

Budi 15/3/2024.

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PADA SISTEM PENYEDIAAN AIR
MINUM (SPAM) SEMARANG BARAT**

Feri Lintang Saputra¹, Budi Puspo Priyadi², Ida Hayu Dwimawanti³

Departemen Administrasi Publik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

Jl. Prof. H. Soedarto, S. H., Tembalang, Kota Semarang, Kode Pos 1269

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024)7465405

Laman: <http://www.fisip.undip.ac.id> email fisip@undip.ac.id

ABSTRAK

Partnership is part of governance to carry out governmental functions in fulfilling public service needs. Public-private partnership is one type of partnership that can be conducted by the government based on its partnership arena, namely the private sector as an institution outside of the government. SPAM Semarang Barat is an example of a successful public-private partnership project in Indonesia, as evidenced by the timely completion of construction and successful implementation of operations from water production, processing, to distribution to the community without encountering issues such as debt, or defaults. At its inauguration, SPAM Semarang Barat has successfully produced water and reached 62,4% of its capacity of 1,000 liters per second to later serve 7,000 household connections. This success is attributed to the coordination and good partnership between PDAM Tirta Moedal and PT. Air Semarang Barat. This research aims to analyze the implementation operational aspect of public-private partnership in SPAM Semarang Barat and to identify the driving factors for the success of SPAM West Semarang implementation. This research used a qualitative descriptive method with data collection through observation, interviews, and documentation techniques. The results showed that the public-private partnership in SPAM Semarang Barat has achieved success based on four partnership success principles consisting of transparency and commitment, partnership oversight, negotiation, and role equality carried out by both parties in the operation of SPAM West Semarang. The driving factors for the success of SPAM West Semarang implementation consist of good governance through central government support programs in capacity development and legal certainty.

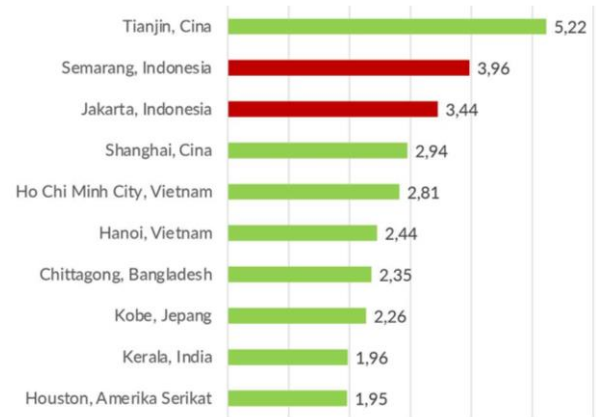
Keywords: Partnership, Public-Private Partnership, SPAM Semarang Barat.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia masih menghadapi permasalahan terkait dengan air bersih. Sebanyak 42,8% masyarakat Indonesia masih belum dapat mengakses air bersih dan tergolong jauh di bawah target dari *Millenium Development Goals* di mana seharusnya 68,9% masyarakat dapat mengakses air bersih (UNPDF, 2020). Semarang menjadi salah satu wilayah yang mengalami krisis air bersih karena berbagai macam faktor seperti pertumbuhan penduduk, kenaikan permukaan air laut akibat penurunan permukaan tanah, dan eksploitasi air tanah yang berlebihan (Ekuatorial, 2022). Adanya krisis air bersih membuat masyarakat mengambil air dalam tanah untuk memenuhi kehidupan sehari-hari dan hal ini menjadikan Kota Semarang sebagai kota dengan penurunan permukaan tanah tertinggi kedua di dunia dengan penurunan sebesar 3,96 cm per tahun serta mengakibatkan kenaikan permukaan air laut hampir 15 kali lipat (Wu *et al.*, 2022: 3).

Gambar 1.1 Kota Dengan Penurunan Permukaan Tanah Tercepat Di Dunia Tahun 2022.



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

Dalam ruang lingkup pelayanan air bersih, Semarang telah memiliki salah satu Instalasi Pengolahan Air (IPA) Kaligarang yang melayani air bersih kepada masyarakat di wilayah Semarang bagian selatan, tengah, dan barat, akan tetapi pelayanan untuk daerah barat masih dinilai kurang dalam hal *coverage area*. Direktur PDAM Tirta Moedal, yaitu Yudi Indardo dalam wawancara “NGOBRAS SPAM Semarang Barat” menyatakan bahwa dibutuhkan satu Sistem Penyediaan Air Minum

(SPAM) untuk dapat memberikan pelayanan air bersih khusus di bagian barat Semarang. Alternatif yang dilakukan untuk menyediakan proyek SPAM yang akan melayani bagian barat Semarang adalah dengan melakukan kemitraan bersama pihak swasta atau *public-private partnership*. Kemitraan pada dasarnya merupakan bagian dari *governance* untuk menjalankan fungsi pemerintahan (Astuti *et al.*, 2020: 25).

Public-private partnership di Indonesia dikenal dengan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) yang dilandasi dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2015 Tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Berdasarkan peraturan tersebut terdapat dua skema pengusulan proyek, yaitu diprakarsai oleh pemerintah dan diprakarsai oleh pihak swasta (Bappenas, 2023). Tahapan *public-private partnership* yang diprakarsai oleh pemerintah terdiri dari perencanaan, persiapan, transaksi, dan implementasi.

Gambar 1.2 Tahapan PPP proyek yang diprakarsai pemerintah



(Sumber : PPP Book 2023 Bappenas)

Salah satu jenis proyek *public-private partnership* yang kemitraannya diprakarsai oleh pemerintah adalah proyek Infrastruktur Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Semarang Barat. SPAM Semarang Barat berhasil menjadi proyek kemitraan dengan praktek baik atau *best practice* dibuktikan dengan menjadi *pilot project* pembangunan sistem pengelolaan air perpipaan dengan skema pendanaan KPBU di Provinsi Jawa Tengah (Kementerian PUPR, 2023). Keberhasilan operasional dari SPAM Semarang Barat dapat dibandingkan dengan proyek KPBU SPAM lainnya seperti :

Pertama, SPAM Bandar Lampung. Pada tahun pertama melakukan operasional, SPAM Bandar Lampung terbebani tagihan air curah

sebesar 2 Miliar rupiah dan hanya mampu membayar 500 juta rupiah per bulan. Tahun kedua melakukan operasional tagihan yang harus dibayar mencapai 3,6 Miliar dengan total tagihan yang harus dibayar mencapai RP. 26.939.148.529 dan PDAM Way Rilau telah membayar sebesar Rp. 5.104.700.514 dengan tagihan yang belum terbayar sebesar Rp 21.834.448.015. Berdasarkan hal ini PDAM Way Rilau mengalami kerugian sebesar Rp. 12.787.739.164 pada tahun 2021 (Komisi V DPR RI, 2022). Selain itu realisasi penyerapan air sampai tahun 2023 masih di bawah target dan hanya mencapai 16,7 m³/pelanggan/bulan. Hal ini jauh di bawah rata-rata yang seharusnya mencapai 25-27 m³/pelanggan/bulan. Pada capaian realisasi sambungan rumah, SPAM Bandar Lampung hanya mencapai sekitar 8.801 dari 60.000 sambungan rumah atau hanya sekitar 14,6% (Ahli KPBU Indonesia, 2023).

Kedua, SPAM Semarang Barat. Keberhasilan SPAM Semarang Barat dibuktikan dengan masa konstruksi

yang hanya membutuhkan waktu 2 tahun saja dan langsung melaksanakan operasional pada 22 Mei tahun 2023. Selama melaksanakan operasional sampai dengan saat ini tidak ditemukan tagihan, hutang, atau bahkan gagal bayar pada SPAM Semarang Barat. Keberhasilan SPAM Semarang Barat lainnya adalah saat diresmikan oleh Presiden Joko Widodo, SPAM Semarang Barat telah berhasil memproduksi air dan mencapai 62,4% dari kapasitas 1000 liter/detik untuk nantinya melayani 70.000 sambungan rumah tangga. Berdasarkan hal ini maka SPAM Semarang Barat termasuk proyek *best practice* dan menjadi proyek percontohan bagi daerah lain.

SPAM Semarang Barat menjadi proyek *best practice* dibuktikan juga dengan diperolehnya predikat *pilot project* pembangunan sistem pengelolaan air perpipaan dengan skema pendanaan KPBU di Provinsi Jawa Tengah (Kementerian PUPR, 2023). Penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Adiyanti &

Fathurrahman (2021) turut membuktikan keberhasilan proses kemitraan pada SPAM Semarang Barat khususnya sebelum berhasil melakukan operasional, yaitu pada tahap perencanaan, penyiapan, dan transaksi sampai dengan *financial close*. Keterbaruan yang dibawa oleh peneliti dalam penelitian ini adalah saat ini SPAM Semarang Barat telah selesai menyelesaikan konstruksi dengan tepat waktu dan berhasil melaksanakan operasional tanpa mengalami kerugian, tagihan hutang, atau gagal bayar. Berdasarkan hal tersebut, peneliti ingin menganalisis keberhasilan pelaksanaan kemitraan *public-private partnership* pada SPAM Semarang Barat berdasarkan hubungan kemitraan yang terjalin antara PDAM Tirta Moedal dan PT. Air Semarang Barat dengan fokus pada tahap implementasi yang mencakup konstruksi dan operasional.

Beberapa proyek SPAM yang menggunakan skema KPBU berhasil mencapai *financial close*, tetapi mengalami permasalahan pada tahap

operasional saat memberikan pelayanan kepada masyarakat. Berdasarkan hal ini untuk mengetahui keberhasilan SPAM Semarang Barat pada tahap operasional, peneliti menggunakan teori empat prinsip keberhasilan kemitraan dari Leonhardt (dalam Pradana *et al.*, 2020) yang terdiri dari transparansi dan komitmen, pengawasan, negosiasi, dan kesetaraan peran. Selain itu peneliti akan membahas faktor pendorong keberhasilan SPAM Semarang Barat melalui nilai *good governance* UNECE yang mencakup pengembangan kapasitas dan kepastian hukum.

Beberapa peneliti lainnya telah melakukan penelitian terkait pelaksanaan operasional *public-private partnership* berdasarkan hubungan kemitraan yang terjalin antara pemerintah dengan swasta dengan menggunakan teori yang sama, hanya saja memiliki perbedaan pada lokasi penelitian seperti (Santi *et al.*, 2023), (Pradana *et al.*, 2020), dan (Safi & Ekowanti, 2022).

B. Tinjauan Teori

1. Konsep Governance

Roderick Arthur William Rhodes (dalam Astuti *et al*, 2020: 32) mengungkapkan jika *governance* merujuk kepada perubahan dari tata kelola pemerintahan dengan makna yang lebih luas. Keterlibatan berbagai macam aktor pemangku kepentingan seperti masyarakat, swasta, dan lainnya untuk turut serta dalam penyelenggaraan publik juga dapat dipahami sebagai *governance* (Astuti *et al*, 2020: 33). Archer (dalam Ikeanyibe *et al*, 2017) menyatakan bahwa *governance* lebih mengakui pentingnya kolaborasi atau kemitraan antara pemerintah dan sektor lainnya seperti pihak swasta dan masyarakat sipil dalam menyediakan pelayanan. Berdasarkan hal ini maka kolaborasi atau kemitraan dalam *governance* adalah untuk melaksanakan fungsi pemerintahan. Dwiyanto (dalam Astuti *et al*, 2020) membagi tiga isu penting dalam studi *governance*, yaitu dimensi kelembagaan, dimensi nilai atau *value*, dan dimensi proses.

2. Public-Private Partnership

Kemitraan dalam *governance* adalah sebuah konsep lintas sektor yang saling menguntungkan dengan cakupan pada pemerintah, swasta, dan masyarakat (Ronald, 2019). *Public-private partnership* merupakan salah satu jenis kemitraan yang dapat dilakukan oleh pemerintah bersama institusi di luar pemerintah berdasarkan arena kemitraan (Astuti *et al*. 2020: 43). *Public-private partnership* merupakan sebuah pengaturan kelembagaan yang kooperatif antara pemangku kepentingan publik bersama dengan pemangku kepentingan sektor swasta (Hodge & Greve, 2009). Salah satu model *public-private partnership* adalah *Build Operate Transfer (BOT)*. Pada model ini pihak swasta akan membangun proyek (*build*) sesuai dengan kesepakatan dan akan melakukan operasional proyek (*operate*) sesuai jangka waktu perjanjian, dan mengembalikan kepada pemerintah (*transfer*) setelah jangka waktu operasional berakhir.

3. Fokus Penelitian

Keberhasilan *public-private partnership* pada SPAM Semarang Barat khususnya pada tahap implementasi atau operasional dianalisis menggunakan empat prinsip keberhasilan pelaksanaan kemitraan antara pemerintah dengan swasta menurut Leonhardt (dalam Pradana *et al.*, 2020), yaitu :

- Transparansi dan Komitmen

Prinsip yang menjamin kebebasan bagi masing-masing pihak dalam mengetahui dan menjamin akses informasi dengan jelas yang berkaitan dengan kemitraan. Gejala yang diamati adalah pengetahuan dan keterbukaan kedua belah pihak terkait maksud dan tujuan, keuntungan dan resiko, aksesibilitas informasi dan data, dan terkait kebijakan atau regulasi yang digunakan.

Komitmen menjadi ciri utama dan menjadi independensi berkelanjutan dalam kemitraan. Komitmen dapat dilihat melalui tindakan komitmen masing-masing pihak dan komitmen dalam pengambilan keputusan.

- Pengawasan Kemitraan

Proses perbaikan dan optimalisasi kinerja dalam kemitraan dengan fokus kepada pelaksanaan tujuan kemitraan. Gejala yang diamati adalah pihak yang mengawasi, mekanisme pengawasan, kriteria dan standar, serta tindakan jika terdapat penyimpangan dalam pengawasan.

- Negosiasi

Tindakan yang dilakukan dalam mencapai kesepakatan melalui pemberian masukan yang spesifik pada kemitraan. Gejala yang diamati adalah negosiasi dalam kesepakatan anggaran, negosiasi pengambilan keputusan di luar kontrak perjanjian, dan kendala yang dialami selama proses negosiasi.

- Kesetaraan Peran

Kesetaraan peran dalam kemitraan harus saling menguntungkan dan tidak ada diskriminasi walaupun terdapat perbedaan karakteristik. Gejala yang diamati adalah kedudukan dalam pembagian tugas, kesetaraan mekanisme pembagian resiko, dan kesetaraan pengambilan keputusan.

Artikel ini juga menganalisis faktor pendorong keberhasilan *public-private partnership* pada SPAM Semarang Barat. *Good governance* menjadi salah satu hal yang penting dalam mendorong keberhasilan *public-private partnership* (Mulyani, 2021: 84). *Good governance* menjadi salah satu faktor kunci kesuksesan yang berpengaruh terhadap *public-private partnership* (Wang, 2018: 13). *United Nations Economic Commission for Europe* (2008) secara khusus mempromosikan prinsip *good governance* dalam *public-private partnership* seperti :

- Pengembangan kapasitas.

Sebuah pendekatan dengan tujuan untuk memperkuat kemampuan sumber daya manusia. Dalam konteks *public-private partnership* hal ini berkaitan dengan keterampilan, institusi, dan pelatihan yang diberikan melalui konsultan atau penasihat eksternal.

- Kepastian hukum,

Kepastian hukum dalam *public-private partnership* harus didasarkan

pada prinsip perlindungan hak investor atau swasta. Kepastian hukum yang melindungi investor atau pihak swasta dapat diperoleh melalui adanya peraturan hukum yang kuat dan konsisten yang mengatur tentang *public-private partnership*.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian kualitatif. Denzin and Lincoln (dalam Sharp, 2005: 11) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif melibatkan pendekatan interpretatif dan naturalistik terhadap pokok pembahasannya. Penelitian ini berusaha memahami atau menafsirkan fenomena berdasarkan makna yang diberikan orang terhadap fenomena tersebut. Data diperoleh melalui observasi, dokumentasi, dan wawancara bersama enam informan yang berasal dari PDAM Tirta Moedal, PT. Air Semarang Barat, dan Direktorat PDPPI Kementerian Keuangan. Analisis dan interpretasi data dilakukan menggunakan teknik *Miles and Hubberman* dimulai dari

pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan kesimpulan Sugiyono (2020: 321). Triangulasi sumber data dan waktu digunakan oleh peneliti dalam melakukan penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Public-private partnership

merupakan bagian dari administrasi publik karena *partnership* telah menjadi bagian *governance* untuk menjalankan fungsi pemerintahan melalui keterlibatan sektor swasta dalam memenuhi kebutuhan layanan publik. *Governance* memiliki tiga isu penting di dalamnya, yaitu isu dimensi kelembagaan, nilai atau *value*, dan dimensi proses.

Pertama, dimensi kelembagaan pada *public-private partnership* SPAM Semarang Barat terdiri dari lembaga pemerintah, yaitu PDAM Tirta Moedal sebagai penanggung jawab perjanjian kerjasama dan lembaga swasta PT. Air Semarang Barat selaku badan usaha pelaksana yang dibangun dari konsorium dua perusahaan antara PT. Aetra Air Jakarta dan PT. Medco Infrastruktur Indonesia. Kedua,

dimensi proses pada *public-private partnership* SPAM Semarang Barat dilakukan melalui sebuah kolaborasi antara pemerintah dengan pihak swasta atau *collaborative governance*. Proses kolaborasi yang dilakukan pada SPAM Semarang Barat apabila dilihat berdasarkan pandangan jumlah aktor yang terlibat maka dapat diketahui sebagai kolaborasi *partnership* atau kemitraan yang melibatkan dua lembaga, yaitu PDAM Tirta Moedal dan PT. Air Semarang Barat. Skema kemitraan atau *partnership* yang digunakan pada SPAM Semarang Barat adalah skema *Build-Operate-Transfer* (BOT) selama 25 Tahun.

Ketiga, dimensi nilai atau *value* pada *public-private partnership* SPAM Semarang Barat terdiri dari nilai transparansi dan komitmen, pengawasan kemitraan, negosiasi, dan kesetaraan peran. Selain itu terdapat nilai *good governance* yang mendorong keberhasilan pada SPAM Semarang Barat, yaitu nilai pengembangan kapasitas dan kepastian hukum.

1. *Public-Private Partnership* Pada SPAM Semarang Barat

a. *Transparansi dan Komitmen*

Nilai transparansi atau keterbukaan sangatlah penting dalam kemitraan. Masing-masing pihak telah mengetahui maksud dan tujuan dari kemitraan yang dilakukan, yaitu pemerintah memiliki keterbatasan dalam hal anggaran untuk dapat membangun infrastruktur layanan publik yang memiliki anggaran besar. Adanya keterbatasan ini membuat pemerintah turut melibatkan pihak swasta supaya anggaran yang dibutuhkan dapat terpenuhi.

Kedua belah pihak secara terbuka juga telah mengetahui keuntungan dan resiko yang muncul dari pelaksanaan kemitraan. Keuntungan finansial yang diterima oleh PDAM Tirta Moedal pada kemitraan SPAM Semarang Barat diprediksi akan didapatkan setelah 10 tahun operasional proyek berjalan dan akan semakin kecil nilai *marginnya* apabila PDAM tidak mampu menjual air kepada pelanggan dengan maksimal. Di sisi lain keuntungan

finansial yang diterima oleh PT. Air Semarang Barat berasal dari pengembalian investasi melalui pembelian air oleh PDAM Tirta Moedal, selain itu citra dari PT. Air Semarang Barat akan semakin bagus sebagai sebuah lembaga swasta yang turut memberikan pelayanan kepada masyarakat. Masyarakat Kecamatan Semarang Barat, Tugu, dan Ngaliyan juga menerima manfaat seperti lebih mudah dalam mendapatkan air dengan tekanan yang lebih besar dan pelayanan yang dilakukan lebih lama, yaitu selama 24 jam melalui PDAM

Kedua belah pihak juga telah mengetahui resiko yang akan ditimbulkan selama operasional walaupun hingga saat ini belum terdapat resiko yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan operasional SPAM Semarang Barat. Contoh resiko yang dapat timbul pada operasional adalah resiko PDAM Tirta Moedal tidak mampu untuk langsung menyerap 1000 liter/detik sejak awal masa operasional. Solusi untuk mengatasi resiko ini adalah dengan

cara rencana penyerapan air akan dilakukan secara bertahap, tetapi PDAM juga dibatasi dengan target minimum penyerapan sehingga apabila target serapan air tidak dapat dipenuhi maka tarif rata-rata air curah yang dibayarkan oleh PDAM menjadi lebih mahal dalam perhitungan di perjanjian.

Kebebasan aksesibilitas informasi dan data selama operasional SPAM Semarang Barat telah dilaksanakan dengan memanfaatkan teknologi modern melalui sistem SCADA di mana setiap kontrol dan pemantauan proses produksi dan pengolahan air di instalasi pengolahan air dapat ditampilkan secara *realtime* dan dapat dipantau oleh kedua belah pihak sehingga mempermudah evaluasi ketika terjadi kebocoran air. Regulasi Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 2 Tahun 2023 telah menjadi dasar yang diterapkan pada operasional kemitraan SPAM Semarang Barat dengan masing-masing pihak telah mengetahui dan berpedoman pada regulasi ini.

Bentuk tindakan komitmen yang dilakukan oleh kedua belah pihak pada

tahap konstruksi dan tahap operasional memiliki perbedaan. Pada tahap konstruksi terdapat keterlibatan dari pihak lain dalam tindakan komitmen kemitraan seperti Kementerian PUPR yang membangun instalasi air baku mulai dari *Intake*, jaringan pipa air baku dan Jaringan Distribusi Utama (JDU). PT. Air Semarang Barat membangun Instalasi Pengolahan Air, membangun dua unit *reservoir* dan jaringan pipa sampai dengan titik serah (*offtake*), dan PDAM Tirta Moedal berkomitmen dalam pembangunan Jaringan Distribusi Bagi (JDB).

Bentuk tindakan komitmen pada tahap operasional ditunjukkan dengan PDAM Tirta Moedal melakukan penyerapan air yang diproduksi oleh PT. Air Semarang Barat sesuai dengan yang tercantum dalam perjanjian kerja sama, yaitu sebesar 1000 liter/detik. Di sisi lain PT. Air Semarang Barat berkomitmen dengan memproduksi dan menghasilkan air yang sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam perjanjian kerja sama dan peraturan Kementerian Kesehatan.

Komitmen dalam pengambilan keputusan pada operasional SPAM Semarang Barat mengacu pada perjanjian kerja sama, tetapi ketika terjadi keadaan di mana diperlukan untuk mengambil keputusan namun hal tersebut tidak tercantum dalam perjanjian kerja sama maka PDAM Tirta Moedal dan PT. Air Semarang Barat akan bertemu dan melakukan diskusi sampai mencapai kesepakatan. Kesepakatan yang telah dicapai kemudian akan dibuat berita acara kesepakatan dan ditandatangani oleh masing-masing direktur.

b. Pengawasan Kemitraan

Pihak yang melakukan pengawasan pada SPAM Semarang Barat memiliki perbedaan pada setiap tahapnya. Pada tahap konstruksi, Pihak yang ditunjuk untuk mengawasi dalam hal pembangunan infrastruktur adalah Konsultan Pengawas Independen (KPI) yang ditunjuk oleh PDAM Tirta Moedal dengan kesepakatan bersama dan dibayar oleh PT. Air Semarang Barat. Hal ini dilakukan karena KPI merupakan pihak ketiga yang yang

tidak memiliki hubungan kepentingan dengan pemerintah atau swasta, selain itu untuk menghindari konflik kepentingan, menjamin akuntabilitas, serta menjamin kualitas layanan infrastruktur yang disediakan oleh pihak swasta.

Pada tahap operasional, PT. Air Semarang Barat sebagai badan usaha pelaksana diawasi oleh Tim Monitoring dan Evaluasi dari PDAM Tirta Moedal yang dibentuk oleh Direktur PDAM Tirta Moedal. Selanjutnya PDAM Tirta Moedal diawasi oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Selain itu operasional proyek SPAM Semarang Barat juga diawasi oleh pemerintah pusat melalui Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Kementerian PUPR dan Tim Pemantauan dan Evaluasi Proyek Strategis Nasional (TPE-PSN).

Mekanisme pengawasan pada tahap konstruksi dilakukan oleh KPI dengan mengawasi kontraktor dalam pembangunan infrastruktur dan akan melaporkan progres pembangunan

kepada PT. Air Semarang Barat dan PDAM Tirta Moedal pada setiap bulannya. Saat operasional, mekanisme pengawasan dilakukan selama 25 tahun sesuai dengan perjanjian di mana pada setiap akhir bulan akan dilaksanakan rapat bersama antara kedua belah pihak untuk membahas volume serapan, kehilangan air, efisiensi penggunaan listrik dan perhitungan tagihan. Selain itu BPKP nantinya bersama PDAM akan berkunjung langsung untuk melakukan evaluasi terhadap kendala yang dihadapi. PDAM Tirta Moedal juga harus melaporkan mengenai progres kemitraan mulai dari segi keuangan dan pembiayaan kepada BPKP. Berdasarkan hal ini BPKP akan melakukan audit kepada PDAM setiap tiga bulan. Ditjen Pembiayaan Infrastruktur dan TPE-PSN yang mengawasi operasional SPAM Semarang Barat juga akan mengawasi melalui kunjungan kerja minimal setahun sekali untuk dapat mengevaluasi jalannya kemitraan dan kendala yang dihadapi.

Kriteria dan standar pengawasan yang diterapkan pada operasional SPAM Semarang Barat mengacu pada standar kualitas air minum pada Peraturan Kementerian Kesehatan Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Kesehatan Lingkungan. Standar pengawasan terkait kualitas air bersih. Pada pasal 14 berisi terkait upaya penyehatan air minum yang meliputi pengawasan, perlindungan, dan peningkatan kualitas air. Pengawasan kualitas air dilakukan melalui *surveilans*, uji laboratorium, analisis resiko, dan rekomendasi tindak lanjut. Untuk perlindungan kualitas air dilakukan melalui komunikasi, informasi, dan edukasi, serta pengembangan teknologi tepat guna dan/atau rekayasa lingkungan.

c. Negosiasi

Negosiasi dalam kemitraan ini mencakup proses diskusi untuk membahas kesepakatan yang ingin dicapai. Negosiasi terkait anggaran telah dilakukan sebelum SPAM Semarang Barat melakukan operasional dengan anggaran yang

berhasil disepakati sebesar 1,2 triliun rupiah dengan pembagian pada masing-masing pihak. Negosiasi juga dilakukan dalam hal menangani permasalahan yang terjadi di luar kontrak perjanjian dengan alur salah satu pihak akan bersurat secara resmi terkait dengan permasalahan yang dihadapi, setelah itu pihak lain akan memberikan tanggapan resmi terkait dengan surat yang diterima dan akan dilangsungkan rapat bersama untuk membahas dan mengambil keputusan melalui negosiasi lanjutan. Setiap kesepakatan yang diambil akan dituangkan dalam risalah rapat dan dibuat berita acara kesepakatan untuk nantinya dimasukkan ke dalam addendum perjanjian kerja sama. Kendala negosiasi saat ini adalah fasilitas air baku masih berstatus barang milik negara sehingga ketika terjadi kebocoran pada pipa harus melalui alur yang panjang untuk dapat melakukan tindakan seperti menambal.

d. Kesetaraan peran

Selama operasional SPAM Semarang Barat, PT. Air Semarang

Barat memiliki tugas dan tanggung jawab untuk mengoperasikan dan mengambil air baku dari Bendungan Jatibarang, mengoperasikan dan melakukan pemeliharaan pada Instalasi Pengolahan Air sampai dengan titik serah (*offtake*), dan memastikan kualitas air yang diterima sudah sesuai dengan standar kualitas pada perjanjian kerja sama melalui pemasangan sensor pemantau kualitas air pada masing-masing titik serah. Pada dasarnya PT. Air Semarang Barat secara opsional memiliki tanggung jawab mulai dari proses pengambilan air baku dari Bendungan Jatibarang untuk kemudian diolah airnya di Instalasi Pengolahan Air dan diserahkan ke titik serah dari PT. ASB ke PDAM Tirta Moedal. Setelah melewati titik serah itu maka air akan menjadi tanggung jawab PDAM.

Di sisi lain PDAM Tirta Moedal memiliki tugas dalam melakukan pendistribusian air bersih sampai dengan pelanggan atau masyarakat. Berdasarkan hal ini apabila terjadi perubahan kualitas air dan terjadi

kebocoran setelah melewati titik serah maka akan menjadi beban dari PDAM Tirta Moedal, selain itu jika pipa bocor setelah air masuk ke pompa air maka akan menjadi tanggung jawab dari PDAM Tirta Moedal.

Mekanisme pembagian resiko dapat diketahui melalui pembagian peran selama masa konstruksi. PT. Air Semarang Barat bertanggungjawab dalam membangun Instalasi Pengolahan Air (IPA) sampai dengan jaringan pipa dan titik serah. Jika terjadi keterlambatan dalam menyelesaikan pembangunan maka PT. Air Semarang Barat tidak dapat melakukan penagihan kepada PDAM Tirta Moedal dan setiap kelebihan biaya yang muncul atas keterlambatan pembangunan menjadi beban yang wajib ditanggung. Di sisi lain PDAM Tirta Moedal memiliki resiko dalam pembangunan pipa Jaringan Distribusi Bagi (JDB). Jika terjadi keterlambatan pembangunan maka akan berakibat pada keterlambatan penyambungan saluran kepada pelanggan dan apabila PDAM Tirta Moedal tidak dapat

memenuhi penyerapan minimum maka PDAM akan dikenakan tarif rata-rata yang lebih besar dari seharusnya. Saat operasional, PT. Air Semarang Barat yang bertugas di daerah hulu memiliki resiko dalam hal produksi dan pengolahan air, sedangkan PDAM Tirta Moedal yang bertugas di hilir memiliki resiko apabila tidak dapat menyerap air dari PT. Air Semarang Barat sesuai kesepakatan maka PDAM Tirta Moedal akan dihadapkan dengan resiko gagal bayar atau hutang.

Pihak mengambil keputusan memiliki perbedaan saat masa konstruksi dan operasional. Saat masa konstruksi pengambilan keputusan melibatkan Kementerian Keuangan, Kementerian PUPR, PT. PII, PDAM Tirta Moedal dan PT. Air Semarang Barat. Memasuki tahap operasional, pihak yang terlibat dalam pengambilan keputusan adalah PDAM Tirta Moedal melalui tim monitoring dan evaluasi bersama dengan PT. Air Semarang Barat, tetapi jika keputusan yang diambil berkaitan dengan biaya besar maka melibatkan BPKP.

2. Faktor Pendorong Keberhasilan *Public-Private Partnership* Pada SPAM Semarang Barat

a. Pengembangan Kapasitas

Pengembangan kapasitas menjadi salah satu faktor yang mendorong keberhasilan SPAM Semarang Barat baik sebelum melakukan operasional dan saat SPAM melaksanakan operasional. Sebelum berhasil melaksanakan operasional atau tepatnya pada fase pra studi kelayakan dan pendampingan transaksi, terdapat program pengembangan kapasitas atau *project development facility* (PDF) yang diberikan oleh Kementerian Keuangan melalui PT. SMI kepada PDAM Tirta Moedal berupa pendampingan tiga konsultan, yaitu pendampingan konsultan hukum dari Ahmad Yapsunto Muharamsyah & *Partners*, konsultan keuangan dari PT. Indonesia Infrastructure Finance, dan konsultan teknis dari PT. SMEC Denka Indonesia.

Ruang lingkup pemberian bantuan PDF ini terdiri dari penyiapan proyek dan pendampingan transaksi. Pada

penyiapan proyek, tiga konsultan akan membantu menyiapkan kajian pra studi kelayakan dan kajian dokumen pendukungnya. Selain itu akan melaksanakan peninjauan minat pasar dan melakukan pemutakhiran rencana bisnis yang menggambarkan kesinambungan proyek dari hulu sampai hilir. Tidak lupa juga melakukan penyusunan kajian tentang potensi pembiayaan yang dibutuhkan dari hulu sampai hilir dan dokumen kajian pendukungnya. Pada pendampingan transaksi, fasilitas PDF ini meliputi pengadaan badan usaha pelaksana (swasta), penandatanganan perjanjian KPBU, dan pemerolehan biaya atau *financial close*. Adanya program pengembangan kapasitas ini menjadikan PDAM Tirta Moedal mampu membuat kontrak perjanjian kerja sama dengan swasta dengan detail dan memperhatikan segala aspek kerja sama untuk jangka waktu 25 tahun. Jangka waktu pemberian fasilitas PDF kepada PDAM Tirta Moedal berlangsung selama 13 bulan saja hingga mencapai *financial close*.

Setelah mencapai *financial close*, SPAM Semarang Barat masuk ke tahap konstruksi dan operasional. Saat masa operasional PT. Air Semarang Barat turut memberikan program pengembangan kapasitas setiap tahunnya dalam bentuk pelatihan atau *training* dan sertifikasi kepada pegawainya yang bekerja dalam mengolah dan memproduksi air di SPAM Semarang Barat. Tujuannya untuk meningkatkan pengetahuan dan keahlian *soft skill* serta *hard skill* dari pegawai yang bekerja sehingga mendorong keberhasilan operasional SPAM Semarang Barat dalam memproduksi dan mengolah air. Setiap minggunya, PT. Air Semarang Barat juga melakukan inspeksi klorin pada SPAM Semarang Barat untuk mengetahui dan mengecek apakah terdapat kebocoran gas klorin selama operasional. Kegiatan inspeksi klorin menjadi salah satu bukti bentuk pelatihan dan pengetahuan yang diberikan kepada seluruh pegawai yang bekerja dalam mengoperasikan SPAM Semarang Barat.

Pengembangan Kapasitas juga dilakukan bersama melalui kegiatan kolaborasi antara PDAM Tirta Moedal dan PT. Air Semarang Barat dalam bekerja. Hal ini dibuktikan dengan PDAM Tirta Moedal yang melibatkan PT. Air Semarang Barat untuk *sharing knowledge* melalui berbagai kegiatan seperti seminar. Dalam hal ini PT. Air Semarang Barat sebagai praktisi untuk membagikan pengalaman dan pengetahuannya dalam ruang lingkup tanggung jawab operasional sehingga ketika PDAM Tirta Moedal memiliki hambatan di hilir maka akan diberikan saran dan rekomendasi oleh PT. Air Semarang Barat.

b. Kepastian Hukum

Kepastian hukum diperlukan dalam *public-private partnership* karena pihak swasta memerlukan jaminan keamanan hak melalui aturan yang dibentuk dan disepakati untuk melindungi aset dan infrastruktur yang dibangun serta keberjalanan proyek. Berbagai macam peraturan hukum yang telah dibuat pemerintah telah memberikan kepastian hukum. Salah

satu peraturan yang memberikan kepastian dan mendorong keberhasilan operasional SPAM Semarang Barat adalah Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Kerja sama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha Dalam Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum Semarang Barat. Peraturan daerah ini bertujuan untuk memberikan dukungan hukum, kepastian hukum, dan perlindungan bagi kedua belah pihak yang melakukan kerja sama. Salah satu hal yang penting dan memberikan kepastian adalah diaturnya tarif penjualan air.

Adanya penentuan tarif menciptakan kepastian hukum dan mengetahui kemampuan daya beli masyarakat dalam membeli air dari PDAM Tirta Moedal. Penentuan tarif juga menentukan koordinasi dari PDAM Tirta Moedal dalam menjual air kepada masyarakat sesuai kemampuan daya beli masyarakat dan PT. Air Semarang Barat dalam memberikan pelayanan melalui

investasi yang ditanamkan sehingga dapat memproduksi dan mengolah air sesuai kesepakatan. Peraturan daerah ini dibuat dan disahkan dalam waktu kurang dari satu bulan dan menjadi bukti dukungan pemerintah Kota Semarang dalam mendorong keberhasilan SPAM Semarang Barat.

Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 23 Tahun 2023 Tentang Zona Bebas Air Tanah juga turut mendorong keberhasilan operasional SPAM Semarang Barat. Peraturan ini memberikan larangan bagi masyarakat domestik maupun non domestik dalam pengambilan air tanah di zona merah. Ketika non domestik ingin mendirikan mall atau lainnya di daerah yang sudah dapat dilayani oleh PDAM maka mereka wajib untuk menggunakan air PDAM disertai dengan surat pernyataan keterangan kesanggupan dari PDAM untuk melayani saat mengajukan izin pembangunan.

PENUTUP

a. Kesimpulan

Public-private partnership pada SPAM Semarang Barat yang terjalin

antara PDAM Tirta Moedal dan PT. Air Semarang Barat telah menerapkan prinsip *public-private partnership* yang dikemukakan oleh Leonhardt (dalam Pradana *et al.*, 2020). Kedua belah pihak saling berpegang teguh pada prinsip transparansi dan komitmen di mana seluruh informasi dapat diketahui salah satunya melalui teknologi SCADA yang menampilkan data secara *realtime*, komitmen dilaksanakan sesuai pada kontrak perjanjian. Pengawasan selama operasional dilakukan oleh Tim Monitoring dan Evaluasi sesuai kontrak perjanjian dengan setiap akhir bulan melakukan rapat bersama untuk membahas volume serapan, kehilangan air, efisiensi penggunaan listrik dan perhitungan tagihan. Proses negosiasi yang dilakukan selalu mengutamakan rapat bersama untuk membahas hal dalam hemitraan dan mengambil keputusan. Kesetaraan peran telah terwujud dengan peran dan resiko yang disesuaikan dengan tanggung jawab dibagian hulu dan hilir, serta dalam hal pengambilan keputusan.

Prinsip pengembangan kapasitas dan kepastian hukum dalam teori *good governance* UNECE turut mendorong keberhasilan. Pengembangan kapasitas diberikan sebagai dukungan pemerintah berupa pendampingan tiga konsultan dalam *Project Development Facility* yang diberikan oleh Kementerian Keuangan melalui PT. SMI kepada PDAM Tirta Moedal hingga mencapai *financial close*. Saat operasional berlangsung, PT. Air Semarang Barat turut memberikan pengembangan kapasitas kepada pegawainya berupa pelatihan dan sertifikasi. Selain itu PDAM Tirta Moedal dan PT. Air Semarang Barat turut melakukan kolaborasi dalam kegiatan seminar untuk berbagi wawasan dan *sharing knowledge* untuk menunjang pengetahuan SDM dalam operasional SPAM Semarang Barat.

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 8 Tahun 2018 dan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 23 Tahun 2023 telah memberikan kepastian hukum dan mendorong keberhasilan operasional SPAM Semarang Barat.

b. Saran

1. Kedua belah pihak harus tetap mempertahankan koordinasi dan komunikasi melalui pertemuan rutin dan laporan berkala supaya komunikasi yang terjalin tetap terjaga dan memastikan pemahaman yang sama selama 25 tahun operasional kemitraan.
2. Kedua belah pihak harus tetap memantau perkembangan teknologi yang digunakan seiring dengan berjalannya waktu karena penggunaan teknologi modern dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas operasional.
3. Komitmen harus tetap dijaga oleh kedua belah pihak sesuai kontrak perjanjian yang telah dibuat dengan tetap berpegang pada etika dan integritas kemitraan.
4. Tim Monitoring dan Evaluasi harus terus menjaga integritasnya dan tetap rutin melakukan pengawasan sesuai kontrak perjanjian untuk membantu mengidentifikasi perubahan yang diperlukan dan memastikan kemitraan berjalan sesuai rencana.
5. SPAM Semarang Barat dapat terus menerima kunjungan dari berbagai macam pihak yang ingin mengetahui skema keberhasilan operasional dalam kerja sama di sektor air minum SPAM Semarang Barat.
6. Kedua belah pihak dapat membuat suatu program pengembangan kapasitas bersama untuk meningkatkan pemahaman dan keterampilan SDM dalam memproduksi, mendistribusikan air, dan menghadapi tantangan yang akan datang dalam 25 tahun ke depan melalui pelatihan pegawai bersama atau lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adiyanti, N. P., & Fathurrahman, R. (2021). Assessing Critical Success Factors for PPP Water Project in Indonesia: Lessons from West Semarang. *Policy & Governance Review*, 5(2), 164. <https://doi.org/10.30589/pgr.v5i2.372>.

- Ahli KPBU Indonesia. (2023). *Lesson Learned: KPBU SPAM Bandar Lampung*. Ahli KPBU Indonesia. <https://www.ahlikpbuindonesia.or.id/berita-dan-kegiatan/lesson-learned-kpbu-spam-bandar-lampung>
- Astuti, R. S., Warsono, H., & Rachim, A. (2020). *Collaborative Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik*. 161
- Bappenas. (2023). Public Private Partnership Infrastructure Project Plan In Indonesia 2023. *Correspondencias & Análisis, 15018*, 1–23.
- Ekuatorial. (2022). *Krisis air bersih yang tak junjung selesai di Semarang*. Ekuatorial. <https://www.ekuatorial.com/2022/10/krisis-air-bersih-yang-tak-berujung-di-semarang/>
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2009). *Public–Private Partnerships PPPs: The Passage Of Time Permits A Sober Reflection*.
- Ikeanyibe, O. M., Eze Ori, O., & Okoye, A. E. (2017). Governance paradigm in public administration and the dilemma of national question in Nigeria. *Cogent Social Sciences*, 3(1). <https://doi.org/10.1080/23311886.2017.1316916>
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2023). *Tuntas Dibangun, SPAM Semarang Barat Layani Air Minum Bagi 350 Ribu Jiwa*. Kementerian PUPR. <https://pu.go.id/berita/tuntas-dibangun-spam-semarang-barat-layani-air-minum-bagi-350-ribu-jiwa>
- Megarani, A. (2022). *Semarang: City with the Fastest Land Subsidence*. Forest Digest. <https://www.forestdigest.com/detail/1762/penurunan-tanah-semarang>
- Mulyani, S. (2021). Critical Success Factors in Public-Private Partnership. *Journal of Accounting Auditing and Business*, 4(1), 81. <https://doi.org/10.24198/jaab.v4i1.31953>
- Pradana, A. E., Astuti, R. S., & Priyadi, B. P. (2020). Public-Private Partnership In The Framework Of Waste Management Into Electrical Energy In Jatibarang Landfill, Semarang. *Journal of Local Government Issues*, 3(2), 130–144. <https://doi.org/10.22219/logos.v3i2.11809>
- RONALD, W. M. (2019). The theory of partnership: why have partnerships? *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective, January 2000*, 27–53.
- Safi, B. A., & Ekowanti, M. R. L. (2022). Kemitraan Pemerintah dan Swasta Tentang Pengelolaan Sampah Menjadi Tenaga Listrik

- dengan Program Zero Waste City di Pembangkit Listrik Tenaga Sampah *Aplikasi Administrasi: Media Analisa ...*, 25(1), 39–44.
<https://jaa.hangtuah.ac.id/index.php/jurnal/article/view/136%0Ahttps://jaa.hangtuah.ac.id/index.php/jurnal/article/download/136/116>
- SantI, Y., Purnaweni, H., & Puspo, B. (2023). *Analisis Public-Private Partnership Sebagai Upaya Pengembangan Wisata Nepal Van Java*.
- Sharp, S. (2005). Book Review: Disseminating Qualitative Research in Educational Settings. In *Theory and Research in Education* (Vol. 3, Issue 2). <https://doi.org/10.1177/147787850500300209>
- Sugiyono, P. D. (2020). Metode Penelitian Kualitatif Untuk Penelitian Yang Bersifat: Eksploitatif, Enterpretif Dan Konstruktif. Edited By Y. Suryandari. Bandung: ALFABETA
- United Nations Economic Commission for Europe. (2008). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>
- UNPDF. (2020). *Government - United Nations Partnership for development framework 2016 - 2020 - Fostering sustainable and inclusive development*. 2016–2020. <https://www.un.or.id/what-we-do/partnership-for-development-unpdf>.
- Komisi V DPR RI. (2022). *Tamanuri Soroti Permasalahan yang Membelit SPAM Bandar Lampung*. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/37291/t/>
- Wang, L., Zhang, P., Zhang, P., Li, R., Zhang, Y., & Wu, Y. (2018). A systematic approach for public-private partnership projects CSFs evaluation. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 25(9), 1127–1145. <https://doi.org/10.1108/ECAM-05-2017-0083>
- Wu, P. C., Wei, M., & D'Hondt, S. (2022). Subsidence in Coastal Cities Throughout the World Observed by InSAR. *Geophysical Research Letters*, 49(7). <https://doi.org/10.1029/2022GL098477>