# MODEL COLLABORATIVE GOVERNANCE PENYEDIAAN DAN PELAYANAN AIR MINUM DI KABUPATEN TANGERANG

# (Studi Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) Pemerintah Kabupaten Tangerang dan PT AETRA Air Tangerang)

**Slamet Setiawan, 179020016**

Pasca Sarjana Universitas Pasundan Bandung

Slametsetiawan1406@gmail.com

**Soleh Suryadi**

Universitas Pasundan Bandung

suryadisoleh@gmail.com

**Iwan Satibi**

Universitas Pasundan Bandung

iwan.satibi71@gmail.com

Abstrak

Kebutuhan akan air minum merupakan kebutuhan yang sangat penting bagi masyarakat dan menjadi kewajiban pemerintah untuk memenuhinya, dan hak akan pemenuhan air minum tersebut dijamin oleh Undang Undang. Pengelolaan dan penyediaan air minum di Kabupaten Tangerang diselenggarakan atas dasar Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan dan Penyediaan Air Minum Daerah Kabupaten Tangerang. Karena kebutuhan nya yang tinggi dan keterbatasan Pemerintah Daerah untuk memenuhi kebutuhan air minum bagi seluruh Masyarakat Kabupaten Tangerang terbatar, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang bekerjasama dengan pihak swasta yaitu PT AETRA Air Tangerang dalam bentuk Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS). Penelitian ini fokus dan bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis faktor faktor yang mempengaruhi efektifitas collaborative governance pada Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) Pemerintah dan PT AETRA dalam penyediaan dan pelayanan air minum di kabupaten Tangerang dengan menggunakan teori Collaborative Gocernance yang dikemukakan oleh De’Seve (2007), serta merumuskan simulasi model collaborative governance dengan metode sistem dinamic. Penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, dan teknik perumusan simulasi model dengan sistem dynamic model. Hasil penelitian menunjukan bahwa konsep collaborative governance dalam pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Swasta dalam pemenuhan air minum di Kabupaten Tangerang tidak efektif karena faktor struktur jaringan yang masih bersifat hierarki, kurangnya kepastian governance, pembagian akuntabilitas dan responsibilitas yang kurang merata, pembagian informasi yang masih terkendala sistem, serta sumber daya yang tidak maksimal baik manusia maupun keuangan. Dalam penelitian ini juga berhasil menggambarkan model simulasi collaborative governance dalam program Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) dalam penyediaan dan pelayanan air minum di Kabupaten Tangerang dengan sistem dinamic model.

Kata kunci : Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS), colaborative governance, penyediaan dan pelayanan air minum.

1. **PENDAHULUAN**

Sebagai kebutuhan yang sangat penting dan menguasai hajat hidup masyarakat, penyediaan air bersih menjadi tanggung jawab pemerintah. Seperti tercantum dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945, yang berbunyi:

”Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” (Pasal 33 Ayat 2); ”Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” (Pasal 33 Ayat 3)

Pada tatanan pemerintahan masalah pelayanan memegang peran yang lebih besar karena menyangkut kepentingan umum, bahkan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 17 tahun 2017 menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Selain itu dalam PP No.23 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi menyebutkan bahwa Koordinasi penyelenggaraan pelayanan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan.

Pengelolaan dan penyediaan air minum di Kabupaten Tangerang diselenggarakan atas dasar Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan dan Penyediaan Air Minum Daerah Kabupaten Tangerang. Sebagai implementasi dari PERDA tersebut, pemerintah daerah kabupten Tangerang membentuk Badan Usaha Milik Daerah yang menangani penyediaan air minum dan pelayanan pengelolaan air bersih, yaitu Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kerta Raharja, dengan tugas pokok nya adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat daerah Kabupaten Tangerang terkait dengan air bersih. Namun dalam pelaksanaan tugasnya, PDAM Tirta Kerta Raharja belum dapat sepenuhnya menjangkau dan melayani kebutuhan air minum warga Kabupaten Tangerang.

Untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan dalam rangka pemenuhan kebutuhan akan penyediaan air minum dan pengelolaan air bersih yang belum terjangkau oleh PDAM Tirta Kerta Raharja, pemerintah daerah Kabupaten Tangerang bekerjasama dengan pihak swasta yaitu PT AETRA Air Tangerang. Dasar hukum awal kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Tangerang dengan PT AETRA Air Tangerang adalah PP No 122 tahun 2015 yang merupakan peraturan pelaksana Undang Undang no 11 tahun 1974. Penandatanganan kerjasama PT. AETRA Air Tangerang dan Pemerintah Kabupaten Tangerang dilakukan pada 4 Agustus 2008 dan masa konsesi 25 tahun sejak 2 Oktober 2009.

Pelaksanaan kerjasama tersebut berjalan bukan tanpa kendala, banyak hambatan dan masalah yang ditemui di lapangan, antara lain terkait dengan regulasi dan kebijakan pemeintah, akses informasi, sumber daya, otoritas masing masing stakeholders, kolaborasi dan kepercayaan antar stakeholder, dan jaringan dalam kerjasama. Hambatan hambatan tersebut relevan dengan faktor faktor dalam *collaborative governance*. Maka penulis akan menganalisis konsep *collaborative governance* dalam pelaksanaanKPS Pemerintah Kabupaten Serang dengan PT. Aetra ir Tangerang dalam penyediaan dan pelayanan air minum di Kabupaten Tangerang.

Teori yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini aadlah teori yang dikemukakan oleh DeSeve (2007) yang mengidentifikasi efektifitas *collaborative governance* dengan8 (delapan) item yakni *Networked structure* (struktur jaringan), *Commitment to a common purpose* (komitmen terhadap tujuan), *Trust among the participants* (adanya saling percaya diantara pelaku/peserta), Kepastian *Governance* (kejelasan dalam tata kelola), *Access to authority* (akses terhadap kekuasaan), *Distributive accountability/ responsibility* (pembagian akuntabilitas/ responsibilitas), *Information sharing* (berbagi informasi), dan *Access to resources* (akses sumber daya).

**2. LANDASAAN TEORI**

**Teori Organisasi istrasi Publik**

Organisasi merupakan suatu bentuk / wadah berisikan orang orang yang melakukan aktifitas dan bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan yang sama yang telah dirumuskan sebelumnya. Menurut Robbins (1994: 43) sebuah organisasi mempunyai batasan yang relatif dapat diidentifikasi, dimana batasan tersebut dapat berubah dalam kurun waktu tertentu dan tidak selalu jelas, namun sebuah batasan yang nyata harus ada agar kita dapat membedakan antara anggota dan bukan anggota.

Organisasi dari berbagai definisinya dapat dilihat dari berbagai sudut pandang yaitu oerganisasi sebagai proses, organisasi sebagai struktur dan organisasi sebagai sistem. Organisasi sebagai proses belandaskan pada pengertian organisasi sebagai proses kerjasama antar kelompok secara nyata dalam mencapai tujuan bersama, yang disiratkan oleh teori proses organisasi (the process theory of organization) yang merupakan ajaran pada teori organisasi klasik. Organisasi sebagai struktur dapat dilihat pada pendapat Hasibuan (2013:24) organisasi sebagai “suatu sistem perserikatan formal, berstruktur dan terkooordinasi dari kelompok orang yang bekerjasama dalam mencapai tujuan tertentu”. Dan pendapat Waldo (1956:130), yang menyebutkan “Organisasi adalah struktur hubungan-hubungan diantara orang-orang berdasarkan wewenang dan bersifat tetapdalam suatu sistem administrasi”. Sedangkan organisasi sebagai sistem berangkat dari konsep orgaisasi yang terdiri dari input, proses dan output untuk mencapai suatu tujuan. Begitu juga dengan sistem yang memiliki input, proses, output dan hasil. Pandangan ini menganggap organisasi sebagai suatu jaringan yang terdiri dari berbagai subsistem.

Terdapat tiga pendekatan dalam teori organisasi, yaitu teori organisasi rasional, teori kontingensi dan teori interorganisasi. (Hatch, 1997:350). Teori organisasi rasional memandang organisasi sebagai mesin birokrasi. Teori kontingensi memandang organisasi sebagai kombinasi dari organisasi seara mekanistik yang berkembang pada lingkungan stabil dan organisasi secara organik yang bekerja pada lingkungan yang berubah dengan cepat. (Harits, 2021:95). Sedangkan teori interorganisasi memfokuskan kajian pada interdependensi antarorganisasi dan strategi yang dipilih oleh organisasi dalam relasi tersebut atau dapat juga disebut dengan sistem terbuka.

Teori interorganizational memandang organisasi sebagai suatu jaringan, dimana prosesnya berupa interaksi interorganisasi dan pertukaran sumber daya antar organisasi. Dalam konsep interorganisasi inilah muncul kerjasama atau konsep kolaborasi antar organisasi.

**Teori *Interorganizational***

Dalam perspektif teori organisasi, konsep kolaborasi atau relasi antar organisasi dapat dilacak dari pendekatan *interorganizational theory*. Teori ini memfokuskan kajian pada interdependensi antar organisasi dan strategi yang dipilih oleh organisasi dalam relasi tersebut. Keterlibatan stakeholder dalam kolaborasi ini berupa jaringan kerja. Pada dimensi proses, interaksi interorganisasi merupakan tempat sumber daya dipertukarkan.

Dalam perspektif teori organisasi, Teori Interorganisasi atau interorganizational theory digunakan untuk melacak konsep kolaborasi atau relasi antarorganisasi. Teori Interorganisasi memfokuskan kajian pada interdependensi antarorganisasi dan strategi yang dipilih oleh organisasi dalam relasi tersebut. Dimensi dimensi yang ada dalam teori interorganisasi adalah aktor, proses, keputusan, power dan informasi/ nilai nilai.

Konsep teori interorganisasional mengembangkan konsep *network* dalam suatu organisasi yang menunjukkan pola-pola relasi antar aktor yang interdependen dalam proses pembuatan kebijakan publik. Interdependensi terjadi karena organisasi tidak bisa memenuhi sumber daya dan mencapai tujuannya secara sendiri, tetapi melalui aktor lain dalam proses interaksi. Interaksi ini dilakukan berulang-ulang melembaga (institutionalisasi).

***Collaborative Governance***

Istilah collaborative governance merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung stakeholder di luar negara, berorientasi konsensus, dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program program publik (Ansell & Gash, 2007:2).

Definisi collaborative governance menurut Ansell and Gash dikemukakan kembali oleh Subarsono (2016: 175) sebagai serangkaian pengaturan dimana satu atau lebih lembaga publik yang melibatkan secara langsung stakeholders non state di dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat formal, berorientasi konsensus dan deliberatif yangbertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengatur program publik atau asset. Lebih lanjut Ansell & Gash (2007:550) mengemukakan empat faktor yang mempengaruhi efektifitas collaborative governance yaitu Starting Conditions, Facilitative Leadership, Institutional Design dan Collaborative Process.

Sementara itu collaboratice governance didefinisikan oleh Balogh dkk (2011: 3) sebagai sebuah proses dan struktur dalam manajemen dan perumusan keputusan kebijakan publik yang melibatkan aktor-aktor yang secara konstruktif berasal dari berbagai level, baik dalam tatanan pemerintahan dan atau instansi publik, instansi swasta, dan masyarakat sipil dalam rangka mencapai tujuan publik yang tidak dapat dicapai apabila dilaksanakan oleh satu pihak saja.

Pendapat tersebut mensiratkan bahwa bentuk *collaborative governance* tidak selalu berupa lembaga baru yang menggabungkan beberpa institusi di dalamnya, namun sebuah kebijakan yag didasari oleh kebutuhan dan keterlibatan kepentingan beberapa institusi juga merupakan sebuah konsep *collaborative governance.* Sejalan dengan pandangan di atas, UNDP (1996) mengemukakan tiga unsur utama (domains) yang perlu dilibatkan dalam penyelenggaraan kepemerintahan yang baik *(good governance),* yakni *the state* (Negara), *the private sector* (sektor swasta), dan *civil society organizations* (organisasi kemasyarakatan).

DeSeve (2007:50) mendefenisikan *Collaborative Governance* sebagai berikut: *“An integrted system og relationships that is managed across formal and informal organizational boundaries with reconginezed organizational principles and clear defenition of success”.* Lebih lanjut DeSeve menyebutkan bahwa terdapat delapan item penting yang bisa dijadikan ukuran keberhasilan sebuah kolaborasi dalam *governance*, delapan item tersebut antara lain:

1. *Networked structure* (struktur jaringan), menjelaskan tentang deskripsi konseptual suatu keterkaitan antara satu institusi dengan institusi lain yang menyatu secara bersamasama yang mencerminkan unsur-unsur fisik dari jaringan yang ditangani. (DeSeve, 2009: 135)
2. *Commitment to a common purpose* (komitmen terhadap tujuan), mengacu pada alasan mengapa sebuah network atau jaringan harus ada karena perhatian dan komitmen untuk mencapai tujuan-tujuan positif (DeSeve, 2009: 136). Syarat agar kolaborasi dapat berjalan lancar adalah komitmen dari setiap orang atau para stakeholders yang mengadakan kolaborasi. Para stakeholders juga didorong oleh kesadaran akan mencapai tujuan bersama. Dengan adanya syarat ini, hal ini otomatis membawa tingkat efesiensi dan efektivitas dalam berkolaborasi ke tingkat yang lebih baik, karena aksi kolaborasi ini menuntut para anggota (stakeholders) untuk menguasai hal dasar tentang organisasi, yaitu niat dan komitmen.
3. *Trust among the participants* (adanya saling percaya diantara pelaku/peserta), berdasar pada adanya hubungan professional atau sosial, keyakinan bahwa para partisipan mempercayakan pada informasi informasi atau usaha-usaha dari stakeholders lainnya dalam suatu jaringan untuk mencapai tujuan bersama.
4. Kepastian *Governance* (kejelasan dalam tata kelola), termasuk diantaranya *Boundary* dan *exlusivity* (yang menegaskan siapa yang termasuk anggota dan siapa yang termasuk bukan anggota), *Rules* (aturan-aturan) yang menegaskan sejumlah pembatasan-pembatasan perilaku anggota komunitas, *Self determination* (kebebasan untuk menentukan bagaimana kolaborasi akan dijalankan dan siapa yang diijinkan untuk menjalankannya), *Network management* (resolusi penolakan/ tantangan alokasi sumber daya, kontrol kualitas, dan pemeliharaan organisasi). Yang termasuk dalam governance yaitu; a) adanya saling percaya diantara para pelaku, b) ada batas-batas siapa yang boleh terlibat dan siapa yang tidak boleh terlibat, c) aturan main yang jelas yang disepakati bersama, dan d) kebebasan menetukan bagaimana kolaborasi dijalankan (DeSeve, 2009: 136).
5. *Access to authority* (akses terhadap kekuasaan), terkit dengan tersedianya standar-standar atau ukuran-ukuran ketentuan atas prosedur-prosedur yang jelas dan diterima secara luas.
6. *Distributive accountability/ responsibility* (pembagian akuntabilitas/ responsibilitas). Berkaitan dengan konsep berbagi *governance* (penataan, pengelolaan, manajemen secara bersama-sama dengan *stakeholders* lainnya) dan berbagi sejumlah pembuatan keputusan kepada seluruh anggota jaringan, dan dengan demikian berbagi tanggung jawab untuk mencapai hasil yang diinginkan.
7. *Information sharing* (berbagi informasi), terkait dengan kemudahan akses bagi para anggota, perlindungan privacy (kerahasiaan identitas pribadi seseorang) dan keterbatasan akses bagi yang bukan anggota sepanjang bisa diterima oleh semua pihak.
8. *Access to resources* (akses sumber daya), mengacu pada ketersediaan atas sumber keuangan, teknis, sumberdaya manusia dan lainnya yang diperlukan untuk mencapai tujuan sebuah jaringan atau network.

**3. METODE PENELITIAN**

Penelitian dilakukan metode kualitatif deskriptif dengan jenis studi kasus, dilakukan di Kabupaten Tangerang dengan fokus pada KPS (Kerjasama Pemerintah Swasta) Pemerintah Kabupaten Tangerang dengan PT. Aetra Air Tangerang dalam rangka penyediaan dan pelayanan air minum masyarakat Kabupaten Tangerang. Analisis data dilakukan dengan menggunakan pendekatan yang dikembangkan oleh Miles & Huberman (1992) yang terdiri dari proses pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penalikan kesimpulan.

Penelitian ini juga akan merumuskan model simulasi pelaksanaan *collaborative governance*, penulis menggunakan *System Dynamics Models in Policy and Strategy Formulation* dengan piranti lunak Porewsim 10.

**4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

1. **Objek Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Tangerang Provinsi Banten, dengan mengambil unit penelitian Pemerintah Kabupaten Tangerang, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Tangerang, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Satu Pintu Kabupaten Tangerang, Dinas Bina Marga Kabupaten Tangerang, dan PT. Aetra Air Tangerang.

**Deskripsi Hasil Penelitan**

**Faktor yang Mempengaruhi Collaborative Governance pada Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) Pemerintah dan PT AETRA dalam Penyediaan Dan Pelayanan Air Minum di Kabupaten Tangerang**

Berdasarkan hasil penelitia, konsep *collaborative governance* pada penyediaan dan pelayanan air minum yang dilaksanakan dengan skema Kerjasama Pemerintah dan Swasta masih perlu untuk dilakukan perbaikan dan maksimalisasi di berbagai faktor. Adapun kondisi eksisting pelaksanaan konsep *collaborative governance* tersebut diuraikan berdasarkan iterm item sebagai berikut:

1. *Networked structure* (struktur jaringan)

Pada kerjasama Pemerintah dan Swasta dalam penyediaan dan pelayanan air minum di Kabupaten Tangerang, diketahui melalui hasil observasi dan wawancara dengan informan bahwa tidak ada hierarki kekuasaan dalam prosesnya. Kolaborasi antara pemerintah dan swasta mengacu pada peraturan perjanjian kerjasama yang di salamnya dijelaskan peran masing masing yang berbeda namun memiliki kepentingan yang sama, yaitu pemenuhan dan pelayanan terhadap masyarakat terkait kebutuhan air minum.

Namun, hasil wawancara tidak dikonfirmasi oleh hasil observasi yang dilakukan. Di lapangan peneliti menemukan masih terdapat hierarki dalam struktur jaringan pelaksanaan kerjasama penyediaan dan pelayanan air minum di kabupaten Tangerang. Masih terdapat unsur hierarki khususnya pada instansi instansi pemerintah yang menangani proses kerjasama.

Berdasarkan hasil penelitian di atas menunjukan struktur jaringan kolaborasi belum maksimal saling melengkapi dan mendukung dalam kerjasama penyediaan dan pelayanan air minum di Kabupaten Tangerang. Maka unsur struktur jaringan merupakan fasktor yang menghambat efektifitas collaborative governance penyediaan dan pelayanan air minum di Kabupaten Tangerang.

1. *Commitment to a common purpose* (komitmen terhadap tujuan)

PT. Aetra Air Tangerang sebagai pihak swasta dalam kerjasama penyediaan air minum di beberapa wilayah Kabupaten Tangerang, memiliki komitmen yang sama terkait dengan kualitas pelayanan terhadap warga dalam penyediaan air minum, sehingga kerjasama yang terjalin masih dapat dikatakan sesuai dengan rencana dan sasaran yang dirumuskan walaupun tidak maksimal.

Dalam pelaksanaannya di lapangan, PT. Aetra Air Tangerang berdasarkan hasil observasi dan wawancara dengan jajaran direksi telah berkomitmen dengan tegas untuk selalu memberikan layanan yang terbaik dan meningkatkan kepuasan pelanggan dari waktu ke waktu. Sehingga setiap strategi dan upaya dilaksanakan untuk mencapai misi tersebut, yang dapat dikatakan sejalan dengan visi pemerintah daerah terkait dengan kerjasama penyediaan air minum di Kabupaten Tangerang.

Hasil penelitian menunjukan baik Pemda Kabupaten Tangerang maupun PT. Aetra Air Tangerang sebagai pihak swasta dalam kerjasama penyediaan air minum di beberapa wilayah Kabupaten Tangerang, memiliki komitmen yang sama terkait dengan kualitas pelayanan terhadap warga dalam penyediaan air minum, sehingga kerjasama yang terjalin masih dapat dikatakan sesuai dengan rencana dan sasaran yang dirumuskan walaupun tidak maksimal.

1. *Trust among the participants* (adanya saling percaya diantara pelaku/peserta)

Dalam pelaksanaan kerjasama penyediaan air minum oleh pemerintah daerah Kabupaten Tangerang dan PT. AETRA Air Tangerang, antara stakeholder saling menjaga kepercayaan satu sama lain, sebagaimana hasil wawancara penulis dengan Kepala Bidang Perencanaan Ekonomi Bappeda, Kepala Sub Dinas Kesehatan Masyarakat Dinas Kesehatan Kabupaten Tangerang, maupun Direktur PT. AETRA Air Tangerang.

Hasil wawancara tersebut juga di dukung oleh hasil pengamatan / observasi yang dilakukan oleh peneliti. Setiap stakeholders mulai dari unsur pemerintah daerah (Bappeda, Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Satu Pintu, Dinas Bina Marga) dan swasta (PT. AETRA Air Tangerang) melakukan kerja sama.

1. Kepastian *Governance* (kejelasan dalam tata kelola)

Dalam kerjasama Pemerintah Swasta penyediaan air minum di Kabupaten Tangerang telah ada batas siapa yang boleh terlibat dalam prosesnya, yaitu pemerintah daerah (Bappeda, Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Satu Pintu, Dinas Bina Marga) dan pihak swasta yaitu PT Aetra Air Tangerang.

Telah ada aturan yang jelas mengenai peran masing masing dalam kolaborasi baik dalam Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha, serta Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 12 Tahun 2010 tentang Pedoman Kerjasama Pengusaha Pengembang Air Minum, perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang dengan PT. Aetra Air Tangerang Nomor 690/PK-2076-BPMD/ 2008 tentang Penyediaan dan Pelayanan Air Minum di Kecamatan Sepatan, Pasar Kemis, Cikupa, Balaraja dan Jayanti, maupun Keputusan Bupati Tangerang Nomor. 902/KEP.940-HUK/2019 tentang Pembentukan Tim Monitoring dan Evaluasi Peningkatan Cakupan Pelayanan Air Minum PT. AETRA Air Tangerang di Kabupaten Tangerang.

Karena adanya peraturan baku yang mengatur kerjasama, masing masing pihak *stakeholder* tidak dapat dengan leluasa mengakomodasi konsep kolaborasi dalam kondisi dan visi masing masing.

1. *Access to authority* (akses terhadap kekuasaan)

Seluruh instansi yang terlibat dalam Kerjasama Pemerintah Swasta penyediaan air minum di Kabupaten Tangerang, baik unsur pemerintah daerah (Bappeda, Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Satu Pintu, Dinas Bina Marga) maupun unsur swasta (PT. AETRA Air Tangerang), memiliki otoritas masing masing untuk menjalankan peran sebagai upaya pelayanan air minum di Kabupaten Tangerang.

Dalam pembiayaan, sesuai dengan isi kerjasama skema *Built Operate Transfer* (BOT) atau skema bangun-guna-serah, seluruh pembiayaan investasi sebesar Rp. 525 Miliar bersumber sepenuhnya dari PT. AETRA Air Tangerang, dan tidak ada penyertaan modal dari Pemerintah Kabupaten Tangerang. Dengan demikian PT. Aetra Air Tangerang memiliki otoritas terhadap penyertaan modal, unsur pemerintah dalam kerjasama ini berwenang untung mengawasi dan memastikan bahwa PT. Aetra Air Tangerang memenuhi standar dan ketentuan atas kualitas air minum yang didistribusikan kepada masyarakat.

Kewenangan yang muncul berdasar pada perjanjian kerjasama memiliki batasan antar instansi. Namun seharusnya kewenangan satu dan lainnya memiliki sekat namun tetap saling terkait. Pada kerjasama ini, pemerintah memiliki wewenang sebagai pengawas atau memiliki fungsi monitoring. Sebagaimana ditegaskan dalam Keputusan Bupati Tangerang Nomor. 902/KEP.940-HUK/209 tentang Pembentukan Tim Monitoring dan Evaluasi Peningkatan Cakupan Pelayanan Air Minum PT. AETRA Air Tangerang di Kabupaten Tangerang.

1. ***Distributive accountability/ responsibility* (pembagian akuntabilitas/ responsibilitas).**

Dalam kolaborasi penyediaan dan pelayanan air minum, prosedur sudah ditentukan dalam konsesi, peran dan tanggungjawab dari masing-masing *stakeholder* berbeda-beda sesuai dengan bidangnya.

Pemerintah bertanggungjawab memastikan PT. Aetra Air Tangerang untuk memenuhi setiap kewajiban sesuai dengan konsesi sehingga masyarakata mendapatkan haknya, PT. Aetra Air Tangerang bertanggungjawab untuk memberikan layanan dan penyediaan air minum bagi masyarakat, dan masyarakat sendiri bertanggungjawab untuk memenuhi kewajibannya dalam membayar tarif pemakaian air minum sesuai dengan layanan yang diterima.

Berdasarkan hasil interview dan observasi menunjukan masing masing *steakholder* meng-klaim telah melaksanakan tanggung jawab yang telah ditentukan dalam perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang dengan PT. Aetra Air Tangerang Nomor 690/PK-2076-BPMD/ 2008 tentang Penyediaan dan Pelayanan Air Minum di Kecamatan Sepatan, Pasar Kemis, Cikupa, Balaraja dan Jayanti yang di dalamnya menjelaskan tentang tanggung jawab dan wewenang masing masing pihak dalam kerjasama penyediaan dan pengelolaan air minum di Kabupaten Tangerang.

1. ***Information sharing* (berbagi informasi)**

Hasil interview dan observasi lapangan menunjukan bahwa bahwa akses informasi oleh masyarakat terkait kerjasama dan pelayanan air minum oleh PT Aetra Air Tangerang masih perlu diperbaiki dan belum maksimal.

Hal ini ditemukan dari hasil wawancara penulis dengan masyarakat sebagai pengguna layanan dalam wawancara. “...penyediaan dan pelayanan air minum oleh PT Aetra Air Tangerang sudah lebih baik sekarang, namun akses informasi menurut kami masih kurang, banyak yang harus diperbaiki terkait dengan akses informasi, baik tentang layanan, maupun informasi tentang rencana program yang mungkin membutuhkan peran kami sebagai masyarakat”

Hasil di atas menunjukan bahwa akses informasi oleh masyarakat terkait kerjasama dan pelayanan air minum oleh PT Aetra Air Tangerang masih perlu diperbaiki dan belum maksimal. Maka perlu dilakukan upaya upaya sosialisasi dan membuatan sistem yang baik untuk dapat mencapai tujuan konsesi dengan maksimal.

1. ***Access to resources* (akses sumber daya)**

Ketersediaan sumber daya manusia pada kerjasama penyediaan dan pelayanan air minum di Kabupaten Tangerang dapat diketahui dari kondisi personil masing masing instansi dalam program kerjasama. Sumber keuangan yang digunakan dalam program kerjasama, sepenuhnya bersumber dari swasta, yaitu PT. Aetra Air Tangerang. Dengan penerapan sistem BOT (*Build Operate And Transfer*) yang dilakukan untuk menutupi keterbatasan APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) yang tidak mencukupi dalam pembangunan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di beberapa wilayah di Kabupaten Tangerang.

Dalam realita penelitian, baik pihak pemerintah maupun PT Aetra Air Tangerang dengan sistem pendanaan BOT, memiliki peluang keuntungan yang sama. Pihak pemerintah daerah dapat mengontrol proses penyediaan air minum, sementara pihak swasta bertanggung jawab terhadap masing-masing dari transmisi, produksi, operasi dan pemeliharaan.

**Modifikasi Teori**

Berdasarkan hasil interview mendalam dengan seluruh penanggungjawab stakeholder pelaksana kebijakan Penyediaan dan Pelayanan Air Minum di Kabupaten Tangerang Melalui Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS), di dapat sebuah faktor yang juga mempengaruhi kualitas kolaborasi, yakni perilaku pelaksana kebijakan atau *actor behaviour*. Seluruh informan setuju bahwa perilaku pelaksana kebijakan yang baik dan sesuai tuntunan, akan dapat mendorong efektivitas kebijakan Penyediaan dan Pelayanan Air Minum di Kabupaten Tangerang khususnya berkaitan dengan pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) antara Pemerintah Kabupaten Tangerang dengan PT. AETRA Air Tangerang.

Maka satu temuan baru dalam penelitian ini adalah modifikasi teori De’Seve dengan menemukan item perilaku pelakana kebijakan atau *actor behaviour* dalampenentu efektif atau tidaknya suatu konsep *collaborative governance*

**Model Simulasi Collaborative Governance Penyediaan dan Pelayanan Air Minum di Kabupaten Tangerang Melalui Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS)**

Aspek aspek yang digunakan untuk menerangkan kegiatan formulasi kebijakan penelitian ini adalah aspek analisis, planning dan control, yang dikembangkan oleh Lyneis (2009). Adapun langkah langkah yang dilakukan untuk memformulasikan kebijakan yang dilakukan peneliti dengan mengadopsi berbagai pendapat ahli dan penelitian terdahulu serta menyesuaikan dengan masalah dan kondisi yang dihadapi selama observasi, diuraikan sebagai berikut:

1. Problem Articulation (Identifikasi masalah) / konseptualisasi.

Masalah di identifikasikan dengan menggunakan teori dasar yang dikonfirmasi dalam penelitian ini, yaitu teori De’Seve yang mengungkapkan faktor faktor yang mempengaruhi collaborative governance yaitu struktur jaringan, komitmen terhadap tujuan,

adanya saling percaya diantara pelaku/peserta, kejelasan dalam tata kelola, akses terhadap kekuasaan, pembagian akuntabilitas/ responsibilitas), pembagian informasi dan akses sumber daya.

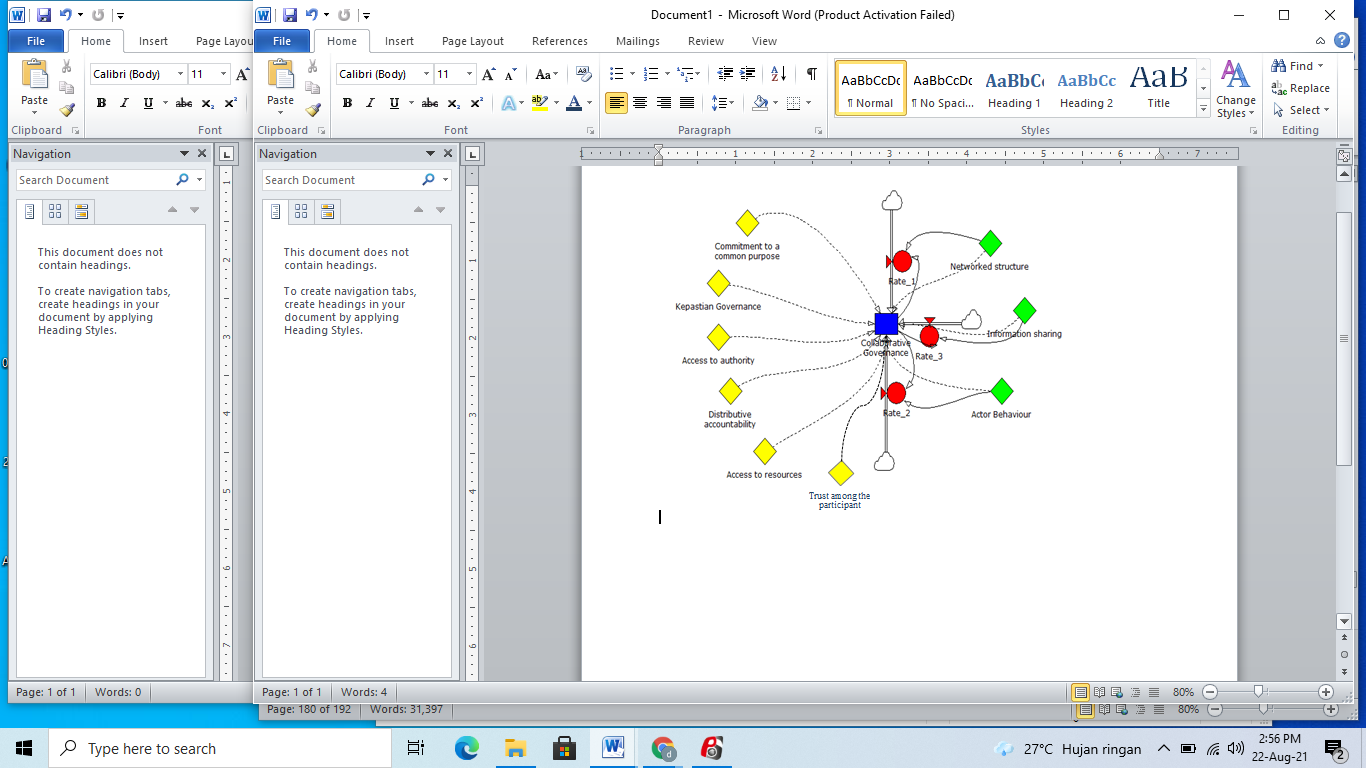
Tabel 1

Identifikasi Masalah *Collaborative Governance*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Faktor faktor | Masalah yang ditemukan | Solusi Strategi |
| *Networked structure* | Struktur yang ada dalam unsur instansi baik pemerintahan maupun swasta, masih bersifat hierarki. | Mengevaluasi jaringan dan struktur dalam pelaksanaan kerjasama |
| *Commitment to a common purpose* | Kurang komitmen dari petugas baik unsur pemerintah maupun swasta | Dilakukan pembaharuan komitmen dikedua belah pihak, dengan maksud refreshment terhadap komitmen kerjasama |
| *Trust among the participants* | Rasa kurang percaya diakibatkan dari kurangnya komunikasi dan masih tingginya ego dari kedua pihak | Walaupun fungsi kontroling ada pada pihak pemerintah, dan swasta hanya pada operasional, namun perlu untuk sesering mungkin duduk bersama dalam forum yang terbuka, sehingga terbentuk kepercayaan. |
| Kepastian *Governance* | Batasan dalam kerjasama seringkali tumpang tindih. | Pengkajian wewenang dan tanggungjawab dalam kerjasama |
| *Access to authority* | Otoritas operasional hanya ada pada pihak swasta, pemerintah hanya berwenang unntuk mengawasi |
| *Distributive accountability* | Pergantian kekuasaan dalam kurun waktu perjanjian, melahirkan kebijakan yang tidak sama. | Dilakukan forum saat terjadi pergantian pemerintahan daerah |
| *Information sharing* | Sosialisasi terkait dengan kerjasama tidak intens | Dibuka komunikasi dua arah dan difasilitasi dengan media yang mumpuni |
| *Access to resources* | Sumber dana hanya berasal dari pihak swasta, sehingga akses keuangan hanya ada pada pihak swasta | Penegasan aksesability dari masing masing pihak |
| *Actor Behaviour*  (temuan) | Masih ditemukan perilaku pelaksana yang tidak mendukung pelaksanaan kerjasama | Lakukan pelatihan dan bimbingan perilaku untuk memberikan keterampilan baik fisik maupun mental terhadap pelaksana. |

1. *Formulation of a simulation model*

Untuk dapat mensimulasikan model *system dynamics* harus dibuat dalam bentuk diagram alir (*flow diagram*) yang dapat dimengerti oleh software komputer yang digunakan. Setiap *software* memiliki cara penggambaran *flow diagram* yang khas. Dalam penelitian ini menggunakan software Powersim 10 Constructor. Dihasilkan model sebagai berikut:



*Gambar 1*

*Flow Diagram Collaborative Governance*

Pada diagram di atas, disimulasikan faktor faktor yang mempengaruhi pelaksanaan *collaborative governance* pada kerja sama pemerintah dan swasta dalam penyediaan air minum di Kabupaten Tangerang.

Dapat di lihat pada gambar simulasi dia atas, bahwa faktor *network structure*, information sharing dan *actor behaviour* merupakan faktor yang mengurangi nilai keberhasilan *collaborative governance* pada kerja sama pemerintah dan swasta dalam penyediaan air minum di Kabupaten Tangerang. Sementara faktor *access to authority, distributive accountability, acces to resource, network structure,* *Trust among the participant* dan kepastian *governance* merupakan penambah nilai keberhasilan *collaborative governance* pada kerja sama pemerintah dan swasta dalam penyediaan air minum di Kabupaten Tangerang. Hasil dari simulasi model tersebut sesuai menggambarkan hasil penelitian dengan metode kualitatif yang telah disampaikan pada bagian sebelumnya.

**Novelty/ Kebaruan dalam Penelitian**

Dalam penelitian ini ditemukan modifikasi terhadap teori de’seve, faktor mana yang dikonfirmasi dan faktor mana yang melemahkan efektifitas konsep *collaborative governance* dalam pelaksanaan KPS penyediaan air minum di Kabupaten Tangerang. Lain daripada itu juga ditemukan faktor lain yang mempengaruhi keberhasilan *collaborative governance* selain 8 faktor yang ditentukan oleh De’Seve, yaitu faktor *actor behaviour* atau perilaku pelaksana kebijakan. Di sisi inilah peneliti menganggap bahwa penelitian ini berbeda dengan penelitian penelitian terdahulu. Di sisi lain, penelitian ini ditujukan untuk mengkritik dan memandang KPS sebagai konsep yang tidak utuh dari *collaborative governance* yang ideal.

Hal baru lainnya yang dihasilkan pada penelitian ini, yaitu munculnya model simulasi *collaborative governance* yang merupakan pengembangan dari teori De’Seve sebelumnya,yang menjadi gambaran pelaksanaan kolaborasi dan dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaan kerjasama pemerintah swasta di masa yang akan datang.

**5. SIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Berdasarkan hasil penelitian, konsep *collaborative governance* padaKerjasama Pemerintah Swasta (KPS) Pemerintah dan PT AETRA dalam penyediaan dan pelayanan air minum di kabupaten Tangerang dipengaruhi oleh faktor struktur jaringan, komitmen pelaksana terhadap tujuan, kepercayaan antar partisipan, kepastian *governance*, akses terhadap kekuasaan, pembagian akuntabilitas dan responsibilitas, sharing informasi, akses terhadap sumber daya dan perilaku aktor kebijakan.
2. Dengan teknik model *system dynamics* disimulasikan model *collaborative governance* penyediaan dan pelayanan air minum di Kabupaten Tangerang berupa diagram alir (*flow diagram*), yang menunjukan faktor yang penambah dan pengurang nilai keberhasilan *collaborative governance.* Dalam model simulasi tersebut ditunjukan faktor pendukung *collaborative governance* padaKerjasama Pemerintah Swasta (KPS) Pemerintah dan PT AETRA dalam penyediaan dan pelayanan air minum di kabupaten Tangerang adalah struktur jaringan, komitmen pelaksana terhadap tujuan, kepercayaan antar partisipan, kepastian *governance*, akses terhadap kekuasaan, pembagian akuntabilitas dan responsibilitas. Sementara faktor penghambatnya adalah sharing informasi, akses terhadap sumber daya dan perilaku aktor kebijakan.
3. **DAFTAR PUSTAKA**

Abdul Wahab, Solichin, Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, Jakarta: Bumi Aksara, 2004

Agustino, Leo (2008), Dasar Dasar Kebijakan Publik, Alfabet, Bandung

Andhika, Lesmana Rian. (2019). Model Sistem Dinamis: Simulasi Formulasi Kebijakan Publik. Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik. 10. 10.22212/jekp.v10i1.1242.

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543–571. doi:10.1093/jopart/mum032

Balogh, Stephen, dkk. 2011. An Integrative Framework for Collaborative Governance, Journal of Public Administration Research and Theory.

Donahue, John.D & Zechhauser, R.J.2011. Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times. New Jersey: Princeton University Press.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. Journal of Public Administration Research and Theory, 22(1), 1–29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011

Febrian, R. A. (2016). Collaborative Governance Dalam Pembangunan Kawasan Perdesaan ( Tinjauan Konsep dan Regulasi ). Pemerintahan, Politik Dan Birokrasi, II, 200–208. Retrieved from http://journal.uir.ac.id/index.php/wedana/article/view/1824

Harits, Benyamin. 2021. Teori Organisasi: Untuk Adminitrator Publik dan Manajer Perusahaan. Bandung, Kencana Utama.

Irfan, Islamy. M. 2002. Prinsip Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bina ksara.

Kurniadi & Suryadi, 2021, Collaborative Governance: Teori dan Impementasi, Banyumas, CV. Pena Persada.

Lyneis, J.M. (2009). Business policy and strategy, System Dynamics Applications to. In R.A. Meyers (Ed.). Encyclopedia of complexity and systems science (h. 69-92). New York: Springer

Maleong, Lexy, Penelitian Kualitatif, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2010

Moh. Taufik Hidayat, Model Collaborative Governance dalam Program Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan (TJSL) Perusahaan Di Kota Cirebon, 2019

Nigro, Felix A. and Nigro, Lloyd G. 1983. Modern Publik Administration. California: Harper and Row.

Owens, Robert G., (1987), Organizational Behavior in Education, Third Edition New Jersey: Prentice-Hall Inc.

Pasolong, Harbani, Teori Administrasin Publik, Alfabeta, 2013.

Purwanto & Afandi (2018). Manajemen Strategi Sektor Publik: Konsep, Teori dan Praktek Manajemen Strategi untuk Maningkatkan Kinerja Organisasi, Bandung, Universitas Pasundan.

Satibi, I. (2011). Teknik Penulisan Skripsi, Tesis dan Disertasi. Bandung: Ceplas

Satibi, I. (2012). Manajemen Publik Dalam Perspektif Teoritik dan Empirik. Bandung: Ceplas

Satibi, I., & Ediyanto, E. (2020). Etika Dan Perilaku Birokrasi Dalam Mendukung Penguatan Good Governance. Jurnal Academia Praja, 3(02), 234-250.

Silvia, C. (2011). Collaborative Governance Concepts for Successful Network Leadership. State and Local Government Review, 43(1), 66–71. doi:10.1177/0160323x11400211

Sugiyono. (2011). Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif. Bandung: Alfabeta.

Sururi, A. (2018). Collaborative Governance Sebagai Inovasi Kebijakan Strategis (Studi Revitalisasi Kawasan Wisata Cagar Budaya Banten Lama). Humanika, 25(1), 24–37. https://doi.org/10.14710/humanika.v25i1.18482

TB. Anis Angkawijaya, Model Collaborative Governance dalam Upaya Mewujudkan Tertib Lalu Lintas di Kota Bandung (Studi pelaksanaan Quick Wins bidang Lalu Lintas (2018)

Thoha, Miftah. 2008. Ilmu Administrasi Kontemprer. Jakarta: Prenadamedia Group