Apalagi sudah ada Perdanya tuh Perda no.10 tahun 2011 kalau tidak salah ya.. Sudah ada pengaturan dan payung hukumnya untuk berdirinya PDAM. Persyaratan direksi, kemudian dewan pengawasnya ada berapa, tinggal mungkin teknisnya ya.. persiapan untuk kesana. Nah untuk penjabakannya selama Perda sudah ada sampai sekarang sih belum ada. Upaya-upaya untuk lebih intensif gitu ya belum ada.. Kalau dulu, pendekatan kita sih udah ada, kayak penghitungan aset secara garis besar ya, aset di Kota Depok itu

berapa aja sih sehingga nanti mungkin dalam perhitungan kompensasi atau apa ya barangkali kan kalau menurut peraturan pemerintah itu tidak ada sih kompensasi, artinya Kota Depok tidak diwajibkan membeli atau membayar aset yang mau akan diambil alih karna kan tujuannya kan satu yaitu pelayanan masyarakat.

Penanya : Tapi kan ya Bu, jumlah warga Depok banyak yang menjadi konsumen PDAM Tirta Kahuripan, lalu apakah pemkot Depok sendiri juga sudah mengajak PDAM Tirta Kahuripan untuk membahas hal ini?

Narasumber : Oh tentu sudah. Dari Dewan juga sudah...dari eksekutifnya juga sudah. Pokoknya dari jauh-jauh waktu sebelumnya semuanya sudah dibahas bersama kok. Kurang lebih...Hmmm...Jadi gini, kurang lebih 4 (empat) tahun yang lalu kalo ga salah ya.. Semenjak adanya peraturan otonomi daerah pemisahan itu ya, sudah ada pendekatan-pendekatan dari Kota Depok itu ya gimana-gimana buat *ngelobby*. Tapi saat itu, hanya sesaat itu terus hilang lagi.. Kemudian sekian bulan lagi ada undangan lagi, karna kalo pihak kita kan statusnya menunggu karna ini kan wilayah kita kalau untuk pengambilan atau gimana itu kan inisiatif dari Kota Depok. Itu yang pertama. Lalu, yang kedua, dengan adanya pergantian anggota dewan setelah itu kan ganti periode baru, itu mulai lagi tuh dipelajari lagi karna baru ya lalu studi banding bareng kita ke Lombok, itu sudah dilakukan. Tapi, belum ada yang sampe tuntas gitu, pastinya kapan mau pisah..mungkin nanti bisa ditanyakan ke Depok tuh apa aja kendala-kendalanya.. PDAM juga ga bisa melangkah lebih maju atau melangkah mendahului karna ini kan urusan sesama pemerintah daerah, jadi kami juga menunggu perintah dari pemerintah daerah.

Penanya : Jadi, keterlibatan PDAM Tirta Kahuripan dalam perumusan PDAM Kota Depok sudah dimulai sejak tahun 2008 ya Bu?

Narasumber : Hmmm..engga sih..Lebih deh..dari tahun berapa ya.. mungkin

tahun 2006 udah mulai *lobby-lobby* untuk pisah. Tapi memang Kota Depok yang paling lama untuk pisah. Tapi memang sih untuk Kota Depok sendiri sudah ada cikal bakal PDAM karena KPS istilah untuk kerja sama dengan swasta udah mendirikan pelayanan atau jaringan-jaringan yang dilayani oleh pemerintah Kota Depok di sekitar Sawangan dan Cimanggis ya..sebagian kecilnya. Kalau ga salah 2000 atau 3000 sambungan layanan deh cuma terpisah kalo di Depok di Dinas PU kalau ga salah, itu mungkin jadi cikal bakal PDAM.

Penanya : Berarti sampai saat ini memang belum pisah dengan PDAM Tirta Kahuripan ya Bu?

Narasumber : Iya belum..masih membeli air dari kita.

Penanya : Berarti nanti kalo Kota Depok sudah resmi mempunyai PDAM sendiri baru benar-benar akan lepas dari PDAM Tirta Kahuripan?

Narasumber : Betul sekali.

Penanya : Tetapi apakah pernah ada masalah sebelumnya seperti *sharing profit* antara Kota Depok dan Kab. Bogor dalam PDAM ini?

Narasumber : Untuk sekarang itu sudah ada bagian atau pembagian pemdanya. Jadi, pemda diberikan laba oleh PDAM katakan misalnya 40 Milyar setahun itu 55% kita serahkan ke Pemda sebagai laba Pemda sebagai PAD nya Pemda sebagai kegiatan perusahaan air, kemudian dari 55% itu ada *sharing* untuk Kota Depok walaupun mungkin secara modal ya belum..ibarat nya kalo perusahaan itu kan ada saham ya karena mungkin dengan pendekatan-pendekatan waktu itu dengan pertimbangan akhirnya ada kesepakatan tidak ada aturannya sih cuma memang saya sendiri belum lihat kesepakatan itu tentang sekian persennya itu untuk Kota Depok di setiap tahun juga ada karena mungkin kan daerah penduduk Kota Depok yang dilayani oleh kita, labanya pun juga masuk kesana, untuk sementara ini itu tidak..... dan itu sudah kita lakukan. Jadi, ada *sharing profit* ya yang kita berikan ke Kota Depok.

Penanya : Jadi intinya PDAM Tirta Kahuripan ini tidak bermasalah ya Bu ketika nanti Kota Depok sudah benar-benar meresmikan PDAM nya sendiri?

Narasumber : Hmm...Bicara tentang apa nih...bicara tentang pendapat ke-PDAM-annya sih ya itu kan memang sudah aturan ya mau gamau harus dilakuin. Tapi secara pribadi istilahnya kan perusahaan udah besar tapi kok malah dipecah jadi kecil nah yang penting sih tujuan kita melayani masyarakat jadi gimana kalo airnya ga ada kan kita juga keterbatasan sumber nih..artinya gini, kita kan kewajiban pertama itu ya melayani masyarakat kita dulu baru kita jual air untuk masyarakat yang lain yang bukan ada di wilayah pelayanan kita.. lalu kita tidak berkewajiban melayani warga Kota Depok misalnya karna Kota Depok sudah punya ... sendiri dong.. trus nanti gimana dong.. yang tidak terlayani juga masyarakat sendiri dong. Nah, saya ga ngerti deh politik di pemda ya artinya sebenarnya sih secara ya sebenarnya sih banyak juga pendapat atau opini yang sudah ditulis di majalah PERPAMSI disebutkan ya ada plus minusnya sih yang kebanyakan sih minus nya akibat pemisahan itu karena apa.. karena nanti yang kena imbasnya kan pelayanannya kurang lancar karena mungkin .. tidak ada, sumbernya tidak ada jadinya terganggu. Pokoknya yang terutama itu masyarakat yang terlayani. Kenapa sih tidak sharing saja? Gitu kan.. menambah modal dan kita lakukan sharing.. Kalo memang harmonis ya tapi kan sekali lagi itu kan kepentingan-kepentingan sendiri ya, kita sendiri juga tidak tahu lah ya politik seperti apa sehingga mungkin ada ego yang memutuskan kita harus punya sendiri dan ga bisa diatur oleh orang lain. Kecuali mungkin jika pemimpin-pemimpinnya harmonis nah itu mempengaruhi pemikirannya harusnya kan memang untuk pelayanan masyarakat walaupun ada pemikiran seperti itu, saya rasa akan terjadi hal-hal ya artinya ya hasil dari egoisnya itu.

Penanya : Berarti kan memang PDAM Tirta Kahuripan sampai saat ini *manage* keseluruhannya ya Bu? Dari operasional, SDM, dan lain-lain. Berarti kalau nanti sudah akan diambil alih seluruhnya jika PDAM Kota Depok sudah terbentuk ya Bu?

Narasumber : Mungkin tidak akan langsung lepas.. Nanti kita akan ada ahli teknologi dulu ya artinya ada proses istilahnya penyesuaian ataupun transisi sampai istilahnya ga mungkin kalau langsung lepas gitu kan kesian juga masyarakatnya yang kena imbasnya ya pelayanannya kurang baik, airnya engga ngocor gitu ya. Insya Allah nanti semuanya diatur waktu masa transisi itu untuk diatur sampai bisa dilepas baru deh kita benar-benar lepas.

Penanya : Berarti cukup repot ya Bu?

Narasumber : Kalau disini, kalau untuk PDAM sendiri ya kita sih sudah menyiapkan pengganti ya.. Ya yang tadinya ada pelanggan 42 ribu kan setelah dipecah kan berarti jumlah pelanggan sebanyak itu hilang kan? Karena mereka sudah bukan pelanggan kita lagi.. Sekarang total pelanggan Tirta Kahuripan itu jumlahnya 140ribu pelanggan, berarti hampir 1/3 nya lebih nya ya akan hilang begitu.. mungkin nanti kita cari gantinya itu orientasinya ke Bogor Timur seperti Cileungsi dan sekitarnya seperti Jonggol, Gunung Putri dan sekitarnya karena sangat potensi sekali, disana banyak perumahan-perumahan berdiri dan menjamur sekali kan disana. Nah itu dia balik lagi ke yang utama tadi yaitu masalah sumber air. Sumber airnya kan memang sangat terbatas ya itu aja sih kendalanya. Ya menjadi kendala hampir seluruh PDAM kali ya.. karena makin lama kan air semakin menipis jumlahnya.

Penanya : Hmm.. saya mau tanya lagi tentang keterlibatan PDAM Tirta Kahuripan dalam pembuatan Perda itu ada ga Bu?

Narasumber : Kalau pembuatan secara teknis sih kita tidak dilibatkan. Namun, seperti ini aja ya.. Ya mereka pernah berkunjung kesini bahkan sering ya.. juga dalam hal Perdanya minta copy nya karena kan ga

jauh ya.. artinya bukan menjeplak, tapi menyesuaikan dengan kondisi juga kalau ini bisa dipakai ya dipakai. Tapi ya memang banyak yang sama lah.. aturan satu dengan yang lain.. aturan yang ada didalamnya. Cuma bedanya sih, saya kemarin baca itu ada beda di Dewan Pengawas. Ya jadi bisa dibilang mereka pinjam lah ya, lagipula PDAM yang lain juga sering kesini untuk pinjam dan ngopi terus baca-baca dan bertanya gitu ya.. Bahkan waktu itu juga Dewan Kota Depok studi banding bareng sama kita ke Lombok dalam rangka pemisahan juga.

Penanya : Berarti saat ini posisi PDAM Tirta Kahuripan itu menunggu dari pihak Kota Depok untuk pemisahannya ya Bu?

Narasumber : Iya betul. Yang pastinya memang pihak sana yang lebih aktif karena memang kan wilayah dia. Ya, PDAM juga menunggu dari kabupaten, karena kan PDAM ga bisa langsung ke Kota Depok karena aksesnya kan antar daerah jadi harus bicara dengan bupati dulu. Yang jelas sejak Perda nya ada sampai sekarang sih belum ada pembicaraan yang intensif ya.. Sedang mengatur strategi mungkin Mba.. seperti apa pendekatannya dan langkah-langkahnya. Karena memang tidak mudah.. namun ya karena peralihan ini dilihat sudah siap belum dari anggarannya, pengaturan SDMnya, upah untuk pegawainya, dan anggaran daerahnya.. Tapi ya kalo daerah-daerah lain sih memang sudah seperti Bekasi, tapi ya itu.. mereka rugi. Ya memang awal-awal sih kan karena baru butuh penyesuaian baru transisi, disana sini juga ada kekurangan atau apa beda sama yang sudah *settle* kan. Ya terutama sumber airnya lah ya.. air sungai juga kan kita dulu yang dilewati baru Depok dan Jakarta. Jadi, mungkin nanti harus dibicarakan juga biaya pengolahannya untuk menghasilkan air yang jernih. Pokoknya banyak hal yang perlu dipertimbangkan. Waktu studi banding yang ke Lombok itu, kita sama-sama tahu tentang pemisahan antara Lombok Timur dan Lombok Tengah itu

jadi satu terus terpecah nah itu gimana prosesnya terus juga negosiasinya.. sama juga kasusnya itu kabupaten dan kota. Kita tahu gimana proses mediasinya, manatau pengalaman disana bisa dipelajari. Yang jelas pihak kabupaten tidak proaktif dalam hal itu, pokoknya tujuannya untk pelayanan masyarakat...semuanya harus dijalani sesuai aturannya. Studi bandingnya itu tahun 2009an lah saya lupa kapan persisnya.. ya kita mempelajari kebijakan-kebijakan yang mereka ambil lalu juga pendekatan-pendekatannya. Ya inisiatifnya memang harus dari Kota Depok. Mungkin tanpa sepengetahuan kita, Kota Depok sudah melakukan banyak hal ke Cilegon mungkin atau ke Bekasi mungkin.. yang jelas sih yang bareng-bareng ya ke Lombok itu. Tapi ya belum tau ya kelanjutannya gimana.

Penanya : Oh begitu, lalu kabar terbaru yang didapatkan dari Kota Depok sejauh ini apa Bu?

Narasumber : Ya kalo mendengar secara tidak resmi ya tetap akan dilaksanakan lagipula udah ada Perda nya.. ya ga mungkin ya kalo batal. Cuma langkah-langkah nya saya gatau detailnya, ya pokoknya tunggu kabar aja.

Penanya : Oke, sejauh ini cukup Bu. Terima kasih atas bantuannya Bu.

Narasumber : Oke, sama-sama.

## Wawancara Mendalam

**Narasumber** : Bapak Muh. Olik  
**Jabatan** : Kepala UPTD Distarkim Kota Depok  
**Tempat** : Kantor Dinas Tata Ruang dan Pemukiman lantai 2,  
Jalan Margonda No.54  
**Tanggal** : 7 Mei 2012  
**Waktu** : Pkl. 08.15 WIB s.d 09.45

---

Penanya : Pertanyaan pertama yang mau saya ajukan itu adalah bagaimanakah proses perumusan masalah pendirian PDAM di Kota Depok, Pak?

Jadi itu dimulai dari tahun 2008 yang saya baca itu kajian tentang pengelolaan air bersih, terkait juga dengan kelembagaan, itu hasil kajiannya juga ada.. Cuma waktu itu yang melakukan kajian adalah PU dan sekarang Bimasda, terus tahun 2010 ada studi kelayakan PDAM Kota Depok yang dilakukan oleh Bappeda. Kemudian tahun 2011, kita baru bikin Perdanya dan alhamdulillah selesai tanggal 22 Agustus 2011.

Penanya : Kalau ide itu sendiri datang dari lembaga eksekutif, legislatif, atau dari kelompok lainnya ya Pak?

Narasumber : Itu sih bareng-bareng aja lah.. Ya, sudah saatnya lah Kota Depok ini mempunyai PDAM sendiri supaya pelayanan air bersih lebih meningkat lagi gitu. Karena kalau bentuknya masih UPT, seperti sekarang ini masih dibawa dinas gitu kan..jadi daya geraknya itu masih kurang. Beda kalau sudah PDAM bisa lebih bijak lagi dari segi pendanaannya pun bisa melakukan tinjauan walaupun harus seizin walikota ya...Ya, sesuai prosedurlah.

Penanya : Dan sampai saat ini pelayanan air bersih masih dilayani oleh Tirta Kahuripan?

Narasumber : Iya, betul itu. Saat ini ada 2 (dua) lembaga lah yang melakukan pelayanan air bersih perpipaan ya.. karena ini harus dibedain juga, masyarakat Depok kan kalo dari segi konsumsi air itu sebenarnya sudah mungkin terpenuhi, Cuma kan ada yang perpipaan dan nonperpipaan itu istilah teknisnya. Nah, kalo melihat MDG's kan seharusnya kedepannya memang perkotaan itu diarahkankan kepada perpipaan dan di tahun 2015 itu kalau tidak salah, perkotaan itu mencapai 80% perpipaannya. Perpipaan di Depok itu ada 2 (dua) lembaga, ya itu pertama Tirta Kahuripan dan yang kedua pemerintah Kota Depok lewat UPT air bersih kemudian ada juga SPAM *communal* atau pengembangan air minum komunal, kalo di daerah itu suka disebutnya PAMSIMAS. Jadi kalau itu hanya kecil aja konsumennya, kira-kira 200 rumah, yang sudah berjalan itu di Pondok Jaya. Nah, kalo dari cakupan pelayanan, kita itu baru mencapai perpipaannya yaitu 14,7% . Itu hitungannya dari jumlah pelanggan di Kota Depok dikali 5 (lima) jiwa dibagi jumlah penduduk. Nah kecenderungannya bisa terus turun, karena kecenderungannya kan jumlah penduduknya bertambah terus..cepat naiknya. Nah sementara itu investasi perpipaannya masih tidak sebanding, makanya kita butuh PDAM itu untuk melakukan gerakan-gerakan seperti itu loh. Sementara PDAM Tirta Kahuripan itu sih sampai saat ini, saya melihatnya untuk investasinya itu masih bisa dibilang ga banyak sebatas melakukan pengarahannya aja.

Penanya : Lalu, keterlibatan Dinas Tarkim ini sendiri dalam perumusan masalah PDAM ini sendiri seberapa besar, Pak?

Narasumber : Hmm..Kita yang bikin Raperdanya. Jadi kajiannya di Bappeda, karna dulu gini air bersih itu dulu dibawah PU tahun 2008 terakhir namanya Badan Pelayanan Air Bersih kemudian 2009 menjadi UPT Air Bersih dibawah Distarkim. Jadi, ya kami berperan besar dalam perumusan sampai terbitnya Perda itu.

Penanya : Tetapi, pendirian PDAM itu memang merupakan alternatif terbaik ya Pak? Alasannya?

Narasumber : Kalau melandaskan pada Undang-Undang No.15 tahun 1999 (sambil membaca) di pasal 15 nya jadi dulu termasuk yang harus dilakukan adalah memiliki BUMD. Dan harus menyerahkan asetnya.. memang banyak pola yang dilakukan kalau memang mendirikan perusahaan daerah bisa saja kita tetap melakukan kerja sama artinya pemerintah daerah Kota Depok bekerja sama dengan PDAM Tirta Kahuripan untuk pengembangan..boleh saja seperti itu.. tapi harus ada semacam inventarisasi seperti yang tertulis dalam UU ini, menginventarisasi segala hal yang menjadi aset kita. Lebih cenderung lah kita berusaha, ada juga memang beberapa pola kerja sama yang dapat dilakukan.. misalnya operasional tetap ditangani mereka namun kita tetap harus ikut campur tangan didalamnya karena bagaimana pun kan itu adalah masyarakat Depok dan pengaturannya harus dari Kota Depok karena kalo ada apa-apa kan yang diminta pertanggungjawabannya ya pemerintah kota Depok, seperti itu. Sementara sekarang ini kan PDAM Tirta Kahuripan Kabupaten Bogor yang masih memegang kendali sehingga intervensi kita kurang begitu... Kalo di tempat lain memang ada yang seperti itu, cuma untuk direkturnya atau apanya gitu ada yang berasal dari pemerintah yang bekerja sama itu. Ada beberapa pola kerja sama, bisa aja dan kalo sekarang ini memang dilakukan kerja sama dengan mereka karena pengolahannya itu pengolahan sedang dilakukan oleh mereka dan kita hanya beli dari mereka.

Penanya : Kalau sejauh yang saya tahu, ada upaya yang dilakukan bersama antara PDAM Tirta Kahuripan dan pemerintah Kota Depok yaitu studi banding yang dilakukan yaitu ke Lombok. Apakah itu menjadi salah satu proses perumusan pendirian PDAM Kota Depok,Pak?

Narasumber : Ya. Memang sih saya tidak ikut, tetapi ada perbedaan kasus. Kalau di Lombok, jadi waktu itu ada Mataram dan Lombok Barat. Jadi, Lombok Barat, itu punya sumber air tetapi kalau Mataram tidak mempunyai sumber air tapi punya pelanggan. Jadi, itu mereka tetap mendirikan PDAM tetapi mereka menerapkan pola kerja sama, ada kok saya itunya hasil studi bandingnya. Mereka harus saling kerja sama karena kebutuhan masing-masing dan saling melengkapi kan? Karena yang satu punya sumber air tapi ga punya pelanggan sedangkan yang satu lagi justru kebalikannya. Sedangkan Depok, itu kita punya sumber air yang potensial, jadi ya memang wajar kalau kita mendirikan PDAM sendiri dan memang Bogor akan kehilangan pelanggan dan pendapatannya sekitar 40%.

Penanya : Lalu, setelah Distarkim mengajukan Raperda, apakah di DPRD ada perbedaan pendapat atau kepentingan diantara fraksi-fraksi yang ada?

Narasumber : Engga sih, semuanya sepakat dan setuju untuk mendirikan PDAM sendiri di Kota Depok.

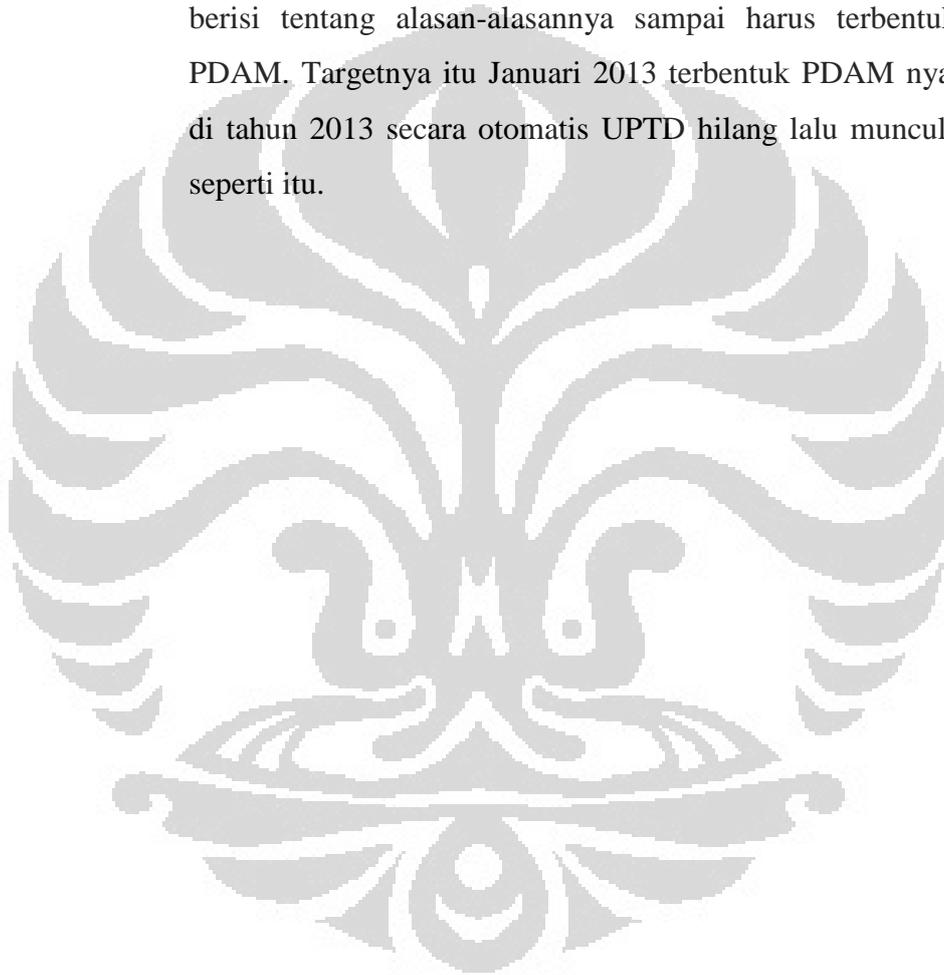
Penanya : Sampai sejauh in, langkah-langkah apa saja yang sudah dikerjakan dalam mengimplementasi pendirian PDAM Kota Depok itu Pak?

Narasumber : Itu kita lagi buat satu Perda lagi, kemarin kita sudah sempat bikin 2 (dua) Perda, yaitu Perda pendirian PDAM dan Perda Pedoman Tarif no. 11 tahun 2011. Dan sekarang, kita lagi bikin Perda Penyertaan Modal. Sudah direvisi hukum ya..buat itu, kemudian dari sisi pengembangan teknisnya tetap kita jalan, kemudian masalah ke PDAM Bogor, masalah pengalihan asetnya, kita sedang melakukan penjajakan untuk melakukan inventarisir. Kebetulan hari ini, saya sedang siapkan semua dan kita ke pemerintah Kabupaten Bogor nya, jangan ke PDAM nya. Karena kan yang punya itu pemerintah Kabupaten.

Penanya : Pengembangan teknisnya itu seperti apa ya Pak?

- Narasumber : Pengembangan teknis kita tahun ini ada pengembangan ya.. untuk penambahan jaringan di beberapa wilayah, karena kita ada di Margonda, kemudian ada di Jalan Siliwangi, pelayanan Bella Casa, kemudian di Grand Depok City, ya pokoknya kita lagi revitalisasi jaringan lah... Jadi, itu tetap berjalan karena pelayanan ke masyarakat kan tidak boleh berhenti.
- Penanya : Lalu, kalau sistem PDAM Tirta Kahuripan itu kan membuat 4 (empat) kantor cabang di Kota Depok. Nanti kelanjutannya seperti apa ya Pak?
- Narasumber : Ohh nanti kita perbincangkan lebih lanjut lah.. Belum ada pembicaraan lebih lanjut tentang itu, yang jelas prinsip kita kalau ada pengalihan aset atau apapun itu yang jelas pelayanan ke masyarakat tidak boleh berhenti. Jadi dalam masa transisi ini tidak boleh mengganggu pelayanan masyarakat. Dari pegawai-pegawai yang ditempatkan juga dikelola mereka, karna kan mereka lembaga sendiri, perusahaan daerah sendiri. Itu pengalihan aset juga termasuk SDM nya, termasuk hutang piutangnya.
- Penanya : Tapi kalau untuk organisasi PDAM Kota Depok sendiri, sudah sejauh mana terbentuknya Pak?
- Narasumber : Belum ada. Dari direksi dan dewan pengawasnya belum terbentuk.
- Penanya : Kalau untuk rencana letak dari PDAM Kota Depok sendiri apakah sudah terpikirkan,Pak?
- Narasumber : Kalau ternyata nanti kita berhasil dalam pengambilan aset, kita akan memanfaatkan kantor yang ada di Legong, Depok II yang merupakan kantor cabang II PDAM Tirta Kahuripan di Depok. Karena letak pipanya juga disitu. Semuanya disitu. Itu ada beberapa kantor tapi kalo sementara ini, kita memanfaatkan tanah yang berada di Cimanggis yang sedang diproses yaitu daerah sebelah Sukatani yang terdapat disitu juga adalah tanah Pemda. Karena memang di daerah Sukatani itu belum ada kantor cabangnya gitu lah.. Daerah kantor pelayanannya belum ada.

Sementara itu kan wilayah saya, kalau mau lihat petanya seperti itu (*menunjukkan letak di peta*) kalau yang diarsir kuning itu daerah saya, yang merah itu wilayah PDAM. Itu daerah-daerahnya yang dapat dilihat. Nanti naskah akademiknya saya kasih ya.. saya copykan. Ada juga kajian Bappeda tentang studi kelayakan PDAM yang saya tulis juga. Nanti naskah akademik itu akan berisi tentang alasan-alasannya sampai harus terbentuk Perda PDAM. Targetnya itu Januari 2013 terbentuk PDAM nya.. Nanti di tahun 2013 secara otomatis UPTD hilang lalu muncul PDAM seperti itu.



**Wawancara Mendalam**

**Narasumber : Bapak Nasrudin**  
**Jabatan : Kepala Bagian Persidangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Depok**  
**Tempat : Gedung DPRD Kota Depok Ruang Bagian Persidangan lantai 1**  
**Tanggal : 10 Mei 2012**  
**Waktu : Pukul 11.00 WIB s.d 12.15**

---

Penanya : “Pertanyaan pertama yang saya ajukan adalah bagaimana perumusan awal pembuatan Perda tentang Pendirian PDAM Kota Depok?”

Narasumber : “Ya, jadi awalnya datang dari eksekutif, yang kedua inisiatif dari DPRD dengan eksekutif juga. Kebetulan Perda PDAM ini adalah Perda yang diajukan oleh eksekutif. Jadi secepatnya dibahas bersama-sama. Bisa dilihat mekanismenya di PP No. 16 tahun 2010, itu kurang lebih prosesnya disitu.”

Penanya : “Bagaimana proses dari Raperda sampai tahap pengesahan Perdanya ya Pak? Mohon penjelasannya”

Narasumber : “Jadi dari eksekutifnya membuat draft Raperda. Raperda disampaikan melalui surat dulu ke walikota yang isinya penyampaian draft atau Raperda PDAM. Lalu suratnya diterima di Ketua dan dirapatkan dalam Rapat Bamus (Badan Musyawarah) yang terdiri dari Pimpinan DPRD, utusan fraksi, dan utusan komisi dan hasil dari rapat tersebut dijadwalkan dalam Rapat Paripurna dengan maksud apa yang sudah dibicarakan bersama walikota ini bisa *publish* di Rapat Paripurna dan disampaikannya Raperda oleh walikota. Kemudian, dibentuk Panitia Khusus (Pansus) boleh ditunjuk Komisi dan boleh ditunjuk gabungan

Komisi. Setelah itu baru pembahasan oleh Panitia Khusus, pembahasan ini baik internal pansus maupun eksternal dengan pihak lain. Disinilah Pansus mendapatkan masukan terkait dengan Raperda itu kan. Dalam RDP itu dibagiin draft rapatnya tuh. Sampai sini ada yang mau ditanyakan?”

Penanya : “Yang pertama yang saya mau tanyakan, berarti sebelum adanya Raperda ini muncul sebuah masalah sehingga eksekutif berinisiatif untuk membuat Raperda tentang PDAM?”

Narasumber : “Iya, ini kan jadi sebelum Raperda itu ada yang namanya NA (Naskah Akademis). Naskah Akademis itu berisi tentang filosofisnya apa, kenapa sih pengen dibuat PDAM, dan lain sebagainya. Ini wilayah eksekutif lah, mereka yang punya. Kenapa dan kebutuhan apa sehingga dibutuhkan aturan ini dari historisnya, filosofisnya, dan dari sisi yang lain apa terus harapannya apa dengan adanya Perda itu..Itulah gunanya Naskah Akademis. Nah kita sudah terima ini dalam bentuk Raperda gitu.. Nanti tanya aja sama Dinas yang terkaitnya”.

Penanya : “Berikutnya, dalam pemilihan Panitia Khusus itu yang terlibat siapa ya Pak?”

Narasumber : “Jadi, Pansus itu diusulkan oleh fraksi, jadi fraksi mempunyai kekuasaan untuk menempatkan orang-orang di Pansus itu.”

Penanya : “Lalu bagaimana proses pembahasan awal dengan eksekutif mengenai hal ini,Pak?”

Narasumber : “Ya, dalam pembahasan itu dilakukan dengan melihat hasil studi banding dengan daerah lain yang memiliki kemiripan kasus seperti yang terjadi itu.”

Penanya : “Setelah memutuskan dan menyepakati untuk pendirian PDAM,sebenarnya faktor krusial apa yang mendasari hal tersebut?”

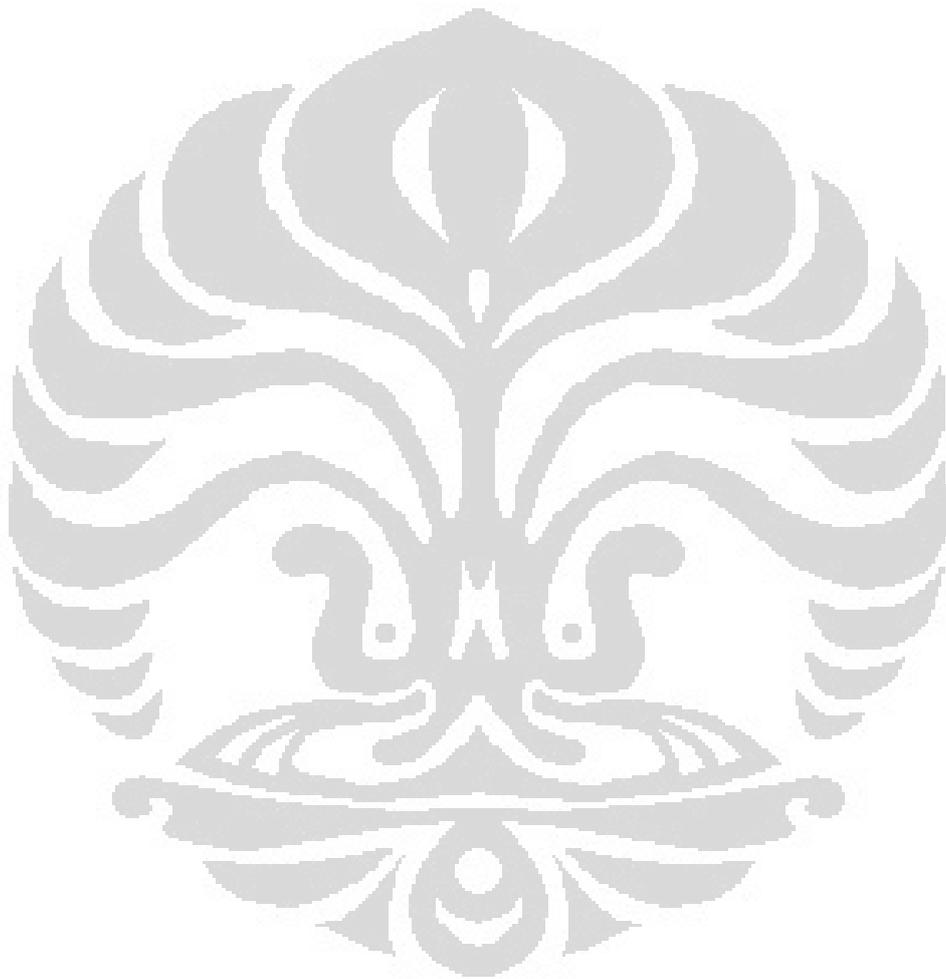
Narasumber : “Jadi memang sebenarnya harus jelas batas-batas teritorialnya, aset-asetnya dalam pemisahan PDAM ini. Nah, ketika aset ini mau

dilimpahkan, maka Pemda itu harus mempunyai BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) karena ini aset PDAM. PDAM ini harus diserahkan ke siapa? Maka pemda harus punya perangkat yaitu BUMD itu. BUMD ibaratnya rumahnya PDAM yang misalnya nanti namanya Tirta apa gitu... Kemudian, asetnya baru bisa dilarikan. Ketika belum dibentuk, maka aset PDAM tidak dapat dipindahkan ke Depok. Lalu, mendasar juga terhadap Undang-Undang No.15 tahun 1999 itu, yang mengamankan aset-aset yang memang dimiliki oleh Kota Depok harus diberikan dan menjadi Kota Depok. Nah itu prosesnya. Berkaitan juga hal tersebut dengan kepentingan finansial...kepentingan pendapatan. Kenapa? PDAM Tirta Kahuripan itu pelanggan potensialnya ada di Depok. Yang kedua, Kota Depok mempunyai pelanggan namun mempunyai kesulitan yaitu sumber mata airnya yaitu Kali Ciliwung yang terbatas sedangkan dari Kali Ciburiang itu ga dapat. Kalau PDAM Tirta Kahuripan itu juga menggunakan sumber mata air Ciburiang, ya itu gambarannya, nanti bisa dilihat di Naskah Akademisnya berbagai macam halnya seperti apa. Yang jelas tetap mendasar kepada Undang-Undang No.15 tahun 1999 bahwa aset Kota Depok harus dipisahkan namun harus memiliki perangkatnya, kalau PDAM yaitu BUMD. Coba Anda bayangkan dari tahun 1998 sampai sekarang belum pisah...itu menunjukkan bahwa memang ada kepentingan. Kabupaten Bogor yang punya kepentingan dan Depok pun juga punya kepentingan.”

Penanya : “Lalu, sudah sejauhmana proses implementasinya Pak?”

Narasumber : “Implementasinya ya itu kan lagi proses. Ga bisa pas udah jadi, Perdana udah ada, bisa langsung diimplementasikan. Ini proses panjang. Apalagi proses *sharing*nya, sebagian SDM yang telah dipekerjakan PDAM Tirta Kahuripan. Namun yang diupayakan sekarang adalah pengalihan aset yang dilakukan dengan inventarisasi yang bekerja sama juga dengan lembaga-lembaga

lainnya. Harus dilihat juga apakah ada hutang ga.. Kalau ada hutang, bagaimana nantinya... Sebenarnya masih banyak masalah yang harus diselesaikan dulu. Pengalihan aset menjadi hal yang *concern* diupayakan dalam langkah awal implementasi pendirian PDAM ini”.



**Wawancara Mendalam**

**Narasumber** : **Bapak Ervan Teladan**  
**Jabatan** : **Ketua Komisi B DPRD Kota Depok dan  
Ketua Panitia Khusus Raperda PDAM Kota Depok**  
**Tempat** : **Gedung B DPRD Kota Depok Ruang Kerja Pribadi  
lantai 1**  
**Tanggal** : **20 Mei 2012**  
**Waktu** : **Pukul 14.30 WIB s.d 15.15 WIB**

---

Penanya : “Pertanyaan pertama yang saya ajukan adalah bagaimana muncul perumusan awal untuk mendirikan PDAM Kota Depok, Pak?”

Narasumber : “Jadi, yang sangat krusial adalah masalah kebutuhan masyarakat dan potensi yang kita miliki. Kebutuhan masyarakat Depok untuk air bersih menjadi perhatian khusus kami. Kami ingin melayani masyarakat kami dengan PDAM sendiri bukan dilayani oleh PDAM lain. Kita sama-sama tahu bahwa 42ribu pelanggan Kota Depok dilayani oleh PDAM Tirta Kahuripan sampai saat ini, dan Kota Depok dengan UPT air bersihnya mampu melayani sekitar 5ribu pelanggan dengan jaringan yang kita miliki sendiri. Hal ini menunjukkan 2 (dua) keadaan. Bahwa di satu sisi, kita memiliki aset yang paling penting yaitu pelanggan yang dilayani dan di sisi lain, melalui UPT air bersih yang dikelola oleh Kota Depok dibawah Distarkim pun juga dapat mengembangkan pelayanan dan melayani masyarakat Kota Depok sampai sekitar 5 ribuan orang”

Penanya : “Lalu, bagaimana langkah-langkah yang dilakukan untuk bermusyawarah dengan PDAM Tirta Kahuripan dalam hal pendirian PDAM Kota Depok?”

Narasumber : “Semuanya berjalan baik. Waktu itu Sekda Kabupaten Bogor

mewakili Bupati Kabupaten Bogor menyatakan bahwa tidak ada masalah jika Kota Depok memang ingin membuat PDAM sendiri. Namun, yang perlu diperhatikan adalah inventarisasi berbagai aset yang Kota Depok miliki. Kunjungan kerja juga telah dilakukan dan berbagai upaya musyawarahnya sehingga komunikasi dan koordinasi yang terjadi sampai saat ini baik”.

Penanya : “Bagaimana menginventarisasi aset-aset yang Kota Depok miliki pada PDAM Tirta Kahuripan itu Pak? Apakah itu menjadi bagian dalam pembuatan Perda ini?”

Narasumber : “Ya, proses penyertaan aset dan modal merupakan bagian dari pendirian PDAM ini.... memang tidak secara gamblang dikatakan di Perda ini nantinya. Seharusnya memang dalam membuat Perda PDAM juga disertai dengan Perda Penyertaan Modal itu sehingga dapat dilaksanakan berbarengan. Namun, kenyataannya, Raperda Penyertaan Modal sedang digodok di DPRD jadinya agak sedikit terlambat sih. Tapi ya gapapa lah, yang penting proses penyertaan modal tersebut akan diupayakan sedemikian rupa untuk kedepannya nanti.”

Penanya : “Sebagai ketua Komisi B dan juga ketua Panitia Khusus II yang sangat *concern* menangani Perda PDAM ini bagaimana proses pembuatan sampai tahap pengesahan Perda ini Pak?”

Narasumber : “Untuk prosesnya ya karena kebetulan saya yang menangani semuanya, Perda ini termasuk spesial karena berjalan mulus. Semuanya setuju dan sangat semangat sekali untuk segera mendirikan PDAM Kota Depok. Tidak ada permasalahan khusus apapun, namun yang harus dikerjakan adalah memang tahap implementasinya. Kalau untuk formulasinya, semuanya baik, ya melakukan hubungan yang baik dengan PDAM Tirta Kahuripan, membicarakan segalanya, sampai akhirnya semuanya berjalan dengan baik sesuai aturan yang ada dan yang diamanahkan saja. Namun ya memang kembali lagi, Perda ini ada karena kebutuhan

masyarakat dan potensi kedepannya. Bayangkan kalau ini jadi, 42 ribu pelanggan ditambah 12.800 pelanggan yang sekarang ini kan kita sudah mempunyai jaringannya, saya memprediksi sampai target MDG's kedepan yaitu tahun 2015, saya memprediksi kita sudah mempunyai sekitar 60ribu pelanggan. Kalo kita bisa mencapai target itu, wah kita sudah bisa menjadi PDAM Kelas I yang kategori jumlah pelanggannya diatas 50ribu pelanggan yang sudah sangat hebat. Nah, aset yang paling berharga itu kan pelanggan. Dari PDAM Tirta Kahuripan kita mempunyai aset 42 ribu pelanggan, itu aset yang sangat berharga.”

Penanya : “Kalau untuk sumber airnya sendiri, bagaimana Pak?”

Narasumber : “Pada saat dulu, kami sudah melihat bahwa Kali Ciliwung itu yang paling potensial dan sudah ada instalasinya. Kemudian juga, Sungai Calingin yang di Limo lalu juga ada sungai besar seperti Kali Angke di Bojong Sari dan Kali Sangrahan juga. Jadi ada 3 (tiga) sumber air besar untuk sektor ini, ada di Sawangan dan Bojong Sari, di Depok Tengahnya ada Ciliwung, lalu juga ada Kali Cilodong. Saya rasa untuk potensi sumber air sudah sangat memadai kok..”

Penanya : “Berarti dapat dikatakan bahwa pendirian PDAM Kota Depok ini merupakan alternatif terbaik untuk pelayanan air bersih ya Pak?”

Narasumber : “Iya, terutama untuk daerah-daerah di Depok yang sudah sangat padat pemukimannya,bayangkan saat ini jumlah penduduk Kota Depok sudah mencapai 1,8 juta jiwa penduduk. Nah kalo dibiarkan penggunaan air tanah, ini akan merusak ekosistem yang ada, adapun dengan PDAM ini kita nanti berbicara tarif sesuai dengan kelas-kelasnya”.

Penanya : “Lalu, sejauh ini bagaimana upaya implementasi yang dilakukan?”

Narasumber : “Perkembangan terakhir sih kita sudah mempunyai namanya, logonya yang hasil dilombakan ke anggota masyarakat. Kalau untuk lainnya, pak walikota masih terbentur anggaran. Memang

secara *de facto*, PDAM Kota Depok belum ada, namun sesungguhnya cikal bakalnya sudah ada dengan adanya UPT air bersih Distarkim tersebut itu. Saya apresiasi dengan UPT Air Bersih. Sangat berpotensi untuk PDAM Kota Depok. Masalah kantor PDAM nya sih sebelum pengambialihan aset ya tetap di UPT. Namun nanti, rencananya di kantor yang di Legong untuk kantornya nanti. Jadi, ya untuk berjalannya kita menunggu Perda Penyertaan Modal itu.”

Penanya : “Lalu, apa yang nantinya akan diimplementasikan dalam masa transisi ke PDAM Kota Depok secara mandiri Pak?”

Narasumber : “Nanti akan ada mekanismenya, dari semua SDM, berbagai peralatan instalasi, dan lain-lain semuanya ada mekanismenya. Pastinya akan memilih Direksi, Dewan Pengawas, pegawai-pegawai dan lain-lainnya. Kita butuh rekrutmen itu sendiri”.

**Wawancara Mendalam**

**Narasumber** : Bapak Wahidon  
**Jabatan** : Kepala Divisi Hubungan Masyarakat Lembaga  
Perlindungan Konsumen Air Bersih Indonesia  
Perwakilan Kota Depok  
**Tempat** : Gedung Lembaga Perlindungan Konsumen Air Bersih  
Indonesia Perwakilan Kota Depok, Jalan Raya K.H.  
Mohammad Yusuf No.92, Depok  
**Tanggal** : 22 Mei 2012  
**Waktu** : Pukul 09.00 WIB s.d 10.30 WIB

---

Penanya : “Pertanyaan pertama yang saya mau ajukan adalah, bagaimana keterlibatan LPK ABI dalam perumusan pendirian PDAM di Kota Depok?”

Narasumber : “Iya, memang saat ini sudah dikeluarkan Perda No.10 tahun 2011 tentang pendirian PDAM Kota Depok. Untuk keterlibatan kami memang tidak ada. Tetapi sampai sekarang dan nanti kami mengkritisi isi Perda ini. Kita sendiri sudah mendatangi PDAM Kabupaten Bogor bersama Kepala UPT Air untuk membicarakan sebenarnya permasalahan ini bagaimana. Pasti terdapat hal-hal politis yang belum jelas. Terakhir, antara pihak pemerintah Kota Depok dengan pemerintah Kabupaten Bogor masih terdapat negosiasi, ada tuh beritanya di Radar Depok tanggal 9 Mei kemarin (*sambil memberikan potongan artikel tersebut*). Jadi Sekda Depok mengunjungi Bupati Bogor.”

Penanya : “Tetapi bukankah negosiasi itu sudah dilakukan sejak lama ya Pak?”

Narasumber : “Iya betul. Cuma kan terkait dengan pemisahan aset terus politis. Anda bisa bayangkan, itu sarananya dari Bogor, konsumennya di

Depok yang potensial gitu..yang lebih berkembang. Ini kan seolah-olah ada dilematis kan? Sekarang mau pisah, kalau mau pisah, warga Depok ga dapet air, komplainnya bagaimana nanti? Kan dahsyat tuh.. Ternyata Depok belum ada penyertaan modal. Anda bisa catat bahwa lagi dibuat rancangan Perda Penyertaan Modal. Bagaimana tuh teknisnya... Itu saya tahu dari Pak Olik. Nanti kita akan coba mengikuti. Ini juga boleh Anda tambahkan, di Depok ini belum bersifat terbuka pejabat-pejabatnya. Masih ada mana-mana yang boleh dikasitahu mana yang tidak. Padahal kalau kita kasih Undang-Undang Keterbukaan Informasi, bisa tuh buka semua informasinya. Bagaimana sih sebenarnya pendirian PDAM ini. Anda tahu kan bahwa belum ada Direktur PDAM, sampai saat ini masih ditangani oleh Kepala UPT Air Bersih tapi Perdana ini sudah membuat kualifikasi daripada Direktur namun dalam peraturan tersebut diberikan waktu 6 (enam) bulan setelah waktu tersebut harus sudah ditetapkan Direktur Utama yang tetap kan? Kita juga belum diajak dalam hal tersebut. Memang mungkin antara walikota dan dinas-dinas ini belum ada kesesuaian cuma tidak diekspose. Jadi posisi terakhir itu Sekda Depok mengunjungi Bupati Bogor.

Penanya : “Sejauhmana LPK ABI mengetahui langkah implementasi yang dilakukan dalam pendirian PDAM Kota Depok ini?”

Narasumber : “Kita memang tidak dilibatkan sejauh itu tetapi kita waktu ulang tahun Kota Depok itu datang, tapi ga masalah, kita ini kan LSM tapi atas nama lembaga kita datang setiap minggu untuk bertemu dengan Pak Olik. Dan keadaannya pun kami kucing-kucingan, ga semudah itu bisa ketemu Beliau. Lalu, kita pun juga meminta data-data yang terkait namun sampai sekarang belum dikasih-kasih. Syukur-syukur Anda dapat data yang kami belum dapat datanya”.

Penanya : “Walaupun tidak terlibat langsung dalam perumusan PDAM Kota

Depok, namun apakah lembaga ini mengetahui persis mengapa perlu didirikan PDAM di Kota Depok?”

Narasumber : “Ya, coba kita *flash back* kembali.. Depok ini punya otonomi, kalau Anda baca peraturan-peraturan yang terkait dikatakan kalau daerah otonom pasti mempunyai PDAM, itu yang pertama. Tetapi saya melihat yang utama, PDAM itu karena masyarakat Depok bertumbuh bukan lagi linier tetapi eksponensial, se-Jawa Barat yang pertumbuhannya bagus tuh adalah Depok. Tentu ada kebutuhan air dan berikutnya kita mencermati bahwa air ini kan datang dari Bogor ke Depok, tentu nanti Depok akan menampung sendiri airnya sehingga Depok tidak kebagian air. Jadi, wilayah aliran sungai itu, PDAM Depok itu mesti ada untuk membuat sendiri. Maksudnya jaringan sendiri dan yang lain-lainnya, seperti infrastruktur. Ya, salah satu konsekuensi otonomi itu ya memang harus mempunyai otonomi sendiri dan yang paling utama, PDAM itu untuk jangka panjang merupakan Pendapatan Asli Daerah terbesar kalau PDAMnya bagus, seperti di Jakarta bisa menghasilkan milyaran, dan itu juga didukung dengan penetapan tarif. Nah, permasalahannya, mau ga sekarang walikota mikir untuk jangka waktu 10 tahun kedepan atau dia yang ada aja sekarang. Air tanah pun juga sekarang ada Undang-Undangnya seperti tidak boleh diambil karena akan menghasilkan efek-efek. Ini memang pandangan LSM ya, kita mempertimbangkan politis dan jangka panjangnya. Dan, yang lebih utama lagi kalo LSM melihat adalah pendapatan dari PDAM itu sebenarnya berapa..jangan sampai ada pembukuan ganda. Jadi, katanya jumlah konsumennya ada 40ribu terus 30ribunya ada di Bogor dan 10ribunya ada di Depok. Nah,waktu saya konfirmasi ulang, ternyata katanya 5ribu pelanggan di Depok. Nah, berarti ada informasi yang tidak disampaikan. Ini BPK belum turun, kita bisa lapor ke BPK sebenarnya berapa pendapatannya. Oke, gamau

ngalah, akhirnya ada profile bahwa tahun 2010 atau 2011 itu sudah mengeluarkan 50 juta meter kubik, kalau kita hitung matematis misalkan 1 meter kubik itu ada Rp.2.000,00, berarti ada Rp.100 Milyar ya.. Tapi katanya ada kebocoran sebesar 50% lah.. lalu instalasi rusak. Kalau lembaga kami sangat tidak mau memakai istilah kebocoran macam itu, sebenarnya duitnya banyak ini! Saat ini juga, PDAM Kota Depok sudah ada namanya yaitu PDAM Asasta, tapi setahu saya sih seharusnya pake 'R' tapi gatau deh ya kenapa namanya Asasta, juga sudah ada deskripsi singkatnya yang saya ambil di internet. Jadi, memang sebenarnya Depok ini ingin sukses seperti Kabupaten Bogor tetap penyertaan modalnya tidak ada. Dan yang paling perlu mendapat perhatian juga, Pemda Depok ini koruptif. Karena kita juga berani berkata bahwa walikota itu ada juga KKNnya. Kekurangannya pula adalah, di Depok memang banyak cadangan sumber air baku tetapi tidak dibuat wadahnya dan tidak bersih.. Ada juga Situ tapi tidak buat untuk mengalirkan air..malah dibuat sebagai tempat pemancingan. Nah itu, *mindset* nya masih begitu. Kalau kita sebagai LSM minta situ-situ itu dibersihkan dan bisa dialirkan airnya.

Penanya : “Bagaimana tanggapan Bapak sejauh ini terhadap formulasi Perda PDAM Kota Depok?”

Narasumber : “Saya juga sebenarnya masih bingung nih..Udah dijelaskan juga masih bingung. Sebenarnya udah cerai belum sih? Kalau udah, mana surat cerainya? Kan gitu perumpamaannya. Lalu dijawab “Belum,Pak” ya belum ada surat cerainya. Dibilang pengen cerai tapi atasan gamau cerai. Kenapa? Kalau ada cerai, berarti harus ada pembayaran aset, berarti pengeluaran anggaran. Nah pokoknya bagaimana nih pembagian dari atasan sampai bawahan, sampai-sampai bawahan gatau. Bahkan pendapatan PDAM aja ga transparan. Dan ini kan juga pasal-pasalnya ada landasan-

landasannya..kamu harus tahu itu apa landasannya. Kayaknya cukup ya informasi dari saya. Jadi, walaupun belum terlibat langsung, kami tetap terus mengkritisi tentang ini.

