

## MEMBANGUN KONSENSUS DAN MENGELOLA KONFLIK KERJASAMA PEMERINTAH-SWASTA DALAM PENYEDIAAN AIR BERSIH

Hanantyo Sri Nugroho

Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas AMIKOM Yogyakarta

Email : [hanantyostrinugroho@gmail.com](mailto:hanantyostrinugroho@gmail.com)

### Abstract

*Market restructuring in the form of bureaucratic entrepreneurship enables the government to achieve the results needed to solve the problem. However, such a dominant worldview proves unsuccessful in providing problem solving. On the one hand, the emergence of a new economic relations structure in the form of public-private partnerships should continue to contribute positively to the private sector in gaining advantage over the sustainability of cooperation, whereby market mechanisms become incentives that allow private parties to derive interest from their involvement. On the other hand, government-private cooperation results in the inability of the community to access the services provided. Therefore, there is a need for a breakthrough in a more innovative contracting system so that it can become a consensus on public-private partnerships related to water supply. This research is qualitative using desk-research method. The result of the research shows that the cooperation system which is more suitable with the condition of public-private cooperation in the provision of clean water in Indonesia is the contract wake system. In the wake contracting system the water utility right is an instrument in the licensing system used by the government to limit the volume of water obtained and used by the private sector. That is, the instrument becomes the press point of government control over the use of water rights by private parties. Therefore, there is no more ownership and control over the water resources.*

**Keywords:** *Consensus, Conflict, Public-Private Partnership*

### PENDAHULUAN

Dalam memahami keterlibatan bersama antara pemerintah dan sektor swasta terkait dengan layanan publik, diperlukan konstruksi teori yang memadukan pendekatan yang tepat. Hal tersebut dikarenakan logika yang terdapat pada pemerintah berbeda dengan logika pihak swasta. Logika yang terdapat pada pemerintah merupakan akibat dari kewajiban pemerintah mengembangkan peran etis, disamping memiliki fungsi rasional (Yustika, 2014). Artinya, terdapat suatu pemahaman bahwa pemerintah mempunyai kewajiban untuk melindungi kepentingan masyarakat. Di lain pihak, logika yang terdapat pada pihak swasta adalah profitabilitas. Profitabilitas disini kemampuan memperoleh keuntungan yang didapat dari keseragaman pasar sebagai mekanisme

alokasi dan mekanisme distribusi terhadap tiap individu berdasarkan tarif harga. Hal ini menjadi rumit karena proses ekonomi itu sendiri kemudian bersinggungan pada politik yang umumnya menentukan dari kerangka kegiatan ekonomi tersebut (Rahmanto, 2009). Artinya, dari sini kemudian terjadi interaksi politik antara kedua logika tersebut. Dengan demikian, pada gilirannya hal ini akan menyebabkan perubahan sistem politik, dimana memunculkan suatu struktur hubungan ekonomi baru (Mas'ood, 1989). Hasil dari interaksi politik adalah keseimbangan rasional agar memuaskan berbagai kepentingan.

Sebagaimana yang terjadi pada pelaksanaan penguasaan negara atas sumber daya air demi kesejahteraan masyarakat tentu memiliki hambatan dalam pelaksanaannya.

Pada audit BPKP tahun 2013 terhadap laporan BPPSPAM tahun 2012 menunjukkan hampir dari 50% PDAM yang ada kurang sehat, meskipun pemerintah memiliki program untuk mewujudkan 100 persen akses air minum di seluruh wilayah Indonesia pada akhir tahun 2019. Hal tersebut menunjukkan ketidaksiapan PDAM, sebagai penyelenggara teknis dari pemerintah, dalam penyediaan air bersih. Selain itu, terdapat juga tantangan laju urbanisasi yang cukup cepat. Tentunya tanggungjawab besar dan juga ketidaksiapan dalam penyediaan air bersih yang menjadi kebutuhan masyarakat dapat membawa konsekuensi membesarnya anggaran pengeluaran yang kemudian mengakibatkan defisitnya anggaran pemerintah. Dengan demikian, perlu adanya transformasi agar kapasitas dan laju kebutuhan pelanggan dapat teratasi.

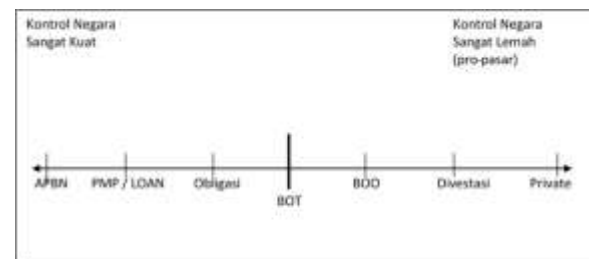
Lebih lanjut, munculnya struktur hubungan ekonomi baru berupa kerjasama pemerintah dan swasta tersebut seharusnya tetap dalam memberikan kontribusi positif bagi pihak swasta dalam meraih keuntungan selama keberlangsungan kerjasama, dimana mekanisme pasar menjadi *insentif* yang memungkinkan pihak swasta dapat memperoleh kepentingan dari keterlibatannya. Hal tersebut menjadi wajar karena motivasi swasta adalah bagaimana mendapatkan *profit* dari investasi yang dilakukan dalam kerjasama pemerintah dan swasta tersebut. Profitabilitas ini biasanya dalam bentuk *fee* yang diterima dalam jangka waktu tertentu selama kerjasama berlangsung, sebagai kompensasi dari investasi yang telah dilakukan.

## PEMBAHASAN

Penelitian ini bersifat kualitatif menggunakan metode desk-research. Metode desk-research (penelitian kepustakaan) menggunakan sumber-sumber yang tersedia di publik, seperti media elektronik, surat kabar, buku, laporan riset, dan jurnal. Nantinya, metode ini menganalisis dengan landasan teori yang relevan.

Dalam skema kerjasama pemerintah dan swasta terdapat beberapa sistem kontrak kerjasama yang dapat dipilih. Sistem kontrak tersebut berupa kontrak pelayanan, kontrak bangun, kontrak rehabilitasi, dan juga kontrak patungan. Melalui pola kerjasama pemerintah-swasta ini, pemerintah daerah tidak harus menggantungkan diri pada volume anggaran yang tinggi untuk pengadaan infrastruktur dan atau kegiatan pelayanan publik yang menjadi urusannya (Yodo, 2013).

Dari studi yang telah dilakukan, dapat diketahui bahwa terdapat instrumen yang dapat digunakan untuk mempertahankan kepentingan negara dalam privatisasi (Jusuf, 2005). Gambaran kontrol negara terhadap proses privatisasi adalah sebagai berikut:



Gambar 1. Kutub pengendalian negara terhadap proses privatisasi

Sumber : Muhamad Machmudin Jusuf, 2005.

Artinya, instrumen sistem kontrak bangun-sewa-serah (BOT) dapat digunakan oleh pemerintah sebagai jalan pintas dalam mengatasi permasalahan penyediaan air bersih.

Meskipun demikian, sistem kontrak bangun-sewa-serah (BOT) tidak dapat menjawab sempurna terhadap persoalan pelayanan dalam penyediaan air bersih. Hal tersebut dikarenakan pengelolaannya diberi hak untuk menarik iuran dalam jangka waktu tertentu agar dapat mengembalikan modal investasi dan juga memperoleh keuntungan yang wajar. Sebagaimana yang terlihat dalam kerjasama yang terjadi di PDAM Kota Makasar (Idris, 2013). Kerjasama pemerintah dan swasta tersebut kemudian mengakibatkan adanya peningkatan tarif air bersih yang berdampak pada ketidakmampuan masyarakat dalam mengakses air bersih. Artinya,

masuknya peran swasta kemudian mengurangi campur tangan pemerintah dalam mekanisme kerja PDAM.

Transformasi kerjasama pemerintah-swasta dalam penyediaan layanan air bersih hanya tercermin pada transformasi kekuatan modal sebagai penyedia layanan publik. Hal tersebut yang kemudian menempatkan mekanisme pasar dapat menyelesaikan permasalahan dalam penyediaan layanan publik. Pasar menjadi elemen kunci dalam membentuk pola pikir dan pertimbangan peran negara dalam pelayanan publik. Pelayanan publik tidak menempatkan kepentingan pemerintahan dan penyedia layanan publik sebagai dasar. Bagaimana kemudian, kebijakan publik diserahkan kepada mekanisme pasar untuk bekerja. Oleh karena dalam logika pasar, kebijakan pemerintah dituntut sesuai dengan logika pasar. Di sisi lain, strukturisasi pasar bertentangan dengan birokrasi yang dijalankan dalam pelayanan publik. Dari sini, timbul alternatif untuk mewirauahakan birokrasi. Hal tersebut dikarenakan cara yang efektif dalam memecahkan masalah yang ditimbulkan pasar adalah dengan cara membangun kembali struktur pasar tersebut. Mekanisme pasar memiliki keunggulan dibandingkan dengan mekanisme administratif. Hal tersebut ditunjukkan dengan mekanisme pasar yang berorientasi pada hasil dalam pengelolaan sumber daya yang ada. Selain itu, restrukturisasi pasar memungkinkan pemerintah untuk mencapai hasil yang dibutuhkan dalam memecahkan masalah. Oleh karena, mekanisme pasar merupakan kegiatan sosial dan ekonomi dalam mencapai hasil maka mekanisme primernya menggunakan dengan harga. Dalam sistem mekanisme pasar dalam mewirauahakan birokrasi, pemerintah akan memainkan peran pengarah. Peran tersebut berupa menetapkan aturan, dimana dengan menciptakan mekanisme untuk merundingkan batas biaya.

Cara pandang yang demikian dominan ini terbukti gagal dalam memberikan

penyelesaian masalah. Hal tersebut dikarenakan pasar tidak bisa menyelesaikan masalah. Oleh karena, akar dari permasalahan dalam mekanisme pasar ini adalah terjadinya komodifikasi air bersih. Komodifikasi air bersih ini kemudian menyebabkan pembatasan akses masyarakat terhadap pelayanan publik berupa penyediaan air minum tersebut. Akibatnya, pelayanan publik diselenggarakan dalam logika pasar, dan akibat lebih lanjut hanya mereka yang memiliki kemampuan keuangan memadai bisa mengakses pelayanan tersebut (Hanif & Martanto, 2005).

Ketidakkampuan masyarakat dalam mengakses air bersih tersebut yang kemudian seringkali memunculkan asumsi bahwa permasalahan yang muncul tersebut dapat teratasi dengan pemberian subsidi yang dilakukan oleh pemerintah. Akan tetapi, kebijakan pemberian subsidi yang menjadi tanggungan pemerintah ini, justru tidak memberikan jalan keluar. Hal ini dikarenakan ketidaksesuaian logika pemberian subsidi yang menjadi tanggung jawab pemerintah, sedangkan di sisi lain alasan yang mendasar untuk digunakan dalam mengadakan kerjasama pemerintah-swasta adalah keterbatasan dana bagi penyediaan layanan air bersih tersebut.

Oleh karena itu, perlu adanya terobosan yang lebih rinci dalam sistem kontrak kerjasama yang kemudian lebih inovatif. Hal tersebut sangat memungkinkan karena sistem kontrak bangun-sewa-serah (BOT) bersifat sangat kontraktual. Artinya, sistem kontrak kerjasama tersebut dapat dinegosiasikan dalam perencanaan kerjasama. Hal tersebut kemudian dapat berdasar pada kondisi lapangan, kapasitas pihak swasta, dan kapasitas dari pemerintah daerah.

Terobosan dalam sistem kontrak kerjasama dalam penyedia layanan air bersih dapat dilakukan dengan cara pembagian wewenang berupa pembagian pelanggan. Artinya, kerjasama pemerintah dan swasta dalam penyediaan layanan air bersih harus

dilakukan di daerah yang memiliki kawasan industri. Hal tersebut dikarenakan dari terdapatnya kawasan industri berpeluang besar dalam memenuhi kemampuan daya beli air bersih. Adanya kemampuan daya beli tersebut dapat menciptakan iklim yang kondusif bagi profitabilitas dari pihak swasta dalam kerjasama pemerintah-swasta tersebut. Hal tersebut dilakukan agar pihak swasta dapat berorientasi pada pengembalian nilai investasi, tanpa mengganggu kepentingan masyarakat rumah tangga. Selain dikarenakan terdapatnya kemampuan daya beli, selama ini seringkali kebutuhan air untuk industri tersebut dipenuhi oleh air bawah tanah yang diusahakan oleh masing-masing industri. Hal tersebut menyebabkan sebagian besar industri telah melakukan pengambilan air bawah tanah melalui sumur artesis. Selanjutnya, pengambilan air bawah tanah melalui sumur artesis secara terus-menerus dengan volume yang besar dikhawatirkan akan berdampak pada lingkungan seperti penurunan muka air tanah dan penurunan tanah.

Nantinya, sinergi kerjasama antara pemerintah dan swasta dalam sistem kontrak bangun-sewa-serah (BOT) tersebut adalah dengan corak yang mengharuskan peran negara yang lebih kuat dalam wujud membatasi keuntungan pihak swasta. Dalam hal ini, pengelolaannya diberi hak untuk menarik iuran dalam jangka waktu tertentu agar dapat mengembalikan modal investasi dan memperoleh keuntungan yang wajar. Selain itu, hal tersebut dikarenakan kerjasama ini memposisikan hak guna usaha air menjadi instrumen dalam sistem perijinan yang digunakan oleh pemerintah untuk membatasi jumlah volume air yang diperoleh dan digunakan oleh pihak swasta. Oleh karenanya, tidak ada lagi kepemilikan dan penguasaan atas sumberdaya air tersebut.

Lebih lanjut, pembagian wewenang berupa pembagian pelanggan tersebut dapat menjadi ruang bagi pemerintah daerah agar tetap menjadi penyedia dalam memberikan pelayanan air bersih dan juga dapat melindungi kepentingan masyarakat. Artinya,

pemerintah tetap dapat melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai penyedia layanan air bersih terhadap pelanggan domestik atau rumah tangga. Dengan demikian, kerjasama pemerintah dan swasta dalam penyediaan air bersih yang dilakukan pada daerah yang memiliki kawasan industri menjadi syarat utama dalam penyelenggaraan kerjasama pemerintah dan swasta terkait dengan penyedia layanan air bersih.

## **KESIMPULAN**

Sinergi antara pemerintah dan sektor swasta dapat dilakukan dalam memberikan berbagai pelayanan terhadap masyarakat. Pelayanan terhadap masyarakat yang dihasilkan dari pola kerjasama tersebut kemudian diharapkan dapat memainkan peranan penting dalam upaya peningkatan daya saing dan pembangunan nasional. Pelaksanaan pembangunan tersebut menyangkut proses perbaikan dari kondisi yang satu ke kondisi lain. Dalam perkembangan pembagian peran antara pemerintah dan pihak swasta tersebut, terdapat titik tekan yang sama yakni masih diperlukannya peran pemerintah. Peran pemerintah tersebut tidak menghilang, melainkan konsekuensi-konsekuensi yang kemudian muncul adalah dapat memposisikan dan juga dapat diperkirakan dimana seharusnya peran pemerintah tampil.

Selanjutnya dalam ruang kerjasama tersebut, sistem kerjasama yang lebih sesuai dengan kondisi kerjasama pemerintah-swasta dalam penyediaan air bersih di Indonesia adalah sistem kontrak bangun. Hal tersebut dikarenakan kuasi diantara pemerintah dan pihak swasta dalam penyediaan air bersih dengan sistem kontrak bangun tidak bertentangan dengan nilai yang ada. Nilai yang ada tersebut terkait dengan adanya prinsip tentang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat yang memaksa terciptanya instrumen hak menguasai oleh negara dalam menjalankan pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam. Dalam sistem kontrak bangun tersebut memposisikan hak

guna usaha air menjadi instrumen dalam sistem perijinan yang digunakan oleh pemerintah untuk membatasi jumlah volume air yang diperoleh dan digunakan oleh pihak swasta. Artinya, instrumen tersebut menjadi titik tekan pengendalian pemerintah terhadap penggunaan hak guna usaha air oleh pihak swasta. Oleh karenanya, tidak ada lagi kepemilikan dan penguasaan atas sumberdaya air tersebut.

Meskipun demikian, sistem kontrak bangun tidak dapat menjawab sempurna terhadap persoalan pelayanan dalam penyediaan air bersih. Perlu adanya terobosan yang lebih rinci dalam sistem kontrak kerjasama yang kemudian lebih inovatif. Hal tersebut sangat memungkinkan karena sistem kontrak bangun bersifat sangat kontraktual. Adanya pembagian wewenang berupa adanya pembagian pelanggan menjadi kunci keberhasilan terhadap pola kerjasama pemerintah-swasta dalam penyediaan layanan air bersih. Hal tersebut dilakukan agar pihak swasta dapat berorientasi pada pengembalian nilai investasi, tanpa mengganggu kepentingan masyarakat rumah tangga. Sedangkan, pembagian wewenang yang dapat menjadi ruang bagi pemerintah daerah agar tetap menjadi penyedia dalam memberikan pelayanan air bersih dan juga dapat melindungi kepentingan masyarakat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Yustika, Ahmad Erani, 2014, *Ekonomi Politik: Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Hanif, Hasrul, Martono, Ucu, 2005, *Terobosan dan Inovasi Manajemen Pelayanan Publik*, Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Rahmanto, Isnaini, 2009, Tesis, *Ekonomi Politik Kebijakan Publik Sektor Air Minum: Studi Kasus Privatisasi Pamjaya*, UGM, Yogyakarta.
- Mas'ood, Mohtar, 1989, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, LP3ES, Jakarta.
- Mas'ood, Mohtar, 2008, *Ekonomi-Politik Internasional dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Mas'ood, Mohtar, 2008, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Jusuf, Muhamad Machmudin, 2005, Disertasi, *Privatisasi Layanan Publik: Studi tentang Dimensi Politik Kebijakan Pembangunan Jalan Tol Cawang-Tanjung Priok*, UGM, Yogyakarta.
- Idris, Syaharuddin, 2013, Tesis, *Kasus Privatisasi Pengelolaan Air Minum di PDAM Kota Makasar; dari Investasi ke komodifikasi*, UGM, Yogyakarta.
- Yodo, Sutarman, 2013, *Aspek Hukum Ekonomi dalam Kerjasama Daerah*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Jurnal Prakarsa Infrastruktur Indonesia, 2014, *Penyelenggaraan Layanan Daerah di Sektor Air Minum dan Sanitasi*, PRAKARSA, Jakarta.
- Harian Kompas, 2015, artikel, *Ketersediaan Air Minum Terancam: Kehadiran Negara Belum Memenuhi Hak Rakyat*.
- Tim Peneliti PLOD, 2009, *Laporan Kajian Pengembangan Kelembagaan Kawasan Terpadu Terminal Giwangan*, PLOD UGM, Yogyakarta.
- Berita sidang Mahkamah Konstitusi, seluruh UU SDA Dibatalkan MK, 2015.