Tim KRuHA

KEMELUT SUMBER DAYA AIR

Menggugat Privatisasi Air di Indonesia



GRARIA

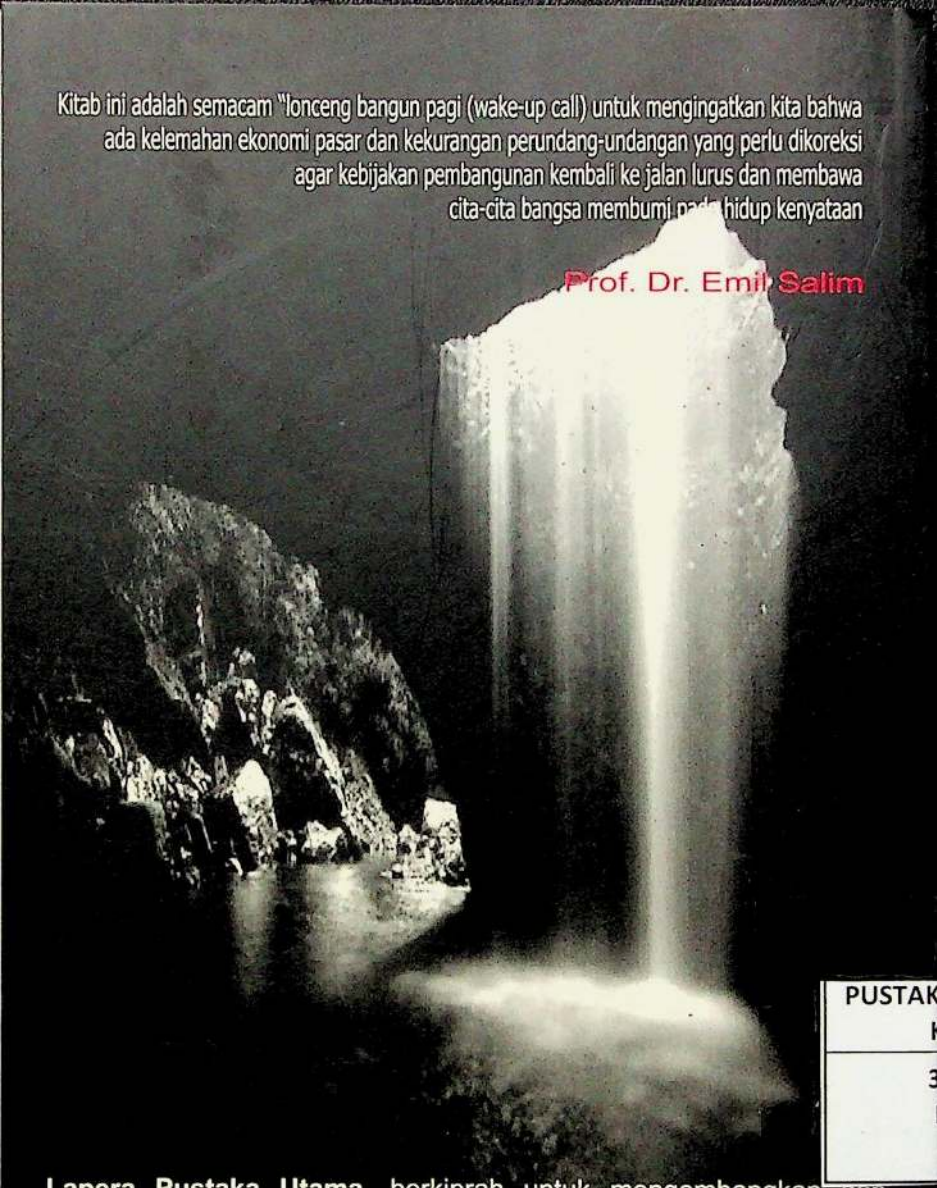
Prolog : Prof. Dr. Emil Salim

LAPERA
PUSTAKA UTAMA

KRuHA

Kitab ini adalah semacam "lonceng bangun pagi (wake-up call) untuk mengingatkan kita bahwa ada kelemahan ekonomi pasar dan kekurangan perundang-undangan yang perlu dikoreksi agar kebijakan pembangunan kembali ke jalan lurus dan membawa cita-cita bangsa membumi pada hidup kenyataan

Prof. Dr. Emil Salim



PUSTAK
K
3

Lapera Pustaka Utama, berkiprah untuk mengembangkan dan menyebarluaskan gagasan kritis, pemikiran baru, falsafah, dan atau analisis persoalan-persoalan aktual kemasyarakatan, yang merupakan karya pilihan dari aktifis sosial dan cendikiawan, atau mereka yang memiliki minat kepada kemajuan masyarakat Indonesia.

ISBN 979-9444-38-5

Kemelut Sumber Daya Air

Menggugat Privatisasi Air di Indonesia

Penulis :
Tim KRUHA

Penyunting Naskah:
Robert Sukamoto

Penyunting Bahasa:
Krisnadi Setyawan

Disain Sampul:
Robith Marfu', C.Mn.

Tata Letak:
Ebin M

Foto Sampul:
Diambil dari **www.indo.ausaid.gov.au/photos/wss2.html**

Tahun terbit :
Maret 2005

ISBN: 979-9444-38-5, 127x190,5 mm

Diterbitkan Oleh :
LAPERA Pustaka Utama Bekerjasama dengan KRuHa
Gedongkiwo MJ I/917Rt50/IXYogyakarta
Telp/Fax (0274) 414085
Robert Sukamoto: 08567089518

Penulis :
Tim KRUHA

Penyunting Naskah :
Robert Sukamoto

Penyunting Bahasa :
Kemasdi Sedyawan

Desain Sampul :
Robin Marty, C.Mo.

Tata Letak :
Edin M

Foto Sampul :
Diambil dari www.indonesiadevaraya/photos/wwz.html

Tahun terbit :
Maret 2005

ISBN:979-0444-38-X, 127x190,5mm

Diterbitkan Oleh :
LAPERA Pustaka Utama Bekerjasama dengan KRuHa
Gedongkiwo MJ I/917R30/TKYogyakarta
Telp/Fax (0274) 417895
Robert Sukamoto: 0856708951S

SEKAPUR SIRIH

Air harus diperlakukan sebagai harta sosial dan budaya, bukan semata-mata sebagai komoditas ekonomi. Kehidupan di Bumi bergantung sepenuhnya pada air. Setiap manusia membutuhkan sedikitnya 50 liter air untuk minum, masak, mencuci, untuk sanitasi dan untuk bertumbuhnya tanaman pangan setiap hari. Namun, dalam penggunaan air juga terjadi ketidakadilan luar biasa. Warga di AS rata- rata menggunakan 250-300 liter air setiap hari, sedang warga Somalia hanya bertumpu pada sembilan liter air per hari.

Di dalam suatu negara pun terjadi ketidaksetaraan penggunaan air bersih. Kelompok yang memiliki posisi ekonomi lebih kuat memiliki akses yang lebih besar kepada air bersih. Ironisnya, kelompok ekonomi lebih lemah harus mengeluarkan dana lebih besar untuk memenuhi kebutuhan air bersih.

Kelangkaan air menjadi isu besar di dunia saat ini. Air adalah "blue gold", emas biru yang kini jadi rebutan antara rakyat di banyak negara dengan korporasi-korporasi transnasional (TNCs) milik negara maju, seperti Vivensi Universal, Suez-Lyonnaise des Eaux, RWE Group/Thames Water, Bechtel International Water, Biwater, Enron/Asurix. Karena itulah privatisasi sumber daya air di berbagai negara merupakan persoalan besar.

Sejak 10 tahun lalu sebenarnya lembaga-lembaga keuangan dunia berkolaborasi dengan TNCs telah membangun jalan untuk

memuluskan privatisasi sebagai kondisionalitas pemberian utang ke negara-negara berkembang. Ini didukung perjanjian perdagangan yang mendesak negara pengutang menderegulasi sektor air dan membukanya bagi investasi asing. Privatisasi air sangat berbahaya karena tujuan perusahaan swasta hanya mencari keuntungan. Hak penguasaan air bisa dipindahtangankan, dijual atau disewakan sehingga pemegang hak penguasaan air akan mengerucut pada kelompok yang bermodal kuat.

Buku ini adalah suatu karya "jahitan" beragam tulisan dalam bentuk paper, kasus dan bahan advokasi INFID yang sudah lama ingin dipublikasikan oleh KRuHA. Penerbitan buku ini adalah sebuah upaya untuk memperlihatkan bahwa ada ancaman dari proses privatisasi dan campur tangan Lembaga Keuangan Internasional terhadap sektor-sektor publik utamanya air. Buku ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan pengertian lebih dalam tentang makna privatisasi, khususnya di sektor air yang *nota bene* adalah hak asasi dan juga barang sosial.

Tak lupa saya mengucapkan terimakasih kepada rekan-rekan di INFID: *Muhamad Suhud, Nadia Hadad,* dan *Wiwit Siswarini* yang turut membantu dalam penulisan buku ini. Dan terutama buat *Heine Nababan* selaku koordinator KRuHa sehingga buku ini bisa diterbitkan.

Salam,

Nila Ardhanie
Steering Committee KRuHA

KATA PENGANTAR

Undang-Undang Nomor 7 tentang Sumber Daya Air telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan dimasukkan dalam Lembaran Negara tahun 2004 dengan Nomor 32 pada tanggal 18 Maret 2004. Jika dilihat secara keseluruhan, UU-SDA No.7/2004 ini, mengarah pada privatisasi Sumber Daya Air, dimana air dianggap sebagai barang ekonomi yang dapat diperdagangkan.

Disinilah letak pokok persoalan yang mengundang pertentangan dari beberapa kalangan aktivis LSM dan akademisi. Alasan mereka, air yang merupakan hak asasi manusia dan kebutuhan dasar untuk kelangsungan hidup, tidak boleh diprivatisasi. Mereka beranggapan, bahwa implikasi dari komodifikasi air akan sangat membaha-yakan, baik bagi rakyat – terutama mereka yang miskin – maupun lingkungan. Apalagi, UU-SDA tersebut menganut konsep "hak guna air" yang berpotensi memicu terjadinya komersialisasi air, seperti halnya yang terjadi dengan hak guna hutan dan sertifikat tanah. Hak guna air ini merupakan perwujudan dari konsep yang diperkenalkan oleh Bank Dunia, yang disebut dengan *tradable water rights*.

Di banyak negara, kendati bumi ini mengalami krisis pasokan air bersih, tapi air bersih dibuka untuk diprivatisasi, dikomodifikasi, diekspor dan diperdagangan. Hal ini disebabkan oleh karena air dipandang sebagai barang/komoditi (*economic goods*) yang dapat diper-jualbelikan dan

bukan sebagai barang sosial (*social goods*). Padahal, air merupakan kebutuhan esensial bagi seluruh mahluk hidup di dunia ini. Negara harus menjamin akses rakyatnya terhadap air bersih dan air harus tetap di-pandang sebagai barang publik. Karena itu, selama ini di kebanyakan negara pengelolaan SDA dan pelayanan air bersih biasanya ditangani oleh perusahaan publik, seperti halnya di Indonesia yang pengelolaannya ditangani oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

Pada tahun-tahun belakangan ini, seiring dengan berkembangnya industri air global, air cenderung tidak lagi dipandang sebagai barang publik. Perusahaan-perusahaan raksasa dunia (*Transnational Corporations* – TNCs) mulai menguasai sumber-sumber air, baik dalam pengelolaannya maupun dalam pelayanannya, demi keuntungan perusahaan itu sendiri. Dan pemerintah di berbagai negara pun, mulai mengalihkan tanggungjawab mereka untuk memenuhi kebutuhan air bersih bagi rakyatnya kepada korporasi-korporasi raksasa tersebut. Maka, kecenderungan yang berkembang sekarang adalah melakukan privatisasi air. Karena, pemerintah atau perusahaan publik dianggap kurang mampu, dan jika pun mampu, dianggap kurang efisien dalam melayani kebutuhan air bersih rakyatnya.

Apakah benar pemerintah atau perusahaan publik tidak mampu dan tidak efisien? Kalaupun iya, apakah kemudian solusinya segampang itu: diserahkan pada swasta? Karena dalam kenyataannya, pengelolaan SDA oleh swasta juga menimbulkan berbagai persoalan sendiri. Perusahaan swasta yang menganut sistim *full-cost recovery*, menginginkan uang/biaya yang sudah mereka keluarkan dapat kembali dan bisa menghasilkan keuntungan, tanpa terlalu memikirkan kemampuan masyarakat, terutama mereka yang

miskin. Contoh konkritnya adalah kasus privatisasi air di Jakarta. Ketika PAM-Jaya sudah diambil alih oleh Thames Water Overseas Ltd (yang kemudian mendirikan PT. Thames PAM Jaya) dan Suez (yang mendi-rikan PT. PAM Lyonnaise Jaya), bukannya menyelesaikan masalah, malah menimbulkan persoalan-persoalan baru. Efisiensi dan kualitas pelayanan juga tidak meningkat atau membaik.

Semua ini dapat terjadi, sebagai akibat dari Globalisasi Ekonomi yang tidak terlepas dari campur tangan Lembaga-lembaga Keuangan Internasional seperti Bank Dunia, IMF dan juga WTO, yang perannya sangat besar dalam membukakan jalan bagi perusahaan-perusahaan transnasional tersebut untuk menguasai bisnis air di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Caranya adalah melalui kebijakan-kebijakan yang mereka ciptakan dan syarat-syarat (*conditionalities*) yang menyertai utang yang dipinjaminya. Di Indonesia, syarat-syarat tersebut ada dalam paket pinjaman program dari Bank Dunia untuk merestrukturisasi sektor air di Indonesia, yaitu WATSAL (*Water Resources Sector Structural Adjustment Loan*). Dari WATSAL inilah maka restrukturisasi sumber daya air di Indonesia mengarah pada privatisasi. UU-SDA yang telah disahkan merupakan salah satu syarat terpenting yang harus dipenuhi oleh pemerintah guna mendapat pencairan utang.

Miskinnya publikasi dalam bahasa Indonesia mengenai keterlibatan Lembaga Keuangan Internasional dan Korporasi raksasa dalam 'menjarah' sumber daya air merupakan ide atas terbitnya buku ini. Buku ini sebagian besar merupakan bahan advokasi INFID dalam sidang Consultative Group on Indonesia (CGI) tahun 2003 yang diselenggarakan di Jakarta bulan Oktober 2003. Perubahan

susunan isi sengaja dilakukan tim penulis agar dapat mengakomodasi perkembangan yang terjadi paska advokasi CGI. Sidang-sidang disaat rapat kerja dan badan musyawarah DPR serta upaya advokasi yang dilakukan rekan-rekan di Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air (KRuHa) dalam tahun 2004 telah memperkaya isi buku ini. Selamat membaca!

Jakarta, Oktober 2004

(Tim Penulis)

DAFTAR ISI

SEKAPUR SIRIH iii
KATA PENGANTAR v
DAFTAR ISI ix
PROLOG xi

BAB 1. PENDAHULUAN 1
1.1. Kenapa Privatisasi? 1
1.2. Bentuk-bentuk Privatisasi 4

BAB 2. PERAN LEMBAGA KEUANGAN INTERNASIONAL DI SEKTOR AIR 11
2.1. Kebijakan Air Bank Dunia 11
2.2. IFC dan MIGA Pelindung Korporasi Raksasa 15
2.3. Kebijakan ADB Mengenai Sumber daya Air 17
2.4. Pemain-pemain Korporasi 20

BAB 3. PRIVATISASI AIR DI INDONESIA 27
3.1. Latar Belakang Lahirnya WATSAL 27
3.2. Paradigma Pengelolaan Sumber Daya Air 31
3.3. Agenda Pemerintah 33
3.4. Keikutsertaan ADB 35

BAB 4. ISU-ISU KRUSIAL 39
4.1. Water Right (Hak Guna Air) 39
4.2. Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A 42
4.3. PSP dan PPP 44
4.4. Masalah PDAM dan Pasokan Air 45
4.5. Harga/Tarif Air 48

EPILOG 53
GLOSSARY 61
LAMPIRAN 67
DAFTAR SINGKATAN 81
PROFIL 84

PROLOG

"DARI CITA KE NYATA"

Prof. Dr. Emil Salim

Goresan huruf warna putih tampil lebih jelas di atas papan warna hitam. Adu argumen yang tajam "pro melawan kontra" membantu kita lebih memahami permasalahan untuk menarik kesimpulan yang benar. Karena itu sangatlah penting peranan "pengacara setan" (devil's advocate) yang selalu menyerang dan menggugat berbagai segi pendapat, gagasan dan peraturan.

Dengan menyadari inilah saya sambut baik publikasi *"Hak Atas Air: Milik Siapa? Menggugat Privatisasi Air di Indonesia"* oleh lembaga swadaya masyarakat *Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air (KruHA)* yang menggugat Undang-Undang nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang disahkan 18 Maret 2004 dan menggantikan Undang-Undang nomor 11 tahun 1974 tentang Pengairan.

Jika Undang-Undang lama memberi wewenang kepada pemerintah mengatur, peruntukkan, penggunaan, pengembangan kemanfaatan dan hukum dalam persoalan air, dalam Undang-Undang baru terjadi pergeseran dengan memasukkan hak guna air yang membuka kesempatan privatisasi dalam pengelolaan air.

"Privatisasi air" diartikan sebagai "bentuk pengalihan sebagian atau seluruh aset dari perusahaan-perusahaan publik yang mengelola sumber daya air ke tangan pihak swasta." Ini juga mencakup pengertian dikelola oleh

swasta meskipun kepemilikan aset masih di tangan pemerintah.

Bank Dunia, bersama dengan Bank Pembanguan Asia, dipandang sebagai pendorong utama privatisasi air. Mereka mengembangkan pola "Partisipasi Sektor Swasta" (*Private Sector Participation)* dan "Kemitraan Publik dan Swasta" (*Public Private Partnership)* dalam pengelolaan air.

Salah satu model yang dikembangkan di Indonesia adalah "Kontrak Sewa" antara Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Jakarta dengan perusahaan *Thames Water Overseas Ltd.* membentuk *PT Thames PAM Jaya* dan dengan *Ondeo Suez Lyonnaisedes Eaux* membentuk *PT PAM Lyonnaise Jaya* melayani kawasan DKI Jakarta Raya. Model ini dibangun berdasarkan kesepakatan pemerintah dengan Bank Dunia yang difasilitasi melalui "Program Penyesuaian Sektor Air" (*Water Sector Adjustment Program)* yang didukung dana "Pinjaman Penyesuaian Struktural Sektor Air" (*Water Sector Structural Adjustment Loan).*

Tema pokok kitab ini menolak privatisasi air oleh perusahaan swasta dan menjadikan air "barang ekonomi." Karena itu kitab ini menggugat lima masalah pokok:

Pertama, penggunaan konsep Hak Guna Air (HGA) tanpa batas waktu yang memungkinkan timbulnya monopoli dan spekulan air tanpa kewajiban bagi pemegang HGA memelihara kelestarian lingkungan guna menjamin keberlanjutan sumber air;

Kedua, memberian peran uniform pada "Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) untuk seluruh daerah mengelola air tanpa memperhitungkan kondisi khas lokal dengan lembaga yang berbeda dengan P3A namun berfungsi

serupa. Juga terabaikan heteroginitas masyarakat petani yang terdiri dari buruh-tani, petani-kecil sampai petani-pemilik tanah luas yang tak semuanya terwakili dalam P3A. Selama *governance* Indonesia masih lemah, maka P3A bisa disalahgunakan fihak yang kuat;

Ketiga, partisipasi sektor privat dan kemitraan publik-privat belum menjamin keterlibatan publik yang umumnya masih lemah. Dalam kehidupan nyata Indonesia telah berkembang persekongkolan antara oknum korup pemerintah dengan oknum rakus privat dengan menyampingkan kepentingan masyarakat miskin;

Keempat, karena air juga berfungsi sosial maka PDAM perlu diperkuat dan tidak hanya mengutamakan kinerja finansial perusahaan, tetapi juga kinerja operasional memberi pelayanan masyarakat dan kinerja administrasi yang transparan dan *accountable;*

Kelima, dengan diperlakukannya air sebagai "barang ekonomi," maka perusahaan swasta dikhawatirkan mengutamakan *full cost recovery* dalam "tarif air" dan melambungkan tinggi harga air per meter kubik sehingga tak terjangkau oleh penduduk miskin.

Munculnya berbagai gugatan kecaman terhadap Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang memungkinkan privatisasi pengelolaan air oleh korporasi asing, merupakan wujud dari arus kecaman yang bangkit di dunia global terhadap ketimpangan pembangunan yang dirasakan terlalu mencolok sekarang ini.

Tak kurang dari *James D. Wolfensohn,* Presiden Bank Dunia sendiri mengeluh dalam pidatonya di hadapan

Dewan Gubernurnya, September 2003 di Dubai bahwa:

> *"Dalam dunia kita dengan enam milyar penduduk, satu milyar memiliki 80% dari Produk Domestik Bruto global, sementara satu milyar harus berjuang untuk bertahan hidup dengan kurang dari satu dollar sehari. Ini adalah dunia yang timpang.*
>
> *Dua-pertiga penduduk miskin dunia bergantung pada pertanian untuk kehidupannya. Tetapi negara maju mengajukan usul-usul yang tidak menyentuh tuntutan pokok memperbaiki pendapatan pertanian negara berkembang.*
>
> *Bumi kita sekarang tidak berimbang. Terlalu sedikit menguasai terlalu banyak, sedangkan terlalu banyak mempunyai harapan yang terlalu sedikit.*
>
> *Kita hidup di satu bumi. Telah tiba waktunya memulihkan keseimbangan kembali dalam penggunaannya memberantas kemiskinan, menciptakan keadilan dan menjamin perdamaian bagi generasi akan datang."* [1]

Yang menggemaskan bahwa sedikit sekali usaha Bank Dunia "memulihkan keseimbangan global." Bahkan sebaliknya timbul kesan Pimpinan Bank Dunia terbelenggu oleh agenda pembangunan negara maju yang ditentukan Dewan Direktur Pemegang Saham Bank Dunia yang bagian besar anggotanya terdiri dari negara maju.

Dalam agenda pembangunan global ini kepentingan negara maju adalah di atas segala-galanya. Dan karena

[1] James D.Wolfensohn, *A New Global Balance. The Challenge of Leadership*, Address to the Board of Governors of the World Bank Group, Dubai, United Aab Emirates, September 23, 2003;

korporasi negara maju sudah mapan maka pasar global perlu dibuka dan negara berkembang melalui *World Trade Organization* perlu menurunkan tarif bea masuk, menghapuskan subsidi dalam negeri dan memungkinkan privatisasi agar investasi negara maju bisa masuk.

Yang mencolok dalam mengembangkan pasar global bahwa negara maju sendiri masih mempertahankan subsidi dan memproteksi sektor pertanian dalam negerinya. Negara Uni Eropa memberi subsidi untuk peternakan sapi sebesar dua dollar sehari atau senilai dengan pendapatan dua dollar sehari bagi 2 milyar penduduk miskin dari 6,3 milyar penduduk global.

Pertarungan negara maju dengan negara berkembang berlangsung di segala bidang dan forum internasional. Dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan lembaga organisasi bawahannya berlaku ketentuan "satu negara satu suara," sehingga negara adikuasa Amerika Serikat mempunyai hak 1 suara yang sama dengan 1 suara bagi negara Afghanistan. Kenyataan ini mendorong negara maju mengajukan ketentuan suara yang lain untuk lembaga-lembaga ekonomi, seperti *International Monetary Fund (IMF),* Bank Dunia dan *World Trade Organization (WTO)* yaitu "satu dollar satu suara." Besar kontribusi iuran negara kepada lembaga-lembaga inilah menentukan besar hak suara yang diperolehnya. Karena negara maju mampu membayar iuran lebih besar ketimbang negara berkembang, maka organisasi ekonomi ini didominasi oleh mayoritas suara negara maju.

Dalam lembaga organisasi di bawah naungan PBB, negara berkembang lebih "berkuasa" melalui suaranya yang terbesar dan berkat kerjasama erat antar negara berkembang dalam aliansi "Kelompok 77". Tetapi kenyataan ini pula mengakibatkan bahwa PBB tidak

memperoleh dukungan dana cukup dari negara maju dan kebanyakan negara maju, terutama Amerika Serikat serta Inggris, lebih suka melaksanakan kebijakan kerjasama antar-dua negara (*bilateral cooperation)* ketimbang kerjasama antar-banyak negara (*multilateral cooperation)* melalui PBB.

Dalam lingkungan global seperti ini berbagai masalah global ditanggapi secara berbeda, karena "tingkat dataran permainan" (*level playing field)* tidak merata adil antara negara maju dengan negara berkembang. Inilah sebabnya mengapa negara berkembang selalu menanggapi setiap gagasan lembaga ekonomi internasional dengan penuh curiga.

Pembangunan yang dilaksanakan selama ini merupakan usaha kerjasama antara penguasa di lingkungan pemerintah yang mengembangkan iklim usaha dan pengusaha di lingkungan perusahaan yang mengembangkan usaha ekonomi. Pemerintah dan perusahaan bekerja untuk kepentingan kesejahteraan rakyat melalui mekanisme pasar. Semakin bebas pasar, semakin sempurna pasar menampung isyarat ekonomi dan semakin efisien ekonomi bekerja. Bila ekonomi bekerja bebas dan efisien maka korporasi asing tertarik menanamkan modalnya di negara berkembang. Begitulah teori ekonominya.

Tersimpul disini asumsi adanya *good governance* bekerja di negara berkembang. Baik pemerintah maupun perusahaan bekerja transparan dengan akuntabilitas penuh.

Masalahnya kini kebanyakan negara berkembang, termasuk Indonesia, menderita korupsi-kolusi-nepotisme

yang merajalela di lingkungan pemerintah dan berimbas pada perusahaan. Ada pencaplokan perusahaan oleh pemerintah untuk kepentingan "oknum." Sebaliknya "oknum" pengusaha perlu menyuap pejabat eksekutif, legislatif dan yudikatif untuk melancarkan usahanya.

Dalam keadaan seperti ini undang-undang yang dihasilkan lembaga legislatif, peraturan pemerintah dan kebijakan dari eksekutif serta keputusan lembaga yudikatif patut diragukan keabsahannya untuk berpihak pada kepentingan rakyat banyak.

Dalam suasana kebatinan seperti inilah tumbuh berkembang kecurigaan dan sikap menolak UU yang memungkinkan privatisasi dan mencurigai korporasi asing yang masuk tanah-air. Kitab ini adalah produk dari suasana kebatinan ini.

Sementara itu penduduk Indonesia terus berkembang dan kebutuhan akan air terus menanjak. Sebaliknya kemampuan alam menyerap air hujan semakin berkurang akibat kerusakan lingkungan. Ketimpangan antara kenaikan kebutuhan dan merosotnya persediaan air tawar bersih secara lambat namun pasti menghimpit penduduk miskin. Sekarang saja penduduk miskin di Jakarta Utara, Gunung Kidul ataupun di desa pesisir pantai harus membayar air kalengan yang lebih mahal ketimbang air PDAM.

Untuk mempertemukan permintaan dengan pemasokan air maka pasar, privatisasi dan korporasi bisa membantu. Untuk mengoreksi berbagai kelemahan pasar, penguasa dan pengusaha harus diimbangi oleh kelompok masyarakat madani (*civil society)* dalam "segi tiga kekuatan pelaku pasar." Lembaga Swadaya Masyarakat serta

kelompok madani yang bersifat *non-pemerintah dan non-pengusaha* berkewajiban memberdayakan diri untuk berkembang menjadi kekuatan penyeimbang terhadap penguasa dan pengusaha. Resultante dari penyeimbangan kekuatan melahirkan kebijakan intervensi pemerintah mengarahkan pasar, privatisasi dan korporasi untuk melestarikan penyediaan air bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat seperti yang dituntut para pendiri Republik kita melalui Undang-Undang Dasar 1945.

Kitab ini adalah semacam "lonceng bangun pagi" *(wake-up call)* untuk mengingatkan kita bahwa ada kelemahan ekonomi pasar dan kekurangan perundang-undangan yang perlu dikoreksi agar kebijakan pembangunan kembali ke jalan lurus dan membawa cita-cita bangsa membumi pada hidup kenyataan.

Jakarta, 17 Oktober 2004.

Emil Salim

BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Kenapa Privatisasi?

Perubahan Paradigma dari Publik ke Privat

Dari keseluruhan fenomena terjadinya privatisasi di seluruh dunia, peranan IMF, Bank Dunia, dan juga ADB tidak boleh diabaikan. Melalui kebijakan-kebijakan yang dianutnya yaitu prinsip-prinsip *Washington Consensus* , seperti pengurangan subsidi, liberalisasi pasar, privatisasi dan deregulasi, menyebabkan akses masyarakat terhadap pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan, air dan listrik menjadi berkurang.

Meskipun demikian, kecenderungan memprivatisasi pelayanan publik yang dipromosikan oleh lembaga-lembaga keuangan internasional tersebut, baru membahana di awal-awal tahun 1990-an. Sebelumnya, jika kita melihat ke belakang, antara tahun 1960-an sampai 1980-an maka proyek-proyek pinjaman Bank Dunia di sektor air ke negara-negara berkembang adalah untuk pembangunan dan pengembangan perusahaan-perusahaan publik. Saat itu, fokus pinjamannya adalah untuk membiayai proyek-proyek infrastruktur besar. Pada masa itu, para pakar ekonomi dunia masih menganut paham ekonomi yang percaya bahwa investasi di perusahaan-perusahaan publik (BUMN seperti PDAM) dan proyek-proyek infrastruktur dapat memacu pembangunan.

Teorinya, BUMN/Perusahaan publik merupakan bentuk monopoli natural yang jika dibarengi dengan stabilitas fiskal dan investasi, merupakan jurus jitu untuk memacu pembangunan.

Namun, paradigma ini berubah pada awal 1990-an. Kenapa? ***Pertama***, perusahaan publik dianggap tidak dapat dan tidak mampu memenuhi kebutuhan masyarakat akan air bersih. Dalam salah satu *working paper*-nya, Bank Dunia menyatakan bahwa monopoli sektor publik dalam pelayanan publik hasilnya mengecewakan. Perusahaan publik dianggap cenderung gagal dalam mengembangkan jasa pelayanannya seiring dengan adanya pertambahan permintaan (*public demand*) yang pesat. ***Kedua***, perusahaan-perusahaan raksasa dunia (TNCs) melihat bahwa prospek untuk berbisnis air sangat menguntungkan sehingga mereka meningkatkan upaya mereka untuk dapat menguasai bisnis air di seluruh dunia.

Dengan keluarnya empat prinsip dasar dalam *Dublin Principles* pada tahun 1992 yang memasukkan konsep air sebagai barang ekonomi maka sejak itu pula konsep tersebut dipakai untuk meninggalkan cara-cara lama dimana pemerintah yang bertanggungjawab atas pengelolaan dan pelayanan air/sumber daya air kepada pihak swasta.

Kecenderungan yang mengarah pada privatisasi ini, sangat jelas terlihat pada negara-negara berkembang, dimana mereka harus tunduk pada kebijakan, program restrukturisasi (*Adjustment Program*) dan syarat-syarat yang diberikan oleh Bank Dunia dan IMF.

Sebuah penelitian secara random terhadap program bantuan IMF di 40 negara pada tahun 2000 menunjukkan

bahwa dalam perjanjian pinjaman (LoI) IMF dengan negara-negara tersebut, ada 12 negara yang salah satu *loan conditionalities*-nya adalah melakukan privatisasi sumber daya air dan *cost recovery* (Grusky, 2001).

Adanya Rezim Perdagangan Bebas

Di era globalisasi ini, privatisasi sudah menjadi 'resep' perbaikan pengelolaan sumber daya air yang didorong oleh IMF dan Bank Dunia melalui syarat-syarat pinjaman strukturalnya. Belakangan ini, juga sudah menjadi agenda bersama antara IMF, Bank Dunia dan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) dalam mengarus-utamakan liberalisasi perdagangan ke dalam pembangunan. Contohnya, antara tahun 1997-2001 paling tidak ada 36 negara yang setuju untuk tunduk pada WTO atau berkomitmen untuk mempercepat penerapan aturan-aturan WTO, baik secara tertulis dalam Program Pengentasan Kemiskinan IMF (PRSP) atau sebagai syarat dalam perjanjian dengan IMF .

Namun, aturan-aturan mengenai perdagangan internasional yang dibuat oleh WTO serba kompleks dan kadang malah bertentangan. Banyak pula yang kemudian menjadi isu yang kontroversial karena berimplikasi pada kerusakan lingkungan, masyarakat sipil, dan ekonomi lokal. Salah satu aturan yang sangat berimplikasi terhadap sektor air adalah GATS (*General Agreement on Trade in Services*).

Dalam GATS, negara-negara anggotanya, termasuk Indonesia, terikat dalam komitmen program "Liberalisasi progresif dalam semua jasa pelayanan" termasuk pelayanan dasar seperti air. Walaupun sebenarnya aturan

GATS tidak secara spesifik mengharuskan anggotanya untuk melakukan privatisasi pelayanan publik, tapi di dalamnya terdapat aturan-aturan yang menciptakan kondisi untuk terjadinya deregulasi dan privatisasi.

Contohnya, salah satu aturan GATS dalam 'regulasi domestik' memperbolehkan sebuah negara untuk menantang hukum, kebijakan dan program suatu negara lainnya jika dianggap menghambat penjualan jasa pelayanan. Akibatnya, hukum maupun aturan yang memproteksi sistem pelayanan publik di negaranya dapat digugat sebagai hambatan perdagangan jasa pelayanan (*trade in services*) antar wilayah. Peraturan ini berlaku untuk semua tingkatan di pemerintahan, baik di tingkat nasional, regional, maupun daerah.

1.2. Bentuk-bentuk Privatisasi

Privatisasi bentuknya bisa bermacam-macam, dari yang sifatnya hanya sebagian dialihkan ke swasta, sampai pada bentuk privatisasi dimana peran, tanggungjawab, bahkan kepemilikan pemerintah sama sekali dihilangkan. Cara memilahnya pun bemacam-macam, tergantung pada bagaimana pengaturannya, bentuk kontrak dan modelnya. Secara definitif, privatisasi air dapat diartikan sebagai "bentuk pengalihan sebagian atau seluruh aset/ pengelolaan dari perusahaan-perusahaan publik yang mengelola sumber daya air ke tangan pihak swasta" (Gleick et al, 2002)

Perlu ditekankan disini, bahwa bagaimana pun bentuknya, bahkan jika kepemilikan (*ownership)* nya masih di tangan pemerintah dan swasta hanya mengelola saja, semuanya adalah bentuk privatisasi .

Umumnya, istilah privatisasi menjadi perdebatan karena orang akan berasumsi tentang kepemilikan. Jika sudah terjadi divestasi atau penjualan aset negara secara penuh, baru dikatakan sebagai privatisasi. Padahal, walaupun aset tersebut masih milik negara dan yang dialihkan hanyalah tugas-tugasnya atau pengelolaannya, tetap merupakan bentuk privatisasi.

Namun, banyak pihak seperti Bank Dunia yang kemudian lebih suka untuk menggunakan istilah lain jika suatu aset/perusahaan, status kepemilikannya masih milik negara. Istilah yang kemudian dipopulerkan adalah ***Private Sector Participation*** (PSP - Partisipasi Sektor Swasta) atau ***Public Private Partnership*** (PPP - Kemitraan Publik dan Swasta). Karena masalah mengenai privatisasi pelayanan dasar seperti air menimbulkan banyak perdebatan dan pertentangan dimana-mana, apalagi jika sampai sebuah sumber daya air kepemi-likannya ada di tangan swasta (*private ownership*), maka model yang dipromosikan saat ini adalah PSP dan PPP.

Dari hasil kajian yang dikeluarkan oleh Pacific Institute - AS, berikut adalah fungsi-fungsi sistem jasa air yang dapat diprivatisasi:

1. Perencanaan pengembangan modal dan penganggaran (termasuk konservasi air dan isu-isu reklamasi sistim pembuangan air)
2. Pendanaan pengembangan modal
3. Desain dari pengembangan modal
4. Konstruksi dari pengembangan modal
5. Pengoperasian dan fasilitas
6. Pemeliharaan fasilitas
7. Keputusan mengenai harga (*pricing*)

8. Manajemen tagihan (*billing*) dan pengumpulan pendapatan
9. Manajemen pembayaran terhadap pekerja atau kontraktor
10. Manajemen finansial dan resiko
11. *Establishment, monitoring and enforcement* dari kualitas air dan standar-standar pelayanan lainnya

Model-model privatisasi/PSP/PPP yang ada, tercipta dari hasil kombinasi fungsi-fungsi di atas. Model yang biasanya tercipta (**Gambar 1**) adalah:

Kontrak Pelayanan dan *Leasing*/Kontrak Sewa

Pada model ini, perusahaan publik pengelola air bersih (di Indonesia PDAM) memberikan tanggungjawab kepada swasta untuk kegiatan-kegiatan pengoperasian dan pemeliharaan, kontrak pelayanan umum, atau manajemen fasilitas yang di kontrak-sewakan. Biasanya kontrak-sewa seperti ini berjangka waktu 10-15 tahun atau lebih dan perusahaan swasta tersebut memperoleh bagian dari pengumpulan pendapatan yang berasal dari tagihan pembayaran (Panos, 1998).

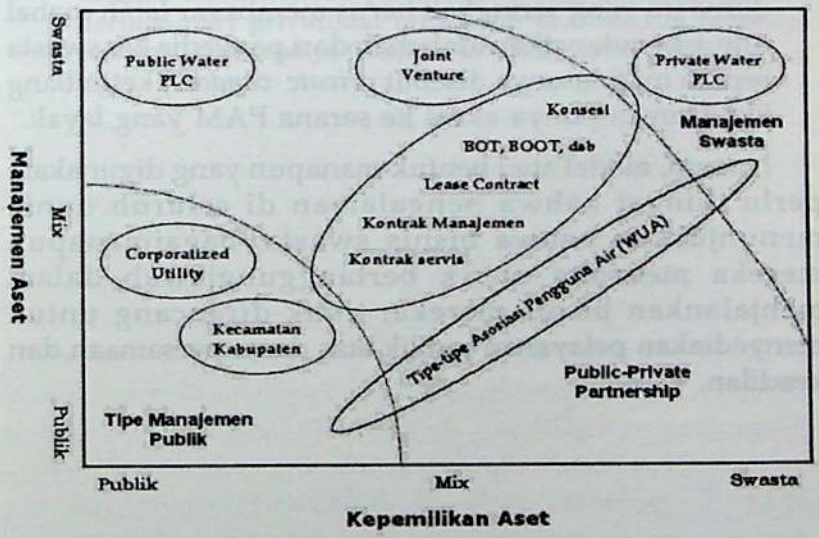
Model Konsesi

Model konsesi ada bermacam-macam. Pada model Konsesi Penuh, tanggungjawab pengoperasian dan manajemen pada seluruh sistem pengelolaan air dialihkan ke swasta. Di dalam kontraknya, termasuk disebutkan mengenai perincian untuk *risk allocation* dan keperluan investasi. Kontrak konsesi biasanya berjangka waktu cukup lama, dari 25-50 tahun.

Variasi dari konsesi adalah *Build-Operate-Transfer* (BOT), *Build-Operate-Train-Transfer* (BOTT), *Build-Own-Operate-Transfer* (BOOT), *Rehabilitate-Operate Transfer* (ROT), dan *Build-Operate-Own* (BOO). Pengaturan seperti ini, kadang dinggap sebagai 'konsesi sebagian' (*partial concession*) karena tanggungjawab yang diserahkan pada perusahaan swasta, hanya pada porsi tertentu. Kepemilikan terhadap fasilitas modal akan diserahkan kembali ke pemerintah setelah masa kontrak habis.

Gambar 1

Tipe-tipe Pengelolaan Sumber Daya Air oleh Publik dan/ atau Swasta



Sumber: Gleick, et al. (2002)

Pada model ini, dimana sebuah perusahaan swasta (kecil maupun besar) memegang penuh bisnis manajemen dan pasokan air bersih, segala macam regulasi untuk melindungi 'barang publik' seperti hak atas air dan pemeliharaan lingkungan dapat terabaikan sama sekali. Bisnis swasta seperti ini biasanya ditemukan jika perusahaan penyedia jasa air yang ada (sebut saja PAM/PDAM) kualitasnya jelek atau tidak dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Airnya mereka ambil langsung dari PAM, atau secara tidak langsung dari pelanggan PAM, atau dari sumber-sumber air yang sudah mereka kuasai (privatisasi).

Celakanya, bisnis swasta seperti ini biasanya beroperasi pada daerah pinggiran atau daerah miskin dimana akses terhadap air susah. Ada banyak studi yang menunjukkan bahwa banyak rakyat miskin di dunia ini yang seringkali harus membayar lebih mahal untuk mendapatkan air bersih dari penyedia air swasta seperti ini (biasanya disebut *private vendors*) ketimbang jika mereka punya akses ke sarana PAM yang layak.

Namun, model atau bentuk manapun yang digunakan, perlu diingat bahwa pengalaman di seluruh dunia menunjukkan bahwa bisnis swasta, bagaimanapun mereka mencoba untuk bertanggungjawab dalam menjalankan bisnis mereka, tidak dirancang untuk menyediakan pelayanan publik atas dasar persamaan dan keadilan. *

Catatan

1 Sebuah istilah yang diluncurkan oleh ekonom Amerika John Williamson pada tahun 1989 yang menganut model ekonomi yang berakar pada pemikiran bahwa sistem ekonomi pasar liberal merupakan satu-satunya model ekonomi yang paling pantas di dunia ini. Ada 10 butir ajaran yang dikeluarkan oleh Washington Consensus (dikenal dengan istilah 10 Commandments) yang pada prinsipnya adalah privatisasi perusahaan-perusahaan publik/BUMN, mengurangi defisit negara dan pajak.

2 Mehta, Lyla dan Birgit La Cour Madsen, 2003. *Is the WTO After your Water?: The General Agreement on Trade in Services (GATS) and the Basic Right to Water.* Intitute of Development Studies, University of Sussex, August 2003.

3 Ini perlu ditekankan karena banyak sekali terjadi kesalahan pengertian dan informasi mengenai bentuk apa yang disebut dengan privatisasi. Bahkan dikalangan DPR dan pemerintah kitapun masih banyak yang salah mengerti. Pengertian dan definisi dari privatisasi ini adalah berdasarkan beberapa referensi. Diantaranya Gleick et al. 2002, Grusky. 2002

Bab 2
PERAN LEMBAGA KEUANGAN INTERNASIONAL DI SEKTOR AIR

2.1. Kebijakan Air Bank Dunia

Bank Dunia mempunyai peran yang sangat besar dalam sektor sumber daya air. Bukan hanya peran, tapi juga kekuasaan. Peran dan kekuasaan tersebut diperoleh melalui kebijakan-kebijakan dan persyaratan-persyaratan yang menyertai pinjaman yang mereka berikan. Melalui program PSP dan PPP, serta dengan alasan untuk mengurangi kemiskinan dan agar dapat mencapai target *Milenium Development Goals* (MDGs) tahun 2015, Bank Dunia dengan giat mendorong pemerintah negara-negara berkembang untuk mengecilkan peran negara dalam hal pelayanan publik dan mengalihkannya ke pihak swasta. Usaha untuk memperbesar peran swasta ini nampak jika kita melihat kronologis kebijakan Bank Dunia yang menyangkut sektor sumber daya air.

Keterlibatan Bank Dunia dalam sektor air sudah dimulai sejak awal-awal IBRD didirikan tahun 1944. Namun, kebijakan mereka untuk sektor air baru keluar pada tahun 1993 yang dinamakan "*Water Resource Management Policy*" yang penyusunannya membutuhkan waktu tiga tahun. Kebijakan dalam Manajemen Sumber Daya Air ini, menurut Bank Dunia, merefleksikan kesepakatan-kesepakatan dalam *Rio Earth Summit*/KTT Bumi di Rio tahun 1992, dan juga *Dublin Principles*.

Fungsi dari kebijakan ini adalah, *pertama*, untuk mendorong reformasi dalam hal kebijakan, perencanaan, dan manajemen institusi pengelola sumber daya air di negara-negara peminjam. *Kedua*, sebagai panduan bagi Bank Dunia sendiri untuk membantu negara-negara peminjamnya dalam hal menciptakan upaya-upaya reformasi tersebut dan alat-alat untuk mengimplementasikannya.

Kebijakan tersebut berfokus pada tiga tema sentral, yaitu: **1)** kerangka kerja dengan menggunakan analisa yang komprehensif untuk dapat mengidentifikasikan prioritas apa yang diperlukan (perencanaan holistik); **2)** sistem institusional dan sistem peraturan/perundang-undangan yang didukung oleh legislatif yang dapat menunjang terjadinya perubahan (dengan penekanan pada desentralisasi dan partisipasi); dan **3)** masalah *financial cost* dan *opportunity costs* dari air dan kegunaannya dalam berkompetisi (sebagai barang ekonomi).

Sejak berlakunya kebijakan tersebut, pinjaman-pinjaman Bank Dunia di sektor air meningkat. Saat ini *outstanding commitments* Bank Dunia untuk proyek-proyek air adalah sebanyak US$ 17 milyar. Dari tahun 1993 sampai 2001, sekitar 17 % dari pinjaman Bank Dunia adalah untuk proyek-proyek yang berhubungan dengan sumber daya air, seperti proyek *penyedia air* dan sanitasi, irigasi dan sistem pembuangan, pembangkit tenaga air dan komponen manajemen sumber daya air.[1]

Pada tahun 1998, Departemen Operasi dan Evaluasi Bank Dunia (OED) mulai melakukan studi evaluasi terhadap kebijakan manajemen sektor air tersebut untuk melihat efektifitasnya setelah lima tahun diimplementasikan. Studi evaluasi ini dilakukan dalam 3 tahap. Tahap I

(September 98 – Maret 99) melakukan *desk review* dan studi negara (Brazil) untuk menguji metodologi, tahap II (sampai Januari 2000) studi di negara-negara lainnya dan studi tematik, dan tahap III (sampai April 2000) adalah untuk penulisan laporan dan lokakarya *stakeholders*. Hasil dari studi tersebut baru dipublikasikan pada tahun 2002, dalam sebuah dokumen yang berjudul "*Bridging Troubled Waters: Assessing the World Bank's Water Resources Strategy*". Temuan-temuannya, antara lain adalah bahwa jumlah pinjaman Bank Dunia untuk sektor air sejak tahun 1993 meningkat, namun komposisi *portofolio*-nya berubah, dimana jumlah pinjaman untuk pembangunan infrastuktur makin sedikit karena perhatian dan pinjaman Bank Dunia lebih banyak untuk aspek-aspek pengelolaan air, lingkungan dan institusional. Selain itu, dari hasil studi kasus negara-negara yang menerapkan kebijakan tersebut, disimpulkan bahwa ada peningkatan terhadap konsistensi, adanya aspek keberlanjutan, pengaturan institusional yang lebih baik, dan adanya kemajuan terhadap penerapan 'air sebagai barang ekonomi'. Namun secara keseluruhan, pelajaran yang dapat dipetik dari evaluasi OED tersebut adalah, bahwa "menterjemahkan sebuah kebijakan menjadi sebuah praktek adalah sesuatu hal yang tidak mudah".[2]

Karena itu di tahun 2003, Bank Dunia mengeluarkan strategi baru untuk sektor sumber daya air (*Water Resources Sector Strategy*). Walaupun Prinsip-prinsip Dublin tersebut menurut Bank Dunia masih tetap kuat, sesuai dan relevan sampai sekarang, namun dari hasil *review* negara-negara industrialisasi (OECD) menunjukkan bahwa perkembangan pengimplementasiannya masih sulit dan lamban. Dalam laporan *review Operation and Evaluation Department* (OED) juga disimpulkan bahwa tantangan terhadap penerapan

kebijakan air tahun 1993 adalah dalam mengembangkan pendekatan untuk spesifik konteks, prioritas, tahapan, dan penerapannya yang realistis dan sabar.[3] Inti pesan yang ingin disampaikan dalam *Water Resource Sector Strategy* Bank Dunia ini adalah:

Pertama, manajemen dan pembangunan sumber daya air adalah salah satu kunci dari pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan. ***Kedua***, negara-negara berkembang harus aktif dalam hal pengelolaan dan pembangunan infrastruktur sumber daya air. ***Ketiga***, tantangan dalam hal pengelolaan sumber daya air bukanlah pada visi pengelolaan sumber daya air yang terintegrasi tapi pada pendekatan yang "pragmatis tapi berprinsip". Maksudnya, adalah pendekatan yang tetap menghargai prinsip-prinsip efisiensi, keadilan dan keberlanjutan, tapi sekaligus menyadari bahwa pengelolaan sumber daya air merupakan upaya politis sejalan dengan upaya reformasi ekonomi politik di negara-negara berkembang.[4]

Pesan yang ***keempat*** adalah, Bank Dunia perlu membantu negara-negara berkembang untuk membangun infrastruktur pengairan (bendungan, kanal, tanggul, pipa air) dan dalam hal pemeliharaannya supaya dalam kondisi tetap baik, dengan cara mengusahakan *public-private financing*, sekaligus memenuhi standar-standar sosial dan lingkungan. ***Kelima***, agar dapat menjadi mitra yang lebih efektif, Bank Dunia akan memperbarui kontrak-kontrak infrastuktur pengairan yang beresiko tinggi, dengan meng-Dunia di sektor sumber daya air. Yang ***ketujuh*** adalah, bantuan Bank Dunia di sektor air harus disesuaikan dengan kondisi masing-masing negara dan juga konsisten dengan CAS (*Country Assistance Strategy*) dan PRSP (*Poverty Reduction Startegy Paper*) negara tersebut.

2.2 IFC dan MIGA Pelindung Korporasi Raksasa

Melalui pendekatan "pragmatis tapi berprinsip" yang tertuang dalam *Water Resources Sector Strategy*, Bank Dunia meminta kerelaan negara-negara berkembang untuk melakukan reformasi ekonominya agar selaras dengan *Washington Consensus*. Juga memenuhi syarat-syarat pinjaman yang diajukan oleh IMF dan Bank Dunia.

Krisis ekonomi 1997 telah membawa Indonesia masuk kedalam status 'pasien' IMF. Program reformasi ekonomi makro IMF mengharuskan pemerintah Indonesia untuk melaksanakan kerangka kerja kebijakan makro ekonomi yang dirancang IMF. Jika pemerintah tidak melaksanakannya maka tidak hanya akan mempengaruhi pinjaman dari IMF, tetapi juga dapat menghambat pinjaman dan bantuan dari lembaga-lembaga keuangan internasional lainnya dan pinjaman bilateral. Termasuk didalamnya adalah *Consul-tative Group on Indonesia* (CGI).

Ada dua badan 'perpanjangan tangan korporasi" dari Bank Dunia yaitu *International Finance Corporation* (IFC) dan *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA). IFC memberikan pinjaman bagi perusahaan swasta yang berinvestasi pada pembangunan dan pengembangan prasarana dan infrastruktur. Umumnya untuk sektor tele-komunikasi dan listrik. Belakangan, diberikan pula kepada sektor air. Agar investasi di sektor air terlaksana dengan baik, diperlukan reformasi kebijakan, regulasi dan struktur kelembagaan yang ada. Sehingga, kelompok Bank Dunia kemudian mendorong usaha reformasi tersebut - tidak hanya mela-lui syarat pinjaman seperti WATSAL - tetapi juga melalui *Private Sector Advisory Services* (PSAS) dan *Foreign Investment Advisory Service*

yang otonomi dan akuntabel; dan (d) partisipasi sektor swasta dalam 'kemitraan publik-swasta'. Kebijakan air ADB ini juga mendukung kerjasama regional untuk penggunaan bersama sumber daya air melalui skema pengelolaan sumber daya air yang terintegrasi (*Integrated Water Resource Management-IWRM*).

Ada beberapa hal yang patut diperhatikan dalam kebijakan air ADB, antara lain:

- Mengenai **alokasi air**, dimana alokasi penggunaan air ditentukan melalui *"markets of transferable water rights"* (pasar untuk hak air yang dapat dipindah-tangankan) sehingga terjadi mekanisme pasar dan meningkatkan nilai air (*high value uses of water*). Konsep ini sama dengan konsep Bank Dunia, termasuk konsep *tradable water rights* yang ditawarkan dalam WATSAL. Namun konsep ini kemudian diubah/ditolak dalam proses legitimasi Undang-Undang Sumber Daya Air yang baru.
- Mengenai **kemitraan publik-swasta**, menurut kebijakan tersebut, pengalaman secara global menunjukkan bahwa tanggungjawab dan kepemilikan publik terhadap penge-lolaan sumber daya air lebih baik jika dipadukan dengan pengelola swasta.
- Mengenai **jasa pelayanan air** (irigasi dan pelayanan air bersih), adanya sektor swasta dan perilaku yang berorientasi pasar, diharapkan akan meningkatkan kinerja dan efisiensi pelayanan air. Karena itu, ADB akan menyediakan paket-paket keuangan yang dapat membantu pemberi pinjaman komersial (*commercial lenders*) agar dapat mengatur resiko yang mungkin timbul.
- Mengenai **perbaikan tata-kelola air** (*water governance*), ADB akan mengadakan dialog dengan pemerintah dalam

rangka memodifikasi peran mereka dan supaya secara berkala mengadopsi fungsi-fungsi sistem regulasi yang menunjang.

- Mengenai **tarif air**, kebijakan ADB menyatakan bahwa pemerintah disarankan untuk mengadopsi prinsip full cost recovery dalam kebijakan air negara mereka, dan untuk membuat program-program yang dapat diimplementasikan sesegera mungkin. Untuk itu maka ADB akan secara sungguh-sungguh menerapkan *full cost recovery* untuk semua proyek airnya, termasuk investasi modal dan operasi dan biaya pemeliharaan, biaya-biaya lingkungan eksternal, dan biaya pengelolaan sumber daya. Lebih lanjut, menurut kebijakan ADB ini, keseluruhan biaya dari usaha perbaikan pengelolaan sumber daya dapat ditarik dari pengguna air skala besar (*bulk water users*) dan para penyedia air dan kemudian dipindahkan ke pelanggan melalui komponen manajemen sumber daya berupa tarif penyediaan air bersih dan sanitasi, irigasi dan drainase, juga jasa listrik untuk negara-negara yang menggunakan proyek PLTA.
- Mengenai **irigasi dan konservasi air**, ADB akan mengusahakan insentif-insentif keuangan demi mengoptimalisasi penggunaan air melalui hak guna air, lisensi dan tagihan, surat izin yang dapat diperjual belikan (*tradable permit*). Air akan dikonservasikan dan akan ada kenaikan efisiensi sistem melalui *cost recovery*. Menurut kebijakan ini, pemerintah seringkali salah persepsi dalam penilaian mereka bahwa tidak mungkin membebankan tagihan kepada petani untuk pelayanan irigasi, oleh karena ketidak mampuan mereka dalam hal

membayar jasa tersebut. Karena itu ADB akan secara bertahap menghilangkan subsidi langsung kepada kaum miskin dalam hal akses mereka terhadap jasa pelayanan air sejalan dengan adanya kenaikan tingkat kemampuan.

- Mengenai **subsidi**, kebijakan ADB ini mengingatkan bahwa dalam jangka panjang pemerintah dan badan-badan regulasi akan didesak untuk menghilangkan subsidi. ADB hanya akan memperbolehkan subsidi untuk situasi-situasi: untuk mencegah masalah-masalah kesehatan, dimana biaya transaksi dari penggunaan air terlalu tinggi; atau dimana kuantitas yang terbatas dari air bersih untuk orang miskin dianggap sebagai kebutuhan dasar.

2.4. Pemain-pemain Korporasi

Di tingkat internasional, terdapat industri global yang berspesialisasi di bisnis air. Ada dua perusahaan raksasa yang mendominasi disini, dua-duanya milik Perancis, yaitu Vivendi Universal dan ONDEO-Suez (dulu bernama Suez Lyonnaise des Eaux, yang sekarang menguasai setengah pelayanan air bersih di Jakarta). Kedua perusahaan ini memiliki bisnis air di 120 negara, dimana masing-masing menyatakan bahwa mereka melayani kebutuhan air bersih kepada kira-kira 100 juta orang.

Korporasi-korporasi besar lainnya yang menguasai industri air dunia diantaranya adalah Thames Water dari Inggris yang telah dibeli oleh RWE - Jerman, United Utilities - Inggris, Bechtel - AS, dll (**Tabel 2**). Dan ternyata, banyak dari korporasi-korporasi besar ini yang saling berhubu-ngan. Seperti misalnya, pada tahun 1999, Vivendi membeli US Filter Corporation, United Utilities dari Inggris mem-punyai *joint ventures* dengan

Kotak 1. Suez dan RWE (Thames)

Suez Lyonnaise des Eaux (Ondeo)	RWE(Thames)
•Beroperasi di sekitar 130 negara	•Divisi air-nya menghasilkan 20% keuntungan bagi RWE dari angka keharusan yang 'hanya' 6.1%
•Melayani 125 juta orang di dunia, dimana 25 juta dari jumlah tersebut berada di Asia Pasifik	•Keuntungan total tahun 2002 adalah €2.85 milyar. Laba opeasi naik dari €856 juta tahun 2001 menjadi €963 juta tahun 2002 (11.3%)
•Mendapatkan keuntungan sebesar €1.9 milyar dari hasil penjualan sebesar €35 M pada tahun 2001	•Menurut RWE, kenaikan keuntungan tarif tersebut berasal dari kenaikan tarif air, dan keuntungan yang paling besar didapat dari pelayanan air di Asia Pasifik (Table 3)

Bechtel, dan United Water Resources dari AS sebagian sahamnya dimiliki oleh Suez. Keuntungan rata-rata dari bisnis air perusahaan-perusahaan raksasa tersebut mencapai 300 miliar dolar Amerika pertahun.

Tabel 2
Daftar Korporasi Paling atas Dalam Industri Air

Koorporasi	Anak Perusahaan	Negara	Pendapatan 2001 (miliyar dollar)	Laba 2001 (miliyar Dollar)	Pendapatan 2001 (miliyar dollar)
Vivendi Universal	Vivendi Water	Perancis	51,7	-1,020	11,90
Sues	ONDEO	Perancis	37,2	1.800	8,84
RWE	Thames	Jerman	55,5	1,110	2,80
Bouyguez	SAUR	Inggris	17,9	0,301	2,18
United Utilities	United Utilities Water	Inggris	2,7	0,467	1,35
Severn Trent		Inggris	2,6	0,307	1,28
AWG plc	Anglian Water	Inggris	2,6	0,195	1,03
Kelda	Yorkshire Water	Inggris	1,1	0,231	0,80
Bechtel	International Water	AS/Inggris	15,1		

Sumber: Polaris Institute, Global Water Grab

Tabel 3
Net Penjualan Eksternal Bisnis Air RWE (juta Euro)

Wilayah	2002 dalam Euro	2001 dalam Euro	%Perubahan
GB dan Irlandia	1,982	2,046	-3,1
UK	1,719	1,727	-5,1
Europe, Middle East, Africa	338	263	+28,5
Americas	411	358	+14,8
Asia Fasific	119	79	+50,6
Total	**2,850**	**2,746**	**+3,8**

Sumber: Global Water Intelegence

Jakarta, adalah termasuk kota yang berhasil dikuasai oleh dua dari korporasi-korporasi penguasa air tersebut, yaitu oleh ONDEO-Suez dan Thames Water. Melalui cara-cara yang sarat dengan KKN (**Kotak 2**), keduanya berhasil mendapatkan kontrak konsesi masing-masing selama 25 tahun untuk pelayanan air bersih kota Jakarta. Batam merupakan satu lagi kota di Indonesia yang telah berhasil diprivatisasi. Yaitu oleh Biwater dari Inggris yang juga mendapatkan konsesi selama 25 tahun. Selain itu ada Cascal[9] BV di Pekanbaru dan DWB di Manado.

Kotak 2.

Kasus Privatisasi PAM JAYA

Jakarta, sebagai ibukota negara Indonesia adalah kota yang paling padat penduduknya yang terletak di pulau yang juga paling padat yaitu pulau Jawa, dapat dijadikan contoh kasus dimana seharusnya air tidak diprivatisasi. Dari tahun ke tahun, penduduk Jakarta makin bertambah saja. Tapi pertambahan penduduk Jakarta, tidak dibarengi dengan penambahan sarana infrastruktur kota. Salah satu yang terpenting, dari hasil survei yang dilakukan pada tahun 1994, ternyata hanya ada 42,6% rumah tangga di Jakarta yang mempunyai akses ke air bersih/ pipa. Sehingga, 53% penduduk harus menggunakan air tanah (*groundwater*) untuk minum, dan 70% menggunakan air tanah untuk cuci dan mandi (karena kualitas air tanah di beberapa area Jakarta tidak memungkinkan untuk diminum).

Privatisasi Sarat KKN

Karena keadaan di atas, pada tahun 1991 Bank Dunia menawarkan pinjaman sebesar 92 juta USD kepada PAM Jaya

untuk memperbaiki infrastrukturnya. Tujuannya, agar PAM Jaya menjadi lebih menarik bagi investor dan layak untuk diprivatisasi. Pinjaman ini dibarengi dengan pinjaman dari Pemerintah Jepang melalui OECF untuk membangun *Water Purification Plant* di Pulogadung, Jakarta Timur.

Begitu pinjaman diberikan, langsung saja dua perusahaan air raksasa, yaitu Thames Water Overseas Ltd. dan perusahaan Perancis Suez berebut untuk menguasai sistim air Jakarta. Pada tahun 1993, Thames beraliansi dengan Sigit Harjojudanto, anak dari Presiden Soeharto. Sedangkan Suez, langsung mendekati Anthony Salim, seorang konglomerat yang merupakan kroni Soeharto. Akhirnya pelayanan air Jakarta dibagi dua dan masing-masing perusahaan mendapatkan porsi yang sama.

Kemudian, atas permintaan Thames dan Suez, pada tahun 1995, Presiden Soeharto memberikan perintah kepada Menteri Pekerjaan Umum waktu itu untuk memprivatisasi PAM Jaya. Pada tahun 1997, PAM Jaya dan kedua perusahaan tersebut menandatangani sebuah kontrak konsesi berjangka waktu 25 tahun. Baik Suez maupun mendirikan perusahaan lokal dengan partner Indonesia mereka, dengan Thames memegang 80% saham atas perusahaannya dengan Sigit, dan Salim Group memberikan 40% sahamnya kepada Suez. Dalam kontrak tersebut, seluruh sistim pelayanan air Jakarta diberikan kepada kedua perusahaan tersebut, yaitu supply air bersih, *treatment plants*, sistem distribusi, pencatatan dan penagihan, juga bangunan-bangunan kantor milik PAM Jaya. Imbalannya, kedua perusahaan swasta tersebut setuju untuk membayar utang PAM Jaya sebesar 231 juta USD.

Tapi kemudian, dengan terjadinya demonstrasi besar-besaran di Jakarta dan jatuhnya kepemimpinan Soeharto, pemerintah Indonesia mencoba untuk membatalkan kontrak tersebut. Namun gagal karena diancam tuntutan hukum oleh Thames dan Suez. Akhirnya kontrak direnegosiasi dan berakhir dengan Thames dan Suez masing-masing memegang 95% saham dan mereka mendirikan dua perusahaan baru yaitu PT Thames PAM Jaya dan PT PAM Lyonnaise Jaya.

Janji Tinggal Janji

Sistim yang diambil alih oleh kedua perusahaan tersebut memang penuh dengan kelemahan. Sejak tahun 1980an, PAM Jaya sudah mengalami banyak kerugian akibat kebocoran-kebocoran yang disebabkan oleh pipa-pipa rusak, pencurian air, dan masalah-masalah administratif. Ketidak-efisienan inilah yang seharusnya diperbaiki oleh kedua perusahaan swasta tersebut. Dalam kontrak, baik Thames maupun Suez harus memperbanyak sambungan saluran air menjadi sebanyak 757.129 sambungan, hampir dua kali lipat jumlah sambungan pada saat pertama mereka ambil alih. Selain itu, dalam kontrak juga dinyatakan bahwa mereka harus sudah melayani 70% dari keseluruhan populasi di Jakarta, dalam kurun waktu 5 tahun. Tingkat kebocoran juga harus dikurangi sampai 35% dalam 5 tahun itu.

Namun, lima tahun setelah privatisasi PAM Jaya, perjanjian dalam kontrak tersebut tidak dapat dipenuhi oleh kedua perusahaan swasta tadi. Banyak hal yang tidak tercapai seperti sistem saluran yang hanya mencapai 610.806 sambungan walaupun pada tahun 2003 Palyja mengatakan bahwa mereka telah memperbaiki 600 km dari 5000 km total sambungan pipa, sedangkan TPJ 720 km sambungan pipa. Kemudian, data yang mereka keluarkan menunjukkan bahwa dari tahun 1998 sampai Desember 2002, tingkat kebocoran telah dikurang dari 61% menjadi 43.3% untuk Palyja, dan dari 57,6% menjadi 43,5% untuk TPJ.

Kualitas pelayanan, juga tidak membaik. Menurut YLKI (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia), mereka mendapatkan banyak pengaduan mengenai masalah pelayanan air PAM, dan survei yang dilakukan juga mengindikasikan banyak masalah mengenai kualitas air bersih. Masalah tersebut kebanyakan berhubungan dengan kekeruhan dan bau, kemudian masalah kuantitas dan kelancaran (sejumlah pelanggan hanya mendapatkan air kurang dari 16 jam perhari), tekanan air, tarif air, penagihan, meteran air, manajemen, masalah teknis, dan masalah administrasi dan informasi.

Catatan

1 Lihat di www.worldbank.org/water. Updated April 2003

2 World Bank Operations Evaluation Department. 2002. *Bridging Troubled Waters: Assesing the World Bank's Water Resources Strategy.* Washington DC

3 World Bank. 2003. *Water Resource Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engangement.* February 2003

4 Usaha Bank Dunia untuk mereformasi sektor sumber daya air di negara-negara berkembang seperti di Indonesia, yang diimplementasikan melalui WATSAL, adalah bagian dari usaha Bank Dunia untuk mendorong terjadinya reformasi ekonomi, perubahan fiskal dan reformasi politik menuju liberalisasi.

5 Perbaharuan kontrak pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur hidrolik ini didasari pertimbangan yang berasal dari pengalaman Bank Dunia dimasa lalu. Yang selama ini terjadi, bagi negara-negara berkembang yang menginginkan investasi proyek-proyek infrastruktur besar, kadang terdapat keengganan dari Bank Dunia untuk membantu karena resikonya tinggi (resiko politik, ekonomi). Karena itu, Bank Dunia kemudian mengembangkan model bisnis baru, yang lebih menguntungkan, dengan mengikutsertakan cabang bisnis dari Bank Dunia, yaitu International Finance Corporation (IFC)

6 Grusky, S.2002. *The IMF, the World Bank and the Global Water Companies: A Shared Agenda.* International Water Working Group dan Public Citizen's Critical Mass Energy and Environment Program. 2002. *Profit Streams: The World & Greedy Global Water Companies.* Water for All. September 2002.

7 Selama kurun waktu persiapan penyusunan kebijakan sektor airnya, ADB memberikan pinjaman restrukturisasi sektor air untuk beberapa negara, sebagai 'kelinci percobaan' (*pilot test*). Negara-negara tersebut adalah Sri Lanka, Lao PDR, RRC, dan Vietnam.

8 Barlow, M. 1999. *Blue Gold: The Global Water Crisis and the Commodification of the World's Water Supply.* International Forum on Globalization

9 Ardhianie, Nila. 2003. *Membeli Air pada Swasta Asing.* INFOG

BAB 3
PRIVATISASI AIR DI INDONESIA

3.1. Latar Belakang Lahirnya WATSAL

Krisis ekonomi yang melanda Asia pada tahun 1997 berdampak pada ambruknya kondisi makro ekonomi Indonesia. Stok utang luar negeri pemerintah bertambah akibat fluktuasi mata uang. Kondisi ini menyebabkan pemerintah Indonesia berserah diri pada program IMF dan melaksanakan kerangka kerja dan kebijakan makro ekonomi yang tertuang dalam *Memorandum of Economic and Financial Policies* dalam perjanjian *Letter of Intent* (LoI). Tanggal 31 Oktober 1997 merupakan LoI pertama yang ditanda-tangani antara pemerintah kita kepada IMF. Isi LoI itu mengharuskan Pemerintah melakukan agenda reformasi kebijakan dan institusional berdasarkan: a) manajemen makro ekonomi; b) restrukturisasi finansial dan *corporate sector* ; c) proteksi terhadap kaum miskin; dan d) reformasi institusi-institusi ekonomi.

Strategi dan program untuk melaksanakan agenda reformasi makro ekonomi di atas kemudian dimatangkan sepanjang tahun 1998 bekerjasama dengan Bank Dunia, ADB dan kreditor bilateral. Pada bulan Juni 1998 Bank Dunia mengeluarkan pinjaman *"Policy Reform Support Loan"* (PRSL) sebesar 1 miliar dolar Amerika, yang kemudian disusul dengan PRSL II sebesar 500 juta dolar Amerika. Salah satu isi perjanjian utang tersebut adalah rencana untuk memperbaiki pengelolaan sumber daya air Indone-

sia[1], seperti yang tertera dalam *Matrix of Policy Actions* di PRSL II.

Sebelumnya, pada akhir tahun 1997, sebuah tim kerja sektoral Bank Dunia telah menyampaikan sebuah kesimpulan bahwa Bank Dunia tidak dapat memberikan bantuan lebih lanjut bagi sektor sumber daya air dan irigasi Indonesia, jika tidak ada perombakan/reformasi secara besar-besaran pada sektor tersebut. Perlunya perombakan ini, sebelumnya juga sudah diidentifikasi oleh Bank Dunia dan ADB pada saat terjadi dialog sektoral antar departemen yang diadakan oleh BAPPENAS dalam rangka penyusunan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) VII.

Akibat krisis ekonomi itulah maka pada bulan April 1998, Bank Dunia menawarkan pada pemerintah Indonesia sebuah pinjaman program untuk merestrukturisasi sektor sumber daya air yang disebut *Water Resources Sector Structural Adjustment Loan* (WATSAL). Pinjaman program ini menjadi bagian dari keseluruhan pinjaman untuk mereformasi kebijakan makro ekonomi Indonesia yang sifatnya "*quick disburse*" supaya dapat menutupi defisit neraca pembayaran, seperti juga yang tertera dalam dokumen *Country Assistance Strategy* (CAS) *Progress Report*[2] untuk Indonesia, bulan Juni 1999.

Penawaran Dari Bank Dunia ini diterima oleh pemerintah Indonesia, dan BAPPENAS pun kemudian dengan segera membentuk sebuah tim khusus yang terdiri dari orang-orang pemerintah dan NGO untuk menyusun sebuah matriks kebijakan bersama-sama dengan staf Bank Dunia. Tim ini, melalui Keputusan Menteri tanggal 2 November 1998, resmi menjadi Tim Pengarah Nasional Prog-

ram Pembangunan Bidang Sumber Daya Air (*Task Force for Reform of Water Resources Sector Policy*), di bawah BAPPENAS dan Kimpraswil.

Tim ini lebih dikenal sebagai *WATSAL Task Force* atau Kelompok Kerja WATSAL. Bersama-sama dengan Dirjen-dirjen terkait dan Tim Koordinasi Pemerintah/Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air, menandatangani *Letter of Sector Policy* yang di dalamnya terdapat Matriks Kebijakan yang disusun oleh kelompok kerja WATSAL. Selain itu, kelompok kerja WATSAL juga membuat sebuah Rencana Implementasi WATSAL yang berisi tahapan-tahapan proses dan *time-frame* dari masing-masing rencana restrukturisasi dalam Matriks Kebijakan. Rencana ini diserahkan ke Bank Dunia pada tanggal 29 Maret 1999, sebagai panduan mereka dalam mengawasi perkembangan pelaksanaan restrukturisasi.

Pada tanggal 28 Mei 1999, *Loan Agreement* sebesar 300 juta dolar Amerika ditandatangani, dengan jangka waktu pengembalian 15 tahun dan *grace period* selama tiga tahun. Pencairan pinjaman dilakukan dalam tiga tahap. Tahap pertama dicairkan pada bulan Mei 1999 sebesar 50 juta dolar Amerika. Tahap kedua sebesar 100 juta dolar Amerika, yang semula direncanakan untuk dicairkan pada akhir 1999, ternyata baru bisa cair pada bulan Desember 2001, karena pada masa itu terjadi pergolakan politik dan pergantian pemerintahan Indonesia. Sedangkan agenda WATSAL tahap ketiga sebagian besar saat ini masih dalam proses.

Prinsip-prinsip yang ada dalam WATSAL yang harus diadopsi oleh pemerintah Indonesia dalam Undang-

undang baru mengenai sumber daya air dan kerangka kerja implementasinya adalah :

- Memperkenalkan konsep hak guna air untuk alokasi air permukaan dan tanah dan untuk penggunaan air yang kondusif;
- Meningkatkan efisiensi terhadap penggunaan air, terutama untuk irigasi;
- Memfasilitasi hubungan antara alokasi dan penggunaan air permukaan dan tanah melalui mekanisme sertifikat yang seragam;
- Mengusahakan pencapaian kualitas air permukaan dan tanah yang kondusif dengan pembangunan sosial-ekonomi dan keberlanjutan lingkungan, juga kompatibel dengan hak guna tanah dan perencanaan DAS (Daerah Aliran Sungai);
- Membangun institusi-institusi pengelolaan DAS yang partisipatif dan transparan ;
- Menguatkan mekanisme-mekanisme penunjang pengelolaan dan pendanaan berbasis masyarakat untuk jaringan irigasi, pelayanan air di tingkat kecamatan/ kotamadya, sanitasi dan sistim pembuangan air ;
- Membentuk sistim perencanaan, *programming* dan anggaran untuk keperluan investasi dan manajemen pembangunan sumber daya air yang terdesentralisasi;
- Membangun struktur regulator untuk pengelolaan tingkat daerah untuk menunjang pengimplementasian pengelolaan DAS yang terintegrasi melalui unit DAS propinsi, dan jika *feasible*, usaha *corpotarized self-financing* di bawah Pemda;

- Mendorong prinsip kontribusi yang saling menguntungkan terhadap biaya pelayanan publik air bersih dan irigasi dan prinsip "*Poluter Pays*" atau "yang membuat polusi harus membayar" untuk biaya yang ditimbulkan karena terjadi polusi air;
- Memperbaiki peraturan-peraturan dan kerangka kerja untuk partisipasi swasta (PPP) dalam sektor sumber daya air dan pengelolaan kualitas air, termasuk manajemen irigasi melalui konsesi investasi, pengoperasian dan pemeliharaan;
- Meningkatkan koordinasi antara kehutanan, pertanian, konservasi dan aktivitas sektor publik dan swasta dalam sumber daya air;
- Membuat kebijakan-kebijakan spesifik mengenai konservasi lahan basah yang berkelanjutan dar pembangunan daerah rawa.

3.2. Paradigma Pengelolaan Sumber Daya Air

Sebelum UU SDA No.7/2004 disahkan, sektor sumber daya air Indonesia diatur oleh UU No.11/1974 tentang Pengairan. Namun, seiring dengan berkembangnya zaman dan adanya perubahan-perubahan yang cepat dalam tata kehidupan masyarakat (globalisasi, perubahan kebijakan ekonomi dan politik, dan desentralisasi) maka undang-undang 1974 tersebut sudah tidak memadai. Ditambah lagi dengan aturan-aturan yang terkait dengan sumber daya air dan pengelolaannya yang tidak integratif dan koordinatif.[5] Maka, perlu ada kebijakan baru yang akomodatif terhadap perkembangan dan perubahan-perubahan

yang terjadi, juga terpadu, menyeluruh, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Implikasinya, seluruh sektor sumber daya air di Indonesia harus direformasi/direstrukturisasi. Hal inilah yang kemudian mendasari Bank Dunia untuk memberikan pinjaman restrukturisasi sektor sumber daya air (WATSAL). Melalui WATSAL, reformasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia harus mencerminkan pandangan dan kebijakan Bank Dunia untuk sektor sumber daya air. Hasilnya adalah bahwa reformasi sumber daya air Indonesia yang dirancang oleh pemerintah , didasari oleh paradigma sebagai berikut:

- Berwawasan Lingkungan: untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan.
- Perubahan Peran Pemerintah: dari yang tadinya berperan sebagai penyedia (*provider*) berubah fungsi sebagai yang memungkinkan tersedianya air dan sumber air (*enabler*), atau lebih sebagai fasilitaor.
- Desentralisasi Kewenangan: Pengelolaan sumber daya air harus memperhatikan kewenangan daerah kabupaten, kota dan propinsi.
- Hak Asasi Manusia: selama ini terjadi ketidakadilan distribusi air, dan setiap individu sebenarnya mempunyai hak yang sama dalam memperoleh akses terhadap air dan sumber air.
- Demokratisasi: berubah dari pola pendekatan pembangunan *top-down* menjadi pola-pola pendekatan yang proporsional antara *top-down* dan *bottom-up* sehingga lebih efektif.

- Globalisasi: reformasi kebijakan sektor sumber daya air harus selaras dengan isu-isu global mengenai sumber daya air. Membuat undang-undang baru mengenai Sumber Daya Air, menetapkan kebijakan air nasional, dan pembentukan Dewan Air Nasional.

Dengan melihat paradigma di atas, jelas sekali bahwa reformasi ini sangat kental diwarnai oleh kebijakan dan syarat-syarat yang diberikan Bank Dunia melalui WATSAL. Dan kebijakan baru dengan dasar paradigma globalisasi tersebut, merupakan awal dari sebuah usaha untuk meliberalisasi dan memprivatisasi sektor sumber daya air Indonesia melalui konsep PPP dan PSP.

3.3. Agenda Pemerintah

Sebagai tindak lanjut dari agenda WATSAL di atas, pemerintah Indonesia kemudian menyusun agenda implementasi, yang direncanakan dan diimplementasikan oleh Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air. Agenda pemerintah tersebut adalah sebagai berikut:

- Pembentukan Badan Air Nasional atau Badan Koordinasi di tingkat Menteri.
- Kebijakan Nasional mengenai Sumber Daya Air beserta instrumen-instrumen penunjang lainnya yang diperlukan untuk implementasi kebijakan.
- Mereformasi Perum Jatiluhur (Jasa Tirta II) dan mendirikan empat badan usaha baru untuk pengelolaan DAS untuk sungai Bengawan Solo, Jeneberang, Jratunseluna dan Serayu-Bogowonto.

- Membentuk Dewan Sumber Daya Air Wilayah Sungai Dewan Sumber Daya Air Propinsi dan Unit Hidrologi untuk wilayah sungai di 8 (delapan) propinsi.
- Adanya representasi *stakeholders* pada Dewan Sumber Daya Air Wilayah Sungai dan Dewan Sumber Daya Air Propinsi.
- Perbaikan kerangka organisasi, keuangan dan pengelolaan untuk pengusahaan pengelolaan wilayah sungai yang sesuai dengan peraturan otonomi daerah dan mampu mandiri dalam pembiayaan.
- Pembentukan sistim hak guna air untuk alokasi air permukaan dan air tanah dan perbaikan pengaturan badan usaha melalui iuran pelayanan air dan iuran pembuangan air limbah dalam rangka manajemen kualitas air.
- Pembentukan kerangka untuk penyerahan kewenangan pengelolaan berdasarkan Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi (PKPI) yang menunjang kegiatan Perkumpulan Petani Pemakai Air - P3A (*Water User Association* - WUA) dan Gabungan P3A (GP3A) dan kewenangan pembiayaan dalam rangka pengelolaan jaringan irigasi.
- Mereformasi administrasi lembaga pengelola irigasi di tingkat pusat, propinsi dan kabupaten/kota dalam rangka penyerahan kewenangan pada P3A/GP3A, dan mengubah kerangka pembiayaan untuk operasi dan pemeliharaan irigasi oleh P3A/GP3A dengan hak penuh untuk mengumpulan iuran pengelolaan irigasi di seluruh daerah irigasi.

- Membangun Sistim Informasi dan Database Pengelolaan Sumber Daya Air Nasional.

Butir-butir reformasi kebijakan sumber daya air dan irigasi yang tertera di atas, sudah mencakup paradigma yang diinginkan WATSAL. Dan sudah membuka pintu masuk bagi sektor swasta unutk menjadi mitra pemerintah sesuai dengan konsep Bank Dunia untuk PPP dan PSP, dengan cara melihat air sebagai barang ekonomi. Butir-butir inilah yang selanjutnya dituangkan ke dalam pasal-pasal Undang-Undang tentang Sumber Daya Air yang baru. Dan pasal-pasal tersebut, selain menjadikan air sebagai barang ekonomi yang dapat diperdagangkan dan memperbesar peran swasta, juga berpotensi untuk memicu tejadinya konflik air yang seharusnya dicegah oleh undang-undang ini. Selain itu, menurut beberapa ahli, undang-undang ini belum menjamin akses rakyat terhadap air bersih dan tidak memberikan perlindungan kepada rakyak kecil, belum menjamin keberlanjutan sumber daya air, dan pelestarian lingkungan.

3.4. Keikutsertaan ADB

Walaupun restrukturisasi air di Indonesia merupakan inisiatif dari Bank Dunia, dimana Bank Dunia memegang peran besar, namun ADB juga merupakan salah satu 'pemain', melalui pinjaman-pinjaman bantuan teknis (*Technical Assistance*) yang menunjang proses restrukturisasi sumber daya air di Indonesia. Tujuan utama dari 'bantuan' ADB ini adalah a) menciptakan kerangka regulasi yang 'sesuai'; b) menunjang Partisipasi sektor swasta; dan c) menunjang desentralisasi.

Keikutsertaan ADB yang pertama setelah adanya WATSAL adalah pinjaman TA yang dikeluarkan pada bulan Oktober 2001 untuk membuat kerangka regulasi *"Public and Private Water Supply and Wastewater Enterprises"* (TAR: INO 35142). Diasumsikan, pemerintah Indonesia mengambil pinjaman ini dari ADB karena salah satu syarat dalam WATSAL adalah terciptanya kerangka regulasi penunjang restrukturisasi. Kerangka regulasi tersebut adalah untuk memperbaiki kondisi keuangan dari PDAM, menunjang partisipasi sektor swasta, dan untuk menyeimbangkan antara kepentingan perusahaan (publik atau swasta) dengan kepentingan konsumen.

Sebulan setelah TA di atas disetujui, ADB menyetujui pinjaman TA lain lagi yaitu *"Technical Assistance for the Reform of Water Enterprises"* (TAR: INO 33402). Alasan ADB memberikan pinjaman TA ini adalah karena krisis ekonomi 1997 dan terjadinya otonomi daerah ternyata berdampak kepada lemahnya pengelolaan PDAM-PDAM di Indonesia. Oleh sebab itu TA ini diberikan untuk mereformasi PDAM agar mereka "dapat menarik partisipasi sektor swasta dalam perkembangannya dimasa yang akan datang".

Setahun setelah TA seri pertama di atas, ADB memberikan TA baru untuk menyiapkan *"Community Water Services and Health Project"* (TAR: INO 34152). Tujuan utama dari pemberian TA ini adalah untuk "meneruskan dukungan untuk desentralisasi... penyediaan air bersih, sanitasi, dan pelayanan kesehatan dasar". Pinjaman ini juga untuk "membantu pemerintah daerah dalam menyiapkan proposal proyek". Artinya, Pemda memang sudah disiapkan betul untuk dapat memperoleh proyek-proyek sendiri tanpa harus melalui pusat. Hal ini juga merupakan salah satu komponen dari konsep WATSAL.*

Catatan

1 Perbaikan Pengelolaan Sumber Daya Air (*Improve Water Resource Management*) yang terdapat dalam Matrix of Policy Reform - PRSL II, direncanakan implementasinya setelah Juni 1999, yang rencananya dibagi dalam dua bagian yaitu, satu, memformulasikan kebijakan sumber daya air nasional dan rencana implementasinya; dan kedua, mendirikan sebuah badan nasional yang akan menyusun kebijakan tersebut, berikut penuntun dan perencanaan startegisnya.

2 Dokumen CAS Progress Report ini merupakan hasil revisi dari CAS Indonesia yang dikeluarkan pada bulan Juni 1997, karena situasi politik dan ekonomi Indonesia akibat krisis ekonomi 1997.

3 Tim koordinasi ini dibentuk atas dasar pertimbangan bahwa perlu ada koordinasi antar departemen untuk pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) dan untuk persetujuan WATSAL. Karena itu dibentuklah Tim Koordinasi terdiri dari sepuluh kementerian untuk membuat "Kebijakan untuk Pemanfaatan Sungai dan DAS yang Efisien dan Berkelanjutan" berdasarkan Keppres No.9/Januari 1999. Tim Koordinasi ini diketuai oleh Menko Perekonomian, Wakil Ketua adalah Meneg PPN/Kepala Bappenas, dan Ketua Harian-nya adalah Menteri Kimpraswil. Sebagai anggota adalah Mendagri, Mentan, Menhut, Menhub, MenESDM, MenKP, Menkes, Memperindag, Menkeu, MenLH.

4 Document of the World Bank, 1999. Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed *Water Resources Sector Adjustment Loan* in the Amount of US$300 Million to the Republic of Indonesia, April 23, 1999.

5 Misalnya UU No.5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU No. 4/1992 tentang Penataan Ruang, UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 22/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, UU No. 41/1999 tentang Kehutanan.

6 Bisa dilihat di website Kimpraswil, www.kimpraswil.go.id

BAB 4
ISU-ISU KRUSIAL

4.1.Water Rights atau Hak Guna Air

Isu yang paling penting untuk diperhatikan dari butir-butir reformasi sumber daya air di atas adalah mengenai konsep hak guna air (*water rights*) untuk alokasi air permukaan dan air tanah yang diperkenalkan Bank Dunia. Hak Guna Air dalam Undang-Undang Sumber Daya Air dibagi menjadi dua, yaitu hak guna pakai dan hak guna usaha. Hak Guna Pakai adalah untuk penggunaan keperluan sehari-hari. Sedangkan Hak Guna Usaha adalah hak guna air untuk memenuhi tujuan komersial dan/atau kebutuhan usaha. Di Indonesia, konsep ini nantinya akan mirip dengan "*land rights*" atau hak sertifikasi tanah, namun lebih kompleks.

Sebetulnya terdapat banyak konsep *water rights*. Seperti misalnya *Riparian Rights* yang tidak dapat diperjual-belikan atau dipindah-tangankan (*non transferable*). Tapi yang diperkenalkan oleh Bank Dunia adalah konsep yang berkembang seiring dengan perkembangan era globalisasi, dimana air cenderung diperlakukan sebagai komoditi (komodifikasi air). Sehingga, konsep hak yang diperkenalkan adalah hak yang dapat diperjual-belikan atau yang disebut dengan "*Tradable Water Rights*", yaitu sebuah pendekatan yang muncul dari konsep hak sewa properti (*property rights*). Sedangkan air yang didapat menurut

riparian rights, tidak dianggap sebagai komoditi, karena tidak dapat diperjual belikan.

Menurut Bank Dunia, dalam sebuah *working paper*-nya yang dikeluarkan pada tahun 1996[1], sistim *tradable water rights* ini, jika ditunjang dengan institusi yang efektif, maka akan dapat mengatasi banyak masalah mengenai sumber daya air, yang tidak bisa diatasi oleh sistim administrasi alokasi air biasa. Melalui konsep ini, air sebagai barang ekonomi yang dapat diperdagangakan mendapat pengakuan yang sah. Menurut dokumen *working paper* in pula, disebutkan bahwa dengan konsep *tradable water rights*, harga air dapat mencerminkan nilai kegunaannya sehingga dapat menciptakan insentif agar air dapat digunakan untuk hal-hal yang paling produktif. Sebab, harga air yang dibebankan (*water charge*) harus sama dengan biaya operasi dan pemeliharaan infrastrukturnya. Oleh sebab itu harga penjualan atau kontraknya, otomatis mencerminkan *opportunity cost*[2] dari air.

Hal ini sesuai dengan yang digariskan Bank Dunia dalam *Water Resources Sector Strategy* 2003, yang menye-butkan bahwa prinsip ekonomi dasar yang digunakan untuk memperlakukan air sebagai barang ekonomi adalah bahwa pengguna menyadari adanya *financial cost* untuk jasa penyediaan air (*water supply*) dan adanya *opportunity cost*. Dengan memasukkan *opportunity cost* ini kedalam harga air melalui sistim hak guna yang berkekuatan hu-kum, diharapkan pengguna yang membutuhkan air lebih banyak seperti perkotaan, dapat mencukupi kebutuhannya karena dapat membeli hak guna air dari *low value user* (misal: petani, masyarakat pedesaan). Melalui sistem hak guna ini akan ada insentif yang kuat dari *low value user* untuk secara sukarela memberikan hak guna mereka kepada *high value user*.

Contohnya, jika para petani dapat menjual hak guna mereka dengan harga yang sesuai, maka kelebihan air di daerahnya dapat dijual ke daerah/kota tetangganya dimana nilainya lebih tinggi (*high value uses*)[3].

Ini berarti, melalui sistem hak guna usaha, mekanisme pasar dapat berjalan. Karena, menurut teori dalam *working paper* Bank Dunia untuk *tradable water rights*, pasar air akan meningkatkan nilai air. Dan biaya transaksi/penjualan dari pengalihan hak guna akan lebih rendah dibandingkan dengan penjualan oleh otoritas publik. Sistim ini, juga akan memperkuat organisasi pemakai air atau *Water User Associations* (P3A/GP3A) dan Dewan Sumber Daya Air Wilayah Sungai.

Namun, dalam perkembangan proses pembahasan Undang-Undang Sumber Daya Air yang baru, konsep *tradable water rights* dihapuskan oleh anggota DPR komisi IV. Artinya, hak guna air yang akan diterapkan tidak '*tradable*' atau tidak bisa diperjual-belikan. Meskipun istilahnya berbeda, tetapi tetap saja penerapan hak guna ini (terutama untuk hak guna usaha) berpotensi menimbulkan terjadinya monopoli sumber air dan berkembangnya spekulan air (seperti yang terjadi dengan tanah). Seseorang dapat saja membeli hak guna usaha air dalam jumlah besar, menyimpannya untuk waktu yang lama, dan kemudian menjualnya dengan harga tinggi.

Yang juga memprihatinkan adalah, tidak ada batasan yang jelas bagi penggunaan hak guna usaha air, baik secara kuantitas maupun jangka waktu. Hal ini penting untuk mencegah para pemegang HGU mengeksploitasi air secara berlebihan. Juga bisa berbahaya bagi kepentingan umum jika pemegang HGU tidak diberi batas waktu yang jelas. Apalagi Undang-Undang Sumber Daya Air baru ini juga tidak mewajibkan pemegang

HGU untuk melakukan konservasi terhadap sumber daya air yang digunakan.

4.2. Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) atau WUA

Karena ada Hak Guna Air inilah mengapa peran dari organisasi pemakai air seperti P3A menjadi penting. Sebab, dengan kewenangan yang diberikan kepada P3A/GP3A untuk mengelola dan memelihara jaringan irigasi pada suatu wilayah sungai, termasuk kewenangan penuh untuk pengumpulan iurannya, maka mekanisme pasar dan tujuan dari sistem alokasi air melalui hak guna usaha, dapat tercapai. Karena P3A/GP3A mempunyai wewenang untuk mengalokasikan air dari *low value uses* (nilai pakai yang kegunaannya bernilai rendah) ke *high value uses*.

P3A ini merupakan sebuah organisasi yang sudah dikembangkan sejak lama, dan pengembangannya juga berasal dari pinjaman proyek Bank Dunia . Konsep P3A/WUA ini sendiri merupakan salah satu dari[4] kebijakan Bank Dunia yang juga diterapkan di negara-negara peminjamnya. Pengembangan ini akhirnya mencapai puncak dengan diserahkannya kewenangan pengelolaan irigasi kepada P3A pada saat dimulainya program WATSAL, melalui Inpres No.3/1999 tentang Reformasi Kebijakan Pengelolaan Irigasi. Inpres tersebut kemudian diperkuat dengan Peraturan Pemerintah No.77/2001 tentang Irigasi, lalu Keputusan Menteri Dalam Negeri No.50 tahun 2001 tentang Pedoman Pemberdayaan Perkumpulan Petani Pemakai Air, dan Keputusan Menteri

Kimpraswil Nomor 529 tahun 2001 tentang Pedoman Penyerahan Kewenangan Pengelolaan Irigasi kepada P3A.

Penyerahan kewenangan kepada petani sebetulnya merupakan suatu usaha yang sangat baik. Namun sayangnya, petani yang dimaksud hanyalah yang tergabung dalam P3A/GP3A. Bagaimana dengan petani yang tidak tergabung dalam P3A/GP3A? Konsep P3A yang dikembangkan melalui pinjaman Bank Dunia ini seakan tidak memperhatikan kondisi nyata di Indonesia dimana banyak sekali petani, terutama di Jawa yang merupakan petani gurem (sub-sistem) dan tidak punya lahan. Selain itu, pendekatan yang dipakai adalah pendekatan *uniformitas* atau penyeragaman kelembagaan dalam wadah tunggal pengelola air. Karena itu, P3A dapat menghancurkan sistem tradisi lokal pengelolaan irigasi partisipatif berbasis rakyat yang sudah bertahun-tahun digunakan oleh petani kita, seperti Subak di Bali, atau Sambong di Jawa, dan Ulu-ulu, misalnya. Penyeragaman tersebut, sangat tidak sesuai dengan tradisi dan lingkungan Indonesia yang sangat beragam.

Lebih lanjut, menyerahkan pengelolaan air pada P3A sehingga terjadi mekanisme pasar akan amat berbahaya. Sebab, air sebagai barang ekonomi (sebagaimana barang ekonomi lainnya) sangat rentan terhadap kegagalan pasar. Sebab, baik dalam *working paper* 1996 atau para evaluator Bank Dunia sendiri menyatakan bahwa sistem hak guna usaha dan penyerahan wewenang pada WUA memerlukan *good governance*, regulasi dan institusi yang baik dan dapat dipercaya – suatu hal yang bahkan oleh Bank Dunia sendiri diakui sangat kurang di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Seperti yang terjadi jika menyerahkan Perusahaan Air Minum (PAM) pada mekanisme pasar, resikonya akan besar sekali jika kapasitas pemerintah kurang dalam mengatur, memberikan rambu-rambu dan

mengintervensi pihak-pihak yang dapat memanipulasi pasar tersebut. Juga organisasi seperti P3A, bisa sangat rentan dan dimanipulasi oleh pihak-pihak yang lebih kuat dan memiliki kepentingan besar.

4.3. Private Sector Participation dan Public-Private Partnership

Hal krusial lain yang harus diwaspadai dalam butir-butir WATSAL dan juga pasal-pasal di Undang-Undang Sumber Daya Air adalah mengenai partisipasi swasta dan kemitraan dengan swasta dalam pengelolaan sumber daya air. Konsep yang dipopulerkan Bank Dunia dan telah diadopsi kedalam Undang-Undang Sumber Daya Air adalah definisi bentuk pengusahaan sumber daya air yang diselenggarakan secara bekerja sama antara pengelola sumber daya air dan pihak swasta dan/atau masyarakat. Semua bentuk dan pola kemitraan (PPP) yang ada diperbolehkan. Baik dalam pembiayaan investasi pembangunan prasarana sumber daya air, penyediaan jasa pelayanan dan/atau pengoperasian prasarana sumber daya air, dengan cara BOT (*build-operate-transfer*), konsesi, kontrak pelayanan, kontrak manajemen, dan lain sebagainya.

Namun, pengalaman dari banyak negara menunjukkan, bahwa perjanjian/kontrak kemitraan seringkali gagal dalam melibatkan partisipasi publik, walaupun namanya *Public-Private Participation*. Lebih banyak usaha yang diberikan untuk hal-hal seperti mengatasi hambatan finansial dan kekurangan pemerintah, dan untuk mendo-rong dan meningkatkan partisipasi swasta dibanding dengan usaha untuk memberikan panduan mengenai akses publik, monitoring

publik dan memastikan adanya partisipasi publik dan transparansi. Kelemahan ini dapat berakibat pada pelayanan yang kurang efektif, perlakuan diskriminasi terhadap kaum yang lemah, dan pelanggaran akan kualitas air bersih.

4.4. Masalah PDAM dan Pasokan Air

Tidak dapat disangkal, bahwa badan usaha milik negara Indonesia khususnya PDAM di seluruh Indonesia sarat dengan masalah KKN, tidak mempunyai kinerja yang baik dan dalam kondisi keuangan yang memprihatinkan. Terutama setelah terjadi krisis 1997, PDAM Indonesia banyak yang hampir bangkrut. Padahal, sekitar 41% dari penduduk Indonesia tinggal di daerah perkotaan dan sangat bergantung pada penyediaan air bersih oleh PDAM. Dari jumlah itu hanya 51,7% atau 20% dari total populasi yang mendapatkan pelayanan dari PDAM.

Jumlah PDAM di Indonesia, menurut data PERPAMSI (Perkumpulan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia) saat ini ada 293 perusahaan (termasuk lima perusahaan yang sudah menjalin kerjasama dengan pihak swasta asing). Dari jumlah tersebut, terdapat:

- 82% dari total jumlah PDAM yang memiliki keuntungan negatif atau rugi
- 22% memiliki modal (*equity*) positif
- 44% pendapatannya lebih kecil dari biaya operasi dan pemeliharannya (O&M)
- dan hanya 10% PDAM yang memiliki kondisi keuangan yang sehat

- 119 PDAM memiliki hutang luar negeri dan 146 PDAM punya hutang dalam negeri

Penilaian terhadap kinerja PDAM seperti yang tercantum di atas, adalah berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 47 tahun 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja PDAM. Dalam Kepmen tersebut ada tiga aspek yang dipergunakan untuk menilai kinerja PDAM, yaitu aspek keuangan, aspek operasional, dan aspek administrasi. Dari ketiga aspek tersebut, aspek keuangan-lah yang dianggap paling penting sebab bobot penilaiannya paling besar. Sehingga, manajemen PDAM akan lebih mementingkan kinerja keuangannya dibandingkan kinerja operasional dan administrasi. Padahal, aspek operasional mencakup masalah-masalah penting seperti pelayanan, kualitas air distribusi, kontinuitas pasokan air pada pelanggan, tingkat kehilangan air, dan lain-lain.

Buruknya kinerja dari PDAM tersebut kemudian menjadi alasan lagi bagi LKI untuk memberikan pinjaman baru. Pada tahun 1998 Bank Dunia memberikan pinjaman program penyelamatan PDAM (*Water Utilities Rescue Program*). Program ini dibiayai oleh Bank Dunia dan juga ADB. Semua PDAM bisa mendapatkan pinjaman ini, dengan syarat-syarat yang ditentukan Bank Dunia. Salah satunya yang terpenting adalah PDAM harus membuat *Financial Recovery Action Plan* (FRAP) yang berisi langkah-langkah konkret untuk meningkatkan pendapatan dan mengurangi biaya pada umumnya. Syarat lainnya, setoran keuntungan ke Pemda harus dihentikan, harus dibentuk Dewan Pengawas untuk mengawasi manajemen PDAM, dan FRAP yang dibuat harus dengan persetujuan Bupati/Walikota.

Setelah itu, Bank Dunia memberikan pinjaman proyek yang dinamai *Urban Water Supply Project*. Proyek ini ditujukan untuk mengatasi masalah inefisiensi pengelolaan PDAM, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dan untuk penyesuaian tarif. Agar proyek ini berhasil, keikutsertaan pihak swasta sangat ditekankan untuk ikut dalam tender perancangan, pembangunan dan pengope-rasian sistem pengelolaan air bersih. Bentuknya adalah PPP atau PSP dengan skema kontrak *Design-Build-Lease* (DBL). Pihak swasta merancang, membangun sarana layanan air, juga mengoperasikannya, lalu membayar sejumlah uang sewa kepada PDAM/Pemda.

Tidak cukup sampai disitu saja, dalam laporan Kimpraswil untuk World Water Forum III di Jepang tahun 2003, dicantumkan bahwa untuk mencapai target *Milenniu Development Goals* 2015 untuk mengurangi separuh da jumlah masyarakat yang tidak terlayani air bersih dan sanitas maka diperlukan total investasi sebesar 66,43 miliar rupiah atau sebesar 5,1 miliar rupiah (573 juta dolar Amerika) per tahunnya. Angka ini diusulkan sebagai proposal pemerintah Indonesia untuk mendapatkan pinjaman-pinjaman baru dalam pembangunan sumber daya air kepada pihak kreditor.

Namun, pelibatan sektor swasta dalam pengelolaan sumber daya air Indonesia harus benar-benar dilakukan secara hati-hati. Karena, walau bagaimanapun, perusa-haan swasta tidak mempunyai kewajiban sosial dan tidak mungkin menjalankan suatu usaha tanpa mencari keuntungan. Hal ini dapat merugikan rakyat banyak, terutama kepada mereka yang tidak mampu. Apalagi jika penilaian kinerja PDAM seperti yang tertera di atas hanya mementingkan aspek finansial, operasional dan adminis-trasi saja. Padahal, ada aspek-aspek lain yang juga penting seperti keberlanjutan lingkungan dan konservasi air, yang justru dapat menjamin akses dan ketersediaan air untuk

masa yang akan datang, justru tidak menjadi hitungan. Sehingga, PDAM, apalagi jika dikelola swasta yang tujuannya adalah untuk mendapatkan laba, cenderung akan mengabaikan aspek-aspek tersebut.

Pemerintah seharusnya mencari upaya-upaya untuk penyehatan PDAM, tanpa harus melibatkan pihak swasta. Kinerja dan kondisi keuangan PDAM yang buruk memang tidak bisa lepas dari masalah tarif yang dikenakan ke pelanggan, tidak dapat menutupi biaya-biaya yang harus dikeluarkan (tidak *cost recovery*). Jika memang ini masalah, memang tarif pelayanan air PDAM tersebut perlu dinaikkan sehingga dapat menutupi biaya-biaya yang dikeluarkan, yang harus juga harus diimbangi dengan upaya penyehatan lain seperti mengurangi tingkat kebocoran, menanggulangi korupsi dan peningkatan efisiensi. Sehingga setiap warga dapat menikmati pelayanan air bersih dan kualitas pelayanannya dapat ditingkatkan.

4.5. Harga/Tarif Air

Salah satu kekhawatiran yang paling mendasar dengan adanya privatisasi atau pelibatan swasta adalah pembebanan harga/tarif air yang mahal ke konsumen. Hal ini sebetulnya ironis mengingat argumentasi yang sering digunakan oleh kelompok pro-privatisasi adalah privatisasi dapat meningkatkan efisiensi sehingga tarif air menjadi murah.

Lalu, apakah tarif yang akan dibebankan pihak swasta akan sama saja dengan tarif yang dibebankan oleh PDAM publik? Sebelum menjawab itu, ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan. Yaitu, pelayanan air bersih merupakan

bisnis yang tidak murah. Perbaikan dan pe-ngembangan sistem dan pelayanan juga dapat menyebab-kan perlunya penambahan pendapatan dari tarif. Jika pengelola PDAM tersebut adalah perusahaan swasta maka mereka perlu mendapatkan laba. Biaya yang harus dibayar perusahaan swasta kemungkinan juga lebih tinggi dibandingkan perusahaan publik, ditambah lagi mereka harus membayar pajak-pajak lainnya. Jika seluruh biaya ini dibebankan ke konsumen berdasarkan prinsip *full cost recovery*, maka sudah pasti harga air menjadi lebih mahal dibandingkan dengan harga PDAM publik

Jika memang kita sampai pada keadaan dimana kenaikan tarif harus dijalankan untuk menutupi biaya-biaya yang ada, maka harus diperhatikan dengan benar mengenai sistim dan rancangan tarif yang akan dibebankan ke berbagai kelompok masyarakat. Misalnya melalui kebijakan *block tariff*, yaitu kebijakan yang mengklasifikasikan konsumen menjadi empat atau lima kelas melalui sistim tarif progresif. Dengan sistim ini, kelompok masyarakat yang paling bawah, mendapatkan subsidi dari kelompok yang di atas. Malah kalau perlu kelompok masyarakat yang paling bawah, tidak dibebani oleh tarif, atau tarifnya nol. Artinya kelompok masyarakat paling bawah ini mendapatkan subsidi dari yang di atas, atau mendapat subsidi dari pemerintah. Suatu hal yang tidak bisa diberlakukan jika PDAM tersebut dikelola oleh swasta.

Mengenai tarif ini memang harus dicermati baik-baik dan harus berhati-hati. Pengalaman di banyak negara (a.l. Bolivia, Argentina, Puerto Rico, AS, dan Afrika Selatan) menunjukkan, bahwa kenaikan tarif dapat memicu ketegangan antar *stakeholders*, bahkan kerusuhan, apalagi bagi negara seperti Indonesia yang sejak krisis 1997 belum pulih perekonomiannya . Sedangkan tarif air sebagian besar PDAM yang berlaku di

Indonesia sekarang masih meng-gunakan tarif yang lama, berdasarkan kemampuan masyarakat untuk membayar dan bukan berdasarkan atas *cost recovery*. Tetapi dengan adanya restrukturisasi sumber daya air ini dan program-program penyelamatan PDAM maka dimasa depan akan banyak PDAM yang bermitra dengan swasta, dan sistim tarif akan berdasarkan pada prinsip *full cost recovery*.

Catatan

1 Holden,Paul and Marteen Thobani. *Tradable Water Rights: A Property Rights Approach to Resolving Water Shortages and Promoting Investment.* Policy Research Working Paper. The World Bank, July 1996.

2 Opportunity Cost adalah biaya yang ditimbulkan karena kesempatan yang hilang. Atau disebut juga biaya alternatif. Artinya, bahwa setiap pengguna saat memanfaatkan air sebenarnya telah menghilangkan kesempatan pengguna potensial lainnya untuk memanfaatkan air tersebut.

3 Ardhianie, Nila dan J. Wijanto Hadipuro. *RUU Sumber daya Air dan Konsep Tradable Water Rights.* Sebuah artikel untuk menyambut Rapat Panja RUU Sumber Daya Air DPR. September 2003

4 Pinjaman tersebut antara lain: *Irrigation Subsector Project 1* tahun 1987-1991 dan *Irrigation Subsector Project* 2 tahun 1991-1995 yang bertujuan untuk menunjang program pengembangan pemerintah untuk sub sektor irigasi sesuai dengan program desentralisasi. Proyek ini antara lain mendorong: 1) pengalihan skema irigasi publik sebesar 130.000 ha. kepada P3A dan pemungutan iuran irigasi untuk areal 700.000 ha.; 2) Penguatan institusional dan penguatan organisasi P3A.

5 Menurut artikel yang ditulis oleh Wijanto Hadipuro, utang dalam negeri ini bisa juga berasal dari hutang luar negeri. Sebab, pinjaman pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang berupa Subsidiary Loan Agreement atau alokasi untuk daerah berupa *Regional Development Account* biasanya berasal dari hutang luar negeri

6 Hadipuro, Wijanto, 2003. *PDAM: Antara Fakta dan Harapan.* Artikel untuk Lokakarya Bedah Hasil Panja Komisi IV DPR mengenai RUU-SDA, 13 Oktober 2003

7 Lihat *PDAM: Privatisasi Berkedok Reformasi,* Water For All Factsheet, INFOG, October 2002.

8 Contohnya ketika Pemerintahan Soeharto yang mengambil kebijakan kenaikan harga-harga kebutuhan pokok pada tahun 1998 malah membuatnya jadi turun tahta. Juga ketika Megawati pada awal tahun 2003 menaikkan tarif Listrik, telepon dan BBM, diserbu dengan ribuan protes di seluruh negeri sehingga akhirnya pemerintah harus membatalkan keputusan kenaikan harga untuk beberapa barang tersebut.

EPILOG

Haruskah Hak Kita Atas Air Terkalahkan?

Nadia Hadad

Hak atas air adalah hak asasi manusia, bagian dari hukum internasional. Pengakuan hak atas air ini didukung oleh Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tahun 1948. Juga dinyatakan dalam Kovenan Internasional untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya serta Kovenan Internasional untuk Hak Politik. Pada tahun 1977, Konferensi PBB mengeluarkan deklarasi yang menyatakan bahwa setiap orang "berhak untuk mendapatkan akses terhadap air bersih dalam jumlah dan kualitas yang sesuai dengan kebutuhan dasarnya". Pengakuan ini terdapat pula dalam berbagai pakta seperti dalam Konvensi Penghapusan Diskrimanasi terhadap Perempuan tahun 1979, Konvensi Hak Anak tahun 1990, dan lain sebagainya.

Hak atas air adalah sebuah pengakuan atas sifat esensi air sebagai pemenuh kebutuhan dasar manusia untuk dapat hidup. Pengakuan ini sengaja dibuat dengan alasan; ***pertama***, karena air semakin hari semakin langka. ***Kedua***, di banyak tempat di dunia, hanya orang-orang yang tingkat ekonominya cukup saja yang dapat menikmati air yang langka tersebut dengan memadai. Sedangkan satu miliar lebih penduduk miskin harus bersusah payah untuk mendapatkannya. Disinilah letak masalahnya, yaitu kelangkaan dan ketimpangan.

Masalah kelangkaan merupakan akibat dari polusi dan eksploitasi air yang berlebihan yang tidak memperhatikan

konservasi air sama sekali. Dimana potensi air tawar di bumi hanyalah 2,5% dari keseluruhan air bumi. Selebihnya adalah air laut. Dari 2,5% itu, 68,7%nya berupa es yang menutupi kutub utara dan selatan bumi, 29,9% adalah air tanah, dan 0,9% berupa air rawa, di tanaman, awan, air tanah yang beku dan kelembaban air udara. Jadi hanya tinggal 0,3% air bumi yang dapat langsung dimanfaatkan manusia, berupa danau, sungai, telaga, dan waduk (Hehanusa, 2003).

Untuk melihat masalah ketimpangan akses terhadap air, dapat dilihat dari ukuran standar dunia dalam memenuhi kebutuhan dasar manusia (konsumsi, kebersihan dan kesehatan), yaitu 40-50 liter perhari. Di kebanyakan negara miskin dan berkembang, pemenuhan kebutuhan tersebut masih jauh dari memadai, diban-dingkan dengan negara maju. Masyarakat negara maju pemakaian airnya bisa 10 kali lebih banyak dari masyara-kat negara berkembang. Contohnya seperti di Amerika Serikat, konsumsi air bersihnya bisa mencapai 300 liter per orang perhari. Sedangkan negara-negara miskin seperti Gambia, Mali dan Somalia, masyarakatnya hanya dapat mengakses air sebesar 4,5 – 9 liter per orang per hari. Dan masyarakat Indonesia ternyata hanya menggunakan sekitar 30 liter[1] air per orang per hari – masuk dalam 55 negara yang penggunaan air bersihnya masih di bawah standar dunia. Ketimpangan juga dapat dilihat dalam skala nasional atau lokal. Misalnya, di Jakarta hanya sekitar 60% warganya yang mendapatkan akses air secara cukup.

Sadar atau tidak, setiap saat kita diingatkan akan kelangkaan air[2] dan ketimpangan ini – baik itu peringatan yang dibuat manusia atau peringatan yang dibuat oleh alam (banjir, kekeringan, dll). Tahun-tahun belakangan ini, seluruh dunia, baik itu pemerintah berbagai negara, lembaga-lembaga dunia/regional (PBB, Bank Dunia, ADB, dll), NGO dan CSO, telah menjadikan masalah air ini

menjadi bagian dari agenda utama mereka. Semua pihak menyerukan jaminan akan akses rakyat terhadap air bersih dan berlomba untuk menyajikan solusi bagi pemenuhan kebutuhan dasar ini. Seruan ini, sekaligus untuk menjawab masalah ketimpangan di atas.

Solusi-solusi yang ditawarkan mereka adalah dalam rangka memenuhi *demand* kebutuhan dasar akan air bersih, tanpa melihat kapasitas *supply*-nya. Maksudnya, solusi tersebut lebih banyak terfokus terhadap usaha menyediakan air bersih yang lebih banyak agar lebih banyak orang yang dapat terlayani, tanpa terlalu memperhatikan aspek kelangkaannya dan bagaimana menjamin keberlanjutan sumber daya air di muka bumi. Contohnya adalah orang sibuk memikirkan bagaimana cara untuk membangun infrastruktur air yang dapat menjangkau seluruh masyarakat, supaya – sesuai dengan target MDGs – pada tahun 2015 jumlah penduduk yang tidak terlayani air bersih sudah berkurang separuh, tanpa secara serius memikirkan konservasi air. Padahal, dengan makin bertambahnya penduduk (bertambahnya *demand*), dan makin langkanya air akibat polusi dan eksploitasi berlebihan (penurunan *supply*), jaminan akses dan pemenuhan kebutuhan air juga akan semakin sulit diberikan. Ini menyebabkan biaya produksi makin tinggi dan harga makin mahal.

Lebih parah lagi, privatisasi menjadi sebuah solusi populer yang ditawarkan oleh Lembaga-lembaga Keuangan – terutama kepada negara-negara berkembang - dengan alasan bahwa hanya swasta yang mampu berinvestasi dalam pengelolaan dan penyediaan air bersih. Dalam *World Water Forum* ketiga di Jepang tahun 2003 lalu, seorang pejabat tinggi PBB dalam pidatonya mengatakan, "Masalah-masalah air di dunia sebetulnya dapat kita atasi bersama. Tapi,

dibutuhkan kebijakan politis dan dana sebesar 50 miliar sampai 100 miliar dolar AS pertahun". Begitu pula dalam laporan yang berjudul "*Financing Water for All*" – laporan dari panel dunia (dikenal dengan sebutan *Camdessus Report on Water Finance*) untuk pendanaan infrastruktur air yang diketuai oleh Michael Camdessus, mantan direktur IMF, yang juga menyatakan bahwa sektor air memerlukan investasi dari sektor swasta sebesar 100 miliar dolar AS per tahun.

Tapi perlu diingat, bahwa tujuan utama dari perusahaan swasta dan investor adalah untuk mendapatkan keuntungan dan harus ada jaminan terhadap pengembalian investasi mereka terhadap resiko-resiko yang akan mereka hadapi. Oleh karena itu dalam laporannya, Camdessus menganjurkan sejumlah cara demi mengurangi atau meminimalisir resiko tersebut, dalam rangka menggaet perusahaan-perusahaan swasta agar mau berinvestasi. Anjuran yang sama juga tertuang dalam strategi Bank Dunia yang baru (tahun 2003) untuk sektor sumber daya air. *World Bank Water Resource Strategy* tersebut menawarkan mekanisme seperti mekanisme garansi terhadap resiko politik, proteksi terhadap resiko nilai valas, dan sebagainya.

Di negara berkembang seperti Indonesia, resiko-resiko investasi memang tinggi. ***Pertama***, kita tahu bahwa hukum dan sistem pemerintahan kita lemah sehingga tidak dapat memberikan jaminan keamanan kepada investor. ***Kedua***, meskipun biaya produksi di Indonesia relatif tidak tinggi, namun pendapatan rata-rata perkapita masyarakat masih rendah, sehingga kemauan investor untuk mengenakan tarif tinggi sulit untuk diberlakukan. Singkatnya, investasi untuk pelayanan publik seperti air, apalagi untuk orang-orang miskin, tidak menarik bagi investor. *Poor people mean low profits and high risk.*

Bank Dunia dan lembaga-lembaga multilateral lainnya menganggap bahwa satu-satunya cara mengatasi ketimpangan akses air adalah dengan melibatkan sektor swasta di dalam pengelolaan air. Cara itulah yang didorong untuk diberlakukan di negara-negara berkembang. Celakanya, cara yang paling mudah itu ternyata juga membiarkan regulasi tetap lemah. Pada akhirnya, perusahaan-perusahaan swasta dapat mengambil keuntungan dari sistem regulasi dan pemerintahan yang lemah dan membiarkan perusahaan swasta tersebut untuk menentukan tarif yang tinggi. Hal ini tentu saja berbahaya bagi publik.

Dalam hal ini, pemerintah berada dalam situasi yang cukup sulit karena persyaratan yang tertera di dalam perjanjian pinjaman dari Lembaga Kreditor seperti Bank Dunia dan ADB. Disatu sisi, pemerintah 'diharuskan' oleh Bank Dunia untuk memperbaiki dan memperkuat sistem regulasi dan pemerintahannya dengan membentuk badan regulasi air dan sebagainya (melalui WATSAL dan proyek-proyek air lainnya). Di sisi lain Bank Dunia dan tangan-tangannya (IFC, MIGA) juga sedang berusaha untuk menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif – yang sudah pasti tidak menguntungkan bagi rakyat. Kenyataan lainnya adalah bahwa perusahaan swasta cenderung untuk tidak transparan. Sehingga, walaupun ada badan regulasi yang mengatur dan mengawasi praktek bisnis air swasta, belum tentu badan tersebut bisa mendapatkan informasi lengkap yang diperlukannya. Hal ini bahkan diakui oleh peneliti dari Infrastruktur Bank Dunia setelah melakukan studi mengenai reformasi pelayanan air di beberapa negara-negara dunia ketiga.

Privatisasi – dalam situasi-situasi tertentu, dan terutama dimana sistim regulasinya lemah – dapat mengarah pada hilangnya rasa kepemilikan lokal terhadap sumber daya air dan juga hilangnya kontrol masyarakat terhadap hak atas air. Inilah yang seringkali menjadi kekhawatiran dasar di masyarakat jika air dikelola oleh swasta. Dan kekhawatiran ini muncul karena air merupakan benda, yang selain merupakan kebutuhan dasar, juga mempunyai nilai-nilai hukum, budaya, sosial, dan agama. Kontrol terhadap air mempunyai implikasi yang besar terhadap masyarakat dan kebudayaan dimanapun di dunia. Banyak dari kelompok masyarakat (masyarakat adat) secara historis sudah mempunyai dan membangun sistem budaya, sosial dan hukum sendiri tentang mekanisme kontrol dan pengelolaan air, termasuk sistem untuk menghindari konflik dan sistim konservasi. Masuknya sektor swasta ke dalam sistem tersebut, walaupun mungkin secara kontrak tidak mengubah atau mengambil hak masyarakat, namun seringkali, secara sengaja atau tidak sengaja, dapat merubah 'status quo'.

Jadi kembali ke masalah kelangkaan dan ketimpangan tadi, patut dipertanyakan apakah cara atau anggapan akan solusi yang secara gencar berkembang dan didorong oleh Lembaga-lembaga keuangan dunia tersebut akan dapat mengatasi masalah. Sayangnya, tanpa secara mendalam dipikirkan konsekuensi dan implikasinya, pemerintah dan parlemen kita menerima dan mengikuti solusi arus utama dengan mengesahkan Undang-Undang No.7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

Meskipun tidak semua pasal dalam UU No.7/2004 tersebut berbahaya, tetapi tetap perlu dipertanyakan kembali apakah undang-undang yang melegitimasi pengalihan tanggungjawab

pengelolaan air dari negara ke swasta tersebut akan dapat menjamin hak rakyat atas air? Apakah sebuah konsep yang tujuannya semata-mata untuk mengejar target sambungan pipa air bersih akan dapat menjamin bahwa pipa tersebut dalam 20 tahun mendatang misalnya, tetap akan dapat mengalirkan air bersih dengan kualitas dan kuantitas yang semestinya? ***Jika tidak ada jaminan akan hal tersebut, berarti kita sudah harus siap menerima kenyataan bahwa hak rakyat atas air memang sudah terkalahkan.***

Catatan

1 Air dan Air Mata, bahan Press Conference YLKI untuk menyambut Hari Hak Konsumen Sedunia, 15 Maret 2004.
2 Data diambil dari buku The World's Water 2002-2003, Peter Gleick, Pacific Institute, chapter 4: Measuring Water Well-Being, table 4.3
3 Tim Kessler, "Who's Taking Risks? How the World Bank Pushes Private Infrastructure – and Find Resistance in Some Surprising Places" , CNES, July 2004
4 Vivian Foster, "Ten Years of Water Service Reform in Latin America: Towards an Anglo-French Model," dalam Tim Kessler, "Who's Taking Risks?" , CNES, July 2004
5 Peter Gleick, G. Wolff, E.L. Chalecki, and R, Reyes," The Privatization of Water and Water Systems", Pacific Institute, 2003

GLOSSARY

Adjustment Program, program restrukturisasi, syarat-syarat yang diajukan oleh MDBs kepada negara-negara yang ingin berhutang dengan tujuan untuk merubah kebijakan makro ekonomi di negara-negara yang berhutang.

Bank Dunia, memiliki tujuan utama meminjamkan uang dengan bunga yang berlaku di pasaran untuk keperluan pembangunan dan investasi proyek negara-negara berkembang dengan pendapatan per kapita yang relatif tinggi. Pinjaman diberikan kepada pemerintah atau proyek yang dijamin pemerintah.

Bisnis Swasta Penuh dan Pengusaha Kecil (private vendors), perusahaan swasta - kecil maupun besar – memegang penuh bisnis manajemen dan suplai air bersih. Segala macam regulasi untuk memproteksi "barang publik" seperti hak atas air dan pemeliharaan lingkungan dapat terabaikan sama sekali. Bisnis swasta seperti ini biasanya ditemukan jika perusahaan penyedia jasa air yang ada (sebut saja PAM/PDAM) kualitasnya jelek atau tidak dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Airnya mereka ambil langsung dari PAM, atau secara tidak langsung dari pelanggan PAM, atau dari sumber-sumber air yang sudah mereka kuasai/privatisasi.

Desk Review, Kajian yang menggunakan laporan-laporan penelitian tertulis, makalah-makalah, kebijakan-kebijakan tertulis, peraturan-peraturan dan dari dokumen-dokumen lain yang relevan.

Dublin Principles, Prinsip-prinsip Dublin, adalah pernyataan yang dibuat oleh peserta International Conference on Water and the Environment (ICWE) di Dublin, Irlandia, pada Januari 26-31 January 1992. Peserta konferensi itu meminta agar ada pendekatan yang mendasar terhadap penilaian, perkembangan dan pengelolaan sumber daya air bersih, yang bisa dicapai dengan adanya komitmen politik dan keterlibatan dari pemerintah di tingkat tertinggi. Prinsip-prinsip tersebut adalah *1) Fresh water is a finite and vulnerable resource, essential to sustain life, development and the environment, 2) Water development and management should be based on a participatory approach, involving users, planners and policy-makers at all levels, 3) Women play a central part in the provision, management and safeguarding of water, 4) Water has an economic value in all its competing uses and should be recognized as an economic good.*

Economic Goods, sesuatu yang dipandang sebagai barang/komoditi yang dapat diperjualbelikan.

Full-cost Recovery, sistem perusahaan yang menginginkan uang/biaya yang sudah mereka keluarkan, dapat balik dan bisa menghasilkan keuntungan penuh, tanpa terlalu memikirkan kemampuan masyarakat, terutama mereka yang miskin.

Grace Period, tenggang waktu yang diberikan dalam kebanyakan kontrak dan polis asuransi selama masa tidak akan terjadi kelalaian atau pembatalan, walaupun pembayaran sudah jatuh tempo.

GATS (General Agreement on Trade in Services), perjanjian di WTO untuk jasa dan perdagangan.

Globalisasi, sebuah proses mengintegrasikan dan membuka pasar/perdagangan antar negara.

High values uses of water, meningkatnya nilai air karena adanya mekanisme pasar.

IFC (International Finance Corporation), Korporasi Keuangan Internasional, bertujuan untuk membangun sektor bisnis swasta di negara berkembang menggunakan sumber dana yang berasal dari negara anggota yang menjaminkan obligasinya di pasar modal internasional.

IMF (International Monetary Fund), Dana Moneter Internasional, bertujuan untuk menjaga sistem moneter internasional dengan cara mengembangkan harga tetap *(fixed rate)*, membebaskan hambatan dalam perdagangan, pengembangan perdagangan multilateral, dan mempromosikan perdagangan dan investasi dunia.

Komodifikasi, proses yang merubah suatu barang/jasa yang tadinya adalah bagian/subyek dari aturan sosial non-pasar menjadi subyek aturan pasar.

Konsesi Penuh (full concession), tanggungjawab pengoperasian dan manajemen pada seluruh sistem pengelolaan air dialihkan ke swasta. Di dalam kontraknya, termasuk disebutkan mengenai perincian untuk *risk allocation* dan keperluan investasi. Jangka waktunya 25-50 tahun.

Konsesi Sebagian (partial concession), tanggungjawab yang diserahkan pada perusahaan swasta, hanya pada porsi tertentu. Kepemilikan terhadap fasilitas modal akan diserahkan kembali ke pemerintah setelah masa kontrak habis.

Kontrak Pelayanan atau Leasing/Kontrak Sewa, perusahaan publik pengelola air bersih memberikan tanggungjawab kepada swasta untuk kegiatan-kegiatan pengoperasian dan pemeliharaan, kontrak pelayanan umum, atau manajemen fasilitas yang di kontrak-sewakan. Jangka waktunya adalah 10-15 tahun atau lebih dan perusahaan swasta tersebut memperoleh bagian dari pengumpulan pendapatan yang berasal dari tagihan pembayaran.

Loan Conditionalities, persyaratan-persyaratan yang harus dilaksanakan untuk mendapatkan pinjaman (utang) dari lembaga keuangan internasional.

Letter of Intent (LoI) IMF-Indonesia, berisi *Memorandum of Economic and Financial Policies* (Memorandum kebijakan-kebijakan ekonomi dan keuangan) yang menggambarkan kebijakan-kebijakan yang akan dilaksanakan oleh Indonesia dalam konteksnya meminta bantuan keuangan dari IMF. LoI pertama ditandatangani pada 31 Oktober 1997 antara pemerintah Indonesia dengan IMF.

MDBs (Multilateral Development Banks), Bank-bank pembangunan multilateral, yang dibentuk dengan tujuan untuk memberikan pinjaman uang bagi proyek pembangunan ekonomi berskala besar di negara-negara berkembang. Sebagian besar struktur dan operasinya meniru Bank Dunia.

MIGA (Multilateral Investment Guarantee Association), Asosiasi Penjamin Investasi Multilateral, bertujuan untuk menyediakan asuransi resiko politik bagi investasi bisnis di negara berkembang. MIGA tidak memberikan pinjaman namun memberikan asuransi untuk kontrak bisnis swasta. Sumber dana dari negara anggota yang mengagunkan polis asuransinya dan pendapatan premi biaya komitmen.

Milenium Development Goals (MDGs), adalah sebuah agenda yang ambisius yang dicetuskan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk mengurangi kemiskinan dan peningkatan kehidupan, disepakati oleh pemimpin-pemimpin negara pada Millenium Summit bulan September 2000. Terdiri dari delapan tujuan, di mana tiap tujuan sudah ditentukan satu atau lebih target yang harus dicapai pada tahun 2015, dengan menggunakan tahun 1990 sebagai standard. Delapan tujuan MDGs adalah *"(1) Eradicate extreme poverty and hunger; (2) Achieve universal primary education; (3) Promote gender equality and empower women; (4) Reduce child mortality; (5) Improve maternal health; (6) Combat HIV/AIDS,*

malaria and other diseases; (7) Ensure environmental sustainability; (8) Develop a global partnership for development."

Outstanding Commitmens, komitmen pinjaman yang sudah pasti akan diberikan kreditor untuk jangka waktu tertentu.

PDAM, Perusahaan Daerah Air Minum milik pemerintah daerah (perusahan publik) yang mengelola pelayanan air bersih untuk warga di kotanya.

Private Sector Participation (PSP – Partisipasi Sektor Swasta) atau *Public Private Partnership* (PPP – Kemitraan Publik dan Swasta), pengalihan tugas-tugasnya/pengelolaan asset milik negara dan status kepemilikannya masih di tangan negara.

Privatisasi, mengalihkan sebagian atau seluruh aset/pengelolaan dari perusahaan-perusahan publik ke tangan perusahaan-perusahaan swasta.

Riparian Rights, konsep hak guna air yang tidak dapat diperjual-belikan atau dipindah-tangankan (*non transferable*).

Social Goods, sesuatu benda yang berguna bagi tidak tidak hanya individu, tapi juga penting bagi kehidupan masyarakat.

Tradable Water Rights, konsep yang diperkenalkan oleh Bank Dunia mengikuti perkembangan era globalisasi, dimana air cenderung diperlakukan sebagai komoditi (komodifikasi air). Sehingga, konsep hak yang diperkenalkan adalah hak yang dapat diperjual-belikan yaitu sebuah pendekatan yang muncul dari konsep hak sewa properti (*property rights*). Menurut Bank Dunia lewat sebuah *working paper*-nya tahun 1996, jika ditunjang dengan institusi yang efektif, maka akan dapat mengatasi banyak masalah mengenai sumber daya air, yang tidak bisa diatasi oleh sistim administrasi alokasi air biasa.

Trade in Services, perdagangan jasa pelayanan.

Transnational Corporations – TNCs, Korporasi raksasa yang wilayah operasinya lintas negara. Sahamnya sebagian besar dimiliki oleh negara maju.

Washington Consensus, Sebuah istilah yang diluncurkan oleh ekonom Amerika John Williamson pada tahun 1989 yang menganut model ekonomi yang berakar pada pemikiran bahwa sistim ekonomi pasar liberal merupakan satu-satunya model ekonomi yang paling pantas di dunia ini. Ada 10 butir ajaran yang dikeluarkan oleh Washington

Consensus (dikenal dengan istilah 10 commandments) yang pada prinsipnya adalah privatisasi perusahaan-perusahaan publik/BUMN, mengurangi defisit negara dan pajak.

Water Peace, kampanye PBB di tahun 2003, di mana air dapat digunakan sebagai agen perdamaian.

Water Resource Management Policy, kebijakan Bank Dunia dalam manajemen sumber daya air yang dikeluarkan tahun 1993. Kebijakan ini diklaim oleh Bank Dunia sebagai refleksi atas kesepakatan-kesepakatan dalam *Rio Earth Summit* (KTT Bumi di Rio tahun 1992) dan juga *Dublin Principles.*

Water Resources Sector Strategy, strategi kebijakan sektor air Bank Dunia. Kebijakan ini dikeluarkan 10 tahun setelah penerapan *water resources management policy.* Kebijakan ini dikeluarkan karena kebijakan terdahulu dianggap bahwa penerapan *Dublin Principle* masih sulit dan lambat.

Water Rights atau Hak Guna Air, adalah sebuah konsep hak guna air untuk alokasi air permukaan dan air tanah yang diperkenalkan Bank Dunia. Hak Guna Air dalam UU dibagi menjadi dua, yaitu hak guna pakai dan hak guna usaha. Hak Guna Pakai adalah untuk penggunaan keperluan sehari-hari. Sedangkan Hak Guna Usaha adalah hak guna air untuk memenuhi tujuan komersial dan/ atau kebutuhan usaha.

WATSAL (Water Resources Sector Structural Adjustment Loan), paket pinjaman dari Bank Dunia untuk merestrukturisasi sektor air di Indonesia yang mengarah pada privatisasi air.

WTO (World Trade Organisation), Organisasi Perdagangan Dunia, sebuah badan negosiasi multilateral yang menangani peraturan-peraturan perdagangan di antara beberapa negara, tapi dalam kenyataannya, WTO tidak hanya membuat aturan main dalam bidang perdagangan, tapi juga dalam bidang-bidang lainnya, seperti jasa, hak milik atas kekayaan intelektual (HAKI), pertanian dan lain-lainnya. WTO juga berambisi untuk mengatur lingkungan hidup, standar perburuhan, investasi, kompetisi di tahun 2000 ke atas (Millenium Round). Peraturan-peraturan WTO pada kenyataannya banyak merugikan negara-negara berkembang yang tergabung di dalam WTO, yang kurang dapat bersaing dengan negara-negara maju yang menjadi anggota WTO.

Lampiran

Benang Kusut Permasalahan Air di Indonesia

KERTAS POSISI DAN REKOMENDASI

KRuHA

Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air

Juni 2004

Air merupakan material yang vital bagi kelangsungan hidup seluruh makhluk hidup di bumi, sebagaimana dinyatakan oleh Enger dan Smith: "Semua organisme yang hidup tersusun atas sel-sel yang berisi air sedikitnya 60 % dan aktivitas metaboliknya mengambil tempat di larutan air". Selanjutnya, tokoh dunia Goethe pernah menyatakan: *"Everything originated is the water. Everything is sustained by water."* Sebagai tambahan, fakta menunjukkan bahwa 70% permukaan bumi tertutup oleh air. Dengan demikian, tanpa air, seluruh gerak kehidupan di bumi akan berhenti.

Setiap orang memerlukan air. Dua pertiga tubuh manusia terdiri atas air. Setiap hari setiap orang memerlukan sedikitnya 50 liter air untuk minum, masak, mencuci, untuk sanitasi dan untuk bertumbuhnya tanaman pangan. Oleh karena itu, hukum hak asasi

manusia juga mengadopsi hak setiap orang atas air sebagai hak asasi manusia yang fundamental.

Air adalah bagian yang tak terpisahkan dari hak asasi manusia itu sendiri. Hak ini terartikulasi "secara implisit" dalam Kovenan Internasional "ECOSOC" (mengenai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) PPB, terutama pasal 11 dan pasal 12. Pada pasal 11, di satu sisi tentang hak atau standar kehidupan yang layak; dan di sisi lain, tentang kewajiban negara untuk memenuhinya. Pada pasal 12 tentang hak atas kesehatan rohani dan jasmani, yang salah satu unsur terpenting di dalamnya adalah soal kesehatan lingkungan yang berkoneksi erat dengan air. Sedangkan "secara eksplisit" hal itu termaktub dalam General Comment #15 terhadap kovenan tersebut. Dipandang dari persfektif apapun, air tak pernah dapat dipisahkan dari kehidupan; bahkan air adalah kehidupan itu sendiri (*aqua vitae, life water*)

Dalam persfektif konsep hak asasi manusia, dari segi hubungan negara dengan warganya - maka, rakyat berposisi sebagai pemegang hak *(right holder)*, sementara di sisi lain negara berkedudukan sebagai pengemban kewajiban (*duty holder)*. Dengan demikian, kewajiban negara yang mendasar adalah melindungi dan menjamin hak asasi warganya (rakyat), salah satunya adalah hak atas air. Dalam hal ini, negara harus mengupayakan pemenuhan secara positif atau menjamin rakyat atas akses air yang sehat untuk segala kebutuhannya, mulai dari urusan rumah tangga, urusan irigasi, urusan produksi lainnya.

Air adalah sebuah kebutuhan pokok yang penting yang tidak dapat disubstitusi oleh apapun. Sebagai sumber daya alam yang semakin langka sumber-sumbernya, maka air segar (*fresh water*) memerlukan pengelolaan yang cermat, baik dari segi aspek ekonomi maupun lingkungan alam.

Sumber air (*water resources*) dan air segar (*fresh water*) merupakan "barang milik publik". Sebagai barang publik tentunya harus digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, pemerintah (daerah, sebagai otoritas lokal,

berkewajiban menjalankan fungsi pelayanan publik dan mensejahterahkan masyarakat membentuk Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). PDAM ini merupakan "perpanjangan tangan" pemerintah daerah untuk menyediakan pelayanan air bersih bagi masyarakat.

Position paper ini berisikan beberapa analisis dan rekomendasi terhadap 3 issue pokok yakni (1) Peranan Lembaga Keuangan Internasional; (2) Privatisasi air, dan (3) Undang-Undang Sumber Daya Air.

(1) Privatisasi dan Peranan Lembaga Keuangan Internasional

KRuHA mengajukan rekomendasi:

- Dalam kerangka kebijakan publik, seharusnya suatu utilitas publik tidak perlu dibebankan fungsi sumber PAD, dengan demikian filosofi tarif yang dipakai mencerminkan *cost recovery* (pemulihan biaya) yang artinya dapat mencukupi kebutuhan biaya untuk penyediaan air, perawatan infrastruktur pengairan, dan perluasan jaringan untuk memenuhi fungsi sosial dan keadilan. Dengan demikian variable keuntungan (*profit*) dalam struktur keuangan dapat dihilangkan.

- Masalah pengelolaan PDAM. Untuk PDAM yang bermasalah, harus diupayakan solusi-solusi penyehatan dan perbaikan manajemen berdasarkan partisipasi publik dan perbaikan kinerja PDAM. Sebagai bagian dari upaya peningkatan efisiensi dan pelayanan PDAM, harus juga didisain mekanisme partisipasi masyarakat dimana masyarakat atau pelanggan dapat ikut mengontrol kinerja PDAM tersebut. Dalam pola kemitraan publik-swasta, jika memang sudah terjadi atau harus terjadi, harus juga dirumuskan mengenai konsep dan mekanisme partisipasi publik yang menjamin transparansi dan akuntabilitas dari kemitraan tersebut, supaya masyarakat tidak terlalu dirugikan.

- Air dan pelayanan air harus diberikan pada harga yang adil, pantas dan terjangkau. Pelayanan air bersih ini memang tidak boleh diberikan secara gratis, namun harus ada sistem subsidi bagi kaum lemah. Pemerintah harus mengatur sistim tarif.

- Mengenai kebijakan dan program pemerintah (WATSAP). Badan Regulasi yang dibentuk harus melalui mekanisme partisipatif yang seadil-adilnya bagi masyarakat dan melalui proses yang transparan. Badan ini tidak boleh bertanggungjawab pada Menteri (tidak disebutkan menteri apa) tapi kepada rakyat langsung.

- Dalam perkembangannya, kehadiran perusahaan-perusahaan milik daerah mendapat tambahan fungsi baru dari pemerintah daerah, yaitu sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Fungsi baru ini secara langsung berdampak pada orientasi visi dan misi perubahan, dan secara tidak langsung berdampak pada nilai keekonomian air sendiri. Konsekuensinya adalah, PDAM harus membukukan keuntungan (*profit*) sehingga mengubah paradigma PDAM dari *public service utility* (utilitas pelayanan masyarakat) menjadi *profit-making utility* (utilitas pembuat keuntungan). Perubahan paradigma ini berdampak pada kinerja institusi dan mekanisme perhitungan tarif air yang akan dipakai.

- Sistim Hak Guna Air tidak boleh diterapkan dahulu sampai ada analisa mendalam mengenai bagaimana bentuk implementasinya, dampaknya terhadap rakyat dan tercipta mekanisme perlindungan terhadap hak-hak rakyat kecil. Pemberian wewenang kepada petani untuk mengelola sistim irigasi seharusnya tidak mengacu pada kelembagaan P3A/ GP3A, tapi mengacu pada pendekatan partisipatif yang dapat memfasilitasi kemandirian petani dalam mengelola irigasi, juga melindungi sistim sosial dan adat lokal yang sudah ada.

- Pemerintah agar mengubah paradigma ketergantungan terhadap dana bantuan Lembaga-lembaga Keuangan Internasional (World Bank, ADB, IMF, dll.) Karena bentuk "ketergantungan" adalah kata lain dari "penjajahan".

- Pemberian dana bantuan dengan konsekuensi Pemerintah harus "mengikuti" setiap keinginan Lembaga-lembaga Keuangan Internasional yang meminta "patuh" harus dihentikan.

- Bantuan dana dari lembaga-lembaga keuangan internasional harus diawasi implementasinya, demi peningkatan taraf hidup masyarakat. Karena sering kali bantuan dengan "atas nama rakyat", justru disalahgunakan dan tidak bersentuhan langsung dengan permasalahan yang dialami oleh masyarakat itu sendiri.

Pelibatan perusahaan swasta dalam pengelolaan air terjad seiring dengan perubahan pandangan yang menganggap air bukai lagi barang publik. Namun, air dianggap sebagai barang ekonomi (baca: privat) yang harus dikelola dengan kaidah-kaidah ekonomi agar bisa tercapai efisiensi. Sementara bagi Indonesia sendiri pelibatan sektor swasta dianggap dapat menjadi obat mujarab untuk "membantu" kondisi PDAM yang dililit berbagai masalah, utamanya utang. Dari 307 PDAM yang ada, hanya sekitar 56 PDAM yang untung. Selain itu PDAM juga mengalami masalah tingkat kebocoran yang cukup tinggi yaitu sekitar 40%, masalah cakupan pelayanan yang masih rendah, dan mis-manajemen di dalam PDAM sendiri karena banyaknya campur tangan pemerintah daerah dalam pengelolaan PDAM.

Hutang mayoritas PDAM di Indonesia tidak bisa lepas dari peran lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dll. Hutang-hutang PDAM ini seringkali melibatkan lembaga keuangan internasional baik yang berasal dari Subsidiary Loan Agreement maupun Regional Development Acount. Dan yang kontroversional adalah pinjaman Bank Dunia sebesar

US$ 300 juta dalam bentuk WATSAL (Water Resources Sector Structural Adjustment Loan) yang memaksa Pemerintah untuk melahirkan aturan-aturan yang berkaitan dengan sumber daya air, diantaranya adalah mengganti UU No. 11 tahun 1974 dengan undang-undang yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

Pemberian pinjaman digunakan sebagai langkah awal untuk memaksa peminjam melakukan liberalisasi perdagangan merupakan salah satu model yang digunakan lembaga-lembaga keuangan internasional, dan sekaligus juga menjadi alat legitimasi privatisasi di negara-negara peminjam termasuk Indonesia.

Privatisasi jelas akan mengarah kepada rasionalisasi yang menjadi dasar dan *a perfectly competitive economy*. Dalam hal ini produsen akan berusaha untuk memaksimalkan keuntungannya, sedangkan konsumen akan memaksimalkan utilitasnya. Rasionalitas produsen jelas pengaruhnya, yaitu: produsen hanya akan menyediakan air bersih jika ada kemungkinan produsen untuk memperoleh keuntungan.

Rasionalitas semacam di atas mengakibatkan akses layanan air bersih yang menjadi hajat hidup orang banyak itu akan semakin jauh dari penduduk miskin. Fakta menyebutkan bahwa cakupan pelayanan PDAM rata-rata secara nasional masih rendah. Rasionalitas yang sama juga akan berdampak pada penentuan tarif yang hanya memikirkan agar produsen memperoleh keuntungan. Di sisi lain, rasionalitas konsumen untuk memaksimalkan utilitasnya jelas sangat tidak mungkin tercapai, karena konsumen tidak punya pilihan lain terhadap akses air bersih.

Privatisasi juga memiliki syarat adanya pemerintahan (bagi *host government*/pemerintah tuan rumah) yang bersih. Fungsi pemerintahan dikatakan baik jika mampu memberikan kemaslahatan bagi seluruh warganya. Hal ini akan terwujud jika

syarat pemerintahan yang bersih dapat dipenuhi. Dan di Indonesia itu (masih) sulit dipenuhi.

Pengalaman di banyak negara seperti Bolivia, Argentina, Puerto Rico, dan Afrika Selatan, bahkan Amerika Serikat memperlihatkan kepada kita betapa privatisasi telah mengakibatkan kenaikan harga air bersih dan pada gilirannya telah memicu konflik *multi-stake holders*, hingga menciptakan kerusuhan sosial massif dan massal.

PDAM yang bekerja sama dengan swasta telah memberlakukan sistem tarif berdasarkan pada *full cost recovery*. Sistem ini tidak memikirkan pentingnya subsidi bagi penduduk miskin. Sebagai contoh, Perusahaan Air Minum Jakarta (PAM Jaya). Perusahaan ini diprivatisasi oleh pemerintah Indonesia dan diserahkan ke Thames Water Overseas Ltd (yang kemudian mendirikan PT Thames PAM Jaya) dan Suez (yang mendirikan PT PAM Lyonnaise Jaya). Privatisasi ini menyebabkan tarif air bersih di Jakarta naik drastis.

Dari sekian banyak lembaga keuangan internasional, Bank Dunia adalah aktor yang paling berpengaruh dalam perubahan paradigma sumber daya air. Peranan dan kekuasaannya dilakukan dengan cara membuat kebijakan-kebijakan dan persyaratan-persyaratan yang menyertai pinjaman yang mereka berikan. Sayangnya, kebijakan ini sangat mendorong terjadinya privatisasi air di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Melalui program PSP (*Private Sector Participation*) dan PPP (*Public-Private Partnership*), dan dengan alasan untuk mengurangi kemiskinan dan agar dapat mencapai target Milenium Development Goals (MDGs) tahun 2015, maka Bank Dunia dengan giatnya mendorong pemerintah negara-negara berkembang untuk mengecilkan peran mereka dalam hal pelayanan publik dan mengalihkannya ke pihak swasta. Usaha untuk memperbesar peran swasta ini nampak jika kita melihat urut-urutan kebijakan Bank Dunia yang menyangkut sektor sumber daya air.

Lembaga keuangan internasional utama, Bank Dunia dan IMF, sering menyebabkan dampak negatif yang besar atas keuangan perusahaan air publik, dengan menjadikan privatisasi sebagai

syarat pinjaman. Dengan begitu, lembaga-lembaga ini efektif memotong perusahaan air publik dari sumber keuangan utama, sekaligus menghambat pemberi pinjaman lainnya.

Kondisionalitas terjadi dalam berbagai tingkatan: IMF sering menjadikan privatisasi air sebagai syarat pinjaman pembaharuan struktural-nya (structural adjustment loans), dan persyaratan-persyaratan ini kemudian menjadi syarat juga bagi pinjaman jenis lainnya. Satu studi baru-baru ini menemukan bahwa 12 dari 40 LoI IMF menyertakan syarat penerapan privatisasi air dan tarif penuh. Bank Dunia juga menjadikan privatisasi sebagai syarat keuangan untuk proyek air, seperti yang terjadi di Ghana, misalnya.

Kebijakan pinjaman beberapa lembaga keuangan internasional menyingkirkan peran perusahaan air publik dari skema pembiayaan. International Finance Corporation (IFC) adalah bagian dari Bank Dunia tetapi khusus berinvestasi di sektor swasta. Karenanya tidak dapat memberikan pinjaman kepada otoritas publik. EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) mengalokasikan dana kepada perusahaan-perusahaan multinasional melalui '*multi-project facilities*': di antaranya kepada Suez-Lyonnaise, dan Vivendi. Sekali lagi, skema ini tidak bisa diakses oleh perusahaan sektor publik.

(2) Undang-Undang Sumber Daya Air

KRuHA mengajukan rekomendasi:

- Negara harus menjamin ketersediaan sumber daya air yang berkesinambungan, aman, terjangkau bagi seluruh rakyat.

- Mendesak Pemerintah untuk tidak terjebak pada skenario negara-negara maju atau lembaga-lembaga keuangan internasional yang mendorong terjadinya privatisasi atau penyerahan hak sebagian atau seluruh sumber daya air kepada swasta; sehingga air dijadikan sebagai komoditas ekonomi

yang mengakibatkan terabaikannya fungsi ekologi, religius, budaya, dan sosial.

- Pemerintah dan DPR agar merevisi dan menunda pemberlakuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Kemudian segera melakukan konsultasi publik dan sosialisasi kepada seluruh lapisan dan kelompok masyarakat untuk memperoleh masukan sebanyak mungkin, sehingga nantinya tidak merugikan masyarakat miskin, petani dan kelompok marginal lainnya yang bakal terancam haknya untuk mengakses sumber daya air.

- Pemerintah agar meninjau kembali keterlibatan pemodal swasta dalam pengelolaan sumber daya air di Indonesia dan mengembalikan mekanisme pengelolaan kepada masyarakat dan pemerintah.

- Perlu dibentuk *regulatory body* atau lembaga yang mengatur mengenai pengelolaan sumber daya air di Indonesia. *Regulatory body* tersebut harus benar-benar kredibel dan mempunyai aturan kerja yang jelas.

Air sebagai barang publik, dengan multi fungsi dan multi skala keberadaannya saling berkaitan, harus dikelola sesuai dengan siklusnya. Hak guna atas air untuk kepentingan individu, kelompok, maupun global tidak akan pernah merubah air sebagai barang publik menjadi barang privat untuk eksploitasi dan diperdagangkan sebebas-bebasnya. Peran negara pada pengaturan sumber daya air adalah memastikan terpenuhinya hak atas air bagi rakyat (skala global) sebelum pemenuhan untuk skala di atasnya.

Pengaturan negara atas air harus bersifat menyeluruh dan komprehensif; sehingga mampu menyediakan air bagi rakyat secara adil, dengan manfaat yang tinggi menuju kelestarian sumber daya air yang dapat diandalkan. Undang-Undang Sumber Daya Air yang ada ternyata jauh dari harapan paling dasar dan esensial untuk

mendukung terciptanya ekosistem yang lebih baik dan keadilan bagi rakyat.

Undang-Undang Sumber Daya Air yang diharapkan adalah yang komprehensif agar mampu membawa perubahan ke arah kondisi yang lebih menjamin ketersediaan air, pemanfaatan yang lebih luas dan berkesinambungan yang handal. Dengan demikian manfaat undang-undang tersebut adalah untuk memenuhi kepentingan masyarakat dengan tujuan menjaga ekosistem, perlindungan terhadap polusi, pengembangan dan proteksi sumber daya air, pengembangan nilai ekonomis sumber daya air, kesehatan dan keselamatan rakyat.

Langkah Komisi IV DPR dan Menkimpraswil menyusun undang-undang dengan mengedepankan aspek komersialisasi itu bertentangan dengan *Covenan Ecosoc* PBB yang menyatakan bahwa air merupakan bagian dari hak asasi manusia. Karena itu, dengan masuknya modal swasta dalam pengelolaan sumber daya air, akan berakibat pada hilangnya sifat asasi air, karena untuk mengaksesnya maka seluruh warga negara Indonesia diwajibkan untuk membayar.

Dampak diperbolehkannya badan usaha swasta dan perorangan yang terlibat dalam usaha sektor publik akan berakibat pada terkonsentrasinya kekuasaan di tangan pemodal dan politisi yang beraliansi dengan pengusaha. Hal itu kian dipertegas dengan "dimandulkannya" partisipasi petani dan masyarakat secara keseluruhan (termasuk masyarakat adat), karena tidak diperbolehkan melakukan gugatan bersama jika di kemudian hari ditemukan konflik kepentingan antara badan usaha (sebagai pemegang hak guna usaha) dengan masyarakat umum (sebagai pemegang hak guna pakai). Gugatan ganti rugi pun tidak diperbolehkan melebihi pengeluaran atau nilai kerugian yang diderita petani/masyarakat pada saat kejadian (Pasal 90), sehingga ekses berantai tidak diakui oleh undang-undang.

Menurut Pasal 5 Undang-Undang Sumber Daya Air : *Negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan*

pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif. Jaminan tersebut menjadi tanggungjawab bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, termasuk di dalamnya menjamin akses setiap orang ke sumber air untuk mendapatkan air.

Pemerintah tidak dapat menghalangi seseorang untuk menggunakan dan memperoleh manfaat dari air guna pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari. Sementara Pasal 40 ayat (4) menyebutkan: *"Koperasi, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Swasta dan Masyarakat dapat berperan serta dalam penyelenggaraan pengembangan sistem penyediaan air minum"*. Apabila Pemerintah berargumen tidak mempunyai cukup dana untuk pengelolaan, maka pelayanan barang publik tersebut akan diserahkan kepada swasta. Hal ini akan menyebabkan perubahan barang publik menjadi barang swasta. Muncul proses transformasi sektor publik ke sektor swasta yang dapat dikatakan sebagai upaya privatisasi yang melanggar Pasal 33 UUD 1945 (bahwa: "Bumi, air dan segala isinya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebaik-baiknya untuk kemakmuran rakyat"). Peningkatan kualitas pelayanan tidak boleh mengorbankan kepentingan masyarakat banyak.

Apabila pengelolaan air minum sebagai kebutuhan pokok sehari-hari sudah diserahkan kepada swasta, maka air tersebut akan menjadi barang swasta yang dapat mempunya *excludability* tinggi. Apalagi pada penjelasan Pasal 40 ayat (1) dikatakan bahwa: *"yang dimaksud dengan air minum rumah tangga adalah air dengan standar dapat langsung diminum tanpa harus dimasak terlebih dahulu dan dinyatakan sehat menurut hasil pengujian mikrobiologi (uji ecoli)"*. Dengan kualitas yang dimaksud pada penjelasan tersebut akan meningkatkan akses, dominasi serta hegemoni asing, karena keterbatasan dana dan penguasaan teknologi.

Pasal 40 dan penjelasan Pasal 40 ayat (1) yang tersebut di atas akan memiliki dampak negatif bagi masyarakat dan 300-an PDAM yang ada di Indonesia. Dampak negatif bagi masyarakat adalah karena sebenarnya ada banyak parameter yang saat ini

dipergunakan untuk persyaratan air minum seperti yang diatur oleh SK Menteri Kesehatan No.907/MENKES/SK/VII/2002. Selain uji mikrobiologi, air minum yang sehat harus diuji kimia, uji radio aktifitas, dan uji fisik. Jika persyaratan air minum hanya seperti yang tercantum di Undang-Undang Sumber Daya Air, maka air minum bisa berbahaya bagi kesehatan karena meskipun tidak mengandung Ecoli tetapi banyak zat kimia dan zat radio aktif yang jauh lebih berbahaya.

Disisi lain, jika PDAM yang kondisinya tidak sehat saat ini dituntut untuk memproduksi air minum, maka PDAM harus menyediakan dana investasi yang sangat besar. Biaya itu digunakan untuk mengganti jaringan pipa dan biaya produksi untuk mengolah air baku dari sumber permukaan. Undang-Undang Sumber Daya Air ini tidak menyediakan aturan yang memadai tentang usaha represif mencegah pencemaran air permukaan. Pasal ini hanya akan menjadi legitimasi masuknya investor asing dalam pengelolaan air minum di Indonesia seperti yang sudah terjadi di PDAM DKI Jakarta, Jawa Timur yang terbukti banyak menuai konflik.

Air sebagai barang swasta diusahakan berdasar pada *hak guna usaha* seperti diatur dalam Pasal 9. Sesuai dengan Pasal 46 tentang *alokasi air* serta Pasal 29 ayat (5) tentang *kompensasi*, Pemerintah memberikan kompensasi kepada pemegang hak guna usaha yang dikalahkan jika urutan prioritas dirubah. Ayat dan Pasal tersebut di atas akan memindahkan resiko usaha kepada Pemerintah. Jika alokasi dan hak guna usaha salah ditentukan akibat perubahan siklus hidrologis maka resiko akan ditanggung Pemerintah melalui kompensasi yang pada akhirnya masyarakat banyak yang harus menanggung resikonya.

Pasal 49 tentang *ekspor air* dapat menimbulkan disintegrasi. Jika Pasal ini disahkan seperti Draft tanpa penjelasan siapa yang akan menikmati uang hasil ekspor, maka akan muncul kecenderungan bagi Kabupaten dan kota yang berlimpah air dan punya potensi ekspor untuk lebih mengutamakan ekspor

dibandingkan dengan air untuk kebutuhan pokok atau pertanian rakyat daerah Kabupaten atau Kota yang lain.

Eksploitasi terhadap sumber daya air oleh swasta, melalui pelibatan dunia usaha dan perseorangan pada pola pengelolaan (Pasal 11 ayat 3), pengembangan sistem penyediaan air minum (Pasal 40 ayat 3), pemanfaatan awan dengan teknologi cuaca (Pasal 38 ayat 2), penggunaan air laut di darat (Pasal 39 ayat 2), pengusahaan air pada lokasi tertentu (Pasal 45 ayat 4), dan pengembangan sistem irigasi (Pasal 41 ayat 5) mempunyai implikasi yang sangat berbahaya. Dampak yang dapat terjadi adalah perusahaan swasta khususnya swasta asing akan mendikte pengelolaan sumber daya air seperti yang dilakukan oleh Duta Besar Inggris untuk Thames Water -yang sebenarnya adalah perusahaan yang dimiliki oleh Jerman- saat Thames Water di Jakarta mengalami kerugian. Duta Besar Inggris bisa mendikte Pemda DKI untuk menaikkan tarif air minum agar Thames Water tidak rugi.

Lebih dari itu, Undang-Undang Sumber Daya Air bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 yang memberi mandat kepada negara melalui pemerintah untuk mengelola kekayaan alam bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Undang-undang itu juga bertentangan/ bertabrakan dengan Undang-undang tentang Penanaman Modal Asing yang melarang masuknya modal asing dalam bidang usaha air minum, pelabuhan dan telekomunikasi. *

DAFTAR SINGKATAN

ADB	Asian Development Bank
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BOO	Build-Operate-Own
BOOT	Build-Own-Operate-Transfer
BOT	Build-Operate-Transfer
BOTT	Build-Operate-Train-Transfer
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
CAS	Country Assistance Strategy
DAS	Daerah Aliran Sungai
DBL	Design-Build-Lease
DPR	Dewan Perwakilan Air
ECA	Export Credit Agency – Lembaga Kredit Ekspor
FIAS	Foreign Investment Advisory Service
FRAP	Financial Recovery Action Plan
GATS	General Agreement on Trade in Services
HGU	Hak Guna Usaha
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IFC	International Finance Corporation
IFI	International Financial Institution
IMF	International Monetary Fund

INFOG	Indonesian Forum on Globalization
KIMPRASWIL	Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah
LoI	Letter or Intent
MDBs	Multilateral Development Banks
MDGs	Milenium Development Goals
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
NGO	Non-Governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OED	Operation and Evaluation Department
P3A	Perkumpulan Petani Pemakai Air
PAM	Perusahaan Air Minum
PAM-Jaya	Perusahaan Air Minum Jakarta Raya
PBB	Persatuan Bangsa-bangsa
PDAM	Perusahaan Daerah Air Minum
Pemda	Pemerintah Daerah
PERPAMSI	Perkumpulan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia
PKPI	Pembaharuan Kebijakan pengelolaan Irigasi
PPP	Public Private Partnership
PRSL	Policy Reform Support Loan
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper

PSAS	Private Sektor Advisory Services
PSP	Private Sektor Participation
Repelita	Rencana Pembangunan Lima Tahun
ROT	Rehabilitate-Operate Transfer
SAL	Structural Adjustment Loan –Pinjaman Penyesuaian Struktural
SAP	Structural Adjustment Program – Pinjaman Penyesuaian Program
TA	Technical Assistance
TNCs	Transnational Corporations
UNESCO	United Nations Educational, Science, and Cultural Organisation
UU-SDA	Undang-undang Sumber Daya Air
WATSAL	Water Resources Sektor Structural Adjustment Loan
WATSAP	Water Resources Sector Adjustment Program
WRSS	Water Resources Sector Strategy
WTO	World Trade Organisation
WUA	Water User Association

PROFIL

Koalisi rakyat untuk hak Atas Air (disebut KRuHA atau Koalisi Air) dibentuk atas dasar keprihatinan bersama akan hadirnya sebuah kebijakan baru pada sektor sumber daya air bernama Water Resources Sector Structural Adjustment Loan (WATSAL) yang disetujui pemerintah Indonesia pada 1999, yaitu dokumen utang sejumlah US$ 300 juta untuk restrukturisasi kebijakan sektor sumber daya air di Indonesia. Kebijakan itu, bukan hanya berimplikasi merugikan masyarakat perkotaan akibat semangat swastanisasi, lebih besar lagi merugikan masyarakat pedesaan yang mengandalkan mata pencahariannya pada sektor pertanian.

Sebanyak 14 lembaga swadaya masyarakat dari berbagai daerah di Indonesia lantas bertemu di kantor FIELD Indonesia di Jakarta atas prakasa bersama Indonesian Forum on Globalization (INFOG) pada pertengahan Juli 2002. pertemuan itu lantas menjadi embrio Koalisi Air karena mereka bersepakat menolak komersialisasi air di Indonesia.

Kelompok 14 lantas mengembangkan jaringan melalui serangkaian diskusi, seminar dan penguatan isu di berbagai daerah seperti Jakarta, Yogyakarta, dan Solo, baik bekerjasama dengan perguruan tinggi, akademisi maupun lembaga swadaya masyarakat. Dalam pertemuan di Solo pada Agustus 2002, jumlah anggota bertambah menjadi 40 lembaga swadaya masyarakat dan terus berkembang hingga sekarang mencapai 55 organisasi yang terdiri dari organisasi petani, masyarakat miskin kota, serikat pekerja perusahaan air minum, organisasi lingkungan hidup dan sebagainya.

Misi KRuHA adalah memperjuangkan pengelolaan sumber daya air yang berbasis masyarakat, oleh masyarakat pengguna bersama pemerintah sesuai mandat konstitusi negara dan menolak campur tangan usaha swasta maupun perorangan dalam pengelolaan sumber daya air.

KRuHA

Koalisi Rakyat untuk Hak Atas Air

Desember 2003

ELSPPAT Bogor, **JKTI** (Jaringan Kearifan tradisional Indonesia) Bogor, **LESMAN** Boyolali, **Dutha Tani** Karawang, **For Peka** Karawang, **KoAk** Lampung, **LBH Malang, PEKA** Manado, **KALI-SU** (Konservasi Alam dan Lingkungan Hidup Sumatera Utara) Medan, **Yayasan Mitra Insani** Pekanbaru, **Yayasan GENI** Salatiga, **LBH Semarang, Gita Pertiwi** Solo, **FPRK** Sragen, **LBH Surabaya, INFOG** (Indonesian Forum on Globalization) Solo, **Kopling-Al Muayyad** Solo, **YBKS** (Yayasan Bimbingan Kesejahteraan Sosial) Solo, **YIS** (Yayasan Indonesia Sejahtera) Solo, **Pattiro Fasda Solo, Samadi** Surakarta, **Soping Solo, Yayasan Duta Awam** Surakarta, **Bina Swagiri** Tuban, **Forum LSM Jogja, SeTAM** (Serikat Tani Merdeka) Yogyakarta, **CRS Jakarta, KAU** (Koalisi Anti Utang), **ELSAM** (Lembaga Studi Advokasi Masyarakat), **FIELD Indonesia** (Farmer Initiatives for Ecological Literacy and Democracy), **HuMa, FORKAMI** (Forum Komunikasi Pengelolaan Kualitas Air Minum Indonesia), **FPPI** (Front Perjuangan Pemuda Indonesia), **FSPI** (Federasi Serikat Petani Indonesia), **ICW** (Indonesia Corruption Watch), **IGJ** (Institut for Global Justice), **Pokja PSDA, INFID** (International NGO Forum on Indonesia Development), **IPPHTI** (Ikatan Petani PHT Indonesia), **Pokja Tani Mandiri, PBHI** (Perhimpunan Bantuan Hukum dan HAM Indonesia), **RACA Institute** (Rapid Agrarian Conflict Appraisal), **Sekretariat Bina Desa, UNISOSDEM** (Uni Sosial Demokrat), **UPC** (Urban Poor Consortium), **YLBHI** (Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia), **YLKI** (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia), **ICEL** (Indonesian Center for Environmental Law) **Individual** dan **Akademisi**