

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan kualitas air minum di Indonesia semakin mengkhawatirkan dan menunjukkan ketertinggalan dengan negara-negara lain, seiring dengan pertumbuhan penduduk dan perubahan iklim. Berdasarkan data *Environmental Performance Index* (EPI) tahun 2024, mengukur bahwa kinerja indeks kualitas lingkungan Indonesia menunjukkan posisi rendah yakni berada pada rangking 163 dari 180 negara di dunia dengan skor 33,6. Peringkat Indonesia diantara negara-negara di Asia Tenggara berada di posisi yang rendah yakni peringkat 6 dari 11 negara dengan skor dibawah rata-rata nilai EPI Asia tenggara yang mencapai 37,5. Berikut tabel perangkingan berdasarkan nilai *Environmental Performance Index* (EPI) di wilayah Asia Tenggara:

Tabel 1. 1 Perangkingan Nilai EPI Asia Tenggara

No	Nama Negara	Peringkat	Skor EPI
1	Singapura	47	53
2	Timor Leste	61	49.9
3	Brunei Darussalam	69	48.3
4	Thailand	90	45.7
5	Malaysia	118	41
6	Indonesia	163	33.6
7	Filiphina	169	32.1
8	Kamboja	170	31.2
9	Myanmar	177	27.1
10	Laos	178	26.3
11	Vietnam	180	24.6

Diolah oleh Peneliti, sumber: *epi.yale.edu* (2024)

Kinerja *Environmental Performance Index* didasarkan pada 58 indikator pada 11 kategori isu mulai dari vitalitas ekosistem (perikanan, pertanian, hutan, polusi udara, sumber daya air), kesehatan lingkungan (kualitas udara, air minum dan sanitasi, paparan timbal, pengelolaan sampah) dan perubahan iklim. Pada kinerja pengelolaan kesehatan lingkungan dengan isu strategis tentang kualitas air minum dan sanitasi, Indonesia berada pada ranking 128 dari 180 negara dan mendapatkan skor penilaian sebesar 33,2 dengan rincian pengelolaan air minum aman sebesar 31 dan sanitasi aman sebesar 36,5 (EPI, 2024). Dalam penialaian pengelolaan air minum yang aman, Indonesia berada di urutan terendah yakni ke-11 diantara negara-negara di Asia Tenggara dengan skor 31. Penilaian tersebut didasarkan pada pengukuran air minum yang tidak aman dengan menggunakan tingkat *Disability-Adjusted Life Years* (DALY) per 100.000 penduduk akibat paparan air minum tidak aman. Skor 100 menunjukkan negara dengan tingkat DALY terendah di dunia (\leq persentil ke-1), sedangkan skor 0 menunjukkan negara dengan tingkat DALY tertinggi (\geq persentil ke-99). Data indikator ini bersumber dari studi *Global Burden of Disease* (GBD) yang disusun oleh *Institute for Health Metrics and Evaluation* (IHME) (EPI, 2024). Berikut tabel perbandingan di wilayah Asia Tenggara:

Tabel 1. 2 Perbandingan Pengelolaan Air Minum Asia Tenggara

No	Nama Negara	Peringkat	Skor
1	Singapura	15	98.7
2	Brunei Darussalam	30	87
3	Vietnam	88	55.2
4	Malaysia	97	50.9
5	Thailand	109	44.6
6	Kamboja	114	40.7
7	Filiphina	115	40.4
8	Myanmar	122	36.2
9	Timor Leste	128	34.1

10	Laos	129	33.1
11	Indonesia	134	31

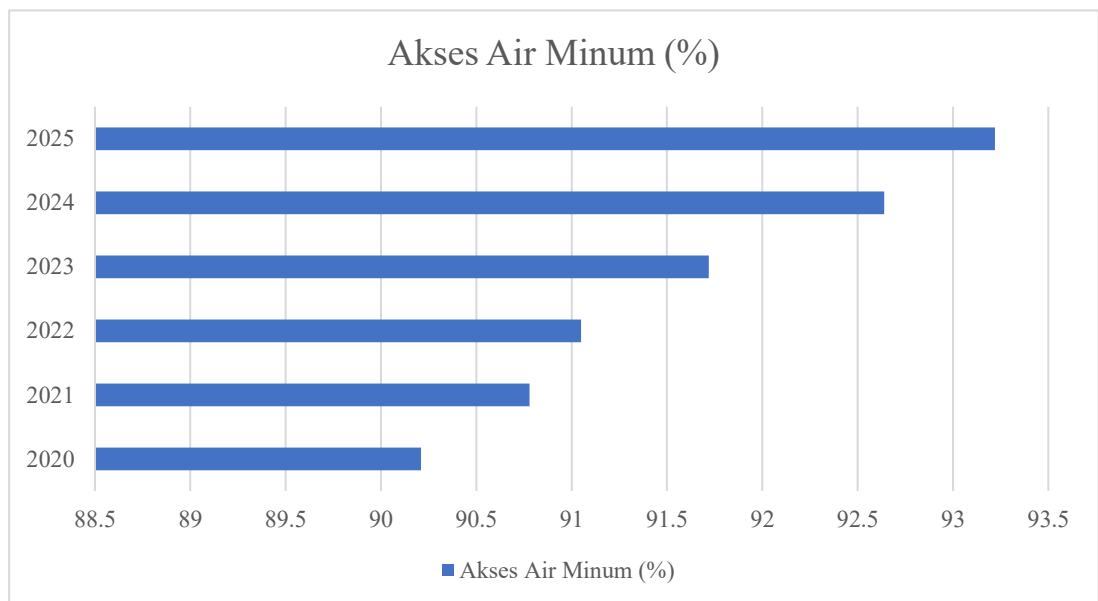
Diolah oleh Peneliti, sumber: epi.yale.edu (2024)

Posisi Indonesia di peringkat ke-11 dalam penilaian EPI khusus indikator air minum aman menjadi peringatan bagi Indonesia untuk meningkatkan kualitas pengelolaan dan pelayanan air minum. Indonesia memiliki komitmen bersama dengan anggota Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) dalam agenda pembangunan global yakni *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang memiliki 17 tujuan utama yang mencakup berbagai aspek pembangunan untuk menciptakan dunia yang lebih baik dan adil pada tahun 2030. SDGs tujuan ke-6 (Air Bersih dan Sanitasi layak) merupakan bentuk komitmen dari negara untuk memastikan ketersediaan dan pengelolaan air dan sanitasi yang berkelanjutan untuk semua warga negara yang mencakup target akses universal terhadap air minum yang aman, sanitasi dan higienis. Menurut data *World Health Organization* (WHO) pada tahun 2020, hanya 83% dari rumah tangga Indonesia yang memiliki akses ke air minum yang aman. Ini berarti masih ada sekitar 17% rumah tangga yang tidak memiliki akses ke air minum bersih. Hal yang serupa terdapat dalam data yang dirilis WaterAid tahun 2022, Indonesia berada di peringkat 140 dari 193 negara dalam Indeks Ketersediaan dan Kualitas Air Minum yang layak dan aman dengan skor 52,50.

Pentingnya air minum yang layak bagi kehidupan manusia menjadi dasar bahwa penyediaan air minum yang berkualitas termasuk dalam salah satu prioritas pembangunan nasional. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) (2020), Air minum dinilai sebagai kebutuhan dasar yang menjadi prasyarat utama bagi peningkatan kualitas kesehatan, produktivitas ekonomi, dan kesejahteraan sosial masyarakat sehingga negara menjamin hak atas kebutuhan tersebut melalui penetapan target pembangunan 100% air minum layak di tahun 2024. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Nasional (2025), jumlah rumah tangga yang memiliki akses air minum layak secara konsisten memiliki tren kenaikan dari tahun 2020-2025. Pada tahun 2020 jumlah rumah tangga yang memiliki akses air minum layak sebesar 90.21% mencakup akses di perkotaan dan

pedesaan, dan pada tahun 2025 jumlah rumah tangga yang memiliki akses air minum layak sebesar 93,22%, sehingga dapat diketahui akses air minum layak meningkat secara positif sebesar 3,1%.

Berikut grafik capaian jumlah rumah tangga yang memiliki akses air minum layak tahun 2020-2025:



Gambar 1. 1 Grafik Capaian Akses Air Minum 2020-2025

Diolah peneliti, sumber: BPS RI (2025)

Capaian jumlah rumah tangga yang memiliki akses air minum di Indonesia mengalami kenaikan positif tiap tahun. Walaupun demikian, capaian tersebut masih kurang 6,9% dari target RPJMN 2020-2024 dalam pembangunan dan penyediaan air minum. Selain itu, Laporan *Joint Monitoring Programme* yang disusun oleh *World Health Organization* dan *United Nations Children's Fund* untuk menilai dan memonitoring capaian SDGs tiap negara anggota PBB, menunjukkan bahwa proporsi rumah tangga yang memiliki akses terhadap air minum yang dikelola secara aman (*safely managed drinking water*) di Indonesia masih relatif rendah yakni 20%. Rendahnya akses air minum yang aman disebabkan oleh tingginya tingkat pencemaran sumber air dan keterbatasan layanan pengolahan air minum yang memenuhi standar kesehatan (WHO/UNICEF JMP, 2025).

Kebutuhan air minum yang layak dan aman menjadi kebutuhan yang serius seiring dengan perkembangan pertumbuhan penduduk di Indonesia. Penduduk Indonesia terbesar ke-4 di dunia dengan total penduduk 284.438,8 jiwa. Badan Pusat Statistik Nasional (BPS) mencatat pertumbuhan penduduk Indonesia menunjukkan peningkatan jumlah penduduk secara total, meningkat 14.234,9 jiwa dari total penduduk 270.203,9 di tahun 2020 (BPS, 2025). Berikut tabel jumlah penduduk Indonesia tahun 2020-2025:

Tabel 1. 3 Jumlah Penduduk Indonesia 2020-2025

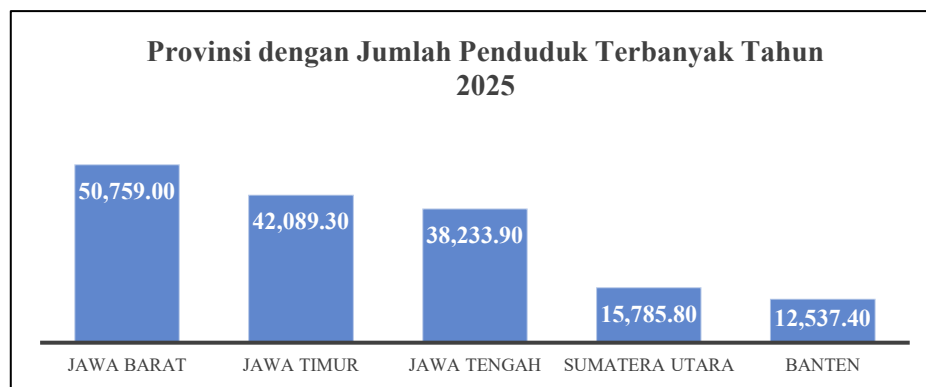
No	Tahun	Jumah Penduduk (Ribu Jiwa)
1	2020	270.203,9
2	2021	272.682,5
3	2022	275.773,8
4	2023	278.696,2
5	2024	281.603,8
6	2025	284.438,8

Diolah peneliti, sumber: BPS (2025)

Penduduk Indonesia konsisten meningkat secara jumlah sehingga mempengaruhi laju pertumbuhan penduduknya. Jumlah penduduk yang tinggi menekan pemenuhan kebutuhan dasar bagi tiap penduduk Indonesia dan memicu peningkatan permintaan atas sumber daya yang terbatas khususnya dalam kebutuhan air (BPS, 2025). Dalam konteks pemenuhan penyediaan air sering menemui tantangan kelangkaan air yang berkualitas dan aman. Kondisi ini dipicu oleh jumlah air yang terbatas, pencemaran air oleh limbah, hingga masalah perubahan iklim. Kualitas air yang tidak layak dan tidak aman akibat pencemaran dapat menimbulkan masalah sanitasi yang serius dan dapat menimbulkan penyakit (Cody, 2022). Kualitas air di Indonesia diukur menggunakan Indeks Kualitas Air (IKA) yang menjadi komponen pendukung Indeks Kualitas Lingkungan Hidup. Pengukuran ini dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dalam rangka memastikan dan monitoring kondisi lingkungan di Indonesia berada pada kondisi yang aman. Berdasarkan BPS (2025), Indeks Kualitas Air di 38 Provinsi

menunjukkan rata-rata yang cukup rendah yakni berada di angka 54,78% nilai ini memiliki arti bahwa kualitas air berada pada tingkat yang sedang atau cukup baik, namun perlu di waspadai karena telah memiliki indikasi tercemar.

Persebaran penduduk Indonesia tidak merata di setiap pulau dan provinsi. Persebaran penduduk Indonesia paling banyak berada di Pulau Jawa. Peringkat ke-1 adalah Provinsi Jawa barat (50.759,0 ribu jiwa), peringkat ke-2 adalah Provinsi Jawa Timur (42.089,3 ribu jiwa), peringkat ke-3 adalah Provinsi Jawa Tengah (38.233,9 ribu jiwa), peringkat ke-4 adalah Provinsi Sumatera Utara (15.785,8 ribu jiwa), dan peringkat ke-5 adalah Provinsi Banten (12.537,4 ribu jiwa) (BPS, 2025). Berikut grafik jumlah penduduk di pulau Jawa:



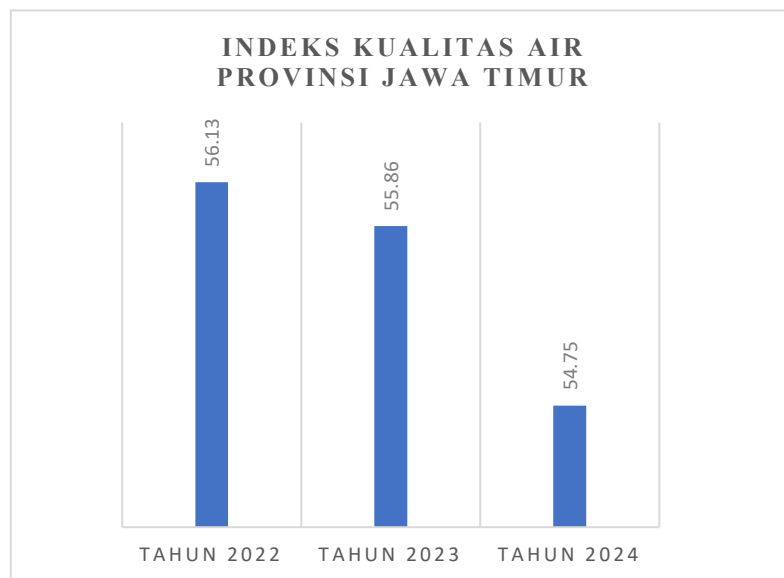
Gambar 1. 2 Jumlah Penduduk Terbanyak di Indonesia

Diolah peneliti, sumber: BPS (2025)

Provinsi Jawa Timur menjadi Provinsi dengan jumlah penduduk terbanyak ke-2 setelah Provinsi Jawa Barat. Provinsi Jawa Timur memiliki Indeks Kualitas Air yang lebih tinggi dengan total nilai Indeks Kualitas Air sebesar 55,86% di tahun 2023 sedangkan Provinsi Jawa Barat 46,87% di tahun 2023. Dalam konteks perbandingan antara Provinsi Jawa Timur dan Jawa Barat, menunjukkan bahwa kualitas air Provinsi Jawa Timur pada kategori sedang dan relatif terkendali daripada kualitas air Provinsi Jawa Barat yang mencerminkan kondisi kualitas air yang tertekan akibat pencemaran, sehingga dapat diketahui bahwa kualitas air di Provinsi Jawa Timur lebih baik. Perbedaan nilai ini sejalan dengan penelitian yang

dilakukan oleh Gusri dkk. (2025), menyebutkan bahwa intensitas kepadatan penduduk, aktivitas industri menjadi pendorong pencemaran air.

Nilai IKA Provinsi Jawa Timur lebih tinggi daripada Provinsi Jawa Barat, namun tren nilai IKA Provinsi Jawa Timur cenderung menurun dari tahun 2022-2024, di tahun 2022 nilai IKA Provinsi Jawa Timur mencapai 56,13% sedangkan di tahun 2024 mencapai 54,75%. Tren ini menunjukkan bahwa terdapat penurunan IKA sebesar 1.38% (DLH Provinsi Jawa Tmur, 2025). Hal ini dapat dilihat pada grafik berikut:



Gambar 1. 3 Indeks Kualitas Air Provinsi Jawa Timur

Diolah peneliti, sumber: Dinas Lingkungan Hidup Prov. Jatim (2025)

Penurunan indeks kualitas air di Provinsi Jawa Timur disebabkan oleh tantangan pencemaran air akibat limbah industri dan limbah rumah tangga di daerah sungai. Sungai Brantas merupakan sungai terbesar di Jawa Timur yang mengalir sekitar 320 km dan melintasi 10 Kabupaten (Malang, Blitar, Tulungagung, Trenggalek, Kediri, Nganjuk, Jombang, Mojokerto, Pasuruan, dan Sidoarjo) dan 7 kota (Batu, Malang, Blitar, Kediri, Gresik, Pasuruan dan Surabaya). Pada tahun 2024, terdapat temuan bahwa 10 industri membuang limbah ke sungai brantas tanpa diolah sehingga air sungai mengandung besi (Fe) sebesar 88,25 ppm dan TDS (*Total Dissolved Solids*) mencapai 28.500 ppm yang mengalir sampai Kali Surabaya.

Kondisi Sungai Brantas dipenuhi dengan sampah plastik terutama plastik sekali pakai, styrofoam, popok, dan limbah rumah tangga. Terdapat 117 titik timbunan sampah plastik di daerah aliran sungai brantas mulai dari Kabupaten Mojokerto hingga Kabupaten Gresik (ECOTON, 2024). Pada tahun 2025, ditemukan kembali dugaan pencemaran Sungai Brantas yang dilakukan oleh 4 perusahaan yang mengancam kualitas air di Sungai Brantas. Terdapat kandungan mikroplastik di beberapa titik Sungai Brantas, setiap 10 Liter air terdapat 31 partikel fiber, 9 partikel filamen, dan 3 partikel fragmen (WWC, 2025). Pencemaran Sungai Brantas bukan hanya sekadar persoalan lingkungan, namun menjadi ancaman bagi kesehatan masyarakat terlebih Sungai Brantas menjadi sumber air baku dari beberapa PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) di Jawa Timur, diantaranya PDAM Surya Sembada Surabaya, PDAM Tugu Tirta Kota Malang, PDAM Tirta Kanjuruhan Kabupaten Malang, PDAM Giri Tirta Kabupaten Gresik, PDAM Delta Tirta Kabupaten Sidoarjo, PDAM Tirta Penataran Kabupaten Blitar, PDAM Tirta Wening Kabupaten Trenggalek, PDAM Tirta Cahya Agung Kabupaten Tulungagung, dan PDAM Giri Nawa Tirta Kabupaten Pasuruan. Banyak PDAM yang bergantung dengan air dari Sungai Brantas sehingga penurunan kualitas air sungai brantas berisiko menurunkan kualitas hidup masyarakat (PDAM Surya Sembada, 2025).

Krisis air bersih di Jawa Timur menjadi ancaman dalam pemenuhan kebutuhan air di Provinsi Jawa Timur. Ketersediaan air di Jawa Timur pada 2022 mencapai 810,82 juta m³ per tahun, hanya cukup untuk 15,64 juta penduduk dari total 40,67 juta jiwa, menciptakan defisit untuk sekitar 25 juta orang. Rata-rata penduduk hanya mendapat 17,37 m³ air per tahun, atau 33% dari kebutuhan ideal 51,84 m³ per orang. pada tahun 2024, sebanyak 27 kabupaten/kota di Jawa Timur mengalami kekeringan. Kekeringan ini tidak hanya menyebabkan kesulitan dalam memenuhi kebutuhan air bersih tetapi juga berdampak serius pada sektor pertanian. Empat kabupaten, yaitu Jombang, Blitar, Lumajang, dan Pacitan, bahkan menetapkan status tanggap darurat kekeringan. Beberapa daerah lain dengan jumlah desa terdampak signifikan meliputi: Sampang, 102 desa; Pamekasan, 72 desa; Ponorogo, 3 desa; Trenggalek, 24 desa; Lamongan, 12 desa; Kabupaten Malang, 20 desa. potensi krisis air bersih tahun 2025 meluas di 29 kabupaten/kota.

Bahkan, tiga kabupaten seperti Bangkalan, Jombang, dan Pasuruan, sudah ditetapkan berstatus siaga darurat krisis air (DPRD Jatim, 2025). Sebanyak 43 desa di Jawa Timur mengalami krisis air bersih dampak dari kekeringan. Ada sebanyak 1.566 kepala keluarga (KK) terkena dampak kekeringan (BPBD Jatim, 2025).

Pemenuhan air minum yang berkualitas menjadi perhatian penting bagi Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengupayakan pelayanan air minum melalui pembangunan infrastruktur Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) (Bappeda Jatim, 2015). Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat mencatat terdapat 2 (Dua) SPAM di Jawa Timur yang bersifat regional (melayani lintas kabupaten/kota) yakni: SPAM Mojolagres dan SPAM Umbulan. SPAM Regional Mojolagres merupakan sistem penyediaan air minum regional yang memanfaatkan sumber air baku dari Sungai Brantas dan mulai dikembangkan sejak tahun 2012. Pembangunan SPAM ini dilaksanakan secara bertahap oleh Kementerian PUPR melalui Direktorat Jenderal Cipta Karya bersama Balai Prasarana Permukiman Wilayah Jawa Timur, dengan kapasitas terpasang mencapai 200 liter/detik. SPAM Regional Mojolagres melayani beberapa kabupaten sebagai offtaker, yaitu Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Lamongan, dan Kabupaten Gresik. Keberadaan SPAM Mojolagres berperan dalam meningkatkan akses air minum layak, memperkuat ketahanan pelayanan air minum regional, serta mendukung pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat di kawasan Jawa Timur bagian utara. Sedangkan SPAM Umbulan merupakan proyek strategis nasional yang memanfaatkan Mata Air Umbulan di Kabupaten Pasuruan, Jawa Timur, yang memiliki debit alami sangat besar hingga 5.000 liter/detik. Proyek ini dikelola melalui skema Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan PT Meta Adhya Tirta Umbulan, dengan total investasi mencapai Rp2,58 triliun. Fasilitas ini dirancang untuk melayani kebutuhan air bersih bagi 1,6 juta jiwa atau sekitar 320.000 Sambungan Rumah (SR) yang tersebar di lima kabupaten/kota, yaitu Kota Pasuruan, Kabupaten Pasuruan, Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, dan Kabupaten Gresik (Kementerian PUPR, 2024).

Proyek Sistem Penyediaan Air Minum Umbulan adalah proyek infrastruktur penyediaan air minum pertama sebagai proyek strategis nasional (PSN) dengan skema KPBU yang berhasil tertandatangani perjanjian kerja sama di tahun 2016 dengan Penanggung Jawab Kerjasama Proyek adalah Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Skema kerjasama pemerintah dengan badan usaha diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Melalui regulasi ini, KPBU diakui sebagai instrumen strategis untuk mempercepat pembangunan infrastruktur melalui pembagian risiko, pembiayaan, dan tanggung jawab operasional antara sektor publik dan swasta. Selain itu, diharapkan mampu meningkatkan efisiensi pelayanan publik melalui transfer teknologi, inovasi manajerial, dan efisiensi biaya. Skema KPBU menjadi alternatif strategis dalam menjembatani tantangan pendanaan dengan melibatkan investasi swasta dalam pembangunan dan pengelolaan infrastruktur air minum, termasuk pembangunan instalasi pengolahan air, jaringan distribusi utama, dan sistem monitoring. Melalui pendekatan KPBU, pemerintah memiliki kendali atas regulasi dan standar pelayanan, sementara sektor swasta bertanggung jawab dalam pendanaan, pembangunan, dan pengoperasian infrastruktur dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja sama (ADB, 2019).

Pada skema KPBU Proyek SPAM Umbulan tahun 2016, disepakati rencana penyerapan air umbulan sebagai berikut:

Tabel 1. 4 Rencana Penyerapan Air SPAM Umbulan

PDAM/PDAB	Rencana Penyerapan Air Umbulan Akhir Tahun (liter per detik)				
	2018	2019	2020	2021	2022
Kota Pasuruan	80	110	110	110	110
Kab Pasuruan	200	300	410	410	410
Provinsi Jatim (PDAB)	100	150	200	200	200
Kab Sidoarjo	700	900	1200	1200	1200
Kota Surabaya	700	1000	1000	1000	1000
Kab Gresik	600	700	1000	1000	1000
Total Penyerapan	2380	3160	3920	3920	3920
Persentase (%)	60,72%	80,62%	100%	100%	100%

Sumber: Lerrick, 2019

Pada tahun 2022, Proyek SPAM Umbulan direncanakan mampu memfasilitasi 100% air minum ke 5 daerah prioritas yang termasuk dalam program SPAM Umbulan dengan distribusi manfaat bagi 1,6 juta jiwa atau 320.000 sambungan rumah di 5 kabupaten/kota yakni Kota Pasuruan, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Sidoarjo, Kota Surabaya Dan Kabupaten Gresik dengan rincian penyerapan secara bertahap dari tahun 2018 sebesar 60,72%, 80,62% di tahun 2019, dan 100% di tahun 2020, 2021, dan 2022.

Masa konstruksi SPAM Umbulan selesai pada Desember tahun 2020 dan diresmikan tahun 2021, namun kapasitas proyek belum beroperasi secara maksimal yakni hanya 20% atau 900 liter/detik dari total kapasitas 4000 liter/detik yang mengalir sampai ke pipa rumah tangga (Setkab, 2021). Pada tahun 2023 realisasi penyerapan air SPAM Umbulan hanya mencapai 2.200 liter/detik dari target penyerapan 4.000 liter/detik (Jatim Update, 2023). Dalam materi Rapat KPBU SPAM Umbulan yang diunggah oleh Dedi Haryono (2024) dalam situs scribd.com, ditemukan bahwa untuk percepatan penyerapan air SPAM Umbulan ke 5 Kab/Kota telah disetujui dan diberikan bantuan percepatan penyiapan hilir dengan jumlah dukungan Rp. 17,39 M dari Kementerian PUPR, dukungan DAK Rp. 270,11 M, Pinjaman Daerah (PEN & PT. SMI Rp 152,23 M, Kebutuhan Hibah Rp 2,85 M) yang telah disetujui dan mulai dilaksanakan, namun hingga saat ini penyerapan air SPAM Umbulan belum maksimal. Berikut data jumlah realisasi serapan penyerapan SPAM Umbulan tahun 2024:

Tabel 1. 5 Jumlah Realisasi Serapan Air SPAM Umbulan

No	PDAM/PDAB	Alokasi Air (L/dtk)	Realisasi (L/dtk)
1	Kota Pasuruan	110	93,77
2	Kabupaten Pasuruan	410	142,13
3	Kota Surabaya	750	743,42
4	Kabupaten Sidoarjo	1.200	1.110
5	Kabupaten Gresik	1.000	476,87
6	PTAB	450	95,46
Total		3.920	2.661,65%
Persentase		100%	67,90%

Sumber: Profil SPAM Regional, Kementerian PUPR (2024)

Aksesabilitas air minum layak rumah tangga di Jawa Timur tahun 2024 untuk daerah penerima manfaat proyek SPAM Regional Umbulan belum menunjukkan tingkat penyerapan yang optimal, terdapat perbedaan jumlah presentase capaian pada tiap daerah penerima. Berikut capaian presentase jumlah rumah tangga yang memiliki akses air minum layak tahun 2024:

Tabel 1. 6 Capaian Akses Air Minum Layak 2024 (Daerah Penerima Manfaat SPAM Umbulan)

No	Kabupaten/Kota	Jumlah Rumah Tangga	Persentase Capaian (%)	Capaian (Rumah Tangga)
1	Kabupaten Gresik	270.080	62,23	266.966
2	Kabupaten Pasuruan	328.900	74,72	324.158
3	Kota Pasuruan	43.280	88,61	43.228
4	Kabupaten Sidoarjo	429.720	99,59	427.958
5	Kota Surabaya	582.280	99,95	581.989

Sumber: Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Perumahan Rakyat,

Kawasan Pemukiman dan Cipta Karya Provinsi Jawa Timur (2024)

Berdasarkan data capaian persentase jumlah rumah tangga yang memiliki akses air minum layak tersebut, dapat diketahui bahwa Kabupaten Gresik menjadi daerah yang memiliki persentase terendah dan Kota Surabaya menjadi daerah yang memiliki persentase tertinggi dibandingkan daerah lain.

Dengan demikian, berdasarkan permasalahan-permasalahan yang sudah disampaikan pada pembahasan sebelumnya. Apabila tidak ada identifikasi secara teliti terkait pelaksanaan kerjasama badan usaha dan pemerintah atau Public Private Partnership khususnya di proyek SPAM Umbulan Jawa Timur akan memungkinkan adanya permasalahan keberlanjutan proyek SPAM Umbulan Jawa Timur. Oleh karena itu, peneliti hendak melakukan identifikasi mendalam terkait pelaksanaan Public Private Partnership pada proyek SPAM Umbulan Jawa Timur.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah pusat telah melakukan upaya percepatan penyerapan air SPAM Umbulan dengan memberikan bantuan percepatan penyiapan hilir dengan jumlah dukungan Rp. 17,39 M dari Kementerian PUPR, dukungan DAK Rp. 270,11 M, Pinjaman Daerah (PEN & PT. SMI Rp 152,23 M, Kebutuhan Hibah Rp 2,85 M) yang telah disetujui dan mulai dilaksanakan, namun hingga saat ini penyerapan air SPAM Umbulan belum maksimal.
2. Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dalam proyek SPAM Umbulan belum memenuhi target realisasi penyerapan air 100% di tahun 2022 untuk 5 PDAM kabupaten/kota dan 1 PDAB yang telah disepakati untuk mendapatkan pasokan air tambahan. Pada tahun 2024 untuk 5 Kab/Kota tersebut hanya mencapai 2.363,23 liter/detik dari target penyerapan 4.000 liter/detik.
3. Terdapat perbedaan capaian presentase jumlah rumah tangga yang memiliki akses air minum layak diantara 5 Kab/Kota penerima manfaat proyek SPAM Umbulan. Kabupaten Gresik dan Kabupaten Pasuruan menjadi daerah penerima dengan capaian yang kurang maksimal yakni 62.23% dan 74,72%, sedangkan daerah lainnya mencapai 80% - 99%.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan hasil identifikasi masalah, rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan kerjasama *Public-private Partnership* di Proyek Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Umbulan Provinsi Jawa Timur?
2. Apa saja penentu pelaksanaan *Public-private Partnership* di Proyek Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Umbulan Provinsi Jawa Timur?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Menganalisis pelaksanaan kerjasama *Public-private Partnership* di Proyek Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Umbulan Provinsi Jawa Timur.
2. Menganalisis faktor penentu *Public-private Partnership* di Proyek Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Umbulan Provinsi Jawa Timur.

1.5 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini dapat mengetahui terkait pelaksanaan kerjasama pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan layanan publik khususnya di sektor air, yang masih membutuhkan kajian lebih mendalam untuk mengetahui proses dan efektivitasnya. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan penelitian tentang kerjasama pemerintah dan badan usaha di Indonesia dalam meningkatkan pelayanan publik khususnya pelayanan air. Hasil penelitian ini dapat menjadi acuan dan referensi bagi penelitian berikutnya untuk mengkaji tentang dinamika kolaborasi antara pemerintah dan sektor swasta dalam pengelolaan layanan publik di sektor lainnya.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan dalam mengevaluasi pelaksanaan model PPP terhadap efektivitas penyediaan layanan air di regional Umbulan Provinsi Jawa Timur. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan dan rekomendasi komprehensif bagi pengelola Proyek SPAM Umbulan baik pemerintah dan swasta untuk mengatasi permasalahan distribusi air dan keberlanjutan proyek.

1.6 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.6.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu digunakan sebagai bahan analisa dan menambah kajian literatur dalam pembahasan penelitian, serta sebagai acuan pembandingan terhadap penelitian yang sedang dilakukan. Dalam penelitian ini disertakan 10 jurnal yang terdiri dari jurnal nasional dan jurnal internasional dalam penyediaan infrastruktur air dengan skema public-private partnership. Berikut penelitian terdahulu yang menjadi bahan literatur dalam penelitian ini:

Tabel 1. 7 Penelitian Terdahulu

NO	JUDUL, JURNAL, PENULIS, TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	LANDASAN TEORI	METODE PENELITIAN	HASIL PENELITIAN	KONTRIBUSI DALAM PENELITIAN
1.	<p>Judul : <i>Public-Private Partnership (PPP) to Improve the Drinking Water Supply System: A Study on the Regional Government of East Java Province</i></p> <p>Jurnal : <i>Journal of Positive School Psychology</i></p> <p>Penulis : Ikmal Putra, Hermawan Hermawan, Andy Fefta Wijaya</p> <p>Tahun : 2022</p>	<p>Menganalisis good governance pada Public Private Partnership untuk meningkatkan kualitas sistem penyediaan air minum di Jawa Timur</p>	<p>Teori kemitraan oleh Forrer, Kee, dan Boyer (2014) Kesepakatan antara pemerintah dan organisasi sektor swasta untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dan produksi barang/jasa yang bersifat publik serta pembagian risiko atas produksi tersebut. Terdapat 6 elemen dari teori ini, yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Risk - Cost dan Benefit - Social dan Political Impact - Expertise - Partnership Collaboration - Performance Measurement 	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif</p>	<p>Peneliti menemukan bahwa pemetaan risiko proyek SPAM Umbulan dibagi menjadi tiga berdasarkan pihak yang berkolaborasi yakni perusahaan, pemerintah, dan masyarakat. Biaya proyek SPAM Umbulan diperhitungkan untuk mencapai BEP sehingga perusahaan pengelola mendapat bagi hasil yang impas namun mengakibatkan kerusakan infrastruktur yang sudah ada akibat kegiatan instalasi, pemeliharaan, dan perbaikan. Selain itu, dalam implementasinya terdapat kekurangan dalam regulasi, aturan, kordinasi, komitmen, monitoring dan evaluasi.</p>	<p>Untuk memperkaya sumber referensi terkait pelaksanaan public-private partnership dengan prespektif teori kemitraan.</p>

2.	<p>Judul : <i>Public Private Partnership in Management Drinking Water Supply System: Disruption Innovation Perspective</i></p> <p>Jurnal : <i>International Journal of Region</i></p> <p>Penulis : Diana Hertati, Marjoni Rachman</p> <p>Tahun : 2024</p>	<p>Untuk mengkaji permasalahan disrupsi inovasi di PDAM yang bermitra dengan SPAM Umbulan</p>	<p>Teori RVP (Resource, value, process) Oleh Christensen (2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resource adalah sumber daya yang dimiliki untuk mendukung inovasi yang diimplementasikan - Process adalah mekanisme bisnis yang diikuti agar dapat menyediakan sumber daya yang sesuai - Value adalah nilai, komitmen dan tujuan organisasi 	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif</p>	<p>Peneliti menemukan bahwa dalam aspek sumber daya alam dan manusia belum memenuhi kualitas yang menghambat layanan sehingga target kinerja persentase cakupan layanan akses air minum yang tercapai belum optimal seiring dengan peningkatan jumlah pelanggan yang dilayani. PDAM yang bermitra dengan SPAM Umbulan belum mampu menggabungkan inovasi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. PDAM belum berhasil memulai kolaborasi, namun cakupan pelanggan telah meningkat.</p>	<p>Untuk memperkaya referensi terkait disrupsi inovasi dalam public-private partnership</p>
3.	<p>Judul: <i>Mapping of the governance problem in the implementation of an unsolicited public-private partnership project (the case of Jatiluhur regional</i></p>	<p>Untuk mengidentifikasi permasalahan tata kelola dalam pelaksanaan proyek penyediaan air minum Regional</p>	<p>Teori Tata Kelola Multi-level (Petersen, 2011)</p> <p>Tata kelola pemerintahan multilevel dijelaskan sebagai penyebaran kekuasaan (power) dari kewenangan pemerintah pusat ke beberapa tingkatan pemerintahan dan aktor</p>	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan kombinasi Social Network</p>	<p>Peneliti menemukan bahwa proyek kerjasama pemerintah dan swasta (PPP) untuk penyediaan air di Jatiluhur menghadapi berbagai tantangan dan masalah tata kelola. Terdapat ketidakjelasan dan</p>	<p>Untuk memperkaya referensi terkait tata kelola dalam public-private partnership dalam proyek</p>

	<p><i>water supply phase I)</i></p> <p>Jurnal: IOP <i>Conference Series: Earth and Environmental Science</i></p> <p>Penulis: Yahya dan Dirgahayani</p> <p>Tahun: 2020</p>	<p>Jatiluhur yang menyebabkan keterlambatan.</p>	<p>nonpemerintah. tata kelola pemerintahan multilevel adalah penyebaran kewenangan dan pengambilan keputusan ke berbagai lembaga melalui proses negosiasi sehingga kegiatan yang berpusat pada negara, menjadi suatu campuran kompleks dari hierarki, jaringan, dan pasar.</p> <p>Teori Konflik (Campbell, 2003) Konflik dalam perencanaan kota dijelaskan berasal dari 3 perspektif, yaitu sosial/kesetaraan, lingkungan, dan ekonomi.</p> <p>Teori Kepercayaan (Hartman, 2002) Kepercayaan merupakan dasar ekspektasi atau keyakinan terhadap kinerja masa depan, yang keberadaannya mampu mendorong kerja sama. Model kepercayaan dalam manajemen proyek terdiri dari: Kepercayaan integritas,</p>	<p>Analysis (SNA)</p>	<p>kekurangan dalam pembagian risiko, terutama risiko default, yang mempengaruhi keberhasilan proyek. Keterlibatan aktor lokal masih terbatas, dan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah masih lemah, menyebabkan hambatan dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan proyek. Konflik terkait pengadaan lahan dan kepercayaan antar pemangku kepentingan menjadi hambatan utama, yang memperlambat kemajuan proyek. Regulasi dan kerangka hukum yang ada belum cukup jelas, sehingga menimbulkan celah dalam proses perencanaan, persiapan, dan transaksi. Analisis jejaring sosial menunjukkan posisi strategis dari beberapa aktor kunci, seperti Perum Jasa Tirta II dan kementerian terkait, yang</p>	<p>penyediaan air minum</p>
--	---	--	---	-----------------------	---	-----------------------------

			kepercayaan kompetensi, dan kepercayaan intuitif/emosional		memiliki pengaruh besar dalam jaringan pengambilan keputusan.	
			<p>Teori Jaringan Sosial (Prell, 2012)</p> <p>Jaringan sosial merupakan sekumpulan hubungan yang terdiri dari sekumpulan entitas atau individu dengan mengidentifikasi hubungan antar individu. Jaringan sosial dianalisis dengan identifikasi sentralitas derajat, sentralitas kedekatan, dan sentralitas betweenness.</p>			
4.	<p>Judul: <i>Stakeholder management mapping to improve public-private partnership success in emerging country water projects: Indonesia's experience</i></p> <p>Jurnal: <i>Utility Policy</i></p>	<p>Untuk memetakan proses manajemen pemangku kepentingan guna meningkatkan keberhasilan proyek infrastruktur air</p>	<p>Teori Kelembagaan oleh Scott (2017) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dimensi Cultural-cognitive - Dimensi Normatif - Dimensi Regulative 	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif</p>	<p>Peneliti menemukan bahwa public private partnership di Indonesia ditentukan oleh faktor normatif yakni ketersediaan sumber daya manusia dan manajemen proyek yang profesional. Peneliti menemukan bahwa kerjasama antara para aktor dapat membentuk kesatuan tujuan yang ditafsirkan dalam nilai dan perilaku selama proses intervensi untuk keberhasilan proyek.</p>	<p>Untuk memperkaya referensi terkait management stakeholder dalam public-private partnership</p>

	<p>Penulis: Eko Nur Suracman, Sevi Wening Perwitasari, Maman Suhendra</p> <p>Tahun: 2022</p>				<p>Selain itu, pemetaan alokasi risiko dalam rancangan kontrak dapat memastikan proyek layak, bankable dan menarik. Pemantauan dan audit oleh pemerintah pusat dianggap sangat penting untuk memastikan implementasi public private partnership dalam proyek air minum. Pelaksanaan proyek akan berjalan baik dengan adanya masukan pemerintah daerah sebagai pemilik proyek sehingga tercipta hubungan komitmen dan inisiatif yang mendorong proyek hingga tahap penyelesaian dengan segala tantangannya.</p>	
5.	<p>Judul : <i>Critical success factors on PPP water project in a developing country: Evidence from Indonesia.</i></p> <p>Penulis: Surachman, E. N., Handayani, D.,</p>	<p>Untuk Mengungkap faktor-faktor penentu keberhasilan proyek infrastruktur air dengan model <i>public private</i></p>	<p><i>Model Critical Success Factors on PPP Water Procjet</i> oleh Ameyaw & Chan (2017):</p> <ul style="list-style-type: none"> - komitmen mitra - kekuatan konsorsium - kualitas aset - lingkungan politik - unit kps nasional. 	<p>Kuantitatif dengan analisis Analytic Hierarchy Process (AHP)</p>	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa faktor eksternal berupa dukungan stakeholder menjadi kunci keberhasilan, kesiapan pemerintah merupakan faktor penentu keberhasilan dan pengemasan proyek meliputi kelayakan teknis proyek,</p>	<p>Untuk memperkaya referensi dalam mengidentifikasi faktor penentu keberhasilan public-private partnership</p>

	<p>Suhendra, M., & Prabowo, S.</p> <p>Jurnal: The Journal of Asian Finance, Economics and Business</p> <p>Tahun: 2020</p>	<p><i>partnership (PPP)</i> sehingga dapat diterapkan pada proyek proyek lainnya.</p>	<p>Model Critical Success Factors of PPP Infrastructure Project oleh Shi, Ching, Liu & Ye (2016):</p> <ul style="list-style-type: none"> - project profitability - asset quality - fair risk allocation - competitive procurement processes - coordination internal with the government - professional advisors - corporate governance - government supervision 		<p>ketentuan hukum dan regulasi sebagai dasar pengembangan, serta kelayakan finansial proyek menjadi faktor pendukungnya.</p>	<p>terutama proyek air</p>
6.	<p>Judul: <i>Assessing critical success factors for PPP water project in Indonesia: Lessons from West Semarang.</i></p> <p>Jurnal: <i>Policy & Governance Review</i></p> <p>Penulis: Adiyanti, Fathurrahman</p> <p>Tahun: 2021</p>	<p>Untuk mengetahui faktor penentu keberhasilan implementasi Proyek KPS di Air Minum Semarang Barat.</p>	<p><i>Model Critical Success Factors For Ppp Water Project oleh Ameyaw dan Chan (2016)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - komitmen mitra - kekuatan konsorsium - kualitas aset - lingkungan politik - unit kps nasional. 	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif</p>	<p>Penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat komitmen yang kuat dari walikota semarang yang menjadi modal utama keberhasilan proyek. Mitra proyek dan pemerintah pusat berkomitmen menjamin kompetensi dalam pelaksanaan proyek. Dalam pemilihan tender proyek dilakukan penawaran konsorsium yang kompetitif, berpengalaman melalui</p>	<p>Untuk memperkaya referensi dalam mengidentifikasi faktor penentu keberhasilan public-private partnership terutama proyek air</p>

					penilaian rekam jejak mengelola proyek di sektor yang sama. Keberhasilan proyek juga didukung dengan adanya unit nasional KPBU (Kemenkeu, Kemenkoekon, Bappenas, Kemendagri, BKPM, LKPPP, PT SMII dan PT PII)	
7.	<p>Judul: <i>Transaction Cost Economics Perspectives on Indonesian Public Private Partnership (PPP): Case Study on Umbulan Water Supply System PPP</i></p> <p>Jurnal: <i>Paper SSRN</i></p> <p>Penulis: Nadia Wijayanarko, Zhen (Peter) Ye</p> <p>Tahun: 2023</p>	<p>Untuk menginvestigasi isu-isu yang memengaruhi biaya transaksi dalam KPS Indonesia, khususnya untuk proyek infrastruktur air</p>	<p>Teori Biaya Transaksi (Williamson, 1975)</p> <p>Biaya transaksi adalah biaya yang harus dibayarkan karena keterlibatan dalam suatu hubungan. biaya transaksi (TCE) menyoroti risiko strategis yang berasal dari sedikitnya pertukaran dalam konteks kontrak yang tidak tuntas dan pentingnya penerapan tata kelola yang hemat biaya untuk memitigasi risiko, berfokus pada penyelarasan insentif dan mengabaikan aspek koordinatif.</p>	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus</p>	<p>Penelitian ini menganalisis bahwa biaya transaksi dalam proyek Kemitraan Pemerintah-Swasta (KPS) sektor air di Indonesia melalui studi kasus Umbulan Water Supply System (WSS). Ditemukan tiga isu utama penyebab tingginya biaya transaksi, yaitu keterbatasan pengetahuan (rasionalitas terbatas), masalah kepercayaan antar pemangku kepentingan, dan lemahnya koordinasi akibat banyaknya aktor serta perbedaan tujuan dan regulasi. Ketidakpastian regulasi dan pandemi turut memperbesar potensi</p>	<p>Untuk memperkaya referensi dalam mengidentifikasi isu-isu terkait public-private partnership terutama proyek air</p>

					renegosiasi kontrak. Selain itu, muncul perilaku oportunistik dan indikasi korupsi di tingkat pemerintah daerah. Kurangnya kepercayaan dan koordinasi memperkuat peluang perilaku oportunistik tersebut. Meskipun tidak dikalkulasi secara kuantitatif, biaya transaksi dalam proyek ini diperkirakan lebih tinggi dibandingkan pengadaan tradisional.	
8.	Judul: <i>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</i>	Untuk menganalisis faktor yang mempengaruhi efektifitas collaborative governance dalam PPP dan merumuskan simulasi model tata kelola kolaboratif	Teori Collaborative Governance oleh De'Seve (2007) Tata kelola kolaboratif adalah Sebuah sistem hubungan yang terintegrasi dan dikelola melintasi batas-batas organisasi formal dan informal dengan prinsip-prinsip organisasi yang diakui serta definisi keberhasilan yang jelas. Terdapat beberapa aspek, yakni: - Networked Structure	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pemodelan dynamic system model	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa collaborative governance dalam skema Public-private partnership antara Pemerintah Kabupaten Tangerang dan PT AETRA Air Tangerang dalam penyediaan serta pelayanan air minum dipengaruhi oleh sejumlah faktor yakni struktur jaringan, komitmen terhadap tujuan, kepercayaan antarpartisipan, kepastian	Untuk memperkaya sumber referensi terkait pelaksanaan public-private partnership dalam tata kelola kolaboratif

	<p><i>Tangerang</i></p> <p>Jurnal: Webology</p> <p>Penulis: Slamet Setiawan, Soleh Suryadi, Iwan Satibi</p> <p>Tahun: 2022</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Commitment to a Common Purpose - Trust among Participants - Governance - Access to Authority (Access to Power) - Distributive Accountability - Information Sharing - Access to Resources 		<p>tata kelola, akses terhadap kewenangan, serta distribusi akuntabilitas dan tanggung jawab. Melalui pendekatan model sistem dinamis, penelitian ini mensimulasikan model tata kelola kolaboratif dalam bentuk diagram alir untuk menggambarkan faktor-faktor yang meningkatkan maupun menurunkan efektivitas kolaborasi. Hasil simulasi menunjukkan bahwa faktor pendukung keberhasilan kolaborasi adalah struktur jaringan, komitmen terhadap tujuan, kepercayaan, kepastian tata kelola, akses terhadap kewenangan, serta distribusi akuntabilitas. Sementara itu, faktor penghambatnya meliputi berbagi informasi, keterbatasan sumber daya, dan perilaku aktor kebijakan</p>	
9.	Judul: <i>Public-private</i>	Untuk menganalisis	Prinsip Keberhasilan Pelaksanaan Public-	Penelitian ini menggunakan	Penelitian ini menunjukkan bahwa kemitraan publik-	Untuk memperkaya

	<p><i>Partnership</i> Pada Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Semarang Barat</p> <p>Jurnal: <i>Journal of Management & Public Policy</i></p> <p>Penulis: Feri Lintang Saputra, Budi Puspo Priyadi, Ida Hayu Dwimawanti</p> <p>Tahun: 2024</p>	<p>aspek operasional pelaksanaan public-private partnership pada proyek SPAM Semarang Barat dan mengidentifikasi faktor-faktor pendorong keberhasilan pelaksanaannya.</p>	<p>private Partnership oleh Leonhardt</p> <ul style="list-style-type: none"> - transparansi dan komitmen; - pengawasan pelaksanaan kemitraan; - proses negosiasi; dan - kesetaraan peran dalam kemitraan. <p>Faktor Good Governance oleh UNECE</p> <ul style="list-style-type: none"> - pengembangan kapasitas - kepastian hukum 	<p>metode kualitatif deskriptif</p>	<p>swasta pada SPAM Semarang Barat antara PDAM Tirta Moedal dan PT Air Semarang Barat menerapkan prinsip-prinsip PPP sebagaimana dikemukakan oleh Leonhardt. Kedua pihak menjunjung transparansi melalui sistem SCADA yang menampilkan data secara real-time serta melaksanakan komitmen sesuai kontrak. Pengawasan dilakukan oleh Tim Monitoring dan Evaluasi melalui rapat rutin bulanan yang membahas aspek operasional dan efisiensi. Proses negosiasi mengedepankan musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama. Kesetaraan peran dan pembagian risiko diatur berdasarkan tanggung jawab hulu dan hilir. Prinsip pengembangan kapasitas diwujudkan melalui</p>	<p>sumber referensi terkait pelaksanaan public-private partnership pada sistem penyediaan air minum</p>
--	---	---	--	-------------------------------------	---	---

					pendampingan konsultan dan pelatihan pegawai. Kepastian hukum diperkuat dengan Perda Kota Semarang Nomor 8 Tahun 2018 dan Perwal Nomor 23 Tahun 2023 yang menunjang keberhasilan operasional SPAM Semarang Barat.	
10.	<p>Judul: <i>Management of Drinking Water Supply System (Umbulan) in Open Government Context</i></p> <p>Jurnal: Jurnal Penelitian Administrasi Publik</p> <p>Penulis: Allen Pranata Putra</p> <p>Tahun: 2021</p>	<p>Untuk mengetahui konsep open government dalam SPAM Umbulan dari berbagai pemangku kepentingan</p>	<p>Teori Open Government Partnership Inisiatif multilateral yang bertujuan untuk memperoleh komitmen nyata dari pemerintah dalam mendorong transparansi, memberdayakan warga negara, memerangi korupsi, serta memanfaatkan teknologi baru untuk memperkuat tata kelola pemerintahan.</p>	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif</p>	<p>Penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintah dalam proyek KPBU SPAM Umbulan berperan lebih dominan dengan mengambil alih sebagian risiko yang seharusnya ditanggung pihak swasta, sehingga risiko swasta menjadi minimal. Masyarakat memiliki kontribusi besar pada tahap konstruksi, namun tidak memiliki pengaruh dalam tahap operasional, meskipun tetap memperoleh manfaat berupa harga air yang terjangkau pada tahap pascakonsesi. Sektor swasta memiliki kekuatan lebih</p>	<p>Untuk memperkaya sumber referensi terkait pelaksanaan public-private partnership.</p>

					<p>besar dalam memengaruhi kebijakan karena adanya jaminan kontraktual dari pemerintah. Prinsip keterbukaan data dalam kerangka <i>Open Government</i> belum diimplementasikan secara optimal oleh pihak swasta, yang menimbulkan konflik terkait transparansi data. Keberhasilan proyek bergantung pada tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, yang terus diupayakan melalui peningkatan keterbukaan informasi publik.</p>	
--	--	--	--	--	--	--

Penelitian yang dilakukan oleh Ikmal et al. (2022) dalam artikel berjudul “Public-Private Partnership (PPP) to Improve the Drinking Water Supply System: A Study on the Regional Government of East Java Province” memiliki relevansi dengan penelitian yang akan dilakukan karena menggunakan pendekatan konsep *Public-Private Partnership (PPP)* dalam konteks SPAM Umbulan. Penelitian ini memiliki fokus menganalisis tentang good governance dalam SPAM Umbulan yang berlandaskan pada teori kemitraan oleh Forrer, Kee, dan Boyer (2014). Persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan terletak pada lokasi penelitian yakni SPAM Umbulan dalam meningkatkan layanan air minum di Jawa Timur. Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan terdapat pada segi teori dan metodologis. Penelitian ini tidak melibatkan pihak badan usaha sebagai subjek penelitian, sedangkan penelitian yang akan dilakukan melibatkan pihak badan usaha sebagai subjek penelitian. Walaupun demikian, penelitian ini berkontribusi untuk memperkaya referensi terkait pelaksanaan public-private partnership dalam proyek sistem penyediaan air minum.

Penelitian yang dilakukan oleh Diana et al. (2024) dalam atikel yang berjudul *Public Private Partnership in Management Drinking Water Supply System: Disruption Innovation Perspective*” memiliki relevansi dengan penelitian yang akan dilakukan karena menggunakan pendekatan konsep *Public-Private Partnership (PPP)*. Penelitian ini memiliki fokus mengkaji permasalahan disrupsi inovasi di PDAM mitra SPAM Umbulan yang berlandaskan pada teori RVP (Resource, value, process). Persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan terletak pada pengambilan data penelitian yakni metode kualitatif deskriptif. Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan terdapat pada fokus penelitian, penelitian yang akan dilakukan berfokus pada fenomena public-private partnership antara pemerintah dan badan usaha dalam SPAM Umbulan. Walaupun demikian, penelitian ini berkontribusi untuk memperkaya referensi terkait pelaksanaan public-private partnership dalam proyek sistem penyediaan air minum.

Penelitian yang dilakukan oleh Yahya et al. (2020) dalam artikel yang berjudul “Mapping of the governance problem in the implementation of an unsolicited public-private partnership project (the case of Jatiluhur regional water supply phase I)” memiliki relevansi dengan penelitian yang akan dilakukan karena menggunakan

pendekatan konsep *Public-Private Partnership (PPP)* dalam konteks proyek air minum skala regional. Penelitian ini mengidentifikasi permasalahan tata kelola di proyek penyediaan air minum Regional Jatiluhur yang berlandaskan pada teori tata kelola multi level, teori konflik dan teori kepercayaan. Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan terdapat pada lokus penelitian, penelitian ini dilakukan di proyek penyediaan air minum Regional Jatiluhur sedangkan penelitian yang akan dilakukan berada di proyek SPAM Umbulan. Pada penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan kombinasi Social Network Analysis (SNA), berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan yakni menggunakan metode kualitatif deskriptif. Walaupun demikian, penelitian ini berkontribusi untuk memperkaya referensi terkait pelaksanaan public-private partnership dalam proyek sistem penyediaan air minum.

Penelitian yang dilakukan oleh Suracman et al. (2022) dalam artikel berjudul "*Stakeholder management mapping to improve public-private partnership success in emerging country water projects: Indonesia's experience*" memiliki relevansi dengan penelitian yang akan dilakukan karena sama-sama menggunakan pendekatan public-private partnership (PPP) dalam proyek sistem penyediaan air minum di Indonesia. Penelitian ini berfokus pada manajemen pemangku kepentingan dalam pelaksanaan PPP yang berlandaskan pada Teori Kelembagaan oleh Scott (2017). Persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan terletak pada kajian pelaksanaan public-private partnership dalam proyek air minum. Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan terdapat pada lokus dan fokus analisis, di mana penelitian ini membahas proyek air minum secara umum di Indonesia, sedangkan penelitian yang akan dilakukan secara spesifik mengkaji proyek SPAM Umbulan. Walaupun demikian, penelitian ini berkontribusi untuk memperkaya referensi terkait pelaksanaan public-private partnership dalam proyek sistem penyediaan air minum.

Penelitian yang dilakukan oleh Surachman et al. (2020) dalam artikel berjudul "*Critical success factors on PPP water project in a developing country: Evidence from Indonesia*" memiliki relevansi dengan penelitian yang akan dilakukan karena sama-sama menggunakan pendekatan public-private partnership (PPP) dalam proyek sistem penyediaan air minum di Indonesia. Penelitian ini berfokus pada faktor-faktor penentu keberhasilan pelaksanaan PPP pada proyek air dengan menggunakan model *Critical*

Success Factors yang dikembangkan oleh Ameyaw dan Chan (2017) serta Shi et al. (2016). Persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan terletak pada kajian public-private partnership dalam proyek air minum. Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan terdapat pada fokus dan metode penelitian, di mana penelitian ini menekankan identifikasi faktor keberhasilan menggunakan metode kuantitatif dengan Analytic Hierarchy Process (AHP), sedangkan penelitian yang akan dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif dengan fokus pada pelaksanaan public-private partnership dalam proyek SPAM Umbulan. Walaupun demikian, penelitian ini berkontribusi untuk memperkaya referensi terkait faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan public-private partnership pada proyek sistem penyediaan air minum.

Penelitian yang dilakukan oleh Adiyanti dan Fathurrahman (2021) dalam artikel berjudul “*Assessing critical success factors for PPP water project in Indonesia: Lessons from West Semarang*” memiliki relevansi dengan penelitian yang akan dilakukan karena sama-sama mengkaji public-private partnership (PPP) dalam proyek sistem penyediaan air minum di Indonesia. Penelitian ini berfokus pada faktor penentu keberhasilan pelaksanaan PPP dengan menggunakan model *Critical Success Factors* oleh Ameyaw dan Chan (2016). Persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan terletak pada kajian public-private partnership dalam proyek air minum. Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan terdapat pada lokus dan fokus penelitian, di mana penelitian ini dilakukan pada proyek air minum Semarang Barat, sedangkan penelitian yang akan dilakukan berfokus pada pelaksanaan public-private partnership dalam proyek SPAM Umbulan. Walaupun demikian, penelitian ini berkontribusi untuk memperkaya referensi terkait faktor penentu keberhasilan pelaksanaan public-private partnership pada proyek sistem penyediaan air minum.

Penelitian yang dilakukan oleh Wijayanarko dan Ye (2023) dalam artikel berjudul “*Transaction Cost Economics Perspectives on Indonesian Public Private Partnership (PPP): Case Study on Umbulan Water Supply System PPP*” memiliki relevansi dengan penelitian yang akan dilakukan karena sama-sama mengkaji public-private partnership (PPP) dalam proyek sistem penyediaan air minum, khususnya SPAM Umbulan. Penelitian ini berfokus pada analisis biaya transaksi dalam pelaksanaan PPP dengan menggunakan Teori Biaya Transaksi oleh Williamson (1975). Persamaan dengan penelitian yang akan

dilakukan terletak pada lokus penelitian, yaitu proyek SPAM Umbulan. Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan terdapat pada fokus analisis, di mana penelitian ini menitikberatkan pada isu biaya transaksi, sedangkan penelitian yang akan dilakukan berfokus pada pelaksanaan public-private partnership dalam proyek SPAM Umbulan. Walaupun demikian, penelitian ini berkontribusi untuk memperkaya referensi terkait isu-isu dalam pelaksanaan public-private partnership pada proyek sistem penyediaan air minum.

Penelitian yang dilakukan oleh Setiawan et al. (2022) dalam artikel berjudul *“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”* memiliki relevansi dengan penelitian yang akan dilakukan karena sama-sama mengkaji public-private partnership (PPP) dalam proyek sistem penyediaan air minum. Penelitian ini berfokus pada analisis tata kelola kolaboratif dalam pelaksanaan PPP dengan menggunakan teori Collaborative Governance oleh De’Seve (2007). Persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan terletak pada kajian pelaksanaan public-private partnership dalam proyek air minum. Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan terdapat pada lokus dan fokus analisis, di mana penelitian ini dilakukan di Kabupaten Tangerang dengan penekanan pada model tata kelola kolaboratif, sedangkan penelitian yang akan dilakukan berfokus pada pelaksanaan public-private partnership dalam proyek SPAM Umbulan. Walaupun demikian, penelitian ini berkontribusi untuk memperkaya referensi terkait pelaksanaan public-private partnership dalam tata kelola kolaboratif proyek sistem penyediaan air minum.

Penelitian yang dilakukan oleh Saputra et al. (2024) dalam artikel berjudul *“Public-private Partnership pada Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Semarang Barat”* memiliki relevansi dengan penelitian yang akan dilakukan karena sama-sama mengkaji pelaksanaan public-private partnership (PPP) dalam proyek sistem penyediaan air minum. Penelitian ini berfokus pada analisis aspek operasional pelaksanaan PPP serta faktor-faktor pendorong keberhasilannya dengan berlandaskan pada prinsip keberhasilan pelaksanaan PPP oleh Leonhardt dan faktor good governance menurut UNECE. Persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan terletak pada kajian pelaksanaan public-private partnership dalam proyek air minum. Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan terdapat pada

lokus penelitian, di mana penelitian ini dilakukan pada proyek SPAM Semarang Barat, sedangkan penelitian yang akan dilakukan berfokus pada pelaksanaan public-private partnership dalam proyek SPAM Umbulan. Walaupun demikian, penelitian ini berkontribusi untuk memperkaya referensi terkait pelaksanaan public-private partnership pada sistem penyediaan air minum.

Penelitian yang dilakukan oleh Putra (2021) dalam artikel berjudul “*Management of Drinking Water Supply System (Umbulan) in Open Government Context*” memiliki relevansi dengan penelitian yang akan dilakukan karena sama-sama mengkaji pelaksanaan public-private partnership (PPP) dalam proyek sistem penyediaan air minum SPAM Umbulan. Penelitian ini berfokus pada analisis konsep open government dalam pelaksanaan proyek SPAM Umbulan dengan berlandaskan pada kerangka Open Government Partnership. Persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan terletak pada lokus penelitian, yaitu proyek SPAM Umbulan. Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan terdapat pada fokus analisis, di mana penelitian ini menitikberatkan pada aspek keterbukaan dan peran pemangku kepentingan, sedangkan penelitian yang akan dilakukan berfokus pada pelaksanaan public-private partnership dalam proyek SPAM Umbulan. Walaupun demikian, penelitian ini berkontribusi untuk memperkaya referensi terkait pelaksanaan public-private partnership pada sistem penyediaan air minum.

Adanya penelitian terdahulu berguna sebagai pembanding sekaligus sebagai mengeksplorasi ide untuk bahan penelitian yang selanjutnya. Penelitian terdahulu berguna untuk memperkuat teori serta sebagai sarana evaluasi terhadap penelitian yang sedang dilakukan. Penelitian terdahulu yang digunakan oleh penulis berfokus pada *Public-Private Partnership*. *Public-private partnership* telah banyak diterapkan dalam berbagai proyek infrastruktur di Indonesia dan menjadi solusi strategis bagi pemerintah dalam menghadapi keterbatasan pembiayaan dan kompleksitas teknis proyek. Hal ini relevan dengan penelitian yang akan dilakukan terkait adanya proyek Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Umbulan melalui skema *Public-Private Partnership* antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan PT Meta Adhya Tirta Umbulan. Kerja sama ini menggunakan skema BOT (*Build Operate Transfer*) dengan masa kontrak selama 25 tahun. Proyek SPAM Umbulan bertujuan untuk mendistribusikan air bersih ke lima daerah, yaitu Kota Pasuruan,

Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Sidoarjo, Kota Surabaya, dan Kabupaten Gresik. Ketidaksihesuaian antara target dan realisasi penyerapan air SPAM Umbulan menjadi indikasi adanya permasalahan dalam kerja sama antara pemerintah dan badan usaha dalam upaya penyediaan air minum. Tinjauan mendalam terkait skema public-private partnership yang melibatkan pihak pemerintah dan badan usaha dalam proyek SPAM Umbulan menjadi pembaharu dan pembeda dalam penelitian yang dilaksanakan.

1.6.2 Administrasi Publik

Secara harfiah kata administrasi berasal dari bahasa Latin yang terdiri atas yang terdiri dari kata “*ad*” dan “*Ministrare*” berarti “*to serve*” atau dalam bahasa Indonesia berarti melayani atau memenuhi sehingga dapat dipahami bahwa administrasi adalah segala hal atau proses dalam pelayanan dan pengaturan. Herbert A. Simon dalam Syafie (2006: 13) menyatakan bahwa administrasi diartikan sebagai suatu aktivitas kerjasama secara kelompok dengan usaha pencapaian tujuan bersama. Definisi administrasi menurut Sahya Anggara (2012:11) diartikan sebagai suatu bentuk pengordinasian sumber-sumber daya yang berkaitan erat dengan tiga fungsi utama yaitu, fungsi pengarahan organisasi berhubungan proses mencapai tujuan dengan perencanaan jangka panjang, fungsi manajemen organisasi, berhubungan dengan usaha mempertahankan organisasi, dan fungsi pengawasan.

Leonard D White dalam Suardita (2016:3) pada bukunya “*Introduction to the Study of Public Administration*” mengemukakan bahwa administrasi adalah suatu proses yang umum dalam semua usaha-usaha kelompok baik dalam usaha umum atau pribadi, maupun sipil atau militer dengan secara besar-besaran ataupun kecilkecilan. Sondang P. Siagian dalam Syafiiie (2006: 14) menyatakan bahwa administrasi adalah serangkaian aktivitas oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan melalui proses pelaksanaan keputusan yang telah diambil. The Liang Gie dalam Suardita (2016:3) menyatakan administrasi adalah keseluruhan aktivitas penyelenggaraan guna pencapaian tujuan yang telah ditentukan dalam setiap usaha kerjasama secara berkelompok. Menurut Dimock & Dimock dalam Pasolong (2019:3) mengatakan bahwa administrasi merupakan

suatu bidang disiplin ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah, dan metode mendapatkannya. Administrasi juga mengedepankan pada aspek-aspek konkrit dari metode-metode dan prosedur-prosedur manajemen.

Menurut Chandler & Plano dalam Keban (2004:3), menyatakan bahwa administrasi publik merupakan proses pengorganisasian dan pengordinasian sumber daya dan personel publik untuk melakukan formulasi, implementasi, dan pengelolaan atau manage keputusan keputusan dalam kebijakan publik. Administrasi publik menurut Chandler & Plano merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur "*public affairs*" dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik sebagai disiplin ilmu bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui usaha-usaha terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan. Kristiadi (1994:23) menyatakan bahwa administrasi publik dinilai sebagai organisasi dan administrasi dari unit-unit organisasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan kenegaraan. Dimana tujuan kenegaraan tersebut meliputi upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui penyediaan barang-barang publik dan memberikan pelayanan publik. Sementara itu, menurut Harbani Pasolong (2019:9) administrasi publik diartikan sebagai serangkaian aktivitas melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif melalui kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga.

1.6.3 Paradigma Administrasi Publik

Terjadinya pergeseran paradigma administrasi publik dari paradigma satu ke paradigma lain pasti diakibatkan oleh sebab tertentu. Setiap kali lahir sebuah paradigma baru, tentu ada kritik dari paradigma sebelumnya karena adanya kekurangan atau masalah. Paradigma yang muncul merupakan sudut pandang ahli tentang peranan dan tantangan administrasi publik dalam menjawab masalah yang muncul. Menurut Nicholas Henry, paradigma administrasi publik diklasifikasikan menjadi enam, yaitu: paradigma *the politics-administration dichotomy*; *the principles of administration*; *public administration as political science*; *public*

administration as management; public administration as public administration; dan *governance*.

Berikut penjelasan dari setiap paradigma administrasi publik:

1) Dikotomi Politik-Administrasi (1900-1926)

Woodrow Wilson merupakan tokoh yang memelopori paradigma ini yang mengalokasikan empat persyaratan administrasi publik yang efektif, yaitu: pemisahan politik dan administrasi; analisis komparatif organisasi politik dan swasta; meningkatkan efektivitas pelayanan publik melalui pengelolaan dan pelatihan PNS, serta mendorong penilaian berbasis merit. Asumsi utama dari paradigma dikotomi politik-administrasi adalah gagasan pemisahan fungsi politik dan administrasi dalam pemerintahan sebagai strategi untuk mendorong efisiensi dan efektivitas dimana administrasi atau manajemen harus memiliki prinsip-prinsip ilmiah yang dapat bekerja baik dalam pengaturan publik atau swasta. Fokus dari ilmu administrasi negara terbatas pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian, serta penyusunan anggaran dalam birokrasi dan pemerintahan sedangkan masalah-masalah pemerintahan, politik, dan kebijaksanaan merupakan substansi ilmu politik. Lokus paradigma ini adalah mempermasalahkan di mana seharusnya administrasi negara ini berada.

2) Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937)

Paradigma prinsip-prinsip administrasi merupakan kemajuan menuju orientasi manajemen melalui peningkatan administrasi publik, bahkan administrasi/manajemen ke status ilmu pengetahuan. Dengan demikian, ada keyakinan bahwa prinsip-prinsip ilmiah administrasi tertentu dapat diandalkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Lokus dari administrasi negara bukan masalah dalam paradigma ini, yang dipentingkan fokusnya yaitu: "prinsip-prinsip administrasi" dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya. Pada masa ini, administrasi memiliki prinsip-prinsip yang jelas yaitu administrasi negara dapat diterapkan di negara mana saja walaupun berbeda kebudayaan, lingkungan, visi

dan lainnya. Pada fase ini, administrasi negara mencapai puncak reputasinya. Puncak akhirnya yaitu pada tahun 1937, dimana Luther H Gulick dan Lyndall Urwick dalam tulisannya "*Paper on the Science of Administration*". Menurut Gulick dan Urwick, prinsip adalah sangat penting bagi administrasi sebagai suatu ilmu dimana letak dari prinsip itu akan dipakai tidak begitu penting karena fokus memegang peranan penting dibandingkan lokus. Prinsip administrasi yang terkenal dari Gulick dan Urwick adalah POSDCORB (*Planning, Organization, Staffing, Directing, Reporting, Budgeting*).

3) Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Fase paradigma ini merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik. Konsekuensinya adalah keharusan untuk merumuskan bidang ini paling sedikit dalam hubungannya dengan fokus keahliannya yang esensial. Pada masa ini terdapat dua perkembangan baru yang perlu dicatat yaitu tumbuhnya penggunaan studi kasus sebagai suatu sarana yang bersifat epistemologis dan timbulnya studi perbandingan dan pembangunan administrasi sebagai salah satu bagian dari ilmu administrasi.

4) Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Pada masa ini, administrasi negara telah berkembang sebagai ilmu administrasi. Perkembangan ini diawali dengan ketidaksenangan bahwa ilmu administrasi dianggap sebagai ilmu kelas dua setelah ilmu politik. Sebagai suatu paradigma, pada fase ini ilmu administrasi hanya memberikan fokus, tetapi tidak pada lokusnya. Terbitlah jurnal *Administrative Science Quarterly* pada tahun 1956 sebagai sarana yang amat penting untuk menyuarakan pendapat dan konsepsi-konsepsi dari paradigma ini. Fokus dari paradigma ini adalah perilaku organisasi, analisis manajemen, dan penerapan teknologi modern.

5) Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi Publik (1970-sekarang)

Administrasi negara berkembang menjadi ilmu administrasi negara, yaitu merambah ke teori organisasi, ilmu kebijakan (*policy science*), dan ekonomi politik. Dalam waktu singkat, administrasi negara sebagai suatu bidang kajian telah menunjukkan warnanya sendiri. Beberapa departemen, fakultas dan akademi baru

administrasi negara dan public affairs bermunculan. Salah satu trend dari pertumbuhan administrasi negara ini adalah terbentuknya asosiasi nasional dari fakultas-fakultas tersebut (*The National Association of School of Public Affairs and Administration*). Fokus dalam paradigma ini adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik; sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik.

6) Governance (1990-sekarang)

Paradigma governance dapat didefinisikan sebagai pelaksanaan kekuasaan atau otoritas oleh para pemimpin politik untuk kesejahteraan warga negara atau subyek, proses yang kompleks dimana beberapa sektor masyarakat menggunakan kekuasaan, serta memberlakukan dan menyebarluaskan kebijakan publik yang secara langsung mempengaruhi manusia dan kelembagaan. interaksi, serta pembangunan ekonomi dan sosial. Governance merupakan paradigma baru dalam tata kelola pemerintahan yang terdapat tiga pilar governance, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sehingga dapat dilihat bahwa governance menekankan pada kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani (civil society). 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.

Studi ini akan menggunakan fokus utama pada paradigma ke-6 (enam). Paradigma tersebut memiliki hubungan pada penelitian ini yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan yang menuntut adanya keterlibatan pihak diluar pemerintah secara aktif. Pemerintah perlu mengedepankan konsep pemerintahan yang baik dalam memperlancar keberlanjutan tujuan negara secara umum. Tujuan negara dapat dilihat pada aktivitas negara yang terwujud dalam bentuk kebijakan-kebijakan yang dijalankan. Penelitian ini masuk dalam paradigma *governance* karena implementasi pembangunan proyek strategis nasional dilakukan melalui skema kerjasama dengan pihak swasta yang perlu diketahui lebih mendalam terkait tata kelolanya sehingga optimalisasi sumber daya untuk pembangunan dapat mendukung aspek finansial dan aspek kebermanfaatan. Partisipasi pihak swasta merupakan salah satu dari prinsip good governance di mana dalam implementasi kebijakan sektor swasta dan masyarakat juga mengambil peran atas efektivitas implementasi suatu proyek dengan skema kerjasama.

1.6.4 Manajemen Publik

Overman dalam (Keban, 2019) mengemukakan bahwa manajemen publik menggambarkan tekanan antara orientasi *rational-instrumental* pada satu pihak dan orientasi politik di pihak lain. Manajemen publik merupakan suatu studi interdisiplin dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* di satu sisi, dengan *sumber daya manusia*, *keuangan*, *fisik*, *informasi* dan *politik* di sisi lain.

Dalam perkembangan manajemen publik paling tidak dipengaruhi oleh 3 pandangan yaitu manajemen normatif, manajemen deskriptif, dan manajemen publik. Manajemen normatif menggambarkan apa yang sebaiknya dilakukan oleh seorang manajer dalam proses manajemen. Aliran manajemen normatif ini dapat dilihat dari rumusan fungsi manajemen POSDCORB (*Planning*, *Organizing*, *Staffing*, *Directing*, *Coordination*, *Reporting*, *Budgeting*). Manajemen deskriptif

menjelaskan apa yang seharusnya dilakukan oleh manajer ketika menjalankan tugasnya. Pandangan manajemen publik menggambarkan apa yang sebaiknya dilakukan dan yang senyatanya harus dilakukan oleh para manajer publik di instansi pemerintah (Keban, 2019).

Salah satu pendekatan dalam manajemen publik adalah model *New Public Manajemen* (NPM), yang memberikan inspirasi bagi perkembangan manajemen publik dengan memberikan pandangan untuk memfokuskan perhatian pada hasil dan bukan pada proses lagi. Dalam paradigma *New Public Management* (NPM), pemerintah didorong untuk melakukan transformasi mendasar. Hal ini meliputi pergeseran dari birokrasi tradisional yang kaku menuju organisasi yang lebih fleksibel dan berorientasi pada kinerja. Dengan menetapkan tujuan dan target yang jelas, serta mengukur hasil secara sistematis, NPM memungkinkan evaluasi program yang lebih objektif. Selain itu, NPM juga menekankan pentingnya melibatkan sektor swasta dalam penyediaan layanan publik, sejalan dengan prinsip pasar. Meskipun demikian, penting untuk diingat bahwa NPM tidak serta-merta mengabaikan peran politik. Sebaliknya, NPM mengharapkan komitmen politik yang lebih kuat dari para pejabat senior dalam mencapai tujuan organisasi (Keban, 2019).

Adanya pendekatan NPM dalam manajemen publik yang menekankan adanya pelibatan sektor swasta telah mendorong pemerintah diberbagai negara melibatkan kerja sama dengan sektor swasta dalam penyediaan pelayanan publik, salah satunya melalui skema public-private partnership. *Public-private Partnership* merupakan bagian dari perubahan dalam sektor publik NPM dengan berfokus pada adanya desentralisasi pemerintahan, pemisahan tanggung jawab atas pengadaan pelayanan publik, pengukuran pelayanan publik berbasis kinerja, penyerahan pelayanan publik kepada sektor swasta melalui adanya kontrak kerja sama, dan privatisasi pelayanan publik (Kurniadi, 2020).

1.6.5 Konsep Governance

Governance merupakan konsep yang menekankan pada keterlibatan pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan karena dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan keputusan tersebut sudah kompleks oleh

tantangan yang dihadapi. Mengutip pernyataan Rhodes, dalam (Astuti et al., 2020), mengemukakan *governance* sebagai suatu perubahan tata kelola pemerintahan yang lebih luas dengan adanya proses baru pengaturan, perubahan kondisi kaidah pengaturan, atau metode baru dimana masyarakat diatur.

Konsep *Governance* memiliki 4 karakter dominan sebagaimana yang dijelaskan oleh Roderick Rhodes dalam (Astuti et al., 2020), keempat karakter tersebut antara lain: 1) “*governance*” bermakna lebih luas daripada *government* dengan melibatkan aktor non-negara yang menjadikan ada hubungan saling ketergantungan antar organisasi; 2) keberlanjutan hubungan interaksi antar anggota karena dilatarbelakangi kebutuhan pertukaran sumber daya dan negosiasi untuk membagi bersama; 3) berakar pada hubungan saling percaya dan direalisasikan dengan peraturan akibat dari negosiasi dan kesepakatan antar aktor; dan 4) memiliki derajat signifikan untuk terlepas atau otonom dari pemerintah.

Terdapat tiga isu penting yang membedakan *governance* dengan paradigma administrasi yang konvensional, ketiga isu tersebut antara lain:

- 1) Dimensi Kelembagaan, merupakan dimensi yang menekankan adanya pelibatan aktor pemangku kepentingan lain dari dalam ataupun dari luar pemerintahan untuk terlibat dalam suatu kegiatan. Dalam dimensi kelembagaan ini, kemitraan dalam bentuk *Public-private Partnership* merepresentasikan dimensi kelembagaan dalam *governance*.
- 2) Dimensi Nilai, merupakan dimensi yang menjadi dasar bagi para pemangku kepentingan untuk bertindak dalam menggunakan kekuasaan yang dimiliki. Terdapat dua nilai yang mendasari dimensi nilai yaitu, nilai substantif dan nilai prosedural. Nilai substantif merupakan nilai yang telah dimiliki atau diyakini oleh seseorang sedangkan nilai prosedural merupakan nilai yang perlu dilatih atau dipelajari.
- 3) Dimensi Proses, merupakan dimensi yang memperlihatkan proses kerja aktor pemangku kepentingan yang berasal dari domain yang berbeda memberikan tanggapan terhadap masalah publik yang mereka hadapi.

Keterlibatan pemangku kepentingan dalam konsep *Governance* yang tentunya berasal dari domain berbeda memiliki peran dan fungsinya masing-

masing sehingga hubungan antara domain ini bertujuan untuk saling mengisi dan melengkapi. UNDP (2017) dalam (Oscar Radyan Dinar, 2022) membagi tiga domain utama dalam konsep *Governance*, yaitu negara (*state*), sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat sipil (*civil society*). Domain Negara (*State*) memiliki peran untuk menciptakan adanya kondisi politik yang mendukung untuk melaksanakan program pembangunan yang berkelanjutan. Program ini dalam domain negara (*state*) akan dimaknai melalui peran pemerintah dalam integrasi sosial di berbagai sektor. Domain swasta (*private sector*) dalam pembangunan memiliki peran mengadopsi pendekatan pasar dengan adanya kesiapan kelembagaan. Pendekatan pasar dalam pembangunan ini bertujuan untuk menciptakan perkembangan kegiatan perekonomian meliputi produksi barang dan jasa. Domain masyarakat sipil (*Civil Society Organization*) melalui organisasi masyarakat sipil berperan dalam melakukan *check and balances* terhadap kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah dan sektor swasta serta berperan juga dalam berkontribusi memperkuat kedua domain tersebut secara bersamaan.

1.6.6 Public Private Partnership

World Bank mendefinisikan *Public-private Partnership (PPP)* sebagai kontrak jangka panjang antara pihak swasta dan entitas pemerintah, untuk menyediakan aset atau layanan publik, di mana pihak swasta menanggung risiko dan tanggung jawab manajemen yang signifikan dan remunerasi yang dikaitkan dengan kinerja. Banyak proyek PPP yang memiliki jangka waktu kontrak selama 25-30 tahun agar pihak swasta memiliki insentif untuk mengintegrasikan biaya penyediaan layanan terhadap fase proyek. Pendekatan "seumur hidup", yang mempertimbangkan biaya seumur hidup dan manfaat seumur hidup, memaksimalkan efisiensi penyediaan layanan. Jangka waktu kontrak yang tepat bergantung pada jenis proyek dan pertimbangan kebijakan. Para pembuat kebijakan perlu memastikan bahwa permintaan layanan yang diberikan oleh proyek akan berkelanjutan selama seluruh masa kontrak; pihak swasta harus dapat menerima tanggung jawab untuk penyediaan layanan selama jangka waktunya; dan otoritas pengadaan harus dapat berkomitmen pada proyek selama jangka waktunya. Dalam

penyediaan layanan melalui KPS, biasanya pihak swasta akan membentuk perusahaan KPS yang disebut sebagai *Special Purpose Vehicle* (SPV) yang memungkinkan pemisahan aset dan kewajiban yang berkaitan dengan penyediaan layanan oleh pihak swasta (PPRC, 2024).

Terdapat 3 parameter umum dari PPP yaitu, jenis aset yang terlibat, fungsi yang menjadi tanggung jawab pihak swasta, dan pembayaran pihak swasta. PPP dapat digunakan sebagai metode untuk menciptakan aset baru atau untuk mengalihkan tanggung jawab pengelolaan aset yang ada ke perusahaan swasta. Karakteristik utama dalam kontrak KPS adalah menggabungkan fase dan fungsi proyek. Fungsi yang menjadi tanggung jawab pihak swasta bervariasi dan bergantung pada jenis aset dan layanan yang terlibat.

Pembayaran pihak swasta dapat melalui dua pilihan berikut tergantung pada fungsi dari pihak swasta, yaitu dibiayai oleh pengguna atau dibiayai oleh pemerintah. Karakteristik ini dapat dikombinasikan dengan berbagai cara untuk menciptakan berbagai macam kontrak KPS. Kontrak-kontrak ini dapat dianggap sebagai suatu kontinum antara penyediaan infrastruktur oleh publik dan swasta yang mengalihkan tanggung jawab dan risiko yang semakin besar kepada sektor swasta.

Public-private Partnership atau Kemitraan Publik-Swasta merupakan sebuah pengaturan kerja yang didasarkan pada adanya komitmen bersama (tidak hanya sebatas komitmen dalam kontak) antara organisasi sektor publik dengan organisasi manapun di luar sektor publik (Bovaird, 2004). Terdapat beberapa tujuan yang dapat dicapai dengan menggunakan konsep PPP, seperti tujuan kebijakan dan perencanaan, koordinasi kebijakan, pemantauan kebijakan, evaluasi dan tinjauan kebijakan, implementasi kebijakan dan penyediaan layanan, mobilisasi sumberdaya, dan manajemen sumber daya. Dari masing-masing tujuan ini tentunya membutuhkan kerangka kerja kemitraan yang berbeda-beda serta kriteria yang berbeda yang dapat digunakan untuk memantau dan mengevaluasi kemitraan.

Public private partnership sebagian besar berbasis pada kebijakan atau berbasis program (Yescombe, 2014). Osborne dalam Kriswibowo et al (2021), menjelaskan bahwa pendekatan dalam kerjasama pemerintah dan swasta dipandang

sebagai sesuatu penting guna memenuhi ketersediaan sarana dan prasarana serta peningkatan pelayanan kebutuhan dasar pada masyarakat. Artinya Public Private Partnership dapat memberikan efektifitas dan efisiensi dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat

Brinkerhoff & Brinkerhoff (2011) mendefinisikan *Public-private Partnership* sebagai elemen yang terdiri dari unsur mutualitas dan identitas organisasi. Mutualitas adalah keadaan untuk saling bekerja bersama dalam sebuah kemitraan, unsur mutualitas ini terdiri dari komitmen terhadap tujuan yang disepakati bersama, adanya kontrol bersama serta pembagian tanggung jawab bersama atas kemitraan tersebut. Sedangkan, unsur identitas organisasi dipahami sebagai alasan dalam memilih mitra kerja serta kompetensi mitra yang berpengaruh signifikan pada kemitraan.

PPP purpose	Organizational structures and processes	Performance metrics	Normative dimensions
Policy	Network	Technical quality	Equity/representativeness
	Task force	Responsiveness	Citizen participation
	Joint committee	Consensus-building	Transparency
	Special commission	Legitimacy	
Service delivery	Co-production	Quality	Accountability
	Joint venture	Efficiency	Business values and incentives
	Contract	Effectiveness	Access
	Partnership agreement (MOU)	Reaching targeted beneficiaries	Responsiveness
Infrastructure	Joint venture	Quality	Accountability
	Build-operate-transfer	Efficiency	Business values and incentives
	Build-operate-own-transfer	Value for money	Access
	Design-build-operate	Maintenance and sustainability	Responsiveness
Capacity building	Knowledge network	Skills transfer	Ownership
	Twinning	Intellectual capital	Agency
	Contract	Social capital	Empowerment
	Partnership agreement (MOU)	Organizational systems and output	Autonomy/independence
Economic development	Joint venture	Poverty reduction	Equity
	Contract	Profitability	Social inclusion
	Partnership agreement (MOU)	Sustainability	Empowerment

Gambar 1. 4 *Public-private Partnership: a purpose-based taxonomy*

Sumber: (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011)

Lebih jauh, tujuan tersebut terbagi kedalam lima jenis tujuan yaitu tujuan kebijakan, tujuan layanan publik, tujuan infrastruktur, tujuan pengembangan kapasitas, serta tujuan pengembangan ekonomi (Brinkerhoff dan Brinkerhoff, 2011). Kelima jenis tujuan tersebut mempunyai dimensi yang berbeda dalam memahami dan menganalisis kinerja yang dapat digunakan. Tabel berikut menjelaskan mengenai tujuan kemitraan, struktur organisasi yang dapat digunakan,

matrik kinerja yang akan dicapai serta dimensi normatif untuk mengukur kinerja tersebut.

Matos & Gonçalves (2020) merumuskan 9 mekanisme *governance* dalam PPP yang dapat digunakan untuk menilai pelaksanaan PPP baik sebelum maupun setelah tahap keterlibatan. Berikut adalah penjabarannya:

1. **Ketentuan Kontrak.** Perjanjian kontrak dalam struktur *governance* menekankan dokumen formal yang menjelaskan hak dan kewajiban organisasi yang bekerja sama (Alonso & Andrews dalam Matos & Gonçalves, 2020). Kontrak ini mudah dipahami, menetapkan sanksi jika dilanggar, serta mencantumkan target dan standar tetap yang harus dicapai, meskipun terdapat fleksibilitas untuk negosiasi klausul tertentu. Risiko keuangan dibagi antara mitra publik dan swasta, dengan pengaturan organisasi untuk memfasilitasi interaksi kedua pihak.
2. **Aspek Regulasi dan Legislatif.** Regulasi PPP menetapkan panduan bisnis dan prinsip yang memastikan daya saing serta perlindungan hukum dan ekonomi bagi pihak swasta (Firmino dalam Matos & Gonçalves, 2020). Karakteristik regulasi ini meliputi kerangka hukum umum untuk proyek PPP, dengan pembagian spesifik berdasarkan sektor. Syarat negosiasi, pengakhiran, dan pemutusan kontrak diatur, termasuk prosedur pengadaan yang distandarkan. Karakteristik legislatifnya mencakup pembuatan peraturan atau undang-undang yang memungkinkan penggunaan PPP, mengurangi biaya transaksi, dan menetapkan aturan alokasi risiko antara pemerintah dan mitra swasta. Dukungan legislatif yang kuat diperlukan untuk meningkatkan keberhasilan proyek infrastruktur dengan investasi swasta.
3. **Faktor-faktor Organisasi.** Berkaitan dengan struktur organisasi, perilaku, dan budaya pihak-pihak yang terlibat dalam PPP yang dapat mengurangi konflik antar pihak (Xiong et al., 2019). Karakteristiknya adalah tingkat kualifikasi personil yang terlibat, termasuk jumlah ahli yang ditunjuk untuk mengevaluasi proyek. Selain itu, pentingnya manajemen teknis dan keterampilan yang unggul,

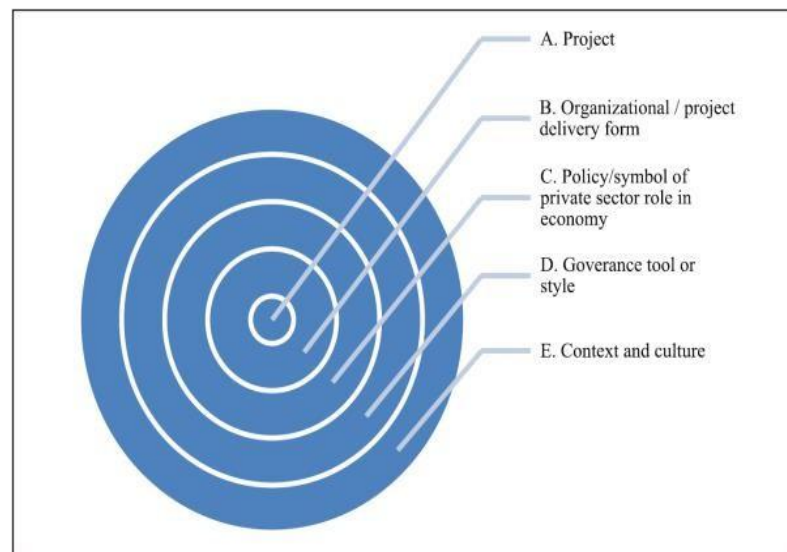
manajemen konflik yang efektif, serta pengelolaan fasilitas yang baik juga diperhatikan.

4. **Analisis pada Tahap Awal Proyek.** Analisis tahap awal memastikan perencanaan dan kontrak yang transparan dan kompetitif (Liu dalam Matos & Gonçalves, 2020). Analisis ini mencakup tinjauan terhadap lingkungan makro proyek, termasuk aspek politik, ekonomi, sosial, dan hukum. Negosiasi terkait definisi layanan, pengeluaran sumber daya, kualitas yang diinginkan, serta pengelolaan material telah ditetapkan. Studi kelayakan, termasuk kajian keuangan, teknis, dan rekayasa, juga telah dilakukan, dan durasi proyek dibenarkan berdasarkan hasil yang diharapkan.
5. **Partisipasi dan keterlibatan *stakeholders*.** Pelaksanaan PPP membutuhkan pertimbangan politik yang cermat, terutama dalam interaksi antara sektor publik dan swasta yang rentan terhadap manipulasi politik (Grilo; Torchia & Calabro dalam Matos & Gonçalves, 2020). Para pemangku kepentingan, termasuk komunitas terdampak, telah diidentifikasi dan dikonsultasikan. Kontrak mencakup klausul keterlibatan pemangku kepentingan eksternal seperti masyarakat, kelompok lingkungan, dan aktor publik lainnya. Proses pengambilan keputusan melibatkan konsultasi publik dan partisipasi dewan kota dalam pengawasan pelaksanaan kemitraan.
6. **Pembagian Risiko.** Identifikasi dan alokasi risiko yang tepat antara Pemerintah dan mitra swasta diperlukan untuk menangani ketidakpastian yang tidak diantisipasi dalam kontrak (Alonso et al. dalam Matos & Gonçalves, 2020). Risiko teknis, operasional, dan permintaan, termasuk risiko kekurangan dana, telah diestimasi. Selain itu, risiko keuangan yang meliputi kesalahan perkiraan proyek, aliran pendapatan, dan biaya pembiayaan juga diperhitungkan. Estimasi risiko regulasi, politik, dan lingkungan turut dilakukan untuk memastikan kelayakan serta keberlanjutan proyek.

7. **Transparansi dan Akuntabilitas.** Informasi yang mudah diakses membantu menarik kesimpulan yang tepat tentang proyek dan dampaknya, serta meningkatkan akuntabilitas (Boateng dalam Matos & Gonçalves, 2020). Transparansi meliputi keterbukaan kontrak, ringkasan proyek yang jelas, serta laporan kinerja dan audit yang dapat diakses publik. Jaminan pemerintah juga bagian dari transparansi. Akuntabilitas dalam PPP mencakup transfer risiko dan pembayaran, serta norma hubungan yang mendorong komunikasi terbuka untuk menyelesaikan konflik (Benitez-Ávila et al., 2018). Mekanisme pengawasan yang jelas dan pengaturan kontrak tegas diperlukan untuk memastikan pertanggungjawaban, dengan sanksi yang didasarkan pada keadilan dan integritas (Warsen et al., 2018).
8. **Ketercapaian Anggaran.** Karena sifatnya yang jangka panjang, PPP sulit disesuaikan dengan proses anggaran tahunan karena biaya yang dapat berubah selama kontrak (OECD dalam Matos & Gonçalves, 2020). Penting untuk memastikan estimasi biaya sesuai dengan tanggung jawab fiskal, dan dokumen anggaran harus transparan mencakup semua potensi biaya. Pemerintah perlu menjaga integritas pengadaan untuk mencegah pemborosan dan korupsi, dengan memastikan otoritas memiliki keterampilan dan wewenang yang memadai. Proyek juga harus memberi fleksibilitas pada anggaran masa depan, dan sistem anggaran serta akuntansi harus mencatat aktivitas PPP dengan jelas untuk menjaga transparansi.
9. **Sistem Pengawasan.** Sistem pengawasan dalam proyek PPP bertujuan untuk meminimalkan ketidakseimbangan informasi, menyelaraskan kepentingan mitra, serta mencegah korupsi dan penyalahgunaan tujuan selama pelaksanaan proyek (Grilo dalam Matos & Gonçalves, 2020). Karakteristik utamanya adalah adanya proses dan prosedur yang jelas untuk menilai kualitas investasi. Fokusnya berada pada analisis kinerja selama fase operasional dan pembelajaran organisasi melalui pengelolaan

kontrak yang baik. Selain itu, kemitraan ini terus menjalani audit dan peninjauan kualitas yang berkelanjutan oleh pemerintah.

Hodge & Greve (2017) menekankan konsep pembagian risiko, inovasi, bekerja bersama untuk mencapai tujuan bersama dan adanya kontrak perjanjian kerja sama sebagai konsep-konsep yang ada dalam Public-private partnership. Dimensi dalam *Public-private Partnership* yang dikemukakan sebagaimana diilustrasikan pada gambar berikut:



Gambar 1. 5 Dimensi Public-private Partnership oleh Hodge & Greve (2017)
Sumber: (Hodge & Greve, 2017)

Dimensi dalam *Public-private Partnership* sebagaimana yang dikemukakan oleh Hodge & Greve (2017) mencakup lima dimensi sebagai berikut:

- 1) *Project*. Pada dimensi ini berfokus secara spesifik pada proyek Public-private Partnership serta menilai keberhasilannya berdasarkan pelaksanaan dan hasil proyek.
- 2) *Organizational (Project delivery form)*. Pada dimensi ini berkaitan dengan metode dan struktur organisasi yang digunakan untuk melaksanakan proyek Public-private Partnership, mengevaluasi efektivitas dan efisiensinya.
- 3) *Policy (Symbol of Private Sector role in economy)*. Pada dimensi ini mempertimbangkan implikasi kebijakan yang lebih luas dan signifikansi

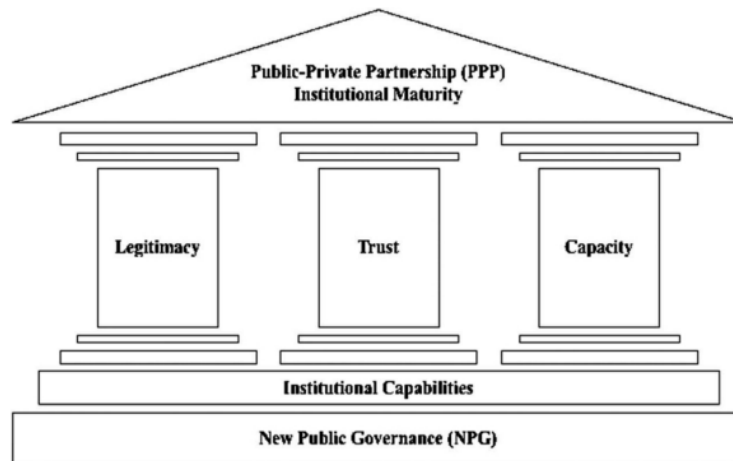
simbolis *Public-private Partnership* dalam konteks tata kelola pemerintahan dan administrasi publik. Aspek penting dalam dimensi ini adalah bagaimana *Public-private Partnership* dapat selaras dengan tujuan kebijakan publik dengan mempertimbangkan kontribusi *Public-private Partnership* dalam mencapai tujuan pembangunan ekonomi, peningkatan infrastruktur hingga kesetaraan sosial.

- 4) *Governance tool (Style)*. Pada dimensi ini melihat *Public-private Partnership* sebagai instrumen tata kelola pemerintahan, menganalisis bagaimana *Public-private Partnership* berfungsi dalam kerangka kerja secara politik maupun administrasi. Hal ini mencakup komponen penting dalam *Governance* yang dapat mempengaruhi hasil kebijakan, hubungan dengan pemangku kepentingan serta fungsi administrasi publik secara keseluruhan.
- 5) *Context and Culture*. Pada dimensi ini *Public-private Partnership* merupakan bentuk evolusi historis peran publik dan swasta dalam masyarakat, merefleksikan bagaimana kemitraan ini merepresentasikan perubahan nilai-nilai dan harapan masyarakat terkait penyediaan layanan publik.

1.6.7 Faktor Penentu Pelaksanaan *Public Private Partnership*

Casady (2019) menyoroti bahwa di era *New Public Governance* terdapat kekurangan tata kelola institusional dalam mekanisme *public private partnership* yang menimbulkan kompleksitas sehingga evaluasi *public private partnership* menjadi sulit. Kemampuan institusional (*Institutional Capabilities*) menjadi landasan transformatif untuk mengetahui tekanan lingkungan, karakteristik politik dan konteks institusional yang dapat menjelaskan ulang *public private partnership* era *new public governance*. Casady (2019) menjelaskan bahwa keberhasilan utama *Public Private Partnership* didukung oleh *Institutional Maturity* atau kematangan kelembagaan.

Institutional Maturity diilustrasikan melalui gambar berikut:



Gambar 1. 6 Model *Institutional Maturity*.

Sumber: Casady (2019)

Model *institutional maturity* yang dikemukakan oleh Casady (2019) untuk mendefinisikan ulang pendukung keberhasilan public private partnership memiliki beberapa komponen, yakni :

1. **Legitimasi.** Kemampuan ini berfokus pada persepsi masyarakat bahwa tindakan pemerintah dalam PPP sesuai dengan norma dan nilai yang berlaku. Legitimasi penting untuk membangun dukungan publik dan mengurangi resistensi terhadap proyek-proyek kemitraan.
2. **Kepercayaan.** Kepercayaan yang berfokus pada kesediaan aktor untuk saling bergantung dalam hubungan kontraktual dan sosial. Dalam konteks PPP, kepercayaan memungkinkan kolaborasi yang lebih efektif antara pemerintah dan sektor swasta, serta mengurangi ketidakpastian dalam pelaksanaan proyek.
3. **Kapasitas.** Kapasitas merujuk pada kemampuan pemerintah untuk mengorganisir dan mengelola proyek PPP dengan baik, mencakup sumber daya, infrastruktur, dan sistem manajemen yang diperlukan untuk memastikan keberhasilan proyek dan memenuhi kewajiban yang ada.

Ameyaw dan Chan (2016) menjelaskan bahwa terdapat kerangka teoritis untuk mengidentifikasi keberhasilan *public private partnership* proyek penyediaan air. Terdapat lima faktor penentu keberhasilan atau *Critical Succes Factors* (CSF) yang

dapat digunakan untuk menganalisis dan menilai keberhasilan proyek penyediaan air dengan skema PPP, yakni:

1. Komitmen Mitra

Faktor pertama, Komitmen Mitra. CSF kunci ini dibentuk oleh empat indikator, yakni:

- a) Mitra Proyek yang Kuat dan Kompeten.
- b) Mitra Publik yang Kuat dan Kompeten.
- c) Koordinasi Internal dalam Pemerintah.
- d) Kontrak Fleksibel dengan Alokasi Risiko yang Adil.

2. Kekuatan Konsorsium

Dimensi kedua, Kekuatan Konsorsium, terdiri dari tiga indikator, yaitu:

- a) Mitra Swasta yang Kuat dan Kompeten.
- b) Struktur Peraturan dan Hukum yang Efektif.
- c) Proyek Penyediaan Air Minum yang Menguntungkan.

3. Kualitas Aset.

Aspek ini terdiri dari dua indikator, yaitu:

- a) Aset Air Berkualitas dan Tenaga Kerja.
- b) Pembiayaan yang Memadai.

4. Lingkungan Politik

Aspek ini terdiri dari tiga indikator, yakni:

- a) Peningkatan Kapasitas bagi Staf yang Ada.
- b) Lelang Kompetitif.
- c) Komitmen Pemerintah.

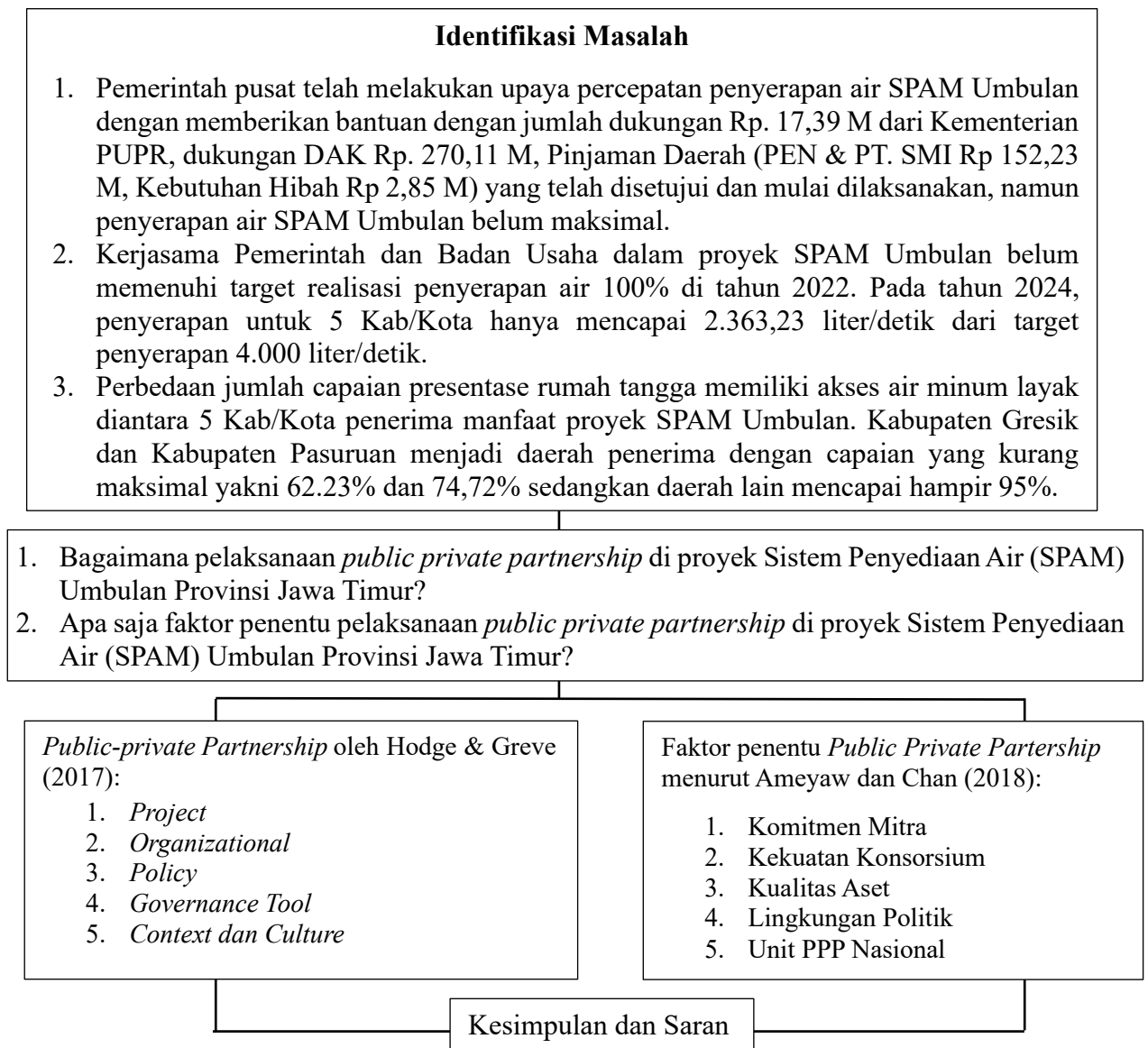
5. Unit PPP Nasional

Unit ini diperlukan untuk mengoordinasikan dan mengawasi semua kegiatan PPP, menghubungkan investor dengan pemerintah daerah, menyelesaikan konflik, mendorong akuntabilitas, dan mengadvokasi perubahan legislatif. Unit PPP Nasional menjalankan empat fungsi penting: Dukungan proyek, pengembangan kerangka kerja, manajemen pengetahuan, dan fungsi kebijakan.

Model yang dikembangkan oleh Ameyaw dan Chan (2018) dipilih dalam penelitian ini karena menyediakan kerangka yang komprehensif dan spesifik dalam menganalisis *Critical Success Factors* (CSF) proyek PPP, khususnya dalam sektor penyediaan air minum. Model ini tidak hanya relevan secara substansi dengan konteks proyek SPAM Umbulan yang merupakan proyek infrastruktur air berbasis PPP, tetapi juga mampu menjelaskan secara sistematis berbagai dimensi penting yang memengaruhi implementasinya, seperti aspek kelembagaan, kapasitas aktor, kontrak, regulasi, hingga lingkungan politik.

1.7 Kerangka Berpikir

Tabel 1. 8 Kerangka Berpikir Penelitian



1.8 Operasionalisasi Konsep

Dalam penelitian kualitatif, operasionalisasi konsep memiliki tujuan untuk memberikan batasan fokus permasalahan dan keberhasilan tujuan penelitian yang akan diteliti. Operasionalisasi konsep terdiri dari dua poin penting, yaitu definisi konsep dan definisi operasional. Definisi konsep merupakan abstraksi yang diungkapkan dalam bentuk verbal atau kata-kata dalam rangka mempermudah peneliti untuk memahami konsep yang digunakan dalam penelitiannya, sedangkan definisi operasional merupakan definisi yang didasarkan pada pengukuran variabel yang biasanya dilihat melalui indikator-indikator yang mempengaruhi.

1.8.1 Fenomena 1: Pelaksanaan *Public Private Partnership* SPAM Umbulan

Public private partnership dalam SPAM Umbulan merupakan sebuah bentuk kemitraan kerja sama skala regional yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur sebagai Penanggung Jawab Perjanjian Kerjasama dengan PT Meta Adhya Tirta Umbulan sebagai Badan Usaha, yang disepakati dengan kontrak jangka panjang guna memberikan pelayanan publik pada aspek keterjangkauan air minum di 5 Kabupaten/Kota (Kota Pasuruan, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Sidoarjo, Kota Surabaya, Kabupaten Gresik).

Menurut Hodge & Greve (2017), *public private partnership* menekankan konsep pembagian risiko, inovasi, dan kerja sama guna mencapai tujuan bersama berdasarkan kontrak perjanjian yang telah disepakati. Sebagaimana yang ditekankan dalam konsep tersebut, *Public-private Partnership* dalam Proyek SPAM Umbulan akan dianalisis berdasarkan konsep *Public-private partnership* oleh Hodge & Greve (2017) yakni *Project, Organizational, Policy, Governance, dan Context and Culture*. Berikut uraiannya:

1. *Project*

Public-Private Partnership (PPP) dalam pembangunan SPAM Umbulan merupakan bentuk kemitraan antara pemerintah dan pihak swasta yang difokuskan pada penyediaan infrastruktur air bersih di Jawa Timur. Analisis pada dimensi ini, mengidentifikasi perencanaan proyek, pelaksanaan proyek dan evaluasi proyek.

Pada perencanaan proyek meliputi identifikasi tujuan, sasaran, pengaturan kontrak, dan studi kelayakan, sedangkan pada pelaksanaan proyek meliputi analisis terkait sejauh mana proyek dapat memenuhi tujuan kontraktual dan kinerja teknis, termasuk ketepatan waktu, kualitas hasil, efektivitas pelaksanaan, serta capaian penyerapan air di daerah penerima manfaat.

2. *Organizational*

Pada dimensi ini, *Public-Private Partnership* (PPP) dalam SPAM Umbulan dipahami sebagai bentuk organisasi dan tata kelola proyek yang mengatur hubungan antara pemerintah dan pihak swasta. Analisis pada dimensi ini melihat bahwa terdapat struktur kelembagaan kemitraan, pembagian peran dan tanggung jawab, mekanisme koordinasi, serta efektivitas hubungan kerja antar pihak dalam mencapai tujuan proyek secara efisien dan berkelanjutan.

3. *Policy*

Pada dimensi ini, *Public-Private Partnership* (PPP) dalam SPAM Umbulan dipahami sebagai bagian dari preferensi kebijakan pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik dan kerangka kebijakan yang mendukung strategi pembangunan. Analisis pada dimensi ini melihat bahwa pemerintah menjadikan PPP sebagai strategi pembangunan yang didukung oleh regulasi, lembaga, serta kerangka kebijakan yang jelas.

4. *Governance Tool*

Public-Private Partnership (PPP) dalam SPAM Umbulan dipahami sebagai instrumen tata kelola yang digunakan pemerintah untuk mengatur dan mengarahkan proses pembangunan infrastruktur melalui kerja sama strategis dengan sektor swasta. Analisis pada dimensi ini, mengidentifikasi bahwa PPP berperan dalam membangun relasi kekuasaan, kontrol terhadap kinerja proyek, dan mekanisme kontrak jangka panjang yang mengikat secara ekonomi dan institusional.

5. *Context and Culture*

Public-Private Partnership (PPP) dalam SPAM Umbulan dipahami sebagai bentuk evolusi historis hubungan antara sektor publik dan sektor swasta. Analisis pada dimensi ini, mengidentifikasi bahwa kemitraan menjadi sarana perubahan nilai, norma dalam mekanisme penyediaan layanan publik. PPP tidak hanya menjadi instrumen kebijakan, tetapi juga cerminan konteks sosial dan budaya yang terus berkembang dalam proses modernisasi tata kelola publik.

Tabel 1. 9 Operasionalisasi Konsep *Public-private Partnership* Dalam Proyek SPAM Umbulan

Defnisi Konsep	Sub Fenomena	Gejala yang Diamati
<i>Public-private Partnership</i> SPAM Umbulan		
Project <i>Public-private Partnership</i> dalam proyek SPAM Umbulan merupakan bentuk kemitraan antara pemerintah dan pihak swasta dalam penyediaan infrastruktur air bersih yang mencakup tahap perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi proyek.	Perencanaan Proyek	1. Adanya tujuan dan sasaran proyek yang disepakati 2. Adanya studi kelayakan dan kontrak kerja
	Pelaksanaan Proyek	3. Adanya ketepatan kinerja teknis dalam penyelesaian proyek 4. Adanya pembangunan infrastruktur SPAM yang berkualitas
	Evaluasi Proyek	5. Adanya evaluasi operasional dan capaian penyerapan air di daerah penerima manfaat proyek SPAM
Organizational <i>Public-private Partnership</i> dalam proyek SPAM Umbulan dipahami sebagai bentuk organisasi dan tata kelola proyek yang mengatur hubungan, pembagian peran, dan tanggung jawab antara pemerintah dan pihak swasta.	Struktur Organisasi	6. Adanya stuktur organisasi proyek
	Peran dan Tanggung jawab antar stakeholder	7. Adanya pembagian tugas dan fungsi antar stakeholder
	Mekanisme koordinasi dan komunikasi	8. Terdapat mekanisme rapat koordinasi dan evaluasi antar stakeholder 9. Terdapat pola komunikasi antar stakeholder
Policy <i>Public-private Partnership</i> dalam proyek SPAM Umbulan merupakan bagian dari strategi kebijakan pemerintah dalam penyediaan infrastruktur publik yang didukung oleh regulasi, kerangka kebijakan, dan institusi pelaksana.	Kebijakan Pemerintah	10. Adanya dokumen kebijakan
	Kerangka Kebijakan	11. Terdapat keterlibatan institusi pemerintah daerah dalam memutuskan <i>public-private partnership</i> sebagai strategi pembangunan
Governance Tool <i>Public-private Partnership</i> dalam proyek SPAM Umbulan merupakan instrumen tata kelola (governance tool) untuk mengatur, mengarahkan, dan mengontrol pembangunan	Mekanisme Kontrak Jangka Panjang	12. Adanya dokumen kontrak kerjasama yang mencakup isi dan durasi kontrak 13. Adanya ketentuan kewajiban, hak dan pembagian risiko antar stakeholder
	Relasi Kekuasaan antar Stakeholder	14. Adanya pola hubungan koordinatif dan hierarkis antar stakeholder

infrastruktur melalui mekanisme kontraktual dan pengawasan kinerja.	Sistem Kontrol dan Akuntabilitas	15. Terdapat unit pengawas internal dalam pelaksanaan proyek 16. Adanya transparansi pelaporan sebagai bentuk pertanggung jawaban tiap stakeholder
Context and Culture <i>Public-private Partnership</i> dalam proyek SPAM Umbulan mencerminkan dinamika sosial dan budaya dalam hubungan publik-swasta serta perubahan nilai dan norma dalam penyediaan layanan publik.	Adaptasi budaya tata kelola publik	17. Adanya perubahan cara pandang birokrasi tentang kerja sama
	Penyesuaian nilai dan praktik dalam manajemen pelayanan publik	18. Adanya penyesuaian nilai dan praktik dalam manajemen pelayanan publik

1.8.2 Fenomena 2: Faktor Penentu Keberhasilan *Public Private Partnership*

Penelitian ini memiliki tujuan untuk menganalisis pelaksanaan faktor penentu keberhasilan *public private partnership* sektor infrastruktur air yakni pada Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Umbulan. Penelitian ini akan melihat fenomena tersebut menggunakan konsep yang dikembangkan oleh Ameyaw dan Chan (2018) terkait *Critical Success Factors* proyek *public private partnership* di sektor infrastruktur air. Konsep tersebut menyediakan kerangka yang komprehensif dan spesifik dalam menganalisis *Critical Success Factors* proyek PPP dalam sektor penyediaan air minum. Model ini tidak hanya relevan secara substansi dengan konteks proyek SPAM Umbulan yang merupakan proyek infrastruktur air berbasis PPP, tetapi juga mampu menjelaskan secara sistematis berbagai dimensi penting yang memengaruhi implementasinya. Konsep yang dikembangkan oleh Ameyaw dan Chan (2018), terdiri dari:

1. Dimensi Komitmen Mitra

Dimensi ini merujuk pada keterlibatan aktif dan keseriusan baik dari pihak publik (pemerintah) maupun pihak swasta (badan usaha) dalam memastikan keberhasilan seluruh siklus proyek *Public-Private Partnership*. Aspek ini terdiri dari empat indikator, yakni:

a. Mitra Proyek yang Kuat dan Kompeten

Mitra proyek yang kuat dan kompeten merujuk pada badan usaha yang memiliki kapasitas menyeluruh dalam mendukung proyek PPP, baik dari sisi finansial maupun sumber daya manusia. Badan usaha ini menunjukkan komitmen penuh sejak tahap perencanaan hingga operasional proyek, serta mampu menyediakan tenaga ahli dan modal yang memadai. Mitra yang kompeten juga memiliki pengalaman dalam proyek sejenis dan menunjukkan keseriusan melalui keterlibatan aktif dalam seluruh proses implementasi.

b. Mitra Publik yang Kuat dan Kompeten

Mitra publik yang kuat dan kompeten adalah instansi pemerintah yang tidak hanya memiliki wewenang administratif, tetapi juga kemampuan teknis, manajerial, dan legal dalam mengelola proyek PPP. Pemerintah harus mampu menjalankan fungsi pengawasan dan koordinasi, serta mendukung pelaksanaan proyek dengan menyediakan pelatihan bagi staf dan bekerja sama dengan penasihat profesional (misalnya teknis, keuangan, hukum, lingkungan) guna meningkatkan kapasitas internal dan memastikan proyek berjalan sesuai perjanjian.

c. Koordinasi Internal dalam Pemerintah

Koordinasi internal dalam pemerintah menggambarkan tingkat keterpaduan dan komunikasi antar unit atau instansi pemerintah yang terlibat dalam proyek PPP. Koordinasi yang baik ditandai dengan adanya pertemuan rutin, forum diskusi, atau mekanisme formal lain untuk menyelesaikan perbedaan pendapat, menyamakan persepsi, dan merespons tantangan yang muncul secara cepat dan efisien.

d. Kontrak Fleksibel dengan Alokasi Risiko yang Adil

Kontrak yang fleksibel dan adil berarti dokumen perjanjian antara pihak publik dan swasta disusun dengan prinsip keseimbangan dan adaptif terhadap perubahan. Kontrak ini mengatur pembagian risiko secara jelas dan proporsional, memastikan bahwa masing-masing pihak menanggung risiko yang sesuai dengan kapasitas dan peran mereka. Fleksibilitas kontrak memungkinkan adanya penyesuaian jika terjadi kondisi eksternal atau perubahan kebijakan yang memengaruhi proyek.

2. Dimensi Kekuatan Konsorsium

Dimensi ini merujuk pada kapasitas teknis, kelembagaan, dan komersial dari badan usaha pelaksana atau konsorsium swasta yang terlibat dalam proyek KPBU. Kekuatan konsorsium dinilai penting karena menjadi penentu dalam pelaksanaan proyek berbasis kemitraan, terutama dalam proyek penyediaan air minum, yang membutuhkan ketahanan operasional dan pembiayaan jangka panjang. Aspek ini terdiri dari dua indikator, yaitu:

a. Struktur Peraturan dan Hukum yang Efektif

Struktur peraturan dan hukum yang efektif mencerminkan keberadaan kerangka legal yang mendukung kelancaran pelaksanaan proyek PPP. Hal ini mencakup kejelasan regulasi, kepastian hukum, serta perlindungan yang adil bagi mitra swasta dalam menjalankan hak dan kewajibannya. Struktur ini menjadi landasan agar kontrak dapat ditegakkan secara adil dan efisien tanpa menimbulkan konflik berkepanjangan.

b. Proyek Penyediaan Air Minum yang Menguntungkan

Subdimensi ini merujuk pada daya tarik finansial proyek bagi pihak swasta. Proyek dianggap menguntungkan apabila memberikan potensi keuntungan yang cukup melalui skema tarif, insentif pemerintah, atau jaminan pendapatan, sehingga mampu menarik minat dan investasi dari badan usaha dengan rekam jejak yang baik. Keuntungan menjadi motivasi utama sektor swasta untuk menjaga kualitas dan efisiensi layanan.

3. Dimensi Kualitas Aset

Dimensi Kualitas Aset merujuk pada keberadaan dan kesiapan infrastruktur fisik serta dukungan tenaga kerja yang memadai dalam pelaksanaan proyek KPBU, termasuk ketersediaan modal keuangan jangka panjang. Kualitas aset yang baik merupakan prasyarat bagi proyek KPBU, khususnya dalam sektor air minum, untuk mencapai efisiensi operasional dan keberlanjutan layanan. Aspek ini terdiri dari dua indikator, yaitu:

a. Aset Air Berkualitas dan Tenaga Kerja

Dalam konteks ini, aset yang dibangun harus memenuhi standar teknis dan lingkungan yang berlaku untuk memastikan kelangsungan dan keamanan layanan air minum. Selain itu, ketersediaan tenaga kerja yang terlatih dan profesional, baik dari pihak swasta maupun dukungan pemerintah, menjadi kunci untuk menjamin operasionalisasi sistem yang efisien dan berkelanjutan sejak fase pembangunan hingga pengoperasian.

b. Pembiayaan yang Memadai

Pembiayaan yang memadai menunjukkan kemampuan mitra swasta dalam menyediakan sumber modal jangka panjang yang stabil dan cukup untuk membiayai proyek. Ini ditunjukkan dari keberhasilan dalam mencapai penutupan pembiayaan (financial close) secara tepat waktu, sehingga proyek bisa segera masuk tahap konstruksi dan operasional.

4. Dimensi Lingkungan Politik

Dimensi Lingkungan Politik merujuk pada kapasitas pengelolaan sumber daya manusia pelaksana, keterbukaan proses lelang, regulasi, dan dukungan politik yang mempengaruhi kelancaran dan keberhasilan proyek KPBU. Aspek ini terdiri dari tiga indikator, yakni:

a. Peningkatan Kapasitas bagi Staf yang Ada

Pemerintah sebagai mitra publik memiliki staf yang memahami aspek teknis, keuangan, serta perjanjian kontrak agar mampu melakukan pengawasan dan evaluasi secara efektif. Peningkatan kapasitas ini dapat berupa pelatihan, pendampingan teknis, atau program penguatan institusional untuk memastikan pengelolaan proyek dilakukan secara profesional dan akuntabel.

b. Lelang Kompetitif

Lelang kompetitif merujuk pada proses seleksi mitra swasta yang terbuka, transparan, dan melibatkan lebih dari satu peserta. Proses ini memungkinkan

pemerintah memilih badan usaha dengan pengalaman, kapasitas, dan penawaran terbaik. Persaingan yang sehat menciptakan efisiensi biaya, kualitas layanan, serta akuntabilitas dalam pelaksanaan proyek.

c. Komitmen Pemerintah

Komitmen pemerintah mencerminkan dukungan politik dan administratif yang konsisten terhadap proyek PPP. Komitmen ini dapat berbentuk dukungan regulasi, penyediaan anggaran, kepastian kebijakan, dan kesediaan untuk menanggung risiko tertentu guna menjaga kelangsungan proyek. Komitmen pemerintah sangat penting untuk menjaga kepercayaan mitra swasta dan keberlangsungan proyek jangka panjang.

5. Unit PPP Nasional

Unit PPP nasional adalah lembaga atau badan khusus yang bertugas mengelola dan mengoordinasikan proyek-proyek PPP secara nasional. Unit ini menjalankan empat fungsi utama: (1) memberikan dukungan teknis kepada proyek, (2) mengembangkan kerangka kebijakan PPP yang kondusif, (3) mengelola pengetahuan dan informasi antarproyek, serta (4) mendorong reformasi kebijakan dan regulasi. Unit ini juga menjadi penghubung antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan investor, serta berperan dalam penyelesaian konflik dan peningkatan akuntabilitas proyek.

Tabel 1. 10 Operasionalisasi Konsep Faktor Penentu Keberhasilan *Public Private Partnership*

Definisi Konsep	Sub Fenomena	Gejala yang Diamati di Lapangan
Faktor Penentu Keberhasilan <i>Public Private Partnership</i>		
Dimensi Komitmen Mitra Keterlibatan aktif dan keseriusan baik dari pihak publik (pemerintah) maupun pihak swasta (badan usaha) dalam memastikan keberhasilan seluruh siklus proyek <i>Public-Private Partnership</i> (PPP).	Mitra Proyek yang Kuat dan Kompeten	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mitra swasta dipilih berdasarkan pengalaman dan keahlian. 2. Mitra swasta menyediakan dokumentasi teknis secara berkala mulai dari perencanaan, konstruksi, operasionalisasi, distribusi dan alokasi risiko beserta strategi mitigasi. 3. Adanya alokasi sumber daya (SDM dan dana) dari pihak swasta untuk menangani isu operasional SPAM Umbulan dan isu distribusi manfaat SPAM Umbulan.
	Mitra Publik yang Kuat dan Kompeten	<ol style="list-style-type: none"> 4. Pemerintah provinsi menyediakan tim teknis pendamping untuk membantu daerah penerima manfaat dalam pemanfaatan distribusi air SPAM Umbulan. 5. Terdapat pelatihan atau transfer pengetahuan dari provinsi kepada pihak kabupaten/kota terkait pengelolaan sistem distribusi air. 6. Provinsi melibatkan penasihat teknis atau hukum pada masa pelaksanaan KPBU. 7. PJKP (provinsi) aktif mengevaluasi kesiapan kelembagaan pemerintah daerah penerima manfaat
	Koordinasi Internal dalam Pemerintah	<ol style="list-style-type: none"> 8. Adanya kegiatan koordinasi lintas instansi di daerah penerima manfaat terkait operasional SPAM. 9. Adanya mekanisme penyelesaian masalah operasional atau distribusi yang melibatkan pemerintah daerah penerima manfaat proyek SPAM Umbulan.
	Kontrak Fleksibel dengan Alokasi Risiko yang Adil	<ol style="list-style-type: none"> 10. Adanya pembahasan terkait alokasi risiko teknis antara mitra swasta, provinsi, dan pemda. 11. Adanya mekanisme adaptasi jadwal distribusi air akibat kondisi geografis/teknis di wilayah kabupaten/kota.
Dimensi Kekuatan Konsorsium	Mitra swasta yang kuat dan kompeten	<ol style="list-style-type: none"> 12. Konsorsium yang terlibat memiliki rekam jejak sukses dalam proyek air minum di tingkat nasional/internasional.

Definisi Konsep	Sub Fenomena	Gejala yang Diamati di Lapangan
Dimensi ini merujuk pada kapasitas teknis, kelembagaan, dan komersial dari badan usaha pelaksana atau konsorsium swasta yang terlibat dalam proyek KPBU.		13. Adanya tenaga profesional yang ditugaskan secara khusus oleh mitra swasta untuk proyek SPAM Umbulan. 14. Badan usaha pelaksana menunjukkan pemahaman mendalam terhadap risiko teknis dan strategi mitigasinya.
	Struktur Peraturan dan Hukum yang Efektif	15. Kontrak perjanjian KPBU memuat pasal-pasal perlindungan terhadap kedua pihak (Pemerintah dan Swasta) secara proporsional.
	Proyek Penyediaan Air Minum yang Menguntungkan	16. Adanya proyeksi arus kas (cash flow) yang disepakati bersama saat penutupan keuangan proyek. 17. Adanya sistem pembayaran berbasis kinerja (availability payment) dari pemerintah daerah penerima manfaat kepada badan usaha pelaksana. 18. Mitra swasta tetap berkomitmen menjalankan proyek meskipun menghadapi dinamika teknis atau keterlambatan dari pihak pemerintah
Dimensi Kualitas Aset Dimensi Kualitas Aset merujuk pada keberadaan dan kesiapan infrastruktur fisik serta dukungan tenaga kerja yang memadai dalam pelaksanaan proyek KPBU, termasuk ketersediaan modal keuangan jangka panjang.	Aset Air Berkualitas dan Tenaga Kerja	19. Tersedianya infrastruktur air minum (pipa, instalasi, reservoir) dengan standar teknis yang memadai dan sesuai dengan spesifikasi perjanjian KPBU. 20. Pihak swasta menyediakan tenaga kerja profesional (insinyur, teknisi, operator) dengan kompetensi dan pelatihan yang sesuai untuk mengelola SPAM. 21. Pemerintah daerah penerima manfaat memperoleh tenaga teknis yang mampu melakukan pengelolaan lokal atau mendapatkan pelatihan dari pihak swasta/provinsi.
	Pembiayaan yang Memadai	22. Penutupan keuangan (<i>financial close</i>) dilakukan sesuai jadwal sebelum konstruksi dimulai. 23. Pemerintah daerah penerima manfaat memiliki rencana penganggaran (APBD) untuk mendukung infrastruktur pendukung seperti sambungan rumah (SR) atau jaringan retikulasi lokal. 24. Kolaborasi antara pemerintah provinsi, pemerintah daerah, dan mitra swasta untuk memastikan pendanaan pendukung (misalnya hibah, cost sharing, atau pinjaman daerah).

Definisi Konsep	Sub Fenomena	Gejala yang Diamati di Lapangan
<p>Dimensi Lingkungan Politik Dimensi Lingkungan Politik merujuk pada kapasitas pengelolaan sumber daya manusia pelaksana, keterbukaan proses lelang, regulasi, dan dukungan politik yang mempengaruhi kelancaran dan keberhasilan proyek KPBU</p>	Peningkatan Kapasitas bagi Sumber Daya Manusia Pelaksana	25. Pemerintah provinsi mengadakan pelatihan tentang pengelolaan SPAM bagi daerah penerima manfaat
	Lelang Kompetitif	26. Dokumentasi pengadaan menunjukkan jumlah peserta lelang lebih dari satu dan proses evaluasi terbuka. 27. Mitra swasta terpilih memiliki rekam jejak baik dalam proyek SPAM
	Komitmen Pemerintah	28. Adanya kebijakan atau peraturan turunan yang mengatur peran, kontribusi, dan koordinasi antarlevel pemerintahan dalam pelaksanaan dan distribusi layanan SPAM Umbulan.
<p>Dimensi Peran Unit PPP Nasional Lembaga atau entitas di tingkat pusat yang memiliki mandat untuk mengelola, mengarahkan, dan mendukung keseluruhan siklus proyek KPBU. Unit ini berperan dalam dukungan teknis proyek, pengembangan kerangka kebijakan, manajemen informasi, dan reformasi kebijakan dan regulasi.</p>	Dukungan Teknis Proyek	29. Adanya pendampingan teknis dari Unit PPP Nasional kepada pemerintah daerah atau PJPK selama proses persiapan dan pelaksanaan proyek.
	Pengembangan Kerangka Kebijakan PPP	30. Keterlibatan Unit PPP Nasional dalam penilaian kelayakan dan struktur risiko proyek 31. Penyelarasan kebijakan antarinstansi pemerintah (pusat-daerah) untuk mendukung investasi sektor swasta dalam proyek publik.
	Manajemen informasi antarproyek	32. Tersedianya sistem basis data proyek KPBU yang dapat diakses oleh pemangku kepentingan. 33. Dokumentasi praktik baik (best practices) dan pelajaran dari proyek-proyek sebelumnya sebagai referensi perbaikan proyek baru. 34. Dilaksanakannya forum berbagi pengetahuan (knowledge sharing) antarinstansi pemerintah atau antarproyek.
	Reformasi regulasi	35. Advokasi aktif dari Kementerian/Lembaga terkait guna mempercepat harmonisasi regulasi dan kebijakan sektoral atau lintas level pemerintahan dalam pembangunan infrastruktur air.

1.9 Argumen Penelitian

Kerja sama antara pemerintah dan badan usaha telah menjadi pendekatan strategis dalam pembangunan infrastruktur publik, terutama di sektor penyediaan air bersih yang krusial bagi kesejahteraan masyarakat. Salah satu proyek nasional yang mengadopsi skema ini adalah proyek Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Umbulan di Provinsi Jawa Timur. Proyek ini merupakan proyek strategis nasional yang diserahkan kepada Pemerintah Provinsi sebagai PJPK. Proyek ini dirancang untuk mendistribusikan air bersih dari sumber mata air Umbulan dengan kapasitas produksi air sebesar 4.000 liter/detik ke lima kabupaten/kota dengan skema BOT selama 25 tahun. Proyek ini memiliki nilai investasi sebesar Rp Rp2,39 triliun yang di dukung penuh pula melalui percepatan penyerapan air SPAM Umbulan ke 5 Kab/Kota telah disetujui dan diberikan bantuan percepatan penyiapan hilir dengan jumlah dukungan Rp. 17,39 M dari Kementerian PUPR, dukungan DAK Rp. 270,11 M, Pinjaman Daerah (PEN & PT. SMI Rp 152,23 M, Kebutuhan Hibah Rp 2,85 M). Walaupun demikian, penyerapan air SPAM Umbulan di daerah penerima manfaat belum optimal termasuk Kabupaten Gresik yang hanya 300 liter/detik.

Pelaksanaan kerja sama antara pemerintah dan badan usaha dalam proyek SPAM Umbulan menjadi menarik untuk dikaji karena merupakan proyek SPAM skala regional dengan kontrak jangka panjang melibatkan pemerintah pusat, badan usaha, dan pemerintah daerah. Proyek ini telah berjalan dan mulai mendistribusikan air, namun keberhasilan pelaksanaan kerja sama antara pemerintah dan badan usaha tidak hanya diukur dari penyelesaian pembangunan fisiknya, tetapi juga dari bagaimana pelaksanaan perjanjian kerja sama skema *public-private partnership*. Oleh karena itu, penting untuk meneliti bagaimana pelaksanaan *public-private partnership* dalam proyek SPAM Umbulan ini diimplementasikan.

Penelitian ini mengacu pada konsep *Public-Private Partnership* (PPP) dari Hodge dan Greve (2017) sebagai kerangka untuk memahami dinamika kerja sama antara pemerintah dan pihak swasta dalam penyediaan infrastruktur publik. Dalam pandangan ini, PPP tidak hanya dipahami sebagai kontrak jangka panjang, tetapi juga sebagai bentuk tata kelola kolaboratif yang menggabungkan peran sektor publik dan swasta dalam menyediakan layanan publik. Melalui pendekatan ini,

penelitian berupaya melihat bagaimana PPP dalam proyek SPAM Umbulan dijalankan, terutama dalam hal hubungan kerja, pembagian risiko, dan keseimbangan antara tujuan pelayanan publik dan kepentingan bisnis. Selain itu, untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan pelaksanaan PPP, penelitian ini juga menggunakan konsep Critical Success Factors dari Ameyaw dan Chan (2018). Model ini menekankan beberapa dimensi penting seperti komitmen mitra kerja sama, kekuatan konsorsium, kualitas aset, dukungan lingkungan politik, serta peran lembaga pendukung PPP yang menjadi penentu keberhasilan suatu proyek kemitraan

Dengan menggabungkan model konseptual, penelitian ini diharapkan tidak hanya berkontribusi dalam memberikan gambaran komprehensif mengenai bentuk kemitraan publik-swasta dijalankan pada proyek SPAM Umbulan di Provinsi Jawa Timur, tetapi juga dapat memberikan masukan strategis bagi penguatan tata kelola proyek KPBU di sektor infrastruktur air. Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi referensi pengambilan kebijakan yang lebih tepat guna dalam mendorong keberhasilan PPP sektor air minum sebagai solusi inovatif pembiayaan dan penyediaan layanan publik.

1.10 Metode Penelitian

Dalam penelitian ini akan menggunakan metode kualitatif. Menurut Creswell (2010) pendekatan kualitatif adalah pendekatan untuk membangun pernyataan pengetahuan berdasarkan perspektif-konstruktif (misalnya, makna-makna yang bersumber dari pengalaman individu, nilai-nilai sosial dan sejarah, dengan tujuan untuk membangun teori atau pola pengetahuan tertentu), atau berdasarkan perspektif partisipatori (misalnya: orientasi terhadap politik, isu, kolaborasi, atau perubahan), atau keduanya. Tujuan dari penelitian kualitatif pada umumnya mencakup informasi tentang fenomena utama yang dieksplorasi dalam penelitian, partisipan penelitian, dan lokasi penelitian. Tujuan penelitian kualitatif juga bisa menyatakan rancangan penelitian yang dipilih. Tujuan ini ditulis dengan istilah-

istilah “teknis” penelitian yang bersumber dari bahasa penelitian kualitatif (Creswell, 2010).

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif. Pendekatan deskriptif dilakukan dengan menjelaskan dan menganalisis laporan yang didapat berdasarkan pandangan narasumber dan dilakukan penelitian pada situasi yang sedang dialami sehingga dapat lebih mudah menggambarkan permasalahan yang ada di tempat penelitian. Rancangan penelitian ini dipakai dan ditentukan oleh peneliti agar dapat memahami peristiwa yang berkaitan dengan *Public-Private Partnership* dalam pelaksanaan kerjasama pemerintah dan badan usaha proyek SPAM Umbulan.

1.10.1 Situs Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur, Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Jawa Timur, Dinas Pekerjaan Umum Sumber Daya Air Provinsi Jawa Timur, dan Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Cipta Karya Provinsi Jawa Timur sebagai instansi pemerintah yang terlibat dalam KPBU proyek SPAM Umbulan. Penelitian ini juga akan dilaksanakan di PT Meta Adhya Tirta Umbulan yang berperan sebagai pihak swasta dalam proyek SPAM Umbulan.

1.10.2 Subjek Penelitian

Kualitas data penelitian sangat dipengaruhi oleh informan penelitian. Informan adalah seseorang yang dapat memberikan sebuah informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian (Creswell J. W., 2013: 293). Oleh karena itu, pemilihan informan pada penelitian ini menggunakan *Purposive Sampling* 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. Teknik purposive sampling bukan diacak dalam pemilihan informan tetapi dipertimbangkan terlebih dahulu agar relevan dengan masalah penelitian (Creswell J. W., 2013, p. 100). Berikut tabel mengenai informan dalam penelitian ini:

Tabel 1. 11 Informan Penelitian

No	Instansi	Informan	Jumlah
1	Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur	Kepala Bagian Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), Biro Administrasi Pembangunan	1 Orang
2	Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Cipta Karya Provinsi Jawa Timur	Kepala Bidang Air Minum Penyehatan Lingkungan Permukiman	1 Orang
3	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur	Kepala Bidang Infrastruktur dan Kewilayahan	1 Orang
4	PT Meta Adhya Tirta Umbulan	Manager Senior PT Meta Adhya Tirta Umbulan	1 Orang

1.10.3 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, dokumen, dan lain sebagainya.

1.10.4 Sumber Data

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 4 orang yang berasal dari Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur, Badan Perencanaan dan

Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur, dan Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Cipta Karya Provinsi Jawa Timur, PT Meta Adhya Tirta Umbulan.

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, materi paparan terkait SPAM Umbulan.

1.10.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah tahapan yang paling strategis dalam melakukan penelitian karena memiliki tujuan untuk memperoleh berbagai macam data yang dibutuhkan. Menurut Creswell (2013, p. 100) dalam penelitian kualitatif pengumpulan data sangat diperlukan meliputi lima jenis teknik pengumpulan data yaitu access to the organization, observasi, wawancara, mengumpulkan dokumen dan audio visual. Jika dari sisi setting data yang data yang dikumpulkan dalam kondisi alamiah (natural setting). Pada penelitian ini, akan menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Wawancara

Menurut Creswell (2013, pp. 172-173) sebagian orang menilai wawancara merupakan serangkaian langkah dalam sebuah prosedur, namun pada kenyataannya wawancara adalah hal penting yang digunakan untuk memverifikasi validitas, reliabilitas, dan generalisasi temuan atau penelitian sehingga dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan.

Terdapat tujuh tahap wawancara menurut Kvale dan Brinkmann dalam Creswell (2013, p. 163) yaitu: merumuskan pertanyaan wawancara, melaporkan urutan tahapan yang logis dari sebuah penyelidikan, merancang pertanyaan, wawancara, mentranskripkan wawancara, verifikasi validitas dan reliabilitas, mengeneralisasi keseluruhan wawancara, serta melaporkan penelitian.

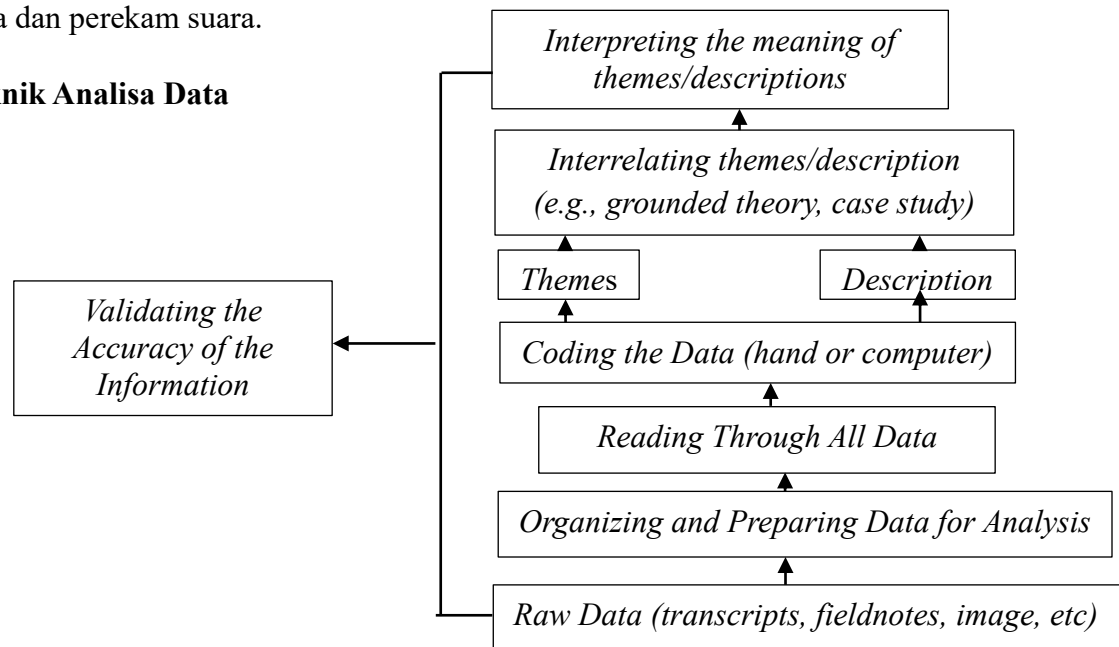
2. Dokumentasi dan Material Audio Visual

Pada penelitian kualitatif, data utama yang diambil merupakan sebuah dokumen seperti transkrip dan catatan yang akan dibuatkan jurnal peneliti dalam observasi, akan tetapi catatan saja tidak cukup karena catatan memiliki keterbatasan karena tidak semua ekspresi manusia dapat diungkapkan sehingga penting juga untuk merekam video dan audio untuk memberikan data yang lengkap dan akurat sehingga hasil dilaporkan dengan maksimal (Creswell, 2018).

1.10.6 Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah alat yang dipakai untuk melakukan pengukuran terhadap fenomena alam atau sosial yang diamati. Instrumen penelitian dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Kedudukan peneliti 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.

1.10.7 Teknik Analisa Data



Gambar 1. 7 Teknik Analisa Data Penelitian Kualitatif

Sumber: Creswell (2018)

Dalam penelitian ini akan menggunakan teknik analisa data yang dikemukakan oleh Creswell. Menurut Creswell (2018, p.280) terdapat 6 langkah untuk menganalisis data secara kualitatif yaitu: Tahap pertama dimulai dengan mengumpulkan data-data yang masih mentah seperti transkrip, dokumen, gambar. Dilanjutkan dengan tahap kedua di mana data-data tersebut mulai disusun, untuk transkrip bisa dicatat menjadi bentuk tulisan, untuk foto bisa diberi label, dan lain lain. Di tahap ketiga adalah proses membaca data secara keseluruhan yang akan membantu pada proses keempat. Tahap keempat adalah pemisahan data; data-data tersebut akan dipisahkan sesuai dengan kategori dan jenis informasinya. Di tahap kelima, data tersebut dicocokkan dengan teori yang ada dan di tahap keenam akan menjelaskan data tersebut dengan teori yang sesuai.

1.10.8 Kualitas Data

Untuk memastikan akurasi dan kredibilitas temuan dalam penelitian ini, peneliti mengacu pada pendekatan validitas dan reliabilitas dalam penelitian kualitatif sebagaimana dikemukakan oleh Creswell (2018). Dalam pendekatan kualitatif, validitas tidak dimaknai seperti dalam penelitian kuantitatif, melainkan lebih mengarah pada upaya pengecekan terhadap keakuratan temuan dari sudut pandang peneliti, partisipan, maupun pembaca laporan penelitian. Menurut Gibbs (2007) dalam Creswell (2018), Validitas kualitatif dicapai melalui penerapan prosedur tertentu, sementara reliabilitas kualitatif merujuk pada konsistensi pendekatan peneliti di antara berbagai proyek dan antar peneliti.

Salah satu prosedur yang digunakan peneliti untuk meningkatkan validitas kualitatif adalah triangulasi, yaitu strategi untuk menguji kebenaran data dengan membandingkan informasi dari berbagai sumber. Dalam konteks ini, peneliti menggunakan triangulasi sumber sebagai strategi utama untuk menjamin kualitas data.

Peneliti melakukan beberapa langkah untuk memastikan validitas dan reliabilitas data sebagai berikut:

1. Triangulasi Sumber Informasi

Peneliti melakukan wawancara mendalam dengan berbagai pemangku kepentingan yang memiliki peran langsung dalam pelaksanaan proyek KPBU SPAM Umbulan di Kabupaten Lamongan. Narasumber yang diwawancarai meliputi:

- 1) Kepala Bagian Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), Biro Administrasi Pembangunan Provinsi Jawa Timur, Kepala Bidang Air Minum dan Penyehatan Lingkungan Permukiman Provinsi Jawa Timur, Kepala Bidang Perencanaan Pembangunan Wilayah berperan sebagai pihak pemerintah dan membantu PJKK
- 2) Manager Senior PT Meta Adhya Tirta Umbulan yang berperan sebagai pihak swasta

Dengan memperoleh perspektif dari aktor-aktor lintas sektor, peneliti dapat memverifikasi informasi yang diperoleh dan memahami dinamika implementasi proyek secara lebih menyeluruh.

2. Transkripsi dan Analisis Konsisten

Semua data hasil wawancara ditranskrip secara verbatim, kemudian dianalisis dengan pendekatan tematik. Peneliti mendeskripsikan dan mengelompokkan data sesuai tema yang relevan dan menjaga konsistensi interpretasi selama proses analisis, sebagai bagian dari menjaga reliabilitas kualitatif.

Melalui langkah-langkah tersebut, peneliti berupaya menjamin bahwa hasil penelitian ini memiliki tingkat *trustworthiness*, *authenticity*, dan *credibility* yang tinggi sebagaimana dianjurkan oleh Creswell & Miller (2000), sehingga mampu menggambarkan realitas *public-private partnership* dalam proyek KPBU SPAM Umbulan secara akurat dan bertanggung jawab.