



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENGAWASAN PELAKSANAAN PRIVATISASI AIR DI
INDONESIA DALAM TINJAUAN AKUNTABILITAS PUBLIK
(STUDI KASUS *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP* DI
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM DKI JAKARTA)**

SKRIPSI

INTIAS MARESTA BUDITAMI

0806347095

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



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENGAWASAN PELAKSANAAN PRIVATISASI AIR DI
INDONESIA DALAM TINJAUAN AKUNTABILITAS PUBLIK
(STUDI KASUS *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP* DI
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM DKI JAKARTA)**

SKRIPSI

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

**INTIAS MARESTA BUDITAMI
0806347095**

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

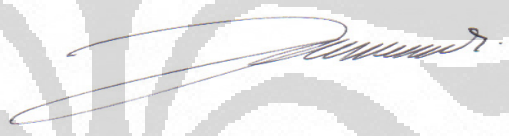
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Intias Maresta Buditami

NPM : 0806347095

Tanda Tangan :



Tanggal : 21 Juni 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Intias Maresta Buditami

NPM : 0806347095

Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

Judul Skripsi : **Pengawasan Pelaksanaan Privatisasi Air di Indonesia dalam Tinjauan Akuntabilitas Publik (Studi Kasus *Public-Private Partnership* di Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta)**

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

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : 
Drs. Lisman Manurung., M.Si., Ph.D : (.....)

Penguji : 
Dra. Afiati Indri Wardani., M.Si : (.....)

Ketua Sidang : 
Achmad Lutfi, S.Sos, M.Si : (.....)

Sekretaris Sidang : 
Umanto Eko., S.Sos., M.Si : (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 21 Juni 2012

KATA PENGANTAR

*"Not as good then all of us smile, but
because we smile then all being good"*

-Anonymous

Alhamdulillah, puji syukur setinggi-tingginya kepada Allah SWT, Tuhan yang Maha Kekal, Maha Kuasa, Maha Menentukan. Terimakasih luar biasa untuk Allah atas segala kemudahan dan kekuatan, serta cobaan yang diberikan kepada saya selama penyusunan skripsi ini, sungguh skripsi ini takkan selesai tanpa ridho-Mu. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Ilmu Administrasi Program Studi Ilmu Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Perjalanan empat tahun kuliah hingga masa penyusunan skripsi bukanlah sesuatu yang mudah tanpa bantuan, bimbingan, dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, saya juga mengucapkan rasa terimakasih sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono M.Sc selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia
2. Dr. Roy Valiant Salomo M.Soc.Sc selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI
3. Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, MSi selaku Ketua Program Sarjana Reguler dan Paralel FISIP UI
4. Achmad Lutfi, S.Sos, M.Si selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara, selaku Pembimbing Akademis sementara selama empat semester pertama saya di FISIP UI, serta selaku Ketua Sidang Akhir Skripsi
5. Drs. Kusnar Budi, M.Buss selaku Pembimbing Akademis.
6. Drs. Lisman Manurung, M.Si, Ph.D selaku pembimbing skripsi. Terimakasih banyak Pak atas bimbingan, pinjaman buku-buku dan jurnal,serta informasi-informasi penting terkait pengelolaan penyediaan air bersih di Jakarta, bermanfaat sekali bagi penulisan skripsi ini.

7. Dra. Afiati Indri Wardani., M.Si selaku Penguji Sidang Akhir Skripsi saya
8. Umanto Eko., S.Sos., M.Si selaku Sekretaris Sidan Akhir Skripsi saya
9. Mas Defny Kholidin, atas setiap waktunya memberikan konsultasi untuk saya, *big thanks* mas.
10. Para informan dan rekan-rekan : Bapak Drs. Ifie S. Laili, Mbak Ahda, serta Mas Arif Mulia dari PAM Jaya; Bapak Dr. Riant Nugroho sebagai akademisi sekaligus praktisi dari Badan Regulator PAM Jay, Bapak John F. Rotinsulu dari BPK Perwakilan DKI Jakarta, Bang M. Reza atas diskusi yang luar biasa dari LSM KRuHA, Bapak H. Aliman Aat, anggota Komisi B DPRD DKI Jakarta yang telah menyediakan waktu bagi saya untuk wawancara dan memberikan banyak informasi mengenai penelitian ini.
11. Mama, atas segala semangat dan doanya yang senantiasa tercurah untuk keluarga, terutama untuk saya. Terimakasih untuk tidak pernah lelah mendengarkan kisah hidup anakmu ini, *you're so amazing Mom*.
12. Papa, atas doa, perhatian dan bimbingannya selama ini.
13. Inas dan Deas, adik-adik tersayang, *love you both sist!*
14. Sahabat-sahabat tercinta, Febrika Kusuma Pertiwi, Beffy Saskia, Afriko Rinaldo, Intan Satriani, Terimakasih atas setiap support yang diberikan, *can't wait to see you with great life in the future*.
15. Siti Khodijah, Nugroho Kresna, Dwi Handini Wulandari, Farah Christina Nikita Wowiling. Terimakasih sudah menaikkan motivasi saya.
16. Teman-teman ADM Negara 2008. Special thanks to Gengs Kepo : Nina Meilisa, Deasy Triarini, Nastia Rini, Destiani Afriana, Andannitya Kinasih. Terimakasih sekali sudah membuat hari-hari saya di tahun-tahun akhir kuliah tidak terasa super-flat. Teman-teman seimbang : Dyah Perwita dan Ayu Novika. Intan Leoni, Betry, Fajar P. Putra, Lia Septiana, dan teman-teman Negara 08 yang lain.
17. Om Lutfi dan Om Bambang, serta rekan-rekan di Pemprov DKI Jakarta yang begitu banyak membuka akses bagi saya memperoleh informasi. *It was really useful*.
18. Anak-anak BEM FISIP UI 2009-2010, esp. Kastrat 2010

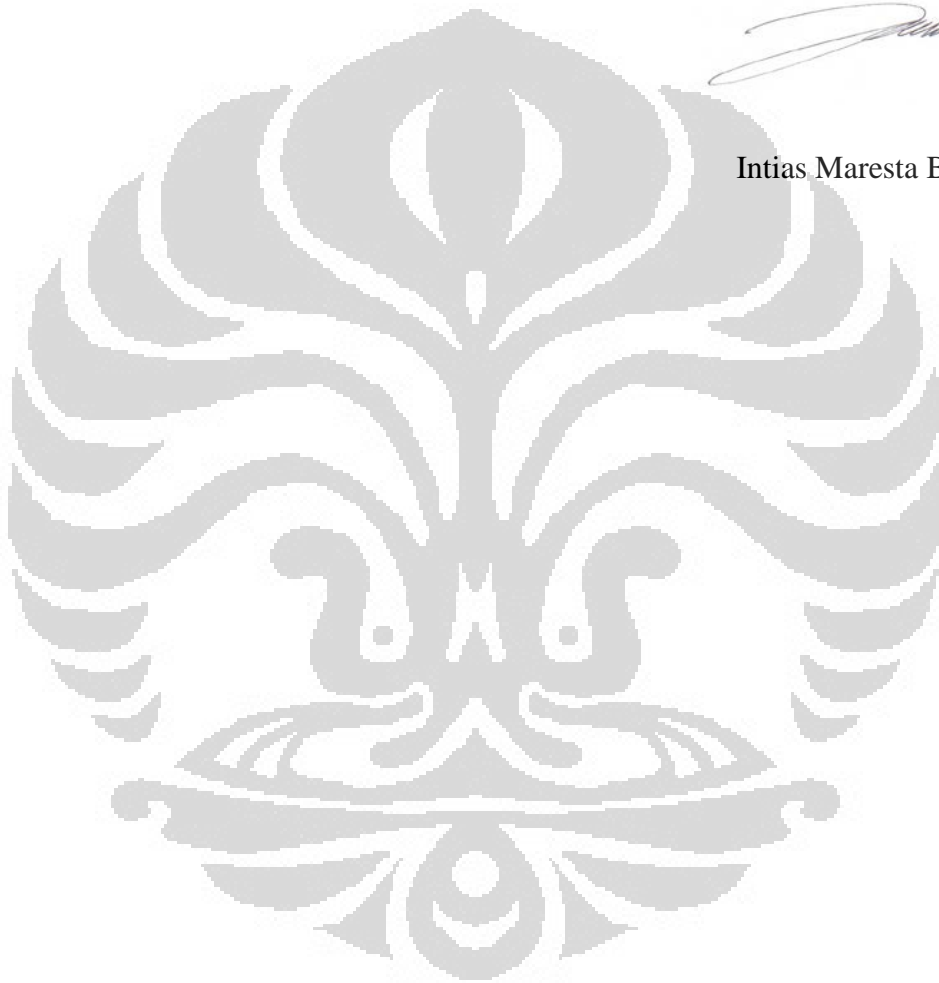
19. Semua orang-orang yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu.
Terimakasih sudah mensupport dan mendoakan pengerjaan skripsi ini.

Akhir kata, saya memohon maaf atas tiap kesalahan dalam penyusunan skripsi ini. Semoga di masa yang akan datang, penelitian ini bisa bermanfaat bagi kemajuan Jakarta dan Indonesia.

Depok-Jakarta, Juni 2012



Intias Maresta Buditami



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

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Intias Maresta Buditami

NPM : 0806347095

Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

Departemen : Ilmu Admnistrasi

Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Jenis Karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Pengawasan Pelaksanaan Privatisasi Air di Indonesia dalam Tinjauan Akuntabilitas Publik (Studi Kasus *Public-Private Partnership* di Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta) beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, 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 : 21 Juni 2012

Yang menyatakan



(Intias Maresta Buditami)

ABSTRAK

Nama : Intias Maresta Buditami
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Judul : Pengawasan Pelaksanaan Privatisasi Air di Indonesia dalam Tinjauan Akuntabilitas Publik (Studi Kasus *Public-Private Partnership* di Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta)

Pelaksanaan *Public-Private Partnership* (PPP) di PAM Jaya memiliki banyak permasalahan selama 14 tahun terakhir. Salah satu faktor munculnya permasalahan tersebut adalah minimnya pengawasan yang dilakukan terhadap proses kemitraan ini. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menggambarkan apa saja lembaga-lembaga pengawas dan proses pengawasan internal dan eksternal dalam pelaksanaan PPP di PAM Jaya, serta menggambarkan bagaimana pengawasan tersebut dalam tinjauan akuntabilitas publik. Pendekatan penelitian yang dilakukan adalah kualitatif dengan metode wawancara mendalam dan studi dokumen. Hasil dari penelitian ini adalah pengawasan internal dan eksternal PPP PAM Jaya memiliki banyak permasalahan yang menyebabkan pengawasan tersebut tidak optimal. Hal ini menyebabkan kerja sama pemerintah swasta ini gagal mewujudkan akuntabilitas publik.

Kata kunci :

Public Private Partnership, Pengawasan, PAM Jaya, Akuntabilitas Publik

ABSTRACT

Name : Intias Maresta Buditami
Study Program : Ilmu Administrasi Negara
Title : Supervision of Water Privatization in Indonesia in the Public Accountability Review (Case Studies in *Public-Private Partnership* of Regional Water Company at DKI Jakarta)

Public-Private Partnership (PPP) at PAM Jaya has many problems for these 14 years. A factor that make those problems happen is minim supervision for this partnership process. This research's purpose is describing what a supervision bodies and the process of an internal and external supervision of PPP PAM Jaya, and describing its supervision in public accountability review. This research's approach is qualitative with method of depth interview and document study. The results of this research is internal and external supervision oversight PPP PAM Jaya has many problems that lead to a supervision is not work optimally. Those thing has an impact to this government-private cooperation is failed to realizing a public accountability.

Key words :

Public-Private Partnership, Supervision, PAM Jaya, Public Accountability

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vii
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Pokok Permasalahan	13
1.3 Tujuan Penelitian	15
1.4 Signifikansi Penelitian	15
1.5 Sistematika Penelitian	16
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN	18
2.1 Tinjauan Pustaka	18
2.2 Kerangka Pemikiran	23
2.2.1 Teori Privatisasi	23
2.2.2 Privatisasi Air	30
2.2.3 <i>Public Private Partnerhips</i> (PPPs)	31
2.2.4 Pengawasan	36
2.2.5 Akuntabilitas Publik	42
BAB 3 METODOLOGI PENELITIAN	47
3.1 Pendekatan Penelitian	47
3.2 Jenis Penelitian	47
3.2.1 Berdasarkan Manfaat	47
3.2.2 Berdasarkan Tujuan	47
3.2.3 Berdasarkan Waktu	48
3.2.4 Berdasarkan Teknik Pengumpulan Data	48
3.3 Teknik Pengumpulan Data	48
3.4 Teknik Analisis Data	48
3.5 Lokasi Penelitian	49
3.6 Informan Penelitian	50
3.7 Batasan Penelitian	51
3.8 Keterbatasan Penelitian	51
BAB 4 GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN	53
4.1 Gambaran Umum PAM Jaya	53
4.2 Privatisasi Air di PAM Jaya	58
4.2.1 Sejarah PPP di PAM Jaya	58
4.2.2 Kondisi Pelaksanaan PPP di PAM Jaya	61
4.2.2.1 Input	62

4.2.2.2 Proses.....	63
4.2.2.3 Output.....	65

**BAB 5 ANALISIS PENGAWASAN PELAKSANAAN PRIVATISASI AIR
DI INDONESIA DALAM TINJAUAN AKUNTABILITAS PUBLIK
(STUDI KASUS *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP* DI
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM DKI JAKARTA).....** 66

5.1 Pengawasan Internal PPP di PAM Jaya.....	66
5.2 Pengawasan Eksternal PPP di PAM Jaya.....	78
5.2.1 Pengawasan oleh Badan Regulator.....	76
5.2.2 Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta.....	80
5.2.3 Pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan DKI Jakarta.....	83
5.2.4 Pengawasan oleh Badan Penanaman Modal dan Promosi DKI Jakarta.....	89
5.2.5 Pengawasan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air.....	90
5.3 Pengawasan PPP di PAM Jaya dalam Tinjauan Akuntabilitas Publik.....	92

BAB 6 SIMPULAN DAN SARAN..... 106

6.1 Simpulan.....	106
6.2 Saran.....	107

DAFTAR REFERENSI..... 109

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Perbandingan Manajemen Model Sektor Swasta dengan Sektor Publik.....	2
Tabel 1.2 Perubahan Kinerja PAM Jaya Sebelum dan Sesudah PPP	7
Tabel 1.3 Perbandingan antara Target dan Realisasi Pelayanan PAM Jaya selama Tiga Tahun Pertama Pelaksanaan Kerjasama (1998-2000).....	8
Tabel 2.1 Matriks Tinjauan Pustaka Penelitian	20
Tabel 2.2 Faktor-faktor Pendorong Terjadinya Penyimpangan.....	39
Tabel 4.1 Perubahan PKS Sebelum dan Sesudah Diperbaiki dan Diberlakukan Kembali Tanggal 22 Oktober 2001.....	64
Tabel 5.1 Perolehan Profit PAM Jaya, PT Palyja, dan PT Aetra Periode 2008-2010 (dalam rupiah).....	70
Tabel 5.2 Target Teknis dan Realisasi Pencapaian PT PALYJA.....	72
Tabel 5.3 Target Teknis dan Realisasi Pencapaian PT AETRA.....	73
Tabel 5.4 <i>Strengths</i> PPP dalam Perwujudan Akuntabilitas Publik dan Permasalahan Pengawasan PPP di PAM Jaya.....	103

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 <i>Vicious Funding Cycle</i>	4
Gambar 2.1 Pendefinisian Privatisasi Menurut Akademisi dan Para Ahli.....	24
Gambar 2.2 <i>Milestone of Privatization</i>	26
Gambar 2.3 Siklus Kegiatan Kemitraan.....	35
Gambar 2.4 Proses Pengawasan.....	37
Gambar 2.5 Unsur-unsur Pokok dari Sistem Pengawasan.....	38
Gambar 4.1 Struktur Organisasi PAM JAYA.....	55
Gambar 5.1 Proses Pengawasan Internal Periodik Bulanan Pelaksanaan PPP di PAM Jaya.....	68
Gambar 5.2 Proses Pengawasan Periodik Bulanan DPRD DKI Jakarta terhadap Pelaksanaan PPP di PAM Jaya.....	81
Gambar 5.3 Metodologi Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu.....	85
Gambar 5.4 Metodologi Pemeriksaan Kinerja.....	86

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sebagaimana negara berkembang pada umumnya, Indonesia masih memiliki ketertinggalan dalam banyak hal dibandingkan dengan negara-negara maju di dunia. Salah satu contoh yang cukup menonjol dari ketertinggalan tersebut adalah rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia. World Bank mengungkapkan bahwa layanan publik di Indonesia sulit diakses oleh orang miskin dan menjadi pemicu ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) yang pada akhirnya membebani kinerja ekonomi makro alias membebani publik (masyarakat) (World Development Report, 2004). Lebih dari itu, sebuah penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian Politik di Hongkong menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara dengan peringkat sembilan dari sepuluh negara Asia dalam hal pelayanan publik. (Amarullah, h.1)

Pemerintah sebagai pengelola negara dapat memberikan pelayanan publik kepada masyarakatnya melalui Badan Layanan Umum yang bersifat *non profit oriented* dan juga melalui organisasi yang *profit oriented*, yakni yang dikenal dengan Badan Usaha Milik Negara atau Daerah (BUMN/BUMD). BUMN/BUMD merupakan salah satu sumber penerimaan bagi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan kenyataan bahwa selama tiga dekade terakhir, perusahaan milik negara memainkan peran yang terus tumbuh berkembang dalam ekonomi negara-negara yang sedang berkembang (Wahyuni, HS, Tangkilisan, h.75). Oleh karena itu, sama halnya dengan penggunaan produk atau pelayanan swasta, pada pelayanan publik yang disediakan melalui BUMN/BUMD, masyarakat sebagai pengguna dikenakan sejumlah biaya untuk dapat memperoleh pelayanan tersebut. Namun, kesamaan atas pengenaan biaya pada BUMN/BUMD dan swasta seringkali tidak disertai dengan kesamaan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat Indonesia. Dengan kata lain, pelayanan publik yang diberikan oleh BUMN/BUMD sebagai salah satu cerminan kinerja sektor publik Indonesia masih berada pada taraf yang rendah, terlebih jika dibandingkan dengan pelayanan swasta pada umumnya.

Buruknya kinerja BUMN/BUMD di Indonesia “memaksa” sebagian besar dari mereka untuk melakukan perubahan manajemen perusahaan. Adapun perubahan yang dilakukan tersebut bukan tanpa situasi pendukung yang kuat. Salah satu faktor yang mendukung terjadinya perubahan manajemen sektor publik di Indonesia adalah lahirnya paradigma *New Public Management* (NPM). Kelahiran paradigma NPM sedikit banyak memiliki peran dalam proses perubahan manajemen pada sektor publik di Indonesia, secara spesifik sebagai instrumen untuk meningkatkan efisiensi kinerja sektor publik (BUMN/BUMD). NPM itu sendiri lahir sebagai salah satu gerakan reformasi sektor publik. Lebih dari itu, penekanan gerakan NPM pun memang terletak pada pelaksanaan desentralisasi, devolusi, dan modernisasi pemberian pelayanan publik (Mahmudi, 2003).

NPM merupakan teori manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen di sektor swasta lebih baik dibandingkan dengan sektor publik. Oleh karena itu, untuk memperbaiki kinerja sektor publik, perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta ke dalam sektor publik, seperti pengadopsian mekanisme pasar, kompetisi tender (Compulsory Competitive Tendering – CCT), dan privatisasi perusahaan-perusahaan publik (Hughes, Jackson, Broadbent & Guthrie, dalam Mahmudi, 2003). Jika digambarkan dalam sebuah tabel, maka manajemen model sektor publik jika dibandingkan dengan sektor swasta akan terlihat sebagai berikut.

Tabel 1.1 Perbandingan Manajemen Model Sektor Swasta dengan Sektor Publik

Model Sektor Swasta	Model Sektor Publik
Pilihan individual dalam pasar	Pilihan kolektif dalam pemerintahan
Permintaan dan harga	Kebutuhan sumber daya
Tertutup	Keterbukaan untuk publik
Keadilan pasar (<i>equity of market</i>)	Keadilan kebutuhan (<i>equity of need</i>)
Mencari kepuasan pasar (customer)	Mencari keadilan (justice)
Pelanggan adalah raja	Masyarakat adalah penguasa tertinggi
Persaingan sebagai instrumen pasar	Tindakan kolektif sebagai instrumen pemerintahan

Sumber : Stewart & Ranson , 1988, telah diolah kembali

Kehadiran NPM di awal periode 90-an menjadi harapan baru bagi perbaikan kinerja sektor publik di Indonesia. Buruknya kinerja sektor publik diupayakan menjadi lebih baik melalui penerapan NPM. Dengan kata lain, dengan menerapkan manajemen model sektor swasta di sektor publik, kinerja sektor publik diharapkan bisa menyerupai atau setidaknya mendekati kinerja sektor swasta.

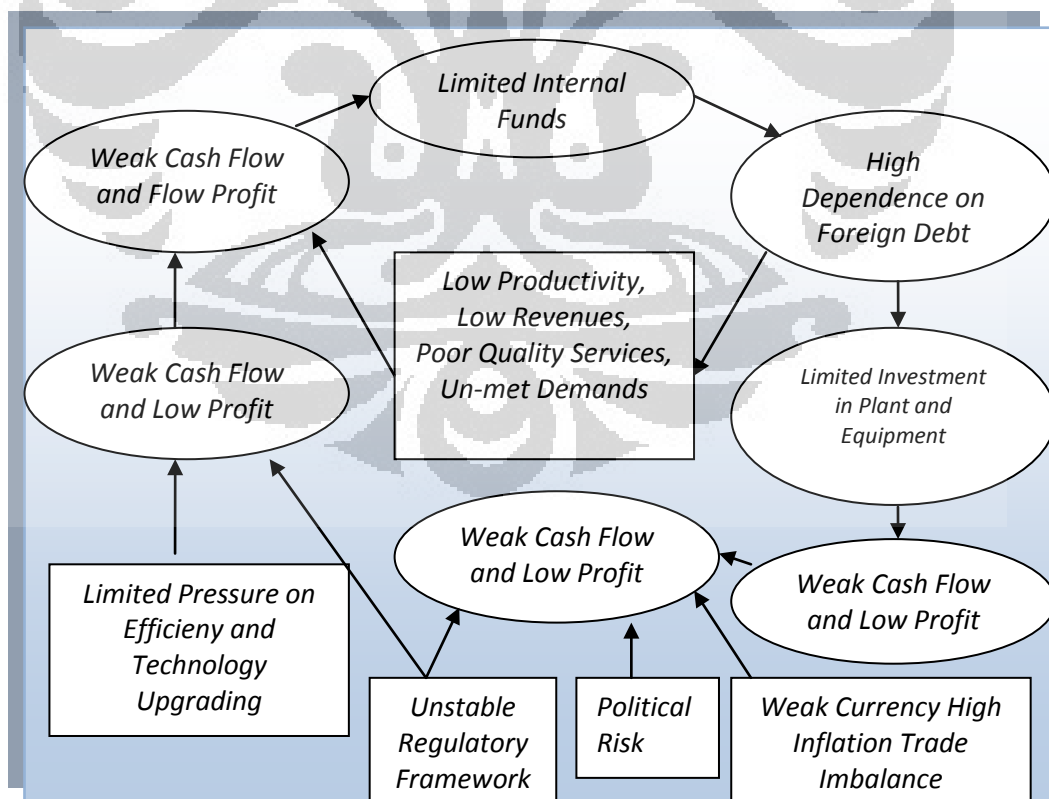
Sebagaimana disebutkan sebelumnya, salah satu bentuk penerapan NPM ialah melalui privatisasi perusahaan-perusahaan publik. Setelah dirasakan manfaatnya di negara maju seperti Selandia Baru dan Australia, privatisasi sebagai salah satu doktrin NPM terus dipromosikan di pelbagai negara (Muhammad dan Toruan, 2008, h.6). Pelibatan sektor swasta melalui privatisasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik diharapkan dapat memperbaiki kinerja sektor publik yang tidak efisien. Secara spesifik, dengan melibatkan swasta dan menerapkan manajemen model sektor swasta ke sektor publik, pemberian pelayanan publik kepada masyarakat menjadi lebih baik, termasuk dalam pelayanan yang diberikan oleh BUMN/BUMD.

Pada dasarnya, BUMN di Indonesia memang memerlukan perubahan melalui privatisasi. Hal ini sejalan dengan penelitian Bank Dunia yang menemukan empat hal yang memberikan gambaran buruk perusahaan negara. Pertama, BUMN, khususnya di negara berkembang, menyerap amat banyak sumber daya finansial yang seharusnya bisa dialokasikan pada layanan-layanan sosial yang penting. Kedua, BUMN kebanyakan memperoleh kredit secara tidak proporsional dibanding yang diperoleh swasta karena kedekatan politiknya. Ketiga, pabrik-pabrik milik BUMN lebih polutif dibanding pabrik-pabrik milik swasta. Keempat, pembenahan BUMN, termasuk privatisasi, ternyata memberikan kontribusi fiskal positif bagi negara (Bureaucrats in Business : A World Bank Policy Research Report, 1995). Oleh karena itulah, BUMN/BUMD dengan berbagai masalah yang dimiliki perlu melakukan perubahan melalui privatisasi. Selain kehadiran NPM, faktor lain yang mendukung penerapan privatisasi di Indonesia adalah adanya intervensi dari negara maju. Proses penerapan privatisasi di negara-negara berkembang dilakukan untuk memenuhi syarat utama restrukturisasi ekonomi yang dimandatkan oleh Dana Moneter Internasional

(IMF) dan Bank Dunia (Hadi et al, 2007, h.9). Dengan demikian, sangat jelas terlihat bahwa setidaknya terdapat beberapa kondisi pendukung bagi Indonesia pada awal penerapan privatisasi di beberapa BUMN/BUMD, yakni lahirnya paradigma NPM dan intervensi dari pihak internasional ataupun negara maju.

Indonesia memulai penerapan kebijakan privatisasi sejak tahun 1998. Hingga 2011, terdapat 18 BUMN dari berbagai sektor yang diprivatisasi dengan alasan perbaikan kondisi perusahaan serta kualitas pelayanan kepada masyarakat (Rahman, h.1). Sebagaimana disebutkan oleh Mardjana, privatisasi dapat mengurangi dampak kegagalan pasar (*market failure*) yang disebabkan oleh : (1) inefisiensi, (2) informasi yang tidak simetri, (3) biaya sosial, dan (4) intervensi pemerintah (Nugroho dan Writnaloho, 2008, h.xiv). Lebih dari itu, BUMN/BUMD memang tampaknya tidak pernah lepas dari masalah dan hal tersebut akhirnya menjadi alasan kuat bagi pemerintah Indonesia dalam menerapkan privatisasi di sejumlah BUMN/BUMD.

Gambar dibawah ini memperlihatkan bagaimana siklus masalah dalam BUMN/BUMD terus berputar (*vicious funding cycle*).



Gambar 1.1 *Vicious Funding Cycle*

Sumber : Nugroho dan Wrihatnolo, 2008

Banyaknya masalah yang dialami terus menerus oleh BUMN/BUMD semakin diperparah dengan kondisi eksternal yang mendukung masalah-masalah dalam BUMN/BUMD. Keterbatasan dana internal yang dimiliki BUMN/BUMD membuat mereka bergantung pada dana luar negeri, dimana untuk memperolehnya harus melalui prosedur rumit dan biaya tinggi. Akibatnya, investasi sarana dan prasarana produksi barang dan jasa menjadi sangat terbatas sehingga menghasilkan produktivitas, pendapatan, dan kualitas produk yang rendah. Hal ini menyebabkan BUMN/BUMD tidak mampu memenuhi permintaan konsumen atau bersaing di pasar sehingga arus kas yang dimiliki dan laba yang dihasilkan sangat kecil, bahkan negatif. Kemudian, keterbatasan investasi untuk menggantikan peralatan yang aus dan tidak produktif mengakibatkan beban utang dan biaya modal menjadi tinggi. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika akhirnya banyak BUMN/BUMD di Indonesia yang memilih jalan privatisasi agar dapat mempertahankan eksistensi mereka.

Namun demikian, selama ini pemerintah Indonesia ternyata mengeluarkan dana yang terbilang besar untuk menutupi kerugian kolektif BUMN/BUMD. Pada kasus BUMN, dana yang harus disisihkan tersebut mencapai tidak kurang dari 20% dari total pengeluaran pemerintah, yakni sebesar 60 triliun rupiah. Jumlah tersebut sangat besar, apalagi jika dibandingkan dengan pengeluaran pemerintah untuk rakyat berupa subsidi pertanian, subsidi kesehatan, beasiswa pendidikan, dan sebagainya (Rafick, 2007, h.12). Lebih lanjut, dibalik kerugian yang terus menerus harus ditanggung oleh pemerintah (baik pusat dan daerah), nyatanya kualitas pelayanan yang diberikan oleh masyarakat tidak kunjung membaik.

Salah satu kasus privatisasi perusahaan negara di Indonesia yang belum mencapai target kebijakan itu sendiri, baik secara peningkatan kualitas pelayanan maupun secara perhitungan profit perusahaan, adalah privatisasi yang dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta (PAM Jaya). Secara spesifik, privatisasi yang dilakukan di PAM Jaya termasuk ke dalam privatisasi air. Selain masih jauh dari tujuan awalnya, privatisasi air di PAM Jaya dikenal sebagai privatisasi yang kontroversial. Bukan hanya karena air merupakan sumber daya vital bagi manusia, kontroversi terhadap privatisasi air di PAM Jaya juga disebabkan oleh karena hal tersebut bertentangan dengan konstitusi negara.

Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” memiliki arti bahwa air merupakan salah satu sumber daya yang dikuasai oleh negara dan sepenuhnya menjadi hak setiap warga negara. Hal ini sejalan dengan pernyataan yang diungkapkan oleh Mubyarto (1989, h.52) bahwa penguasaan itu dipandang menjamin perlindungan kepentingan orang banyak dan demi kemakmuran rakyat secara maksimal. Lebih dari itu, dunia internasional melalui Kovenan Deklarasi Hak Asasi Manusia Pasal 25 bahkan memasukkan air sebagai salah satu Hak Asasi Manusia (HAM) yang harus dipenuhi negara bagi rakyatnya (Hadi et al, 2007, h.116). Dengan demikian, menjadi sangat wajar ketika akhirnya banyak kalangan menentang bentuk privatisasi terhadap sumber-sumber air di Indonesia.

Secara kerangka kerja, privatisasi air di PAM Jaya dilakukan dengan konsep *Public-Private Partnerships* (PPPs), yakni konsep kemitraan antara pemerintah dengan swasta. Namun dalam pemahaman akademis, PPPs dipandang sebagai “privatisasi lunak” (Sanjoyo & Dwidjowijoto, 2006, h.35). Hal ini didukung oleh kesimpulan yang diambil oleh Badan Regulator PAM Jaya (2010) yang menyebutkan bahwa mekanisme PPPs yang dilaksanakan oleh PAM Jaya termasuk salah satu komponen kunci dari gagasan tentang privatisasi.

Pada dasarnya, tujuan awal privatisasi adalah meningkatkan mutu pelayanan publik (Bastian, 2002, h.46). Hal tersebut juga berlaku bagi PAM Jaya yang melakukan kerja sama dengan mitra asing demi terwujudnya pelayanan yang lebih baik. Pelibatan operator swasta, dalam hal ini ialah Lyonnaise des Eaux (PAM Lyonnaise Jaya atau PT Palyja) dan Thames Water International (PAM Thames Jaya, yang sekarang berganti nama menjadi PT Aetra), pada mulanya diperlukan karena banyaknya masalah yang dialami oleh PAM Jaya pada pertengahan periode 90-an. Tahun 2012 ini adalah tahun ke-14 bagi PAM Jaya dalam menerapkan privatisasi air atau *Public Private Partnership* (PPP) dalam perusahaannya. Namun, terdapat banyak sekali data yang menunjukkan bahwa kualitas pelayanan PAM Jaya tidak semakin baik. Privatisasi air ataupun PPP tersebut tidak membuahkan hasil yang diharapkan. Perbaikan kualitas pelayanan

penyediaan air bersih Jakarta cenderung lebih buruk dari sebelum dilakukannya kerja sama.

Tabel 1.2 Perubahan Kinerja PAM Jaya Sebelum dan Sesudah PPP

Aspek	Sebelum PPP	Sesudah PPP
Pelanggan Air Minum	(1988-1998) 9.698- 63.934 pelanggan per tahun	(Februari-Desember 1998) 21.533 pelanggan
Rasio Warga yang Terjangkau	52%	59%
Kualitas Air PAM Jaya (berdasarkan konsentrasi deterjen)	(1993) 0,031 mg/l (1994) 0,016 mg/l	(1998) 0,12 mg/l (1999) 0,17 mg/l
Tarif Air	Rp 1.700 per meter kubik	Rp 5.000 per meter kubik

Sumber : Berbagai Sumber, telah diolah kembali

Dalam hal jumlah pelanggan, PAM Jaya setelah menerapkan PPP justru mengalami penurunan angka yang cukup jauh, yakni melebihi 40.000 orang. Sementara itu, jika dilihat dari persentase banyaknya warga Jakarta yang mendapatkan akses air bersih pasca pemberlakuan privatisasi air di PAM Jaya, terjadi peningkatan jika dibandingkan dengan sebelum pelaksanaan privatisasi. Namun sayangnya, kenaikan angka tersebut tidak signifikan, akan tetapi hanya sebesar 7%. Pada aspek kualitas air, dimana salah satu indikator yang bisa menilai hal tersebut ialah konsentrasi deterjen, setelah privatisasi justru mengalami penurunan kualitas. Lebih dari itu, angka 0,12 mg/l dan 0,17 mg/l merupakan angka yang jauh dari standar konsentrasi deterjen, yakni sebesar 0.05 mg/l. Hal terakhir yang paling terlihat mencolok adalah tarif air yang dikenakan pada masyarakat, yakni hampir 2,5 kali lipat dari harga sebelum privatisasi dilaksanakan.

Selain berdasarkan data hasil riset dari berbagai sumber di atas, Badan Regulator PAM Jaya juga memiliki data yang menunjukkan bahwa pelaksanaan kemitraan ini tidak mampu mencapai target teknis yang diatur dalam Perjanjian Kerja Sama (PKS) selama tiga tahun pertama pelaksanaan kerja sama.

Tabel 1.3 Perbandingan antara Target dan Realisasi Pelayanan PAM Jaya selama Tiga Tahun Pertama Pelaksanaan Kerjasama (1998-2000)

Tahun	Jumlah Sambungan		Cakupan Pelayanan		Tingkat Kebocoran Air / Non Revenue Water (NRW)		Air Terjual (Juta)	
	Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realiasi
1998	675.534	487.978	54%	43%	43%	58%	258	181
1999	796.738	541.630	75%	43%	31%	54%	297	208
2000	847.774	562.255	89%	48%	26%	48%	322	228

Sumber : Hasil Studi Dokumen Badan Regulator PAM Jaya

Berdasarkan data di atas, dapat dilihat bahwa selama tiga tahun pertama pelaksanaan kerja sama, hampir semua target pelayanan tidak terpenuhi, kecuali NRW yang mengalami perubahan yang lebih baik. Tidak tercapainya target yang diharapkan menunjukkan indikasi terjadinya ketidaksesuaian dalam pelaksanaan kerja sama tersebut. Banyaknya masalah yang terjadi saat itu menjadi alasan bagi PAM Jaya untuk melakukan renegotiasi dengan PT Palyja dan PT Aetra pada tahun 2001, tepatnya pada tanggal 22 Oktober. Renegosiasi kontrak tersebut tersebut dikenal dengan *Re-stated Cooperation Agreement (RCA)*.

Pelaksanaan RCA diharapkan mampu memperbaiki pelaksanaan PPP di PAM Jaya. Namun, sebuah LSM yang bergerak di sektor air, yakni Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air (KRuHA), memperoleh data dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi DKI Jakarta berupa pelanggaran atas pelaksanaan kerja sama PAM Jaya dengan swasta tersebut. Adapun hasil yang diungkapkan oleh KRuHa ini merupakan hasil penyelidikan BPK Perwakilan Provinsi DKI Jakarta terhadap PAM Jaya untuk tahun 2007-2008 (KRuHA, 2011).

Pertama, adanya penyimpangan atas realisasi anggaran pendapatan dan biaya. Penyimpangan yang ditemukan adalah sebesar Rp 682.866.297.496 atau 11,06% dari realisasi anggaran pendapatan dan biaya yang diperiksa pada 2007 dan 2008 (September). Lebih dari itu, hingga Juni 2011, belum ada perbaikan yang dilakukan PAM Jaya setelah laporan tersebut disampaikan. Padahal, sebagai salah satu sumber pendapatan bagi pemerintah daerah, PAM Jaya sebagai BUMD

harus selalu dalam berada dalam pengawasan BPK Perwakilan Provinsi DKI Jakarta.

Kedua, tidak adanya persetujuan tertulis dari Gubernur DKI Jakarta mengenai PKS tersebut. Padahal, pada Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 13 Tahun 1992 dikatakan bahwa PAM Jaya bertanggungjawab kepada Gubernur DKI Jakarta. Oleh karena itu, menurut BPK Perwakilan Provinsi DKI Jakarta, PKS yang dilaksanakan tidak sah secara hukum. Namun hingga Juni 2011, belum ada tindak lanjut dari pihak PAM Jaya.

Ketiga, pengalihan aset PAM Jaya kepada operator swasta, dan pihak swasta tidak berkewajiban melakukan pembayaran. Menurut BPK Perwakilan Provinsi DKI Jakarta, hal tersebut memang terdapat dalam kesepakatan kerja sama, namun tanpa persetujuan Gubernur DKI Jakarta.

Keempat, PAM Jaya tidak mengetahui secara pasti jumlah uang yang dibayarkan pelanggan kepada agen penagihan, seperti bank dan kantor hubungan pelanggan. Perjanjian dengan agen penagihan dilakukan sepenuhnya Mitra Swasta tanpa melibatkan PAM Jaya. PAM Jaya tak pernah mendapatkan data hasil tagihan rekening air yang langsung berasal dari agen penagihan, bahkan PAM Jaya tidak mengetahui nomor-nomor rekening agen penagihan. Sementara itu, kondisi ini berbeda dengan salah satu klausul di PKS yang menyebutkan bahwa semua laporan keuangan yang disampaikan agen penagihan harus dibuatkan salinannya untuk dikirimkan ke PAM Jaya.

Pemaparan di atas memperlihatkan bahwa setelah dilaksanakannya RCA, justru ditemukan banyak ketidaksesuaian antara kontrak kerja sama PAM Jaya dengan Mitra Swasta dan pelaksanaannya. Salah satu butir kesepakatan lain yang belum terpenuhi ialah bahwa seharusnya pada tahun 2007 pasokan air bersih di DKI Jakarta sudah layak minum tanpa dimasak terlebih dahulu (*potable water*) sebagaimana lazimnya pasokan air bersih di perkotaan. Tetapi sampai dengan tahun 2011, tidak ada indikasi bahwa air PAM dapat diminum tanpa dimasak. Kejanggalan juga terlihat dalam hal perhitungan profit kedua belah pihak (Manurung, 2010, h.69-87). Pada Laporan Akhir Tahun 2010, dua operator swasta tersebut memperoleh profit yang tidak sedikit. Secara spesifik, PT Palyja memperoleh keuntungan sebesar 216 milyar rupiah. Namun, tidak demikian

dengan PAM Jaya yang harus menanggung kerugian sebesar 62 milyar (Renegosiasi, h.1)

Masalah-masalah yang disebutkan di atas menunjukkan bahwa sebelum ataupun sesudah renegosiasi kontrak (RCA), kerja sama antara PAM Jaya dengan Mitra Swasta tidak membuat kedua belah pihak lepas dari masalah-masalah vital yang kerap mengganggu proses berjalannya kerja sama. Masalah-masalah tersebut menjadi indikasi terjadinya sesuatu yang salah dalam pelaksanaan kerja sama antara PAM Jaya dengan PT Palyja dan PT Aetra.

Salah satu penyebab terjadinya banyak kesalahan dalam proses pelaksanaan privatisasi air atau PPP di PAM Jaya disebabkan oleh karena belum adanya pengawasan yang maksimal di dalamnya. Hal ini sejalan dengan hasil penyelidikan BPK Perwakilan Provinsi DKI Jakarta untuk tahun 2007-2008 yang menunjukkan bahwa kinerja dan keuangan Perusahaan Air Minum atau PAM Jaya buruk yang disebabkan oleh lemahnya pengawasan yang dilakukan PAM Jaya (Pelayanan, h.1). Keberadaan pengawasan harus menjamin adanya kemungkinan pengambilan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan, untuk mencegah berlanjutnya kesalahan dan/atau penyimpangan (Sujamto, 1987, h.17). Mengingat penyimpangan atas ketentuan dalam kerja sama PAM Jaya dengan operator swasta sudah sangat berlarut-larut dan tidak terselesaikan selama hampir 14 tahun, tentu dapat disimpulkan bahwa pengawasan menjadi masalah utama dalam fenomena terjadinya penyimpangan-penyimpangan tersebut.

Pada lingkup nasional, pengawasan pelaksanaan kerja sama antara pemerintah dengan pihak swasta, dalam hal ini secara spesifik berupa privatisasi, dilakukan oleh lembaga pengawas yang jelas dan terkoordinir oleh pemerintah pusat, yakni tim pengawas privatisasi BUMN. Tujuan dari pembentukan tim ini adalah agar rencana privatisasi BUMN berjalan lancar (Ariaenie, h. 1). Namun hal ini tidak demikian terjadi pada lingkup regional Jakarta. BUMD di Provinsi DKI Jakarta tidak memiliki lembaga pengawas yang terintegrasi dan secara jelas dibuat oleh pemerintah setempat untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan kerja sama antara BUMD yang ada dengan mitra swasta. Konsekuensi logis dari keadaan ini adalah terhambatnya pengawasan yang dilakukan BUMD yang

menerapkan kerjasama dengan pihak swasta. Hal ini tidak terkecuali juga dialami oleh PAM Jaya.

Pengawasan dalam pelaksanaan privatisasi air atau PPP di PAM Jaya mengalami perubahan melalui pelaksanaan RCA. Sebelum RCA, pengawasan dalam privatisasi PAM Jaya dilakukan oleh PAM Jaya itu sendiri. Namun setelah dilaksanakannya RCA, fungsi pengawasan dipegang oleh Badan Regulator PAM Jaya (BR) yang dibentuk oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Perubahan pemegang kewenangan mengawasi dalam privatisasi ini disebabkan oleh karena PAM Jaya sebagai salah satu pihak kemitraan tidak boleh disaat yang sama menjalankan fungsi regulasi (Lanti et al, 2008, h. 74). Atas dasar itulah, dibentuk sebuah badan independen yang dinamakan Badan Regulator PAM Jaya. Melalui Keputusan Ketua BR No. 012/BR/KPTS/BR/XI/2005 tentang Tata Kelola Badan Regulator, disebutkan bahwa BR adalah suatu Badan Independen dan Profesional yang mempunyai sasaran, fungsi, kewenangan selaku fasilitator, mediator, arbiter, dan pengawas, serta fungsi dan kewenangan lainnya sebagaimana diatur pada Perjanjian Kerja Sama PAM Jaya dengan Mitra Swasta.

Dalam menjalankan kewenangannya selaku pengawas, BR sama halnya dengan PAM Jaya juga bertanggungjawab kepada Gubernur DKI Jakarta. Adapun tugas pokok dari BR adalah membangun tata kelola yang baik berkenaan dengan pengelolaan pelayanan air minum di DKI Jakarta yang diselenggarakan oleh PAM Jaya dan Mitra Swasta. Dengan kata lain, BR bertanggungjawab atas bidang-bidang : (i) pengambilan kebijakan, (ii) elaborasi standar dan target yang lebih rinci, (iii) monitoring ketaatan terhadap kesepakatan, (iv) penentuan tarif, (v) mediasi, dan (vi) penegakan sanksi. Namun dalam hal penentuan dan perubahan tarif, pemerintah tetap bertanggungjawab karena peraturan perundang-undangan dan pertimbangan politis (Lanti et al, 2008, h.78).

Jika melihat pemaparan di atas, dapat dikatakan bahwa tanggung jawab yang dimiliki oleh BR cukup banyak dan seharusnya sudah cukup mewadahi pelaksanaan fungsi pengawasan dalam privatisasi air di PAM Jaya. Namun ternyata, RCA nampaknya hanya menekankan peran BR sebagai mediator dan fokus kepada isu-isu teknis (Lanti et al, 2008, h.79). Artinya, dari enam tanggung jawab BR yang disebutkan pada paragraf sebelumnya, hanya tanggung jawab

nomor (ii) dan (v) saja yang bisa dilakukan oleh BR, sisanya tidak dapat dilakukan karena RCA tidak mengatur hal tersebut. Padahal, justru tanggung jawab selain (ii) dan (iv) merupakan tanggung jawab yang paling esensial dalam mewujudkan pengawasan yang optimal dalam pelaksanaan kerja sama ini.

Status BR sebagai badan yang independen nyatanya tidak membuat pengawasan dalam pelaksanaan kemitraan PAM Jaya dengan PT Palyja dan PT Aetra menjadi lebih baik. BR yang seharusnya mampu memberikan sanksi terhadap penyimpangan yang terjadi, tampak seperti tidak melakukan apa-apa dalam mengatasi kesalahan-kesalahan tersebut. Hal tersebut terlihat dari tidak selesainya masalah yang terjadi dari tahun ke tahun dalam pelaksanaan privatisasi air di PAM Jaya. Keberadaan BR dengan berbagai perdebatan tidak menunjukkan perubahan yang signifikan. Pelaksanaan tanggung jawab BR sebagaimana mestinya yang tidak didukung oleh RCA memperlihatkan bahwa latar belakang kelahiran BR tidak memperoleh dukungan penuh dari pelaku kerja sama.

Selain terdapat banyaknya penyimpangan yang mengindikasikan bahwa dalam pelaksanaan kemitraan PAM Jaya dengan Mitra Swasta belum ada pengawasan yang maksimal, nyatanya kerja sama ini juga terbilang tidak akuntabel. Hal ini sejalan dengan pernyataan mantan Direktur Utama PAM Jaya, Maurits Napitupulu, "*Tidak ada tanggung jawab ke warga. Tidak pernah ada juga laporan pertanggungjawaban ke gubernur, DPRD, dan PDAM Jaya. Padahal, warga, kan, tahunya yang tanggung jawab itu PDAM*" (Afifah, Wahono, h. 1). Pernyataan mantan Dirut PAM Jaya diatas memperlihatkan bahwa PPP di PAM Jaya belum memenuhi unsur akuntabilitas publik. Padahal, dalam penyediaan air, sangat diperlukan adanya akuntabilitas. Hal ini sejalan dengan ungkapan yang menyebutkan bahwa *accountable water provision needs to respond to the needs identified by the citizens* (Manurung, 2006, h. 18).

Akuntabilitas memiliki hubungan yang erat dengan pengawasan. Pada birokrasi, dalam hal ini birokrasi Weberian, pengawasan melekat digunakan sebagai instrumen untuk mewujudkan akuntabilitas aparturnya (Dwiyanto, 2011). Sementara, pada paradigma NPM, akuntabilitas publik merupakan instrumen sekaligus tujuan (Boven, 2003, h. 4). Hal tersebut juga berlaku pada pengelolaan penyediaan air bersih melalui pola kemitraan di PAM Jaya.

Pemaparan pada paragraf-paragraf sebelumnya memperlihatkan bahwa pengawasan pada PPP di PAM Jaya masih memiliki kelemahan yang terlihat dari masih banyaknya penyimpangan atas PKS. Mengingat pengawasan dan akuntabilitas publik merupakan dua hal yang memiliki hubungan satu sama lain, maka perlu dilihat bagaimana pengawasan atas pelaksanaan PPP di PAM Jaya dalam tinjauan akuntabilitas publik.

1.2 Pokok Permasalahan

Sepanjang tahun 1990 sampai dengan tahun 1998, pelayanan penyediaan air bersih di DKI Jakarta yang murni dikelola oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, dalam hal ini PAM Jaya, dianggap gagal dan tidak mampu menyesuaikan diri dengan kebutuhan masyarakat Jakarta. Hal tersebut menyebabkan adanya pelibatan sektor swasta dalam penyelenggaraan pelayanan publik ini. Keberadaan pihak swasta ini pun diharapkan dapat memperbaiki inefisiensi yang terjadi sebelumnya.

Namun sayangnya, harapan untuk memperbaiki kualitas pelayanan dengan melibatkan pihak swasta belum terpenuhi hingga lebih dari setengah masa kontrak dengan dua Mitra Swasta. Tidak ada perubahan berarti dari kualitas pelayanan yang diberikan dari PAM Jaya kepada masyarakat Jakarta, bahkan yang terjadi justru cenderung semakin buruk jika dibandingkan dengan sebelum dilaksanakannya privatisasi, misalnya kualitas air, tarif air, dan berbagai macam keluhan masyarakat yang lain. Belum lagi ternyata ada banyak penyimpangan yang terjadi dalam penerapan privatisasi ini. Dengan kata lain, berbagai masalah terus bermunculan selama pelaksanaan kemitraan PAM Jaya dengan Mitra Swasta.

Salah satu hal yang menjadi faktor mengapa permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaan PPP di PAM Jaya tak kunjung berakhir adalah pengawasan. Hal ini sejalan dengan kenyataan bahwa manajemen organisasi pemerintahan membutuhkan sebuah fungsi pengawasan yang mampu memberi “tanda bahaya” jika terjadi penyimpangan atau ancaman terhadap pencapaian tujuan organisasi (Sekretariat Nasional ADEKSI, 2006, h.7). Oleh karena banyaknya penyimpangan

yang terjadi, maka patut dikaji lebih jauh bagaimana pelaksanaan pengawasan atas proses kemitraan tersebut selama ini.

Selain memberikan “tanda bahaya”, pelaksanaan pengawasan juga menjadi faktor penting dalam perwujudan akuntabilitas publik. Agar pelaksanaan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah lebih efektif, sangat diperlukan komitmen yang kuat dari organisasi yang mempunyai wewenang dan bertanggung jawab di bidang pengawasan dan penilaian terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (Pusdiklatwas BPKP, 2007). Dengan kata lain, bagaimana pelaksanaan pengawasan PPP di PAM Jaya tentu memiliki hubungan dengan akuntabilitas publik atas kemitraan tersebut. Oleh karena itu, penelitian ini mengambil perspektif pengawasan dan akuntabilitas publik dalam menjawab permasalahan-permasalahan terkait kemitraan ini.

Terdapat tiga hal permasalahan dalam pelaksanaan kemitraan PAM Jaya dan Mitra Swasta menurut perspektif pengawasan dan akuntabilitas publik. **Pertama, lembaga pengawas.** Kemitraan merupakan proses yang melibatkan sedikitnya dua sektor, yakni sektor pemerintah dan sektor swasta. Keberadaan tiga pelaku kerjasama, dalam hal ini ialah PAM Jaya, PT Palyja, serta PT Aetra, tentu membutuhkan pengawasan yang terlembaga. Belum lagi dengan banyaknya keberadaan *stakeholder* di dalam kerja sama ini, menjadi penting untuk diperhatikan siapa saja yang melakukan pengawasan dan apa saja yang diawasi. Adapun setidaknya terdapat dua jenis pengawasan dalam kemitraan ini, yakni pengawasan internal dan pengawasan eksternal. **Kedua, proses pengawasan.** Banyaknya hal yang menjadi target dalam pelaksanaan kerja sama tentu menjadi alasan kuat perlunya pengawasan yang sungguh-sungguh. Namun yang perlu dikaji lebih jauh adalah mengenai proses pengawasan tersebut dilaksanakan agar setiap aspek dalam kerjasama tersebut bisa berjalan dengan baik. **Ketiga, pelaksanaan pengawasan PPP dalam perspektif akuntabilitas publik** itu sendiri. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, pengawasan yang baik akan mendorong terciptanya akuntabilitas dalam lembaga publik. Oleh karena itu, perlu diperhatikan bagaimana pelaksanaan pengawasan PPP di PAM Jaya ditinjau dari perspektif akuntabilitas publik.

Berdasarkan permasalahan yang disebutkan diatas, peneliti memiliki sebuah pertanyaan dalam penelitian ini, “Bagaimanakah pengawasan dalam pelaksanaan *Public-Private Partnership* PAM Jaya dengan PT Palyja dan PT Aetra ditinjau dari perspektif akuntabilitas publik?”. Lebih lanjut, peneliti juga mengajukan tiga sub-pertanyaan dari pertanyaan besar penelitian tersebut. Adapun sub-sub pertanyaan tersebut diantaranya adalah :

1. Apa lembaga yang berwenang melakukan pengawasan internal atas pelaksanaan *Public-Private Partnership* PAM Jaya dengan PT Palyja dan PT Aetra dan bagaimana proses pengawasan tersebut dilakukan?
2. Apa lembaga yang berwenang melakukan pengawasan eksternal atas pelaksanaan *Public-Private Partnership* PAM Jaya dengan PT Palyja dan PT Aetra dan bagaimana proses pengawasan tersebut dilakukan?
3. Bagaimana pengawasan pelaksanaan *Public-Private Partnership* PAM Jaya dengan PT Palyja dan PT Aetra ditinjau dari akuntabilitas publik?

I.3 Tujuan Penelitian

Penelitian yang berjudul Pengawasan dalam Pelaksanaan Privatisasi Air di Indonesia dalam Tinjauan Akuntabilitas Publik (Studi Kasus *Public-Private Partnership* di Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta) ini bertujuan untuk :

1. Menggambarkan lembaga dan proses pengawasan internal dalam pelaksanaan PPP di PAM Jaya
2. Menggambarkan lembaga dan proses pengawasan eksternal dalam pelaksanaan PPP di PAM Jaya
3. Menggambarkan pengawasan secara keseluruhan pelaksanaan PPP di PAM Jaya dalam tinjauan akuntabilitas publik.

1.4 Signifikansi Penelitian

Signifikansi dari penelitian ini diharapkan dapat berimplikasi pada bidang akademis dan praktis. Adapun signifikansi tersebut adalah :

1.4.1. Signifikansi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dan memperkaya teori tentang pengawasan dan akuntabilitas publik dalam pelaksanaan

privatisasi, secara khusus privatisasi air dan *public-private partnerships*. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan data tambahan bagi peneliti lain yang akan melakukan penelitian dalam tema sejenis.

1.4.2. Signifikansi Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbang saran kepada PAM Jaya terkait pelaksanaan pengawasan privatisasi perusahaan daerah tersebut serta kaitannya dengan perwujudan akuntabilitas publik di dalamnya. Kemudian, untuk pemerintah pusat, penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan masukan dalam evaluasi kebijakan privatisasi perusahaan milik negara atau daerah yang lain. Secara umum, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan referensi sumbang saran dalam hal pengawasan bagi BUMN atau BUMD lainnya yang akan atau yang telah melakukan privatisasi.

1.5 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah penyajian hasil penelitian dan dalam rangka memenuhi kaidah dan sistematika penulisan, maka penulisan penelitian ini menggunakan sistematika penulisan dari Bab 1 sampai dengan Bab 6 beserta muatan masing-masing bab atau subbab sebagai berikut:

BAB 1 :PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan disampaikan pokok-pokok mengenai Latar Belakang Masalah, Pokok Permasalahan, Tujuan Penelitian, Signifikansi Penelitian, serta Sistematika Penulisan. Bab ini memberikan deskripsi secara umum mengenai permasalahan-permasalahan yang ada pada objek untuk kemudian dibandingkan dengan kondisi faktual objek penelitian sebelum dilakukan analisis dan pembahasan secara komperhensif.

BAB 2 : TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

Pada bab ini sub-bab yang terbagi menjadi Tinjauan Pustaka dan Kerangka Pemikiran. Adapun teori-teori yang terdapat dalam bab ini adalah Teori

Privatisasi, Privatisasi Air, *Public-Private Partnerships*, Pengawasan, dan Akuntabilitas Publik.

BAB 3 : METODOLOGI PENELITIAN

Dalam bab ini akan dibahas mengenai metode penelitian yang digunakan untuk menjawab pertanyaan dan tujuan penelitian ini. Penjelasan mengenai metode penelitian ini akan memuat Pendekatan Penelitian, Jenis Penelitian, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Analisis Data, Lokasi Penelitian, Informan Penelitian, Batasan Penelitian, serta Keterbatasan Penelitian.

BAB 4 : GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

Bab ini memaparkan hasil penemuan penelitian di lapangan mengenai lokus dan juga objek penelitian ini. Oleh karenanya, bab ini terbagi menjadi dua subbab, yakni Gambaran Umum PAM Jaya dan Privatisasi Air di PAM Jaya.

BAB 5 : ANALISIS

Pada bab ini, terdapat gambaran dan analisis atas hasil penemuan lapangan penelitian. Adapun bab ini terbagi menjadi tiga subbab, yaitu Pengawasan Internal PPP PAM Jaya, Pengawasan Eksternal PPP PAM Jaya, serta Pengawasan PPP PAM Jaya dalam Tinjauan Akuntabilitas Publik.

BAB 6 : SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini terbagi dalam dua sub-bab, yaitu Simpulan dan Saran. Simpulan akan memuat hal-hal penting tentang temuan hasil penelitian, dan saran akan memuat masukan teoritis dan praktis yang dapat diusulkan berdasarkan hasil analisis dan temuan peneliti dari perspektif teoritis dan pelaksanaan penelitian.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

Dalam subbab ini, akan dipaparkan beberapa penelitian serta kajian ilmiah yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini. Tinjauan pustaka yang pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh Lisman Manurung dengan judul **“Jakarta Water Service : The Case of An Uneasy Public-Private Partnership”**. Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengeksplorasi dan memahami mengapa metode yang paling disepakati untuk mengatasi masalah penyediaan air di negara-negara berkembang, *Public-Private Partnership*, justru mengalami banyak masalah.

Disertasi yang ditulis oleh Manurung menggunakan pendekatan kualitatif. Adapun dalam pengumpulan data, Manurung menggunakan studi dokumen, investigasi, *Focus Group Discussion (FGD)*, serta wawancara mendalam. Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa kemitraan yang tidak mudah untuk dilakukan (*an uneasy partnership*) akan memberikan dampak bagi pengguna, terutama bagi rakyat miskin. Kemitraan di PAM Jaya terus menerus mengalami peningkatan tarif air, disamping itu terdapat pula banyak masalah dalam penyediaan pelayanan serta masalah struktur di dalamnya. Pada akhirnya, kemitraan ini memiliki dampak berbahaya di masa kini maupun masa depan, secara spesifik dalam bentuk biaya yang harus dikeluarkan di bidang sosial, ekonomi, dan lingkungan.

Kemudian, tinjauan pustaka kedua ialah penelitian yang dilakukan oleh Zainal Arifin Abidin dengan judul **“Kualitas Pelayanan dan Akuntabilitas Publik dalam Memberikan Kepuasan kepada Pelanggan (Studi pada Perusahaan Daerah Air Minum di Kota Enrekang)”**. Penelitian ini memiliki dua tujuan, yakni menggambarkan : 1) kualitas pelayanan yang diberikan oleh PDAM Enrekang, dilihat dari sisi kepuasan pelanggan; 2) akuntabilitas PDAM Enrekang terhadap layanan yang diberikan kepada masyarakat sebagai pelanggan. Pendekatan penelitian yang digunakan oleh Abidin adalah pendekatan kuantitatif.

Tesis yang ditulis oleh Abidin ini menggabungkan dua metode penelitian, yakni kuantitatif dan kualitatif. Untuk mengukur kepuasan masyarakat sebagai

pelanggan, Abidin menggunakan sistem penilaian dengan metode *service quality* (servqual). Sementara itu, untuk mengetahui akuntabilitas PDAM, dipergunakan metode distribusi persentase. Adapun hasil dari penelitian ini adalah pelanggan relatif belum puas terhadap pelayanan yang diberikan, namun secara umum, PDAM Enrekang sudah akuntabel.

Kemudian, tinjauan pustaka ketiga adalah penelitian yang dilakukan oleh Mohamad Rendy Ronaldy Lubis dengan judul **“Mekanisme Pengawasan Pelaksanaan PPMK oleh Bawaskodya Jakarta Utara”**. Lubis bertujuan untuk menggambarkan mekanisme pengawasan Badan Pengawas Daerah melalui Bawaskodya di tingkat wilayah Jakarta Utara terhadap mekanisme penyaluran dana pada program PPMK. Penelitian yang dilakukan oleh Lubis ini menggunakan pendekatan kualitatif. Dalam penelitiannya, Lubis memiliki landasan teori mengenai proses pengawasan oleh W.Jack yang terdiri dari tiga tahap. Tahap pertama ialah mengukur prestasi kerja (*monitoring*), tahap kedua ialah membandingkan antara apa yang dicapai dengan apa yang direncanakan (*reviewing*), dan tahap ketiga adalah tindakan koreksi (*correcting*). Hasil dari penelitian ini adalah pengawasan pelaksanaan PPMK oleh Bawaskodya Jakarta Utara cukup sesuai dengan pedoman pemeriksaan reguler Bawasda DKI Jakarta 2002. Hanya saja untuk tindakan korektif, fungsi pengawasan khusus yang dilakukan aparat Bawaskodya Jakarta Utara tersebut terbatas hanya untuk menyusun nota dinas hasil pemeriksaan, laporan hasil pemeriksaan dan ekspos yang semuanya bersifat rekomendasi.

Selain berupa penelitian, penelitian ini juga mengambil tinjauan pustaka dari sebuah jurnal yang ditulis oleh Gabriel Tati. Tati menulis sebuah jurnal yang berjudul **“Public-Private Partnership (PPP) and Water-Supply Provision in Urban Africa : The Experience of Congo-Brazzaville”**. Jurnal ini mencoba menggambarkan bagaimana penyediaan air di kawasan perkotaan Kongo pada saat sebelum dan setelah dilakukannya PPP. Pada pertengahan tulisan, dikatakan bahwa penerapan PPP di Kongo tidak berjalan sebagaimana yang direncanakan sebelumnya, dan privatisasi air di dalamnya justru menciptakan masalah keuangan di Kongo.

Tabel 2.1 Matriks Tinjauan Pustaka Penelitian

Nama Peneliti	Lisman Manurung	Zainal Abidin Arifin	Mohamad Rendy Ronaldy Lubis	Intias Maresta Buditami
Judul Penelitian	Jakarta Water Service : The Case of An Uneasy Public-Private Partnership	Kualitas Pelayanan dan Akuntabilitas Publik dalam Memberikan Kepuasan kepada Pelanggan (Studi pada Perusahaan Daerah Air Minum di Kota Enrekang)	Mekanisme Pengawasan Pelaksanaan PPMK oleh Bawaskodya Jakarta Utara	Pengawasan dalam Pelaksanaan Privatisasi Air di Indonesia dalam Tinjauan Akuntabilitas Publik (Studi Kasus <i>Public Private Partnership</i> di Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta)
Tujuan Penelitian	Mengeksplorasi dan memahami mengapa metode yang paling disepakati untuk mengatasi masalah penyediaan air di negara-negara berkembang, <i>Public Private Partnership</i> , justru mengalami banyak masalah	Menggambarkan : 1. Kualitas pelayanan yang diberikan oleh PDAM Enrekang, dilihat dari sisi kepuasan pelanggan; 2. Akuntabilitas PDAM Enrekang terhadap layanan yang diberikan kepada masyarakat sebagai pelanggan	Menggambarkan mekanisme pengawasan Badan Pengawas Daerah melalui Bawaskodya di tingkat wilayah Jakarta Utara terhadap mekanisme penyaluran dana pada program PPMK	1. Menggambarkan pengawasan secara keseluruhan dalam pelaksanaan privatisasi air atau PPP di PAM Jaya dalam perspektif akuntabilitas publik. 2. Menggambarkan lembaga pengawas yang berperan serta proses pengawasan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga tersebut.
Pendekatan Penelitian	Kualitatif	Kuantitatif	Kualitatif	Kualitatif

Jenis Penelitian	Deskriptif dan Eksploratif	Deskriptif	Deskriptif	Deskriptif Analitik
Teknik Pengumpulan Data	Studi dokumen, investigasi, <i>Focus Group Discussion (FGD)</i> , serta wawancara mendalam	Kuesioner	Observasi, Wawancara mendalam, dan Kepustakaan	Wawancara mendalam dan Studi dokumen
Hasil	Kemitraan yang tidak mudah untuk dilakukan (<i>an uneasy partnership</i>) akan memberikan dampak bagi pengguna, terutama bagi rakyat miskin. Kemitraan di PAM Jaya terus menerus mengalami peningkatan tarif air, disamping itu terdapat pula banyak masalah dalam penyediaan pelayanan serta masalah struktur di dalamnya. Selain itu, kemitraan ini pada akhirnya memiliki dampak berbahaya di	Pelanggan relatif belum puas terhadap pelayanan yang diberikan, namun secara umum, PDAM Enrekang sudah akuntabel.	Pengawasan pelaksanaan PPMK oleh Bawaskodya Jakarta Utara cukup sesuai dengan pedoman pemeriksaan reguler Bawasda DKI Jakarta 2002. Hanya saja untuk tindakan korektif, fungsi pengawasan khusus yang dilakukan aparat Bawaskodya Jakarta Utara tersebut terbatas hanya untuk menyusun nota dinas hasil pemeriksaan, laporan hasil pemeriksaan dan ekspos yang semuanya bersifat rekomendasi	Secara internal, pengawasan PPP di PAM Jaya yang dilakukan oleh PAM Jaya sendiri menciptakan sebuah subjektifitas dalam pelaksanaan pengawasan tersebut, karena PAM Jaya memiliki fungsi ganda dalam kemitraan ini. Sementara itu, secara eksternal, terdapat beberapa lembaga yang mengawasi, diantaranya Badan Regulator, DPRD DKI Jakarta, BPMP DKI Jakarta, BPK Perwakilan DKI Jakarta, serta LSM KRuHA. Pengawasan eksternal memiliki

	<p>masa kini maupun masa depan, secara spesifik dalam bentuk biaya yang harus dikeluarkan di bidang sosial, ekonomi, dan lingkungan.</p>			<p>permasalahan-permasalahan yang menyebabkan tidak mampunya PPP di PAM Jaya menghasilkan sebuah akuntabilitas publik. Padahal seharusnya, pola kemitraan PPP memiliki <i>strengths</i> untuk menghasilkan akuntabilitas publik.</p>
--	--	--	--	--

Sumber : berbagai sumber, diolah oleh peneliti

Seluruh literatur yang disebutkan di atas memiliki peran tersendiri dalam penelitian ini, meskipun tentunya dengan terdapat sedikit banyak perbedaan di dalamnya. Tinjauan pustaka pertama memberikan gambaran mengenai PPP di PAM Jaya, secara spesifik berupa dampak-dampak apa yang terjadi atas kerja sama tersebut. Pada tinjauan pustaka yang kedua, Abidin membuat indikator untuk pokok permasalahan akuntabilitas PDAM berupa Deskripsi tentang tarif air minum; Deskripsi tentang kemudahan sebagai pelanggan; Deskripsi tentang Hak dan Kewajiban Pelanggan, serta Deskripsi tentang informasi pengelolaan PDAM. Kemudian, pada tinjauan pustaka yang ketiga, terdapat konsep pengawasan yang sedikit banyak dapat dijadikan beberapa kerangka analisis dalam penelitian ini. Sementara pada jurnal yang ditulis oleh Tati, peneliti ingin memperoleh gambaran implementasi public private partnerships dalam sektor penyediaan air bersih.

2.2 Kerangka Pemikiran

Dalam melakukan penelitian ini, terdapat sejumlah teori yang diperlukan untuk dapat mendukung analisis atas data yang telah diperoleh. Adapun teori-teori tersebut terdiri dari Teori Privatisasi; Privatisasi Air; *Public-Private Partnerships (PPPs)*, Pengawasan, serta Akuntabilitas Publik. Berikut ini merupakan pemaparan teori-teori tersebut.

2.2.1 Teori Privatisasi

Konsep privatisasi bukan sesuatu yang baru bagi banyak negara, melainkan telah menjadi tren global. Privatisasi itu sendiri dapat diartikan sebagai ideologi murni yang lebih cenderung kepada kepemilikan privat dibandingkan dengan kepemilikan publik (Nugraha, 2004, h. 14). Hal ini sejalan dengan definisi yang menyatakan bahwa privatisasi merupakan pengurangan peranan pemerintah dan peningkatan peranan swasta pada BUMN (Diah, 2003, h. 134).

Kemudian, berdasarkan perspektif filosofi politik, Savas memiliki definisi privatisasi sebagai berikut, "*Privatisation may be defined as the act of reducing the role of government and expanding that of the private sector.*" (Savas, 1987, h. 8). Penjelasan Savas menyebutkan bahwa apapun yang menyangkut tentang pengurangan peran pemerintah disebut dengan

privatisasi. Namun ternyata definisi ini tidak dapat menjawab keadaan ketika peran pemerintah berkurang namun tidak disertai pengambilan peran swasta yang jelas, apakah hal tersebut dapat disebut privatisasi, semi-privatisasi, atau bahkan bukan privatisasi. (Nugraha, 2004, h. 14)



Gambar 2.2 Pendefinisian Privatisasi Menurut Akademisi dan Para Ahli

Sumber : Bastian, 2002, telah diolah kembali

Pada awalnya, privatisasi bersumber dari teori ekonomi klasik yang dipaparkan oleh Adam Smith. Awalnya, privatisasi dikenal dengan konsep denasionalisasi, yakni sebuah konsep yang dicetuskan oleh pemerintahan Chancellor Konrad Adenauer di Jerman. Konsep denasionalisasi tersebut diterapkan melalui penjualan mayoritas saham Volkswagen dan perusahaan

industri VEBA kepada investor swasta (Kusuma, 2009, h. 21). Denasionalisasi yang diterapkan oleh pemerintah Jerman saat itu dilanjutkan oleh Perdana Menteri Inggris pada tahun 1979, yaitu Margaret Thatcher. Inggris merupakan negara pertama yang menerapkan privatisasi sebagai instrumen kebijakan ekonominya (Hadi et al, 2007, h. 6). Sejak saat itu, konsep denasionalisasi lebih populer dengan sebutan privatisasi.

Mulanya Thatcher melakukan privatisasi terhadap perusahaan-perusahaan negara di Inggris, dan hal tersebut dianggap berhasil oleh banyak negara. Selain atas dasar keberhasilan Thatcher dalam menerapkan privatisasi di Inggris, maraknya negara-negara di dunia yang turut melakukan privatisasi juga disebabkan oleh adanya kampanye mahzab neoliberal yang semakin gencar di seluruh dunia melalui (*structural adjustment programs-SAPs*) IMF dan World Bank, yang kemudian dikenal dengan nama Washington Consensus. Washington Consensus terbentuk pada awal periode 1980 dimana banyak negara berkembang mengalami krisis besar-besaran. Pada saat itu, lembaga ekonomi internasional seperti IMF dan Bank Dunia menyarankan diberlakukannya SAPs yang kental dengan ideologi pasar bebas, perdagangan bebas, dan pengurangan peran negara di sektor ekonomi. Solusi lain yang ditawarkan oleh kedua lembaga internasional tersebut adalah pemberian pinjaman baru bagi negara-negara berkembang yang mengalami krisis kepada IMF dan atau World Bank, dengan konsekuensi adanya aturan dan kontrol yang dikenakan kepada negara peminjam.

Jika digambarkan pada sebuah *milestone*, maka perjalanan penerapan privatisasi di dunia dapat dilihat sebagai berikut.

<p>1979 <i>United Kingdom start to privatizing SOE</i></p>	<p>1984 <i>New Zealand starts a public sector and privatisation</i> <i>Other Countries in Europe starts to follow UK</i> <i>European in Union provide the convenience to privatize SOE's</i></p>	<p>1986 <i>Latin America starts privatisation efforts to overcome lingering effects of debt crisis</i></p>
<p>1989 <i>Fall of Berlin Wall : Privatisation become a central reform element in the transition from planned to market economics in Central Europe</i></p>	<p>1997 <i>Asian Crisis increases pressure for greater efficiency and stronger government finance in emerging the financial and monetary crisis</i></p>	

Gambar 2.3 Milestone of Privatization

Sumber : World Bank, 2004

Lebih lanjut, terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan penerapan privatisasi. Adapun faktor-faktor itu diantaranya adalah (Ernest & Young, 1994, h. 44): (1) *A comparatively strong economy*, (2) *A viable private sector*, (3) *A common approach to privatisation*, (4) *Favorable legal and institutional factors*. Selain itu, Ernest & Young juga menyebutkan bahwa selain faktor-faktor di atas, faktor hukum juga menjadi faktor penentu keberhasilan privatisasi. (Diah, 2003, 141-142):

1. *The existence of detailed legal guidelines for privatisation*
2. *A unified chain of command for privatisation*
3. *Decentralized privatisation process*
4. *Sector-specific organisation for privatisation*
5. *Trained and motivated personnel*
6. *Efficient mechanisms for adjudicating former owners claim*
7. *Streamlined valuation procedures*
8. *Methods for augmenting low domestic purchasing power*

9. *Ways of shielding investors against “hidden” environmental and other liabilities*

Sebagai sebuah kebijakan, privatisasi tentu memiliki tujuan dalam penerapannya. Menurut Sukarman (dalam Dipriyasudi, 2004, h.30) , tujuan umum dari penerapan privatisasi adalah untuk :

1. Mengembangkan ekonomi pasar atau meningkatkan efisiensi bisnis (*economic of scale*)
2. Mengurangi beban aktivitas negara
3. Memanfaatkan hasil privatisasi untuk mengurangi hutang negara atau menutup defisit anggaran
4. Mendapatkan dana untuk mengembangkan usaha
5. Memperluas pasar modal dalam negeri
6. Untuk tujuan lain

Dalam pelaksanaannya, konsep privatisasi memiliki berbagai bentuk pelaksanaan. Bentuk-bentuk ini yang nantinya menjadi turunan teknis dalam setiap pelaksanaan konsep privatisasi. Ada tiga bentuk privatisasi, diantaranya adalah (Featherson et al dalam Hadi et al, 2007, h. 39) :

1. *Contracting out*, yakni ketika pemerintah menyerahkan tugas pelayanan negara dalam mengelola sumber-sumber publik kepada sektor swasta.
2. *Asset transfer*, yang dilakukan dengan mendivestasi aset-aset pemerintah yang berhubungan dengan pelayanan publik. Tujuannya adalah untuk mengalihkan aset-aset pemerintah kepada pihak swasta sebagai sarana memperoleh keuntungan. Tetapi privatisasi ini dibatasi hanya pada aset-aset yang tidak mengganggu jalannya fungsi pemerintahan, serta hanya bila pelayanan publik tersebut dipandang akan lebih memadai jika ditangani oleh swasta.
3. *Managed competition*. Bentuk privatisasi ini relatif baru. Dalam proses privatisasi ini, entitas publik dimungkinkan saling berkompetisi dengan sektor swasta untuk terlibat dalam pelayanan publik. Entitas publik dan sektor swasta dimungkinkan mengajukan proposal untuk saling berkompetisi dalam memperoleh peluang memenangkan aset pemerintah atas pelayanan publik. Proposal ini mensyaratkan spesifikasi lengkap program yang

diajukan, struktur evaluasi formal program termasuk metodologi evaluasi anggaran.

Lebih lanjut, Nugroho dan Writnaloho (2008, h. 129) juga menyebutkan bahwa konsep privatisasi terdiri atas beberapa bentuk atau metode penyampaian barang dan jasa oleh sektor swasta, antara lain :

1. Penggunaan jasa pihak luar (*Contracting Out*)

Dalam metode ini, pemerintah menggunakan jasa organisasi laba ataupun nirlaba untuk mengadakan barang dan jasa. Savas menyebutkan bahwa penggunaan jasa pihak ketiga ini terdapat dalam berbagai layanan : perawatan tanah, fungsi kustodian, kafetaria, pekerjaan sekretaris dan administrasi, perpustakaan, binatu, pusat komputer, proses pembuatan mikrofilm, fotografi, pencetakan, proses klaim, transportasi, dan lain-lain.

2. Waralaba (*Franchising*)

Melalui perjanjian waralaba, pemerintah memberikan hak monopoli istimewa bagi perusahaan swasta untuk memproduksi dan memasok sebagian dari jasa tertentu. Sistem waralaba ke satu perusahaan disebut “waralaba eksekutif”, sementara sistem waralaba ke beberapa perusahaan disebut “waralaba ganda”.

3. Deregulasi dan dekontrol

Kedua hal ini adalah dua kebijakan penting untuk memperkuat pasar ekonomi bebas. Deregulasi merupakan penghentian seluruh jenis “aturan publik” dalam berbagai sektor atau industri. Sementara itu, dekontrol berarti penghapusan seluruh jenis “kontrol publik”.

4. Tagihan Pemakaian (*User Charge*)

Dikenakan pada kelompok barang eksklusif. Secara singkat, tagihan pemakai sebaiknya diimplementasikan atas konsumsi barang dan jasa yang dapat dibagi. Umumnya dikenakan pada setiap konsumen sesuai dengan penggunaan air, gas, dan listriknya.

5. Sistem Hibah (*Grant System*)

Dalam sistem hibah, subsidi diberikan oleh pemerintah kepada produsen. Hibah ini bisa berupa uang, pengurangan pajak, pinjaman bunga rendah, atau jaminan pinjaman. Efek hibah tersebut adalah untuk mengurangi harga

barang bagi konsumen yang berhak. Dalam pengaturan hibah, produsen adalah perusahaan swasta, sedangkan pemerintah dan konsumen sebagai pengatur dan membayar produsen.

6. Sistem Kupon (*Voucher System*)

Sistem kupon, sama seperti halnya sistem hibah, cocok untuk memberikan *merit goods*. Barang-barang ini timbul akibat pengetahuan dan informasi yang tidak sempurna yang diperoleh oleh individu yang mengonsumsi terlalu sedikit.

7. Kontrak Manajemen

Strategi kontrak manajemen dapat dipakai sebagai strategi antara sebelum dan sesudah privatisasi kepemimpinan dilaksanakan. Kontrak manajemen merupakan strategi yang baik apabila kondisi BUMN belum layak dijual.

8. Sewa (*Leasing*)

Strategi dimana pemerintah mengundang perusahaan swasta untuk menyewa aset atau fasilitas yang dimiliki BUMN selama periode tertentu. Pemerintah atau BUMN dengan segera akan mendapatkan uang sewa dari perusahaan penyewa, tanpa melihat apakah perusahaan tersebut memperoleh keuntungan atau tidak. Perusahaan penyewa berkewajiban untuk memelihara aset atau fasilitas yang disewanya.

9. Kongsi (*Joint Venture*)

Dalam kerangka ini, usaha bersama atau kongsi atau *joint venture* dapat dianggap sebagai metode privatisasi. Usaha bersama merupakan kerja sama antara dua atau lebih perusahaan. Rekanan dalam perusahaan kongsi setuju untuk menyamakan visi perusahaan.

10. Sistem *Build-Operate-Transfer* (BOT)

Dalam metode ini, pihak swasta membangun sebuah infrastruktur mulai dari awal. Dengan demikian, infrastruktur pelayanan publik yang diberikan memang secara penuh disediakan oleh pihak swasta.

11. Organisasi Nirlaba

Pemerintah dapat membeli jasa kepada organisasi nirlaba untuk kemudian diserahkan ke masyarakat dalam bentuk pelayanan publik.

Di sisi lain, privatisasi juga memiliki dampak terhadap manajemen keanggotaan publik (Starling, 2011, h.440). Pertama, meningkatkan beban kerja manajer kantor perantara atau agen. Prosesnya dibentuk dan diikuti untuk mengundang yang baru, menegosiasi perjanjian, dan mengawasi perilaku kontraktor. Kedua, saat privatisasi diartikan sebagai pengurangan jabatan di sektor publik, maka pembagian dan restrukturisasi pekerjaan menjadi sesuatu yang dipaksakan. Pemaksaan tersebut menjadi rumit jika beberapa karyawan tertutupi oleh kekuatan kolektif. Bisa jadi, serikat pekerja memiliki *concern* terhadap dampak negatif privatisasi bagi eksistensi mereka. Ketiga, peningkatan privatisasi dapat memberikan kontribusi terhadap tren yang tercatat dengan lebih awal : meningkatkan jabatan sektor publik yang profesional. Pekerjaan yang paling mudah untuk digantikan dengan pelayanan kontrak jadi cenderung kepada “kerah biru” atau buruh, posisi *clerical* yang umum bagi banyak organisasi, baik publik maupun swasta. Dengan demikian, privatisasi bisa membuat jabatan-jabatan di sektor publik menjadi semakin profesional.

2.2.2 Privatisasi Air

Privatisasi dilakukan terhadap berbagai macam penyediaan pelayanan publik, salah satunya dalam hal penyediaan air bersih. Privatisasi air sudah terjadi di banyak negara sejak akhir abad ke-20. Pada tahun 2003, Komisi PBB mencatat bahwa sebagian besar kelompok mayoritas dan beberapan delegasi sepakat bahwa desentralisasi dalam proses pembuatan kebijakan manajemen sumber air yang dilakukan oleh *stakeholder* secara komperhensif merupakan faktor pendukung bagi terwujudnya implementasi kebijakan sumber air yang berhasil (Manurung, 2006, h. 43).

Secara definitif, privatisasi air dapat diartikan sebagai pengelolaan dari perusahaan-perusahaan publik yang mengelola sumber daya air ke tangan pihak swasta (Gleick et al, 2002, h. 37). Dengan kata lain, meskipun keterlibatan swasta hanya sedikit dalam pengelolaan penyediaan air, hal tersebut tetap digolongkan sebagai bentuk privatisasi air.

Pacific Institute-AS mendefinisikan privatisasi air sebagai sebuah proses penyerahan kewenangan publik yang sah atas sumber daya air kepada sektor swasta untuk mengelola, memproduksi, dan mendistribusikan air sebagaimana barang ekonomi lainnya. Berdasarkan hasil kajian yang dikeluarkan oleh Pacific Institute, terdapat beberapa fungsi sistem jasa air yang dapat diprivatisasi, diantaranya adalah : (KRuHA, 2004, h.5)

1. Perencanaan pengembangan modal dan penganggaran (termasuk konservasi air dan isu-isu reklamasi sistem pembuangan air)
2. Pendanaan pengembangan modal
3. Desain dari pengembangan modal
4. Konstruksi dari pengembangan modal
5. Pengoperasian dan fasilitas
6. Pemeliharaan fasilitas
7. Keputusan mengenai harga (*pricing*)
8. Manajemen tagihan (*billing*) dan pengumpulan pendapatan
9. Manajemen pembayaran terhadap pekerja atau kontraktor
10. Manajemen finansial atau resiko
11. *Establishment, monitoring and enforcement* dari kualitas air dan standar-standar pelayanan lainnya

2.2.3 Public Private Partnerships (PPPs)

Privatisasi seringkali disamakan dengan *Public Private Partnerships* (PPPs). Padahal, keduanya bukan merupakan dua hal yang sama persis meski saling berhubungan satu sama lain. Jika pada privatisasi terdapat pengurangan peran pemerintah dan meningkatkan peran institusi lain, dalam hal ini swasta, maka secara umum peran penting antara keduanya dikenal dengan sebutan *public-private partnership*. Savas mendefinisikan PPPs sebagai berikut (Savas, 2000, h. 3-4) :*“A public-private partnerships is defined as any arrangement between a government and the private sector in which partially or traditionally public activities are performed by the private sector.”*

Konsep PPPs ini pada dasarnya merupakan hubungan kerjasama antara sektor publik (pemerintah) dan sektor privat (swasta) (ADB, 2004,

h.12). Definisi lain dari Link (2006, h.7) mengartikan PPPs sebagai bentuk kerjasama antara pelaku pembangunan untuk dapat mencapai keberhasilan pembangunan melalui pencapaian investasi. Sementara itu, yang lain mendefinisikan PPPs sebagai kunci penyelenggaraan privatisasi.

Selain privatisasi, *Private Sector Participation* (PSP) juga menjadi konsep yang sering disandingkan dengan PPPs. Meski ketiganya sama-sama merupakan bentuk dari kerja sama antara pemerintah swasta, namun secara tataran filosofis dan teknis ketiganya memiliki perbedaan. Sedikit penjelasan dibawah diharapkan dapat membantu menemukan kejelasan antara ketiganya (ADB, 2004, h. 13) :

1. PPPs memiliki kerangka yang jelas mengenai struktur peran pemerintah serta mengajak sektor privat dalam memastikan pemenuhan kebutuhan sosial dalam berbagai aspek, serta menciptakan investasi publik. Kerja sama tersebut tentu saja harus memiliki keuntungan bersama bagi kedua belah pihak, mengalokasikan tanggung jawab yang sesuai, meminimalisir resiko, dan meminimalisir biaya serta meningkatkan kemampuan dalam membangun.
2. PSP merupakan salah satu bentuk kerja sama yang serupa dengan PPPs. Namun PSP lebih menitikberatkan kepada kontribusi sektor privat daripada bekerjasama. Dari berbagai evaluasi, maka PSP tersebut maka PSP mulai dimodifikasi sehingga menjadi PPPs.
3. Privatisasi merupakan bentuk kerja sama lain yang melibatkan pembagian kepemilikan dari aset suatu perusahaan yang dimiliki oleh sektor publik. Meski begitu, pemerintah tetap memegang peran untuk mendampingi dan berpegang pada aturan hukum agar tidak terjadi penyalahgunaan kedudukan akibat privatisasi badan pemerintah tersebut.

Pada dasarnya, PPPs memiliki tiga kunci karakteristik, yaitu (1) memiliki perjanjian kontrak yang menjelaskan peran dan tanggung jawab masing-masing, (2) menanggung resiko bersama, (3) timbal balik finansial kepada sektor privat yang sepadan dengan hasil pencapaian yang diinginkan sektor publik. Dalam PPPs, terdapat tujuan bersama berdasarkan komitmen yang hendak dicapai, dan berdasarkan komitmen dan tanggungjawab sendiri. Setiap pihak memberikan input, bisa finansial atau sumberdaya lainnya.

Kedua belah pihak bersedia menanggung risiko dan pembagian keuntungan berdasarkan pertimbangan input yang diberikan (*share*) dalam kesepakatan perjanjian (Paskarina, 2007).

Adapun yang menjadi model-model kontrak dalam PPP diantaranya adalah :

1. *Service Contract*

Pihak publik atau pemerintah menyewa perusahaan swasta untuk mengurus suatu tugas atau pelayanan untuk suatu periode satu sampai tiga tahun. Kelebihan jenis kontrak ini adalah mudah diawasi, resiko penyalahgunaan peran rendah, dampak implementasi dapat dilihat dalam waktu singkat, efektif dan efisien. Kelemahannya adalah tidak cocok untuk diterapkan ketika sudah berkaitan dengan investasi modal karena bisa mengganggu hal-hal politis.

2. *Management Contract*

Servis diperluas untuk hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan publik. Kewajiban utama untuk penyediaan layanan tetap dari pemerintah, tetapi kontrol manajemen dan otoritas harian dipegang oleh partner swasta. Kelebihan dari kontrak ini adalah pihak swasta bisa menghasilkan sesuatu dan mengerjakan hal-hal operasional secara mandiri, biaya kontrak lebih rendah. Kelemahannya adalah resiko pihak swasta yang tidak menikmati otonomi dari pemerintah karena pemisahan kewajiban pelayanan dan manajemen.

3. *Affermage or Lease Contract*

Pihak swasta bertanggungjawab penuh berkaitan dengan kualitas dan standar pelayanan, kecuali untuk investasi baru yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Kontrak ini biasanya berlangsung 10 tahun dan diperbarui sampai 20 tahun berikutnya. Kelebihannya adalah swasta dapat mengumpulkan pendapatan lebih dari pelanggan. Kekurangan utamanya adalah risiko manajemen, tingkat pemeliharaan aset yang kurang, investasi modal swasta yang kurang.

4. *Concessions*

Swasta bertanggung jawab atas pengiriman penuh layanan di daerah tertentu termasuk operasi, pemeliharaan, pengumpulan, manajemen, dan konstruksi dan rehabilitasi sistem. Pemerintah bertanggung jawab untuk menetapkan standar kinerja. Kelebihannya adalah lebih efektif untuk menarik dana swasta. Kelemahannya adalah kompleksitas kontrak untuk pembagian peran.

5. *BOT and Similar Arrangements*

Pihak swasta mengembangkan proyek infrastruktur baru atau komponen utama sesuai dengan standar kerja yang ditetapkan oleh pemerintah. Kelebihannya adalah BOT digunakan secara luas untuk menarik pemasukan dari swasta untuk pembangunan atau renovasi infrastruktur. Kelemahannya adalah BOT terkadang tidak dapat melakukan peningkatan produksi yang dengan baik untuk memenuhi permintaan.

6. *Joint Venture*

Pembiayaan bersama untuk privatisasi secara penuh untuk kepemilikan infrastruktur bersama dan dioperasikan bersama juga. Kelebihannya adalah masing-masing pihak memiliki kepentingan bersama dan menguntungkan lebih rata. Kelemahannya adalah konflik kepentingan karena peran ganda pemerintah sebagai pemilik dan regulator serta kesempatan untuk korupsi.

7. *Hybrid Contract*

Pengaturan kontrak yang memasukkan karakteristik yang berbeda dari berbagai jenis kontrak. Kontrak ini menyatukan atribut yang paling cocok untuk proyek tertentu sesuai kondisinya.

PPP dalam penerapannya memerlukan prakondisi yang mendukung. Prakondisi tersebut haruslah dipenuhi secara keseluruhan. Alasan-alasan diterapkannya PPP diantaranya adalah (*The Stationery Office, 2000*) :

1. Pemerintah menghadapi keterbatasan dan sumber daya manusia yang kompeten dalam menyediakan pelayanan tersebut
2. Pihak swasta dapat memberikan pelayanan dengan kualitas yang lebih baik dibandingkan bila diberikan oleh pemerintah

3. Pihak swasta dapat menjamin bahwa pelayanan dapat diberikan lebih cepat dibandingkan bila disediakan oleh pemerintah
4. Ada dukungan dari pengguna jasa untuk melibatkan pihak swasta sebagai penyedia layanan
5. Ada peluang kompetisi di antara para calon mitra swasta
6. Tidak ada ketentuan perundang-undangan yang melarang pelibatan swasta dalam penyediaan jasa layanan
7. Output dari pelayanan dapat dengan mudah diukur dan ditetapkan tarifnya dengan rasional
8. Biaya pelayanan dapat diperoleh kembali melalui penetapan tarif penggunaan jasa layanan
9. Ada peluang inovasi dalam penyediaan layanan
10. Ada rekam jejak (*track record*) atau pengalaman kemitraan antara pemerintah dan swasta yang sudah dilakukan sebelumnya
11. Ada peluang untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui kemitraan tersebut

Lebih lanjut, sebagai suatu proses, PPP merupakan siklus yang berkesinambungan mulai dari tahap perencanaan (*input*) hingga monitor dan evaluasi (*output*).



Gambar 2.3 Siklus Kegiatan Kemitraan

Sumber : Purwoko, 2006

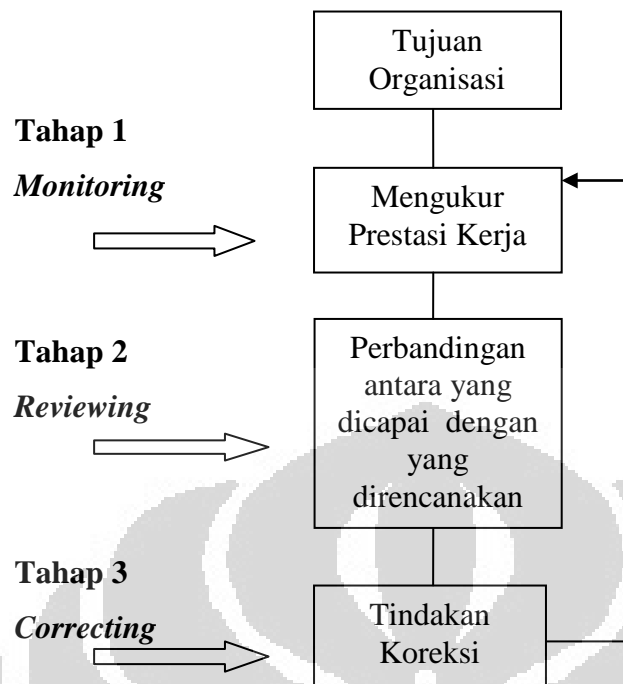
Disamping itu, menurut Plummer (2002) dalam Manurung (2006, h. 53), dalam beberapa kasus, PPPs dapat membawa keuntungan berlebih bagi sektor publik dan bahkan mungkin meningkatkan *supply trickle down* bagi area miskin. Namun, pada dasarnya banyak juga dari pelaksanaan PPP yang justru menghasilkan peningkatan kegiatan di area non-miskin lebih banyak daripada di area miskin, dan hal tersebut akhirnya memarginalisasikan kaum miskin dan mengurangi akses mereka terhadap pelayanan yang berkualitas.

2.2.4 Pengawasan

Konsep pengawasan merupakan salah satu bagian dari proses manajemen secara keseluruhan. Secara spesifik, *controlling* adalah fungsi “penutup” dari proses manajemen yang diawali oleh *planning* (Atmosudirdjo, 1982, h. 223). Hal ini sejalan dengan pendapat Victor M. Situmorang yang mendefinisikan pengawasan sebagai setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. (Situmorang, 1998, h. 32)

Berdasarkan definisi-definisi di atas, maka dapat dikatakan bahwa tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang obyek yang diawasi, apakah sesuai dengan yang semetinya atau tidak. Jika tidak sesuai dengan yang semestinya, yaitu standar yang berlaku bagi pekerjaan yang bersangkutan, disebut menyimpang atau terjadi penyimpangan (Sujamto, 1987, h. 63).

Dalam pelaksanaannya, proses pengawasan dibagi menjadi tiga tahapan. Tahap pertama ialah monitoring. Tahap selanjutnya adalah tahap *correcting*, dan tahap terakhir adalah *reviewing*.



Gambar 2.4 Proses Pengawasan

Sumber : (Jack, dalam Lubis, 2008)

Secara inti, proses pengawasan itu terdiri atas (Atmosudirdjo, 1982) :

- Pengukuran penyelenggaraan (*measurement of the performance*)
- Membandingkan penyelenggaraan dengan standar untuk mengetahui perbedaannya (*comparison of performance with standard to determine the feedback*)
- Mengadakan tindakan korektif (*corrective action*)

Lebih lanjut Atmosudirdjo (1982) juga mengatakan bahwa dalam pengawasan perlu adanya sebuah sistem pengawasan, yang terdiri dari organisasi pengawasan dan metode pengawasan. Pada organisasi pengawasan, terdapat sebuah pendelegasian wewenang dan tanggungjawab pengawasan kepada orang-orang (pejabat-pejabat dan petugas-petugas) dan unit-unit organisasi tertentu yang dinamakan *control centres* dan diberi tugas mengawasi *control points*, dengan sekaligus menentukan metode pengawasannya. Adapun metode pengawasan yang dapat digunakan, diantaranya adalah :

a. Metode Observasi Langsung

Pada metode ini, dapat dilakukan berupa inspeksi dan dapat dilakukan secara *tournee* (secara berjalan keliling), dengan menanyakan sendiri apa yang sedang diselenggarakan, dan mengajukan pertanyaan-pertanyaan langsung kepada para pekerja dan yang bertanggungjawab

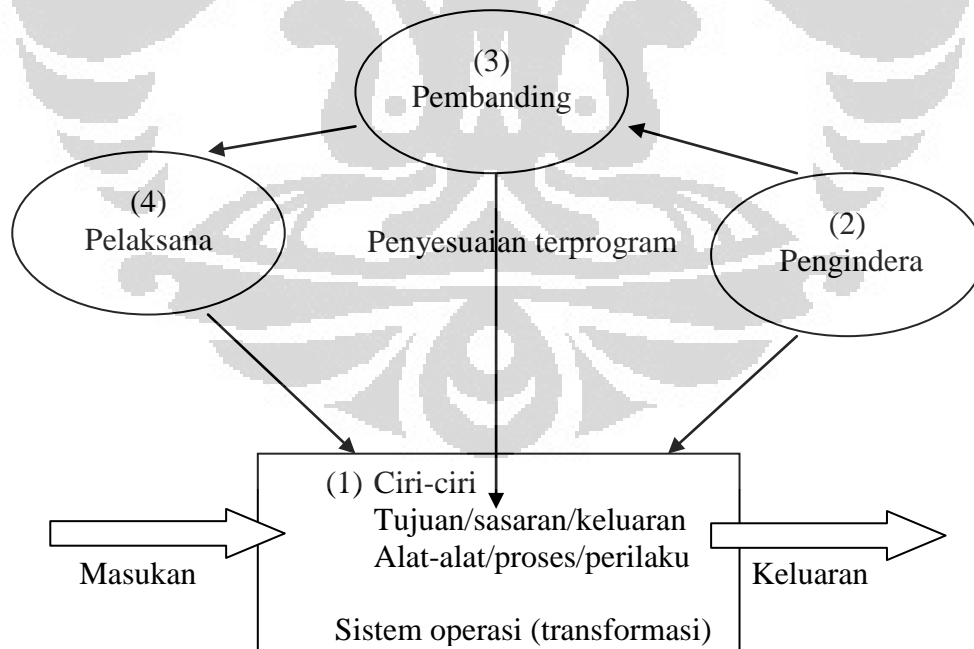
b. Metode Statistik

Metode ini digunakan untuk mengawasi aktivitas yang banyak sekali mengandung detail teknis atau frekuensi yang begitu tinggi, sehingga sukar untuk diikuti oleh panca indera atau perhatian manusia biasa.

c. Metode Laporan

Metode ini dilakukan dengan mewajibkan seseorang pada waktu-waktu tertentu menyampaikan laporan secara lisan langsung atau melalui radio atau telepon. Dapat pula dengan jalan mengadakan rapat-rapat atau konferensi tetap dimana dilakukan *interview* untuk mengetahui *progress* masing-masing.

Pada semua sistem pengawasan, terdapat 4 unsur pokok yang hampir selalu ada, yakni (1) Ciri-ciri yang dapat diukur, (2) Pengindera (sensor), (3) Pembanding (*comparator*), (4) Pelaksana (*effecto*)



Gambar 2. 5 Unsur-unsur Pokok dari Sistem Pengawasan

Sumber : Kast dan Rosenzweig, (2007)

Pengawasan perlu dilakukan untuk mengatasi dan mencegah penyimpangan yang mungkin terjadi. Pada dasarnya terdapat tiga faktor yang mendorong terjadinya penyimpangan tersebut. Faktor-faktor tersebut dapat digolongkan ke dalam tiga kelompok, yakni :

- a. Faktor-faktor subjektif, yaitu faktor – faktor yang melekat pada diri manusia atau subjek pekerjaan yang bersangkutan
- b. Faktor-faktor objektif, yaitu faktor – faktor yang melekat pada pekerjaan atau standar pekerjaan yang bersangkutan
- c. Faktor-faktor ekologis, yaitu faktor-faktor yang berasal dari lingkungan kerja yang bersangkutan.

Tabel 2.2 Faktor-faktor Pendorong Terjadinya Penyimpangan

Faktor subjektif	Faktor objektif	Faktor ekologis
1. Kemampuan 2. Mental 3. Kondisi Keluarga	1. Standar salah 2. Standar tidak sesuai dengan lapangan 3. Standar tidak jelas	1. Kewenangan 2. Pengawasan lemah : a. SPM b. Pengawasan atasan langsung c. Pengawasan fungsional 3. Sosial budaya 4. <i>Force Major</i>

Sumber : Sujamto,1987

Pengawasan juga memiliki jenis yang telah disesuaikan dengan realitas kehidupan manusia. Adapun jenis-jenis pengawasan diantaranya adalah (Makmur, 2010, h. 186) :

1. Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional dibutuhkan dalam organisasi atau kelembagaan besar. Adapun yang dimaksud dengan pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga dimana secara fungsional memiliki tugas pokok dan fungsi dibidang pengawasan.

2. Pengawasan Masyarakat

Dalam rangka mencegah penyalahgunaan sumberdaya negara, partisipasi masyarakat dalam bentuk pengawasan sangatlah dibutuhkan. Penyelenggaraan pengawasan masyarakat ditujukan kepada pemerintah sebagai penyelenggara negara agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan.

3. Pengawasan Administratif

Tujuan dari adanya pengawasan administratif adalah agar pendataan dan pembagian atau pendistribusian suatu kegiatan atau pekerjaan dilakukan dengan berdasarkan kepada keadilan dan sesuai dengan kemampuan masing-masing anggota.

4. Pengawasan Teknis

Selain kegiatan administratif, kegiatan teknis merupakan sesuatu yang penting dalam sebuah organisasi. Untuk dapat memberikan hasil yang maksimal dalam kegiatan teknis ini, maka sangatlah diperlukan pengawasan teknis.

5. Pengawasan Pimpinan

Dalam pengawasan pimpinan, terdapat dua unsur yang berada di dalamnya. Pertama, unsur sebagai pemimpin. Kedua, unsur sebagai yang dipimpin. Sebagai pemimpin, pengawasan ini ditujukan untuk mengawasi pekerjaan yang dilakukan oleh yang dipimpin. Sementara itu, sebagai yang dipimpin, ditujukan untuk melaksanakan tugas yang diberikan pemimpin. Tujuannya adalah supaya tercipta kedisiplinan dalam kerja.

6. Pengawasan Barang

Pengawasan ini memiliki definisi sebagai suatu usaha yang dilakukan secara sadar untuk menjamin keamanan suatu barang atau memberi manfaat kepada pelaksanaan tugas kelembagaan yang memiliki hak atas barang tersebut. Tujuan dari pengawasan ini adalah untuk menciptakan suatu kejelasan dan jaminan kepada semua yang berkaitan dengan barang tersebut.

7. Pengawasan Jasa

Pengawasan jasa digunakan dalam organisasi yang memberikan pelayanan berupa jasa.

8. Pengawasan Internal

Dalam pengawasan internal, lembaga atau organisasi terkait memiliki bagian sendiri atau unit untuk menjalankan fungsi pengawasan. Pengawasan ini dilakukan untuk mengamankan dan memperlancar tugas lembaga atau organisasi terkait.

9. Pengawasan Eksternal

Berbeda dengan pengawasan internal, dalam pengawasan eksternal terdapat lembaga lain yang berada di luar lembaga terkait. Pengawasan tersebut dilakukan secara legalitas oleh lembaga pengawasan di luar sub kelembagaan tertentu.

Selain berdasarkan jenisnya, pengawasan juga memiliki teknik-teknik dalam pelaksanaannya. Pada dasarnya, teknik pengawasan ini dibagi berdasarkan hubungannya dengan kelembagaan yang terkait dengan pengawasan yang dilakukan (Makmur, 2010, h.193-195) :

1. Teknik pemantauan dalam pengawasan

Pelaksanaan teknik ini dapat dilakukan secara langsung (*direct*) maupun (*indirect*) tidak langsung. Kekeliruan atau kesalahan dalam melakukan pemantauan berarti pengawasan yang dilakukan tersebut bukan memberikan suatu kebenaran, tetapi kekeliruan yang mungkin berakibat negatif pada orang yang diawasi.

2. Teknik pemeriksaan dalam pengawasan

Melalui pemeriksaan, sebuah pengawasan dapat menentukan suatu tindakan dalam melaksanakan suatu kegiatan, apakah berjalan dengan baik atau belum. Namun sayangnya, dalam teknik ini, seringkali terdapat unsur subjektifitas, sehingga kesalahan direkayasa menjadi suatu kebenaran

3. Teknik penilaian dalam pengawasan

Teknik penilaian sebagai bagian dari pengawasan terhadap pelaksanaan suatu kegiatan harus dilakukan secara tepat, adil, dan jujur. Hal ini disebabkan oleh karena banyaknya kasus yang memperlihatkan adanya penilaian yang tidak objektif oleh para pengawas.

4. Teknik wawancara dalam pengawasan

Teknik ini bertujuan agar memperoleh data dan informasi yang akurat. Namun demikian, perlu diingat bahwa orang yang diwawancarai belum tentu memberikan informasi yang benar.

5. Teknik pengamatan dalam wawancara

Salah satu teknik pengawasan yang sangat penting adalah melalui pengamatan yang harus dilakukan secermat mungkin.

6. Teknik perhitungan dalam pengawasan

Pelaksanaan pengawasan kerap kali berhubungan dengan berbagai data dan fakta berupa angka-angka maupun berupa penjelasan yang membutuhkan kemampuan untuk melakukan sebuah perhitungan baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif.

7. Teknik analisis dalam pengawasan

Pengawasan memerlukan suatu keahlian khusus dimana seorang pengawas senantiasa berhadapan dengan kerumitan-kerumitan tertentu. Oleh karena itu, penggunaan teknik analisis dalam pengawasan merupakan suatu hal yang sangat menentukan kebenaran penyajian hasil daripada pengawasan.

8. Teknik pelaporan dalam pengawasan

Pada dasarnya, pelaporan merupakan salah satu obyek pelaksanaan pengawasan, Namun demikian, dalam pelaksanaan teknik ini, terdapat masalah ketika yang menerima laporan hanya mempercayai laporan saja yang seringkali justru tidak sesuai dengan perkembangan sesungguhnya.

2.2.5 Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas publik merupakan suatu hal yang mutlak dibutuhkan dalam menciptakan hasil pengawasan yang optimal. Begitu pula sebaliknya, pengawasan yang optimal mampu mewujudkan sebuah akuntabilitas publik. Berangkat dari hal tersebut, penelitian ini memerlukan konsep akuntabilitas publik dalam melakukan pendukung analisis.

Pada dasarnya, akuntabilitas merupakan salah satu karakter dari *good governance*. Adapun UNDP menyebutkan bahwa *good governance* memiliki sembilan karakter, yaitu : (United Nations, 2007, h. 9)

1. Partisipasi

Semua orang memiliki suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga yang memiliki legitimasi untuk merepresentasikan kepentingan mereka.

2. Aturan hukum

Kerangka kerja hukum haruslah adil dan dapat ditegakkan, terlebih terkait dengan hukum hak asasi manusia.

3. Transparansi

Keberadaan transparansi akan menciptakan arus informasi yang bebas untuk diakses oleh siapapun. Proses, lembaga, dan informasi secara langsung dapat diakses oleh siapapun yang memiliki *concern* terhadap hal terkait. Informasi yang cukup memudahkan *stakeholder* untuk memahami dan memonitor kegiatan pemerintah.

4. Responsif

Lembaga-lembaga terkait beserta prosesnya mencoba untuk melayani seluruh *stakeholder*.

5. Berorientasi pada konsensus (kesepakatan)

Good governance melakukan mediasi terhadap kepentingan-kepentingan yang berbeda untuk mencapai kesepakatan terbaik dari kepentingan-kepentingan kelompok tersebut.

6. Keadilan

Semua orang memiliki kesempatan untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan

7. Efektif dan efisien

Proses dan lembaga pemerintah menghasilkan hasil yang memiliki titik temu antara kebutuhan-kebutuhan yang ada dengan menggunakan sumber terbaik.

8. Akuntabilitas

Pembuatan keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan organisasi masyarakat sipil akuntabel kepada publik, atau dengan kata lain kepada *stakeholder* lembaga. Akuntabilitas ini dibuat tergantung organisasi terkait dan apakah keputusan tersebut untuk internal atau eksternal organisasi.

9. Visi yang strategis

Pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif jangka panjang dalam *good governance* dan pembangunan manusia, mengenai apa saja yang dibutuhkan dalam pembangunan tersebut.

Akuntabilitas memiliki berbagai definisi yang dibuat oleh banyak ahli. *In both the public and nonprofit sectors, trends toward customer satisfaction, quality management, and cost-effectiveness are having profound impacts on how accountability is defined and measured* (Kearns, 1996, h.3). Sjahruddin Rasul (2003, h. 41) menyatakan bahwa akuntabilitas didefinisikan secara sempit sebagai kemampuan untuk memberi jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan “seseorang” atau “sekelompok orang” terhadap masyarakat secara luas atau dalam suatu organisasi. Dalam konteks institusi pemerintah, “seseorang” tersebut adalah pimpinan instansi pemerintah sebagai penerima amanat yang harus memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan amanat tersebut. Sementara itu, J.B. Gharthey (1987 :19) menyatakan bahwa akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban atas pertanyaan yang berhubungan dengan *stewardship* yaitu apa, mengapa, siapa, ke mana, yang mana, dan bagaimana suatu pertanggungjawaban harus dilaksanakan.

Definisi lain diungkapkan oleh Ledvina V. Carino (1991) yang mengatakan bahwa akuntabilitas merupakan suatu evolusi kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh seorang petugas baik yang masih berada pada jalur otoritasnya atau sudah keluar jauh dari tanggung jawab dan kewenangannya. Setiap orang harus benar-benar menyadari bahwa setiap tindakannya bukan hanya akan memberi pengaruh pada dirinya sendiri saja. Akan tetapi, ia harus menyadari bahwa tindakannya juga akan membawa dampak yang tidak kecil pada orang lain. Dengan demikian, dalam setiap tingkah lakunya seorang pejabat pemerintah harus memperhatikan lingkungannya.

LAN (2000, h. 424) membedakan akuntabilitas dalam 3 macam :

1. Akuntabilitas keuangan, merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

2. Akuntabilitas manfaat, pada dasarnya memberi perhatian kepada hasil-hasil kegiatan pemerintah.
3. Akuntabilitas prosedural, apakah suatu prosedur penetapan dan pelaksanaan suatu kebijakan telah mempertimbangkan masalah moralitas, etika, kepastian hukum, dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung tujuan akhir yang telah ditetapkan.

Akuntabilitas itu sendiri terbagi kedalam tiga dimensi (Wiranto), yaitu :

1. Akuntabilitas Politik, biasanya dihubungkan dengan proses dan mandat pemilu, yaitu mandat yang diberikan masyarakat kepada para politisi yang menduduki posisi legislatif dan eksekutif dalam suatu pemerintahan.
2. Akuntabilitas Finansial, fokus utamanya adalah pelaporan yang akurat dan tepat waktu tentang penggunaan dana publik, yang biasanya dilakukan melalui laporan yang telah diaudit secara profesional. Tujuan utamanya adalah untuk memastikan bahwa dana publik telah digunakan untuk tujuan-tujuan yang telah ditetapkan secara efisien dan efektif. Hasil dari akuntabilitas finansial yang baik akan digunakan untuk membuat keputusan yang berkaitan dengan mobilisasi dan alokasi sumber daya serta mengevaluasi tingkat efisiensi penggunaan dana. Hasil tersebut juga dapat digunakan oleh masyarakat umum dan *stakeholders* (seperti donor) untuk menilai kinerja pemerintah berdasarkan sasaran tertentu yang telah disepakati sebelumnya.
3. Akuntabilitas administratif, merujuk pada kewajiban untuk menjalankan tugas yang telah diberikan dan diterima dalam kerangka kerja otoritas dan sumber daya yang tersedia. Dalam konsepsi yang demikian, akuntabilitas administratif umumnya berkaitan dengan pelayan publik, khususnya para direktur, kepala departemen, dinas, atau instansi, serta para manajer perusahaan milik negara.

Lebih lanjut, Polidano (1998, h. 38) mengidentifikasi 3 elemen utama akuntabilitas, yaitu:

1. Adanya kekuasaan untuk mendapatkan persetujuan awal sebelum sebuah keputusan dibuat. Hal ini berkaitan dengan otoritas untuk mengatur perilaku para birokrat dengan menundukkan mereka di bawah persyaratan prosedural tertentu serta mengharuskan adanya otorisasi sebelum langkah tertentu

diambil. Tipikal akuntabilitas seperti ini secara tradisional dihubungkan dengan badan atau lembaga pemerintah pusat (walaupun setiap departemen atau lembaga dapat saja menyusun aturan atau standarnya masing-masing).

2. Akuntabilitas peran, yang merujuk pada kemampuan seorang pejabat untuk menjalankan peran kuncinya, yaitu berbagai tugas yang harus dijalankan sebagai kewajiban utama. Ini merupakan tipe akuntabilitas yang langsung berkaitan dengan hasil sebagaimana diperjuangkan paradigma manajemen publik baru (*new public management*). Hal ini mungkin saja tergantung pada target kinerja formal yang berkaitan dengan gerakan manajemen publik baru.
3. Peninjauan ulang secara retrospektif yang mengacu pada analisis operasi suatu departemen setelah berlangsungnya suatu kegiatan yang dilakukan oleh lembaga eksternal seperti kantor audit, komite parlemen, ombudsmen, atau lembaga peradilan. Bisa juga termasuk badan-badan di luar negara seperti media massa dan kelompok penekan. Aspek subjektivitas dan ketidakterprediksikan dalam proses peninjauan ulang itu seringkali bervariasi, tergantung pada kondisi dan aktor yang menjalankannya.

Dalam mewujudkan akuntabilitas, kerap ditemui berbagai hambatan didalamnya. Wirijadinata menyimpulkan setidaknya terdapat tiga penghambat pencapaian akuntabilitas, yaitu pertama, kesenjangan persepsi antara keinginan masyarakat dengan administrasi, dalam hal ini birokrat. Kedua, kesenjangan interpretasi diantara para birokrasi. Ketiga, kesenjangan akses terhadap informasi birokrasi.

BAB 3 METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Dalam melakukan sebuah penelitian, diperlukan sebuah pendekatan penelitian yang sesuai dengan kebutuhan penelitian tersebut. Adapun pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif didefinisikan oleh Miles dan Huberman (Miles dan Huberman, 1994, h. 6) sebagai *“Conducted through an intense and or prolonged contact with a “field” or life situation. These situations are typically “banal” or normal ones, reflective of the everyday life, individuals, groups, societies, and organizations.”*

Miles dan Huberman memiliki pendapat bahwa dalam penelitian kualitatif, akan terjadi sebuah hubungan yang intensif dengan situasi lapangan ataupun kehidupan nyata. Adapun situasi yang dimaksud tersebut mencerminkan kehidupan sehari-hari, sebuah kelompok, masyarakat, dan juga organisasi.

3.2 Jenis Penelitian

Jenis atau tipe penelitian dapat dilihat berdasarkan tiga hal : (1) Manfaat; (2) Tujuan; (3) Dimensi waktu; (4) Teknik pengumpulan data.

3.2.1 Berdasarkan Manfaat

Berdasarkan manfaatnya, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian murni. Hal ini disebabkan oleh karena penelitian ini digunakan untuk memenuhi kebutuhan peneliti dan dilakukan dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan (Prasetyo dan Jannah, 2005, h. 38)

3.2.2 Berdasarkan Tujuan

Penelitian ini termasuk dalam penelitian deskriptif analitik, karena penelitian ini berusaha menggambarkan secara spesifik mekanisme pengawasan dalam pelaksanaan *Public Private Partnership* (PPP) di PAM Jaya dalam tinjauan akuntabilitas publik. Lebih dari itu, berdasarkan pengumpulan data di lapangan, penelitian ini juga akan menganalisis bagaimana sesungguhnya pola pengawasan yang ideal terhadap sebuah

kerjasama pemerintah dan swasta, secara spesifik dalam bidang penyediaan air bersih.

3.2.3 Berdasarkan Waktu

Kemudian, berdasarkan dimensi waktunya, penelitian ini termasuk ke dalam *case study* (studi kasus), secara spesifik berupa *single-site case study*. Adapun studi kasus dilakukan di Perusahaan Daerah Air Minum Jakarta Raya.

3.2.4 Berdasarkan Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini berdasarkan teknik pengumpulan data termasuk ke dalam penelitian lapangan. Adapun dalam hal metode pengumpulan datanya menggunakan beberapa metode sebagai berikut.

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Mengingat data yang dibutuhkan terbagi menjadi dua, yakni data primer dan data sekunder, maka peneliti menggunakan teknik wawancara mendalam, tepatnya wawancara semiterstruktur (*semistructure interview*) (Esterberg, dalam Sugiyono, 2005, h.73), dalam memperoleh data primer. Artinya, dalam melakukan wawancara, peneliti memiliki bekal-bekal poin pertanyaan yang akan dikembangkan sesuai dengan kondisi. Sementara itu, untuk memperoleh data sekunder, peneliti menggunakan teknik analisis dokumen.

Penggabungan dua teknik pengumpulan data diatas membuat penelitian ini menggunakan teknik triangulasi. Teknik triangulasi diartikan sebagai teknik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan dari berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada (Sugiyono, 2007, h.83)

3.4 Teknik Analisis Data

Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain (Moleong, 2006, h.248). Dalam penelitian ini,

peneliti menggunakan analisis model Miles dan Huberman. Adapun langkah-langkah analisis model tersebut terdiri dari (Sugiyono, 2007, h.91) :

1. Reduksi Data

Banyaknya jumlah data yang diperoleh dari lapangan membuat peneliti perlu untuk mencatatnya secara teliti dan rinci. Dalam tahap reduksi data, peneliti melakukan perangkuman, pemilahan hal-hal yang pokok, pemfokusan pada hal-hal yang dianggap penting, serta pencarian tema dan pola atas data yang dibutuhkan. Hal ini dilakukan agar data yang telah direduksi tersebut dapat memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya apabila diperlukan.

2. Penyajian Data

Setelah melakukan reduksi data, langkah selanjutnya yang harus dilakukan adalah penyajian data. Bentuk penyajian data yang paling sering dilakukan dalam penelitian kualitatif adalah melalui teks yang bersifat naratif. Adapun bentuk lain yang sering digunakan adalah uraian singkat, bagan, *flowchart*, dan lain sebagainya. Dalam penelitian ini, peneliti akan menyajikan data dalam bentuk naratif dan tabel. Hal ini dikarenakan agar data yang disajikan lebih mudah untuk dipahami.

3. *Conclusion Drawing/Verification*

Langkah terakhir dalam analisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara dan masih akan mungkin berubah apabila tidak sesuai dengan data yang ditemukan di lapangan. Namun bila sudah sesuai, maka kesimpulan awal tersebut merupakan kesimpulan yang kredibel. Dalam penelitian ini, peneliti menarik kesimpulan berdasarkan data-data yang telah didapat dari penelitian yang dilakukan.

3.5 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta. BUMD tersebut dipilih sebagai lokasi penelitian karena mengingat keberadaan sumber daya air sangat vital bagi manusia. Lebih dari itu, kerja sama selama 13

tahun lebih yang dilakukan oleh PAM Jaya dengan operator swasta juga tidak pernah lepas dari masalah setiap tahunnya. Selain itu, terbentuknya Badan Regulator PAM Jaya sebagai badan independen yang bertugas untuk mengurus hal-hal regulasi (termasuk mengenai pengawasan) terkait kerja sama tersebut tidak terlihat membawa perubahan signifikan.

3.6 Informan Penelitian

Informan dalam penelitian kualitatif merupakan pihak yang dapat memberikan informasi yang dibutuhkan, sama halnya dengan responden dalam penelitian kuantitatif. Penelitian ini memerlukan cukup banyak informan dalam penelitian ini. Adapun informan penelitian tersebut terdiri dari :

1. Dr. Riant Nugroho (Anggota Badan Regulator Bidang Humas dan Pelanggan) Badan Regulator PAM Jaya
Informasi yang dibutuhkan dari informan ini adalah mengenai peran Badan Regulator PAM Jaya dalam mengawasi kerja sama PAM Jaya dengan operator swasta berdasarkan perspektif lembaga independen regulasi.
2. Drs. Ifie S. Laili (Manajer Data Pelaporan, Divisi Bina Program, PAM Jaya)
Untuk melihat bagaimana sejarah PAM Jaya melakukan kerja sama dengan pihak swasta, serta bagaimana proses pengawasan yang dilakukan dalam kerja sama tersebut berdasarkan perspektif pihak pertama dalam PPP di PAM Jaya.
3. H. Aliman Aat (Anggota Komisi B Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta)
Banyaknya regulasi yang dibuat dalam pelaksanaan kerjasama PAM Jaya dengan Mitra Swasta merupakan salah satu bentuk keikutsertaan lembaga legislatif daerah dalam kerja sama ini. Informasi yang dibutuhkan dari informan ini adalah regulasi yang diperlukan untuk mendukung mekanisme pengawasan kerja sama ini.
4. Muhammad Reza (Aktivis LSM Koalisi Hak Rakyat untuk Hak atas Air (KRuHA))
Sebagai sebuah BUMD yang bergerak di sektor air, PAM Jaya memiliki tanggung jawab penuh terhadap masyarakat Jakarta. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) KRuHA merupakan salah satu LSM yang memiliki

concern penuh terhadap privatisasi PAM Jaya. Oleh karena itu, informasi dari informan ini diperlukan untuk melihat mekanisme pengawasan kerja sama PAM Jaya dengan operator swasta berdasarkan perspektif eksternal atau *civil society*.

5. John F. Rotinsulu S.E., M.Si., Ak (Ketua Tim Senior BPK perwakilan DKI Jakarta)

Sebagai BUMD DKI Jakarta, PAM Jaya berada di bawah pengawasan BPK perwakilan DKI Jakarta. Informasi yang diperlukan dari informasi ini adalah seputar mekanisme pengawasan yang dilakukan terhadap kerja sama PAM Jaya dan Mitra Swasta.

6. Ibu Aida, Ibu Hanif, Ibu Yuni, dan Bapak Galih (Pelanggan PAM Jaya)

Informasi yang dibutuhkan dari informan-informan ini adalah tentang kualitas pelayanan yang diberikan oleh PAM Jaya kepada mereka sebagai pelanggan PAM Jaya.

3.7 Batasan Penelitian

Pada dasarnya, terdapat begitu banyak masalah yang terdapat dalam privatisasi PAM Jaya, misalnya kualitas pelayanan, manajemen perusahaan, dan lain sebagainya. Namun dalam mencapai tujuan yang diharapkan, penelitian ini akan dibatasi hanya pada masalah pengawasan dalam perspektif akuntabilitas saja. Secara spesifik, peneliti membatasi penelitian ini hanya pada mekanisme pengawasan di dalamnya, yakni mencakup aspek proses pengawasan dan lembaga pengawasan.

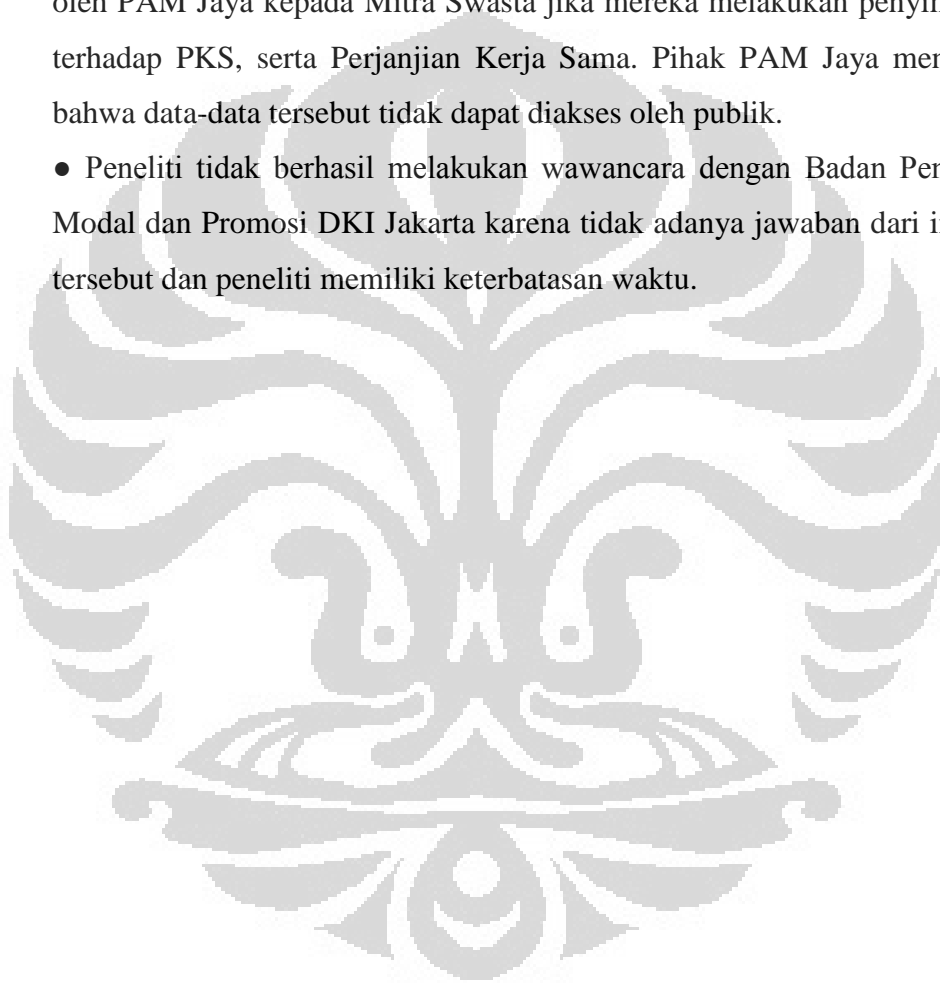
3.8 Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini tidak luput dari keterbatasan selama proses pelaksanaannya yang pada akhirnya sedikit banyak berpengaruh pada hasil penelitian. Adapun keterbatasan yang dialami oleh peneliti diantaranya adalah:

- Peneliti tidak berhasil melakukan wawancara dengan Mitra Swasta, dalam hal ini PT Palyja dan PT Aetra. Peneliti sudah menghubungi dan berkali-kali mendatangi kedua Mitra Swasta, namun informan tersebut tidak memberikan

kepastian untuk wawancara hingga akhirnya hal tersebut berbenturan dengan keterbatasan waktu peneliti.

- Peneliti tidak berhasil menemukan kontak mantan Direktur Utama PAM Jaya. Hal ini disebabkan oleh tertutupnya seluruh akses untuk menghubungi informan tersebut, baik melalui PAM Jaya itu sendiri, Badan Regulator, maupun Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.
- Peneliti tidak berhasil memperoleh data mengenai penalti yang diberikan oleh PAM Jaya kepada Mitra Swasta jika mereka melakukan penyimpangan terhadap PKS, serta Perjanjian Kerja Sama. Pihak PAM Jaya mengatakan bahwa data-data tersebut tidak dapat diakses oleh publik.
- Peneliti tidak berhasil melakukan wawancara dengan Badan Penanaman Modal dan Promosi DKI Jakarta karena tidak adanya jawaban dari informan tersebut dan peneliti memiliki keterbatasan waktu.



BAB 4

GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

Bab ini merupakan paparan singkat mengenai lokus studi privatisasi penyediaan air bersih, yakni di Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta (selanjutnya disebut dengan PAM Jaya). Namun bab ini lebih difokuskan kepada pemaparan mengenai objek penelitian, yaitu privatisasi atau PPP penyediaan air bersih di PAM Jaya. Pemaparan objek dalam penelitian ini dimaksudkan agar terdapat bahan pengantar sebelum melakukan analisis atas kebijakan dan pelaksanaan pengawasan privatisasi air tersebut dalam perspektif akuntabilitas.

4.1 Gambaran Umum PAM Jaya

Keberadaan PAM Jaya sebagai perusahaan daerah diatur secara legal dalam Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta (PAM Jaya). Dalam perda ini disebutkan bahwa tugas pokok PAM Jaya adalah melakukan segala usaha yang berhubungan langsung dengan penyediaan dan pendistribusian air minum yang memenuhi syarat-syarat kesehatan serta pelayanan yang baik bagi masyarakat dengan berpedoman pada prinsip-prinsip ekonomi perusahaan. Dalam melaksanakan tugas pokok tersebut, PAM Jaya memiliki fungsi sebagai berikut :

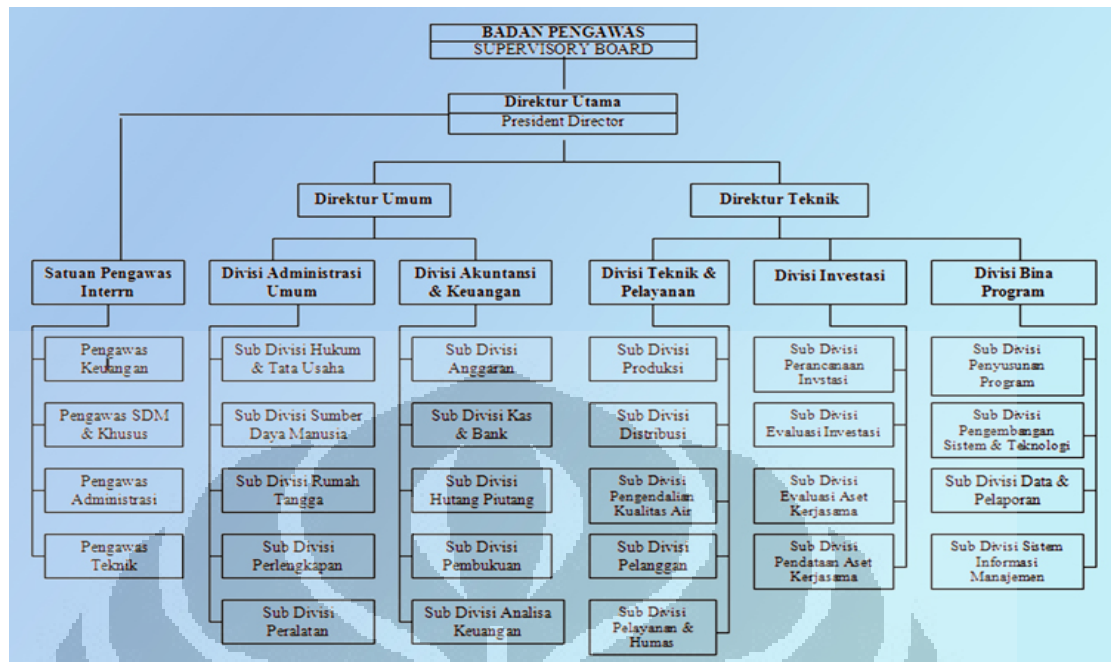
- a. Mengusahakan pengadaan/penyediaan air minum sesuai dengan program pembangunan pemerintah daerah
- b. Membangun, mengelola, dan memelihara instalasi penjernihan serta sumber air baku dan penyimpanan air
- c. Membangun dan memelihara sistem pengadaan air minum, antara lain hidran minum, terminal air, dan tangki air
- d. Memasang dan memelihara pipa-pipa induk dan pipa distribusi berikut fasilitas lainnya
- e. Mengatur serta mengawasi distribusi dan pemakaian air minum
- f. Melakukan penelitian laboratorium terhadap sumber-sumber dan produk air minum sesuai dengan syarat-syarat kesehatan
- g. Melakukan survey dan pengumpulan data untuk bahan penyusunan tarif air minum

- h. Melayani permintaan sambungan air minum dari dan untuk masyarakat, perusahaan, perumahan, hotel, dan lain-lain
- i. Melakukan pencatatan meter air terhadap pelanggan air minum
- j. Menagih uang langganan air minum dan penghasilan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- k. Mengambil tindakan terhadap pemakai air minum yang tidak sah
- l. Menyediakan air minum dalam rangka membantu memenuhi kebutuhan fasilitas kota
- m. Membantu Gubernur Kepala Daerah dalam rangka mengatur, memberikan izin dan mengawasi usaha-usaha instalasi air minum yang dilaksanakan oleh pihak ketiga di wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta
- n. Memberikan izin dan mengawasi instalatur di wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta
- o. Meningkatkan mutu, keterampilan, dan kesejahteraan karyawan dalam pembentukan tenaga kerja terampil dan pengembangan karir untuk meningkatkan pelayanan umum.

Sebagai sebuah perusahaan daerah yang bergerak di bidang penyediaan air bersih, PAM Jaya memiliki visi dan misi dalam pelaksanaan tugasnya. Adapun yang menjadi visi PAM Jaya adalah terwujudnya PAM Jaya sebagai perusahaan yang memberikan pelayanan air minum kepada masyarakat DKI Jakarta secara menyeluruh dan berkualitas yang berorientasi kepada kepuasan pelanggan (*total quality customer service*). Untuk mencapai visi tersebut, PAM Jaya memiliki misi, yakni melaksanakan pelayanan air minum yang berkesinambungan kualitas, kuantitas, dan kontinuitas, guna mendukung program Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mewujudkan Kota Jakarta sebagai kota pelayanan.

Secara struktural, PAM Jaya memiliki susunan organisasi seperti gambar dibawah ini.

Gambar 4.1 Struktur Organisasi PAM JAYA



Sumber : Hasil Studi Dokumen PAM Jaya

PAM Jaya dipimpin oleh seorang direktur utama, dan direktur tersebut membawahi dua orang direktur, yaitu Direktur Umum dan Direktur Teknik. Masing-masing direktur membawahi beberapa divisi. Direktur Umum membawahi dua divisi, yaitu Divisi Administrasi Umum dan Divisi Akuntansi dan Keuangan. Adapun tupoksi dari masing-masing divisi tersebut diantaranya adalah :

1. Divisi Administrasi Umum

- a. Menyelenggarakan kegiatan ketatausahaan, kerumahtanggaan, manajemen sumber daya manusia, dan melaksanakan kegiatan berkaitan dengan aspek hukum
- b. Melakukan inventarisasi, pemeliharaan, dan pengawasan serta pemberdayaan aset-aset PAM Jaya
- c. Memberikan saran dan pertimbangan hukum terhadap masalah yang terjadi
- d. Memberi dukungan terhadap kelancaran pelaksanaan tugas unit-unit kerja lain di lingkungan PAM Jaya

2. Divisi Akuntansi dan Keuangan.
 - a. Melaksanakan pengelolaan dan pengendalian keuangan perusahaan, serta mengembangkan usaha-usaha dalam rangka meningkatkan pendapatan perusahaan
 - b. Menyusun SOP pelaksanaan serta pengendalian pengelolaan keuangan perusahaan
 - c. Melakukan validasi terhadap pembagian pendapatan PAM Jaya dengan pihak-pihak lain melalui rekening *escrow* dan rekening-rekening lain
 - d. Menyelenggarakan pembukuan keuangan dan laporan keuangan perusahaan sesuai dengan standar akuntansi keuangan
 - e. Melakukan penelitian, penganalisaan tentang pendapatan dan belanja perusahaan
 - f. Melakukan koordinasi dan pelaksanaan perpajakan sesuai dengan peraturan yang berlaku
 - g. Melakukan evaluasi dan kajian serta membuat usulan penyesuaian tarif air minum, perhitungan indeksasi imbalan, proyeksi keuangan, dan analisis aspek-aspek keuangan lain yang mempengaruhi keuangan perusahaan

Sementara itu, Direktur Teknik membawahi Divisi Teknik dan Pelayanan, Divisi Investasi, serta Divisi Bina Program. Setiap divisi tersebut memiliki tupoksi sebagai berikut :

1. Divisi Teknik dan Pelayanan
 - a. Melaksanakan koordinasi dan pengendalian kegiatan produksi, distribusi, dan pengujian kualitas air minum
 - b. Menyusun standar-standar pembangunan dan spesifikasi teknis fasilitas produksi dan distribusi
 - c. Melakukan penilaian dan evaluasi target teknis dan standar pelayanan khususnya terhadap pengoperasian dan pemeliharaan fasilitas produksi dan distribusi, kuantitas dan kualitas air yang disalurkan ke pelanggan
 - d. Melakukan kajian, perencanaan dan koordinasi terhadap kebutuhan air baku atau air curah

- e. Menyelenggarakan dan mengendalikan kegiatan pelayanan kepada pelanggan dan masyarakat, serta melakukan pengelolaan dan analisis data pelanggan
 - f. Melakukan penilaian dan evaluasi pencapaian standar pelayanan pelanggan
 - g. Melakukan pengolahan, rekonsiliasi, dan validasi terhadap data pencatatan dan data pembayaran rekening air pelanggan
 - h. Melaksanakan tugas kehumasan dan pelayanan informasi kepada masyarakat
2. Divisi Investasi
- a. Melakukan evaluasi, kajian, dan pengendalian terhadap kegiatan rencana dan pelaksanaan penanaman investasi dan pembangunan baik jangka pendek maupun jangka panjang
 - b. Melakukan pengkajian, evaluasi, dan saran perbaikan terhadap spesifikasi teknik dan pelaksanaan pembangunan
 - c. Melakukan kajian dan perencanaan kegiatan pelayanan air minum
 - d. Menyusun dan membuat peta jaringan pipa air minum
3. Divisi Bina Program
- a. Menyelenggarakan kegiatan penyusunan dan pengembangan program, pusat data dan pelaporan serta pengembangan sistem informasi manajemen
 - b. Menyusun perencanaan pengembangan PAM Jaya baik jangka pendek maupun jangka panjang
 - c. Menyusun prosedur dan mekanisme kerja serta tata laksana kegiatan di lingkungan PAM Jaya
 - d. Mengevaluasi pelaksanaan program kerja PAM Jaya
 - e. Memberikan saran perbaikan pelaksanaan program kerja PAM Jaya

Dalam melaksanakan penilaian atas sistem pengendalian pengelolaan (manajemen), Direktur Utama dibantu oleh Satuan Pengawas Intern. Adapun yang menjadi tupoksi Satuan Pengawas Intern adalah :

- a. Melaksanakan pengawasan intern terhadap pelaksanaan pengelolaan perusahaan, penyelenggaraan, dan pengendalian kegiatan umum dan

teknik, serta memberikan saran-saran perbaikan dan pertimbangan kepada Direktur Utama

- b. Menjaga berlangsungnya keamanan dan ketertiban di lingkungan kerja perusahaan

4.2 Privatisasi Air di PAM Jaya

Pada Bab 2 telah dijelaskan perbedaan antara privatisasi dan *Public Private Partnership* (PPP). PPP dapat disebut sebagai kunci awal dalam pelaksanaan privatisasi pada suatu perusahaan milik negara. Pada PAM Jaya, pelaksanaan PPP yang digunakan dalam proses kerjasama PAM di DKI Jakarta diasosiasikan dengan pendekatan privatisasi “lunak”. (Lanti et al, 2008 , h.11). Untuk mendapatkan alur penulisan dan pemahaman yang konsisten, pembahasan mengenai isi subbab ini mengambil istilah PPP sebagai bentuk pelaksanaan privatisasi air melalui kerjasama atau kemitraan antara PAM Jaya dengan Mitra Swasta.

4.2.1 Sejarah *Public Private Partnership* di PAM Jaya

PAM Jaya merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Provinsi DKI Jakarta yang memberikan jasa pelayanan dan menyelenggarakan kemanfaatan di bidang air minum. Pada dasarnya, PAM Jaya sudah menjalankan fungsi sebagai penyedia air minum sejak tahun 1843. Namun pada saat itu pemenuhan kebutuhan air Kota Jakarta (Batavia) masih dilakukan oleh Pemerintah Hindia Belanda. Kemudian pada rentang tahun 1945-1963, pelayanan tersebut baru mulai dilakukan sendiri oleh pihak pemerintah Indonesia, tepatnya oleh Dinas Saluran Air Minum Kota Praja dibawah Kesatuan Pekerjaan Umum Kota Praja. Kemudian pada tahun 1977, tepatnya pada tanggal 30 April, PAM Jaya secara sah disahkan berdasarkan Perda DKI Jakarta No.3 Tahun 1977.

Pada rentang waktu 1977-1996, PAM Jaya menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai penyedia air minum sebagaimana mestinya. Namun pada sekitar tahun 1997, PAM Jaya mulai mengalami kendala yang sangat berpengaruh pada pengelolaan dan penyediaan pelayanan air minum masyarakat Jakarta. Kondisi finansial dari PAM Jaya yang kurang

memadai untuk mendapatkan dukungan dari sektor perbankan untuk memperluas jaringan pelayanan menjadi hambatan penting bagi PAM Jaya sebelum mereka melakukan kerjasama dengan pihak swasta. Hal ini sejalan dengan pemaparan Bapak Drs. Ifie S. Laili selaku Manajer Data Pelaporan, Divisi Bina Program, PAM Jaya, “*Dalam perkembangan perusahaan pada tahun 97-an itu, terjadi perbandingan terbalik, antara pertumbuhan pelayanan PAM dengan pertumbuhan ekonomi. Jadi PAM tidak dapat menyeimbangkan. Kenapa? Karena faktor dana..*” (Hasil Wawancara Mendalam dengan Drs. Ifie S. Laili, 31 Januari 2012, pukul 12.37 WIB).

Di sisi lain, kebutuhan untuk meningkatkan pelayanan secara kualitas dan kuantitas, khususnya cakupan pelanggan atau pelayanan juga sangat penting. (Lanti et al. 2008, h. 2) Dengan keadaan dilematis seperti ini, PAM Jaya yang seharusnya berperan besar dalam penyediaan air bersih dengan *demand* yang semakin meningkat, justru mengalami keterbatasan dalam banyak hal. Selain itu, World Bank juga memaparkan beberapa faktor yang membuat perusahaan milik pemerintah seperti PAM Jaya mengalami *under-perform*, yaitu diantaranya adalah ketidakhadiran pemilik perusahaan, arah kebijakan politik, serta kegagalan internal dalam meningkatkan efisiensi (World Bank, 1995)

Atas dasar permasalahan-permasalahan tersebut, Bank Dunia selaku lembaga moneter internasional terus menerus “mendesak” Pemerintah Indonesia untuk melakukan PPP dalam penyediaan air bersih. Tahun 1991 menjadi titik tolak proses PPP di bidang air bersih di Indonesia, Pada saat itu, Bank Dunia berkomitmen untuk mengucurkan dana pinjaman sebesar US\$92 juta kepada otoritas penyedia air minum kepada PAM Jaya. Keadaan tersebut menjadi alasan bagi pemerintah DKI Jakarta dalam mengambil keputusan untuk bekerja sama dengan dua mitra operator swasta asing. Adapun kedua pihak tersebut adalah *Thames Overseas Ltd* dari Inggris, dan *Ordeo Suez Lyonnaise de Eaux* dari Perancis. Bapak Ifie mengungkapkan argumentasi PAM Jaya dalam memilih dua operator asing sebagai mitra kerjasama penyediaan pelayanan

air minum Jakarta. “*Kenapa harus asing? Karena mereka adalah dua operator internasional yang menangani air minum dimana-mana. Palyja ini, di Amerika pun menangani..eeemmm...sebagai operator air minum. Thames Water juga menangani Afrika Selatan, Indocina.. mereka yang masuk waktu itu.*” (Hasil Wawancara Mendalam dengan Drs. Ifie S. Laili, 31 Januari 2012, pukul 12.37 WIB)

Kerjasama Pemerintah dan Swasta atau PPP yang dilakukan antara PAM Jaya dengan TPJ dan Palyja berbentuk konsesi. Atas permintaan Thames dan Suez, pada tahun 1995 Presiden Soeharto memberikan perintah kepada Menteri Pekerjaan Umum saat itu untuk memprivatisasi PAM Jaya. Pada tahun 1997, PAM Jaya dan kedua perusahaan tersebut menandatangani sebuah kontrak konsesi berjangka waktu 25 tahun. Dengan kata lain, Nota Kesepahaman (MoU) ditandatangani pada tanggal 6 Oktober 1995, namun kontrak baru ditandatangani secara resmi pada tanggal 6 Juni 1997.

Kedua perusahaan asing tersebut mendirikan perusahaan lokal dengan partner Indonesia masing-masing. Thames memegang 80% saham atas perusahaannya dengan Sigit Harjojudanto. Sementara itu, Salim Group memberikan 40% sahamnya kepada Suez. Dalam kontrak tersebut, seluruh sistem pelayanan air Jakarta diberikan kepada kedua perusahaan tersebut, yaitu meliputi *supply* air bersih, *treatment plants*, sistem distribusi, pencatatan dan penagihan, juga bangunan kantor milik PAM Jaya. Imbalannya, kedua perusahaan swasta tersebut setuju untuk membayar utang PAM Jaya sebesar 231 juta USD (KRuHA, 2005, h.24).

Terjadinya krisis moneter di Indonesia menyebabkan kontrak perjanjian ini baru berlaku efektif mulai tanggal 1 Februari 1998. Hal ini disebabkan karena tumbanganya Orde Baru saat itu mengalami kejatuhan. Saat itu Pemerintah Indonesia mencoba untuk membatalkan kontrak tersebut, namun gagal karena diancam tuntutan hukum oleh Thames dan Suez. Akhirnya kontrak saat itu direnegosiasi dan berakhir dengan Thames dan Suez masing-masing memegang 95% saham dan mereka mendirikan dua perusahaan baru yaitu PT Thames PAM Jaya, yang kini berganti nama

menjadi PT Aetra, dan PT PAM Lyonnaise Jaya, yang dikenal dengan nama PT Palyja. Adapun masing-masing memiliki tugas untuk melakukan pelayanan penyediaan air bersih di Jakarta bagian Timur dan Jakarta bagian Barat.

4.2.2 Kondisi Pelaksanaan PPP di PAM Jaya

Kerjasama yang dilakukan oleh PAM Jaya dengan Mitra Swasta telah mengalami *rebalancing* perjanjian sebanyak dua kali, yakni pada tahun 1998 dan 2001. Pada penelitian ini dilakukan, PPP ini sedang dalam proses pelaksanaan *rebalancing* ke-3, sebagaimana diungkapkan oleh Bapak Ifie,

“Yang pertama itu tahun 1998, kan karena krisis moneter ini jadi langsung diamandemen ya. Jadi liat situasi ekonomi.. Kemudian tahun 2001 juga sudah diamandemen lagi, nah itu yang berlaku saat ini. Sekarang Mbak Nunung sedang mencoba untuk amandemen ke-3 berarti, sedang dalam proses rebalancing, renegotiasi namanya” (Hasil Wawancara Mendalam dengan Drs. Ifie S. Laili, 31 Januari 2012, pukul 12.37 WIB)

Sejak awal pelaksanaan PPP, PAM Jaya dengan Mitra Swasta telah menetapkan apa saja yang menjadi target pelaksanaan PPP. Adapun target-target tersebut diantaranya adalah Produksi Air Bersih, Air Terdistribusi, Air Terjual, *Non Revenue Water* (NRW) , Jumlah Sambungan, dan Cakupan Pelayanan. Lebih lanjut, aspek-aspek target tersebut tidak berubah hingga awal PPP hingga saat ini, namun secara kuantitas target-target tersebut selalu mengalami perubahan yang disesuaikan dengan kemungkinan realisasinya.

Menurut Parwoko, pelaksanaan PPP sebagai salah satu bentuk kemitraan merupakan sebuah proses yang berkesinambungan, dimana didalamnya terdapat input, proses, dan output. Oleh karena itu, dalam penjelasan kondisi pelaksanaan PPP di PAM Jaya, subbab ini akan dibagi kedalam bagian input, proses, dan output.

4.2.2.1 Input

Dalam pelaksanaan PPP di PAM Jaya ini, input yang terdapat didalamnya adalah kebijakan yang mengatur tentang kerja sama tersebut. Pelaksanaan PPP di PAM JAYA pada mulanya bertentangan dengan landasan konstitusi negara, tepatnya pada Pasal 33 Ayat (3). Namun PPP ini menjadi legal secara hukum ketika lahir Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Dalam UU tersebut, perijinan untuk melibatkan pihak non-pemerintah diatur pada pasal 63 ayat (3) : *“Setiap orang atau badan usaha yang melakukan kegiatan pelaksanaan konstruksi pada sumber air wajib memperoleh izin dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.”*

Air sebagai salah satu barang publik, dalam penyediaannya juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Oleh karena itu, PPP di bidang penyelenggaraan air juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Salah satu ketentuan dalam Pasal 13 ayat (1) menyatakan bahwa penyelenggara dapat melakukan kerjasama dalam bentuk penyerahan sebagian tugas penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak lain dengan ketentuan tertentu. Dengan demikian, UU Pelayanan Publik juga memberi legalitas pelaksanaan kemitraan ini.

Kemudian, pada tataran dibawah UU, PPP PAM Jaya diperkuat dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Pada pasal 64 ayat (1) disebutkan : *“Koperasi dan/atau badan usaha swasta dapat berperan serta dalam penyelenggaraan pengembangan SPAM pada daerah, wilayah, atau kawasan yang belum terjangkau pelayanan BUMN/BUMD.”* Selain itu, mengingat PPP yang dilaksanakan oleh PAM Jaya merupakan bentuk kerjasama dalam hal penyediaan infrastruktur, PPP PAM Jaya juga diperkuat oleh Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005

tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Landasan hukum yang paling spesifik mengatur tentang PPP PAM Jaya adalah Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Pada Pasal (6), dikaakan bahwa tujuan pokok PAM Jaya adalah melakukan segala usaha yang berhubungan langsung dengan penyediaan dan pendistribusian air minum yang memenuhi syarat-syarat kesehatan serta pelayanan yang baik bagi masyarakat dengan berpedoman pada prinsip-prinsip ekonomi perusahaan. Lebih lanjut, pada pasal 45 juga terdapat pernyataan sebagai berikut : *“Dalam mengembangkan usahanya, PAM Jaya dapat melakukan kerjasama dengan pihak swasta dalam dan luar negeri, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan koperasi.”*

4.2.2.2 Proses

Proses dalam pelaksanaan PPP terbagi menjadi dua, yakni proses secara administratif dan secara substantif. Secara administratif, proses ini dilakukan dengan adanya pertemuan secara berkala antara pihak PAM Jaya dengan Mitra Swasta. Sebagaimana diungkapkan oleh Bapak Ifie,

“Jadi tiap bulan kita duduk bareng mereka buat ngecek bersama. Jadi proses awalnya dari laporan dulu, lalu dicek di lapangan, trus kalo ada laporan dari konsumen, ada tim dari kita untuk menangan laporan-laporan dr konsumen, ini kita cek. Nah ini kita ada rapatnya tiap minggu”. (Hasil Wawancara Mendalam dengan Drs. Ifie S. Laili, 31 Januari 2012, pukul 12.37 WIB)

Sementara itu, secara substantif, proses PPP ini terlihat dari adanya kesepakatan kerja sama atau lebih dikenal dengan istilah PKS (Perjanjian Kerja Sama). Adapun PAM Jaya beserta Mitra Swasta juga telah berupaya memperbaiki kerjasama melalui

renegosiasi kontrak, atau yang kerap disebut dengan *Restate Cooperation Agreement (RCA)*.

Tabel 4.1 Perubahan PKS Sebelum dan Sesudah Diperbaiki dan Diberlakukan Kembali Tanggal 22 Oktober 2001

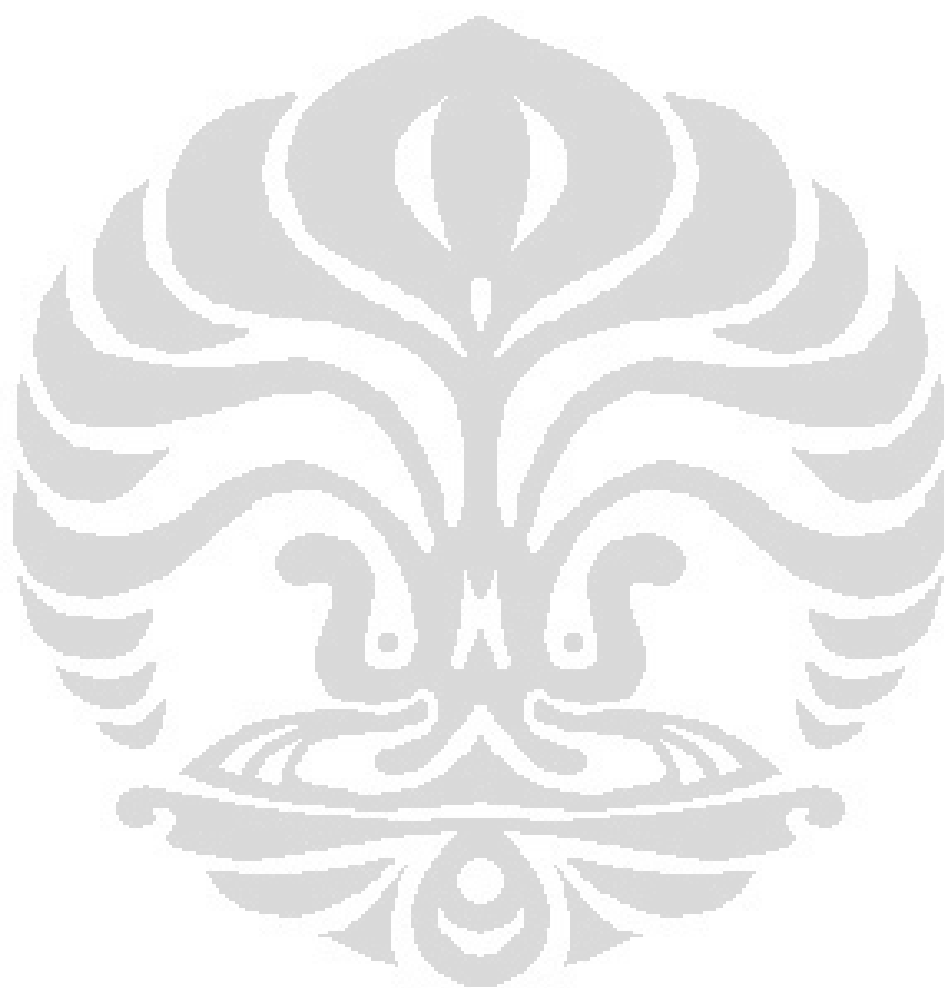
No	POKOK HAL	PKS AWAL (LAMA) 6 Juni 1997	PKS BARU (RCA) 22 Oktober 2001
1.	PKS Efektif	11 Persyaratan Pendahuluan sebelum berlaku efektif. Dimulai efektif 1 Februari 1998	Tak ada persyaratan Pendahuluan. Segera efektif (22 Oktober 2001)
2.	Penyelesaian Perselisihan	Penyelesaian secara musyawarah, melalui mediasi, expert. Arbitrase melalui UNCITRAL, Singapura	Penyelesaian secara musyawarah, melalui mediasi Badan Regulator. Melalui mediasi pakar yang ditunjuk. Arbitrase dilakukan oleh UNCITRAL, Singapura
3.	Status Karyawan	2.803 karyawan yang diperbantukan memiliki "status ganda" – kondisi kurang stabil	Dialihkan menjadi status tunggal melalui mekanisme tiga opsi
4.	Kontrak air baku dan air curah	Kontrak melalui PAM Jaya	Kontrak langsung dengan Mitra Swasta
5.	Target Teknis dan Standar Pelayanan	Berdasarkan studi kelayakan 1996	Direvisi karena krisis moneter 1998-2000
6.	Sanksi dan penalti	Obyek yang dikenai sanksi / penalti terbatas pada volume air terjual dan kaulitas air	Obyek ditambah : Angka kebocoran air, Cakupan pelayanan, ketepatan penyampaian laporan
7.	Pemompaan air tanah	Kehilangan pendapatan akibat kegagalan menutup sumur dalam dikompensasi oleh PAM Jaya. Akibatnya target teknis dapat berubah. Retribusi pajak air tanah dibagi untuk Mitra Swasta.	Dalam hal gagal menutup sumur dalam : kehilangan pendapatan tidak dikompensasi, PAM Jaya hanya sebagai fasilitator. Tidak mempengaruhi target teknis. Pihak kedua tidak berhak menerima pajak air tanah.
8.	Imbalan air	Karena krisis moneter, Finpro 1997 tidak bisa diterapkan dan tidak memenuhi kelayakan. Imbalan air > tarif (defisit	Kenaikan tarif 35%, Finpro baru disepakati (sebagai Lampiran PKS Baru). Imbalan baru (bersifat

		besar). Untuk kompensasi defisit, Pihak Kedua dapat menjual kelebihan aset, apabila disetujui PAM Jaya.	indikatif) diturunkan lebih kurang 20%. Defisit yang lalu, diaudit BPKP. Imbalan air yang dievaluasi ditetapkan setelah periode transisi (Januari 2003), sebagai titik awal untuk sisa waktu kontrak kerjasama.
9.	Badan Pengatur (Badan Regulator)	Badan Pengawas = Badan Regulator kurang efektif/produktif	Badan Regulator Independedn disepakati
10.	Manajemen Aset	Pada akhir periode kerjasama, sisa nilai buku aset dikompensasi oleh PAM Jaya. Pada akhir kerjasama, tidak ada jaminan dari Pihak Kedua tentang kondisi aset Pihak Pertama	Program investasi dijadwalkan tidak ada sisa nilai buku pada akhir kerjasama. Jaminan "Performance Bond" atas aset yang dikembalikan pada akhir konsesi.
11.	Mekanisme <i>Escrow Account</i>	Mekanisme pengambilan dana dari E/A hanya berdasarkan instruksi sepihak Pihak Kedua	Mekanisme pengambilan dana atas persetujuan kedua Pihak

Sumber : Hasil Studi Dokumen Badan Regulator

4.2.2.3 Output

Setelah melewati proses, PPP PAM Jaya menghasilkan output berupa target-target pelaksanaan kerja sama dalam hal penyediaan air bersih beserta realisasinya. Target-target ini dibuat sebagai acuan keberhasilan berjalannya proses kemitraan antara PAM Jaya, PT Palyja, dan PT Aetra.



BAB 5

ANALISIS PENGAWASAN PELAKSANAAN PRIVATISASI AIR DI INDONESIA DALAM TINJAUAN AKUNTABILITAS PUBLIK (STUDI KASUS *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP* DI PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM DKI JAKARTA)

Bab ini memuat tentang gambaran dan analisis dari hasil penelitian yang ditemukan, yakni yang diperoleh dari wawancara mendalam, wawancara singkat, dan studi dokumen. Adapun bab ini terbagi menjadi tiga subbab, yakni Pengawasan Internal Pelaksanaan PPP PAM Jaya, Pengawasan Eksternal Pelaksanaan PPP PAM Jaya, serta Pengawasan PPP PAM Jaya dalam Tinjauan Akuntabilitas Publik. Pada dua subbab pertama, deskripsi dan analisis difokuskan ke dalam dua hal, yakni lembaga pengawas dan proses pengawasan.

5.1 Pengawasan Internal Pelaksanaan PPP PAM Jaya

Sama halnya dengan pelaksanaan organisasi atau kegiatan pada umumnya, pelaksanaan PPP PAM Jaya juga memiliki pengawasan internal. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan bagi organisasi terkait untuk memperbaiki diri. Pada pelaksanaan PPP PAM Jaya, pengawasan internal dilakukan oleh PAM Jaya sendiri.

Sebagai Pihak Pertama dalam PKS, PAM Jaya merupakan lembaga yang melaksanakan semua ketentuan yang diatur didalamnya, dalam hal ini berupa hak dan kewajiban, sekaligus juga mengawasi berjalannya pelaksanaan PKS tersebut. Dengan kata lain, PAM Jaya memiliki dua peran dalam kerja sama ini, yakni sebagai pelaksana sekaligus pengawas. Bapak Drs. Ifie S. Laili selaku Manajer Data Pelaporan, Divisi Bina Program, PAM Jaya mengungkapkan hal berikut, *“Kalo dari eksternal, banyak yang ngawasin kerja sama ini, ada dari BPK DKI, ada dari BPMP, banyaklah. Tapi kalo secara internal, PAM sendiri yang ngawasin kerja sama dengan swasta ini..”* (Hasil Wawancara Mendalam dengan Drs. Ifie S. Laili, 31 Januari 2012, pukul 12.37 WIB)

Pada dasarnya, ungkapan Bapak Ifie bertentangan dengan informasi yang diperoleh dari sebuah dokumen Badan Regulator yang menyebutkan bahwa pasca RCA, kerja sama antara PAM Jaya dengan Mitra Swasta tidak lagi diawasi oleh PAM Jaya, melainkan oleh Badan Regulator PAM Jaya. Sebelum RCA, pengawasan dalam privatisasi PAM Jaya memang dilakukan oleh PAM Jaya itu

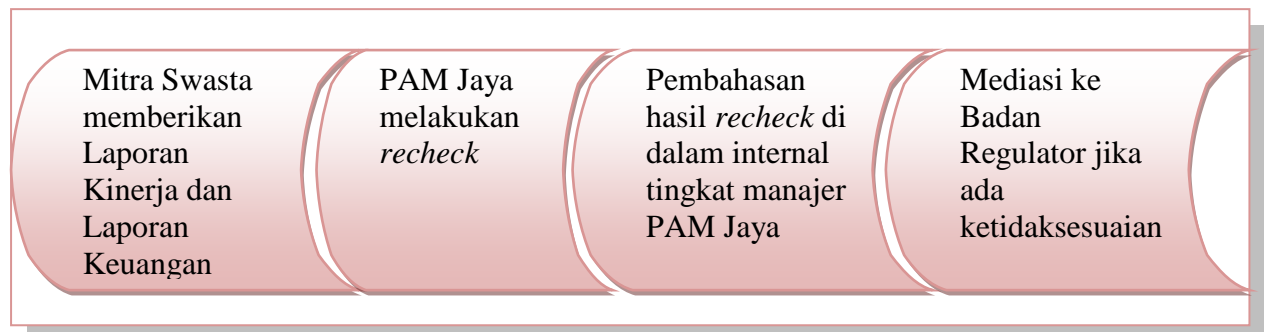
sendiri. Namun setelah dilaksanakannya RCA, fungsi pengawasan dipegang oleh Badan Regulator PAM Jaya. Perubahan pemegang kewenangan mengawasi dalam privatisasi ini disebabkan oleh karena PAM Jaya sebagai salah satu pihak kemitraan tidak boleh di saat yang sama menjalankan fungsi regulasi (Lanti et al, 2008, h. 74).

Sebagai pemilik perusahaan daerah sekaligus Pihak Pertama dalam PKS, PAM Jaya memiliki wewenang untuk mengawasi berbagai macam aspek dalam pelaksanaan kerjasama ini. Hal ini sejalan dengan pendapat yang diungkapkan oleh Bapak Ifie,

“Sebenarnya seluruh aspek, dapat diawasi oleh kita. Misalnya, kita melakukan pengawasan kualitas air, jadi kita sama-sama turun ke lapangan buat ngecek sesuai dengan titik-titik yang kita tentukan, yang tiap bulan berubah gitu. Kemudian tekanan air kita cek, keluhan pelanggan juga, bisa ngeluh kemari. Yang mengeluh di mitra, secara online, bisa kita periksa. Kita ambil sampel, kita cek, udah sesuai target belum. Kalo belum, ya kita kasih penalti. Jadi sebenarnya semua bisa diawasi..” (Hasil Wawancara Mendalam dengan Drs. Ifie S. Laili, 31 Januari 2012, pukul 12.37 WIB)

Ungkapan tersebut memperlihatkan bahwa PAM Jaya mengawasi segala hal yang ada dalam pelaksanaan PPP, baik pada tataran strategis maupun pada tataran teknis. Setelah menjalani kerjasama selama hampir 13 tahun, aspek-aspek yang diawasi oleh PAM Jaya tidak mengalami perubahan, yakni pengawasan berupa keuangan dan kinerja Mitra Swasta dalam menyediakan pelayanan air bersih kepada masyarakat Jakarta, atau yang dikenal dengan target teknis kerja sama.

Dalam melakukan proses pengawasan atas pelaksanaan kerja sama ini, PAM Jaya tidak hanya melakukan pengawasan secara periodik setiap bulannya, akan tetapi ada juga pengawasan yang dilakukan setiap hari. Pada proses pengawasan setiap bulan, terdapat empat tahap pengawasan, yaitu Tahap Pelaporan, Tahap *Recheck*, Tahap Pembahasan Hasil *Recheck*, dan Tahap Mediasi.



Gambar 5.1 Proses Pengawasan Internal Periodik Bulanan Pelaksanaan PPP PAM Jaya

Sumber : Hasil Wawancara Mendalam dengan Drs. Ifie S. Laili, 31 Januari 2012, pukul 12.37 WIB

Tahap pertama, PT Palyja dan PT Aetra harus memberikan laporan keuangan dan kinerja masing-masing kepada PAM Jaya melalui Divisi Bina Program selambat-lambatnya setiap tanggal 15. Jika melewati tanggal tersebut, maka PAM Jaya akan mengenakan penalti yang sudah disepakati dalam PKS kepada Mitra Swasta. Tahap kedua, PAM Jaya melakukan *recheck* atas laporan-laporan tersebut. Untuk *recheck* atas Laporan Kinerja, PAM Jaya menentukan titik-titik sampel dari area pelayanan untuk diperiksa kembali, apakah sudah sesuai dengan laporan yang dibuat oleh Mitra Swasta atau belum. Kemudian, untuk Laporan Keuangan, PAM Jaya melakukan *recheck* melalui kegiatan operasional yang telah dilakukan oleh Mitra Swasta, apakah pengeluaran untuk setiap kegiatan operasional dapat dikatakan wajar atau tidak. Tahap ketiga, hasil *recheck* tersebut akan dibahas pada rapat tingkat senior manajer PAM Jaya. Jika ditemukan bahwa hasil laporan tidak sesuai dengan data lapangan, maka PAM Jaya akan mengundang Mitra Swasta untuk membahas ketidaksesuaian tersebut, untuk kemudian dibahas pada tingkatan top manajer PAM Jaya. Tahap terakhir, jika pembahasan pada tingkatan top manajer PAM Jaya tidak menemukan titik penyelesaian, maka hal ini akan dibawa ke Badan Regulator.

Selain pengawasan periodik bulanan, PAM Jaya juga melakukan pengawasan harian dalam pelaksanaan kerja sama ini. Secara teknis, pengawasan harian tersebut dilakukan melalui keluhan pelanggan secara online kepada PT Palyja dan PT Aetra. Keluhan secara online yang disampaikan pelanggan kepada Mitra Swasta dapat diakses secara langsung oleh PAM Jaya. Dengan demikian, PAM Jaya dapat melakukan pengawasan setiap hari atas kinerja Mitra Swasta.

Dalam melakukan pengawasan, PAM Jaya memiliki standar-standar dalam pengawasan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar tercapainya hasil pengawasan yang sesuai dengan apa yang diharapkan sebelumnya. Adapun standar-standar pengawasan tersebut tertuang di dalam PKS, yakni dalam bentuk target-target teknis pelayanan penyediaan air bersih. Dengan kata lain, PAM Jaya melakukan pengawasan atas pelaksanaan PPP ini berdasarkan target-target yang telah disepakati oleh PAM Jaya, PT Palyja, dan PT Aetra.

Selain terdapat standar pengawasan, PAM Jaya juga memberikan sanksi kepada Mitra Swasta jika ditemukan penyimpangan atau ketidaksesuaian pelaksanaan kerja sama dengan ketentuan yang diatur didalam PKS berupa denda penalti. Sebagai contoh, jika target kerja sama tidak terpenuhi oleh Mitra Swasta, maka sanksi yang dikenakan kepada mereka ialah berupa penalti, sebagaimana yang diungkapkan oleh Bapak Ifie, *“Kita pernah turunin target untuk periode 2008-2012, karena memang sebelum 2008 sudah dicoba dan tidak tercapai, dan memang targetnya tidak realistis. Kita ubah jadi yang lebih realistis. Nah setelah itu sebagai bahan bargaining, kita masukkan penalti. Kan sebelum 2008 ga ada penalti. Jadi kan berimbang.. Target diturunin, tapi lo gw kenain penalti. Nah orang kan ga liat kesitu”* (Hasil Wawancara Mendalam dengan Drs. Ifie S. Laili, 31 Januari 2012, pukul 12.37 WIB)

Besarnya wewenang PAM Jaya dalam mengawasi seluruh aspek dalam pelaksanaan PPP sekaligus dengan adanya sanksi berupa penalti yang diberikan oleh PAM Jaya kepada Mitra Swasta menyiratkan makna bahwa seharusnya PAM Jaya memiliki bargaining position yang besar dalam melakukan pengawasan. Dengan daya tawar yang dimiliki oleh PAM Jaya, sudah seharusnya PAM Jaya mampu membuat kerja sama ini mencapai tujuan peningkatan pelayanan penyediaan air bersih di Jakarta sekaligus meningkatkan profit PAM Jaya selaku BUMD DKI Jakarta.

Tabel 5.1 Perolehan Profit PAM Jaya, PT Palyja, dan PT Aetra Periode 2008-2010 (dalam rupiah)

Tahun	PAM Jaya	PT Palyja	PT Aetra
2008	144.366.101.653	159.598.346.000	135.667.000.000
2009	105.015.378.072	222.383.536.924	114.503.399.582
2010	56.694.596.855	114.503.399.582	45.510.282.000

Sumber : Hasil Studi Dokumen BPK Perwakilan DKI Jakarta, PT Palyja, PT Aetra, telah diolah kembali

Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK Perwakilan DKI Jakarta, PAM Jaya tetap memperoleh keuntungan pada tahun 2008 hingga 2010. Namun jika dibandingkan dengan keuntungan yang diperoleh PT Palyja di setiap tahun, dapat dilihat bahwa PAM Jaya memperoleh keuntungan yang jauh lebih kecil. Sementara itu, meskipun profil yang diperoleh PT Aetra tidak sebesar PT Palyja, namun pada tahun 2009 PT Aetra memperoleh keuntungan yang lebih besar jika dibandingkan dengan PAM Jaya, yakni sebesar Rp 114.503.399.582.

Terlepas dari berapa jumlah yang diperoleh, PAM Jaya tetap memperoleh keuntungan dalam PPP ini. Namun, disamping memperoleh keuntungan, PAM Jaya ternyata juga memperoleh kerugian. Kerugian tersebut dapat terdiri dari utang PAM Jaya yang diperoleh atas imbalan air (*water charge*) kepada Mitra Swasta dalam pelaksanaan PPP ini. Imbalan air merupakan hak Mitra Swasta untuk dibayar atas jasanya menghasilkan air oleh PAM Jaya. Jumlah imbalan air harus lebih besar dari tarif yang dikenakan kepada masyarakat. Hal tersebut menyebabkan Mitra Swasta menginginkan tarif terus naik agar imbalan yang mereka terima semakin besar. Namun kualitas pelayanan yang tidak semakin baik membuat Pemerintah Provinsi DKI tidak mengizinkan kenaikan tarif tersebut, akhirnya PAM Jaya berutang imbalan air kepada Mitra Swasta berupa hasil selisih antara tarif dengan *water charge* (*short water fall*). Hal ini serupa dengan pemaparan yang disampaikan oleh Bapak Ifie, “*Kita jual aer ke konsumen kan ga bisa tinggi. Kita liat-liat juga daya beli masyarakat. Harusnya kan tarif itu ada diatas imbalan, jadi kita bisa bayar full. Tapi karna yg terjadi sebaliknya, maka terjadi shortfall. Makanya ga ketemu..*” (Hasil Wawancara Mendalam dengan

Drs. Ifie S. Laili, 31 Januari 2012, pukul 12.37 WIB). Selain itu, menurut mantan Direktur Utama PAM Jaya, Mauritz Napitupulu, sejak bergabung 13 tahun lalu sampai 2010 lalu, utang PAM Jaya bertambah menjadi Rp 580 miliar. (Harahap, 2011).

Pemaparan diatas memperlihatkan bahwa meskipun PAM Jaya memiliki bargaining position dalam aspek pengawasan, PAM Jaya tetap menjadi pihak yang paling dirugikan dalam kerja sama ini. Selain kerugian finansial yang dialami oleh PAM Jaya, nyatanya pengawasan internal yang dilakukan oleh PAM Jaya juga tidak sesuai dengan penemuan penelitian di lapangan berupa hasil wawancara singkat dengan beberapa pelanggan PAM Jaya. Tabel di bawah ini memperlihatkan bagaimana realisasi target yang diperoleh oleh PT Palyja dan PT Aetra pada tahun 2008-2011.



Tabel 5.2 Target Teknis dan Realisasi Pencapaian PT Palyja

Tahun		Produksi	Air	Air Terjual	NRW	Jumlah	Cakupan
		Air Bersih	Terdistribusi			Sumbungan	Pelayanan
2008	Target	157.487.858	244.211.858	134.316.522	45,00%	391.987	61,00%
	Realisasi	163.593.255	251.216.518	134.509.658	46,46%	398.557	61,85%
2009	Target	158.368.890	245.092.890	137.252.018	44,00%	400.224	62,50%
	Realisasi	161.402.616	248.349.025	137.732.227	44,54%	412.456	63,93%
2010	Target	160.214.376	246.938.376	140.507.936	43,10%	408.460	64,00%
	Realisasi	170.025.096	256.800.571	147.277.544	42,65%	419.776	64,66%
2011	Target	159.299.971	246.023.971	144.416.071	41,30%	416.694	65,50%
	Realisasi	167.845.113	256.222.941	153.258.418	40,19%	414.470	63,90%

Sumber : PAM Jaya, 2012

Tabel 5.3 Target Teknis dan Realisasi Pencapaian PT Aetra

Tahun		Produksi	Air	Air Terjual	NRW	Jumlah	Cakupan
		Air Bersih	Terdistribusi			Sumbungan	Pelayanan
2008	Target	258.080.000	258.130.000	125.190.000	51,50%	380.116	62,35%
	Realisasi	266.640.080	266.720.660	124.429.644	53,35%	379.487	65,28%
2009	Target	258.050.000	258.050.000	128.250.000	50,30%	386.217	64,00%
	Realisasi	261.814.733	261.814.733	129.134.413	50,68%	382.693	59,67%
2010	Target	258.330.000	258.330.000	131.748.300	49,00%	391.554	65,77%
	Realisasi	272.637.470	272.637.470	136.979.122	49,76%	385.377	59,96%
2011	Target	258.930.000	258.930.000	135.290.925	47,75%	397.615	67,78%
	Realisasi	271.631.182	271.631.182	144.560.814	46,78%	388.166	59,26%

Sumber : PAM Jaya, 2012

Berdasarkan data Laporan Target Teknis dan Realisasi PT Palyja dan PT Aetra di atas, dapat dilihat bahwa Mitra Swasta sudah bekerja dengan sangat baik. Selama periode 2008 hingga 2011, PT Palyja hanya mengalami kegagalan pencapaian target dalam hal: (1) NRW, (2) Jumlah Sambungan, (3) Cakupan Pelayanan. Kegagalan realisasi target PT Palyja pada aspek NRW terjadi pada tahun 2010 dan 2011. Pada tahun 2010, target NRW yang diharapkan adalah sebesar 43,10%, namun yang tercapai hanya 42,65%. Sementara itu, pada tahun 2011, target yang diharapkan sebesar 42,65% dan realisasinya hanya 40,19%. Kemudian pada aspek Jumlah Sambungan, kegagalan realisasi PT Palyja tercapai pada tahun 2011, dimana target sebesar 416.694 hanya tercapai sebesar 414.470. Kegagalan realisasi terakhir yang dialami oleh PT Palyja ialah pada aspek Cakupan Pelayanan yang terjadi pada tahun 2011, dimana target yang diharapkan ialah sebesar 65,5% dan realisasinya hanya 63,9%. Selain itu semua, realisasi target kerja sama PT Palyja pada periode 2008-2011 telah sesuai dengan harapan kerja sama tersebut.

Kemudian, pada tabel realisasi target PT Aetra, terlihat bahwa PT Aetra mengalami kegagalan pencapaian target cukup banyak pada periode 2008-2010. Namun demikian, jumlah kegagalan tersebut tidak lebih banyak daripada realisasi target yang berhasil tercapai. Kegagalan realisasi target terjadi pada : (1) Air Terjual, (2) NRW, (3) Jumlah Sambungan, dan (4) Cakupan Pelayanan. Pada aspek Air Terjual, kegagalan terjadi pada tahun 2008, dimana target yang diharapkan ialah sebesar 125.190.000 dan realisasi yang tercapai ialah sebesar 124.429.644. Kemudian pada aspek NRW, kegagalan terjadi pada tahun 2011, dimana target kebocoran yang diharapkan sebesar 47,75% dan hanya tercapai sebesar 46,78%. Pada aspek Jumlah Sambungan, PT Aetra mengalami kegagalan pencapaian target pada empat tahun berturut-turut. Sementara itu, pada aspek Cakupan Pelayanan, PT Aetra hanya berhasil mencapai target yang disepakati pada tahun 2008, sementara pada tahun 2009-2011 mereka juga mengalami kegagalan.

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa berdasarkan hasil pengawasan PAM Jaya, kedua Mitra Swasta telah melakukan kinerja yang baik dalam menyediakan air bersih kepada masyarakat Jakarta. PT Palyja selaku operator

yang menangani penyediaan air bersih di Jakarta Wilayah Barat bahkan terlihat memperoleh pencapaian yang nyaris sempurna. Namun demikian, pada penelitian ini ditemukan fakta yang tidak sesuai di lapangan dengan data-data hasil pengawasan PAM Jaya di atas. Pada kenyataannya, terdapat pelanggan PAM Jaya yang belum memperoleh pelayanan sebagaimana yang tertulis pada data.

Penelitian ini melakukan wawancara singkat terhadap empat pengguna air minum di Jakarta. Keempat orang tersebut menyatakan bahwa pelayanan yang diberikan oleh PAM Jaya dan Mitra Swasta masih belum baik. Pengguna pertama ialah Ibu Hanif, pelanggan PAM Jaya selama 20 tahun yang bertempat tinggal di kawasan Priok, Jakarta Utara. Ibu Hanif mengungkapkan hal berikut, *“Di rumah saya dulu sekitar tahun 2000-an pernah tuh ga keluar air sama sekali. Kalo sekarang sih udah gak pernah, tapi airnya sering banget keruh kotor gitu. Parahnya lagi, sering ada pasirnya gitu.”* (Hasil wawancara singkat dengan Ibu Hanif, 28 Maret 2012, pukul 10.44 WIB)

Keluhan yang disampaikan oleh Ibu Hanif juga serupa dengan keluhan Ibu Aida, pelanggan PAM Jaya selama 18 tahun yang bertempat tinggal di kawasan Manggarai, Jakarta Pusat, *“Air PAM itu suka ada tanahnya, jadi air suka butek... Kalau musim banjir, airnya kadang juga suka mati.”* (Hasil wawancara singkat dengan Ibu Aida, 29 Maret 2012, pukul 13.28 WIB). Lebih lanjut, salah seorang pengguna air PAM Jaya juga menyatakan bahwa pelayanan yang diberikan oleh PAM belum baik, sebagaimana disebutkan oleh Ibu Yuni, pelanggan PAM Jaya selama lima tahun, yang bertempat tinggal di kawasan Jatinegara, Jakarta Timur, *“Iya gitu, di rumah saya air PAM ga ngalir deres. Selain itu juga sering ada tanahnya”.* (Hasil wawancara singkat dengan Ibu Yuni, 29 Maret 2012, pukul 19.08 WIB). Informan pengguna terakhir, Bapak Galih, pelanggan PAM Jaya selama delapan tahun, yang bertempat tinggal di kawasan Pejompongan, Jakarta Pusat, mengungkapkan hal serupa, *“Saya dirumah pake air sumur sekarang ini. PAM parah banget, saya ga pake air PAM tapi tiba-tiba tagihan dateng 5 juta. Trus orangnya bilang bayar 1 juta aja gak papa. Padahal airnya juga kotor, dikit juga keluarnya..”* (Hasil wawancara singkat dengan Bapak Galih, 2 April 2012, pukul 14.30 WIB)

Berdasarkan hasil wawancara singkat dengan para pelanggan PAM Jaya dari berbagai daerah tinggal, dapat dilihat adanya ketidaksesuaian antara hasil pengawasan yang dilakukan oleh PAM Jaya dalam pelaksanaan PPP ini dengan fakta yang terjadi di lapangan. Hasil pengawasan yang tertuang ke dalam bentuk Laporan Target Teknis dan Realisasi Kerja Sama menunjukkan hasil PPP yang sudah baik, yang terlihat dari dominasi keberhasilan pencapaian target kerja sama oleh PT Palyja dan PT Aetra. Namun pada faktanya di lapangan, pelanggan kerap merasa belum terlayani dengan baik oleh PAM Jaya dan kedua Mitra Swasta. Keempat pelanggan mengungkapkan bahwa kualitas air yang diberikan oleh PAM Jaya masih buruk, hal tersebut terlihat dari warna air yang keruh, bahkan berpasir.

Ketidaksesuaian antara hasil pengawasan internal yang dilakukan oleh PAM Jaya dengan hasil penemuan lapangan berupa opini pelanggan PAM Jaya menunjukkan adanya indikasi terjadinya subjektifitas atas pengawasan yang dilakukan oleh PAM Jaya. Hal ini disebabkan oleh karena posisi ganda yang dimiliki oleh PAM Jaya, yakni sebagai pelaku kerja sama sekaligus sebagai pengawas kerja sama tersebut. Keberadaan PAM Jaya dan Mitra Swasta yang berada di bawah satu kontrak yang sama menjadi salah satu kelemahan dalam kerja sama yang berbentuk konsesi seperti ini, secara spesifik berupa kesulitan dalam pembagian tugas.

Pada pelaksanaan PPP yang memiliki model konsesi, seharusnya pihak pemerintah memiliki kewajiban untuk menetapkan standar kinerja, yang dalam hal ini dijadikan sebagai standar pengawasan. Namun pada pelaksanaan PPP di PAM Jaya, PAM Jaya bukanlah aktor tunggal dalam menetapkan standar-standar tersebut, melainkan juga ada kedua Mitra Swasta yang terlibat didalamnya. Hal tersebut serupa dengan penjelasan Bapak Ifie, "*Jadi standar-standarnya itu berupa target-target. Target-target yang kita tetapkan bersama dengan mitra. Kalo dia tidak mencapai target, ya kinerja buruk.*" (Hasil Wawancara Mendalam dengan Drs. Ifie S. Laili, 31 Januari 2012, pukul 12.37 WIB). Pemaparan Ifie secara tidak langsung menyiratkan bahwa pelaksanaan PPP berbentuk konsesi di PAM Jaya tidak sesuai dengan bentuk pelaksanaan konsesi yang seharusnya.

Terkait target teknis kerja sama yang dijadikan standar pengawasan internal dalam kemitraan ini, PAM Jaya selaku Pihak Pertama memiliki hak untuk

melakukan pengawasan atas realisasi target tersebut. Sementara itu, Mitra Swasta selaku Pihak Kedua memiliki kewajiban untuk mencapai target-target tersebut. Dengan kata lain, kedua pihak memiliki hak dan kewajiban yang berbeda satu sama lain. Padahal, disisi lain, target teknis kerja sama dibuat oleh kedua pihak secara bersama-sama. Konsekuensi logis dari penetapan standar bersama adalah kecenderungan kedua pihak untuk melakukan pengawasan atas kinerja secara bersamaan atau keduanya tidak melakukan pengawasan sama sekali (diawasi oleh pihak eksternal). Hak pengawasan yang dimiliki PAM Jaya menjadikan lembaga tersebut memiliki kecenderungan untuk memperlihatkan hasil kerja sama yang baik, yang terlihat dari pencapaian target kerja sama, mengingat PAM Jaya juga turut serta dalam penetapan target. Padahal, sebagaimana dipaparkan pada paragraf sebelumnya, pengguna PAM Jaya masih merasa kurang puas atas pelayanan PAM Jaya. Oleh karena itu, penelitian ini melihat adanya subjektivitas dalam pelaksanaan pengawasan internal PPP di PAM Jaya dan hal tersebut membuat pengawasan ini menjadi tidak optimal.

Selain permasalahan di atas, pada faktanya PAM Jaya memang tidak dapat melakukan pengawasan dengan optimal karena lemahnya *bargain position* yang dimiliki oleh PAM Jaya. Bapak Ifie mengungkapkan hal berikut, “...*Jadi gini, kerja sama ini memang berat sebelah, lebih menguntungkan mitra. Beberapa kali kita lakukan amandemen kontrak itu supaya mencapai kesetaraan, sampai sekarang belum setara..*” (Hasil Wawancara Mendalam dengan Drs. Ifie S. Laili, 31 Januari 2012, pukul 12.37 WIB). Di sisi lain, Bapak Ifie mengatakan demikian, “...*Jadi masalahnya begini, mereka tidak bekerja sesuai dengan janji, tidak sesuai dengan kerangka kerja sama. Kalo sesuai mah ga akan terjadi hal-hal kayak gini.*” (Hasil Wawancara Mendalam dengan Drs. Ifie S. Laili, 31 Januari 2012, pukul 12.37 WIB). Kedua ungkapan tersebut menyiratkan makna bahwa memang Mitra Swasta kerap melakukan hal-hal yang tidak sesuai dengan kontrak kerja sama. Namun karena lemahnya posisi yang dimiliki oleh PAM Jaya, maka tidak ada tindak lanjut yang dapat diambil oleh PAM Jaya untuk memperbaiki hal tersebut. Keadaan ini juga menjadi alasan mengapa pengawasan internal yang dilakukan oleh PAM Jaya terhadap pelaksanaan PPP ini tidak optimal.

5.2 Pengawasan Eksternal Pelaksanaan PPP PAM Jaya

Pengawasan secara internal tidak cukup untuk mencapai hasil maksimal dalam pelaksanaan PPP di PAM Jaya. Sebagaimana dipaparkan pada subbab sebelumnya, peneliti melihat adanya subjektifitas serta tumpang tindih peran yang dilakukan oleh PAM Jaya dalam melakukan pengawasan internal pada pelaksanaan PPP PAM Jaya, yakni sebagai pelaku kerja sama sekaligus sebagai pengawas pelaksanaan kerja sama tersebut. Belum lagi, *bargain position bargain position* yang dimiliki oleh PAM Jaya terbilang lemah jika dibandingkan dengan Mitra Swasta. Oleh karena itu, pengawasan eksternal menjadi suatu hal yang mutlak dibutuhkan. Subbab ini memiliki lima sub-subbab, yakni Pengawasan oleh Badan Regulator; Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DKI Jakarta; Pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan DKI Jakarta; Pengawasan oleh Badan Penanaman Modal dan Promosi DKI Jakarta, serta Pengawasan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air.

5.2.1 Pengawasan oleh Badan Regulator

Badan Regulator, yang selanjutnya disingkat BR, merupakan badan independen yang dibentuk melalui Peraturan Gubernur Nomor 54 Tahun 2005 tentang Badan Regulator Pelayanan Air Minum, dan sekarang telah diganti menjadi Peraturan Gubernur Nomor 118 Tahun 2011. BR dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan kerjasama atau PPP PAM Jaya. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4a Peraturan Gubernur Nomor 118 Tahun 2011, "*Badan Regulator mempunyai tugas untuk mengawasi pemenuhan hak dan kewajiban Para Pihak sebagaimana diatur dalam Perjanjian Kerja Sama dan/atau peraturan perundang-undangan.*" Selain itu, mengacu pada PKS khususnya pada Klausula 51, Kewenangan Badan Regulator meliputi namun tidak terbatas pada: (Badan Regulator, 2010)

1. Mengawasi pelaksanaan PKS
2. Mengawasi pelaksanaan penyediaan air kepada Pelanggan
3. Mengawasi pelaksanaan penutupan sumur-sumur dalam
4. Mengawasi tingkat tarif air minum

5. Mengawasi pelaksanaan hak dan kewajiban para Pihak sesuai dengan PKS
6. Melakukan mediasi atas permintaan para Pihak sebelum diserahkan ke Pakar atau Arbitrase

Poin-poin di atas yang menyebutkan pengawasan sebagai salah satu wewenang BR sejalan dengan pernyataan Bapak Dr. Riant Nugroho selaku Anggota Badan Regulator Bidang Humas dan Pelanggan,

“Secara kontraktual, peran BR adalah mengawasi kerjasama antara dua mitra dan PAM. Dan di dalam kontrak, ini kan PAM Jaya dengan mitra swasta ini melakukan yang namanya oversight. Tapi di dalam prakteknya, kita memasukkkan faktor lain yang namanya masyarakat dan pemda. Jadi kita menjaga keseimbangan antara semuanya.” (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Bapak Dr. Riant Nugroho, 28 Februari 2012, pukul 09.30 WIB)

Namun demikian, meskipun diatur dalam PKS, kedudukan BR sebagai badan independen dan profesional harus terlepas dari pengaruh serta kekuasaan pihak lain termasuk Para Pihak dalam Perjanjian Kerja Sama.

Dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan PPP di PAM Jaya, BR memiliki sebuah perjanjian pendukung, yakni berupa Perjanjian Tata Cara Sistem Pelaksanaan Pengawasan dan Evaluasi Kinerja (PSES). Adapun secara proses, BR menerima laporan setiap bulan dari PAM Jaya dan Mitra Swasta, baik berupa laporan kinerja atau pencapaian target, maupun laporan keuangan. Namun demikian, BR tidak memiliki wewenang yang cukup kuat untuk menilai hasil laporan tersebut. Sebagaimana diungkapkan oleh Bapak Riant,

“Dengan kondisi ini, BR tidak mudah untuk bekerja karena kita tidak punya legitimasi untuk mengatur. BR tidak punya kewenangan untuk menentukan salah atau benar, karena kontrak mengatakan itu. BR hanya bisa mengawasi, dan kalo

ada isu yang mereka minta mediasi, thats all.” (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Bapak Dr. Riant Nugroho, 28 Februari 2012, pukul 09.30 WIB)

Pemaparan di atas secara tidak langsung menyatakan bahwa BR masih dikendalikan oleh para pelaku kerja sama. Atau dengan kata lain, BR bukanlah lembaga pengawas yang sungguh-sungguh independen sebagaimana badan pengawas lain. BR tidak memiliki hak untuk melakukan tindakan atas hasil pengawasan yang mereka lakukan. Hal tersebut disebabkan oleh karena PKS mengatur tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh BR.

Pembentukan BR sebagai badan regulasi independen yang memiliki fungsi pengawasan atas pelaksanaan PPP di PAM Jaya terlihat janggal sejak awal karena lembaga tersebut diatur dalam PKS. Konsekuensi logis dari hal tersebut adalah adanya intervensi dari PAM Jaya dan Mitra Swasta selaku pihak-pihak pelaksana kerja sama terhadap keberadaan BR. Salah satu dampak negatif dari hal tersebut adalah terbatasnya ruang gerak BR dalam melakukan pengawasan secara optimal. Dengan demikian, BR tidak bisa menjalankan salah satu fungsinya sebagai pengawas independen pelaksanaan PPP di PAM Jaya.

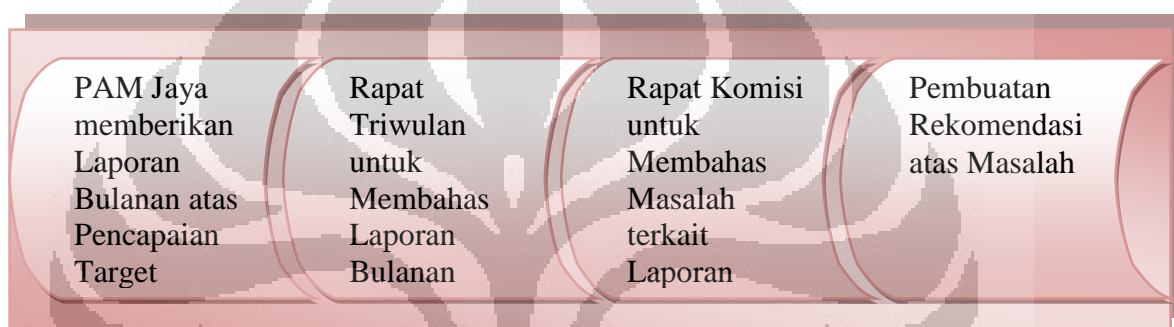
5.2.2 Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

DKI Jakarta

Sebagai lembaga legislatif, DPRD DKI Jakarta memiliki tiga fungsi, yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan juga berlaku pada BUMD DKI Jakarta, termasuk salah satunya PAM Jaya. Adapun pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DKI terhadap PAM Jaya merupakan pengawasan politis, sebagaimana disebutkan oleh Bapak H. Aliman Aa selaku Anggota DPRD DKI Jakarta 2007-2012, *“Nah terkait dengan kerja sama ini, kita melakukan pengawasan politis, sedangkan pengawasan teknis adanya di inspektorat. Tapi DPRD tetap juga melakukan pengawasan. Jadi pengawasan yang kami lakukan, ya pengawasan tentang kebijakan yang diambil oleh PAM*

Jaya dengan mitra".(Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Aliman Aat, 9 Februari 2012, pukul 08.44 WIB). Namun demikian, wewenang pengawasan yang dimiliki oleh DPRD DKI tidak hanya sebatas pengawasan politis saja, akan tetapi DPRD DKI juga memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan nonpolitik meskipun tidak besar, misalnya dalam mengawasi pelaksanaan operasional dalam PPP di PAM Jaya.

Dalam proses pengawasan yang dilakukan, DPRD DKI Jakarta memiliki dua macam pengawasan, yakni pengawasan periodik bulanan dan pengawasan *inconito*.



Gambar 5.2 Proses Pengawasan Periodik Bulanan DPRD DKI Jakarta terhadap Pelaksanaan PPP di PAM Jaya

Sumber : Hasil Wawancara Mendalam dengan Bapak Aliman Aat, Bapak Aliman Aat, 9 Februari 2012, pukul 08.44 WIB

Pada pengawasan periodik bulanan, PAM Jaya diharuskan untuk membuat laporan bulanan atas pencapaian target kerja sama. Kemudian, DPRD DKI Jakarta melakukan rapat triwulan bersama PAM Jaya, Mitra Swasta, dan juga perwakilan dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk membahas hasil pencapaian target. Jika ditemukan masalah dalam rapat tersebut, maka hal tersebut akan dibahas ke rapat komisi bersama dengan Ketua Komisi. Pertemuan tersebut akan menghasilkan rekomendasi yang ditujukan kepada PAM Jaya, untuk kemudian disampaikan dengan Mitra Swasta.

Berbeda dengan pengawasan periodik, pengawasan *inconito* dilakukan secara insidental, atau dengan kata lain, tidak dilakukan secara terus menerus secara rutin. Pengawasan *inconito* merupakan pengawasan

yang tidak menempuh jalur formal sebagaimana pengawasan yang dilakukan pada umumnya. Sebagaimana diungkapkan oleh Bapak Aliman, *“Kalo pengawasan inconito, peninjauan secara diam-diam secara langsung, tanpa melalui surat, cukup hanya dengan Ketua Komisi saja. Jadi Ketua Komisi manggil PAM dan Mitra, untuk melakukan pertemuan tentang apa yang perlu dibahas”*. (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Aliman Aat, 9 Februari 2012, pukul 08.44 WIB)

Sebagai lembaga representasi masyarakat, DPRD DKI Jakarta memiliki fungsi untuk mewakili kepentingan masyarakat Jakarta, termasuk dalam mengawasi berjalannya proses kemitraan ini. Bapak Aliman menyebutkan hal berikut, *“Biasanya kita dapat libatkan masyarakat pada saat proses dewan selama 6 hari. Kita sebut dengan JEJARING ASMARA, Jaringan Aspirasi Masyarakat. Saya menyebutnya begitu hehe..”* (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Aliman Aat, 9 Februari 2012, pukul 08.44 WIB). Pernyataan Bapak Aliman menunjukkan bahwa DPRD DKI Jakarta sudah membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam mengawasi PPP di PAM Jaya.

Namun demikian, meski sudah berperan sebagai lembaga representasi masyarakat, DPRD DKI Jakarta tidak bisa melakukan pengawasan secara optimal karena belum memiliki standar pengawasan terhadap pelaksanaan PPP PAM Jaya. Hal ini disebabkan oleh karena DPRD DKI tidak pernah membaca isi PKS PAM Jaya dengan Mitra Swasta. Keterbatasan dalam hal tersebut pada akhirnya membuat peran DPRD DKI Jakarta dalam melakukan pengawasan menjadi terhambat. Hal ini sejalan dengan ungkapan Ali, *“...Fungsi kontrol kan ada di DPRD.. Tapi pada kenyataannya di lapangan, kita seperti mengalami kebuntuan. Walaupun kita ada kewenangan, kita cari taunya susah. Secara kewenangan kita luas sebenarnya, tapi secara ruang semuanya jadi terbatas.”* (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Aliman Aat, 9 Februari 2012, pukul 08.44 WIB). Tidak adanya standar yang dibuat oleh DPRD DKI Jakarta secara otomatis juga meniadakan sanksi-sanksi yang seharusnya dikenakan jika PPP di PAM Jaya tidak berjalan dengan baik.

Hal ini menjadi salah satu penyebab pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DKI Jakarta tidak dapat berjalan optimal.

Sebagaimana diungkapkan pada paragraf awal subbab ini, fokus pengawasan DPRD DKI Jakarta terhadap pelaksanaan kemitraan ini ialah pada tataran kebijakan yang diambil PAM Jaya dan kedua Mitra Swasta, salah satunya dalam hal renegotiasi kontrak. Namun Bapak Aliman mengungkapkan bahwa lagi-lagi DPRD DKI Jakarta memperoleh keterbatasan dalam melakukan pengawasan politis tersebut.

“...Harusnya kan kalo mau renegotiasi minta saran sama DPRD ya, kalo ini nyatanya ngga, lebih sering ngga. Agak lucu ini kerjasamanya.. DPRD ga bisa berbuat banyak sekarang ini.. Kita dari DPRD pengen sekali minta kontrak itu, berkali-kali kita minta, tapi ga dikasih.. Apalagi berkaitan dgn UU KIP dan pasal 33 UU.. Ya kita kan harus tau ya gimana itu pengelolaan air bersih.. Lah ini ga tau apa-apa, gimana coba kalo airnya diracunin sama Mitra swasta..” (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Aliman Aat, 9 Februari 2012, pukul 08.44 WIB).

Dalam melakukan pengawasan politis yang merupakan *core* dari fungsi pengawasannya, DPRD DKI Jakarta tidak mampu melakukan hal tersebut dengan optimal karena jarang dilibatkan dalam hal pembuatan kebijakan oleh PAM Jaya dan Mitra Swasta. Padahal, sudah seharusnya kedua pihak pelaksana kontrak melibatkan DPRD DKI Jakarta dalam melakukan renegotiasi PKS. Dengan kata lain, pemaparan di atas menunjukkan bahwa DPRD DKI Jakarta tidak mampu melakukan pengawasan yang optimal terhadap pelaksanaan PPP di PAM Jaya.

5.2.3 Pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Perwakilan DKI Jakarta

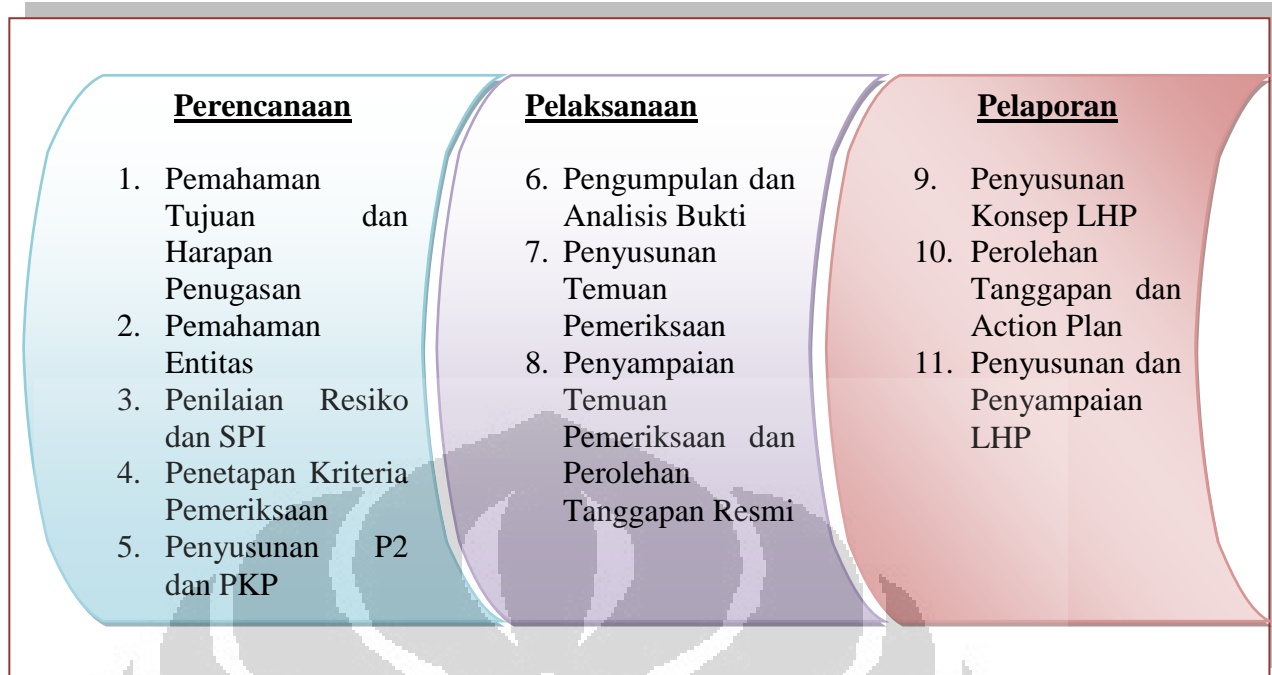
Dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan PPP di PAM Jaya, BPK DKI Jakarta memainkan peran sebagai lembaga independen milik pemerintah yang mengawasi keuangan dan kinerja eksekutif, dalam hal ini

ialah PAM Jaya yang bekerja sama dengan Mitra Swasta. BPK Perwakilan DKI Jakarta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan PPP di PAM Jaya berdasarkan delegasi wewenang yang diberikan oleh BPK Pusat RI, sebagaimana diungkapkan oleh Ketua Tim Senior BPK perwakilan DKI Jakarta, Bapak John F. Rotinsulu S.E., M.Si., Ak, *“Sebenarnya BPK sama aja ya antara pusat dan daerah. Nah karena sudah ada perwakilan, maka kita dilimpahkan oleh Pusat untuk mengawasi BUMD, termasuk PAM Jaya. Jadi sama aja.. Tapi mungkin kalo ada kasus-kasus tertentu, pusat bisa turun langsung.”* (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak John F. Rotinsulu, 13 Maret 2012, pukul 14.15 WIB)

Sebagai badan pemeriksa, BPK perwakilan daerah memiliki peran untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dan pengelolaan keuangan daerah, termasuk BUMD didalamnya. Dalam mencapai visi tersebut, BPK Perwakilan DKI Jakarta melakukan 3 jenis pemeriksaan, yaitu Pemeriksaan Keuangan, Pemeriksaan Kinerja, Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu. Ketiga jenis pemeriksaan tersebut sudah pernah dilakukan terhadap PAM Jaya.

Untuk Pemeriksaan Keuangan, selama 14 tahun berjalannya PPP di PAM Jaya, BPK Perwakilan DKI Jakarta belum pernah melakukan hal tersebut karena hal tersebut dilakukan oleh BPK RI. Hal ini disebabkan oleh karena berdasarkan analisis resiko yang dilakukan oleh BPK Perwakilan DKI Jakarta, pelaksanaan PPP di PAM Jaya belum memiliki resiko yang tinggi secara keuangan, sehingga hal tersebut masih di-*tackle* oleh BPK Pusat. Adapun proses selama pelaksanaan PPP PAM Jaya sejak 1998 hingga saat ini, BPK Perwakilan DKI baru dua kali melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan PPP di PAM Jaya, yakni dalam bentuk Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu dan Pemeriksaan Kinerja.

Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu dilakukan pada tahun 2008, dimana BPK Perwakilan DKI Jakarta melakukan atas pengawasan operasional PAM Jaya dan Mitra Swasta, apakah sudah sesuai dengan aturan yang berlaku atau belum. Adapun proses yang dilakukan dalam melakukan pemeriksaan tersebut adalah sebagai berikut :



Gambar 5.3 Metodologi Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu

Sumber : Hasil Studi Dokumentasi BPK Perwakilan DKI Jakarta

Selain Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu, BPK Perwakilan DKI Jakarta juga melakukan pengawasan atas kinerja para pelaksana PPP PAM Jaya, dimana BPK Perwakilan DKI Jakarta bukan hanya mengawasi kinerja PAM Jaya melainkan juga PT Palyja dan PT Aetra, sebagaimana diungkapkan oleh Bapak John, “*Hmmm kita melihat posisi mereka (Mitra Swasta) sebagai pihak yang sejajar dengan PAM Jaya ya. Makanya kita samakan, apa yang kita lakukan di PAM sama dengan yang kita lakukan di Mitra Swasta. Prosedur antara keduanya sama.*” (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak John F. Rotinsulu, 13 Maret 2012, pukul 14.15 WIB). Adapun yang menjadi tujuan dari Pemeriksaan Kinerja ini adalah :

1. Menilai apakah pengelolaan kontrak (*Contract Management*) yang dilaksanakan oleh PAM Jaya telah efektif terkait dengan aspek-aspek pengelolaan risiko (*managing risks*), hubungan antar pihak (*managing relationships*), tanggung jawab yang jelas (*specifying*

responsibilities), dan pencatatan yang baik (*keeping records*);

2. Menguji dan menilai apakah implementasi kontrak terkait dengan pembagian pendapatan (*revenue sharing*), penetapan imbalan air (*water charge*), serta pencapaian kinerja pelayanan penyediaan air bersih yang dilakukan oleh PAM Jaya dan Mitra Swasta (PT Palyja dan PT Aetra) telah dilaksanakan secara ekonomis dan efisien sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kontrak;

3. Mengevaluasi permasalahan-permasalahan terkait pelaksanaan tindak lanjut yang belum dilaksanakan oleh PAM Jaya dan Mitra Swasta sesuai dengan rekomendasi BPK-RI.

Kemudian, metodologi yang dilakukan dalam melakukan Pemeriksaan Kinerja adalah sebagai berikut,



Gambar 5.4 Metodologi Pemeriksaan Kinerja

Sumber : Hasil Studi Dokumentasi BPK Perwakilan DKI Jakarta

Pemeriksaan Kinerja yang dilakukan oleh BPK Perwakilan DKI Jakarta terhadap pelaksanaan PPP di PAM Jaya bukan merupakan bentuk

pengawasan yang dilakukan secara periodik. Hal ini disebabkan oleh karena pemeriksaan yang dilakukan membutuhkan tindak lanjut dari PAM Jaya dan Mitra Swasta lebih dahulu, baru kemudian bisa dilakukan pemeriksaan lagi. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Bapak John,

“Hmmm gini ya. Contohnya, dalam hasil audit kinerja yg kita lakukan baru-baru ini, ada rekomendasi-rekomendasi yang kita sampaikan ke PAM, untuk kemudian harus mereka tindak lanjuti. Nah sifat untuk menindaklanjuti ini ada yang jangka pendek harus selesai, ada yang jangka menengah, ada yang jangka panjang. Jadi artinya kita harus melihat dulu, hasil dari pemeriksaan kita gimana, apakah mereka menindaklanjuti atau ngga. Naah itu bisa 1 sampai 3 tahun ke depan, baru bisa kita putuskan akan ada pengawasan lagi atau ngga.” (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak John F. Rotinsulu, 13 Maret 2012, pukul 14.15 WIB)

Berdasarkan ungkapan John, dapat dilihat bahwa alasan BPK Perwakilan DKI Jakarta tidak melakukan pengawasan secara periodik adalah karena ada beberapa rekomendasi yang belum ditindaklanjuti oleh PAM Jaya dan Mitra Swasta. BPK Perwakilan DKI Jakarta dalam melakukan pengawasan harus menunggu respon PAM Jaya terhadap hasil pengawasan sebelumnya. Namun, salah satu hasil dari Pemeriksaan Kinerja tersebut menyatakan bahwa: *“PAM Jaya tidak dapat menindaklanjuti rekomendasi atas temuan-temuan tersebut dengan alasan permasalahan-permasalahan yang seharusnya ditindaklanjuti dengan rekomendasi-rekomendasi tersebut telah diatur dalam perjanjian kerjasama antara PAM Jaya dengan mitra swasta.”*. (Hasil Pengawasan Kinerja PAM Jaya dan Mitra, 2012). Pernyataan Bapak John menunjukkan bahwa BPK Perwakilan DKI Jakarta tidak dapat melakukan pengawasan lagi terhadap hal-hal tertentu yang sudah diatur dalam PKS. Hal ini menunjukkan bahwa PKS merupakan suatu hal yang sangat

mempengaruhi pelaksanaan pengawasan eksternal atas pelaksanaan PPP PAM Jaya.

Selain keterbatasan karena adanya hal-hal yang tidak dapat diawasi lebih lanjut, BPK Perwakilan DKI Jakarta belum memiliki metode dalam melakukan pengawasan terhadap PPP PAM Jaya. Bapak John mengungkapkan hal berikut, *Kita tidak ada dan belum punya sebuah metode untuk melakukan pengawasan ini ya. Memang dari pemeriksaan sebelumnya, kita merasa perlu untuk membuat satu kerangka untuk bagaimana caranya melakukan pemeriksaan dalam kerja sama-kerja sama seperti ini. Tapi kita menggunakan, hmm kita coba mengadopsi dari BPK Australia..*”(Hasil wawancara mendalam dengan Bapak John F. Rotinsulu, 13 Maret 2012, pukul 14.15 WIB). Belum adanya metode pengawasan yang digunakan oleh BPK Perwakilan DKI Jakarta menjadi salah satu masalah lain dalam pelaksanaan pengawasan ini. Hal tersebut berdampak pada mekanisme pelaporan yang dilakukan oleh PAM Jaya dan Mitra Swasta. Hal ini sejalan dengan ungkapan Bapak John,

Hmmm ada perpres yang mewajibkan mereka untuk memberikan laporan periodik tiap bulan kepada BPKP, laporan keuangan, laporan kinerja, laporan manajemen, laporan hasil pemeriksaan internal mereka, biasanya mereka kirimkan. Tapi biasanya ya, mereka nunggu kita minta dulu, kalo ga diminta ya mereka ga ngirim. (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak John F. Rotinsulu, 13 Maret 2012, pukul 14.15 WIB).

Pernyataan Bapak John menunjukkan bahwa PAM Jaya dan Mitra Swasta tidak cukup kooperatif dalam proses pengawasan ini. Hal tersebut terlihat dari penyerahan laporan yang lebih sering diserahkan hanya jika BPK Perwakilan DKI Jakarta meminta terlebih dahulu. Keadaan ini jelas berhubungan dengan tidak adanya metode pengawasan yang digunakan oleh BPK Perwakilan DKI Jakarta.

5.2.4 Pengawasan oleh Badan Penanaman Modal dan Promosi DKI Jakarta

Sebagai perusahaan daerah, PAM Jaya tidak lepas dari pengawasan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Pada dasarnya, dalam mengawasi kinerja PAM Jaya, Pemprov DKI Jakarta melakukan pengawasan melalui Inspektorat dan juga Biro Perkonomian. Namun, Inspektorat tidak melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan PPP di PAM Jaya, akan tetapi hanya melakukan pengawasan terhadap kinerja PAM Jaya saja tanpa Mitra Swasta di dalamnya. Dengan kata lain, segala hal yang memiliki hubungan dengan kerja sama ini, merupakan sesuatu yang bersifat pilihan untuk diawasi atau tidak bagi Inspektorat. Sementara itu, Biro Perekonomian pun melakukan pengawasan hanya dalam tataran regulasi saja. Oleh karena itu, Pemprov DKI Jakarta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan PPP di PAM Jaya melalui Badan Penanaman Modal dan Promosi DKI Jakarta, atau yang lebih dikenal dengan nama BPMP DKI Jakarta.

BPMP DKI Jakarta melakukan pembinaan, monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan kerja sama penanaman modal dengan pihak ketiga. Mengingat kerja sama yang dilakukan PAM Jaya adalah dengan melibatkan pihak swasta asing, maka BPMP DKI Jakarta dirasa merupakan lembaga yang tepat untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan proses kemitraan ini.

Secara proses, pengawasan yang dilakukan oleh BPMP DKI Jakarta dilakukan secara tiga bulan sekali, secara spesifik melalui laporan-laporan yang diberikan oleh PAM Jaya. Bapak Drs.Ifie S. Laili selaku Manajer Data Pelaporan, Divisi Bina Program, PAM Jaya mengungkapkan hal berikut,

Ya kita memberikan laporan, 3 bulan sekali, langsung ke Gubernur. Lewat BPMP sih.. Kita ada dibawah asisten perekonomian juga dalam hal pengawasan. PAM bikin laporan 3 bulan sekali, kirim ke mereka. Nanti dikasih feedback-nya lagi. Tapi adanya di PAM 1, karna sifatnya

confidential. (Hasil Wawancara Mendalam dengan Drs. Ifie S. Laili, 31 Januari 2012, pukul 12.37 WIB).

BPMP DKI Jakarta sebagai perpanjangan tangan Gubernur Provinsi DKI Jakarta melakukan pengawasan yang sifatnya rahasia, sebagaimana diungkapkan oleh Bapak Ifie pada paragraf ini. Dengan kata lain, pihak-pihak tertentu tidak dapat memperoleh informasi mengenai hasil pengawasan yang dilakukan oleh BPMP DKI Jakarta karena hal tersebut berada di tataran Direktur Utama PAM Jaya.

5.2.5 Pengawasan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air (KRuHA)

Sebagai LSM yang memiliki *concern* dibidang air, KRuHA melakukan pengawasan sosial (*social control*) terhadap pelaksanaan PPP di PAM Jaya. Namun demikian, pada dasarnya pengawasan yang dilakukan oleh KRuHA terhadap pelaksanaan PPP di PAM Jaya bukan menjadi prioritas utama, sebagaimana diungkapkan oleh Bapak Muhammad Reza selaku aktivis LSM KRuHA, “*Ya iya itu, konsesi yang ilegal itu yang ingin dipertahankan dan mau diperbaiki orang. Makanya kalo pengawasan itu masalah kesekian, karena dari awalnya aja udah bermasalah. Kerja sama ini gak fair, emang harusnya diputus aja.*” (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Muhammad Reza, 6 Desember 2011 pukul 11.00 WIB).

KRuHA melakukan fungsi *social control* terhadap PPP di PAM Jaya melalui cara-cara yang dilakukan oleh LSM-LSM lain pada umumnya, yakni melalui kajian dan penelitian, audiensi, dan juga dalam bentuk aksi demonstrasi. Adapun bentuk-bentuk pengawasan tersebut tidak dilakukan dengan cara legal formal sebagaimana yang dilakukan oleh lembaga-lembaga yang berwenang mengawasi pelaksanaan PPP di PAM Jaya, sebagaimana telah dibahas pada subbab-subbab sebelumnya.

Pada tahun 2012 ini, KRuHA memberikan rekomendasi kepada PAM Jaya agar memutus kontrak kerja sama yang dilaksanakan dengan Mitra Swasta. Namun keberadaan KRuHA yang tidak memiliki

bargaining position membuat rekomendasi tersebut menjadi sia-sia. Dengan kata lain, rekomendasi tersebut tidak memiliki kekuatan hukum untuk ditindaklanjuti oleh PAM Jaya. Lebih dari itu, *social control* yang berusaha dilakukan oleh KRuHA menjadi semakin terbatas karena PKS yang tidak dapat diakses bebas, sebagaimana diungkapkan oleh Bapak Reza,

“Kontraknya kan ga bisa diakses publik. Itu makanya, sesuatu yg eksklusif. Kalo air, Indonesia kan tandatangan ya Hak Asasi Manusi. Air sebagai HAM resolusinya. Itu artinya air adalah hak inklusif, termasuk pengelolaannya karna pemerintahnya harus melibatkan publik. Dia hak inklusif, Jadi ga bisa karna sebab2 ekonomi, dia menjadi hak eksklusif. Beda, water right sama right to water. Seperti ini kan udah tertutup. Ada klausul-klausul dalam kontrak itu yang ga boleh dipublish, Jadi di situ ada hak konsumen, tapi konsumen ga bisa apa-apa, karena ga tau.” (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Muhammad Reza, 6 Desember 2011 pukul 11.00 WIB).

Tidak dapat diaksesnya PKS atau kontrak dalam pelaksanaan PPP di PAM Jaya jelas merupakan masalah besar bagi para lembaga pengawas eksternal, terutama bagi LSM karena seharusnya kontrak tersebut dapat diakses oleh siapapun, mengingat air merupakan hak seluruh warga negara.

Selain itu, KRuHA sebagai sebuah LSM seharusnya mewakili pihak masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan PPP di PAM Jaya. Namun sayangnya, keterbatasan posisi yang dimiliki oleh KRuHA membuat *social control* yang dilakukan seolah menjadi lemah. Bapak Reza mengungkapkan hal berikut,

“Kenapa situasi begitu? Karna sudah mulai terbuka konfliknya. Dan kenapa konfliknya mulai terbuka antara dua perusahaan ini? Tiga lah ya, tapi yang paling terbuka itu PAM Jaya dan Palyj. Karna ditekan publik. Publik

menggunakan saluran informal, saluran formalnya udah mati semua.” (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Muhammad Reza, 6 Desember 2011 pukul 11.00 WIB).

Lemahnya posisi KRuHA sebagai *social controller* terlihat dari hampir tidak adanya saluran formal yang seharusnya bisa ditempuh untuk mengawasi proses kemitraan ini. Saluran formal yang dimaksud disini adalah saluran untuk melakukan pengawasan eksternal oleh masyarakat, dalam hal ini diwakili oleh KRuHA, melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat, seperti DPR RI atau DPRD DKI Jakarta. Oleh karena itu, sudah jelas terlihat bahwa *social control* yang dilakukan oleh KRuHA tidak memberikan output yang signifikan terhadap pelaksanaan PPP di PAM Jaya.

5.3 Pengawasan PPP di PAM Jaya dalam Tinjauan Akuntabilitas Publik

Setelah subbab sebelumnya membahas tentang pengawasan dalam pelaksanaan PPP di PAM Jaya, termasuk lembaga pengawas serta proses pengawasannya, dalam subbab ini akan dipaparkan mengenai gambaran dan analisis mengenai pengawasan PPP di PAM Jaya dalam tinjauan akuntabilitas publik.

Pada dasarnya, pengawasan dan akuntabilitas publik merupakan dua konsep yang berjalan beriringan. Pengawasan merupakan titik awal dalam melakukan analisis terhadap akuntabilitas publik. Hal ini tidak terkecuali terjadi pada pelaksanaan PPP di PAM Jaya. Dengan melihat bagaimana pengawasan tersebut berjalan, akan dapat dilakukan analisis terhadap perwujudan akuntabilitas publik PPP di PAM Jaya.

Analisis pada subbab ini akan dimulai dengan mengidentifikasi apa saja masalah yang muncul dalam proses pengawasan PPPs di PAM Jaya. Pengawasan pelaksanaan PPPs di PAM Jaya setidaknya memperlihatkan empat masalah. Keempat masalah ini membuat pelaksanaan pengawasan tidak berjalan dengan optimal.

Pertama, dasar regulasi atas kemitraan lemah. PPP di PAM Jaya pada dasarnya jelas bertentangan dengan landasan konstitusional negara yang mengatur

air sebagai hak dasar warga negara. Namun demikian, pembuatan PKS yang disahkan pada tahun 1998 tetap berjalan dan memiliki justifikasi dengan munculnya Undang-Undang yang mengatur tentang Sumber Daya Air yang baru lahir lima tahun setelah PKS disahkan, yakni pada tahun 2003. Artinya, PKS yang awal mulanya bertentangan dengan regulasi pemerintah, sedikit banyak menjadi “legal” dengan lahirnya UU tersebut. Hal ini tidak hanya terjadi pada regulasi dalam bentuk UU, sebagaimana dipaparkan oleh Bapak John dari BPK Perwakilan DKI Jakarta,

“Seperti yang tadi saya bilang, kelemahan kerja sama ini adalah aspek regulasinya yang kurang. Jadi framework regulasinya ini yang mengikuti kontrak, kan harusnya sebaliknya. Jadi UU, PP, Perpres, Pergub, Perda, malah mengikuti kontrak. Jadi agak sulit, pada saat kita menemukan implementasi pelaksanaan ini tidak sesuai dengan peraturan perundangan, tapi secara kontraktual tidak salah. Itu yang bikin sulit.” (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak John F. Rotinsulu, 13 Maret 2012, pukul 14.15 WIB)

Pemaparan John sejalan dengan ungkapan Bapak Reza dari KRuHA, beliau menyatakan hal berikut,

“Di Jakarta ini, ada contract based regulation. Regulasi kok berdasarkan kontrak, yang jelas menguntungkan swasta, mengabaikan hak masyarakat. Jadi masa kontrak lebih tinggi daripada hukum nasional, daripada UU Pelayanan Publik, konstitusi, gitu2. Dan ini banyak yg ga dipake, krn masih banyak perdebatan. Jadi pake apa sekarang? Berdasarkan apa, apa dasar hukum dr kontrak itu.” (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Muhammad Reza, 6 Desember 2011 pukul 11.00 WIB).

Pendapat kedua informan diatas menjelaskan bahwa PPP di PAM Jaya memiliki masalah berupa dasar regulasi atas kemitraan. PKS seolah menjadi lebih tinggi, bahkan jika dibandingkan dengan UU. Secara hirarki regulasi, seharusnya PKS dibuat dengan aturan umum yang terdapat pada regulasi yang ada di DKI Jakarta

dan Indonesia, namun yang terjadi justru sebaliknya. Sementara di sisi lain, bagaimanapun juga kemitraan ini harus tunduk kepada aturan yang termuat di dalam PKS.

Permasalahan berupa dasar regulasi ini memiliki hubungan dengan pengawasan pelaksanaan PPP di PAM Jaya. Pengawasan yang dilaksanakan seringkali terhambat oleh regulasi yang tidak sejalan dengan PKS. Hal ini jelas menjadi masalah bagi lembaga pengawas eksternal ketika melakukan pengawasan, harus mengacu pada PKS yang menjadi landasan pelaksanaan PPPs atau pada regulasi pemerintah.

Kedua, lemahnya *bargaining position* lembaga pengawas eksternal. Penelitian ini menemukan fakta yang menunjukkan bahwa sebagian besar dari lembaga pengawas eksternal PPP di PAM Jaya tidak memiliki *bargaining position* yang kuat untuk melakukan pengawasan yang optimal. Adapun lembaga-lembaga tersebut diantaranya adalah BR, DPRD DKI Jakarta, dan BPKP DKI Jakarta.

Sebagai organisasi yang diatur dalam pergub DKI Jakarta sekaligus PKS, BR memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan kerja sama sekaligus pemenuhan hak dan kewajiban masing-masing pihak. Namun, PKS secara jelas juga mengatakan bahwa wewenang BR untuk melakukan mediasi/arbitrase sebagai bentuk pelaksanaan pengawasan hanya dapat dilakukan atas permintaan kedua pihak saja. Hal ini didukung oleh pernyataan Bapak Riant,

Dengan kondisi ini, maka BR dalam posisi yang tidak mudah untuk bekerja karena kita tidak punya legitimasi untuk mengatur. Harusnya kalo mengatur kan, kalo you salah ya saya pukul kan? Tapi BR tidak punya kewenangan untuk menentukan salah atau benar, bahkan BR tidak punya hak untuk menghukum, karna kontrak mengatakan itu. BR hanya bisa mengawasi, dan kalo ada isu yang mereka minta mediasi, thats all. (Hasil wawancara mendalam dengan Dr. Riant Nugroho, 28 Februari 2012, pukul 09.30 WIB)

Pernyataan tersebut menyiratkan makna bahwa proses pengawasan yang dilakukan oleh BR begitu terbatas. BR tidak bisa memberikan sanksi atas

kesalahan yang dilakukan oleh PAM Jaya maupun Mitra Swasta. Padahal awal mula pembentukan BR dimaksudkan agar ada lembaga independen untuk mengawasi PPP di PAM Jaya agar berjalan sebagaimana mestinya.

Kemudian, fenomena lemahnya *bargain* lembaga pengawas PPPs PAM Jaya juga terlihat pada DPRD DKI Jakarta. Seharusnya, sebagai lembaga legislatif, DPRD DKI memiliki hak untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja eksekutif, dalam hal ini ialah PAM Jaya. Namun sayangnya, DPRD DKI Jakarta memiliki keterbatasan dalam melakukan pengawasan PPP di PAM Jaya. Bapak Aliman mengungkapkan beberapa hal yang mengisyaratkan hal tersebut,

Yang berhak mengawasi eksekutif siapa? DPRD kan? Fungsi kontrol kan ada di DPRD.. Tapi pada kenyataannya di lapangan, kita seperti mengalami kebuntuan. Walaupun kita ada kewenangan, kita cari taunya susah. Secara kewenangan kita luas sebenarnya, tapi secara ruang semuanya jadi terbatas. Nah itu karna eksekutif tidak memberitahukan kepada DPRD draft kerjasamanya seperti apa.

(Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Aliman Aat, 9 Februari 2012, pukul 08.44 WIB).

DPRD DKI Jakarta tidak memperoleh apa yang seharusnya menjadi hak mereka untuk melakukan pengawasan pada pelaksanaan PPP di PAM Jaya. Seharusnya, DPRD DKI Jakarta memiliki hak dan wewenang untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan pengelolaan BUMD DKI Jakarta, termasuk salah satunya pelaksanaan PPP di PAM Jaya. Namun, bahkan dalam melakukan renegotiasi kontrak antara PAM Jaya dan Mitra Swasta, DPRD DKI Jakarta sangat jarang diminta untuk terlibat didalamnya.

Lembaga pengawas terakhir yang memiliki *bargaining position* lemah adalah BPKP DKI Jakarta. Penelitian ini menemukan fakta bahwa salah satu hasil dari Pemeriksaan Kinerja yang dilakukan oleh BPKP DKI Jakarta menyatakan bahwa: *“PAM Jaya tidak dapat menindaklanjuti rekomendasi atas temuan-temuan tersebut dengan alasan permasalahan-permasalahan yang seharusnya ditindaklanjuti dengan rekomendasi-rekomendasi tersebut telah diatur dalam perjanjian kerja sama antara PAM Jaya dengan mitra swasta.”*(Hasil Pengawasan Kinerja PAM Jaya dan Mitra, 2012). Dengan kata lain, BPK

Perwakilan DKI Jakarta tidak dapat melakukan pengawasan lagi terhadap aspek-aspek tertentu yang sudah diatur dalam PKS.

Pada akhirnya, dapat dilihat bahwa pengawasan yang dilakukan oleh BPKP DKI Jakarta terhadap pelaksanaan PPP di PAM Jaya hanya menjadi pengawasan formalitas saja, karena BPKP DKI Jakarta tidak bisa memaksakan PAM Jaya untuk selalu menindaklanjuti hasil rekomendasi BPKP DKI Jakarta. Hal tersebut terlihat dari poin hasil pemeriksaan tersebut, dimana akhirnya tidak akan ada pemeriksaan lanjutan karena ketidakmampuan PAM Jaya untuk menindaklanjuti rekomendasi-rekomendasi yang diberikan oleh BPK Perwakilan DKI Jakarta, dan hal tersebut terjadi karena adanya klausul dalam PKS yang mengatur hal terkait.

Pemaparan di atas memperlihatkan bahwa sebagian besar lembaga yang seharusnya dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan PPP PAM Jaya tidak mampu melakukan tugasnya secara optimal karena terbatasnya *bargaining position* yang mereka miliki. Lembaga-lembaga tersebut seolah “dimandulkan” secara tidak langsung, baik secara formal seperti BR, yang diatur keterbatasannya oleh PKS, maupun secara nonformal seperti DPRD DKI Jakarta dan BPK Perwakilan DKI Jakarta, yang menjadi lemah dalam melakukan pengawasan bukan karena posisinya yang diatur oleh PKS.

Ketiga, PKS tidak dapat diakses oleh publik. Sebagai barang sosial sekaligus hak dasar rakyat, seharusnya apapun yang terkait dengan pengelolaan air tidak menjadi sesuatu yang eksklusif, termasuk salah satunya ialah bentuk tertulis peraturan pelaksanaan PPP di PAM Jaya. Namun hal tersebut tidak terjadi pada PPP di PAM Jaya. Hasil penemuan BPK Perwakilan Provinsi DKI Jakarta, yang kemudian disuarakan oleh LSM KRuHA, menyebutkan bahwa pembuatan PPP dianggap ilegal atau tidak memenuhi aturan hukum. Hal ini sejalan dengan pernyataan Bapak John,

Hmmm tentang hal itu masih debatable sih ya. Kita pernah mempertanyakan kontrak itu tidak ditandatangani oleh gubernur. Memang sesuai aturan, kontrak ini harus disetujui dan ditandatangani dulu oleh gubernur, baru kemudian oleh kedua belah pihak. Tapi mereka kebalik, mereka, kedua belah pihak

tandatangan dulu, baru abis itu ditandatangani sama gubernur dan Menkeu. (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak John F. Rotinsulu, 13 Maret 2012, pukul 14.15 WIB)

Pernyataan John menunjukkan bahwa BPK perwakilan DKI Jakarta selaku pihak eksternal yang memiliki wewenang untuk mengawasi berjalannya PPP di PAM Jaya tidak mampu memperoleh kejelasan mengenai awal mula berjalannya proses kemitraan tersebut. Dengan kata lain, kontrak kerja sama tersebut sudah menjadi sesuatu yang eksklusif bahkan sejak pembuatannya. Kerja sama sudah berjalan selama lebih dari 13 tahun, akan tetapi kejelasan mengenai legalitas kerja sama belum juga dapat diketahui secara pasti.

Tidak dapat diaksesnya PKS oleh publik secara gamblang juga diungkapkan oleh BPKP DKI Jakarta dan LSM KRuHA. Bapak John mengungkapkan hal berikut, *“Hmm kurang tahu ya, tapi memang salah satu klausul di kontrak tersebut menyatakan bahwa siapapun yang ingin membaca kontrak tersebut harus seizin kedua belah pihak.”* (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak John F. Rotinsulu, 13 Maret 2012, pukul 14.15 WIB). Kemudian, Bapak Reza dari KRuHA juga menyatakan hal serupa,

“Bayangin costnya dan kerusakan lingkungan yang swasta buat, kan ga bisa diaudit kan? Karna semua tertutup. Ya kan, kontrak ini sangat tertutup. Tadi saya katakan sangat tertutup, kita udah berkali-kali ya. Kita coba pake mekanisme keterbukaan informasi publik ya, kita kirim surat ke BR. Tetep ga bisa..” (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Muhammad Reza, 6 Desember 2011 pukul 11.00 WIB).

Pada dasarnya, KRuHA juga menemukan fakta bahwa terkait permintaan dibukanya akses terhadap PKS, baik BR maupun para pihak pelaksana kerja sama kerap berkilah. Bapak Reza juga mengungkapkan hal berikut,

“.... Surat kita kirim ke BR, BR meneruskan ke PAM. PAM mengirimkan ke Palyja dan Aetra. Aetra malah sama sekali ga ada jawaban, malah ngajak ketemu. Mau ngapain coba? Trus mau lobi-lobi gitu, dia minta supaya jangan ditekan teruslah, ketakutan dia. Palyja jawab, A-B-C ini udah diserahkan ke PAM.”

Dia lempar ini ke PAM jaya. PAM ga berani, krn siapa yang ngebuka akan dibawa ke badan arbitase. PAM terus ngundang, dia bilang kita ga punya apa2. Trus kita surat in lagi, kalian ini posisinya paling lemah, makanya harus main. Makanya sekarang direktur PAM, minimal main mata untuk kepentingan publik. Cuma takutnya dia tiba2 diganti.“ (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Muhammad Reza, 6 Desember 2011 pukul 11.00 WIB).

Hal tersebut memperlihatkan bahwa PKS merupakan sesuatu yang bersifat sangat rahasia dan tertutup. Bahkan, PAM Jaya dan Mitra Swasta terlihat sangat defensif terhadap permintaan dibukanya akses PKS oleh KRuHA. Lebih dari itu, bukan hanya BPKP DKI Jakarta dan LSM KRuHA yang *notabene* merupakan lembaga “jauh” dari PAM Jaya. BR sebagai lembaga independen yang memang sengaja dibentuk untuk mengawasi berjalannya proses kemitraan bahkan juga mengakui bahwa mereka tidak diizinkan untuk membaca PKS secara langsung. Bapak Riant menyebutkan hal berikut, “*Kami, BR, itu ngumpet-ngumpet kemarin baca kontrak. Sebenarnya kami dikatakan menyalahi aturan karna sudah baca kontrak, karna seharusnya BR tidak punya hak untuk membaca kontrak.*” (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Dr. Riant Nugroho, 28 Februari 2012, pukul 09.30 WIB)

Pernyataan-pernyataan diatas menunjukkan bahwa PKS sebagai dasar pelaksanaan PPP di PAM Jaya merupakan sesuatu yang sangat eksklusif dan hanya bisa dibaca oleh sebagian pihak, bahkan beberapa lembaga pengawas pun tidak bisa membaca kontrak tersebut. Hal ini jelas menjadi masalah bagi proses pengawasan pelaksanaan PPP di PAM Jaya karena terdapat keterbatasan bagi para lembaga pengawas untuk melaksanakan tugas mereka. Segala hal yang dilakukan oleh PAM Jaya maupun Mitra Swasta dalam melaksanakan PPP di PAM Jaya tentu sudah seharusnya mengacu pada apa yang tertulis di dalam PKS. Oleh karena itu, para lembaga pengawas seharusnya melakukan pengawasan dengan melihat apakah pelaksanaan PPPs di PAM Jaaya sudah sesuai atau belum dengan PKS tersebut. Namun ketika mereka tidak memiliki akses untuk membaca PKS, pengawasan yang dilakukan akhirnya tidak dapat berjalan optimal.

Keempat, minimnya ruang keterlibatan masyarakat. Dalam pelaksanaan PPPsdi PAM Jaya, masyarakat seharusnya menjadi *stakeholder* utama. Hal ini disebabkan oleh karena adanya kenyataan bahwa air adalah hak dasar bagi manusia, dan hal tersebut secara nyata didukung oleh negara dan kalangan internasional. Masyarakat sebagai *stakeholder* berhak untuk mengetahui setiap proses pelaksanaan pengelolaan air bersih, termasuk untuk melakukan pengawasan atas hal tersebut. Namun hal ini tidak terjadi pada PPP di PAM Jaya. Masyarakat memiliki ruang yang sangat sedikit untuk terlibat dalam proses kemitraan ini.

Pada dasarnya, keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan PPP di PAM Jaya dapat disalurkan melalui tiga lembaga, yakni DPRD DKI Jakarta, LSM, serta BR. Bapak Aliman menjelaskan bahwa DPRD DKI Jakarta sudah membuka ruang bagi masyarakat dalam keterlibatannya, *“Biasanya kita dapat libatkan masyarakat pada saat proses dewan selama 6 hari. Kita sebut dengan JEJARING ASMARA, Jaringan Aspirasi Masyarakat. Saya menyebutnya begitu hehe.. Itu semua kasus pelayanan publik ya..”* (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Aliman Aat, 9 Februari 2012, pukul 08.44 WIB). Pemaparan tersebut memiliki arti bahwa DPRD DKI Jakarta sebagai lembaga representasi masyarakat sudah memiliki dan menjalankan perannya dengan sebagaimana mestinya. Namun demikian, hal ini bertentangan dengan pendapat LSM KRuHA. Bapak Reza menyebutkan hal berikut,

“Ya misalnya proses keterwakilan warga itu dimana kalo dibilang itu hak warga? Kan DPRD harusnya itu lembaganya atau BR. Trus ada juga FKM. Ya kan? Tapi itu semua bullshit itu kan, ga ada apa-apanya. Akal-akalan aja, ga punya fungsi apa-apa, cuma sosialisasi satu arah dari atas aja kan. Warga ga terwakilin.” (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Muhammad Reza, 6 Desember 2011 pukul 11.00 WIB).

KRuHA sebagai salah satu corong suara masyarakat Jakarta dalam hal pelayanan penyediaan air bersih tidak merasakan adanya fungsi DPRD DKI Jakarta sebagai lembaga representasi masyarakat. Dengan kata lain, keterlibatan masyarakat

melalui lembaga legislatif dalam pelaksanaan PPP di PAM Jaya dirasa nihil oleh KRuHA.

Selain DPRD DKI Jakarta, lembaga lain yang disebut oleh Bapak Reza sebagai lembaga yang mewakili masyarakat adalah BR. Pada dasarnya, BR memang seharusnya memiliki tugas yang terkait dengan hal di atas. Secara spesifik, BR mencoba untuk menerapkan sebuah konsep *good water governance* ke dalam pelaksanaan PPPs di PAM Jaya. Sama halnya dengan *good governance*, pada *good water governance* terdapat tiga pihak yang harus terlibat dalam pengelolaan air bersih melalui PPPs, yakni pemerintah, swasta, dan juga masyarakat.

Di dalam kerja sama yang dilakukan hanya oleh dua pihak, yakni pemerintah dan swasta, BR mencoba untuk memasukkan unsur masyarakat di dalamnya. Namun, BR sendiri masih merasakan bahwa hal tersebut merupakan sesuatu yang sangat sulit. Bapak Riant memaparkan hal berikut,

“BR mencoba memaksakan adanya kehadiran masyarakat dalam pelaksanaan kerja sama ini. Sampai akhirnya pada tahun 2003 terbentuklah yang namanya KPAM, Komite Pelanggan Air Minum. Ini seperti DPRnya rakyat untuk air. Nah ini kita bentuk untuk merepresentasi suara dari konsumen, krn tidak ada yg mewakili mereka, tapi ya ga didenger juga. Skrg KPAM ada di seluruh Indonesia, ini yg dibentuk oleh BR untuk masyarakat. Ada YLKI, tapi kan itu sangat general ya. Kemudian DPRD, ya tapi urusan ini ga jadi prioritas untuk dibahas.” (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Dr. Riant Nugroho, 28 Februari 2012, pukul 09.30 WIB)

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari lembaga-lembaga yang seharusnya menampung aspirasi masyarakat untuk terlibat dalam PPP di PAM Jaya, dapat dilihat bahwa ruang keterlibatan masyarakat sangatlah sempit. Masyarakat bahkan tidak pernah terlibat sedikitpun dalam penentuan tarif, padahal seharusnya mereka berhak tahu bagaimana perhitungan angka-angka tersebut. Lembaga-lembaga representasi masyarakat belum berfungsi dengan sebagaimana mestinya. Hal tersebut menyebabkan publik atau masyarakat hampir tidak bisa

melakukan pengawasan terhadap PPP di PAM Jaya. Padahal, lagi-lagi masyarakat adalah pihak yang paling merasakan dampak dari adanya hubungan kemitraan antara PAM Jaya dengan Mitra Swasta.

Empat permasalahan dalam pelaksanaan pengawasan PPP di PAM Jaya memiliki hubungan erat terhadap akuntabilitas publik yang dihasilkan oleh kemitraan ini. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, pengawasan merupakan titik awal dalam menganalisa akuntabilitas publik. Hal ini tidak terkecuali juga terjadi pada pelaksanaan PPP di PAM Jaya. Melalui pengawasan yang dilakukan oleh berbagai lembaga eksternal yang memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan PPP di PAM Jaya, seharusnya dapat diketahui apakah PAM Jaya maupun Mitra Swasta sudah bekerja sesuai dengan harapan atau belum. Dalam hal ini, tentunya harapan yang dimaksud adalah harapan masyarakat selaku *stakeholder* utama. Kemudian, melalui hasil pengawasan inilah dapat dilihat apakah para pelaku PPP di PAM Jaya bisa mempertanggungjawabkan apa yang sudah mereka lakukan atau belum. Dengan kata lain, apakah proses kemitraan ini sudah akuntabel terhadap publik atau belum.

Pada dasarnya, konsep kemitraan berupa PPP memiliki kekuatan (*strength*) untuk mewujudkan akuntabilitas publik. Setidaknya terdapat tiga alasan bagi sebuah proses kemitraan atau PPP lebih mudah dalam mewujudkan akuntabilitas publik. **Pertama, adanya *stakeholders* dengan masing-masing kepentingan.** Dalam setiap pelaksanaan PPP dalam penyediaan pelayanan publik, terdapat tiga *stakeholder* yang memiliki masing-masing kepentingan, yakni pemerintah, swasta, dan masyarakat. Pemerintah memiliki kepentingan atas pencapaian efisiensi dalam penyediaan pelayanan publik. Dengan adanya kemitraan dengan pihak swasta, pemerintah memiliki tujuan untuk mengatasi masalah-masalah yang kerap terjadi dalam penyediaan pelayanan publik. Sementara itu, swasta sebagai mitra kerja pemerintah tentu memiliki kepentingan berupa pencapaian profit perusahaan mereka. Kemudian, *stakeholder* utama dalam pelaksanaan PPP ialah masyarakat, yang memiliki kepentingan atas pelayanan publik yang diberikan sebagai hasil dari kemitraan tersebut.

Dalam pelaksanaan kemitraan, masyarakat seharusnya diberdayakan agar kemitraan tersebut memperoleh dukungan dan legitimasi yang kuat dari publik. Pemberdayaan masyarakat dalam PPP secara tidak langsung akan menunjukkan pertanggungjawaban pelaksana kemitraan terhadap publik. Publik akan mudah untuk mengakses segala informasi terkait kemitraan karena mereka memiliki peran dalam pelaksanaan proses kemitraan tersebut.

Kedua, PPP sebagai salah satu keutamaan dalam aspek politik.

Dalam pelaksanaan PPP, pemerintah sebagai “tuan rumah” seharusnya memiliki *bargain* yang kuat dalam pelaksanaan kontrak. *Bargain* yang kuat didukung dengan perangkat regulasi yang mampu melakukan manajemen kontrak kerja sama. Sementara itu, swasta sebagai mitra kerja pemerintah dibayar atas kinerja yang mereka lakukan, dan tentu saja terdapat *punishment* jika mereka tidak bekerja sesuai dengan ketentuan kontrak kerja sama. Dengan demikian, keadaan tersebut akan menyebabkan terjadinya peningkatan kualitas pelayanan publik, dan secara otomatis berimplikasi terhadap peningkatan akuntabilitas publik.

Ketiga, transparansi secara penuh. PPP memiliki orientasi berupa output dan kinerja. Output dari pelaksanaan PPP ialah berupa pelayanan publik, dimana hal tersebut menyangkut kepentingan masyarakat luas. Oleh karena itu, setiap pihak pelaksana kemitraan tentu akan melakukan transparansi atas apa yang telah mereka lakukan kepada siapapun yang ingin mengetahui hal tersebut.

Ketiga alasan diatas pada dasarnya menjadi alasan bagi PPP untuk lebih mudah mewujudkan akuntabilitas publik, dengan syarat dan kondisi sama seperti itu. Namun hal demikian tidak terjadi pada PPP di PAM Jaya. Dalam kaitannya dengan pengawasan, permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam pengawasan pelaksanaan PPPs di PAM Jaya membuat *strengths* PPP dalam mewujudkan akuntabilitas publik menjadi tidak terlaksana.

Tabel 5.4 *Strength* PPP dalam Perwujudan Akuntabilitas Publik dan Permasalahan Pengawasan PPP di PAM Jaya

No	<i>Strength</i> PPP dalam Perwujudan Akuntabilitas Publik	Permasalahan Pengawasan dalam Pelaksanaan PPP di PAM Jaya
1.	<i>Stakeholders</i> dengan masing-masing kepentingan	Minimnya ruang keterlibatan masyarakat
2.	PPP sebagai salah satu keutamaan dalam aspek politik	Regulasi atas kemitraan lemah
3.	Transparansi secara penuh	PKS tidak dapat diakses oleh publik

Sumber: diolah oleh peneliti

Tabel di atas memperlihatkan bagaimana strengths yang dimiliki oleh sebuah konsep kemitraan pemerintah swasta atau PPP dalam mewujudkan akuntabilitas publik tidak dapat terlaksana pada kasus PPP di PAM Jaya. Adapun hal tersebut disebabkan oleh permasalahan-permasalahan pengawasan atas pelaksanaan PPP tersebut.

Keberadaan para *stakeholder* dengan berbagai macam kepentingan, seharusnya mampu membuat pelaksanaan PPP lebih mudah dalam mencapai akuntabilitas publik. Namun tidak demikian terjadi pada pelaksanaan PPP di PAM Jaya. Minimnya ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses kemitraan ini membuat mereka seolah bukanlah salah satu dari *stakeholder* dari PPP di PAM Jaya. Padahal, jelas sekali mereka memiliki hak penuh atas output kemitraan tersebut, yakni penyediaan air bersih.

Sebagaimana disebutkan pada paparan sebelumnya, minimnya keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan PPP di PAM Jaya menjadi salah satu penghambat proses pengawasan kemitraan ini. Konsekuensi logis dari keadaan ini adalah minimnya akuntabilitas publik yang dilakukan atas pelaksanaan PPP di PAM Jaya. Masyarakat yang hampir tidak memiliki ruang untuk terlibat, tidak dapat melakukan *social control* terhadap proses kemitraan ini. Padahal, agar dapat disebut akuntabel, PPP di PAM Jaya seharusnya berjalan sesuai dengan harapan masyarakat dan bisa mempertanggungjawabkan hal tersebut kepada

masyarakat. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa baik PAM Jaya maupun Mitra Swasta tidak bekerja sesuai harapan masyarakat.

Kemudian, sebagai salah satu keutamaan dalam aspek politik, PPP menjadikan pemerintah sebagai pihak yang memiliki *bargain* kuat, dimana pemerintah memiliki wewenang dalam melakukan manajemen kontrak kerja sama. Namun dalam pelaksanaan PPP di PAM Jaya, pemerintah yang seharusnya menjadi pihak yang lebih kuat dibandingkan dengan Mitra Swasta, tidak didukung oleh dasar regulasi yang memadai. Sebagaimana disebutkan di atas, lemahnya regulasi atas pelaksanaan PPP di PAM Jaya menjadi salah satu masalah dalam pelaksanaan pengawasan kemitraan tersebut. Pengawasan menjadi tidak optimal akibat kontrak seringkali bertentangan dengan regulasi yang ada. Padahal PPP di PAM Jaya harus selalu mengacu pada isi kontrak, terlepas dari apakah didalamnya ada hal-hal yang tidak sesuai dengan regulasi. Pemerintah, sebagai pihak yang seharusnya bisa mengatur apa yang terjadi dalam pelaksanaan PPP di PAM Jaya menjadi tidak bisa berbuat apapun karena hal tersebut. Bahkan, jika Mitra Swasta memperlihatkan kinerja yang buruk, pemerintah tidak dapat mengambil tindakan jika tidak diatur dalam PKS. Hal tersebut menyebabkan minimnya pertanggungjawaban kepada masyarakat karena tidak adanya rasa tanggungjawab dari Mitra Swasta untuk memberikan pelayanan dengan kualitas baik.

Terakhir, terkait dengan *strength* berupa transparansi secara penuh dalam PPP akan mewujudkan akuntabilitas publik. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, dalam suatu kemitraan, transparansi memiliki kecenderungan untuk menjadi sesuatu yang diutamakan, mengingat orientasi sebuah kemitraan ialah output dan kinerja kemitraan. Namun hal ini tidak terwujud dalam pelaksanaan PPPs di PAM Jaya. Tidak transparannya PPP di PAM Jaya dapat dilihat dari PKS yang tidak dapat diakses oleh publik, bahkan oleh lembaga yang memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kemitraan tersebut. Tentu saja pengawasan menjadi terhambat karena hal ini, dan pada akhirnya lagi-lagi menghambat terwujudnya akuntabilitas publik.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat dikatakan bahwa berbagai permasalahan yang dihadapi dalam proses pengawasan pelaksanaan PPP di PAM

Jaya secara otomatis menjadi penghambat bagi perwujudan akuntabilitas publik. Sebagai sebuah konsep kemitraan pemerintah swasta, PPP memiliki "celah" untuk bisa mewujudkan akuntabilitas publik atas kerja sama tersebut dengan lebih mudah. Akan tetapi, pada pelaksanaan PPP di PAM Jaya, nyatanya begitu banyak permasalahan dalam pengawasan yang menyebabkan akuntabilitas publik tersebut tidak terwujud.

Sebagaimana disebutkan, pengawasan merupakan titik awal dalam menganalisa akuntabilitas publik. Dengan kata lain, ketika pengawasan di PAM Jaya memiliki banyak permasalahan yang menyebabkan pengawasan atas pelaksanaan PPP tersebut tidak optimal, maka secara otomatis para lembaga yang berwenang mengawasi tidak mampu memperbaiki apa yang salah dari kemitraan tersebut. Masyarakat sebagai *stakeholder* utama hampir tidak mampu untuk mengetahui apa yang terjadi dalam kemitraan tersebut karena lembaga yang seharusnya menjadi tempat bagi mereka untuk memperoleh informasi pun tidak bisa "menembus" kemitraan tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dipaparkan secara keseluruhan pada bab ini, dapat dilihat bahwa PPP di PAM Jaya memiliki dua jenis pengawasan, yakni pengawasan secara internal dan eksternal. Akan tetapi, masing-masing pengawasan tersebut memiliki permasalahan tersendiri dalam pelaksanaannya. Kemudian, permasalahan-permasalahan dalam proses pengawasan tersebut menyebabkan kemitraan antara pemerintah dan swasta ini gagal mewujudkan akuntabilitas publik.

BAB 6 SIMPULAN DAN SARAN

6.1 Simpulan

Berdasarkan hasil pengumpulan data dan analisis yang telah dilakukan, penelitian ini memiliki tiga simpulan terkait pengawasan PPP di PAM Jaya dalam tinjauan akuntabilitas publik. Adapun kesimpulan tersebut diantaranya adalah :

1. Pengawasan internal PPP di PAM Jaya berjalan tidak optimal karena posisi ganda yang dimiliki oleh PAM Jaya, yakni sebagai pelaksana sekaligus pengawas dalam pelaksanaan kerja sama tersebut. Konsekuensi logis dari posisi ganda tersebut adalah *overlap* fungsi yang dimiliki PAM Jaya. PAM Jaya harus melaksanakan hak dan kewajiban sebagai Pihak Pertama dan di sisi lain mengawasi berjalannya kerja sama tersebut. *Overlap* yang dialami PAM Jaya mengakibatkan adanya kecenderungan subjektifitas yang dimiliki PAM Jaya dalam melakukan pengawasan kerja sama ini. PAM Jaya menjadi tidak objektif saat menilai realisasi target kerja sama karena target-target tersebut merupakan kesepakatan antara PAM Jaya dan Mitra Swasta, dimana keduanya berada di bawah payung hukum yang sama, yakni Perjanjian Kerja Sama. Subjektifitas tersebut terlihat dengan tidak sesuainya hasil pengawasan PAM Jaya atas realisasi target kerja sama dengan opini para pelanggan PAM Jaya yang tidak puas atas pelayanan yang diberikan PAM Jaya dan Mitra Swasta.
2. Pengawasan eksternal atas penyelenggaraan pelayanan penyediaan air bersih di Jakarta ini dilakukan oleh lembaga formal dan lembaga nonformal. Lembaga formal yang mengawasi PPP di PAM Jaya diantaranya adalah Badan Regulator PAM Jaya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta, Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan DKI Jakarta, serta Badan Penanaman Modal dan Promosi DKI Jakarta. Adapun salah satu lembaga nonformal yang dimaksud adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang memiliki *core* di bidang penyediaan air bersih, yakni Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air. Banyaknya lembaga yang melakukan pengawasan eksternal kenyataannya juga tidak menjamin pelaksanaan PPP di PAM Jaya berjalan dengan baik.

Sama halnya dengan pengawasan internal, pengawasan eksternal ini juga tidak berjalan optimal karena empat masalah berikut :

- a. Lemahnya dasar regulasi atas kemitraan antara PAM Jaya dan Mitra Swasta
 - b. Lemahnya *bargain position* lembaga-lembaga pengawas eksternal
 - c. Perjanjian Kerja Sama tidak dapat diakses oleh publik
 - d. Minimnya keterlibatan masyarakat, sebagai salah satu *stakeholder* dalam kemitraan ini
3. Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, konsep kemitraan pemerintah swasta atau PPP memiliki sejumlah *strengths* untuk mewujudkan akuntabilitas publik, yaitu adanya *multi-stakeholders* dalam proses kemitraan; keberadaan PPP sebagai salah satu keutamaan dalam aspek politik, serta adanya transparansi penuh dalam penyelenggaraan proses kemitraan ini. Namun pada kasus PPP di PAM Jaya, *strengths* tersebut terbentur oleh permasalahan-pemmasalahan pengawasan yang disebutkan pada poin-poin sebelumnya. Pengawasan pelaksanaan privatisasi air di PAM Jaya yang tidak optimal menyebabkan akuntabilitas publik atas penyelenggaraan pelayanan air bersih di Jakarta tidak terwujud. PAM Jaya dan PT Palyja-PT Aetra gagal memberikan pertanggungjawaban kepada lembaga-lembaga yang memiliki wewenang untuk mengawasi kerja sama tersebut. Hal tersebut pada akhirnya juga berdampak pada tertutupnya akses publik (masyarakat) terhadap informasi apapun mengenai proses kemitraan ini.

6.2 Saran

Setelah dilakukan pengumpulan data serta analisis hasil penemuan lapangan, setidaknya terdapat tiga saran yang dapat dilakukan:

1. Untuk pemerintah, dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, perlu melakukan intervensi lebih terhadap pelaksanaan PPP di PAM Jaya. Hal ini sangat diperlukan karena PAM Jaya harus selalu tunduk terhadap aturan kontrak (PKS). Adapun intervensi tersebut dapat dimulai misalnya dengan pembuatan

Keputusan Gubernur yang mengatur tentang renegotiasi PKS agar bisa diakses oleh publik. Dengan demikian, PPP tersebut menjadi lebih akuntabel dan pengawasan yang dilakukan menjadi lebih optimal. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta juga perlu melakukan koordinasi vertikal dengan pemerintah pusat dalam meninjau ulang pelaksanaan PPP di PAM Jaya. Mengingat kerja sama yang dilakukan ini adalah dengan pihak asing, maka secara otomatis terdapat peran penting pemerintah pusat dalam melakukan hubungan luar negeri dengan negara-negara Mitra Swasta, yakni Prancis dan Inggris.

2. Untuk PAM Jaya dan Mitra Swasta, yakni PT Palyja dan PT Aetra, perlu bekerja lebih kooperatif satu sama lain. Mengingat PPP ini merupakan kerja sama yang menyangkut hajat hidup orang banyak, maka sudah selayaknya kedua pihak pelaku kerja sama berorientasi pada kualitas pelayanan publik yang diberikan. Kedua pihak juga perlu membuka ruang lebih besar untuk masyarakat dalam proses kemitraan ini. Hal tersebut diperlukan agar masyarakat bisa melakukan pengawasan terhadap PPP PAM Jaya, dan kedua pihak pun bisa mewujudkan akuntabilitas publik atas apa yang telah mereka lakukan.
3. Untuk masyarakat, baik melalui saluran formal maupun informal, perlu meningkatkan *awareness* terhadap isu-isu yang menyangkut privatisasi air di PAM Jaya. Hal ini diperlukan agar kedua pihak pelaku kerja sama merasa “terawasi” oleh pihak-pihak yang memiliki hak dan kepentingan atas air.

DAFTAR REFERENSI

Buku :

- Atmosudirdjo, S.Prajudi. 1982. *Administrasi dan Management Umum*. Jakarta : Ghalia Indonesia
- Bastian, Indra. 2002. *Privatisasi di Indonesia : Teori dan Implementasi*. Jakarta : Salemba Empat
- Diah, Marwah M. 2003. *Restrukturisasi BUMN di Indonesia, Privatisasi atau Korporatisasi?*. Jakarta : Literata
- Dwiyanto, Agus. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama
- Ernest & Young. 1994. *Privatisation : Investing in SOE Around The World*. New York : John Willey & Sons, Inc.
- Fine, Ben, et al. 2003. *Development Policy in the Twenty-First Century : Beyond the post-Washington Consensus*. London and New York : Routledge Taylor & Francis Group
- Hadi, Syamsul et al. 2007. *Post Washington Consensus dan Politik Privatisasi di Indonesia*. Serpong : Marjin Kiri
- JB Gharthey. 1987. *Crisis, Accountability and Development in the Third World*, London
- Kast Fremont, James E. Rosenzweig. 2007. *Organisasi dan Manajemen 2 edisi keempat*. Penerjemah Drs. A. Hasyimi Ali. 2007 : Bumi Aksara
- Kearns, Kevin P. 1996. *Managing for Accountability : Preserving The Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. California : Jossey-Bass Inc
- Lanti, Achmad, et al. 2008. *10 Tahun Kerjasama Pemerintah-Swasta (KPS) Air Minum di DKI Jakarta (1998-2008)*. Jakarta : Badan Regulator PAM Jaya Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan 2006. *Akuntabilitas dan GG*. Jakarta : LAN dan BPK-Pembangunan
- Link, Albert. 2006. *Public/Private Partnership, Innovation Strategies & Policy Alternatives*. USA : Springer
- Makmur. 2010. *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*. Jakarta : Refika Aditama

- Moleong, Lexy J. 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya
- Miles, Huberman. 1994. *Analisis Data Kualitatif*. Thousand Oaks, CA : Sage
- Mubyarto dan Revisond Baswir (Ed). 1989. *Sistem dan Politik Perekonomian Indonesia, Pelaku dan Politik Ekonomi Indonesia*. Yogyakarta
- Muhammad, Fadel dan Rayendra L. Toruan. 2008. *Reinventing Local Government : Pengalaman dari Daerah*. Jakarta: Elex Media Komputindo
- Nugraha, Safri. 2004. *Privatisation of State Enterprises in the 20th Century : A Step Forwards or Backwards?*. 1st edition. Jakarta : Institute for Law and Economy Studies. Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Nugroho, Riant dan Randy R Writnaloho. 2008. *Manajemen Privatisasi BUMN*.
- Prasetyo, Bambang dan Lina Miftahul Jannah. 2005. *Metode Penelitian Kuantitatif. Teori dan Aplikasi*. Jakarta : Raja Grafindo Persada
- Rafick. 2010. *BUMN Expose: Menguak Pengelolaan Aset Negara Senilai 2000 Triliyun Lebih*. Jakarta : Ufuk Press
- Rasul, Sjahrudin. 2003. *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran Dalam Perspektif UU No. 17/2003 Tentang Keuangan Negara*. Jakarta : Perum Percetakan Negara Indonesia
- Sanjoyo, Hari dan Riant Nugroho Dwdjowijoto. 2006. *Reinvensi BUMD*. Jakarta : Elex Media Komputindo
- Sugiyono. 2007. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta : Alfabeta
- Savas, E.S. 1987. *Privatization : The Key to Better Government*. Chatham House Publisher, Inc
- , 2000. *Privatization and PPP*. New York : Seven Bridges Press, LLC
- Sekretariat Nasional ADEKSI. 2006. *Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD*. Jakarta : Yayasan Konrad Adenaver.
- Situmorang, M. Viktor, dan Juhir Jusuf. 1998. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Jakarta : Rineka Cipta
- Starling, Grover. 2011. *Managing the Public Sector*. USA : Wadsworth Cengage Learning
- Stiglitz, J. 2002, *Globalization and Its Discontents*, Penguin Group
- Sujamto. 1987. *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika

UN. 2007. *Public Administration and Democratic Governance : Government Serving Citizens*. New York : UN Publication

Wahyuni, HS, Tangkilisan. *Kebijakan dan Manajemen Privatisasi BUMN/BUMD*. Yogyakarta : Yayasan Pembangunan Administrasi Publik Indonesia (YAPI)

Jurnal dan Karya Akademis:

Dipriyasudi. 2005. “*Pembentukan Badan Regulator untuk Peningkatan Keterlibatan Swasta pada Bisnis Air Minum (Studi Kasus PDAM Kabupaten Tangerang)*”. Tesis Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia

Haque, M. Shamsul. “*Significansy of Accountability Under The New Approah to Public Governance*”. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66, 2000

Kendarto, Soedar. 1990. “*Pengawasan Melekat sebagai Alat Manajemen dalam Pengelolaan BUMN*”. Jakarta : Lembaga Pertahanan Nasional

Kusuma, Anggita Cinditya Mutiara. 2009. “*Pengaruh Privatisasi dengan Metode Penjualan Saham Terhadap Kinerja 12 BUMN di Indonesia*”. Skripsi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Lubis, Mohamad. 2008. “*Mekanisme Pengawasan Pelaksanaan PPMK oleh Bawaskoda Jakarta Utara*.” Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia

LV Carino, Accountability, Corruption and Democracy: A Clarification of Concepts, *the Asian Review of Public Administration*, Vol. III. No. 2, December 1991

Mahmudi, M. 2003, NPM : Pendekatan Baru Manajemen Sektor Publik, *Sinergi*. No 1, Vol 6

Manurung, Lisman. 2006. “*Jakarta Water Service : The Case of An Uneasy Public-Private Partnership*”. Disertasi. Flinders Institute of Public Policy and Management, Faculty of Social Sciences, Flinders University

-----, 2010, Skema Kemitraan Pemerintah-Swasta (KPS) dalam Pelayanan Publik, *Nasion*. No.2, Vol.7

- Paskarina, Caroline. 2007. "Kemitraan Pemerintah dan Swasta dalam Pelayanan Publik. Warta Bappeda Provinsi Jawa Barat
- Purwoko, Bambang. 2006. *Jejaring Kemitraan dalam Pengembangan Governance*. www.bpurwoko.staff.ugm.ac.id
- Solichin Abdul Wahab. 2000. *Globalisasi dan Pelayanan Publik, Perspektif Teori Governance*. Jurnal Administrasi Negara Vol.II No.1, September 2001
- Stewart dan Ranson. 1988. Management in Public Domain. *Public Money and Management*, No 1 / 2, Vol.89
- The Stationery Office. 2000. "Public Private Partnership: The Government's Approach. London
- World Bank., 2004. "World Development Report 2004 : Making Services Work for Poor People.www.web.worldbank.org
- World Bank.1995. *Bureaucrats in Business : A World Bank Policy Research Report*.
- Willems, Tom. 2011. *Public Accountability and PPP's : How to Obtain Good Public Accountability in Complex Settings?*. PhD Student University of Antwerp

Sumber Elektronik :

- Afifah, Riana dan Wahono, Tri. " PDAM Jaya Akan Gugat Palyja". *Kompas 7 September 2011*. 5 April 2012
<http://megapolitan.kompas.com/read/2011/09/07/21175713/PDAM.Jaya.Akan.Gugat.Palyja>
- Amarullah, Amir. "Layanan Publik Indonesia Terburuk di Asia". *Viva News 26 Juli 2010*. 17 November 2012 <http://nasional.vivanews.com/news/read/166943-indonesia-peringkat-9-soal-pelayanan-publik>
- Harahap, Lia. "PAM Rugi Miliaran Rupiah Sejak Kerjasama dengan 2 Operator Air". *detikfinance.com 6 Juni 2011*. 3 Februari 2012
<http://finance.detik.com/read/2011/06/06/181303/1654330/4/pam-rugi-miliaran-rupiah-sejak-kerjasama-dengan-2-operator-air>
- Jones, T and Hardstaff. 2005. "Denying democracy: How the IMF and World Bank take power from people. World Development Movement". 25 Maret 2012
<http://www.wdm.org.uk/democracy/democracy.pdf>

”Kontrak Kerja Sama PAM Jaya dengan Operator Swasta. BPK : Kontrak Konsesi Air Jakarta Ilegal”. Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air. 2011. 19 Oktober 2011. http://www.kruha.org/page/id/dinamic_detil/23/196/Informasi/BPK_Kontrak_Konsesi_Air_Jakarta_Illegal.html

“Pelayanan Air PAM di DKI Dinilai Buruk, Operator Bakal Diputus Kontrak?”. *Berita8* 17 Juni 2011. 6 April 2012. <http://www.berita8.com/read/2011/06/17/3/43810/Pelayanan-Air-PAM-di-DKI-Dinilai-Buruk,-Operator-Bakal-Diputus-Kontrak->

Rahman, Ainur. “BUMN Diprivatisasi Agar Permodalannya Makin Kuat.” *Jaringnews* 17 November 2011. 17 November 2011 <http://jaringnews.com/ekonomi/investasi/5355/bumn-diprivatisasi-agar-permodalannya-makin-kuat>.

“Renegosiasi Jangan Merugikan”. *Kompas* 27 Juni 2011. 5 April 2012. <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/06/27/03275414/Renegosiasi.Jangan.Merugikan>

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 54 Tahun 2005

Referensi Lain :

Asian Development Bank. 2004. Public-Private Partnership Handbook.

Badan Regulator PAM Jaya

Bureaucrats in Business : A World Bank Policy Research Report, 1995

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Intias Maresta Buditami
Tempat dan Tanggal Lahir : Jakarta, 19 Maret 1990
Alamat : Jl. Mualim No. 49 RT 003/014 Kel. Cibubur Kec.
Ciracas Jakarta Timur 13720
Nomor Telepon : 0856 870 4272/ 021 987 487 93
Surat Elektronik : tiasmaresta@gmail.com
Nama Orang Tua :
Ayah : H. Suyoko Budiyo
Ibu : Desak Putu Ami Marwanti
Riwayat Pendidikan Formal :
SD : SDN Cibubur 05 Pagi, Jakarta
SMP : SMP Negeri 103 Jakarta
SMA : SMA Negeri 14 Jakarta