

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Kombinasi dari perubahan iklim dan pertumbuhan penduduk sangat memicu terjadinya krisis air global. Seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk mengakibatkan lapisan *akuifer* atau lapisan yang berada di bawah tanah semakin banyak. Di Indonesia akses untuk mendapatkan air bersih masih sangat terbatas dan hanya dapat diakses oleh sebagian masyarakat khususnya masyarakat kota besar. Hal ini tidak sesuai dengan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan ke-6 di mana seharusnya masyarakat dapat memperoleh air bersih dan sanitasi yang layak, sedangkan pada kenyataannya Indonesia masih menghadapi permasalahan terkait dengan air bersih. Pernyataan ini dibuktikan dengan 42,8% masyarakat Indonesia tidak dapat mengakses sumber air bersih dan tergolong jauh di bawah target dari *Millenium Development Goals* (MDP) yang seharusnya masyarakat dapat mengakses air bersih sebesar 68,9% (UNPDF, 2020: 31).

Elvysia (2020: 7) menyatakan bahwa masyarakat dengan ekonomi di bawah rata-rata atau masyarakat miskin merupakan masyarakat yang paling banyak mengalami dampak dari kesulitan dalam mengakses air bersih dan sanitasi. Merid *et al* (2023: 2) juga menyatakan bahwa air dan sanitasi yang buruk merupakan penyebab utama penyakit diare, penyakit ini menjadi penyebab dari 90% kematian anak di bawah 5 tahun di seluruh dunia dengan rata-rata kematian terjadi di negara berkembang di mana akses terhadap air bersih dan sanitasi terbatas.

Semarang menjadi salah satu daerah yang mengalami krisis air bersih karena penggunaan air tanah yang berlebihan oleh masyarakatnya. Selain itu krisis air bersih di Semarang juga diakibatkan oleh pertumbuhan penduduk, kenaikan permukaan laut akibat penurunan permukaan tanah, dan eksploitasi air tanah dalam yang berlebihan (Ekuatorial, 2022). Penelitian yang dilakukan oleh Wu (2022: 3) menunjukkan bahwa Kota Semarang menjadi salah satu kota yang mengalami penurunan permukaan tanah tertinggi kedua di dunia dengan penurunan sebesar 3,96 cm per tahun dan menyebabkan kenaikan permukaan air laut hampir 15 kali lipat. Pernyataan ini dapat dilihat pada Gambar 1.1.

Gambar 1. 1 Kota Dengan Penurunan Tanah Tercepat Di Dunia Tahun 2022



(Sumber: *Subsidence in Coastal Cities Throughout the World Observed InSAR, 2022* (dalam Megarani, 2022))

Penurunan permukaan tanah dan krisis air bersih yang terjadi di Semarang salah satunya diakibatkan oleh pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat. Tercatat pertumbuhan penduduk Kota Semarang pada beberapa tahun terakhir mengalami pertumbuhan seperti tabel di bawah :

Tabel 1.1 Pertumbuhan Penduduk dan Penderita Diare Semarang

Tahun	Jumlah Penduduk	Peningkatan Penduduk (%)	Jumlah Penderita Diare
2017	1.658.552	0,62	38.776
2018	1.668.578	0,60	50.021
2019	1.674.358	0,35	32.334
2020	1.685.909	0,69	26.168
2021	1.687.222	0,08	21.765

(Sumber : Profil Kependudukan Kota Semarang Tahun 2022 dan Profil Kesehatan Kota Semarang Tahun 2021)

Berdasarkan tabel 1.1 di atas kita dapat mengetahui bahwa jumlah penduduk Semarang semakin meningkat pada setiap tahunnya. Peningkatan jumlah penduduk ini memicu penurunan permukaan tanah dan krisis air bersih karena pasokan air tanah yang tersedia akan terus diambil dengan jumlah yang semakin besar seiring pertumbuhan penduduk. Penelitian yang dilakukan oleh Kasfari *et al* (2018: 128) terkait pengamatan penurunan tanah Kota Semarang pada tahun 2017 menjelaskan beberapa kecamatan di Semarang mengalami penurunan tanah yang serius selama periode Januari 2013 hingga Oktober 2017.

Tabel 1.2 Penggunaan Air Tanah dan Laju Penurunan Muka Tanah

Lokasi	Penggunaan Air Tanah (m³)	Laju Penurunan Muka Tanah (cm)
Semarang Tengah	2.361.608	3,44
Semarang Selatan	1.729.121	2,18
Semarang Timur	840,797	10,03
Semarang Barat	2.186.490	5,80
Semarang Utara	1.996.541	21.33

(Sumber : Kasfari et al., 2018. Pengamatan Penurunan Tanah Kota Semarang)

Berdasarkan tabel 1.2 di atas dapat dilihat bahwa penurunan permukaan tanah di beberapa Kecamatan Semarang dari tahun 2013-2017 diikuti dengan pengambilan air tanah yang besar, hal ini membuat Pemerintah Kota Semarang mencari alternatif untuk menangani permasalahan tersebut. Direktur PDAM Tirta Moedal, yaitu Yudi Indardo dalam wawancara “NGOBRAS - SPAM Semarang Barat” bersama Pemerintah Kota Semarang menyatakan bahwa dibutuhkan satu Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) untuk dapat memberikan pelayanan air bersih di Semarang khususnya bagian barat karena Instalasi Pengolahan Air (IPA) Kaligarang yang digunakan sebelumnya untuk memberikan pelayanan air bersih di wilayah Semarang kurang menjangkau *coverage area* di Semarang bagian barat. IPA Kaligarang dinilai memiliki tugas yang berat jika harus melayani daerah Semarang bagian barat, selatan, dan tengah yang berdampak pada kurang efektifnya pelayanan.

Alternatif yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang dalam menyediakan satu infrastruktur SPAM untuk memberikan pelayanan air bersih di Semarang bagian barat adalah dengan melakukan kemitraan bersama pihak swasta atau *public-private partnership*. Kemitraan pada dasarnya masuk dalam praktek pelaksanaan *governance* khususnya dalam hal kolaborasi untuk menjalankan fungsi pemerintahan (Astuti *et al.*, 2020: 25). Kolaborasi dapat diidentifikasi melalui jenis kemitraan berdasarkan jumlah aktor yang terlibat baik itu dua pihak (*partnership*), tiga pihak (*triple helix*), empat pihak (*quadrum helix*), dan lima pihak (*penta helix*).

Public-private partnership merupakan salah satu jenis kemitraan yang dilakukan dan termasuk praktek kolaborasi dalam *governance*. Mulyani (2017: 38) menyatakan bahwa *public-private partnership* dibutuhkan karena pemerintah memiliki keterbatasan dalam penyediaan sumber daya manusia dan sumber daya keuangan dalam memenuhi kebutuhan publik. Pernyataan ini sejalan dengan Rakić & Rađenović (2011: 208) yang menjelaskan bahwa pemerintah telah mendorong adanya investasi yang dilakukan oleh pihak swasta dalam hal infrastruktur dengan tujuan untuk meringankan anggaran dari pemerintah itu sendiri. Berdasarkan hal ini maka pemerintah dapat merealisasikan berbagai macam proyek dalam memenuhi kebutuhan dan menyelesaikan permasalahan publik tanpa harus mengeluarkan anggaran yang besar.

Cheung *et al* (2009: 3) menyatakan jika *public-private partnership* memiliki manfaat yang lebih banyak untuk dirasakan dibanding hanya sekedar meringankan beban masyarakat dan beban keuangan. Jenis kemitraan ini dapat menjadi salah satu strategi yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat walaupun menggunakan anggaran yang dinilai tidak kecil. Ghobadian (dalam Cheung *et al*, 2009: 4) turut menyatakan alasan pemerintah dalam melibatkan sektor swasta dalam kemitraan karena swasta memiliki pengetahuan yang lebih terkait kebutuhan masyarakat, selain itu swasta memiliki berbagai macam hal yang ditawarkan seperti teknologi dan penggunaan fasilitas yang berkualitas. Oleh karena itu, penggunaan skema *public-private partnership* dinilai ideal dalam mewujudkan permintaan layanan publik dan menyelesaikan permasalahan sekaligus menciptakan peluang bisnis bagi sektor swasta.

Murtadho & Rozqin (2018: 111) menyatakan jika *public-private partnership* tidak dapat dihindari oleh para pemangku kepentingan karena masing-masing sektor memiliki kapasitas yang terbatas sehingga membuat pemerintah lebih terbuka dengan melibatkan swasta dalam sektor pembangunan. Leonhardt (dalam Pradana *et al*, 2020: 134) juga menjelaskan jika *public-private partnership* dapat digunakan sebagai alat untuk memastikan bahwa kemitraan dengan melibatkan beberapa aktor memiliki tujuan sosial dalam hal manfaat dan kesejahteraan masyarakat. Leonhardt menyampaikan terdapat empat prinsip keberhasilan dalam melakukan kemitraan pemerintah dengan swasta, empat prinsip ini di antaranya adalah transparansi dan komitmen, pengawasan kemitraan, negosiasi, dan kesetaraan peran dalam kemitraan.

Public-private partnership di Indonesia dilandasi oleh Peraturan Presiden No 38 Tahun 2015 Tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Salah satu jenis proyek yang terdapat di dalamnya adalah Infrastruktur Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Terdapat beberapa proyek SPAM di Indonesia yang berhasil menyelesaikan tahap persiapan sampai dengan tahap *financial close*, tetapi saat masa operasional mengalami kegagalan yang diakibatkan proses kemitraan atau hubungan dari kedua belah pihak tidak berjalan dengan baik yang mengakibatkan kegagalan bayar, hutang, hingga kerugian yang dialami oleh PDAM. Berikut contoh perbandingan proyek *public-private partnership* dalam sistem penyediaan air minum di Indonesia yang berhasil (*best practice*) dan yang mengalami kegagalan (*bad practice*) yang membuat PDAM mengalami kerugian, dan gagal bayar saat operasional.

Tabel 1. 3 Tabel Perbandingan *Best Practice* dan *Bad Practice*

Kategori	<i>Bad Practice</i>	<i>Best Practice</i>
Kerjasama	Kerjasama PDAM Way Rilau bersama PT. Adya Tirta Lampung.	Kerjasama PDAM Tirta Moedal bersama PT. Air Semarang Barat.
Kategori Proyek	Proyek Strategis Nasional	Proyek Strategis Nasional
Operasional	<ul style="list-style-type: none"> - Mengalami keterlambatan <i>Commercial Operation Date</i> (COD) akibat terhalang kasus korupsi pejabat setempat. - Pada tahun pertama beroperasi di bulan November tahun 2020 sampai bulan November tahun 2021, PDAM Way Rilau terbebani hutang sebesar 2 Miliar rupiah per bulan dan hanya dapat membayar berdasarkan air yang dijual sebesar 530 juta per bulan. - Pada tahun kedua melakukan operasional, tagihan mencapai 4 miliar per bulan. Akibat besarnya tagihan pada tahun 2021 PDAM Way Rilau mengalami kerugian mencapai 12 Milyar 787 juta 739 ribu rupiah. - Tahun pertama beroperasi sambungan rumah yang terealisasi hanya 4.934 dari target sebanyak 14.000. - Capaian realisasi sambungan rumah hanya mencapai 8.801 dari 60.000 atau hanya sekitar 14,6%. - Minimnya Sambungan Rumah (SR) yang mengakibatkan defisit pada PDAM Way Rilau. - Pelanggan yang telah membayar dan siap dipasang Sambungan Rumah, tetapi air tidak mengalir hingga dua tahun sehingga pelanggan mengundurkan diri. 	<ul style="list-style-type: none"> - Berhasil menyelesaikan konstruksi dalam waktu 2 tahun dimulai pada 22 Mei 2019 sampai 22 Mei 2021 dan langsung melakukan operasional tanpa mengalami gagal bayar atau kerugian. - Tidak ditemukan adanya hutang atau gagal bayar oleh PDAM Tirta Moedal pada operasional SPAM Semarang Barat dari tahun pertama beroperasi sampai saat ini. - Pada tahun 2023 saat peresmian SPAM Semarang Barat oleh Presiden Joko Widodo, SPAM Semarang Barat telah berhasil memproduksi air dan telah mencapai 62,4% dari kapasitas 1000 liter/detik untuk nantinya melayani 70.000 sambungan rumah tangga. - Pak Jokowi juga menyatakan bahwa pemerintah daerah lainnya dapat mencontoh SPAM Semarang Barat.

<p>Tarif dan penyerapan air</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tarif yang diterapkan dinilai tidak ideal oleh masyarakat. - Realisasi penyerapan air masih di bawah target dibuktikan saat RDS tahun 2023 konsumsi domestic hanya 16,7 m³/pelanggan setiap bulan dan jauh di bawah rata-rata 25-27 m³/pelanggan setiap bulan. - Kapasitas BUMD Air Minum juga terbatas sehingga belum maksimal pemetaan calon pelanggan, pemasaran, hingga penagihan 	<ul style="list-style-type: none"> - Tarif telah ditetapkan melalui adanya Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 8 Tahun 2018.
----------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(Sumber : Komisi V DPR RI (2022), Kumparan (2022), Ahli KPBU (2023))

Berdasarkan tabel perbandingan di atas dapat disimpulkan bahwa proyek SPAM Semarang Barat merupakan salah satu proyek *public-private partnership* yang berhasil atau *best practice* di Indonesia. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia (2013: 5) menyatakan *best practice* merupakan berbagai inovasi di kalangan birokrasi yang menghasilkan sebuah praktek baik. SPAM Semarang Barat menjadi proyek *best practice* dibuktikan juga dengan diperolehnya predikat *pilot project* pembangunan sistem pengelolaan air perpipaan dengan skema pendanaan KPBU di Provinsi Jawa Tengah (Kementerian PUPR, 2023).

Penelitian yang sebelumnya dilakukan oleh Adiyanti & Fathurrahman (2021) telah membuktikan bahwa SPAM Semarang Barat berhasil melewati tahapan demi tahapan dengan lancar sebelum mencapai *financial close*. Penelitian tersebut membahas mengenai analisis faktor-faktor kunci kesuksesan SPAM Semarang Barat yang dimulai pada tahap perencanaan, penyiapan kemitraan, dan transaksi yang mencakup tandatangan kontrak dan *financial close*. Penelitian tersebut dilakukan sebelum SPAM Semarang Barat berhasil melakukan operasional

sehingga tahap implementasi pada *public-private partnership* terkait konstruksi dan operasional SPAM Semarang Barat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat belum dibahas dan akan dibahas dalam penelitian ini.

SPAM Semarang Barat merupakan proyek kemitraan antara PDAM Tirta Moedal bersama dengan PT. Air Semarang Barat selaku perusahaan swasta atau badan usaha pelaksana yang dibangun dari konsorium antara PT. Aertra Air Jakarta bersama PT. Medco Gas Indonesia sebagai pihak pemenang lelang. Latar Belakang dari pembangunan proyek SPAM Semarang barat ini adalah untuk meningkatkan pelayanan dan perluasan *coverage area* air bersih dari PDAM Tirta Moedal agar masyarakat tidak menggunakan air tanah yang dapat mengakibatkan turunnya permukaan tanah, serta menambah potensi ketersediaan air baku agar meminimalisir krisis air bersih di Semarang. SPAM Semarang Barat dimulai sejak awal perjanjian KPBU pada tanggal 23 November 2018 dan berhasil mencapai perjanjian pemerolehan biaya (*financial close*) pada 22 Mei 2019, hal ini menunjukkan bahwa SPAM Semarang Barat hanya membutuhkan waktu 6 bulan saja sejak awal perjanjian hingga tandatangan kontrak dan *financial close*. Setelah mencapai *financial close*, SPAM Semarang Barat memulai pembangunan infrastruktur yang dilakukan selama 2 tahun dan selesai pada 22 Mei 2021.

SPAM Semarang Barat merupakan salah satu prioritas program pengembangan air minum Kota Semarang untuk mencapai target pelayanan air minum sebesar 84% di tahun 2030. Hubungan kemitraan yang terjalin dengan baik antara PDAM Tirta Moedal dan PT. Air Semarang Barat membuat proyek ini

mengalami keberhasilan khususnya saat operasional melalui komitmen yang dilakukan dalam pembagian peran antara PDAM Tirta Moedal dan PT. Air Semarang Barat. PT. Air Semarang Barat memiliki tugas dan tanggung jawab di bagian hulu dengan tugas memproduksi dan mengolah air bersih untuk disalurkan kepada PDAM Tirta Moedal. Setelah air diterima oleh PDAM Tirta Moedal maka akan disalurkan kepada pelanggan PDAM Tirta Moedal, khususnya di tiga kecamatan, yaitu Semarang Barat, Tugu, dan Ngaliyan. Hubungan yang baik antara pemerintah dengan swasta dalam kemitraan akan sangat menentukan keberhasilan dalam hal penyelesaian konstruksi dan operasional proyek.

Tabel 1.4 Produksi Air Bersih oleh PT. Semarang Barat

Bulan	Tahun 2021 (Liter/Detik)	Tahun 2022 (Liter/detik)	Tahun 2023 (Liter/Detik)
Januari	-	304,55	420,41
Februari	-	329,99	423,29
Maret	-	367,32	420,64
April	-	398,82	433,33
Mei	291,81	392,24	-
Juni	308,90	407,61	-
Juli	306,89	403,29	-
Agustus	306,40	410,34	-
September	307,77	412,26	-
Oktober	319,67	409,05	-
November	334,58	412,41	-
Desember	330,04	392,65	-

(Sumber : PDAM Tirta Moedal 2023)

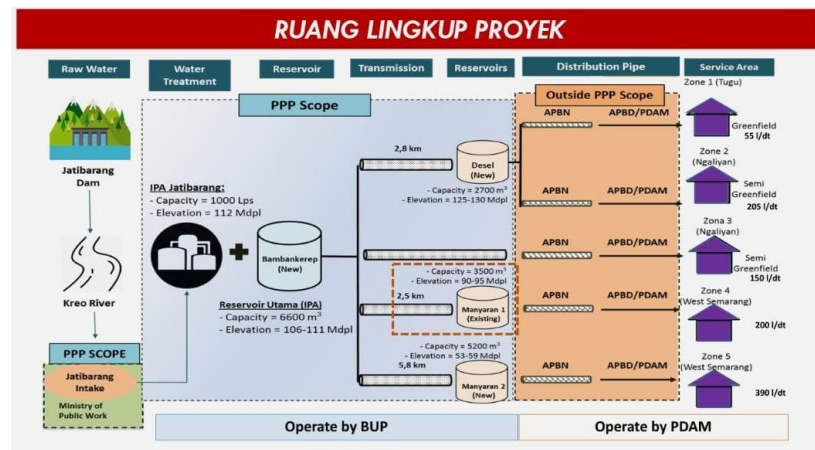
Tabel 1.3 menunjukkan data produksi air bersih yang dihasilkan oleh PT. Air Semarang Barat dan berhasil diserap oleh PDAM Tirta Moedal saat operasional SPAM Semarang Barat. Data tersebut menjadi salah satu bukti bahwa produksi dan pengolahan air sudah berjalan dengan lancar. Pernyataan ini diperkuat oleh Pak Hariyanto selaku Kepala Subbid Penelitian dan Pengembangan PDAM Tirta

Moedal yang menyatakan bahwa masyarakat sudah mulai beralih untuk menggunakan air dari PDAM dibanding dengan menggunakan air tanah yang beresiko membuat penurunan muka tanah semenjak keberjalanan SPAM Semarang Barat. Selain itu PDAM Tirta Moedal juga telah berhasil melakukan kerja sama dengan Dinas ESDM dan Pemerintah Kota Semarang melalui terbitnya larangan pengambilan air tanah di zona kritis wilayah Semarang.

Terbitnya Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 23 Tahun 2023 Tentang Zonasi Bebas Air Tanah pada 31 Maret 2023 memberikan peringatan kepada masyarakat untuk tidak menggunakan dan mengambil air tanah di zona kritis wilayah Semarang. Direktur PDAM Tirta Moedal Semarang, yaitu Yudi Indardo melalui (Halosemarang.id, 2023) yang diakses pada 5 Januari 2024 menyatakan dengan adanya peraturan daerah ini seharusnya menjadikan masyarakat sadar dan beralih menjadi pelanggan PDAM karena untuk melakukan pengambilan tanah harus memiliki izin minimal menggunakan 100 kibik air perbulannya dan izin dikeluarkan oleh Pusat Air Tanah dan Geologi Tata Lingkungan Kementerian ESDM. Kalau mereka masih menggunakan air tanah maka akan ada sanksi mulai dari surat peringatan lisan, tertulis, hingga penghentian operasional.

Pada operasional SPAM Semarang Barat terdapat pembagian tugas antara PDAM Tirta Moedal dan PT. Air Semarang Barat yang telah tercantum dan ditandatangani oleh kedua belah pihak pada kontrak perjanjian. PT. Air Semarang barat memiliki tugas dalam memproduksi dan mengolah air bersih untuk kemudian pendistribusiannya diserahkan kepada PDAM Tirta Moedal dalam menyalurkan ke pelanggan melalui pipa-pipa yang dibangun.

Gambar 1.2 Ruang Lingkup Skema KPBU SPAM Semarang Barat



(Sumber : PDAM Tirta Moedal, 2023)

Gambar 1.3 di atas menunjukkan pembagian ruang lingkup operasional SPAM Semarang Barat antara PT. Air Semarang Barat dan PDAM Tirta Moedal. PT. Air Semarang Barat selaku badan usaha pelaksana memiliki ruang lingkup dalam mengoperasikan Instalasi Pengolahan Air Jatibarang dengan kapasitas 1000 liter/detik kemudian disambungkan dengan pipa transmisi ke tiga reservoir, yaitu Reservoir Desel dengan panjang pipa transmisi 2,8 km, Reservoir Manyaran 1 dengan panjang pipa transmisi 2,5 km, dan Reservoir Manyaran 2 dengan panjang pipa transmisi 5,8 km. Setelah air berhasil diolah dan diproduksi maka akan disalurkan ke tiga reservoir, setelah itu air akan didistribusikan kepada pelanggan melalui pipa jaringan distribusi utama. Tugas pendistribusian air bersih ke pelanggan menjadi tugas operasional yang dilakukan oleh PDAM Tirta Moedal.

Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai keberhasilan pelaksanaan operasional *public-private partnership* antara PDAM Tirta Moedal dengan PT. Air Semarang Barat pada SPAM Semarang Barat karena SPAM Semarang Barat merupakan proyek yang diakui menjadi *pilot project*

pembangunan sistem pengelolaan air perpipaan di Indonesia, khususnya di Jawa Tengah oleh Kementerian PUPR. Alasan lainnya adalah SPAM Semarang Barat berhasil melakukan operasional dengan lancar dan menjadi proyek kerja sama yang sehat tanpa mengalami kerugian atau gagal bayar. SPAM Semarang Barat juga telah berhasil memproduksi air dan mencapai 62,4% dari kapasitas 1000 liter/detik untuk nantinya melayani 70.000 sambungan rumah tangga atau setara dengan 350.000 jiwa di Kecamatan Semarang Barat, Ngaliyan, dan Tugu. Keberhasilan operasional SPAM Semarang Barat tentu didukung dengan adanya penggunaan teknologi yang modern sehingga menunjang transparansi dalam kerja sama. Hal ini dibuktikan dengan adanya sensor pada setiap titik serah air di mana sensor ini terhubung langsung dengan layar dan monitor agar kedua belah pihak dapat mengontrol langsung kualitas air dan penggunaan teknologi SCADA sehingga data dapat diketahui oleh masing-masing pihak dan dapat diakses secara *telemetry* dan *realtime*.

Keterbaruan yang dibawa dan dibahas dalam penelitian ini adalah Pertama, pada penelitian ini peneliti memiliki fokus pada keberhasilan kemitraan di tahap operasional SPAM Semarang Barat berdasarkan hubungan kemitraan yang dilakukan oleh PDAM Tirta Moedal dan PT. Air Semarang Barat sehingga peneliti menggunakan data primer dari kedua belah pihak informan yang melakukan kerja sama. Kedua, pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Nabila Puspa Adiyanti dan Reza Fathurrahman pada tahun 2021 dengan judul *Assessing Critical Success Factors for PPP Water Project in Indonesia: Lessons from West Semarang*, memiliki ruang lingkup penelitian pada tahap perencanaan,

penyiapan, sampai tahap transaksi *financial close* atau sebelum SPAM Semarang Barat melaksanakan operasional. Saat ini SPAM Semarang Barat telah berhasil menyelesaikan konstruksi dengan tepat waktu dan berhasil melakukan operasional tanpa ada kerugian dan permasalahan dibanding SPAM lainnya sehingga peneliti tertarik untuk membahasnya dengan ruang lingkup pada tahap operasional menggunakan teori dan fokus yang berbeda juga dari sebelumnya. Peneliti juga menggunakan sudut pandang *governance* dalam administrasi publik yang memiliki tiga isu penting, yaitu dimensi kelembagaan, dimensi nilai atau *value*, dan dimensi proses.

Berdasarkan hal tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini dengan fokus pada *best practice* melalui *research question* bagaimana *public-private partnership* pada Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Semarang Barat? dan apa faktor pendorong keberhasilan *public private partnership* pada SPAM Semarang Barat?. Kedua hal tersebut akan dianalisis oleh peneliti berdasarkan hubungan kemitraan yang terjalin antara PDAM Tirta Moedal dengan PT. Air Semarang Barat serta mengidentifikasi faktor pendorong keberhasilan *public private partnership* pada SPAM Semarang Barat berdasarkan tata kelola atau *good governance* yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta.

1.2. Identifikasi Keberhasilan

1. Proyek berhasil selesai tepat waktu dimulai dari perjanjian kerja sama pada 23 November 2018 kemudian mendapat perjanjian pemerolehan biaya pada 22 Mei 2019 dan konstruksi selesai pada 22 Mei 2021.
2. Berhasil melakukan operasional dengan lancar dan menjadi proyek kerja sama yang sehat dengan produksi air yang telah mencapai 62,4% dari kapasitas 1.000 liter/detik untuk nantinya melayani 70.000 sambungan rumah tangga khususnya di tiga kecamatan, yaitu Kecamatan Semarang Barat, Ngaliyan, dan Tugu.
3. SPAM Semarang Barat menggunakan teknologi yang modern saat operasional dibuktikan dengan adanya sensor pada setiap titik serah air di mana sensor ini terhubung langsung dengan layar dan monitor agar kedua belah pihak dapat mengontrol langsung kualitas air.
4. Instalasi Pengolahan Air (IPA) yang dibangun dan digunakan saat operasional merupakan yang tercanggih dan terbaik di Indonesia
5. SPAM Semarang Barat sering dikunjungi oleh berbagai macam lembaga untuk mengetahui keberhasilannya seperti dari PDAM daerah lainnya.

1.3. Perumusan Masalah

1. Bagaimana *public-private partnership* pada Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Semarang Barat?
2. Apakah faktor pendorong keberhasilan *public-private partnership* pada Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Semarang Barat?

1.4. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis *public-private partnership* pada Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Semarang Barat.
2. Menganalisis faktor pendorong keberhasilan *public-private partnership* pada Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Semarang Barat.

1.5. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Menambah pengetahuan dan lebih memahami teori yang berkaitan dengan kemitraan atau kolaborasi khususnya pada *public-private partnership* dalam perspektif *governance* Administrasi Publik.

2. Kegunaan Praktis

Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan menambah pengetahuan dan pemahaman mengenai keberhasilan pelaksanaan operasional *publik-private partnership* SPAM Semarang Barat ditinjau dari hubungan kemitraan yang terjalin dan mengetahui peran dukungan yang dilakukan oleh pemerintah dalam melakukan tata kelola yang baik sehingga mendorong keberhasilan proyek.

Bagi instansi terkait, penelitian ini diharapkan dapat menjadi literatur tambahan bagi instansi terkait untuk mengetahui keberhasilan operasional SPAM Semarang Barat ditinjau dari hubungan kemitraan yang terjalin dan peran dukungan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta dalam melakukan tata kelola kerja sama sehingga mendorong keberhasilan proyek.

1.6. Kerangka Pemikiran Teoritis

1.6.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian ini memiliki acuan pada beberapa jenis penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dan membahas terkait *public-private partnership*. Literatur penelitian terdahulu yang berkaitan, yaitu :

Public-private partnership in the Framework of Waste Management into Electrical Energy in Jatibarang Landfill Semarang City yang ditulis pada tahun 2020 dengan menggunakan metode penelitian kualitatif dan teknik pengumpulan data melalui observasi serta wawancara. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis *public-private partnership* pada pengolahan sampah di TPA Jatibarang Semarang sehingga dapat menjadi energi listrik dengan menggunakan teori *public-private partnership* milik Leonhardt sebagai pisau analisisnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa para pemangku kepentingan yang melakukan kemitraan saling berpegang teguh pada prinsip transparansi dan komitmen, hal ini dibuktikan bahwa seluruh informasi disampaikan melalui berbagai macam pendekatan supaya para pemangku kepentingan mendapatkan kejelasan dan meminimalkan komunikasi. pengawasan pada proyek kemitraan ini juga dilaksanakan terus menerus selama konstruksi proyek berlangsung sampai selesai tepat waktu. Tidak ada kendala yang ditemukan dalam negosiasi yang terjalin karena seluruh kesepakatan mutlak dari pemerintah pusat dan dianggap tidak merugikan. (Pradana *et al*, 2020).

Assessing Critical Success Factors for PPP Water Project in Indonesia: Lessons from West Semarang yang ditulis pada tahun 2021 menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif dengan tujuan untuk dapat meningkatkan pemahaman terkait faktor-faktor kunci keberhasilan implementasi *public-private partnership* yang sukses di sektor penyediaan air minum di Indonesia. Penelitian ini menggunakan teori *critical success factor* milik Ameeyaw dan Chan dengan ruang lingkup penelitian pada tahap perencanaan, penyiapan, dan transaksi yang didalamnya mencakup tanda tangan kontrak oleh kedua belah pihak dan pemerolehan biaya atau *financial close* pada SPAM Semarang Barat. Hasil temuan menunjukkan bahwa terdapat lima faktor penentu kunci keberhasilan, yaitu komitmen kuat dari para lembaga, pemerintah lokal dan nasional, mitra proyek yang berpengalaman, adanya modal jangka panjang, dukungan politik yang nyata, dan keberadaan kantor bersama PPP di Indonesia. (Adiyanti & Fathurrahman, 2021).

Public-private partnership (PPP) to Improve the Drinking Water Supply System: A Study on the Regional Government of East Java Province yang ditulis pada tahun 2022 menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Penelitian ini menggunakan teori kemitraan Forrer, Kee, dan Boyer yang terdiri dari enam indikator untuk dapat menganalisis skema tata kelola dalam *public-private partnership* dalam meningkatkan kualitas SPAM Umbulan. Hasil penelitian menunjukkan jika kebutuhan terkait air minum sangatlah tinggi di Jawa Timur, tetapi pemerintah belum dapat memenuhi kebutuhan tersebut karena

keterbatasan dana anggaran sehingga pemerintah membutuhkan dukungan dari pihak swasta. Setelah menjalin kerjasama untuk memenuhi kebutuhan air di Jawa Timur melalui SPAM Umbulan terdapat kendala di mana SPAM Umbulan belum dapat dimanfaatkan dengan maksimal karena komitmen dan koordinasi seluruh pihak yang kurang, pendanaan jaringan distribusi, proses yang memerlukan waktu lama atau panjang, dan kurangnya kesiapan masing-masing pihak yang terlibat. (Putra *et al.*, 2022).

Kemitraan Pemerintah dan Swasta Tentang Pengelolaan Sampah Menjadi Tenaga Listrik dengan *Program Zero Waste City* di Pembangkit Listrik Tenaga Sampah/Pltsa Benowo Surabaya yang ditulis pada tahun 2022 menggunakan metode penelitian kualitatif dan berfokus pada bentuk *public-private partnership* dalam pengelolaan sampah menjadi tenaga listrik yang dilakukan oleh PLTSa Benowo di Kota Surabaya. Penelitian ini menunjukkan hasil bahwa kemitraan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta dalam mengelola sampah menjadi listrik sudah dilakukan dengan efektif berdasarkan dua aspek, yaitu monitoring atau pengawasan dan implementasi kemitraan, aspek negosiasi dan kesetaraan peran. Salah satu aspek yang belum efektif dilakukan adalah terkait dengan aspek transparansi dan komitmen di mana masyarakat tidak dapat mengakses informasi dalam kemitraan yang dilakukan. Selain itu kemitraan yang dilakukan antara DKRTH dengan PT. Sumber Organik telah sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam kemitraan. (Safi & Ekowanti, 2022).

Analisis Public-Private Partnership Sebagai Upaya Pengembangan Wisata Nepal Van Java yang ditulis pada tahun 2023 dengan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dan teknik pengumpulan data melalui wawancara yang bertujuan untuk menganalisis proses pelaksanaan *public-private partnership* dan mengidentifikasi faktor pendukung dalam pengembangan wisata nepal van java. Hasil penelitian menunjukkan bahwa prinsip transparansi dan komitmen, pengawasan, negosiasi, dan kesetaraan peran turut menjadi prinsip keberhasilan dalam pelaksanaan kerjasama pengembangan Nepal Van Java. Selain itu terdapat dua faktor yang mendukung keberhasilan pengembangan kemitraan ini, yaitu adanya kemudahan dan fleksibilitas komunikasi, dan rasa kepercayaan dari masing-masing para pemangku kepentingan. (Santi *et al.*, 2023).

Collaborative Governance Model Of Drinking Water Supply And Services In Tangerang District: Study Of Public Private Partnership (PPP) Between Tangerang Regency Government And PT. AETRA Air Tangerang ditulis pada tahun 2022 menggunakan metode penelitian kualitatif yang bertujuan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas tata kelola kolaboratif dalam *public-private partnership* antara pemerintah dengan PT. Aetra dalam penyediaan dan pelayanan air minum di Kabupaten Tangerang. Penelitian ini menggunakan teori *Collaborative Governance* milik De'Seve dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep kolaborasi antara pemerintah dalam penyelenggaraan *public-private partnership* pada sektor air minum di Kabupaten Tangerang belum efektif karena berbagai macam hal seperti struktur jaringan

yang masih hierarkis, kurangnya tata kelola, tidak ratanya pembagian akuntabilitas dan tanggung jawab, dan terdapat kendala dalam aksesibilitas informasi. (Setiawan *et al.*, 2022).

Public-private partnership In Water Supply of DKI Jakarta ditulis pada tahun 2020 dengan menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif dan pengumpulan data melalui wawancara yang bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis skema *public-private partnership* dalam penyediaan air bersih di DKI Jakarta. Penelitian ini menggunakan teori dari Emanuel Saves yang terdiri dari *roles and function, competition, regulation risk, procurement, and financing* dengan hasil temuan yang menunjukkan jika sistem penyediaan air bersih di DKI Jakarta belum dapat berjalan dengan efektif karena berbagai macam hal, yaitu tidak adanya proses kompetisi antar swasta dan belum ada peraturan yang menjadi pedoman dalam kerjasama sehingga tidak mencerminkan untuk kepentingan publik. Selain itu tidak ada pembagian risiko dan kompensasi yang jelas dalam kerjasama sehingga cenderung merugikan pihak PAM Jaya. (Oktaviani *et al.*, 2020).

Stakeholder management mapping to improve public-private partnership success in emerging country water projects: Indonesia's experience ditulis pada tahun 2022 menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan interpretatif. Penelitian ini bertujuan mengetahui *public-private partnership* dalam bidang air di Indonesia dan mengetahui peran dari pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses dari awal hingga akhir proyek. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat peran koersif dari pemerintah pusat kepada

pemerintah daerah dalam hal komitmen proyek, komunikasi, dan kejuaraan untuk mendukung, memantau, dan mengatur proyek kemitraan. (Surachman *et al.*, 2022)

Public-Private Partnership Coordination: Lesson From Tanzania Water Sector ditulis pada tahun 2018 menggunakan metode studi kasus kualitatif dengan pengumpulan data melalui observasi dan wawancara bersama pihak yang terlibat dalam *public-private partnership* DAWASA/CWS seperti pejabat pemerintah, manajer proyek, dan konsultan. Penelitian ini membahas peran penting dari lembaga koordinasi dalam keberhasilan *public-private partnership* di sektor air Tanzania. Studi kasus yang digunakan dalam penelitian ini adalah Dar es Salaam Water and Sewerage Authority (DAWASA) dan City Water Service (CWS) supaya dapat menunjukkan dampak dari koordinasi yang buruk dalam proses PPP. Hasil penelitian menunjukkan bahwa DAWASA/CWS mengalami kegagalan dalam kemitraan karena tidak adanya lembaga koordinasi yang memiliki pengalaman, padahal lembaga koordinasi memiliki peran yang sangat penting dalam meningkatkan kepercayaan, komunikasi, dan kerjasama. Selain itu adanya ketidaksesuaian antara mitra, ketidakmampuan CWS untuk memenuhi target kontrak, ketidakpuasan masyarakat terhadap layanan air menjadi penyebab kegagalan kerja sama pemerintah dengan swasta. (Nwokorie, 2022).

Public-private partnership dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara yang ditulis pada tahun 2021 menggunakan metode penelitian kualitatif dan teknik pengumpulan data observasi, dokumentasi, dan wawancara mendalam yang bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan *public-private partnership* di Kabupaten Toraja Utara. Penelitian ini menggunakan teori dari

Casanova dengan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa terdapat *win-win solution* dalam pembagian kerja sama dan pelayanan pariwisata, efektivitas yang ada dalam MoU berjalan dengan baik dan efisiensi kerja sama yang dibangun menunjukkan pemanfaatan sumber daya dalam pembangunan, dan pemerintah mendapatkan risiko permintaan yang tinggi untuk memenuhi kebutuhan objek wisata dan ganti rugi kepada masyarakat yang terdampak pembangunan. (Djabbari *et al.*, 2021).

Berdasarkan penelitian terdahulu yang telah peneliti paparkan, keterbaruan atau *novelty* pada penelitian dengan judul “*Public-Private Partnership* Pada Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Semarang Barat” adalah pada fokus penelitian yang dilakukan dan teori yang digunakan untuk menganalisis. Peneliti memiliki fokus pada tahap implementasi *public-private partnership* di mana mencakup tahap konstruksi dan operasional pada SPAM Semarang Barat. Penelitian mengenai praktek baik atau *best practice* pada operasional SPAM Semarang Barat berdasarkan hubungan kemitraan yang dilakukan antara PDAM Tirta Moedal dengan PT. Air Semarang Barat belum dilakukan sebelumnya.

Pada penelitian sebelumnya yang dilakukan terkait *public-private partnership* pada SPAM Semarang Barat memiliki fokus pada analisis faktor-faktor kunci kesuksesan SPAM Semarang Barat khususnya pada tahap perencanaan, persiapan, dan transaksi hingga mencapai *financial close* dan saat itu proyek belum beroperasi, sehingga pada penelitian ini membawa keterbaruan dan keberlanjutan pada saat implementasi operasional di mana SPAM Semarang Barat telah berhasil dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

1.6.2. Administrasi Publik

Nicholas Henry (dalam Keban, 2014: 6) menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan sebuah kombinasi yang kompleks dari teori dan praktek sebagai bentuk fasilitas yang digunakan untuk memberikan promosi atau pemahaman terkait peran pemerintah yang berkaitan dengan masyarakat yang diperintah serta sebagai pendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik memiliki dua fokus utama, yaitu kebijakan publik dan manajemen publik.

Fischer & Miller (dalam Rosyadi & Indiahono, 2020: 125) menyatakan kebijakan publik merupakan bentuk penggabungan dari pengetahuan teknis dengan realitas sosial dan politik yang kompleks. Kebijakan publik dapat berbentuk undang-undang atau peraturan sejenis yang dibuat untuk menghadapi permasalahan. Kebijakan publik menurut Peters (dalam Mutiarin *et al*, 2017: 2) di jelaskan sebagai suatu bagian dari aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah sebagai pihak yang bertindak baik secara langsung maupun melalui agen dan memiliki pengaruh terhadap kehidupan dari masyarakat yang ada. Di sisi lain Rinfret (dalam Martin *et al*, 2009) menyatakan kebijakan publik sebagai suatu tindakan yang dilakukan atau di adopsi oleh pemerintah dalam merespon suatu permasalahan publik. Berdasarkan hal ini maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian proses atau tindakan sebagai bagian dari respon pemerintah terhadap permasalahan publik yang ada dan bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan atau kepentingan publik.

Fokus kedua dari administrasi publik adalah manajemen publik. Boyne (2002: 98) menyatakan jika manajemen publik merupakan rangkaian strategi yang dilakukan oleh organisasi publik untuk memasukan proses manajemen dan perilaku dari sektor privat atau swasta. Akar dari manajemen publik berasal dari “*The Study of Administration*” yang ditulis oleh Woodrow Wilson pada tahun 1887 yang didalamnya mendesak supaya ilmu administrasi publik secepatnya dapat memfokuskan perhatian atau berorientasi layaknya dunia bisnis dengan melakukan perbaikan kualitas dalam pemerintah, aspek dalam organisasi, dan metode pemerintahan di mana saat itu berada di luar batas kewajaran.

Manajemen publik dan kebijakan publik merupakan dua fokus dari administrasi publik yang saling tumpang tindih, hal ini dikemukakan oleh Ott, Hyde, dan Shafritz (dalam Keban, 2014: 93) di mana untuk membedakan keduanya dapat menggunakan perumpamaan seperti kebijakan publik sebagai sistem syaraf dan otak, sedangkan manajemen publik sebagai sistim jantung dan sirkulasi dalam tubuh manusia. Kajian mengenai administrasi publik memiliki tiga ruang lingkup yang diantaranya terdiri dari ilmu politik dan analisis kebijakan, sosiologi dan kajian budaya, serta manajemen organisasi dan bisnis yang didalamnya terdiri dari perilaku organisasi dan sumber daya manusia (Pradana *et al*, 2020: 133). Berdasarkan hal ini Vigoda-Gadot (dalam Pradana *et al*, 2020) menyatakan bahwa administrasi publik bukan hanya seputar ilmu politik dan analisis kebijakan saja, tetapi juga melingkupi dinamika kelompok dan struktur informal serta pendekatan kewirausahaan untuk kepentingan publik.

1.6.3. Manajemen Publik

Fokus kajian manajemen publik adalah mengenai strategi yang dilakukan oleh organisasi publik untuk memasukan atau menerapkan proses manajemen dan perilaku dari badan usaha. Manajemen publik dapat dikatakan sebagai kajian dengan menggunakan beberapa pendekatan aspek umum suatu organisasi dari fungsi manajemen lainnya seperti perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengontrolan. Dalam perkembangan administrasi publik, manajemen publik dibahas dalam kajian kontemporer yang dimulai dari adanya kritik yang diberikan terhadap gagalnya birokrasi dalam melakukan urusan publik. Kritik ini dilayangkan karena masyarakat menganggap bahwa pemerintah sangat mendominasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga layanan yang diberikan tidak mempunyai daya saing. Respon kritik yang dilayangkan kepada sektor publik dalam memberikan pelayanan juga menjadi salah satu bentuk dari perkembangan manajemen publik.

Hal ini dibuktikan dengan pemikiran yang diberikan oleh Woodrow Wilson (dalam Rosyadi & Indiahono, 2020: 126) di mana pemikiran terhadap organisasi pemerintah agar menjadi lebih bersifat bisnis. Pemikiran ini mengharapkan agar pemerintah bisa mengimplementasikan prinsip-prinsip manajemen seperti penggunaan sumber daya dengan efisien, memiliki orientasi pada pelanggan, memiliki rasa peka terhadap kebutuhan masyarakat, efektivitas, dan lain sebagainya. Fokus manajemen publik yang baru ditujukan kepada pemenuhan nilai efisiensi dan efektivitas dalam kinerja organisasi.

Pemerintah menerapkan kebijakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan hal ini memiliki keterkaitan dengan aspek manajemen yang dilakukan dengan tujuan untuk melaksanakan kegiatan dari administrasi publik. Berkembangnya paradigma dalam administrasi publik turut memberikan dampak terhadap berbagai macam bentuk kemitraan yang dapat dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dalam melayani publik, salah satu bentuk kemitraan yang dapat dilaksanakan adalah *public-private partnership* dengan fungsi untuk dapat memberikan pelayanan publik kepada masyarakat (Pradana *et al*, 2020). *Public-private partnership* dapat dikatakan sebagai sebuah ekspresi baru di dalam manajemen publik dengan memasukan atau melibatkan organisasi swasta yang lebih tua dan mapan dalam memberikan pelayanan publik (Hodge & Greve, 2009).

1.6.4. Paradigma Administrasi Publik

Seiring dengan berjalannya waktu, paradigma administrasi publik terus mengalami perkembangan cara pandang sebagai sebuah disiplin ilmu akademis. Supriyadi (2021: 10) menyatakan bahwa telah terjadi pergeseran paradigma pada administrasi publik. *Old Public Administration* (OPA) merupakan paradigma pertama yang dikenal dengan periode administrasi publik klasik atau lama dengan diawali oleh tokoh Woodrow Wilson yang ingin memisahkan antara administrasi publik dengan politik. Fokus dan lokus paradigma pada periode ini terbatas pada permasalahan organisasi, kepegawaian, dan penyusunan anggaran dalam pemerintahan. OPA memiliki lokus dalam ruang lingkup permasalahan mengenai di mana seharusnya administrasi publik berada.

New Public Management (NPM) merupakan paradigma kedua dengan fokus pada pasar dan organisasi swasta yang dimulai sejak tahun 1970. Paradigma ini digagas oleh David Osborne dan T. Gaebler melalui *reinventing government* atau privatisasi seluruh kegiatan yang berkaitan dengan pemerintah. Ikeanyibe *et al*, (2017) menyatakan bahwa NPM merupakan usaha untuk mengembalikan administrasi publik sebagai bidang studi yang mandiri, tetapi fokus yang sebelumnya ada pada hirarki dan birokrasi bergeser ke pasar dan organisasi sektor swasta. Ferdousi & Qiu (2013: 150) menyatakan bahwa pada awalnya NPM muncul dan hanya dilaksanakan di negara-negara OECD kemudian menyebar ke negara lainnya mencapai negara berkembang. Perbedaannya hanya terdapat dalam kondisi dan tingkat pembangunan yang menentukan perbedaan efektivitas dan efisiensi penerapan modelnya.

Christopher Hood (dalam Indahsari, 2020: 74) menyatakan bahwa NPM dapat mengubah cara-cara tradisional dan model birokrasi publik melalui pelibatan model swasta dengan cara melakukan legitimasi birokrasi publik dan menghindari adanya diskresi administratif. NPM diharapkan dapat membuat pemerintah dan negara lebih cepat maju dan memberikan kesejahteraan kepada masyarakat melalui pelayanan yang diberikan. Berangkat dari hal tersebut terdapat anggapan bahwa pemerintah tidak dapat disamakan dengan sektor privat karena pemerintah memiliki tujuan untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk kesejahteraan dan sektor privat memiliki tujuan pelayanan untuk mencari laba sebesar-besarnya. Antitesa tersebut yang kemudian memunculkan paradigma baru *New Public Service* (Ahmad, J. 2012).

Paradigma *New Public Service* (NPS) muncul sebagai antitesa dari *New Public Management* di mana NPS memberikan kritik dan menolak pelaksanaan pemerintahan dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat menggunakan unsur bisnis. Paradigma ini diperkenalkan pada awal mulanya oleh Janet V. Dornhart dan Robert B. Dornhart melalui tulisan mereka yang terbit pada tahun 2003 dengan judul "*The New Public Service, Serving not Steering*". Kalimat dalam buku ini diawali dengan "*Government shouldn't be run like a business; it should be run like a democracy*" yang memiliki maksud jika pemerintah dalam hal ini administrasi publik tidak boleh digerakkan seperti bisnis yang menjalankan pemerintahan sama dengan menggerakkan tatanan demokrasi. Paradigma ini memberikan pelajaran supaya birokrasi harus dibangun untuk memberikan perhatian dalam hal pelayanan kepada masyarakat

sebagai warga negara dan bukan sebagai pelanggan, mengutamakan kepentingan publik, berpikir strategis dan bertindak demokratis, memperhatikan norma, nilai dan standar yang ada, dan menghormati masyarakat (Kusnandar, 2019).

Memasuki awal tahun 1990-an paradigma administrasi publik berkembang menjadi *New Public Governance*. *Governance* merupakan paradigma terakhir sebagai suatu pelaksanaan kekuasaan atau otoritas yang dilakukan oleh pemimpin politik dengan tujuan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat atau rakyat (Pradana *et al.*, 2020). Tamayo (dalam Ikeanyibe *et al.*, 2017) menyatakan *governance* mencakup proses yang kompleks di mana sektor masyarakat menggunakan kekuasaan dan memberlakukan kebijakan publik secara langsung untuk mempengaruhi interaksi manusia dan kelembagaan serta pembangunan ekonomi dan sosial. Istilah *governance* dipakai sebagai penggambaran sebuah proses yang mendasar dari pemerintah modern yang memiliki perbedaan dengan pemerintah tradisional. Pradana *et al.*, (2020) menyebutkan bahwa *governance* memiliki fokus pada penyeimbangan peran, tanggung jawab, akuntabilitas, dan kemampuan di berbagai macam tingkatan pemerintah dengan sektor didalamnya seperti masyarakat, organisasi publik, organisasi swasta, masyarakat sipil, dan warga negara. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Astuti *et al* (2020: 25) bahwa *governance* membutuhkan sektor lain baik itu yang menguntungkan dalam keuangan maupun yang tidak dengan tujuan untuk menyediakan pelayanan, sedangkan pemerintah hanya mengatur dan mengarahkan.

Archer (dalam Ikeanyibe *et al*, 2017) menyatakan bahwa *governance* lebih mengakui pentingnya kolaborasi antara pemerintah dan sektor lainnya seperti swasta dan sipil dalam menyediakan pelayanan. Perbedaan antara NPM dengan *governance* dijelaskan oleh Peters (dalam Ikeanyibe *et al*, 2017: 6) di mana penggunaan aktor yang berasal dari non pemerintah pada NPM memiliki tujuan untuk pengurangan biaya, peningkatan efisiensi, dan pembatasan kekuasaan dari suatu negara. Berbeda dengan *governance* di mana terdapat beberapa elemen efisiensi tetapi tetap berpegang pada alasan utama dengan melibatkan masyarakat sipil, peningkatan partisipasi, dan pengakuan kapasitas dari jaringan masyarakat agar memberikan tingkat pengelolaan mandiri dalam bidang kebijakan.

Orientasi dari *governance* tidaklah hanya mengutamakan efektivitas pada sektor swasta dan bisnis, tetapi memiliki fokus dalam peran aktor dan jaringan non-pemerintah dalam produksi barang dan jasa publik. Ewalt (dalam Ikeanyibe *et al*, 2017) menyatakan bahwa *governance* membutuhkan strategi dalam menyampaikan pelayanan yang terdesentralisasi di mana unit analisisnya merupakan jaringan organisasi nirlaba, perusahaan swasta, dan unit pemerintahan lainnya. Keterlibatan kemitraan dalam *governance* adalah untuk melaksanakan fungsi pemerintahan, kemitraan seperti *public-private partnership* mencakup berbagai macam aktor pemangku kepentingan dalam *governance*. Hal ini juga sejalan dengan Villanueva (dalam Pradana *et al*, 2020: 133) yang menyatakan bahwa *public-private partnership* merupakan fenomena dari *New Public Governance* atau *governance*.

1.6.5. Konsep *Governance*

"*Governance*" atau pemerintahan berasal dari sebuah istilah "*government*" yang berkembang dan memiliki arti pemerintah, kedua hal tersebut merupakan dua hal yang berbeda. Istilah mengenai *governance* atau pemerintahan pertama kali digunakan oleh Harland Cleveland yang digunakan sebagai sebuah alternatif dari istilah administrasi publik. Harland Cleveland (dalam Mishra & Sweta, 2021) turut menyatakan pendapatnya bahwa masyarakat menginginkan pemerintah yang lebih sedikit dan pemerintahan yang lebih banyak. *Governance* merujuk kepada sebuah proses dari pelaksanaan kewenangan dengan tujuan untuk dapat mengatur masyarakat atau urusan publik. Chhotray & Stoker (dalam Mishra & Sweta, 2021) menyatakan *governance* berkaitan dengan pengelolaan urusan negara yang efektif di segala tingkatan dengan menjamin integritas wilayah dan keselamatan serta kesejahteraan rakyat melalui pengambilan keputusan yang kolektif dengan keterlibatan beberapa aktor atau organisasi dan tidak ada sistem kontrol yang dapat menentukan hubungan antara aktor dan organisasi tersebut.

Dwiyanto (dalam Astuti *et al*, 2020) menjelaskan bahwa keterlibatan berbagai macam pemangku kepentingan atau aktor dalam sebuah proses pengambilan keputusan merupakan salah satu hal yang diperhatikan oleh *governance* karena terdapat suatu tantangan dan permasalahan yang kompleks untuk dihadapi dalam proses tersebut. Sejalan dengan pernyataan tersebut Mishra & Sweta (2021) menjelaskan bahwa *governance* diartikan sebagai penyelenggaraan kegiatan yang dilakukan melalui pengaturan sosial, politik,

administrasi, dan ekonomi dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan publik dan menjamin pembangunan berkelanjutan dalam konteks pengelolaan sumber daya, organisasi masyarakat, komunitas, badan pemerintah daerah, organisasi swasta, dan cabang-cabang negara seperti legislatif eksekutif dan yudikatif. Berdasarkan hal tersebut, *governance* dapat dipahami sebagai pergeseran konsep dalam menyelenggarakan kebijakan publik yang awalnya pemerintah sebagai pusat atau subjek bergeser menjadi pelayanan publik dengan adanya keterlibatan dari pihak lain seperti masyarakat dan swasta.

Governance memiliki peran yang penting dalam *public-private partnership* di mana keterlibatan berbagai macam lembaga, prosedur, dan proses dalam pelaksanaan *public-private partnership* dilakukan untuk mendapatkan manfaat. Hal ini memiliki arti bahwa pelaksanaan *public-private partnership* akan membantu pemerintah supaya dapat memainkan peran yang penting. *Governance* dalam hal ini juga mengacu pada segala proses dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang mencakup kualitas lembaga dan efektivitasnya dalam menerjemahkan kebijakan kedalam implementasi (UNECE, 2008: 13). Dwiyanto (dalam Astuti *et al*, 2020) membagi tiga isu penting dalam *governance* yang menjadi perhatian dengan tujuan untuk membedakan dengan administrasi publik konvensional. Isu tersebut diantaranya :

1. Dimensi Kelembagaan

Hal yang ditekankan pada dimensi kelembagaan adalah keterlibatan dari beberapa pelaku, aktor, atau lembaga *stakeholders* baik yang berasal dari ranah pemerintahan maupun yang berasal dari luar pemerintahan seperti organisasi

swasta. Keterlibatan berbagai macam organisasi dan aktor merupakan bentuk dari tanggapan untuk menyelesaikan permasalahan publik yang ada. Isu terkait kelembagaan sering dikaji dalam hal bagaimana melakukan pemetaan atau melakukan identifikasi para pemangku kepentingan yang terlibat dalam sebuah kegiatan. Bentuk pengaturan yang lazim dalam dimensi ini diantaranya seperti konsep jejaring, kemitraan, koprovisi, dan koproduksi yang diharapkan dapat menjadikan *governance* yang lebih responsif terhadap dinamika yang berkembang khususnya politik dan ekonomi di masyarakat.

Kemitraan menjadi salah satu bentuk pengaturan pada dimensi ini, salah satu bentuknya adalah *public-private partnership*. Kemitraan ini melibatkan dua aktor atau dua pihak lembaga yang terlibat dalam kerjasama untuk penyediaan pelayanan publik. Dua aktor ini diantaranya seperti pihak pemerintah dan pihak swasta. Pada penelitian mengenai *public-private partnership* pada Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Semarang Barat, pihak pemerintah yang terlibat dan menjadi penanggung jawab proyek kerjasama atau PJPK adalah PDAM Tirta Moedal. Pihak swasta yang melakukan kemitraan bersama dengan PDAM Tirta Moedal dalam proyek SPAM Semarang Barat untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat adalah PT. Air Semarang Barat yang dibangun menjadi badan usaha pelaksana berdasarkan konsorium antara PT. Aetra Air Jakarta dan PT. Medco Infrastruktur Indonesia. Kedua lembaga tersebut melakukan kemitraan pada proyek SPAM Semarang Barat untuk memberikan pelayanan air minum di tiga kecamatan.

2. Dimensi Nilai

Nilai atau *value* menjadi sebuah dasar yang sangat kompleks dibanding efisiensi dan efektivitas dalam penggunaan kekuasaan pada *governance*. *Local Wisdom* akan tergambar sesuai dengan dinamika perubahan yang ada diantara ruang dan waktu, tradisi dan nilai sehingga membuat keadilan sosial dan demokrasi mengalami perkembangan. Keyakinan atau prinsip yang diterapkan dalam perilaku seseorang atau kelompok dalam berpikir atau bertindak sangat dipandang dalam dimensi nilai ini. Nilai dapat dibedakan atas nilai substantif dan nilai prosedural. Nilai substantif dapat dipahami sebagai suatu nilai yang diyakini dan selalu dipegang oleh seseorang dan biasanya hasil dari pembelajaran, sedangkan nilai prosedural merupakan nilai yang harus dilatih. Pemerintah harus mulai menggali kembali nilai yang ada dalam pengembangan demokrasi *governance* supaya dapat membangun profesionalisme dalam sebuah birokrasi publik.

Value atau nilai pada *public private partnership* akan menjadi dasar dari kemitraan yang dilakukan. Hal ini didukung dengan pernyataan dari *United Nations Economic Commission for Europe* (2008: 5) yang menyatakan bahwa *value* atau nilai menjadi lebih baik dalam *public-private partnership* karena menjadi dasar dalam analisis yang akan menentukan bahwa pendekatan *public-private partnership* memberikan *value to the public* melalui pembiayaan yang lebih rendah, pelayanan yang lebih tinggi, dan mengurangi resiko sehingga membuat keputusan pemerintah untuk melaksanakan *public-private partnership*.

Penelitian *public-private partnership* pada SPAM Semarang Barat ini memiliki nilai-nilai yang menjadi dasar dan digunakan dalam perjanjian kerjasama. Nilai-nilai tersebut tergolong sebagai nilai substantif seperti Pertama, transparansi. Menurut Tjokromidjoyo (dalam Tahir, 2014: 3) transparansi merupakan seluruh pihak yang memiliki kepentingan dapat mengetahui segala sesuatu khususnya dalam hal perumusan terkait kebijakan politik yang telah dibentuk oleh pemerintah, organisasi, dan swasta. Baik buruknya *governance* dinilai berdasarkan tingkat transparansi dalam pemerintahannya dan implikasi transparansi dalam kemampuan pemerintah sangatlah besar serta berdampak pada terwujudnya indikator *governance* lainnya (Dwiyanto, 2008: 226). Kedua, komitmen yang didefinisikan oleh Wiener (dalam Frow, 1999) sebagai sebuah tekanan normatif yang terinternalisasi supaya dapat melakukan tindakan berdasarkan cara yang sesuai dengan tujuan dan kepentingan organisasi.

Ketiga, pengawasan yang di definisikan oleh Noor (dalam Surbakti & Sihombing, 2022) sebagai sebuah proses jika dilaksanakan akan memberikan jaminan bahwa pekerjaan akan berjalan sesuai rencana melalui pemantauan kegiatan yang dilaksanakan. Keempat, negosiasi yang memiliki arti harfiah sebagai perundingan. Bill Scott (dalam Wahyuni, 2015: 165) mendefinisikan negosiasi sebagai pertemuan kedua belah pihak untuk dapat membuat keputusan supaya masing-masing pihak dapat mencapai kesepakatan dan menentukan tindakan yang akan dilakukan di masa depan yang saling menguntungkan satu sama lain. Kelima, kesetaraan peran. Menurut Mulyana (dalam Erfit, 2011: 133)

mengartikan kesetaraan dengan Menempatkan kedua belah pihak yang menjalankan kemitraan usaha dalam posisi tawar yang setara.

Public-private partnership pada SPAM Semarang Barat dapat mencapai keberhasilan dalam operasional dan menjadi praktek baik (*best practice*) dalam memberikan pelayanan turut didorong oleh nilai-nilai tata kelola pemerintah yang baik atau *good governance*. Nilai-nilai *good governance* ini mendorong SPAM Semarang Barat dalam mencapai keberhasilan operasional pelayanan kepada masyarakat dalam penyediaan air bersih, nilai-nilai ini diantaranya seperti pengembangan kapasitas dan kepastian hukum. Eade (dalam Dwiyanto, 2010) menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas merupakan sebuah pendekatan utama yang memiliki tujuan untuk dapat memperkuat kemampuan dari sumber daya manusia supaya bisa menentukan apa yang berguna untuk dirinya sendiri dan mengutamakan kehidupannya serta mampu dalam melakukan organisir bagi dirinya sendiri di masa depan. Di sisi lain kepastian hukum memiliki fokus dalam kejelasan pemberlakuan hukum, pelaksanaan yang konsisten dan tetap dalam hal ini tidak bisa dipengaruhi oleh keadaan apapun yang memiliki sifat subjektif (Halilah & Arif, 2021).

3. Dimensi Proses

Dimensi ini lebih menekankan terkait berbagai macam lembaga atau aktor dalam merespon kepada masalah publik yang muncul. Dimensi proses memberikan gambaran terkait dengan runtutan hal yang dilaksanakan yang saling berkaitan dengan *input* menjadi *output*. Eades (dalam Astuti *et al.*, 2020) mendefinisikan proses sebagai sebuah runtutan yang sistematis, jelas, dan dapat

dilakukan berulang kali untuk dapat mencapai hasil yang diinginkan. Proses pada pelaksanaan *governance* melalui keterlibatan berbagai macam aktor penting seperti pemerintah, swasta, atau masyarakat akan mendorong adanya kolaborasi. Kolaborasi dapat dipahami sebagai sebuah cara yang dilakukan untuk mengatasi berbagai macam permasalahan dengan solusi yang diciptakan dalam kondisi yang terbatas melalui hubungan yang telah dirancang sebelumnya.

Vigoda (dalam Dwiyanto, 2010: 52) menjelaskan bahwa kolaborasi tak dapat dipisahkan dari sebuah negara demokrasi. Hal ini memiliki makna bahwa kemitraan mengacu pada kerjasama yang dilakukan antara otoritas dan penyelenggara negara yang memiliki peran sebagai pemimpin dan bertugas untuk mengelola kehidupan warga negara dengan misi untuk memastikan kehidupan yang lebih baik. Administrasi publik memiliki pandangan terkait dengan konsep kolaborasi yang didasarkan pada jumlah aktor yang terlibat diantaranya sebagai berikut :

a) *Partnership* atau Kemitraan

Boivard (dalam Dwiyanto, 2020: 363) menyatakan bahwa konsep mengenai kemitraan sudah mewarnai kajian dan literatur dalam administrasi publik sepanjang tiga dekade. Kemitraan dapat dipahami sebagai sebuah kerjasama yang dijalin oleh dua pihak dengan mencapai tujuan bersama. Astuti *et al* (2020: 43) menyebutkan jika pemerintah dapat melakukan berbagai macam kemitraan dengan dibedakan berdasarkan arenanya seperti kolaborasi antara institusi pemerintah, kolaborasi antara institusi pemerintah dengan bisnis, dan kolaborasi antara institusi pemerintah dengan lembaga masyarakat sipil.

Berdasarkan hal tersebut penelitian terkait kemitraan *publi-private partnership* antara PDAM Tirta Moedal dengan PT. Air Semarang Barat termasuk dalam sebuah proses *governance* yang dilakukan melalui *partnership* dalam *collaborative governance*. Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis praktek baik (*best practice*) yang dilakukan oleh kedua belah pihak dan akan melihat model kemitraan yang digunakan.

b) *Triple Helix*

Triple Helix dijelaskan oleh Astuti *et al.* (2020) sebagai konsep kolaboratif yang melibatkan tiga pemangku kepentingan seperti pemerintah, pengusaha atau swasta, dan akademisi. Konsep mengenai *triple helix* dilahirkan pada perang dunia kedua di mana ketiga pemangku kepentingan saling bergantung dengan jelas dengan asumsi yang dibawa oleh konsep ini menjelaskan bahwa para pemangku kepentingan mengetahui segala hal yang terbaik untuk pasar.

c) *Quadrum Helix*

Berbeda dengan konsep sebelumnya, *quadrum helix* memiliki penambahan pihak pemangku kewenangan yang terlibat. Pada konsep ini masyarakat dilibatkan sehingga bergabung bersama pemerintah, swasta, dan akademisi.

d) *Penta Helix*

Astuti *et al.* (2020) menjelaskan bahwa *penta helix* dibangun sebagai bentuk penyempurnaan dari dua konsep yang sebelumnya telah ada, yaitu *triple helix* dan *quadra helix* dengan menambahkan satu pihak yaitu media massa. Konsep ini menjadi harapan dalam perwujudan kebijakan yang didukung oleh interaksi dari berbagai macam sumberdaya.

1.6.6. *Partnership* atau Kemitraan

Istilah terkait *partnership* atau kemitraan telah digunakan dalam menggambarkan berbagai jenis hubungan dengan situasi dan lokasi yang berbeda. Terdapat beberapa asumsi yang mendasari definisi dari kemitraan. Pertama, kemitraan berkaitan dengan sebuah pengembangan dan pelaksanaan strategi yang sebelumnya telah dibuat dalam sebuah proyek atau operasional di mana setiap pemangku kepentingan atau aktor yang bermitra mungkin tidak terlibat pada setiap tahap dengan setara. Kedua, kemitraan yang dilakukan oleh pemerintah yang melibatkan swasta tidak hanya mengejar tujuan komersial semata (RONALD, 2019: 3). Konsep kemitraan dalam tata kelola pemerintahan atau *governance* telah ada sejak awal peradaban di mana didasarkan atas adanya peluang multisektoral dalam manajemen publik modern, hal ini didukung pernyataan Boivard (dalam Dwiyanto, 2020: 363) menyatakan bahwa konsep mengenai kemitraan sudah mewarnai kajian dan literatur dalam administrasi publik sepanjang tiga dekade.

Kemitraan memiliki aspek fungsional dan juga aspek kebijakan, apabila kemitraan dilihat dalam lensa kebijakan pemerintah maka akan terlihat berbeda, hal ini di jelaskan oleh Lowndes & Skeicher (dalam Ronald, 2019) yang menyatakan bahwa kemitraan dapat terjadi dan dilakukan di mana-mana, kemitraan mendesentralisasikan pemerintahan, dan kemitraan akan menciptakan jaringan produksi yang bertingkat. Pada segala aspek pemerintahan, kemitraan dapat ditemukan dengan melibatkan aktor non publik dalam hal perencanaan, manajemen, dan melakukan pelayanan publik.

Kemitraan dalam *goverance* dan *collaborative governance* memiliki sebuah konsep lintas sektor yang saling menguntungkan dengan cakupan pada publik, swasta, nirlaba, dan masyarakat atau warga negara (Ronald, 2019). Berdasarkan hal ini maka kemitraan dilakukan dengan tujuan supaya dapat mencapai hasil yang direncanakan dengan lebih baik sehingga membuat pihak atau para pemangku kepentingan dapat memberikan keuntungan dan tidak merugikan. Hal ini sejalan dengan Hodget & Johson (dalam Fatmawati, 2011: 93) yang menyatakan jika kemitraan merupakan kolaborasi dalam upaya mencapai tujuan yang direncanakan agar dapat menghasilkan *output* yang berkelanjutan. Keberjalanan konsep kemitraan sudah banyak dipraktikan di berbagai negara maju khususnya di Eropa. Salah satu jenis kemitraan yang dapat dilakukan adalah *public private partnership*.

Konsep kemitraan antara lembaga pemerintah dan sektor swasta di Indonesia masih sangat terbatas dan hanya bersifat kontraktual dengan jangka waktu yang pendek, serta memiliki intensitas hubungan yang terbatas. Selain itu pembagian kerja dalam kemitraan juga hanya sebatas pemerintah sebagai pemilik dan swasta sebagai vendor atau hanya bersifat konvensional. Konsep kemitraan seperti ini walaupun sering dijuluki sebagai kerja sama pemerintah dengan swasta, tetapi tidak dapat disebut sebagai kerja sama kolaboratif (Dwiyanto, 2020: 363). Kemitraan dapat dilakukan dengan melibatkan atau menjalin dua pihak atau lebih asal didasari dengan kesepakatan yang tertulis dan rasa saling membutuhkan agar dapat memperoleh hasil tertentu.

Boivard (dalam Dwiyanto, 2020: 367) menyatakan bahwa kemitraan antara pemerintah dengan swasta menuntut adanya bentuk kerja sama yang kualitas dan intensitas hubungannya lebih tinggi bukan hanya sekedar kontraktual. Berdasarkan hal ini maka kemitraan antara pemerintah dengan swasta harus memiliki komitmen timbal balik dari kedua belah pihak dan melebihi yang terdapat di dalam kontrak. Hal yang penting dalam kemitraan adalah masing-masing pihak memiliki tekad dan komitmen untuk melakukan kolaborasi dalam mencapai tujuan bersama. Kemitraan pemerintah dengan swasta memiliki perbedaan dengan praktik kerja sama lainnya seperti kontrak kerja, *outsourcing*, dan *swastanisasi lainnya*. Kemitraan melibatkan bentuk kerjasama antara pemerintah dengan swasta di mana keduanya saling berbagi sumber daya, resiko, tanggung jawab, dan manfaat.

1.6.7. *Public-Private Partnership*

Public-private partnership bukanlah pengalihan tugas dari pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. *Public-private partnership* dapat didefinisikan sebagai sebuah pengaturan kelembagaan yang kooperatif antara pemangku kepentingan publik bersama dengan pemangku kepentingan sektor swasta (Hodge & Greve, 2009: 1). Holland (dalam RONALD, 2019) menjelaskan bahwa sebuah kemitraan memiliki makna “bekerja” atau “bertindak bersama” di mana dalam kebijakan publik hal ini dijelaskan sebagai kerjasama antara orang atau organisasi baik di sektor publik maupun swasta dengan maksud untuk mendapatkan keuntungan bersama yang saling menguntungkan. Pemerintah memiliki berbagai macam bentuk kemitraan yang dapat digunakan

untuk merealisasikan berbagai macam proyek dalam memenuhi kebutuhan publik. Hanya saja satu hal yang perlu diperhatikan dalam memilih bentuk proyek adalah pada nilai uang, hal ini memiliki maksud bahwa pemerintah harus memastikan bahwa proyek yang akan digunakan dalam kemitraan memiliki biaya yang hemat, andal, dan tepat waktu dengan harga yang telah disepakati sebelumnya.

Rakić & Rađenović, (2011: 208) menjelaskan bahwa *public-private partnership* memiliki berbagai macam penjelasan berdasarkan sudut pandangnya masing-masing. Sudut pandang historis menyatakan bahwa *public-private partnership* telah ada sejak beberapa abad yang lalu, tetapi mengalami perubahan dalam motif dan kepentingan. Perspektif teknis teknologi menyatakan bahwa *public-private partnership* merupakan hubungan yang bergantung pada kompleksitas media yang digunakan dalam memberikan pelayanan publik, sedangkan dari sudut keuangan dipandang sebagai kerjasama dengan hubungan yang ditentukan oleh ketersediaan berbagai macam sumber daya keuangan untuk membiayai konstruksi pembangunan. Komisi Eropa *Green Book* tahun 2004 (dalam Rakić & Rađenović, 2011: 209) menyatakan bahwa *public-private partnership* merupakan bentuk kemitraan yang terjalin dengan tujuan untuk memastikan pembiayaan, pembangunan, rekonstruksi, pengoperasian, dan pemeliharaan infrastruktur.

Rakić & Rađenović (2011: 209) juga menyatakan bahwa *public-private partnership* memiliki tujuan dalam memberikan insentif untuk mendukung perekonomian dan pertumbuhan ekonomi serta meningkatkan pembangunan

infrastruktur dan pelayanan publik yang disediakan oleh sektor publik dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Leonhardt (dalam Pradana, 2020: 133) juga menyatakan bahwa *public-private partnership* merupakan alat yang dapat digunakan untuk memastikan bahwa kemitraan multi aktor mempunyai tujuan untuk mencapai tujuan sosial, menjamin dan melaksanakan tujuan, dan untuk kesejahteraan masyarakat.

Gazley dan Brudney (dalam Dwiyanto, 2020: 368) menjelaskan lima karakteristik utama pada *public-private partnership*, yaitu pihak yang terlibat dalam kemitraan paling sedikit dua pihak atau lebih dan salah satunya adalah institusi pemerintah, masing-masing pihak dapat melakukan tawar-menawar dan negosiasi, kemitraan melibatkan kerja sama dengan jangka panjang dan membutuhkan daya tahan tinggi, masing-masing pihak memiliki kontribusi terhadap kemitraan, dan semua pihak memiliki tanggung jawab atas hasil kemitraan. *United Nations Economic Commission for Europe* (2008: 1) menjelaskan bahwa *public-private partnership* memiliki tujuan untuk dapat membiayai, merancang, mengimplementasikan, dan mengoperasikan fasilitas dan layanan sektor publik dengan karakteristik utama yang terdiri dari penyediaan layanan dengan jangka waktu panjang, terdapat pengalihan resiko ke sektor swasta, dan memiliki bentuk kontrak jangka panjang yang dibuat antara badan hukum dan publik.

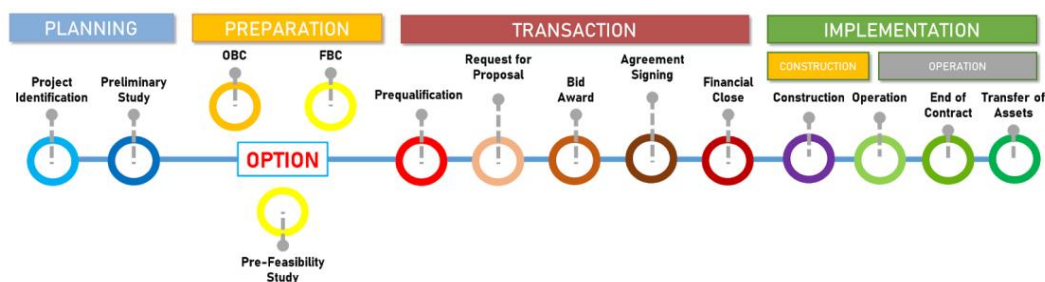
Di sisi lain Rakić & Rađenović (2011: 209) menyebutkan karakteristik utama dalam *public-private partnership*, yaitu :

1. Memiliki jangka waktu yang panjang sekitar 25 – 30 tahun dengan kemitraan yang terjalin menyangkut seluruh fase proyek mulai dari pembagian hasil, tanggung jawab, dan kredit selama kontrak berlaku.
2. Pihak pemerintah merupakan pihak yang menentukan tujuan konstruksi untuk kepentingan publik dan menetapkan standar kualitas konstruksi, pemeliharaan, dan layanan, pihak pemerintah membayar kepada pihak swasta dalam pembangunan dan pengoperasian bangunan.
3. Pihak swasta mengambil risiko yang seharusnya diambil sektor pemerintah, meskipun pembagian risiko terkadang berbeda di setiap kasus.
4. Setelah masa kontrak dengan pihak swasta selesai maka bangunan dikembalikan kepada pihak pemerintah.

Di Indonesia *public-private partnership* dapat disebut sebagai Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU). Kerja sama ini merupakan bentuk penyempurnaan kebijakan dan peraturan dari Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS), penyempurnaan ini didukung dengan regulasi yang mendasari KPBU di Indonesia. Regulasi ini terdapat pada Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha. Peraturan ini membahas mengenai penyediaan Infrastruktur yang memuat ketentuan umum untuk mendukung pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka memajukan ekonomi bangsa, kesejahteraan masyarakat dan daya saing Indonesia di era global.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 terdapat dua skema pengusulan untuk proyek KPBU, yaitu yang diminta (*solicited*) dengan diprakarsai oleh pemerintah seperti pada contoh SPAM Semarang Barat dan yang tidak diminta (*unsolicited*) dengan diprakarsai oleh swasta.

Gambar 1.3 Tahapan Untuk Proyek KPBU Yang Diprakarsai Pemerintah



Berdasarkan Peraturan Menteri Perencanaan dan Pembangunan Nasional Nomor 2 Tahun 2020, alur atau tahapan untuk proyek KPBU yang diprakarsai oleh pemerintah terdiri dari empat fase, yaitu perencanaan, persiapan, transaksi, dan implementasi. Penelitian ini memiliki fokus ruang lingkup pada tahap implementasi dimana mencakup konstruksi dan operasional yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang bermitra dalam memberikan pelayanan publik. Tingkat keberhasilan *public-private partnership* dalam pembangunan proyek infrastruktur yang menggunakan skema KPBU di Indonesia masih tergolong kecil dibanding dengan negara-negara lainnya, hal ini dibuktikan dengan tingkat keberhasilan yang hanya mencapai 2% dari tahun 2005 sampai 2015 untuk proyek infrastuktur yang berhasil melakukan *financial close* (Adiyanti & Fathurrahman, 2021: 166). Walaupun proyek berhasil mulai dari penyiapan sampai *financial close* atau tandatangan kontrak, tetapi masih terdapat proyek kerja sama yang mengalami permasalahan, kerugian, dan hutang saat melaksanakan operasional.

Beberapa ahli dalam penelitiannya mendeskripsikan terkait dengan kunci keberhasilan pada proyek infrastruktur *public-private partnership*. Cassanova (dalam Setiawan & Sukma, 2012: 186) menjelaskan panduan dalam mengukur keberhasilan suatu kemitraan yang terdiri dari *equity* atau ekuitas di mana proyek kemitraan harus memiliki keadilan, *effectiveness* atau efektivitas di mana pemerintah harus memiliki sifat proaktif terhadap kebutuhan masyarakat, *efficiency* dalam hal penyediaan dan pemeliharaan infrastruktur, dan *exportability* yang mengacu kepada pergeseran alokasi resiko dari pemerintah ke swasta. Forrer, Kee, dan Boyer (dalam Putra *et al*, 2022: 886) juga turut menyatakan enam unsur dalam kemitraan. Pertama, alokasi risiko yang mengacu kepada pemahaman sejauh mana kemitraan dan berbagi resiko di antara masing-masing mitra. Kedua, analisis manfaat untuk mengukur dampak dari proyek pada kemitraan. Ketiga, dampak sosiopolitik dari kemitraan untuk mengantisipasi penolakan dari masyarakat dan politik yang dapat menjadikan kegagalan dalam kemitraan. Keempat, keterampilan di mana dibutuhkan keterampilan dalam melayani masyarakat terkait dengan pengembangan dan pemantauan hubungan dalam kemitraan. Kelima, kolaborasi kemitraan di mana hubungan kemitraan bergantung pada pengelolaan kemitraan yang efektif. Keenam, kinerja pengukuran indikator dan target kinerja sebagai wujud evaluasi untuk menilai sejauh mana kemitraan bermanfaat bagi pelayanan publik.

Di sisi lain Leonhardt (dalam Pradana *et al*, 2020: 133) mengemukakan empat prinsip keberhasilan dalam skema pelaksanaan *public-private partnership*. Prinsip ini adalah transparansi dan komitmen, pengawasan pelaksanaan kemitraan, negosiasi, dan kesetaraan peran. Dari berbagai macam faktor atau kunci keberhasilan *public-private partnership*, penulis memilih dan menggunakan teori dari Leonhardt pada penelitian ini yang terdiri dari empat prinsip atau nilai keberhasilan dalam skema pelaksanaan *public-private partnership*. Hal ini karena Leonhardt menjelaskan bahwa *public-private partnership* merupakan alat untuk memastikan bahwa kemitraan multi aktor memiliki tujuan sosial dan dapat memberikan manfaat serta kesejahteraan masyarakat di mana hal ini sesuai dengan SPAM Semarang Barat yang dibangun dengan latar belakang adanya penurunan tanah akibat banyaknya penduduk yang menggunakan air tanah, selain itu untuk peningkatan pelayanan dan perluasan *coverage area* agar penyaluran air bersih PDAM menjangkau lebih luas dan untuk menyimpan ketersediaan air baku.

Peneliti memilih menggunakan teori dari Leonhardt juga disesuaikan dengan kondisi lapangan di mana ke empat prinsip keberhasilan oleh Leonhardt sesuai dengan prinsip yang digunakan oleh PDAM Tirta Moedal dan PT. Air Semarang Barat dalam proyek SPAM Semarang Barat sehingga berhasil dalam menjalankan operasional sampai saat ini. Latar belakang dari pembangunan proyek *public private partnership* SPAM Semarang Barat juga tergolong untuk memenuhi tujuan sosial dan kesejahteraan masyarakat Semarang. Hal ini dinilai mampu mematuhi dan mendukung agenda serta tujuan kemitraan dalam jangka menengah dan panjang sesuai dengan rencana yang diterapkan untuk hasil yang

berkelanjutan. Hal ini sesuai dengan proyek SPAM Semarang Barat yang memiliki jangka waktu panjang 25 tahun. Teori ini juga telah digunakan dalam penelitian lain yang berfokus pada pelaksanaan mekanisme kemitraan *public private partnership* di mana para pemangku kepentingan tidak hanya berorientasi pada keuntungan, tetapi memiliki peran yang berkelanjutan.

Teori kemitraan milik Leonhardt menyebutkan empat prinsip keberhasilan dalam *Public-private partnership* yang terdiri dari :

1. Transparansi dan Komitmen.

Transparansi dan komitmen menurut Leonhardt *et al* (2007: 39) merupakan prinsip utama atau yang tertinggi dalam kemitraan di mana semua pihak yang terlibat dalam kemitraan harus memberikan informasi yang jelas terkait maksud dan tujuan kemitraan, manfaat keuntungan dan resiko pada kemitraan, dan sumber daya yang dibawa dalam kemitraan. Seluruh pihak yang terlibat harus setuju dengan prinsip ini sebelum menjalani kemitraan. Transparansi menekankan pentingnya keterbukaan dan kepercayaan dari para pemangku kepentingan dalam berbagi informasi, sumber daya, dan tanggung jawab. Prinsip ini bertujuan untuk meningkatkan kepercayaan, akuntabilitas, dan efektivitas kerja sama.

Leonhardt (2007: 48) juga menyatakan bahwa komitmen telah menjadi ciri utama dari *public-private partnership* yang menjadi independensi berkelanjutan, khususnya dalam pengambilan keputusan. Komitmen dalam kemitraan dapat dipahami sebagai keterikatan kedua belah pihak yang melakukan kerja sama untuk melakukan tindakan dengan segala kemampuan demi tercapainya tujuan bersama. Leonhardt (2007: 39) menjelaskan bahwa prinsip transparansi dan

komitmen dapat diketahui melalui deskripsi maksud dan tujuan kemitraan, keuntungan atau manfaat dan risiko kemitraan yang diperoleh, sumber daya yang dibawa dalam kemitraan, dan tugas dan peran bersama. Selain itu Kristianten (dalam Sangki *et al*, 2017: 3) menjelaskan bahwa prinsip transparansi dapat diukur melalui beberapa indikator seperti ketersediaan dan aksesibilitas dokumen, kerangka regulasi yang menjamin transparansi, kejelasan dan kelengkapan informasi, dan keterbukaan proses

Prinsip Transparansi dan komitmen dalam kemitraan merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Pada sebuah organisasi, komitmen tentu diperlukan bagi siapapun yang berkecimpung di dalamnya baik itu individu maupun pihak organisasi yang terlibat dalam kerja sama. Prinsip transparansi dan komitmen mengharuskan para pelaku atau pihak yang bekerja sama atau bermitra untuk memiliki tujuan yang jelas dan bersama, serta berkomitmen untuk mencapai tujuan kerja sama melalui tindakan dengan cara yang efektif dan efisien.

2. Pengawasan Kemitraan

Pengawasan kemitraan merupakan sebuah proses yang memungkinkan perbaikan, optimalisasi kinerja, dan pembelajaran selama kerja sama dengan fokus kepada pelaksanaan tujuan proyek kerja sama. Proses pengawasan akan berkontribusi kepada pemanfaatan yang berkelanjutan dari keberjalanan proyek. Pengawasan dilakukan mulai dari pelaksanaan pengerjaan proyek hingga proyek berhasil di selesaikan dan setelah proyek diimplementasikan hingga penyerahan kepada pemerintah dalam jangka waktu tertentu. Prinsip pengawasan menurut Leonhardt menekankan pentingnya adanya mekanisme atau tahapan pengawasan

dan penyelesaian sengketa yang efektif dan adil dengan pihak yang mengawasi dalam prosesnya. Hani Handoko (dalam Surbakti & Sihombing, 2022) kemudian menyatakan bahwa pengawasan dapat diukur melalui penetapan standar, penentuan pengukuran pekerjaan, pengukuran pelaksanaan pekerjaan, perbandingan pelaksanaan dengan standar dan analisis penyimpangan, serta perbaikan atas penyimpangan.

3. Proses Negosiasi

Leonhardt *et al.* (2007: 39) menjelaskan bahwa negosiasi merupakan aksi tindakan dan tanggung jawab strategis yang dilakukan pada kemitraan dengan jangka waktu menengah hingga panjang di mana seluruh pihak yang bekerja sama dalam mencapai kesepakatan dilakukan melalui pemberian masukan yang spesifik. Pengambilan keputusan atau kesepakatan dalam negosiasi dilakukan bersama dan tidak ada diskriminasi yang dilakukan dan setiap pihak memiliki peran. Kesepakatan baru dapat dicapai dengan adanya alasan kepentingan untuk melakukan titik temu. Negosiasi dalam kerja sama pemerintah dengan swasta terkait dengan pengambilan keputusan untuk mencapai kesepakatan.

Keberhasilan negosiasi dalam kemitraan dapat diketahui melalui masing-masing mitra memberikan masukan atau kesepakatan yang spesifik dan proses pengambilan keputusan bersama saat negosiasi baik di dalam maupun luar kontrak. Pengambilan keputusan melalui negosiasi cukup dilakukan secara bersama-sama dalam kaitannya dengan tujuan *public-private partnership*. Negosiasi dalam hal ini juga memiliki tujuan di mana tidak ada kerugian yang timbul dalam pengambilan keputusan.

4. Kesetaraan Peran dalam Kemitraan

Kesetaraan peran menurut Leonhardt (2007: 39) merupakan peran yang telah disepakati oleh pemerintah dan sektor swasta dalam melakukan kerja sama di mana tidak harus sama, tetapi harus saling menghargai dan menguntungkan serta tidak boleh ada diskriminasi atau perlakuan yang tidak adil karena perbedaan karakteristik. Jangan sampai ada pihak yang dirugikan atau diuntungkan karena perbedaan kemampuan, seluruh pihak harus diperlakukan adil dalam kerja sama.

Kesetaraan peran dalam kemitraan menurut buku Panduan Menggalang Kemitraan di Bidang Kesehatan oleh Kementerian Kesehatan (2019: 6) memiliki arti bahwa masing-masing pihak harus menempatkan diri setara dengan pihak lain, di antaranya seperti dalam hal pengambilan keputusan yang dilakukan secara demokratis, mengutamakan musyawarah dan mufakat dalam menyelesaikan masalah secara bersama, tanpa ada satu pihak pun yang memaksakan kehendak. Kesetaraan peran juga akan memperkuat rasa kebersamaan sehingga tercipta perasaan sama sama bertanggung jawab dan sama-sama menanggung risiko, termasuk menghadapi tantangan yang mungkin terjadi. Menurut Mulyana (dalam Erfit, 2011: 133) kesetaraan dapat dipahami sebagai penempatan dua pihak dengan posisi yang setara.

Orientasi dan kemampuan bukanlah alasan untuk memiliki bobot peran yang berbeda atau tidak setara dalam kemitraan. Prinsip ini menjelaskan kesamaan peran yang dimiliki oleh para mitra seperti pemerintah dan badan usaha dalam tugas, tanggung jawab hingga resiko yang diterima. Berdasarkan hal ini setidaknya terdapat kesetaraan peran dalam pembiayaan, pelaksanaan

keberjalanan proyek, dan keamanan atau perlindungan proyek. Prinsip kesetaraan peran dalam kemitraan menjelaskan mengenai kesamaan kedudukan tugas atau peran yang dimiliki oleh masing-masing pihak, tanggung jawab dari masing-masing pihak yang setara, dan mekanisme pembagian resiko yang adil.

1.6.8. Bentuk-Bentuk *Public-Private Partnership*

Public-private partnership memiliki tujuan untuk saling menguntungkan. Kemitraan ini memiliki berbagai macam bentuk sesuai dengan kesepakatan dua pihak dalam mencapai tujuan. Bentuk-bentuk kemitraan *public-private partnership* dikutip dari Rakić & Rađenović (2011: 212) terdiri dari:

- a) *Operation & Maintenance Contract (O&M)* merupakan jenis kemitraan di mana pihak swasta akan melakukan operasional proyek layanan publik pemerintah di bawah tandatangan kontrak kesepakatan dengan jangka waktu tertentu. Aset infrastruktur tetap menjadi milik pemerintah dan keuntungan swasta tergantung pada kinerja yang dilakukan.
- b) *Finance Only*, merupakan kemitraan dengan pihak swasta biasanya adalah perusahaan jasa keuangan yang mendanai proyek secara langsung atau menggunakan mekanisme jangka panjang atau penerbitan obligasi.
- c) *Design-Build-Finance-Operate (DBFO)*, merupakan jenis kemitraan di mana pihak swasta akan merancang dan membangun proyek sesuai dengan permintaan dan spesifikasi dengan biaya yang telah ditetapkan. Setelah konstruksi selesai maka pihak swasta akan melakukan operasional dengan mengambil biaya sewa dan memberikan pelayanan, pihak pemerintah hanya bertanggung jawab dalam pembiayaan dan pengeluaran biaya.

- d) *Built & Operate & Transfer* (BOT) merupakan kemitraan di mana pihak swasta akan membangun proyek sesuai dengan kesepakatan dan akan melakukan operasional proyek di bawah kendali dari pemerintah. Ketika jangka waktu perjanjian selesai maka proyek akan dikembalikan ke pemerintah.
- e) *Build & Own & Operate & Transfer* (BOOT) di mana pihak swasta memiliki tugas untuk membangun proyek untuk dimiliki dalam jangka waktu yang disepakati dan melakukan operasional selama jangka waktu kontrak kerjasama. Setelah kontrak berakhir maka akan diberikan kepada pemerintah.
- f) *Lease & Develop & Operate*, merupakan kemitraan di mana pihak swasta menyewakan proyek atau infrastruktur kemudian mengembangkan dan meningkatkan serta melakukan operasional.
- g) *Built & Own & Operate*, di mana pihak pemerintah akan menjual hak kepada sektor swasta dan pihak swasta akan memiliki hak dalam mendirikan proyek sesuai dengan rancangan yang disepakati serta berhak mengoperasikan proyek dalam jangka waktu tertentu
- h) *Buy & Built & Operate*, di mana pihak pemerintah akan memberikan hak kepada sektor swasta untuk membiayai, merancang, mendirikan, memegang hal milik dan mengoperasikan proyek dalam jangka waktu tertentu. Setelah jangka waktu berakhir maka hak milik akan diberikan kepada pemerintah.

Selain itu *World Bank Team* (dalam Fitriyah, 2016) turut mengemukakan lima bentuk *public-private partnership*, yaitu :

1. Kontrak Jasa Pelayanan

Pihak swasta akan diberikan wewenang oleh pemerintah untuk melaksanakan operasional dan pemeliharaan, dalam proyek milik pemerintah. Pada operasionalnya, pihak swasta akan memberikan layanan sesuai dengan harga dan standar yang telah disepakati dan ditentukan pemerintah.

2. Kontrak Manajemen (*Management Contract*)

Dalam model ini swasta memiliki hak dalam mengelola, melakukan operasional, dan melakukan perawatan dengan jangka waktu singkat sekitar dua sampai lima tahun.

3. Kontrak Sewa (*Lease Contract*)

Pihak swasta melakukan sistem penyewaan kepada pemerintah dalam hal sarana, prasarana, dan alat dari pemerintah.

4. Kontrak Konsensus

Pihak swasta bertanggungjawab penuh dalam penyediaan layanan infrastruktur sesuai wewenang yang diberikan oleh pemerintah yang terdiri dari pengoperasian, perawatan, pengumpulan dan pengelolaanya.

5. Bangun, Kelola, dan Alih Milik (*Build Operate Transfer/ BOT*)

Model ini dilakukan dengan swasta membangun atau melakukan konstruksi pada infrastrukturnya, swasta juga memberikan bantuan pendanaan untuk membangun dan meningkatkan kualitas infrastruktur dengan standar

ketentuan yang diterapkan. Setelah jangka waktu tempo selesai maka swasta akan memberikan infrastruktur kepada pemerintah

Pada penelitian ini, kemitraan antara PDAM Tirta Moeda dan PT. Air Semarang Barat dalam membangun dan mengoperasikan SPAM Semarang Barat menggunakan bentuk kontrak kemitraan *Build-Operate-Transfer* dengan jangka waktu 25 tahun. Pembangunan (*build*) dilakukan oleh pihak swasta PT. Air Semarang Barat hingga selesai kemudian dioperasikan (*operate*) selama 25 tahun dan akan diserahkan (*transfer*) menjadi hak milik pemerintah setelah 25 tahun.

1.6.9. Faktor Pendorong Keberhasilan *Public-Private Partnership*

Faktor pendorong keberhasilan pelaksanaan *public-private partnership* sangatlah beragam. Beberapa ahli menyatakan faktor-faktor pendorong tersebut berbeda-beda sesuai dengan kondisi lapangan dan objek penelitian seperti Ismail (2013: 13) yang menjelaskan kunci pendorong keberhasilan *public private partnership* salah satunya terdiri dari tata kelola yang baik atau *good governance*. Selain itu Wang (2018: 13) menyatakan dalam penelitiannya bahwa *good governance* menjadi salah satu faktor kunci kesuksesan yang berpengaruh terhadap *public-private partnership*. *Good governance* memiliki dampak yang positif terhadap kinerja kerja sama seperti dalam lapisan dorongan dan mekanisme pembayaran yang efisien serta terstruktur. *Good governance* dapat meningkatkan efisiensi pembiayaan pada kemitraan. Mulyani (2021: 84) dalam penelitiannya menjelaskan tata kelola yang baik merupakan salah satu hal yang penting dalam mendorong keberhasilan *public-private partnership*. *Good governance* merupakan salah satu bagian dari faktor interaksi dalam *public-private partnership*. Di sisi

lain Natalia *et al.* (2021: 6) dalam penelitiannya menyatakan bahwa *good governance* menjadi faktor tertinggi ke 5 yang menentukan atau mendorong keberhasilan *public-private partnership*.

Dari beberapa ahli di atas, terdapat persamaan di mana salah satu faktor pendorong keberhasilan pelaksanaan *public-private partnership* adalah Tata kelola yang baik atau *good governance*. Tata kelola yang baik atau *good governance* memiliki peran yang penting dalam kerja sama pemerintah dengan badan usaha atau *public-private partnership*. Tata kelola yang baik mengacu pada proses tindakan pemerintah dan bagaimana segala sesuatu dilakukan, bukan hanya sekedar keadilan saja, tetapi mencakup kualitas lembaga dan efektivitasnya dalam menerjemahkan kebijakan dalam implementasi yang sukses. Koppenjan (dalam Mulyani, 2021: 83) menyatakan tata kelola yang baik dalam *public private partnership* akan terwujud jika terdapat rasa saling percaya antar pihak yang terlibat yang harus dibangun dari implementasi kerja sama pemerintah dengan swasta.

Teori mengenai tata kelola yang baik atau *good governance* sangatlah beragam, tetapi *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE) secara khusus dan spesifik mempromosikan tata kelola pemerintah yang baik di dalam *public-private partnership*. UNECE telah membuat buku panduan yang khusus dan spesifik untuk menjelaskan bahwa tata kelola pemerintah penting dalam *public-private partnership*. Proses ini memerlukan penerapan institusi, prosedur, dan hal lain yang mendukung perolehan manfaat dengan maksimal. Tata kelola mengacu pada proses tindakan pemerintah dan bagaimana segala

sesuatunya dilakukan, bukan sekedar keadilan apa yang dilakukan. UNECE telah menyiapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintah yang baik dalam *public-private partnership* yang sebelumnya telah melewati dialog dan konsultasi di berbagai forum yang berbeda. Prinsip-prinsip tata kelola pemerintah yang baik atau *good governance* menurut *United Nations Economic Commission for Europe* (2008: 16) di antaranya kebijakan, pengembangan kapasitas, kepastian hukum, pengadaan, pembagian resiko, mengutamakan orang dan lingkungan.

Pada penelitian ini peneliti menggunakan prinsip pengembangan kapasitas dan kepastian hukum :

1. Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*)

Eade (dalam Dwiyanto, 2010: 17) menyatakan bahwa pengembangan kapasitas dapat dipahami sebagai sebuah pendekatan dengan tujuan untuk memperkuat kemampuan sumber daya manusia supaya bisa menentukan apa yang berguna untuk dirinya sendiri dan mengutamakan kehidupannya serta mampu dalam melakukan organisir bagi dirinya sendiri di masa depan. Eade juga turut menjelaskan terdapat tiga fokus utama dalam pengembangan kapasitas berdasarkan pertimbangannya. Pertama, manusia (*people*) sebagai aktor utama dalam kehidupan yang dijalani dan memiliki kemampuan untuk membuat masa depannya. Kedua, organisasi (*organization*) adalah tempat bagi manusia untuk bisa mencapai tujuan bersama yang diinginkan dengan efektif dan efisien. Ketiga, manusia membutuhkan akses (*network*) supaya bisa melakukan komunikasi dan memperoleh informasi di kehidupannya masa depan.

Encyclopedia of Governance (dalam Dwiyanto, 2010) mendefinisikan jika pengembangan kapasitas mengacu kepada serangkaian aktivitas dari berbagai macam pihak dalam mengembangkan kepentingan baik itu kepentingan individu, organisasi, komunitas, atau kepentingan negara dengan tujuan untuk turut serta secara efektif dalam pemerintahan. Pengembangan kapasitas dan *good governance* merupakan dua serangkai dalam pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah baru yang di fasilitasi oleh beberapa aktor dan hampir seluruh negara berkembang berinisiatif memposisikan kedua hal tersebut sebagai faktor penentu dalam terwujudnya tatanan yang lebih baik.

Grindle (dalam Ilato, 2017: 52) juga menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas merujuk kepada strategi yang dilakukan dalam mengembangkan efisiensi, efektivitas, dan daya tanggap kinerja pemerintah. Grindle (dalam Damayanti, 2011: 465) turut menjelaskan jika pengembangan kapasitas dapat dilaksanakan dengan berbagai macam program seperti pelatihan dengan fokus kepada tiga poin yang akan dicapai, yaitu pengembangan sumber daya manusia (SDM), penguatan organisasi, dan reformasi kelembagaan. Berdasarkan hal tersebut maka adanya pengembangan kapasitas dapat memberikan suatu gambaran agar dapat meningkatkan potensi yang dimiliki oleh pegawai sehingga mampu untuk memberikan kontribusi dalam pengembangan kemampuan dan memiliki kinerja yang baik.

Trostle (dalam Ilato, 2017: 59) menjelaskan bahwa dalam memberikan pengembangan kapasitas terdapat fase yang perlu diperhatikan, yaitu :

- Fase desain meliputi alasan dari keterlibatan pihak dalam memberikan pengembangan kapasitas, strategi dalam memberikan bentuk program pengembangan kapasitas, dan tahapan dalam memberikan pengembangan kapasitas.
- Fase implementasi proyek meliputi proses pemilihan bentuk atau seleksi pelaksana yang memberikan pengembangan kapasitas dan jangka waktu dalam memberikan pengembangan kapasitas.
- Fase akuisisi kemampuan meliputi akuisisi kemampuan dari sumber daya manusia setelah menerima berbagai dukungan pengembangan kapasitas.
- Fase ketercapaian tujuan meliputi tercapainya tujuan dengan adanya dukungan pengembangan kapasitas kepada sumber daya manusia

Di sisi lain UNECE menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas atau *capacity building* dalam konteks *public-private partnership* berkaitan dengan keterampilan, institusi, dan pelatihan. Pemerintah dapat membangun atau memberikan pengembangan kapasitas yang diperlukan melalui pendekatan gabungan dengan mendirikan lembaga-lembaga baru dan melatih pejabat publik dengan menggunakan keahlian eksternal atau konsultan. Pihak pemerintah harus memiliki dan mengembangkan sejumlah keahlian atau keterampilan baru, khususnya dalam pembuatan kontrak dan keuangan. Keahlian atau keterampilan ini umumnya tidak ditemukan di dalam pemerintah, oleh karena itu pihak pemerintah dapat membawa ahli atau pihak eksternal seperti konsultan untuk

memberikan pengembangan kapasitas kepada pegawai sehingga keterampilan pegawai akan meningkat. Biasanya di negara-negara besar unit *public private partnership* nasional tidak akan langsung melakukan pembangunan pada proyek kerja sama melainkan akan menyediakan kebijakan, teknis, hukum, dan mekanisme bentuk dukungan seperti konsultan kepada penanggung jawab perjanjian kerja sama (PJK) dalam menyusun proyek dan hal ini akan membantu dalam hal pengadaan.

United Nations Economic Commission for Europe (2008: 28) turut menjelaskan bagi negara-negara yang baru memulai dalam kerja sama pemerintah dengan swasta, persyaratan utama adalah memberikan keterampilan melalui konsultan atau penasihat eksternal. Konsultan atau penasihat eksternal memiliki peran yang penting dan dapat memberikan fasilitas untuk dialog antara pemerintah dengan swasta sesuai kebijakan. Seperti yang terjadi saat ini, negara-negara tertentu yang mengeluarkan panduan mengenai perekrutan konsultan sebagai penasihat proyek *public-private partnership* dan hal ini penting untuk dilakukan membawa penasihat atau konsultan ke dalam proyek lebih awal daripada memasukkan mereka ke dalam tim di kemudian hari. UNECE turut menyatakan bahwa dalam menyediakan penasihat eksternal atau konsultan sangat penting untuk memilih dan mempekerjakan penasihat atau konsultan yang kredibel dengan pengalaman yang relevan.

Secara khusus UNECE menyatakan jenis konsultan atau penasihat yang biasanya mendampingi dalam proyek *public-private partnership* adalah konsultan teknis, konsultan hukum, konsultan keuangan, dan emantauan proyek. Peran

utama dari unit PPP pusat adalah membantu mengembangkan dan meningkatkan keterampilan serta mendukung pengelolaan persiapan proyek. Sangat penting untuk mempersiapkan dan mengembangkan proyek melalui pengembangan kapasitas dengan hati-hati karena proyek tersebut bersifat jangka panjang. Selain itu unit PPP nasional dapat membangun keahlian para pejabat pemerintah melalui pemberian program pengembangan dan pelatihan nasional yang memiliki peluang lebih besar dalam keberhasilannya.

2. Kepastian Hukum (*Legal Framework*)

Sabry (2015) dalam penelitiannya membuktikan bahwa peraturan yang baik atau regulasi kerangka hukum yang memberikan kepastian hukum turut membantu *public-private partnership* dapat berjalan dengan baik dibuktikan dengan dampak positif terhadap pertumbuhan investasi yang terjadi. Pribadi *et al* (2015: 238) juga turut menyatakan bahwa pemilihan skema *public-private partnership* dipengaruhi oleh adanya ketersediaan perangkat hukum dan regulasi yang terkait dengan kerja sama. Menurut Bank Eropa untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (dalam Ismail, 2013: 13) menyatakan bahwa proyek *public-private partnership* memiliki tingkat keberhasilan yang tinggi apabila terdapat kerangka hukum yang menjamin kepastian hukum dengan baik. Hal ini membuktikan bahwa perangkat, kepastian hukum dan regulasi terkait program *public-private partnership* sangat mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan skema kemitraan dan patut disediakan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah untuk implementasi skema kemitraan pemerintah dengan swasta. Selain itu sekretaris eksekutif UNECE Tatiana Molcean melalui artikel yang diterbitkan UNECE (2023)

menekankan pentingnya untuk memasukkan kepastian hukum yang lebih inklusif dengan tujuan untuk menunjukkan dampak pembangunan dan potensi *public-private partnership*.

United Nations Economic Commission for Europe (2008: 29) menyatakan bahwa investor atau pihak swasta membutuhkan kepastian dan keamanan dalam peraturan atau kerangka hukum yang lebih sedikit, lebih sederhana, dan lebih baik. Peraturan atau kerangka hukum yang lebih sederhana akan meningkatkan persaingan dan keikutsertaan pihak swasta yang dapat dipilih oleh pemerintah dalam pelelangan sehingga membuat keberhasilan. Selain itu kepastian hukum dalam *public-private partnership* harus didasarkan pada prinsip perlindungan hak investor untuk melepaskan properti dan asetnya. Hal ini menunjukkan bahwa kerangka hukum yang dibutuhkan harus memberikan kepastian dalam kemitraan dan melindungi hak-hak pihak yang berkepentingan serta menjamin akses dalam pengambilan keputusan. Masih banyak proses hukum dalam *public-private partnership* yang tidak memadai, terlalu rumit, dan gagal memenuhi kebutuhan keamanan bagi investor.

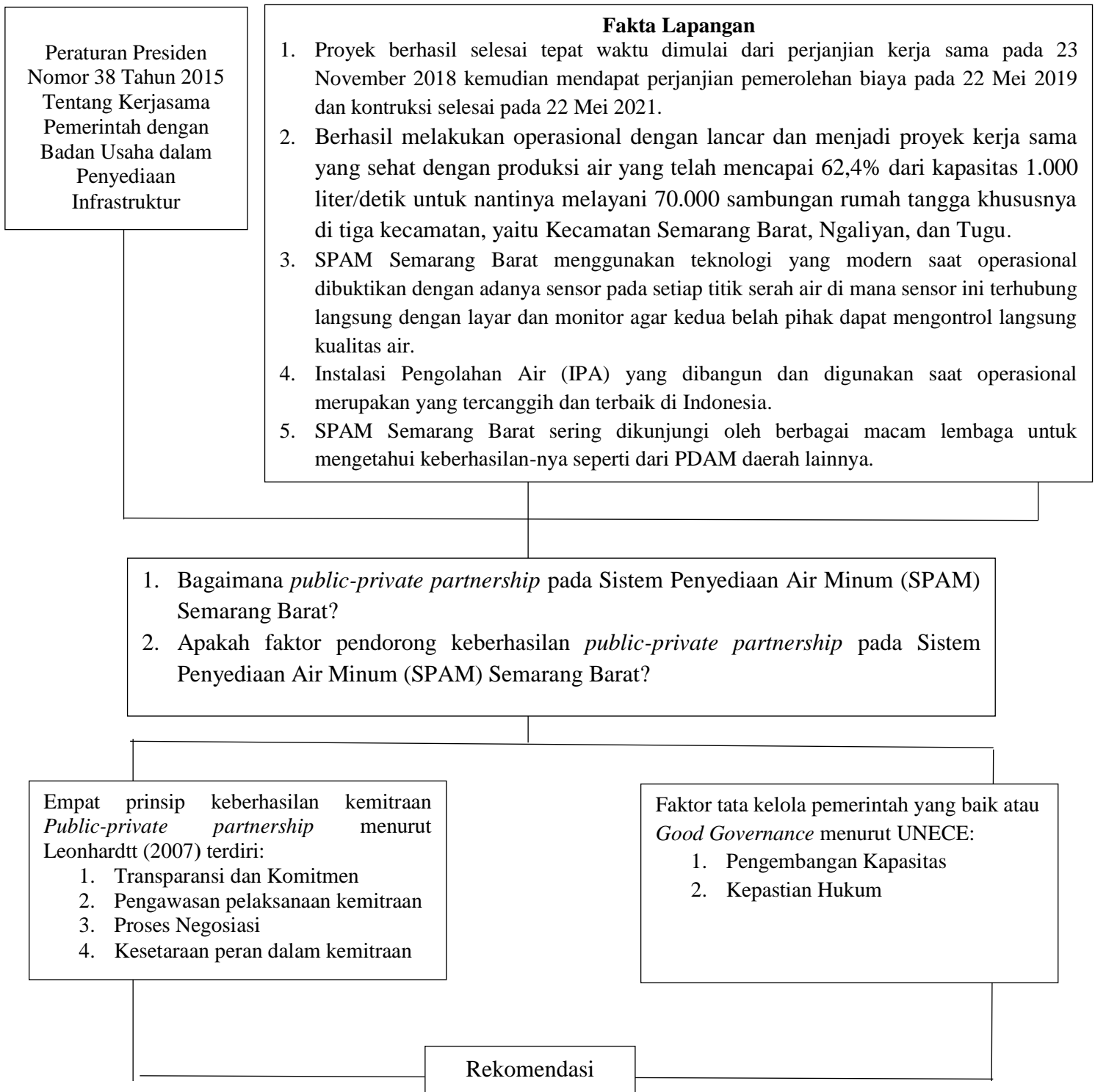
Kepastian hukum yang melindungi investor atau pihak swasta dapat diperoleh melalui adanya peraturan hukum yang kuat dan konsisten yang mengatur tentang prinsip, proses dan mekanisme *public-private partnership*. Kepastian hukum yang melindungi hak swasta dan investor tersebut dapat mendorong keberhasilan kemitraan dalam penyediaan layanan publik karena memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi seluruh pihak yang terlibat sehingga meningkatkan kepercayaan dan kredibilitas antara pemerintah dengan

swasta. Adanya kepastian hukum juga turut memberikan jaminan bahwa aturan-aturan hukum yang mengatur kerja sama pemerintah dengan swasta tidak akan berubah sewenang-wenang dan pihak yang melakukan kemitraan memiliki kepastian dan perlindungan oleh hukum yang dibuat.

Menurut Amelia (2023: 67) kepastian hukum yang memadai harus tersedia sebagai bagian dari dukungan pemerintah terhadap proyek KPBU SPAM. Kepastian hukum yang mendukung juga diperlukan di tingkat pemerintah daerah untuk membantu memastikan stabilitas kontrak dalam KPBU. UNECE memberikan poin-poin dalam kerangka hukum yang dibuat untuk kemitraan *public-private partnership* di mana salah satunya adalah kerangka hukum yang memberikan kepastian untuk melindungi hak investor dalam kerja sama. Kerangka hukum yang baik dan dibutuhkan investor atau swasta adalah kerangka hukum yang memberikan kepastian hukum yang dapat diketahui dan aman sehingga memungkinkan investor untuk merencanakan investasi pengambilan keputusan dan mengadopsi perspektif jangka panjang dibandingkan perspektif jangka pendek.

1.7. Kerangka Pikir Penelitian

Tabel 1.5 Kerangka Pikir Penelitian



1.8.Operasional Konsep

Salah satu unsur yang terdapat dalam penelitian kualitatif adalah operasional konsep, unsur ini memiliki tujuan agar memfokuskan mengenai permasalahan atau keberhasilan tujuan penelitian yang diteliti. Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui mekanisme keberhasilan pelaksanaan operasional pada proyek *public-private partnership* sistem penyediaan air minum Semarang Barat ditinjau dari hubungan kemitraan yang terjalin dan mengetahui peran dukungan yang dilakukan oleh pemerintah dalam melakukan tata kelola sehingga mendorong keberhasilan proyek.

Pada penelitian ini fenomena yang diteliti terdiri dari 2 konsep, yaitu :

A. Fenomena 1: *Public-Private Partnership* Pada SPAM Semarang Barat

Public-private partnership pada SPAM Semarang Barat adalah proses penerapan dan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kontrak perjanjian khususnya pada operasional SPAM Semarang Barat sehingga mencapai keberhasilan dalam memberikan pelayanan dan menjadi *best practice* serta *pilot project* pembangunan sistem pengelolaan air perpipaan di Indonesia. Keberhasilan *public-private partnership* ditunjukkan melalui tindakan dan komitmen yang sesuai dengan kontrak perjanjian kerja sama yang telah ditandatangani oleh pemerintah dengan badan usaha dengan tujuan agar dapat mengatasi permasalahan publik dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik.

Pelaksanaan *public-private partnership* dalam penelitian ini akan dilihat berdasarkan empat prinsip keberhasilan kemitraan menurut Leonhardt (dalam Pradana *et al*, 2020) yang terdiri dari :

1) **Transparansi dan Komitmen**

Transparansi sudah menjadi ciri khas dan turut menentukan keberhasilan pelaksanaan *public-private partnership* di berbagai macam sektor infrastruktur. Maksud dari transparansi dalam pelaksanaan kemitraan adalah seluruh pihak seperti pemerintah dan badan usaha yang terlibat memiliki kebebasan dalam mengakses dan mengetahui terkait dengan data, informasi, kebijakan, dan tahap pelaksanaan dalam kerja sama. Hal ini bertujuan untuk mencegah adanya perbedaan pandangan yang nantinya dapat merugikan proyek dan dana dalam kemitraan. Transparansi dalam penelitian ini dapat dianalisis menggunakan beberapa dimensi, yaitu :

- Keterbukaan pengetahuan dari PDAM Tirta Moedal dan PT. Air Semarang Barat terkait maksud dan tujuan diadakannya *public-private partnership*.
- Keterbukaan dan pengetahuan masing-masing pihak terkait keuntungan dan risiko yang timbul dalam pelaksanaan *public-private partnership*.
- Aksesibilitas terkait informasi dan data yang dapat diperoleh oleh masing-masing pihak yang terlibat
- Keterbukaan informasi terkait kebijakan atau regulasi yang mengikat dan digunakan dalam pelaksanaan *public-private partnership*.

Komitmen juga menjadi salah satu yang menentukan dalam keberhasilan pelaksanaan *public-private partnership*. Komitmen merupakan bentuk tindakan dan tanggung jawab oleh masing-masing aktor yang terlibat dalam keberhasilan pelaksanaan proyek kerja sama. Komitmen dalam penelitian ini dapat dilihat dan dianalisis menggunakan tiga dimensi, yaitu :

- Bentuk tindakan dari masing-masing pihak yang mencerminkan komitmen dalam proyek kerja sama.
- Bentuk komitmen masing-masing pihak dalam pengambilan keputusan.

2) Pengawasan kemitraan

Pengawasan dalam kemitraan *public-private partnership* memiliki dampak yang besar dalam keberhasilan pelaksanaan kemitraan, khususnya pada tahap operasional. Pengawasan dalam *public-private partnership* merupakan tindakan pemantauan dan pengamatan terhadap segala macam tahapan yang ada dalam pelaksanaan *public-private partnership*. Prinsip pengawasan kemitraan dalam penelitian ini dapat dilihat dan dianalisis menggunakan beberapa dimensi diantaranya seperti :

- Pihak yang melakukan pengawasan.
- Mekanisme atau tahapan pengawasan yang dilakukan.
- Kriteria atau standar yang telah ditetapkan dalam pengawasan.
- Tindakan yang diambil jika terdapat penyimpangan dalam proses pengawasan.

3) Negosiasi

Prinsip negosiasi dalam *public-private partnership* merupakan proses perundingan atau tawar-menawar untuk mencapai kesepakatan dari kedua belah pihak. Prinsip ini berisi pelaksanaan musyawarah yang dilakukan oleh masing-masing pihak dalam mencapai tujuan dan kesepakatan bersama. Prinsip negosiasi dalam penelitian ini dapat dilihat dan dianalisis menggunakan beberapa dimensi:

- Negosiasi yang dicapai dalam kesepakatan anggaran.
- Alur negosiasi dalam pengambilan keputusan di luar kontrak perjanjian.
- Kendala yang dialami selama proses negosiasi.

4) Kesetaraan peran

Kesetaraan peran dalam kemitraan merupakan kesamaan kedudukan, pembagian tugas, hak, dan kewajiban masing-masing pihak yang terlibat pada *public-private partnership*. Kesetaraan peran muncul dari hasil kesepakatan negosiasi yang dilaksanakan sebelumnya. Prinsip kesetaraan peran dalam penelitian ini dapat dilihat dan dianalisis menggunakan beberapa dimensi, yaitu

- Kedudukan masing-masing pihak dalam pembagian tugas dan peran.
- Mekanisme pembagian resiko masing-masing pihak.
- Kesetaraan dalam pengambilan keputusan masing-masing pihak.

Tabel 1. 6 Operasional Konsep PPP Pada SPAM Semarang Barat

Definisi Konsep	Fenomena/Sub Fenomena	Gejala yang diamati di lapangan	Informan dan cara pengumpulan data						
			1	2	3	4	5	6	
<i>Public-Private Partnership Pada SPAM Semarang Barat</i>									
<p>Transparansi</p> <p>Transparansi dalam <i>public-private partnership</i> merupakan keterbukaan mengenai informasi, data, atau kebijakan yang diberikan oleh kedua belah pihak yang bekerja sama melalui aksesibilitas data atau informasi yang mudah sehingga masing-masing pihak saling mengetahui dengan jelas dan akurat.</p>	Transparansi	1. Keterbukaan maksud dan tujuan dari pelaksanaan kemitraan <i>public private partnership</i> SPAM Semarang Barat.	✓	✓	✓	✓			
		2. Keterbukaan Keuntungan dan resiko pelaksanaan <i>public private partnership</i> pada SPAM Semarang Barat.	✓	✓	✓	✓			
		3. Aksesibilitas informasi dan aksesibilitas data pada kemitraan <i>public private partnership</i> SPAM Semarang Barat		✓	✓	✓			
		4. Keterbukaan informasi kebijakan atau regulasi pada kemitraan <i>public private partnership</i> SPAM Semarang Barat.	✓	✓	✓	✓			
<p>Komitmen</p> <p>Komitmen dalam <i>public private partnership</i> menunjukkan bahwa masing-masing pihak baik pemerintah maupun swasta yang terlibat dalam kerja sama tersebut memiliki</p>	Komitmen	5. Bentuk tindakan komitmen yang dilakukan masing-masing pihak pada pelaksanaan kemitraan <i>public private partnership</i> SPAM Semarang Barat.	✓	✓	✓	✓			

keyakinan, kesetiaan, dan keterlibatan yang tinggi dengan dibuktikan melalui tindakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan dalam kerja sama yang telah disepakati dalam kontrak perjanjian sesuai kesepakatan.		6. Bentuk komitmen dalam pengambilan keputusan pada pelaksanaan kemitraan <i>public private partnership</i> SPAM Semarang Barat.	✓	✓	✓	✓		
<p style="text-align: center;">Pengawasan Kemitraan</p> <p>Pengawasan Kemitraan adalah proses yang melibatkan tindakan, penilaian, dan koreksi untuk memastikan bahwa pelaksanaan pengawasan sesuai dengan rencana, mekanisme, standar, dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya pada kontrak kerja sama untuk menghindari adanya penyimpangan.</p>	<p style="text-align: center;">Pengawasan Kemitraan</p>	7. Pihak yang melakukan pengawasan pada kemitraan <i>public private partnership</i> SPAM Semarang Barat	✓	✓	✓	✓		
		8. Mekanisme tahapan pengawasan yang dilakukan pada kemitraan <i>public private partnership</i> SPAM Semarang Barat	✓	✓	✓	✓		
		9. Kriteria atau standar pengawasan yang diterapkan pada pelaksanaan kemitraan <i>public privatepartnership</i> SPAM Semarang Barat	✓	✓	✓	✓		
		10. Tindakan jika terjadi penyimpangan pengawasan pada pelaksanaan kemitraan <i>public private partnership</i> SPAM Semarang Barat	✓	✓	✓			

<p>Negosiasi</p> <p>Upaya yang dilakukan oleh masing-masing pihak yang bekerja sama untuk menetapkan keputusan agar dapat disepakati dan disetujui oleh kedua belah pihak di mana kesepakatan tersebut saling menguntungkan dan tidak ada kerugian. Negosiasi dalam penelitian ini terkait dengan kesepakatan anggaran, kesepakatan jika terjadi permasalahan di luar kontrak, dan kendala yang dihadapi dalam negosiasi saat ini.</p>	<p>Negosiasi</p>	<p>11. Negosiasi dalam mencapai kesepakatan anggaran pada masing-masing pihak pada kemitraan <i>public private partnership</i> SPAM Semarang barat.</p>	✓	✓	✓			
		<p>12. Alur Negosiasi dalam pengambilan keputusan di luar kontrak perjanjian dalam pemecahan masalah <i>public private partnership</i></p>	✓	✓	✓	✓		
		<p>13. Kendala yang dialami selama proses negosiasi pada pelaksanaan kemitraan <i>public private partnership</i></p>	✓	✓	✓			
<p>Kesetaraan Peran</p> <p>Kesetaraan peran adalah persamaan kedudukan dari masing-masing pihak yang setara dan adil yang biasanya diperoleh dari hasil negosiasi dan telah disepakati dalam kontrak perjanjian.</p>	<p>Kesetaraan Peran</p>	<p>14. Kedudukan dalam pembagian peran tugas masing-masing pihak pada pelaksanaan <i>Public-private partnership</i> SPAM Semarang Barat</p>	✓	✓	✓	✓		
		<p>15. Kesetaraan pembagian resiko masing-masing pihak pada kemitraan <i>public-private partnership</i> SPAM Semarang Barat</p>	✓	✓	✓			
		<p>16. Kesetaraan peran dalam pengambilan keputusan pada kemitraan <i>public private partnership</i> SPAM Semarang Barat</p>	✓	✓	✓			

B. Fenomena 2 : Faktor Pendorong Keberhasilan *Public-Private Partnership*

Tata kelola pemerintah yang baik atau *good governance* menjadi faktor pendorong SPAM Semarang Barat sehingga mencapai keberhasilan dan menjadi proyek *best practice* dalam operasionalnya memberikan layanan kepada masyarakat. Faktor pendorong merupakan hal-hal yang dilakukan oleh pemerintah dan memiliki dampak positif terhadap pelaksanaan hubungan kerjasama. Faktor pendorong memberikan pengaruh dan kontribusi yang positif terhadap keberhasilan proyek *public-private partnership*. Dalam penelitian ini untuk menganalisis faktor pendorong keberhasilan pelaksanaan proyek SPAM Semarang Barat, peneliti berpedoman kepada prinsip tata kelola pemerintah yang baik atau *good governance* yang dikeluarkan oleh *United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)* dalam *Guidebook On Promoting Good Governance In Public-private partnership* 2008, yang terdiri dari :

1) Pengembangan Kapasitas

Pengembangan kapasitas berkaitan dengan bagaimana keahlian pemerintah dalam mengurus atau mengatur segala sesuatu yang berurusan dengan proyek *public-private partnership* agar dapat membantu keberhasilan pelaksanaannya. Di Indonesia untuk proyek *public-private partnership*, pemerintah turut memberikan dukungan dalam pengembangan kapasitas SDM kepada Penanggung Jawab Perjanjian Kerja sama (PJPK) melalui penyediaan atau pendampingan konsultan atau penasihat dalam hal teknis, hukum, dan keuangan. Dukungan pemerintah dalam memberikan pengembangan kapasitas dilakukan salah satunya melalui *Project Development Facility*.

Pada penelitian ini untuk melihat pengembangan kapasitas yang diberikan pemerintah dan swasta sehingga mendorong keberhasilan operasional *public-private partnership* pada SPAM Semarang Barat dilihat menggunakan empat fase pengembangan kapasitas yang harus diperhatikan menurut Trostle (dalam Ilato, 2017: 59) :

- Fase desain meliputi alasan dari keterlibatan pihak dalam memberikan pengembangan kapasitas, strategi dalam memberikan bentuk program pengembangan kapasitas, dan tahapan dalam memberikan pengembangan kapasitas.
- Fase implementasi proyek meliputi proses pemilihan bentuk atau seleksi pelaksana yang memberikan pengembangan kapasitas dan jangka waktu dalam memberikan pengembangan kapasitas.
- Fase akuisisi kemampuan meliputi akuisisi kemampuan dari sumber daya manusia setelah menerima berbagai dukungan pengembangan kapasitas.
- Fase ketercapaian tujuan meliputi tercapainya tujuan dengan adanya dukungan pengembangan kapasitas kepada sumber daya manusia.

2) Kepastian Hukum

Kepastian hukum yang diatur oleh pemerintah tentunya harus melindungi badan usaha atau investor agar mereka memiliki keamanan dan kepastian dalam melakukan kerja sama. Prinsip kepastian hukum dalam penelitian ini dilihat menggunakan dimensi dari UNECE yang menyatakan bahwa *legal framework* dalam tata kelola yang baik pada *public private partnership* dapat memberikan kepastian hukum untuk melindungi hak investor.

Tabel 1. 7 Operasional Konsep Faktor Pendorong Keberhasilan PPP Pada SPAM Semarang Barat

Definisi Konsep	Fenomena/Sub Fenomena	Gejala yang diamati di lapangan	Informan dan Cara pengumpulan data					
Faktor Pendorong Keberhasilan <i>Public-Private Partnership</i>			1	2	3	4	5	6
<p>Pengembangan Kapasitas</p> <p>Sebuah konsep pendampingan yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas, keahlian, <i>skill</i>, dan kesiapan dari sumber daya manusia pemerintah atau pihak penanggung jawab kerja sama melalui fasilitas pendampingan yang disediakan oleh pemerintah pusat seperti penyediaan konsultan, <i>training</i>, atau program lainnya dengan tujuan supaya kesiapan pemerintah dalam proyek kerja sama bersama swasta dianggap serius dan tidak merugikan pihak manapun.</p> <p>Pengembangan kapasitas dalam penelitian ini akan dibahas sebelum SPAM Semarang Barat melakukan operasional dan saat melakukan operasional.</p>	Fase Desain	1. Alasan dalam memberikan pengembangan kapasitas	✓				✓	✓
		2. Bentuk program pengembangan kapasitas yang diberikan.	✓				✓	✓
		3. Tahapan dalam memberikan dan mendapatkan pengembangan kapasitas	✓				✓	✓
	Fase Implementasi	4. Proses pemilihan bentuk pengembangan kapasitas yang akan diberikan.	✓				✓	✓
		5. Jangka waktu pemerintah menyediakan pengembangan kapasitas	✓				✓	✓
	Fase Akuisisi Kemampuan	6. Akuisisi kemampuan yang diperoleh setelah mendapatkan pengembangan kapasitas					✓	✓

	Fase Ketercapaian Kinerja	7. Ketercapaian tujuan kinerja setelah diberikan program penyediaan konsultan.					✓	✓
Kepastian Hukum	Ketersediaan kepastian hukum yang melindungi hak investor	8. Ketersediaan Kerangka Hukum Menjamin Kepastian Hukum	✓			✓		✓
		9. Peran pemerintah dalam menyediakan ketetapan hukum berupa peraturan daerah	✓			✓		✓

Keterangan :

1. Kepala Subbid Litbang Teknis PDAM Tirta Moedal.
2. Direktur PT. Air Semarang Barat
3. *Staff Operational Support* PT. Air Semarang Barat
4. Ketua Tim Monitoring dan Evaluasi SPAM Semarang Barat Tahun 2021-2023
5. *Human Capital & General Service*, Spv PT. Air Semarang Barat
6. Kepala Bagian Direktorat PDPPI Kementerian Keuangan

1.9. Metodologi Penelitian

1.9.1. Desain Penelitian

Penulisan tugas akhir skripsi ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan sifat deskriptif. Menurut Sugiyono (2020:17) metode penelitian kualitatif merupakan metode penelitian naturalistik karena penelitian dilakukan pada kondisi alamiah (*natural setting*). Penelitian kualitatif adalah salah satu jenis penelitian dengan hasil berupa data deskriptif seperti ucapan, tulisan, atau perilaku orang-orang yang diamati.

Pendekatan dan metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini memiliki tujuan untuk menggambarkan *best practice* pelaksanaan operasional *public-private partnership* pada SPAM Semarang Barat melalui hubungan kerja sama yang terjalin antara PDAM Tirta Moedal dengan PT. Air Semarang Barat sehingga dapat berhasil melaksanakan operasional sampai saat ini tanpa permasalahan atau gagal bayar. Selain itu pendekatan dan metode penelitian yang digunakan bertujuan untuk mengetahui faktor pendorong keberhasilan *public-private partnership* pada SPAM Semarang Barat.

1.9.2. Situs Penelitian

Lokasi penelitian berada di PDAM Tirta Moedal Semarang Barat tepatnya di Jl. Kelud Raya No 60, Petompon, Kecamatan Gajahmungkur, Kota Semarang dan di PT. Air Semarang Barat di Jl. Untung Suropati, Bambankerep, Kecamatan Ngaliyan, Kota Semarang, dengan pertimbangan bahwa kedua lokasi ini merupakan tempat dari dua pihak yang melakukan kerja sama dalam proyek *public-private partnership* SPAM Semarang Barat.

1.9.3. Subjek Penelitian

Pihak yang menjadi sasaran oleh peneliti dengan tujuan untuk mendapatkan berbagai macam informasi yang lebih dalam terkait topik yang akan diteliti mengenai keberhasilan operasional pelaksanaan *public-private partnership* dan faktor pendorong keberhasilan *public-private partnership*.

Purposive Sampling dipilih untuk memilih informan di mana teknik ini menunjuk informan yang dianggap paling tahu dan terlibat langsung sehingga memperoleh *key informan* atau pihak yang paling tahu dan benar terpercaya. *Purposive Sampling* menurut Sugiyono (2020:133) merupakan teknik penentuan sampel atau informan dengan pertimbangan tertentu. Dalam penelitian ini penulis perlu untuk menyampaikan informan yang akan menjadi sumber data karena akan menggunakan dua peran informan, yaitu informan utama dan informan triangulasi yang digunakan untuk *cross check* informasi yang didapatkan dari informan utama.

Tabel 1. 8 Data Informan

No	Informan	Jumlah
1.	Kepala Subbid Litbang Teknis PDAM Tirta Moedal.	1 Orang
2.	Direktur PT. Air Semarang Barat	1 Orang
3	Staff Operational Support PT. Air Semarang Barat	1 Orang
4	Ketua Tim Monitoring dan Evaluasi Tahun 2021-2023	1 Orang
5	<i>Human Capital & General Service</i> , Spv PT. ASB	1 Orang
6.	Kepala Bagian Direktorat PDPPI Kementerian Keuangan	1 Orang

1.9.4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan berupa kata-kata, objek tertulis, catatan yang diperoleh dari lapangan, peristiwa yang terjadi, dan tindakan orang atau informan dalam tempat penelitian.

1. Perkataan atau tindakan

Perkataan atau tindakan yang diperoleh dari informan dan orang-orang di lapangan melalui pengamatan dan wawancara untuk kemudian menjadi sumber data primer untuk dicatat melalui catatan dan perekaman suara.

2. Sumber Tertulis

Sumber tertulis pada penelitian ini adalah buku, jurnal ilmiah, arsip, dokumen perusahaan, dan lain sebagainya.

3. Data Statistik

Data statistik menjadi data tambahan seperti laporan produksi air minum, dan laporan keuangan.

1.9.5. Sumber Data

Peneliti menggunakan sumber data primer dan sekunder seperti :

1. Data Primer

Diperoleh melalui observasi dan wawancara langsung dengan memberikan pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh peneliti kepada informan. Informan yang menjadi data primer dalam penelitian ini terdiri dari 6 orang yang berasal dari PDAM Tirta Moedal, PT. Air Semarang Barat, dan Direktorat PDPPI Kementerian Keuangan.

2. Data Sekunder

Diperoleh oleh peneliti secara tidak langsung dalam penelitian. Dalam penelitian ini data sekunder diperoleh melalui berbagai macam sumber literatur seperti buku, jurnal ilmiah, penelitian terdahulu, dokumen penting, dan sumber lainnya seperti *power point* terkait SPAM Semarang Barat.

1.9.6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah tahapan yang paling strategis dalam melakukan penelitian karena memiliki tujuan untuk memperoleh berbagai macam data yang dibutuhkan. Tahap-tahap teknik pengumpulan data dalam Sugiyono (2009: 137) yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu melalui *Getting In* di mana peneliti masuk ke lokasi penelitian, dilanjutkan dengan *Getting along* di mana peneliti menjalin kepercayaan dengan informan di lapangan, dan dilanjutkan *logging the data* atau pengumpulan data dari informan melalui :

1. Wawancara

Wawancara merupakan kegiatan tanya jawab antara dua orang atau lebih yang dilakukan secara langsung. Teknik pengumpulan data melalui wawancara juga digunakan untuk mendapatkan informasi secara lisan yang berasal dari informan untuk menjawab pertanyaan penelitian dari seorang peneliti.

2. Observasi

Observasi dapat dilakukan melalui pengamatan terhadap fenomena atau kejadian yang ada di lapangan.

3. Dokumentasi

Teknik mengumpulkan data menggunakan dokumentasi dapat dilakukan dengan mencari dokumen seperti artikel yang mendukung data penelitian. Artikel atau dokumen ini dapat diperoleh secara langsung oleh informan.

1.9.7. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah alat yang dipakai untuk melakukan pengukuran terhadap fenomena alam atau sosial yang diamati. Instrumen penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah peneliti sendiri. Kedudukan penulis dalam penelitian ini sebagai pembuat rencana, melaksanakan penelitian, mengumpulkan data, melakukan analisis, menafsirkan data, serta melaporkan penelitian. Dalam pelaksanaan penelitian, penulis menggunakan alat bantu seperti pedoman wawancara dan perekam suara.

1.9.8. Analisis dan Interpretasi Data

Teknik analisis dan interpretasi data dari *Miles and Huberman* dipilih untuk penelitian ini. Sugiyono (2020: 321) menjelaskan bahwa teknik ini dilaksanakan saat mengumpulkan data dan setelah mengumpulkan data dengan periode tertentu, analisis ini terdiri dari:

a. Pengumpulan Data (*Data Collection*).

Dilakukan melalui observasi, wawancara bersama informan, dan dokumentasi atau gabungan ketigannya (triangulasi).

b. Reduksi Data (*Data Reduction*).

Data yang diperoleh di lapangan selanjutnya diringkas, dipilih hal-hal yang pokok, dan difokuskan kepada yang penting. Gambaran lebih jelas akan didapatkan saat reduksi data dan mempermudah penulis melanjutkan penelitian.

c. Penyajian Data (*Display Data*).

Dilakukan dalam bentuk bagan, uraian singkat, dan hubungan di antara kategorinya. Penyajian data yang sering dilakukan dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Dalam penelitian ini penjelasan data akan dideskripsikan terkait keberhasilan pelaksanaan operasional *public-private partnership* antara PDAM Tirta Moedal dengan PT. Air Semarang Barat dan tata kelola pemerintah dalam mendorong keberhasilan SPAM Semarang Barat.

d. Kesimpulan (*Concluding Drawing*)

Kesimpulan yang diambil didukung dengan bukti kuat, valid, dan konsisten sehingga memberikan simpulan yang kredibel. Dalam penelitian kualitatif, kesimpulan merupakan temuan baru yang belum pernah ada dalam bentuk deskripsi atau gambaran yang setelah diteliti menjadi lebih jelas.

1.9.9. Kualitas Data

Penelitian ini menggunakan teknik triangulasi untuk menguji keabsahan data. Menurut Wiersma (dalam Sugiyono, 2020: 368) Triangulasi diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu. Teknik Triangulasi yang digunakan adalah triangulasi sumber data dan triangulasi waktu melalui wawancara langsung bersama informan dan melakukan komparasi terhadap informasi yang diperoleh dari informan dengan hasil informasi di lapangan, serta melakukan pengecekan atau mengkonfirmasi kembali hasil yang diperoleh kepada informan (review).