

INDONESIA INFRASTRUCTURE INITIATIVE

Center for Regulation, Policy and Governance

THE ROLE OF REGULATORY
FRAMEWORKS IN ENSURING THE
SUSTAINABILITY OF COMMUNITY BASED
WATER AND SANITATION

AIIRA RESEARCH REPORT (EXECUTIVE
SUMMARY)

Date 06/08/2015



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



EXECUTIVE SUMMARY

Indonesia memiliki target agar penduduknya seratus persen dapat mengakses air dan sanitasi pada tahun 2019. Enam puluh persen dari total target tersebut diharapkan berasal dari program-program pengembangan Air Minum dan Penyehatan Lingkungan Berbasis Masyarakat (AMPL-BM). Namun demikian, upaya implementasi akses total terhadap air dan sanitasi belum didukung oleh kerangka regulasi dan kelembagaan yang memadai. Realita ini tidak hanya mengancam terwujudnya akses terhadap air dan sanitasi, tetapi juga menjadi tantangan serius bagi keberlanjutan penyelenggaraan AMPL-BM.

Problematika di atas kami simpulkan melalui pertanyaan riset berikut: Bagaimanakah kerangka regulasi menjamin keberlanjutan air minum dan penyehatan lingkungan berbasis masyarakat? Setelah melalui analisis sosial dan analisis hukum yang panjang, riset ini memberikan tawaran beberapa poin rekomendasi sebagai berikut:

- 1. Di wilayah dimana hukum adat berlaku, inisiasi Air Minum dan Penyehatan Lingkungan Berbasis Masyarakat (AMPL BM) harus diintegrasikan dengan adat istiadat baik pada masa pra konstruksi hingga masa pasca konstruksi.**

Berdasarkan temuan lapangan di Kecamatan Maukaro, Ende Nusa Tenggara Timur, kegiatan air minum penyehatan lingkungan berbasis masyarakat menghadapi masalah, khususnya dalam hal rendahnya ketaatan dalam pemeliharaan aset dan pengumpulan iuran. Rendahnya ketaatan tersebut sebagian disebabkan karena adanya resistensi dari kalangan pemimpin Adat dan keluarganya untuk membayar iuran. Adat istiadat telah diintegrasikan pada fase pra-konstruksi misalnya dalam pembebasan lahan, pelepasan hak atas area sumber air, pengakuan dan transfer hak atas jalur pipa air dari para pemimpin adat kepada Kelompok Pengelola Sarana (KPS) dan juga pelarangan penebangan hutan pada area tangkapan air yang dikontrol oleh para pemimpin adat.

Namun demikian, adat istiadat belum diintegrasikan secara memadai dalam proses pasca konstruksi. Para tetua adat, Mosalaki, diperlakukan sama dengan pengguna air biasa. Hal ini menimbulkan resistensi. Selain itu pengumpulan iuran dan sistem sanksi didominasi dengan konsep modern yang tidak sejalan dengan metode sanksi tradisional. Kami merekomendasikan agar adat diintegrasikan dalam proses dimana para mosalaki/tetua adat diberikan peran kultural vital sebagai pelindung sosial dari keberadaan CBO dan agar pemberian sanksi dan perlindungan aset diintegrasikan dengan sistem adat. Peraturan daerah dan peraturan desa harus mengakomodasi integrasi tersebut dalam ketentuannya.

2. Profesionalisasi terbatas dalam pengelolaan KPS

Di wilayah Ende dan Lamongan, figur-figur central dan dominan sangat penting bagi kelangsungan kelompok pengelola sarana. Kelompok Pengelola Sarana yang bertahan memiliki hirarki kultural. Ketua KPS dan anggota pengurus tidak dimotivasi oleh insentif keuangan sebab mereka memiliki pekerjaan tetap (umumnya sebagai guru) yang menjamin pendapatan mereka. Mereka dimotivasi untuk mendapatkan pengakuan status sosial khusus dalam wilayah desa masing masing sebagai pihak yang telah berjasa “memberikan” akses air terhadap penduduk. Pemberian standarisasi renumerisasi gaji bagi KPS justru berlawanan dengan nilai-nilai lokal. Lebih lanjut, regenerasi dalam kepengurusan kelompok pengelola sarana masih menghadapi kendala.

Di wilayah Indonesia bagian timur, dimana adat istiadat masih dominan, penerapan profesionalisasi akan berhadapan vis a vis dengan kekuatan adat. Pola profesionalisasi akan lebih mudah bila diterapkan di Jawa Timur. Di Ende maupun Lamongan, peran pengurus teknis sangat vital untuk menjaga infrastruktur air. Namun demikian, pengurus teknis tidak memiliki peran dominan dalam proses pengambilan kebijakan/keputusan dalam internal sebagaimana ketua KPS. Meskipun memiliki peran penting, pengakuan dari masyarakat tidak begitu kuat, walaupun gaji mereka relatif lebih besar daripada anggota pengurus lain. Penggantian personel teknis dapat berdampak buruk bagi kelangsungan KPS mengingat akumulasi pengetahuan, keahlian serta pendidikan yang telah mereka dapatkan sangat bernilai dan mahal.

Kerangka regulasi dapat memisahkan pengurus teknis dari intervensi politik lokal dengan cara mensyaratkan persetujuan dari pertemuan masyarakat atau pertemuan KPS terlebih dahulu untuk menggantikan pengurus teknis. Statuta KPS dan peraturan desa perlu mengatur secara spesifik mengenai petugas teknis, peningkatan kapasitas serta mekanisme penggantian dan/atau kaderisasi petugas teknis secara detail. Statuta KPS juga harus membatasi masa jabatan ketua KPS dan anggota pengurus untuk menjaga akuntabilitas hingga akhir masa jabatan mereka meski mereka dapat diangkat kembali (untuk periode tertentu).

3. Penyediaan air dan sanitasi berbasis masyarakat harus diakui sebagai model tersendiri dari penyediaan air dan sanitasi di Indonesia

Dalam Judicial Review Undang Undang Sumber Daya Air Tahun 2005 dan 2015, Mahkamah Konstitusi disebutkan dengan perdebatan antara penyediaan air oleh negara (penyediaan air secara langsung atau oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Daerah (BUMD)) versus penyediaan air oleh swasta. Dalam rangka mencegah privatisasi sector air oleh swasta, aktor-aktor selain negara dan Badan Usaha Milik Negara/Daerah cenderung untuk dipersulit untuk berkecimpung dalam sector air. Penelitian ini menunjukkan bahwa dikotomi public versus privat lebih kompleks dari perdebatan dalam Mahkamah Konstitusi karena ada actor ketiga, yakni “Masyarakat/Komunitas”. Sayangnya, komunitas ini tidak termasuk kedalam kategori negara/BUMN/BUMD dan pada akibatnya secara tidak sengaja termarginalisasi dalam perdebatan regulasi nasional.

Riset ini merekomendasikan agar “komunitas”/masyarakat diakui keberadaannya sebagai aktor tersendiri disamping negara/BUMN/BUMD dan privat. Riset ini telah mengembangkan kriteria menegani “berbasis masyarakat”, diantaranya: (i) kesamaan lokasi, nilai dan permasalahan yang dihadapi, (ii) partisipasi dan pengambilan keputusan dalam proses perencanaan (iii) terdapatnya pembagian pembiayaan, baik “in kind” atau dalam bentuk tunai, (iv) para eksekutif organisasi diangkat dari dan bertanggung jawab kepada masyarakat.

4. Regulasi nasional harus menempatkan institusi AMPL-BM pada posisi yang setara dengan institusi formal (PDAM)

Kami telah menjelaskan secara detail pada pada Bab 3.2, bahwa, meskipun KPS pada AMPL BM diharapkan untuk berkontribusi dalam memenuhi akses universal, terdapat diskriminasi bagi KPS pada AMPL BM dalam hal kebijakan dan kerangka regulasi. AMPL BM hanya dipertimbangkan sebagai solusi sementara, sebagai pembantu/pelengkap dari keberadaan PDAM. Kondisi ini tercermin dari kurangnya pengakuan atas KPS sebagai “pengurus air” dalam peraturan sekunder, yang memiliki keistimewaan dan tanggung tertentu. Lebih kondisi tersebut juga nampak pada tidak jelasnya tipe perizinan bagi KPS untuk operasi dan pengambilan air tanah serta pemantauan, evaluasi dan institusi pemerintah mana yang secara langsung bertanggung jawab atas KPS. Hal ini juga berimplikasi pada kerangka perencanaan dan politik pembiayaan. Dalam upaya formalisasi, para pengurus KPS di lapangan mendorong penggunaan nama yang seragam bagi AMPL BM di seluruh Indonesia, dimana hal ini harus diatur dalam peraturan.

Perlu dicatat bahwa mengatur KPS pada posisi yang sama dengan PDAM mungkin tidak mudah, mengingat putusan Mahkamah Konstitusi memberikan preferensi kepada perusahaan negara dan perusahaan daerah seperti PDAM untuk memberikan pelayanan air. Preferensi ini merupakan hasil dari debat anti privatisasi di sejarah peradaban Indonesia sejak tahun 2005 hingga 2015 yang menghasilkan pembatalan undang-undang pengelolaan sumber daya air. Dalam upaya untuk mencegah privatisasi di sektor air, setiap aktor selain perusahaan negara atau perusahaan daerah dilarang atau dihalangi untuk memasuki arena ini. Sayangnya, KPS tidak masuk pada kategori perusahaan negara maupun perusahaan daerah, dan secara tidak sengaja termarginalkan oleh legislasi nasional.

5. Kerangka regulasi harus mengatur secara jelas fungsi dan tanggung jawab masing masing institusi lokal pada tahap paska konstruksi.

Peran dan tanggung jawab masing masing institusi lokal pada umumnya cukup detail pada peraturan bupati. Akan tetapi, kami tidak menemukan penjelasan yang detail mengenai tanggung jawab dan peran dinas dinas terkait dalam memberikan dukungan, pemantuan dan evaluasi bagi KPS. Beberapa dinas diberikan mandat untuk mengembangkan pembangunan infrastruktur air, akan tetapi pada prakteknya hal ini diinterpretasikan sebagai pembangunan infrastruktur air saja (tanpa mengatur keberlanjutan paska konstruksi).

Dengan demikian, kerangka regulasi harus memperjelas perihal teknologi dan dukungan institusional, serta kualitas air bagi KPS. Hal ini dapat diuraikan pada peraturan daerah atau peraturan bupati.

6. Perencanaan AMPL BM dan non AMPL BM (PDAM) harus direncanakan secara terintegrasi

Berdasarkan temuan lapangan, terdapat potensi konflik dan kerjasama antara PDAM (dan inisiasi air lain) dengan AMPL-BM. Konflik muncul karena adanya potensi tumpang tindih antara dua aktor. Beberapa model kerjasama telah dieksplorasi pada Bab 3.7, termasuk kesulitan teknisnya. Dalam rangka mencegah konflik, memelihara kerjasama dan kelangsungan operasi kedua aktor tersebut, kerangka perencanaan harus terintegrasi.

Rencana Induk Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (RISPAM) merupakan kerangka perencanaan bagi pelayanan air secara umum. Namun demikian mengingat biaya bagi RISPAM, maka fokus perencanaan masih terpusat pada PDAM. Kerangka regulasi, dengan berdasarkan kemampuan keuangan, dapat mewajibkan kerangka perencanaan AMPL BM terintegrasi dengan RISPAM. Kerangka regulasi, yang dapat diformulasikan dalam bentuk peraturan daerah, harus memandatkan koordinasi antara inisiator AMPL BM dan PDAM yang ada, sebelum dan sesudah proses konstruksi.

7. Format badan hukum bagi KPS harus disesuaikan dengan konsep AMPL BM

Dalam rangka memilih format badan hukum yang tepat bagi KPS, beberapa elemen berikut ini harus dipertimbangkan: (a) akomodasi bagi konsep “berbasis masyarakat”; (b) keuangan dan profit; (c) tingkat independensi serta (d) jaminan aset. Konsep berbasis masyarakat berarti terdapat: (i) kesamaan wilayah, nilai dan masalah yang dihadapi, (ii) partisipasi dan pengambilan keputusan dalam proses perencanaan, (iii) pembagian biaya, pembayaran secara natura (in kind) atau secara tunai oleh masyarakat dalam proses konstruksi, dan (iv) para operator dipilih oleh dan akuntabel pada masyarakat.

Secara ideal, KPS harus dibentuk sebagai badan hukum dalam rangka menjamin aset (sebagaimana poin e di atas), meski aset juga dapat dimiliki oleh desa dan pertanggungjawaban para pengurusnya dibatasi. Seluruh bentuk formal memiliki kekurangan dan kelebihan. Namun demikian, setelah mengevaluasi seluruh bentuk badan hukum di Indonesia, kami berkesimpulan bahwa BUM Desa (Badan Usaha Milik Desa), Perkumpulan, dan Koperasi adalah bentuk yang dapat mengakomodasi elemen-elemen di atas.

Sebagaimana dijabarkan pada Bab 4, bentuk formal tersebut memiliki kekurangan. BUM Desa pada hakekatnya bukanlah badan hukum dan tidak jelas apakah BUM Desa dapat dibentuk sebagai koperasi atau badan hukum lain. Berdasarkan studi lapangan, terdapat kritik bahwa BUM Desa kemungkinan tidak independen dan akan berada dibawah pengaruh politik lokal. Kritik ini dikonfirmasi dengan hasil analisis hukum kami yang menunjukkan bahwa penganggaran BUM Desa, penunjukan dan pemberhentian para pengurus berada di bawah kewenangan kepala desa. Sementara itu, perkumpulan yang merupakan tipe yang paling umum bagi AMPL BM di Indonesia, memiliki keterbatasan

dalam hal motif pencarian keuntungan. Keuntungan, tergantung dari KPS, mungkin penting bagi agenda profesionalisasi (dan pengembangan lebih lanjut). Kecenderungan peraturan saat ini mengarah pada kategorisasi asosiasi sebagai organisasi nir laba, sukarela dan kemanusiaan. Pembatasan ini dapat menghambat agenda profesionalisasi. Kemudian, yang terakhir, koperasi, adalah tipe AMPL BM kedua yang paling umum ditemukan dalam praktek. Koperasi memiliki kekurangan dalam hal distribusi keuntungan yang diperoleh. Setelah UU No. 17/2012 tentang Koperasi yang melarang distribusi keuntungan dengan non member pada anggota dicabut, maka setiap surplus dapat didistribusikan kepada anggota koperasi. Pada prakteknya hal ini dapat berarti bahwa dana yang tersedia berkurang bagi ekspansi jaringan, perbaikan dan perawatan.

8. Kebanyakan aset (barang yang tidak bergerak) AMPL BM adalah tanpa pemilik. Aset seharusnya dimiliki oleh KPS atau desa.

Berdasarkan wawancara dengan pengurus KPS dan aktivis AMPL BM nampaknya aset "dimiliki" oleh masyarakat (komunitas). Namun demikian, setelah melakukan analisis hukum berdasarkan dokumen yang diperoleh, kami tidak menemukan aset barang tidak bergerak (tanah, bangunan) yang dapat secara langsung terkait dengan KPS. Tidak ada sertifikasi tanah atau izin bangunan yang menggunakan nama KPS. Hal ini disebabkan karena KPS bukan merupakan badan hukum, yang mana tidak dapat memiliki barang tidak bergerak. KPS yang bukan merupakan badan hukum dapat memiliki barang bergerak, tetapi secara legal, barang bergerak tersebut sebenarnya dimiliki oleh orang yang namanya tercantum dalam AD/ART KPS. Kami menemukan kesenjangan antara ide kepemilikan aset oleh masyarakat dan praktek aktualnya.

Kerangka regulasi di tingkat lokal harus memperjelas apakah aset harus dimiliki oleh CBO (yang harus merupakan badan hukum) atau desa. Setiap pilihan memiliki konsekuensi hukum dan memiliki kelebihan dan kekurangan sebagaimana dijabarkan dalam Bab 5.1.

Proses pembuatan akta notaris dan sertifikat seringkali rumit dan biaya transaksinya tinggi. Atas hal tersebut, legalisasi aset harus menjadi bagian bagi kebijakan infrastruktur nasional pemerintah. Sertifikasi harus dapat disediakan bagi KPS dengan biaya yang terjangkau atau bahkan tanpa biaya. Notaris lokal dapat diangkat oleh pemerintah lokal untuk menangani proses registrasi. Dinas pemerintah harus diberi tugas untuk memantau dan memberikan laporan atas aset KPS.

9. Aset Infrastruktur harus dilindungi dengan kombinasi peraturan daerah, peraturan desa dan adat (bilamana sesuai).

Sebagai ketentuan untuk melindungi aset infrastruktur yang mengikat publik secara luas, ketentuan tersebut harus tidak diatur melalui AD/ART KPS dimana AD/ART KPS hanya mengikat kepada anggota dan pihak yang menandatangani. Ketentuan tersebut harus diatur melalui mekanisme hukum publik yang memuat sanksi yang efisien dengan tujuan penjeratan dan pemulihan kerusakan. Mekanisme pemberian sanksi melalui hukuman penjara dan penegakan hukum melalui sistem peradilan secara umum harus dihindari karena cenderung tidak efektif. Apabila kerusakan aset cukup besar dan disebabkan oleh badan bisnis, pemerintah lokal harus diberi tanggung jawab dan kedudukan hukum untuk menggugat (lihat Bab 3.5).

Peraturan Daerah harus melindungi aset AMPL BM dari kehancuran atau kerusakan, yang timbul dari niat atau kelalaian dari pihak ketiga, dengan memberlakukan hukuman keuangan/denda secara langsung. Aturan yang sama harus tersedia bagi peraturan desa, akan tetapi menggunakan mekanisme sanksi yang diterima oleh kebiasaan lokal dan tradisi. Peraturan dapat menetapkan bahwa apabila mekanisme sanksi oleh desa disetujui, maka tidak ada sanksi yang harus dijatuhkan oleh peraturan daerah. Apabila sistem adat berlaku di tempat, kerusakan aset di tingkat desa harus dapat diselesaikan melalui mekanisme adat, kecuali apabila kerusakan terlalu masif, yang mengharuskan intervensi pemerintah lokal yang cepat.

10. Harus ada tipe izin AMPL BM spesifik untuk izin pengambilan air

Kebanyakan AMPL BM tidak memiliki izin pengambilan air. Hal ini disebabkan karena ketidakjelasan mengenai tipe perizinan di setiap wilayah dan apakah tipe tersebut sesuai dengan AMPL BM. Tanpa kerangka perizinan, tidak ada jaminan hukum atas alokasi air bagi AMPL BM. Kemudian, dalam rangka mewujudkan hak asasi manusia atas air, tipe izin spesifik bagi AMPL BM harus dipertimbangkan. Aplikasinya harus di sederhanakan dan biayanya harus terjangkau. Kerangka perizinan juga harus membangun mekanisme pemantauan.

11. KPS harus diberikan akses terhadap semua instrumen perencanaan

Kerangka alokasi air yang pada akhirnya menentukan akses KPS atas air baku ditentukan melalui perencanaan di tingkat wilayah sungai. KPS perlu jaminan akses atas informasi terhadap perencanaan wilayah sungai. KPS harus diakui sebagai pemangku kebutuhan spesifik pada komisi wilayah sungai. Alokasi air bagi KPS harus dipertimbangkan secara spesifik.