

TRANSPARANSI REGULASI PENYEDIAAN AIR MINUM DI DKI JAKARTA



**Transparansi Regulasi Penyediaan Air Minum
Di DKI Jakarta**

Edisi 1

Tim Penyusun:

Mohamad Mova Al Afghani
Amiluddin Rabbi
Cecep Aminudin
Dede Nurdin Sadat
Muhammad Reza
Andreas Pramudianto
Hamong Santono
Arief Khoiri Rustandi
Widya Andharie Rahasthera
Ari Syahrizal

Editor:

Cecep Aminudin
Nila Ardhanie
Dwi Arya Wisesa
Kania Dewi
Adang Kusnadi

ISBN: 978-602-99940-0-1

ECOTAS
Bandung – Jakarta
2011

Diterbitkan oleh ECOTAS, 2011
Bekerjasama dengan Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air (KRuHA)
Penerbitan ini sebagian didukung oleh Yayasan TIFA

Foto Credit Sampul Depan:
<http://3.bp.blogspot.com>, <http://t2.gstatic.com>, <http://hariantopnews.com>,
<http://www.cybersulut.com>
Desain: Ahmad Setiawan
Dicetak Oleh: CIMZ.graphics.roomz

ECOTAS
Jl. Muara Takus II No.Q11
Pharmindo, Cimahi/Bandung 40534 INDONESIA
Telp/Fax: (+6222) 6032793

Jl. Otista III No.33B
Cipinang Cempedak, Jakarta Timur 13340 INDONESIA
Telp: (+6221) 8577910

Email: ecotas@ecotas.org
<http://ecotas.org>

Kata Pengantar

Air minum adalah kebutuhan dasar manusia untuk hidup secara sehat. Untuk memastikan tersedianya air minum bagi seluruh kalangan masyarakat secara adil, ECOTAS berkeyakinan diperlukan adanya tata kelola penyediaan air minum yang baik (*good water governance*). Tata kelola yang baik setidaknya mensyaratkan adanya transparansi, partisipasi publik, akuntabilitas, responsivitas, efektifitas, efisiensi, dan penghargaan terhadap *rule of law*. Transparansi adalah pintu masuk bagi terwujudnya prinsip-prinsip tata kelola lainnya. Tanpa transparansi, akan sangat sulit mewujudkan akuntabilitas, partisipasi dan responsivitas penyelenggara penyediaan air minum.

Buku ini merupakan laporan hasil penelitian yang semula berjudul *Transparansi Badan Regulator Air Minum di DKI Jakarta* yang dilakukan oleh ECOTAS bekerjasama dengan Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air (KRuHA) dan didukung oleh Yayasan TIFA. Penelitian tersebut merupakan sebuah ikhtiar untuk mengetahui gambaran transparansi dalam tata kelola penyediaan air minum di Jakarta dan bagaimana upaya-upaya untuk meningkatkannya.

Penyusun sangat berterima kasih kepada berbagai pihak yang sejak awal menginisiasi, mendorong dan membantu terlaksananya penelitian dan terbitnya buku laporan ini. Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Bapak Sukarlan (KPAM), Ibu Tanti Budi Suryani (Yayasan TIFA) dan Bapak Irzal Djamal serta Dr. Riant Nugroho (BRPAM). Penghargaan juga kami sampaikan kepada staf pendukung ECOTAS di Jakarta maupun di Bandung: Irpan Ripai, Dede Saepul dan Dewi Indri, para asisten peneliti yang melakukan survei lapangan: Ahmad Tasrif, Hendrayadi Fariansyah, Kurniati Fitri, Nia Rachmadani, Agus Mawanda dan Teuku Muhamad Ramadhan.

Kami menyadari bahwa penelitian dan laporan ini belum sempurna dan memiliki keterbatasan, baik dari segi bahasa, data, pustaka, teori maupun metodologi yang digunakan. Kami berharap akan ada kesempatan dikemudian hari untuk lebih meningkatkan bobot dari buku ini sehingga dapat lebih bermanfaat dalam upaya mendorong tata kelola penyediaan air minum yang baik. Oleh karena itu kami akan sangat berterimakasih apabila para pembaca yang budiman bersedia untuk memberikan kritik dan sarannya yang dapat disampaikan melalui email ke ecotas@ecotas.org setelah selesai membaca buku ini.

Tim Penyusun

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan Penelitian.....	4
1.3 Metode Penelitian.....	4
1.4 Definisi Operasional.....	8
2 TRANSPARANSI DALAM PENYEDIAAN AIR MINUM	9
2.1 Pentingnya Transparansi	9
2.2 Instrumen-Instrumen Transparansi.....	13
3 REGULASI PENYEDIAAN AIR MINUM DI DKI JAKARTA.....	26
3.1 Fungsi Regulasi dalam Penyediaan Air Minum	27
3.2 Sistem Regulasi Penyediaan Air Minum di Jakarta dan Beberapa Negara	28
3.3 Lembaga-lembaga Regulator Sistem Penyediaan Air Minum di DKI Jakarta.....	30
4 KEBUTUHAN DAN AKSES PUBLIK TERHADAP INFORMASI: BEBERAPA FAKTA DAN PEMBELAJARAN DARI LAPANGAN.....	37
4.1 Akses Publik Terhadap Informasi di BRPAM	37
4.2 Akses Publik Terhadap Informasi di PAM Jaya.....	43
4.3 Akses Publik Terhadap Informasi di Palyja	45
4.4 Akses Publik Terhadap Informasi di Aetra	48
4.5 Pembelajaran: Minimnya Penerapan Instrumen-Instrumen Transparansi	49
5 PENTINGNYA PENINGKATAN KAPASITAS ORGANISASI KONSUMEN AIR MINUM.....	58
5.1 Organisasi Konsumen Air Minum.....	59
5.2 Pembelajaran	65
6 KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	67
6.1 Kesimpulan.....	67
6.2 Rekomendasi	68
7 LAMPIRAN	70

7.1	Informasi dan Dokumen Penting Berkenaan dengan Penyediaan Layanan Air Minum di DKI Jakarta.....	70
7.1	Jaminan Hukum Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyediaan Layanan Air Minum.....	71
7.2	Informasi Umum Mengenai Responden.....	87
7.3	Laporan Pelaksanaan Permintaan Informasi Publik	91
7.4	Intisari Konsesi Air Minum di DKI Jakarta	104
	DAFTAR PUSTAKA.....	107

Daftar Tabel

Tabel 1. Pemetaan Responden Berdasarkan Zona Proyek Kerja sama Pelayanan Air Bersih dan Golongan Pelanggan Air Bersih di DKI Jakarta	6
Tabel 2. Deskripsi Kriteria Kelompok Pelanggan Air Bersih di DKI Jakarta	6
Tabel 3. Regulasi Ekonomi dalam Penyediaan Layanan Air Minum.....	27
Tabel 4. Perbandingan Fungsi Regulator dan Lembaga Terkait dalam Penyediaan Layanan Air minum di Jakarta, Inggris dan Perancis.....	28
Tabel 5. Indikator Kinerja Kontrak Konsesi Air Jakarta	33
Tabel 6. Daftar Informasi yang Dimintakan ke BRPAM	39
Tabel 7. Daftar Informasi dan dokumen yang Dimintakan ke PAM JAYA	44
Tabel 8. Informasi dan Dokumen yang diminta ECOTAS dan KRuHA	47
Tabel 9. Informasi yang diminta ECOTAS dan KRuHA dari Aetra	49
Tabel 10. Rekapitulasi Akses Informasi Publik Berdasarkan Kerangka Analisis 7 Informasi Vital Dalam Pelayanan Air	51
Tabel 11. Informasi-Informasi Penting Terkait Regulasi Penyediaan Air Minum Yang Tersedia dan Yang Tidak Tersedia di Website Pemda DKI, BRPAM, PAM JAYA, Aetra dan Palyja.....	52
Tabel 12. Status Partisipasi Publik di Beberapa Regulator.....	57
Tabel 13. Informasi yang diminta ECOTAS dan diberikan KPAM	60
Tabel 14. Informasi yang Diminta ECOTAS dan Diberikan oleh YLKI	65
Tabel 15. Jenis Informasi dan Badan Publik Pengelola Informasi	75
Tabel 16. Jenis Informasi dan Badan Publik Pengelola Informasi pada Tahap Pelaksanaan Konstruksi.....	75
Tabel 17. Jenis Informasi dan Badan Publik Pengelola Informasi	76
Tabel 18. Jenis Informasi dan Badan Publik Pengelola Informasi	76
Tabel 19. Jenis Informasi dan Badan Publik Pengelola Informasi	77
Tabel 20. Kriteria Penyelesaian Sengketa Melalui Mediasi atau Ajudikasi	82
Tabel 21. Jaminan Hukum Transparansi dan Akses Informasi dalam Tata Kelola Penyediaan Air Minum	85
Tabel 22. Intisari Konsesi Air Minum di DKI Jakarta.....	104

Daftar Gambar

Gambar 1. Zona Peta Proyek Air Bersih Di DKI Jakarta	5
Gambar 2. Lembaga-lembaga yang Terkait dengan Fungsi Regulasi dalam Penyediaan Air Minum di DKI Jakarta.....	31
Gambar 3. Sebaran Responden Berdasarkan Pengetahuan Mengenai Keberadaan BRPAM	37
Gambar 4. Informasi yang Dibutuhkan Dari BRPAM	38
Gambar 5. Respons BRPAM Terhadap Permintaan Informasi	39
Gambar 6. Informasi yang Didapatkan dari Penyedia Jasa Layanan Air Minum	46
Gambar 7. Permintaan Informasi Kepada Perusahaan Penyedia Jasa Layanan Air Minum	46
Gambar 8. Respons Perusahaan Penyedia Jasa Layanan Air Minum Terhadap	47
Gambar 9. Media Informasi Layanan Penyediaan Air Minum.....	55
Gambar 10. Keluhan Terkait Pelayanan Air Minum: Distribusi Air	63
Gambar 11. Keluhan Terkait dengan Pelayanan Air minum: Pelayanan Non-Air	64
Gambar 12. Jaminan Hukum Transparansi dan Akses Informasi Dalam Tata Kelola Penyediaan Air Minum	71
Gambar 13. Tahapan Penyelenggaraan Penyediaan Air Minum	72
Gambar 14. Dokumen Publik dan <i>Outline</i> pada Tahapan Perencanaan	74
Gambar 15. Proses Permohonan Informasi Berdasarkan UUKIP	78
Gambar 16. Sebaran Responden Berdasarkan Jenis Kelamin	88
Gambar 17. Sebaran Responden Berdasarkan Jenjang Pendidikan Terakhir ...	88
Gambar 18. Sebaran Responden Berdasarkan Jenis Pekerjaan	89
Gambar 19. Sebaran Responden Berdasarkan Kepemilikan Sambungan Internet di Rumah.....	89
Gambar 20. Sebaran Responden Berdasarkan Langganan Surat Kabar/Majalah.	90
Gambar 21. Sebaran Responden Berdasarkan Jangka Waktu Berlangganan Air Bersih	90

Daftar Singkatan

APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ATA	Automatic Tariff Adjustment
BPCB	Business Principles for Countering Bribery
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan
BPLHD	Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BRPAM	Badan Regulator Pelayanan Air Minum
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
DKI	Daerah Khusus Ibukota
DPR RI	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
ECOTAS	Environmental Compliance and Strategic Research
FKPM	Forum Komunikasi Pelanggan Air Minum dan Masyarakat
GDS	Garuda Dipta Semesta
ICEL	Indonesia Center for Environmental Law
IDS	International Development Study
IMF	International Monetary Fund
JBIC	Japan Bank for International Corporation
JICA	Japan International Cooperation Agency
KATI	Kekarpola Thames Airindo (PT)
KIP	Keterbukaan Informasi Publik
KKG	Kelompok Kerja Gabungan
KPAM	Komite Pelanggan Air Minum
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
KPU	Komisi Pemilihan Umum
KRUHA	Koalisi Rakyat untuk Hak Atas Air
KTA	Kekar Thames Airindo
LAN	Lembaga Administrasi Negara
LIPI	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MNC	Multi National Corporation
MOU	Memorandum of Understanding
NGO	Non Governmental Organization
NRW	Non –Revenue Water
OFWAT	Office of Water Services
PAD	Pendapatan Sektor Daerah

PALYJA	PAM Lyonnasie Jaya (PT)
PAM	Perusahaan Air Minum
PDAM	Perusahaan Daerah Air Minum
PERDA	Peraturan Daerah
PET	Public Expenditure Tracking
PKS	Perjanjian Kerja Sama
PPI	Public -Private Initiatives
PPP	Public -Private Partnership
PSP	Private -Sector Participation
RCA	Restated Cooperation Agreement
RTRW	Rencana Tata Ruang Wilayah
SDA	Sumber Daya Air
SPAM	Sistem Penyediaan Air Minum
TI	Transparansi Internasional
TPJ	Thames PAM Jaya (PT)
UFW	Unaccounted for Water
UNDP	United Nations Development Program
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UU	Undang-Undang
UUKIP	Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik
WALHI	Wahana Lingkungan hidup Indonesia
WATSAL	Water Resources Sector Adjustment Loan
WTO	World Trade Organization
YLKI	Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia

Executive Summary

**TRANSPARENCY OF WATER SUPPLY REGULATION
IN THE SPECIAL CAPITAL REGION OF JAKARTA**

The increase of needs towards water supply has to be on par with the development of institutional capacity. Clean water is a vital requirement in human life. The fact shows that water demand will continue to increase within the coming years, both in terms of its quantity and quality. To respond this, the development of related institutional capacity is critical. Otherwise, existing gaps will be greater, and contributes to lower the quality of life, particularly the low-income class; impede economic progress; and could affect the people social domain and may contribute to social upheaval (Lanti et al., 2008).

Transparency can reduce the asymmetry of information. In the context of information management, there is a relation of asymmetric information between the consumers and regulator of a public utility with the service provider –where the service provider will be more familiar with the conditions of the field (i.e. the actual cost of water provision) than consumers/regulators. One way to reduce the asymmetric information is by providing sufficient information to the public (Stiglitz, 2001) and the presence of capable regulator (Trémolet and Hunt, 2006).

Transparency improves the quality and the quantity of water supply. Based on a study (Asis, 2009), it is believed that there is a positive correlation between the transparency in water and sanitation sector with the quality and the quantity of water supply and sanitation. Transparency promotes the function of public control which can result in efficiency and effectiveness of service providers. The consequences are that transparency lowers the price of water supply; helps the expansion of network coverage area; improves the quality of regulatory policies; and encourages fair competition in the provision of water.

Challenges confronted by the water supply management in Jakarta. With a highly dense population, a rapid urban development, as well as the water supply which is dependent on other regions, Jakarta has its own challenges in

providing drinking water for its residents. With a reason to improve services, since 1997, Jakarta has involved the private sector in the provision of clean water services by adopting a hybrid model based on the concession contract arrangements, similar to the French model, and has simultaneously established an independent economic regulator somewhat mimicking the British model. However, the current model of regulation is considered to cause the difficulty of public access on important information related to the rights of customers (Kompas, 27 November 2007).

The constraints on information accessibility are essential to understand. A study is required with the intention of finding out what the constraints of public control towards water services provision, especially in the form of the accessibility of information and the extent of the efforts which have already been made by regulatory agencies in the conduct of transparency in the management of drinking water in Jakarta. Does the public have access to the information as mandated by Law No. 14 of 2008 on Public Information Disclosure? Are the procedures and infrastructure provided by regulatory agencies for the public to obtain information sufficient? Is the provision of information hampered due to trade secret or commercial confidentialities? What about the role and capacity of consumer organizations?

Authorities on regulation are dispersed and overlapped in various institutions. In the current regulatory model, authorities on the provision of drinking water in Jakarta are scattered in various institutions. They are authorities on the tariff determination and changes (Governor of Jakarta and BRPAM –Badan Regulator Pelayanan Air Minum, Drinking Water Supply Regulatory Body), determination of and changes in technical standards and service (PAM Jaya and Operators of Service Providers (Aetra and Palyja)), dispute settlement (BRPAM and arbitration bodies), water quality (Ministry of Health), environment (BPLHD –Badan Pengelola Lingkungan Hidup Daerah, Regional Environment Management Agency), and channeling the aspirations of consumers (consumer organisation (FKPM –Forum Komunikasi Pelanggan dan Masyarakat Air Minum, Communication Forum for Drinking Water Customers and Communities; and KPAM –Komite Pelanggan Air Minum, Committee of Drinking Water Customers – (informal)).

The Constraints of Community Control in the Form of Information Accessibility

The lack of implementation of transparency instruments. Transparency of regulatory agencies of drinking water supply in Jakarta is still in at the minimum level. This is proved by the lack of instruments used to implement transparency. Access on varieties of public documents such as budgets, expenditures, and performance of water utilities is still difficult. Public meetings between the regulators and the operators or between the operators and the customer are still rarely done in a systematic and structured manner, as well as meetings between the regulators with the public and the customers.

Procedures and infrastructures of information provision have not been optimal yet. Based on the test case that has been conducted, Law No. 14 of 2008 on Public Information has not been completely applied on regulatory agencies and the utilities of drinking water supply in Jakarta. This is related to inadequate procedures and infrastructures provided by the regulatory agencies with the status of public institution. BRPAM, for instances, do not have the PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi, Information Management and Documentation Officer) because the agency do not consider itself as public institution.

Contract based regulation may lead to the monopoly of information. The legal architecture of water service in Jakarta, which is contract-based regulation, contributes to the difficulties of access on public information. Even the concession contract is difficult to be obtained by public. Management systems, which are contract based only includes the parties bound by the contract as a major stakeholder. Clauses of confidentiality and trade secret in the contract further result in the monopoly of information by the parties, which in turn tend to delegitimize the rights of the public for their participation and access to information.

Consumer's organizational capacity still needs to be improved. Institutionalization of community participation, especially consumers of drinking water in Jakarta has not been implemented and there are no permanent

and systemic mechanisms of consumer participation. On the other hand, the capacity of consumer organizations in obtaining their rights to obtain water service information in Jakarta still needs improvement.

Recommendations to Increase the Accessibility of Information

Strengthening capacity of regulatory institutions to implement UUKIP (Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik, Law on Freedom of Information). Transparency of regulatory agencies of drinking water in Jakarta can be improved by increasing its capacity to implement the Law on Freedom of Information. This brings consequence on the need of improved information systems and communications strategies of the regulatory agencies. BRPAM, in particular, need to be clarified as a public institution based on UUKIP.

Strengthen the law on the local scale. Jakarta Regional Regulation No. 11 of 1993 on Water Supply in Jakarta needs to be revised in order to regulate natural monopolies and to strengthen the aspects of good governance (transparency, accountability and participation) as well as customer services.

Reviewing the regulatory system in the provision of drinking water services. Regulation on drinking water supply in Jakarta needs to be reviewed to make it more transparent and democratic. Contract-based regulatory system leads to the prevention of disclosure of information. Therefore, the Government of Jakarta may need to renegotiate the contract based on the spirit of the Public Service Law and adjusting the confidentiality clause with the Public Information Disclosure Law (UUKIP).

Strengthening the role of BRPAM to overcome problems of asymmetric information. One of the reasons for the importance of the presence of regulators is the existence of asymmetry of information between customers and service providers (Trémolet and Hunt, 2006). Therefore, the role of BRPAM should be strengthened by, among others, strengthening the authority and ability to: (1) publish seven vital information of water management that include: the rights of consumers, network development plan, adherence to service standards, the spread of emissions and toxic materials, utilities

procurement and accounting, tariff setting, current and future shareholdings, (2) Publishing the concession contract with Palyja and Aetra and information and other documents related to water services, (3) Establish and run the desk of information disclosure (can be a part of the field of customer service of BRPAM). Strengthening the position of BRPAM can be done under local regulation (Perda), not only based on the Regulation of the Governor.

Strengthening communication strategy of regulatory agencies. Regulatory agencies need to change the paradigm of the exclusive institution which runs only one-way communication and transform itself to be an inclusive institution which is close to the customer, so they can run a two-way communication, and even multi-way communication.

Strengthening the role of consumer organizations and increasing strategic advocacy. There is a need for capacity building programs of drinking water consumer organizations in Jakarta, in order to be the motor of the process of advocacy, transparency, and participation in the management of water supply in Jakarta. Civil society needs to resubmit the Freedom of Information request to PAM Jaya and BRPAM and if it is denied, conduct an appeal to the Information Commission and the Court. There are needs to immediately step or systematic and organized effort to influence and to urge policy changes in the management of drinking water in Jakarta.

Ringkasan Eksekutif

TRANSPARANSI REGULASI PENYEDIAAN AIR MINUM DI DKI JAKARTA

Peningkatan Kebutuhan Air Minum Perlu Direspon Dengan Kapasitas Institusi Yang Memadai. Air bersih merupakan kebutuhan yang sangat vital dalam kehidupan manusia. Kenyataan juga menunjukkan bahwa kondisi permintaan air bersih akan terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari sisi kuantitas maupun dari sisi kualitas. Untuk merespons hal tersebut, peningkatan kapasitas institusi yang terkait menjadi sangat mendesak. Jika tidak, gap yang ada akan menjadi semakin besar dan tentunya akan menurunkan kualitas hidup rakyat terutama yang berpenghasilan rendah, menghambat kemajuan ekonomi, serta bisa berpengaruh terhadap domain sosial masyarakat, seperti adanya potensi pergolakan sosial (Lanti et.al, 2008).

Transparansi Dapat Mengurangi Asimetri Informasi. Dalam konteks pengelolaan informasi, antara konsumen sebuah *public utility* dan penyedia jasa terdapat relasi informasi yang asimetris, dimana penyedia jasa akan lebih tahu mengenai kondisi lapangan (biaya penyediaan air yang sebenarnya) ketimbang konsumen. Salah satu cara untuk mengurangi informasi asimetris ini adalah dengan penyediaan informasi kepada publik (Stiglitz, 2001) serta hadirnya regulator (Trémolet dan Hunt, 2006).

Transparansi Meningkatkan Kualitas dan Kuantitas Penyediaan Air Bersih. Berdasarkan penelitian (Asis, 2009), diyakini terdapat korelasi positif antara transparansi di sektor air dan sanitasi dengan kualitas dan kuantitas penyediaan air dan sanitasi. Transparansi mengedepankan fungsi kontrol publik yang dapat berakibat pada efisiensi dan efektifitas operator penyedia layanan. Hasilnya, transparansi menurunkan harga penyediaan air, membantu perluasan cakupan wilayah jaringan, meningkatkan kualitas kebijakan regulator dan mendorong persaingan sehat dalam penyediaan air.

Tantangan Tata Kelola Penyediaan Air Minum di DKI Jakarta. Dengan penduduk yang sangat padat, perkembangan kota yang demikian pesat, serta

suplai air baku yang tergantung pada daerah lain, Jakarta memiliki tantangan tersendiri dalam menyediakan air minum bagi penduduknya. Dengan alasan untuk meningkatkan pelayanan, sejak tahun 1997, Jakarta melibatkan sektor swasta dalam penyediaan layanan air bersih dengan mengadopsi model pengaturan hibrid berdasarkan kontrak konsesi seperti Perancis dan sekaligus membentuk regulator ekonomi independen seperti model Inggris. Namun, model pengaturan yang ada sekarang diduga menyebabkan sulitnya akses masyarakat terhadap informasi-informasi penting yang berkaitan dengan hak-hak pelanggan (Kompas, 27 November 2007).

Kendala Aksesibilitas Informasi Perlu Diketahui. Diperlukan sebuah riset untuk mengetahui apa saja kendala kontrol masyarakat dalam bentuk aksesibilitas informasi yang selama ini berlangsung dan sejauhmana upaya yang sudah dilakukan lembaga-lembaga regulator dalam melakukan transparansi dalam tata kelola air minum di Jakarta. Apakah publik mendapat akses informasi sebagaimana dimandatkan oleh Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ? Apakah prosedur dan infrastruktur yang disediakan oleh lembaga-lembaga regulator bagi publik untuk memperoleh informasi sudah memadai ? Apakah penyediaan informasi tersebut terhambat akibat adanya perjanjian kerahasiaan dan rahasia dagang? Bagaimana dengan peranan dan kapasitas organisasi konsumen ?

Kewenangan Regulasi yang Tersebar di Banyak Lembaga. Dengan model regulasi seperti sekarang ini, kewenangan regulasi dalam penyediaan air minum di DKI Jakarta tersebar di berbagai lembaga. Penentuan dan perubahan tarif (Gubernur DKI Jakarta dan BRPAM), penentuan dan perubahan standar teknis dan pelayanan (PAM Jaya dan Operator Penyedia Jasa (Aetra dan Palyja)), penyelesaian sengketa (BRPAM), kualitas air (Kementerian Kesehatan), lingkungan hidup (BPLHD), dan penyaluran aspirasi konsumen (Organisasi Konsumen (FKPM dan KPAM)).

Kendala Kontrol Masyarakat Dalam Bentuk Aksesibilitas Informasi

Minimnya Penerapan Instrumen-instrumen Transparansi. Transparansi pada lembaga-lembaga regulator penyediaan air minum di Jakarta masih minim. Hal ini terlihat dari minimnya penerapan instrumen-instrumen transparansi yang digunakan. Akses terhadap berbagai dokumen publik seperti anggaran, pengeluaran dan kinerja penyediaan air minum masih sulit. Pertemuan-pertemuan publik antara regulator dengan operator serta antara operator dengan pelanggan masih jarang dilakukan secara sistematis dan terstruktur, demikian pula pertemuan antara regulator dengan publik dan pelanggan.

Prosedur dan Infrastruktur Penyediaan Informasi Belum Optimal. Berdasarkan test case yang telah dilakukan, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik belum sepenuhnya berjalan pada lembaga-lembaga regulator penyediaan air minum di Jakarta. Hal ini terkait dengan belum memadainya prosedur dan infrastruktur yang disediakan oleh lembaga-lembaga regulator yang berstatus badan publik. BRPAM misalnya tidak memiliki PPID karena lembaga tersebut tidak menganggap dirinya sebagai badan publik.

Sistem Regulasi Berdasarkan Kontrak Mengakibatkan Monopoli Informasi. Arsitektur hukum pelayanan air di Jakarta yang bersifat contract-based regulation, berpengaruh terhadap sulitnya akses informasi publik bahkan kontrak konsesi sendiri sulit untuk diperoleh publik. Sistem pengelolaan yang bersifat contract based regulatory menjadikan pihak yang terikat kontrak yang menjadi stakeholder utama dalam regulasi penyediaan air minum. Klausul kerahasiaan dan rahasia dagang dalam kontrak tersebut lebih jauh mengakibatkan para pihak memonopoli informasi, yang pada gilirannya cenderung mendelegitimasi hak publik atas partisipasi dan akses informasi.

Kapasitas Organisasi Konsumen Masih Perlu Ditingkatkan. Pelembagaan partisipasi masyarakat khususnya konsumen air minum di Jakarta belum dilaksanakan secara hakiki, dimana tidak ada mekanisme partisipasi konsumen secara permanen dan sistemik. Di sisi lain kapasitas organisasi konsumen

dalam memperoleh haknya untuk memperoleh informasi pelayanan air di Jakarta masih perlu ditingkatkan.

Rekomendasi untuk Meningkatkan Aksesibilitas Informasi

Memperkuat Kapasitas Lembaga-lembaga Regulator untuk Mengimplementasikan UUKIP. Transparansi lembaga-lembaga regulator air minum di DKI Jakarta dapat ditingkatkan dengan meningkatkan kapasitasnya untuk mengimplementasikan Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik secara penuh. Hal tersebut membawa konsekuensi perlunya perbaikan sistem informasi dan strategi komunikasi lembaga-lembaga regulator. Khusus untuk BRPAM perlu diperjelas statusnya sebagai badan publik berdasarkan UUKIP.

Memperkuat Jaminan Hukum Pada Tingkat Lokal. Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 11 Tahun 1993 tentang Pelayanan Air Minum di wilayah DKI Jakarta perlu direvisi dengan mengatur dan memperkuat aspek tata kelola pemerintahan yang baik (transparansi, akuntabilitas dan partisipasi) serta pelayanan pelanggan.

Meninjau Kembali Sistem Regulasi dalam Penyediaan Layanan Air Minum. Pengaturan penyediaan air minum di Jakarta perlu ditinjau kembali agar lebih transparan dan demokratis. Sistem pengaturan berdasarkan kontrak telah menyebabkan akses informasi sebagai prasyarat partisipasi publik menjadi tertutup. Oleh karena itu, Pemda DKI perlu menegosiasikan kembali kontrak kerjasama berdasarkan semangat Undang Undang Pelayanan Publik dan menyesuaikan klausula kerahasiaan dengan Undang Undang Keterbukaan Informasi Publik.

Memperkuat Peranan BRPAM untuk Mengatasi Masalah Informasi yang Asimetris. Salah satu alasan pentingnya kehadiran regulator adalah adanya asimetri informasi antara pelanggan dan penyedia jasa (Trémolet dan Hunt, 2006). Oleh karena itu, BRPAM DKI Jakarta harus diperkuat peranannya antara lain dengan memperkuat kewenangan dan kemampuannya untuk: (1) mempublikasikan 7 informasi vital penyelenggaraan air yang meliputi: hak-hak

konsumen, rencana pengembangan jaringan, ketidakpatuhan terhadap standar pelayanan, penyebaran emisi dan bahan beracun, sistem pengadaan dan akuntansi perusahaan, penetapan tariff, pemegang saham saat ini dan yang akan datang, (2) Mempublikasikan kontrak konsesi dengan Palyja dan Aetra dan informasi serta dokumen lainnya yang berkenaan dengan pelayanan air; (3) Membentuk dan menjalankan desk keterbukaan informasi (dapat menjadi bagian dari bidang pelayanan konsumen BRPAM). Penguatan posisi BRPAM ini dapat dilakukan dengan membentuknya berdasarkan Peraturan Daerah bukan hanya berdasarkan Peraturan Gubernur.

Memperkuat Strategi Komunikasi Lembaga-lembaga Regulator. Lembaga-lembaga regulator perlu merubah paradigma dari lembaga yang eksklusif dengan hanya menjalankan komunikasi satu arah (*one way communication*) menjadi lembaga yang inklusif yang dekat dengan pelanggan, sehingga bisa menjalankan komunikasi dua arah (*two way communication*) dan bahkan banyak arah (*multi way communication*), serta menanamkan kekaguman pada diri konsumen, sehingga pesan yang disampaikan dapat diterima dengan baik.

Memperkuat Peranan Organisasi Konsumen dan Meningkatkan Upaya-upaya Advokasi. Perlu adanya program pengembangan kapasitas organisasi konsumen air minum di Jakarta, agar bisa menjadi ujung tombak proses advokasi, transparansi dan partisipasi dalam tata kelola penyediaan air minum di Jakarta. Masyarakat sipil perlu mengajukan kembali permohonan informasi berdasarkan UUKIP ke PAM Jaya dan BRPAM dan apabila ditolak, melakukan banding kepada Komisi Informasi dan Pengadilan. Perlu segera ada langkah atau usaha sistematis dan terorganisir untuk mempengaruhi dan mendesakkan terjadinya perubahan dalam kebijakan pengelolaan air minum di Jakarta, secara bertahap-maju (*incremental*) melakukan aksi strategis dan terpadu melalui upaya-upaya aksi advokasi yang melibatkan berbagai stakeholder terkait dalam pengelolaan air minum di Jakarta.

1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Air bersih merupakan kebutuhan yang sangat vital dalam kehidupan manusia. Bagi masyarakat Indonesia, air bersih jauh melebihi kebutuhan dasar; ketersediaan air bersih merupakan pemenuhan hak untuk hidup sehat. Kebutuhan air bersih setiap orang sangat bervariasi, mulai dari 60 liter hingga 175 liter per hari. Jika jumlah total penduduk DKI Jakarta 8.699.600 orang, setidaknya mereka harus mendapat pasokan air bersih sebanyak 521.176 sampai 1.522.430 m³/hari. Itu belum termasuk pasokan air bersih untuk kebutuhan komersial seperti industri, perkantoran, hotel, dan sebagainya, yang diperkirakan mencapai 30% dari kebutuhan tersebut. Jumlah itu belum termasuk kebutuhan air bersih untuk para pelaju yang tinggal di sekitar Jakarta seperti Bogor, Tangerang, Bekasi, dan Depok, yang sehari-hari bekerja di Jakarta (Lanti, et al, 2008).

Saat ini penyediaan air minum diberlakukan sebagai komoditas ekonomi dan sosial. Secara nasional, pembangunan penyediaan air bersih bertujuan untuk meningkatkan pelayanan jaringan perpipaan sampai dengan 60 persen dari total penduduk kota yang terlayani dan menekan tingkat kebocoran hingga 35-25 persen untuk kota metropolitan dan kota besar serta 35-30 persen untuk kota sedang dan kota kecil. Penyediaan air bersih di Indonesia dikelola oleh pemerintah daerah melalui perusahaan daerah air minum (PDAM), yang saat ini berjumlah 306 PDAM (jakartawater.org, diakses 1 Juli 2010).

Kenyataan menunjukkan bahwa permintaan akan air bersih di Jakarta mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, baik dari segi kuantitas (pertumbuhan jumlah penduduk dan skala aktivitas ekonomi yang demikian besar) maupun kualitas (konsumen menginginkan air PDAM dapat langsung dikonsumsi). Karena itu, kapasitas institusi yang terkait perlu segera ditingkatkan. Jika tidak, kesenjangan yang ada akan semakin lebar dan

menghambat kemajuan ekonomi, menurunkan kualitas hidup masyarakat berpenghasilan rendah, serta memicu pergolakan sosial.

Sebelum melibatkan swasta, penyediaan air minum di Jakarta dikelola oleh PDAM DKI Jaya atau PAM Jaya. Perusahaan yang telah beroperasi sejak tahun 1922 ini adalah salah satu badan usaha milik Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta. Saat ini, kewenangan PAM Jaya diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 1992 yang menyatakan bahwa fungsi utilitas publik ini adalah memproduksi dan mendistribusi air bersih kepada konsumen berdasarkan prinsip-prinsip usaha ekonomi. Peraturan tersebut juga memberi kewenangan kepada PAM Jaya untuk melakukan kerja sama dengan pihak ketiga (perusahaan asing atau lokal, BUMN/BUMD, dan koperasi) dalam pengembangan usahanya.

Struktur organisasi PAM Jaya dipimpin oleh sebuah dewan direksi terdiri dari seorang direktur utama dan tiga orang direktur. Pada 1995, PAM Jaya mempekerjakan 2.139 orang pegawai. Namun, menurut studi JICA (1997), PAM Jaya menghadapi sejumlah permasalahan organisasi (kelebihan pegawai), administrasi, dan pelayanan pelanggan yang buruk.

Selain itu, menurut laporan Transparansi Internasional (TI) 2008 dalam UNESCO (2009), korupsi di sektor air minum dan sanitasi di negara berkembang telah menaikkan harga menjadi sekitar 30 persen dari biaya suplai air dengan jumlah keseluruhan mencapai 38 miliar dolar Amerika Serikat. Laporan TI juga menyebutkan bahwa terdapat korelasi positif antara transparansi di sektor air dan sanitasi dengan kualitas dan kuantitas penyediaan air dan sanitasi. Transparansi tersebut mengedepankan fungsi kontrol publik yang dapat menghasilkan efisiensi dan efektivitas operator penyedia layanan. Transparansi ini bisa menurunkan harga penyediaan air, membantu perluasan cakupan wilayah jaringan, meningkatkan kualitas kebijakan regulator, dan mendorong persaingan yang sehat dalam penyediaan air bersih.

Berkaitan dengan pelayanan, setelah privatisasi, perusahaan Aetra sampai dengan tahun 2009 mampu memproduksi air bersih sebesar 129,37 juta m³. Pada Mei 2010, jumlah pelanggannya tercatat 466.135 unit dari populasi penduduk sebanyak 2,67 juta jiwa. Sementara perusahaan lain, Palyja, pada Juni 2010 mampu menjual air sebesar 137,7 juta m³ dengan jumlah pelanggan 414.930 unit dari cakupan penduduk 1,3 juta jiwa (*Investor Daily*, Senin 16

Agustus 2010, hal. 6). Dengan demikian, sekitar 4 juta penduduk Jakarta menggantungkan penyediaan air bersih pada dua perusahaan swasta tersebut. Intrusi air laut, pengeboran air tanah secara berlebihan oleh industri dan permukiman, pencemaran dan naiknya permintaan air pipa akibat bertambahnya populasi, membuat penyediaan air minum dan sanitasi di Jakarta menjadi semakin krusial. Kondisi tersebut dapat dilihat dalam pelayanan air bersih yang dikelola PAM Jaya saat ini yang hanya mampu memenuhi 44 persen dari kebutuhan warga (Indra Wijaya, 1999).

Keterbatasan suplai air bersih membuat masyarakat mencari alternatif lain dengan jalan menggunakan air tanah. Padahal, cadangan air tanah di DKI Jakarta sendiri tidak sebanding dengan kebutuhan warganya. Hingga saat ini, menurut Firdaus Ali, cadangan air tanah yang dapat diambil hanya tersisa sekitar 25 persen (Tempo, 26 Mei 2010). Disamping itu, pengambilan air tanah yang berlebihan juga dapat berdampak serius terhadap kondisi lingkungan Kota Jakarta. Penyedotan air tanah yang berlebihan dapat mengakibatkan lanskap tanah menjadi turun dan menaikkan permukaan air laut. Akibat lain yang lebih mengkhawatirkan dari penggunaan air tanah di DKI Jakarta yang berlebihan adalah tenggelamnya sebagian wilayah DKI Jakarta pada 2030. Wilayah pertama yang diperkirakan akan tenggelam adalah Jakarta Utara, karena wilayah ini sangat dekat dengan kawasan pantai.

Dalam konteks pengelolaan informasi, menurut beberapa literatur ekonomi, ada semacam informasi asimetris antara regulator sebuah utilitas publik dan perusahaan yang diatur. Perusahaan yang diatur mengetahui lebih banyak kondisi lapangan (biaya penyediaan air yang sebenarnya) ketimbang regulator (Laffont & Tirole, 1993, Estache & Martimort, 2002). Salah satu cara untuk mengurangi informasi asimetris itu adalah dengan menyediakan layanan informasi kepada publik (Stiglitz, 2001).

Karena itu, penelitian ini diperlukan untuk mengetahui apa saja yang menjadi kendala kontrol masyarakat dalam aksesibilitas informasi yang selama ini berlangsung dan sejauhmana upaya lembaga-lembaga regulator melibatkan publik dalam tata kelola air minum di Jakarta. Kajian ini merupakan bagian dari kegiatan peningkatan transparansi dan partisipasi publik dalam tata kelola air di Jakarta. Sedangkan tujuan program tersebut adalah meningkatkan transparansi serta partisipasi publik dalam tata kelola air minum di Jakarta. Sasaran kajian

ini secara khusus adalah perubahan kebijakan yang mengarah pada perbaikan sistem informasi publik di lembaga-lembaga regulator penyediaan air minum serta penguatan kapasitas advokasi organisasi konsumen air di DKI Jakarta.

1.2 Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui praktik transparansi pada lembaga-lembaga yang memiliki fungsi regulator dalam kegiatan penyediaan air minum di DKI Jakarta.

Secara khusus, tujuan kegiatan penelitian ini adalah untuk:

- a. Memperoleh gambaran umum tentang apakah publik mendapat akses informasi sebagaimana dimandatkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- b. Menginventarisasi prosedur dan infrastruktur yang disediakan oleh lembaga-lembaga regulator penyediaan air minum dalam menyediakan informasi publik, termasuk biaya penyediaan informasi.
- c. Memperoleh gambaran tentang apakah penyediaan informasi tersebut mengalami hambatan akibat adanya perjanjian kerahasiaan dan rahasia dagang.
- d. Merumuskan rekomendasi peningkatan kapasitas organisasi konsumen dalam memperoleh hak untuk memperoleh informasi pelayanan air minum di DKI Jakarta.

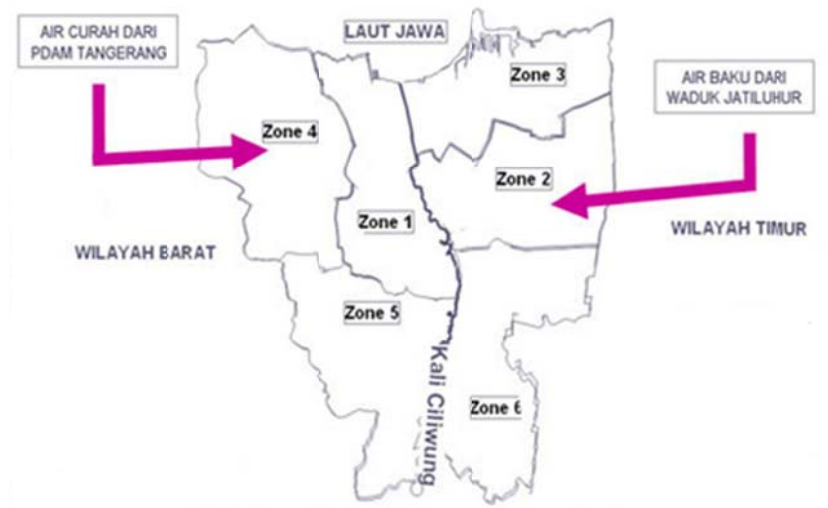
1.3 Metode Penelitian

Penelitian mengenai transparansi regulasi penyediaan air minum di DKI Jakarta ini menggunakan pendekatan dari sisi peminta informasi (*demand side approach*). Oleh karena itu, data primer dalam penelitian ini banyak diperoleh melalui survei, wawancara, diskusi dan *test case* permintaan informasi, baik secara langsung maupun lewat surat elektronik atau telepon. Pengumpulan data primer dilakukan dengan menggunakan instrumen dalam bentuk pertanyaan penelitian (*research question*) dan kuesioner.

Selain itu, pengumpulan data sekunder juga dilakukan melalui penelitian kepustakaan, baik yang tersedia di perpustakaan dan beberapa lembaga terkait maupun data yang diperoleh melalui internet. Data-data yang dikumpulkan

termasuk berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyediaan air minum di DKI Jakarta.

Survei terhadap pelanggan air minum dilakukan kepada beberapa responden yang ditentukan sampelnya dengan menggunakan metode sampel kuota (*quota sampling*). Sampel kuota dilakukan dengan membagi responden berdasarkan zona peta proyek kerja sama air bersih dan golongan pelanggan air bersih di DKI Jakarta. **Gambar 1** di bawah ini mendeskripsikan peta proyek kerja sama air bersih di DKI Jakarta.



Gambar 1. Zona Peta Proyek Air Bersih Di DKI Jakarta.

(Sumber: jakartawater.org diakses Maret 2011)

Gambar 1 menunjukkan wilayah pelayanan air bersih di Jakarta yang dibagi berdasarkan wilayah barat dan wilayah timur Sungai Ciliwung. Masing-masing wilayah terdiri atas tiga zona proyek, sehingga total terdapat enam zona. Zona 1, 4 dan 5, yang berada di barat Sungai Ciliwung dikelola oleh Palyja, sedangkan zona 2, 3 dan 6, di wilayah timur Sungai Ciliwung dikelola oleh Aetra. Masing-masing zona dibagi menjadi lima kelompok yang menggambarkan golongan pelanggan. Ada 30 orang responden yang bersedia menjawab kuesioner dengan rincian pembagiannya dapat dilihat pada **Tabel 1**.

Tabel 1. Pemetaan Responden Berdasarkan Zona Proyek Kerja sama Pelayanan Air Bersih dan Golongan Pelanggan Air Bersih di DKI Jakarta

Golongan Pelanggan	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Zona 6	Jumlah Responden
I & II	1	1	1	1	1	1	6
III A	1	1	1	1	1	1	6
III B	1	1	1	1	1	1	6
IV A	1	1	1	1	1	1	6
IV B	1	1	1	1	1	1	6
Jumlah Responden	5	5	5	5	5	5	30

Kriteria masing-masing kelompok tersebut dapat dilihat pada **Tabel 2.**

Tabel 2. Deskripsi Kriteria Kelompok Pelanggan Air Bersih di DKI Jakarta

Kelompok Pelanggan	Kriteria
I	<ul style="list-style-type: none"> - Tempat Ibadah - Hidran dan Leding Umum - Asrama/Badan Sosial - Rumah Yatim Piatu - dan sejenisnya
II	<ul style="list-style-type: none"> - Rumah Sakit Pemerintah - Rumah Tangga Sangat Sederhana - Rumah Susun Sangat Sederhana - dan sejenisnya
III A	<ul style="list-style-type: none"> - Rumah Tangga Sederhana - Rumah Susun Sederhana - Stasiun Air dan Mobil Tangki - dan sejenisnya
III B	<ul style="list-style-type: none"> - Rumah Tangga Menengah - Rumah Susun Menengah - Kios/Warung - Bengkel Kecil - Usaha Kecil dalam Rumah Tangga - Lembaga Swasta Non-Komersial - Usaha Kecil - dan sejenisnya
IV A	<ul style="list-style-type: none"> - Rumah Tangga Atas Menengah - Kedutaan/Konsulat

Kelompok Pelanggan	Kriteria
	<ul style="list-style-type: none"> - Kantor Instansi Pemerintah - Kantor Perwakilan Asing - Lembaga Swasta Komersial - Institusi Pendidikan/Kursus - Instansi TNI - Usaha Menengah - Usaha Menengah dalam Rumah Tangga - Tempat Pangkas Rambut - Penjahit - Rumah Makan/Restoran - Rumah Sakit Swasta/Poliklinik/Laboratorium - Praktik Dokter - Kantor Pengacara - Hotel Melati/Non-Bintang - Industri Kecil - Rumah Susun Atas Menengah - Bengkel Menengah - dan sejenisnya
IVB	<ul style="list-style-type: none"> - Hotel Berbintang 1, 2, 3/Motel/Cottage - <i>Steambath</i>/Salon Kecantikan - <i>Night Club</i>/Kafe - Bank - <i>Service Station</i>, Bengkel Besar - Perusahaan Perdagangan/Niaga/Rumah Toko/Rumah Kantor - Hotel Berbintang 4 dan 5 - Gedung Bertingkat Tinggi, Apartemen/Kondominium - Pabrik Es - Pabrik Makanan/Minuman - Pabrik Kimia/Obat/Kosmetik - Pabrik/Gudang Perindustrian - Pabrik Tekstil - Pergudangan/Industri lainnya - Tongkang Air - PT Jaya Ancol - dan sejenisnya

Penelitian ini berlangsung selama 6 bulan sejak Januari sampai Juni 2011 dengan lokasi penelitian di wilayah DKI Jakarta. Analisa data dilakukan secara kualitatif maupun kuantitatif. Analisa kualitatif termasuk dengan melakukan analisa hukum terhadap dokumen-dokumen hukum dan mengaitkannya dengan data, fakta dan informasi yang diperoleh dari penelitian.

1.4 Definisi Operasional

Transparansi adalah keterbukaan dan akses publik terhadap informasi sehingga warga negara bisa memahami proses pengambilan keputusan atas sejumlah masalah yang memengaruhi kehidupan mereka. Transparansi merupakan salah satu prinsip dalam mewujudkan tata kelola air yang baik (*good water governance*).

Regulasi adalah pembatasan hukum atas kebebasan perilaku manusia atau operasi perusahaan. Fungsi regulasi dalam penyediaan air minum meliputi fungsi pengumpulan data dan informasi, fungsi penentuan aturan, fungsi pemantauan pelaksanaan peraturan dan fungsi penegakan hukum.

Lembaga-lembaga regulator adalah lembaga-lembaga yang berfungsi mengumpulkan data dan informasi, menentukan aturan, memantau pelaksanaan peraturan dan penegakan hukum dalam kegiatan penyediaan air minum. Dalam konteks kelembagaan pengelolaan air minum di Jakarta, keberadaan regulator diartikan secara “sempit” dalam bentuk Badan Regulator PAM DKI Jakarta (BRPAM), walaupun pada kenyataannya fungsi regulasi lembaga ini tersebar di beberapa lembaga seperti Pemerintah DKI Jakarta dan Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta.

Penyediaan air minum adalah kegiatan menyediakan air minum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat agar mendapatkan kehidupan yang sehat, bersih, dan produktif. Air minum sendiri didefinisikan sebagai air minum rumah tangga yang melalui atau tanpa proses pengolahan, memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2005 Tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum).

2 TRANSPARANSI DALAM PENYEDIAAN AIR MINUM

2.1 Pentingnya Transparansi

Transparansi adalah keterbukaan dan akses publik terhadap informasi yang membuat warga negara dapat memahami proses pengambilan keputusan atas setiap masalah yang memengaruhi kehidupan mereka. Selain itu, transparansi juga memungkinkan warga negara memahami standar pelayanan yang seharusnya diberikan pemerintah dan badan publik kepada masyarakat (SIWI/CapNet/WIN, 2011). Transparansi merupakan salah satu prinsip untuk mewujudkan tata kelola air yang baik (*good water governance*).

Dengan sistem tata kelola air yang baik diharapkan tercapai keseimbangan pada empat dimensi, yaitu dimensi sosial, ekonomi, politik, dan kelestarian lingkungan (SIWI/CapNet/WIN, 2011). Dimensi sosial mengacu pada penggunaan sumber daya air yang adil. Dimensi ekonomi berkaitan dengan penggunaan sumber daya air yang efisien dan peran air dalam kehidupan ekonomi secara keseluruhan. Dimensi politik berkaitan dengan pemberdayaan pemangku kepentingan (*stakeholder*) dan warga negara untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam memengaruhi dan memantau proses politik tata kelola air yang demokratis. Sedangkan dimensi kelestarian lingkungan berkaitan dengan penggunaan sumber daya air yang lebih berkelanjutan agar kelestarian ekosistem tetap terjaga.

Pengelolaan sumber daya publik dapat dikatakan baik apabila bisa dikelola secara efektif, efisien dan partisipatif. Efektivitas, efisiensi dan partisipasi dalam pengelolaan sumber daya publik menuntut adanya sistem yang sehat didasarkan pada prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Perwujudan sistem yang sehat tersebut menuntut penyelenggaraan tata kelola yang bersifat terbuka (*open government*) (Santosa, 2001).

Konsep tata kelola sumber daya publik yang terbuka mengandung pengertian bahwa seluruh kegiatan pengelolanya harus dapat dipantau atau diikuti oleh para pemangku kepentingan. Dalam konteks pengelolaan air minum di Jakarta, informasi yang dikuasai/dimiliki pengelola hendaknya dapat diakses masyarakat dengan mudah, khususnya pihak pelanggan air minum (konsumen). Di sisi lain, proses pengambilan keputusan yang penting (didasarkan pada fungsi pelayanan terkait dengan sumber daya publik) seharusnya bersifat terbuka. Konsumen bisa dilibatkan dalam proses itu, dan dapat mengajukan keberatan bila hak-hak pemantauan, pelibatan, dan akses informasi diabaikan atau ditolak. Dengan kata lain, konsumen air minum dalam konsep pengelolaan secara terbuka (*open governance*) memiliki: *right to observe*, *right/acces to information*, *right to participate*, dan *right to appeal/complain*.

Akses dan transparansi informasi yang baik amat penting bagi peningkatan kinerja sektor publik. Kemitraan dengan sektor swasta semestinya bermanfaat dalam mendorong institusi yang ada untuk menerapkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Transparansi mengacu pada proses yang *fair*, terbuka, dan mudah diakses oleh masyarakat luas. Transparansi juga memastikan bahwa tidak ada hal-hal yang dilakukan di bawah meja dan tidak ada negosiasi dan *deal* yang dilakukan “di balik pintu tertutup”. Transparansi sangat bermanfaat dalam mencegah terjadinya asimetri informasi yang bisa mendatangkan bias pada proses pengambilan keputusan bagi para pemangku kepentingan kunci. Asimetri informasi yang terjadi di antara pengambil kebijakan dengan masyarakat luas harus segera diatasi. Jika tidak diatasi, masyarakat akan terus-menerus dirugikan karena tidak mengetahui posisinya dalam konstelasi kerja saat ini. Oleh karena itu, informasi yang baik, yakni transparansi serta kompetisi -- persaingan kekuatan politik-- amat penting bagi perbaikan kinerja sektor publik (Stiglitz, 2007 dalam Lanti, 2008).

Pandangan bahwa proses transparansi dan akuntabilitas pada sektor swasta lebih berkembang ketimbang sektor publik membawa harapan bahwa sudah waktunya sektor publik mengadopsi prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam proses kebijakan dan manajemen sehari-hari. Hal ini bisa dilakukan dengan mendorong sektor publik memanfaatkan sumber daya yang tersedia di sektor swasta, khususnya sumber daya manusia dan pengetahuan,

dalam hal implementasi kebijakan finansial yang lebih transparan dan akuntabel (Lanti, 2008).

Karena pemerintah bekerja untuk masyarakat (Stiglitz, 2007 dalam Lanti, 2008), sangatlah wajar masyarakat berhak mengetahui apa yang telah dan akan dilakukan para pengambil kebijakan. Dalam hal ini transparansi menjadi sangat penting. Sehingga perlu dilakukan upaya pencegahan agar hal-hal yang menyangkut kepentingan masyarakat luas tidak dilakukan “di balik pintu tertutup”.

Sangat diperlukan kapasitas yang memadai dalam memantau kontrak-kontrak publik, terlebih dalam era sekarang yang menuntut adanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Masyarakat berhak mengetahui apa yang telah dan akan dilakukan regulator dan mitra operator swasta. Bagaimana alokasi sumber daya di setiap *level*? Apakah cukup efektif? Bagaimana dana digunakan? Apakah cukup efisien dan tepat sasaran? (Lanti, 2008).

Selain semua pembayaran publik mesti dibuat terbuka (Stiglitz, 2007 dalam Lanti 2008), penguatan kapasitas masyarakat madani (*civil society*) juga menjadi sangat penting. Upaya ini dapat dilakukan melalui pemberdayaan organisasi berbasis masyarakat, lembaga swadaya masyarakat (LSM), perwakilan perguruan tinggi, organisasi pelanggan, dan sebagainya.

Publik adalah pemangku kepentingan yang vital bagi proses pembangunan prasarana dasar dan pelayanan. Seiring dengan proses perkembangan demokratisasi politik dan ekonomi, aspirasi publik memiliki pengaruh yang berarti dalam penentuan arah kebijakan. Karena *outcome* kebijakan-kebijakan ini berdampak langsung pada kondisi ekonomi dan sosial mereka (Pinto, 1998 dalam Lanti, 2008).

Selain membutuhkan pelayanan yang baik dalam kaitan dengan kebijakan sosial, masyarakat juga butuh didengar dan dipahami (Pinto 1998 dalam Lanti, 2008). Oleh karena itu, pemerintah dan para pemangku kepentingan perlu memiliki kemampuan berdialog dengan masyarakat secara lebih bermakna. Ibaratnya, pemerintah dan para pemangku kepentingan harus “memakai kacamata dan sepatu masyarakat” dalam melihat dan menangani berbagai masalah penyediaan pelayanan dasar, termasuk air minum. Karena masalah

pelayanan kebutuhan dasar memiliki dampak langsung terhadap kualitas hidup masyarakat luas.

Unsur kunci pendekatan inovatif dalam penyediaan pelayanan publik bukan dititikberatkan pada peningkatan kinerja manajemen publik yang diharapkan berdampak pada meningkatnya hasil (*outcome*) pelayanan, melainkan sebaliknya: fokus lebih dahulu pada hasil pelayanan yang diminta konsumen baru kemudian memperbaiki kinerja organisasi (Pinto 1998 dalam Lanti 2008). Jadi, inovasi yang dilakukan mesti terfokus pada *point of delivery* ketimbang pada proses manajemen sehari-hari para *provider*. *Point of delivery* ini ibarat sebuah *interface* yang menghubungkan *provider* dengan para pelanggan.

Berangkat dari hal ini, pendekatan yang dapat mengakomodasi kebutuhan akan inovasi adalah pendekatan dari sisi permintaan (*demand side*). Seperti telah disebutkan, pendekatan yang dimaksud lebih menekankan sisi kebutuhan konsumen dan hasil *point of delivery* tersebut. Pendekatan *demand side* juga membuahkan konsekuensi positif pada peningkatan kemampuan *provider* untuk mengetahui kebutuhan spesifik konsumen dan masyarakat luas. Dengan demikian, dibutuhkan pendekatan partisipatif yang lebih memadai (Lanti, 2008).

Konsekuensi pendekatan itu memang lebih mengedepankan kemampuan masyarakat dalam menutup *consumption cost*. Dalam hal ini, subsidi yang berkelanjutan menjadi tidak relevan. Walaupun subsidi masih diperlukan, tetapi ini hanya berupa “sekali di depan” (*one off*) yang sebenarnya identik dengan *capital cost*. Kondisi ini mendorong sistem yang ada bisa memberikan manfaat ekonomi yang sepadan dengan yang dibayarkan konsumen. Di sisi lain, konsumen dituntut berperan lebih besar agar pelayanan bisa lebih efisien dan secara finansial lebih transparan dan akuntabel (Lanti, 2008).

Pada dasarnya, pelayanan publik, termasuk pelayanan air bersih, terdiri dari tiga fungsi utama, yakni *provision*, produksi, dan pengiriman (*delivery*). Inovasi yang dilakukan umumnya berkaitan dengan aspek produksi dan *delivery*, dan tidak banyak menyentuh sisi *provision*. Beberapa inovasi sebenarnya bisa dilakukan terkait dengan *provision*, yakni perumusan kebijakan alokatif dan aspek keuangan yang selanjutnya menentukan seberapa luas lingkup pelayanan bagi pelanggan serta bagaimana distribusi beban biaya dilakukan (Pinto 1998 dalam Lanti 2008). Inovasi dalam hal *provision* juga bisa berarti perumusan

kerangka regulasi oleh pemerintah difokuskan pada isu *provision* dan standar pelayanan, sedangkan mekanisme produksi dan *delivery* diserahkan sepenuhnya kepada mitra swasta (Pinto, 1998 dalam Lanti, 2008).

Dengan demikian, transparansi diperlukan agar warga, termasuk konsumen, paham dan dapat ikut serta dalam proses pengambilan keputusan, dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan, diperlukan untuk memenuhi hak-hak konsumen, mendorong akuntabilitas, membantu proses regulasi (mengurangi informasi asimetris) serta mendorong persaingan usaha yang sehat.

2.2 Instrumen-Instrumen Transparansi

2.2.1 Pertemuan Publik

Diskusi dan pertemuan saling berbagi pengalaman biasanya merupakan tahapan yang pertama kali dilakukan sekaligus merupakan strategi paling mendasar dalam mempromosikan transparansi, akuntabilitas, dan akses terhadap informasi air bersih dan sanitasi (Asis, 2009).

Pertemuan publik seharusnya merupakan fungsi dari para legislator, pejabat sipil dan administrasi, atau pelayanan publik lainnya yang bertujuan menyediakan informasi dan meminta pandangan warga masyarakat. Pertemuan publik dapat digunakan untuk memastikan alur informasi dari pejabat pemerintah kepada warga berjalan lebih baik, khususnya menyangkut keputusan penting yang akan memengaruhi kehidupan warga, dan memfasilitasi partisipasi langsung para pemangku kepentingan dalam tata pemerintahan di daerah masing-masing. Pertemuan ini juga bisa memupuk dan menjalin relasi yang lebih baik antara pemerintah atau pihak berwenang dengan warga masyarakat (Asis, 2009).

2.2.2 Jaminan Hukum Akses Informasi

Kebebasan memperoleh informasi merupakan hak asasi yang kini diabadikan dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan hampir di semua negara. Legislasi ini memungkinkan warga negara menjaga hak mereka, dalam kasus ini pelayanan air bersih dan sanitasi, dan bisa digunakan publik sebagai alat perlindungan terhadap tindak kekerasan, salah kelola, dan korupsi. Kebebasan

memperoleh informasi juga dapat membantu pemerintah untuk menjadi lebih terbuka dan transparan dalam proses pengambilan keputusan, sehingga meningkatkan kepercayaan warga negara. Peraturan mengenai kebebasan dalam memperoleh informasi membuat pemerintah lebih bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan, misalnya, dalam memberi pelayanan publik. Pemerintah dianggap telah melakukan hal ini dengan “memberi” hak mengakses catatan resmi yang memungkinkan publik memeriksa kinerja badan dan pejabat pemerintahan (Asis, 2009).

Langkah penting untuk memastikan adanya peraturan perundang-undangan yang efektif dalam mengakses informasi mencakup:

- Membuat publik menyadari akan hak mereka dalam mengakses catatan atau dokumen pemerintah. Organisasi nonpemerintah (NGO) dapat ikut berperan membantu kelompok yang rentan atau terpinggirkan, seperti masyarakat miskin, dalam memanfaatkan peraturan itu.
- Mendorong warga negara untuk memanfaatkan akses tersebut.
- Meminta ganti-rugi jika permintaan akan informasi tidak ditangani dengan benar. Berdasarkan peraturan yang ada, pejabat dan/atau lembaga dapat dijatuhi hukuman karena tidak menyediakan informasi yang dimaksud atau karena memberi informasi palsu.

Akses terhadap informasi yang meningkat memungkinkan warga negara dapat memantau dan menyelidiki kinerja pemerintah. Publik dapat menekan lembaga-lembaga pemerintah (termasuk para pejabatnya) untuk lebih akuntabel, memiliki kinerja lebih baik, dan menghindari korupsi. Media massa juga memiliki peran penting dalam memasok informasi yang menyoroti kinerja badan-badan pemerintahan dan lembaga terkait.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) menegaskan bahwa hak untuk memperoleh informasi adalah hak asasi manusia dan merupakan prasyarat menuju tata kelola pemerintahan yang transparan dan akuntabel. Secara garis besar, undang-undang tersebut mengatur beberapa hal yang mencakup: (1) hak setiap orang untuk memperoleh informasi; (2) kewajiban badan-badan publik menyediakan dan melayani permintaan informasi secara tepat, cepat waktu, biaya ringan/proporsional, dan secara sederhana; (3) pengecualian informasi yang bersifat ketat dan terbatas;

(4) kewajiban badan-badan publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan informasi.

Objek utama UU KIP adalah Badan Publik. Sebagai institusi yang banyak melahirkan berbagai kebijakan terkait dengan kepentingan masyarakat umum dan berfungsi sebagai pelayan masyarakat, badan-badan publik dituntut transparan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Undang-undang tersebut juga mengatur kewajiban Badan/Pejabat Publik dalam menyediakan dan memberikan akses informasi yang terbuka dan efisien kepada publik. Badan-badan publik menurut ketentuan Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik itu adalah:

“...lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/ atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, sumbangan masyarakat, dan/ atau luar negeri.”

Undang-undang yang diberlakukan sejak 30 April 2010 itu adalah salah satu modal untuk mengakomodasi konsep pengelolaan sumber daya publik secara terbuka. Ini merupakan salah satu jaminan hukum yang secara spesifik mewajibkan badan-badan publik melayani dan memberikan informasi kepada masyarakat luas. Undang-undang ini juga memberi jaminan seluas-luasnya kepada publik untuk mendapatkan berbagai informasi dari badan-badan publik. Untuk konteks pengelolaan sumber daya air minum di Jakarta, jaminan hukum tersebut diharapkan bisa mengeliminasi patologi birokrasi dalam hal tata kelola air, misalnya, meminimalisasi terjadinya korupsi dan inefisiensi pengelolaan air.

2.2.3 Metode Partisipatif

Berbagai metodologi seperti pendekatan partisipatif dan pemetaan komunitas telah lazim dipergunakan secara luas. Pengelolaan komunitas dengan melibatkan partisipasi warga negara merupakan model metodologi yang banyak

digunakan di daerah perdesaan, dan telah diadaptasi oleh beberapa kawasan di pinggiran perkotaan (*periurban*). Ada banyak alasan untuk melibatkan warga lokal dan kelompok-kelompok komunitas dalam perencanaan, pelaksanaan, pengelolaan, dan pengambilan keputusan, terkait dengan layanan air bersih dan sanitasi. Salah satunya adalah pendekatan partisipatif yang konsisten dan telah teruji dapat membantu memastikan transparansi, mempromosikan kejujuran, dan mengurangi korupsi. Pendek kata, penggunaan berbagai metode partisipatif dengan baik dapat menghindari korupsi. Walaupun demikian, ada kecenderungan untuk menggerogoti dan menyalahgunakan terminologi “metode dan pendekatan partisipasi” seperti mantra serta memanfaatkan informasi yang diperoleh untuk kepentingan tertentu dan tidak digunakan untuk memberdayakan komunitas dan kelompok dalam meningkatkan akses terhadap air bersih. Partisipasi bukan berarti mengumpulkan data dari masyarakat dan melakukan analisis secara terpisah (Asis, 2009).

Dengan kata lain, jika dipergunakan dengan “benar”, pendekatan partisipatif dapat memperkuat daya komunitas atau konsumen dalam merencanakan atau melihat lebih jauh alur pelayanan air bersih dan sanitasi. Pendekatan tersebut dapat meningkatkan akses informasi dan mendorong transparansi serta sangat efektif dalam membatasi kemungkinan praktik korupsi (Asis, 2009).

2.2.4 Pemetaan dan *Site Selection* Partisipatif

Salah satu strategi penting dalam meningkatkan transparansi dan mengurangi korupsi adalah dengan melibatkan pemilihan lokasi dan pemantauan berbasis geografis. Pemilihan lokasi merujuk pada identifikasi lokasi fisik atas titik-titik air yang seharusnya dilakukan secara transparan, misalnya, dengan melibatkan pengguna dan komunitas. Pemantauan berbasis geografis umumnya menggunakan pemetaan titik-titik air yang telah ada serta lokasi orang-orang yang telah mendapat layanan air dan yang tidak.

Hal ini membantu untuk memastikan bahwa mereka yang dimaksudkan untuk dilayani benar-benar telah memperoleh akses ke layanan air. Transparansi dalam pemilihan lokasi juga membantu masyarakat dalam memantau proses konstruksi pada saat skema sedang dilaksanakan. Perwakilan pemerintah daerah, komite air, dan pengguna dapat berdiskusi untuk menyetujui lokasi titik-titik air. Isu jender juga menjadi penting dalam pemetaan dan pemilihan

lokasi titik air karena perempuan biasanya mengetahui lebih baik daerah mereka (Asis, 2009).

2.2.5 Meningkatkan “Suara Warga”

Salah satu kesenjangan dalam banyak situasi adalah ketidakmampuan konsumen dalam menjamin akuntabilitas penyedia jasa air bersih dan sanitasi. Warga negara sering kali tidak memiliki mekanisme atau wahana tempat mengadakan pelayanan dan meminta ganti rugi akan pelayanan yang buruk atau terlampau mahal. Ini merupakan masalah tersendiri mengingat sifat pelayanan pasokan air bersih dan sanitasi yang monopolistik. Konsumen biasanya tidak memiliki pilihan selain menggunakan *provider* yang ada, karena memang tidak ada *provider* lain. Karena itu, adalah penting meningkatkan suara dan kekuatan warga negara terhadap pelayanan air bersih dan sanitasi (Asis, 2009).

2.2.6 Penganggaran Partisipatif (*Participatory Budgeting*)

Penganggaran partisipatif merupakan mekanisme pembiayaan yang inovatif. Mekanisme ini memosisikan warga negara lebih kuat pada satu isu penting: bagaimana anggaran pembelanjaan dilakukan pemerintah untuk pembangunan daerah. Penganggaran partisipatif bertujuan agar pemerintah dapat lebih bijak menyusun dan mengeluarkan anggaran pendapatan dan belanja dengan melibatkan warga dalam pengaturan prioritas investasi untuk pekerjaan umum dan pemantauan atas implementasinya (Asis, 2009).

2.2.7 Akses terhadap Informasi Anggaran, Pengeluaran, dan Kinerja

Laporan teratur yang diberikan oleh penyedia jasa layanan dapat menjadi perangkat yang jelas dan berguna untuk meningkatkan akses terhadap informasi, transparansi, dan akuntabilitas. Namun, kendati diwajibkan, masih banyak penyedia air bersih dan sanitasi di perkotaan yang belum atau tidak menyediakan laporan tahunan yang telah diaudit. Bahkan, laporan tersebut sering kali tidak dapat diakses oleh siapa pun kecuali regulator yang berhubungan dengan pemerintah. Meskipun laporan tersebut tidak mungkin dibaca oleh mayoritas pelanggan, setidaknya terdapat rangkuman ringkas yang

menyajikan data tagihan penggunaan dan informasi yang bisa didistribusikan melalui media dan organisasi nonpemerintah (Asis, 2009).

Di tingkat daerah, informasi tentang proyek dan pengeluaran keuangan tersebut dapat disebarluaskan melalui cara sederhana namun inovatif, seperti *sign board* yang ditempel di dekat pusat permukiman atau aktivitas warga atau dipasang di dekat infrastruktur proyek bersangkutan. Tujuannya adalah menyajikan informasi berkala tentang anggaran, pengeluaran, dan kinerja penyedia air bersih dan sanitasi.

2.2.8 Public Expenditure Tracking (PET)

Public expenditure tracking (PET) bertujuan untuk menelusuri alur dana-dana publik dan sumber lain dari pemerintah pusat melalui hierarki administratif menuju penyedia jasa layanan seperti PDAM atau penyedia jasa air bersih dan sanitasi lainnya. Pertanyaan kunci yang diharapkan dapat dijawab dari PET: apakah dana publik digunakan sebagaimana mestinya? (Asis, 2009).

2.2.9 Pakta Integritas dan Konsep Saksi Sosial (*Social Witness*)

Konsep pakta integritas dikembangkan oleh *Transparency International* (TI dan UN-HABITAT 2004) pada tahun 1990-an. Pakta tersebut digunakan untuk mengurangi biaya tinggi akibat korupsi pada pengadaan publik, privatisasi, atau pengeluaran izin (Asis, 2009).

2.2.10 Konvensi Internasional

Sebagaimana isu global lainnya, melumpuhkan korupsi butuh solusi yang disetujui secara global dan aksi lokal. Untuk meningkatkan tata pemerintahan dan mengurangi korupsi, setidaknya terdapat 12 panduan dan konvensi internasional serta 7 kebijakan donor yang telah disiapkan dalam satu dekade terakhir (Shordt, Stravato, dan Dietvorst 2006 dalam Asis, 2009). Secara prinsip, langkah-langkah prosedural terkait dengan beragam jenis konvensi itu mencakup negosiasi, adopsi, penandatanganan, ratifikasi, deposit atau aneka instrumen ratifikasi, prosedur dan rencana implementasi institusional, serta proses peningkatan kepatuhan

2.2.11 Komunikasi Antara Penyedia Jasa Layanan dengan Konsumen

Mekanisme lain yang dapat digunakan untuk membantu meningkatkan komunikasi antara *provider* jasa air bersih dan konsumen adalah:

- Menyediakan informasi terkait kinerja di dalam tagihan.
- Meningkatkan kampanye informasi mengenai investasi yang ditanam, dicapai, dan kualitas pelayanan.
- Menyelenggarakan lokakarya dengan menjelaskan isi kontrak terkait investasi, pekerjaan, dan penyediaan jasa layanan.
- Memublikasikan struktur tarif.
- Mengampanyekan peduli akan kesehatan dan penggunaan air yang bijak.
- Melaksanakan survei pengguna dari rumah ke rumah.

Jika konsumen dan organisasi penyedia jasa layanan telah banyak memiliki informasi yang berguna, konsumen dapat memastikan bahwa pelayanan yang diperoleh sesuai dengan harga yang dibayar (Asis, 2009).

Dalam hal ini, survei pelanggan amat penting sebagai sebuah alat untuk mengetahui persepsi pelanggan terhadap kualitas dan kinerja yang diterima. Sebaliknya, survei ini bisa membahayakan bila ternyata tidak ditindaklanjuti dengan upaya perbaikan kinerja di kemudian hari. Survei pelanggan juga sangat penting sebagai sebuah komponen yang dapat mendorong pendekatan *bottom-up*; pengelolaan organisasi penyedia jasa layanan mesti disesuaikan dengan merujuk kinerja yang dikehendaki oleh *end user*. Dengan kata lain, standar strategis dan manajemen *provider* mesti bersandar pada standar pelayanan (Pinto 1998 dalam Lanti 2008).

2.2.12 Unit Pengaduan Pelanggan dan Ombudsman

Sistem legal pada banyak negara yang bertujuan mengatasi berbagai keluhan pelanggan sering kali berlangsung lambat, mahal, dan jauh dari *user-friendly*. Kantor yang menangani keluhan dan ombudsman, yang sering kali terpisah namun terkadang juga digabung, dapat menyediakan pilihan dalam mengatasi berbagai keluhan tersebut. Ombudsman memberi kesempatan kepada individu untuk mengajukan keluhan mengenai praktik pemerintahan atau pemerintah

daerah, baik sebagai tambahan atau sebagai alternatif dalam menggunakan sistem judicial yang ada. Ombudsman juga dapat mengkaji penolakan, ketidakpedulian, keterlambatan, inkompetensi, inefisiensi dan kejanggalan yang ada pada administrasi atau pemberhentian akan tugas dan tanggung jawab (Asis, 2009).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Ombudsman merupakan sebuah lembaga Negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Berdasarkan undang-undang tersebut, penyelenggara pelayanan publik adalah “setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik”.

2.2.13 Prinsip Bisnis untuk Melawan Penyuapan

Walaupun hampir semua penyedia jasa layanan air bersih dan sanitasi adalah badan pemerintah/publik, pihak swasta juga berperan besar dalam konsesi atas produk dan jasa layanan terkait. *Transparency International's Business Principles for Countering Bribery* (BPCB) menyediakan sebuah model bagi perusahaan untuk mengadopsi program anti-penyuapan yang komprehensif (Asis, 2009).

2.2.14 E-Government

Internet telah membuka banyak kemungkinan baru bagi pemerintah dan otoritas lokal untuk berinteraksi dengan warganya. Banyak pemerintah daerah, baik di negara maju maupun negara berkembang, telah memiliki laman masing-masing. Bahkan, beberapa di antaranya juga memanfaatkan internet untuk melakukan transaksi sebanyak mungkin dengan warganya. Beberapa negara telah berada pada tahap *electronic government* atau *e-government* yang komprehensif. “Pendekatan” *e-government* biasanya digunakan dalam penyediaan informasi, pengumuman untuk mengadakan pertemuan, tempat warga melaporkan sejumlah keluhan, kekhawatiran dan hal darurat, serta untuk memperoleh berbagai jenis izin dan lisensi. Salah satu kegiatan yang secara umum berisiko terhadap tindak korupsi dan berbasis internet adalah bidang “pengadaan umum” (Asis, 2009).

Aplikasi teknologi informasi (TI) berbasis internet berperan besar dalam implementasi prinsip transparansi. Teknologi informasi ini sangat bermanfaat dalam mengatasi asimetri informasi (Lanti 2006) antara pejabat pemerintah dan masyarakat luas. Manfaat lainnya, informasi bisa mengalir tanpa terkendala struktur birokrasi yang sering kali amat berbelit. Pengembangan TI yang konsisten juga memiliki dampak besar terhadap peningkatan kapasitas pemantauan masyarakat, karena teknologi ini relatif tidak mendapat hambatan berarti dalam mendorong umpan-balik (*feedback*) dan kritisi masyarakat.

2.2.15 Strategi Komunikasi

Strategi komunikasi dalam konteks ini berlandaskan pada UU KIP 2008 yang mempunyai tiga pilar utama, yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Undang-undang tersebut mensyaratkan semua Badan Publik harus mengubah kultur dan paradigma terutama pelayanan dan penyediaan informasi kepada publik.

Strategi pada hakikatnya adalah perencanaan (*planning*) dan manajemen (*management*) untuk mencapai sebuah tujuan. Demikian pula strategi komunikasi yang merupakan paduan perencanaan komunikasi (*communication planning*) dengan manajemen komunikasi (*communication management*) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Onong, 1998: 32). Namun, strategi komunikasi dalam operasionalisasi harus mampu menunjukkan cara-cara praktis yang seharusnya dilakukan. Artinya, pendekatan (*approach*) yang dipakai bisa saja berbeda tergantung pada situasi dan kondisi.

Menurut R Wayne Pace, Brent D Peterson, dan M Dallas Burnett (1979) dalam *Techniques for Effective Communication*, strategi komunikasi memiliki tiga tujuan utama, yakni memastikan bahwa komunikan mengerti pesan yang diterima (*to secure understanding*), membina (*to establish acceptance*), dan memotivasi kegiatan tersebut (*to motivate action*).

Namun demikian, ada baiknya tujuan dari komunikasi itu perlu dipertegas sebelum komunikasi yang “sebenarnya” dilakukan, karena ini menyangkut khalayak sasaran (*target audience*) yang dalam strategi komunikasi makro dibagi lagi menjadi kelompok sasaran (*target groups*). Memang agak sulit membedakan antara “khalayak sasaran” dan “kelompok sasaran”, karena hal ini menyangkut aspek sosiologis, psikologis, antropologis, bahkan politis dan

ekonomis. Karena itu, pesan yang disampaikan harus memiliki formulasi yang berbeda berdasarkan “jenis” sasaran komunikasi yang dituju. Beberapa hal perlu diperhitungkan dalam menyusun strategi komunikasi antara lain:

1. Peran Komunikator. Faktor paling penting dalam diri komunikator adalah daya tarik dan kredibilitas. Daya tarik disini adalah keinginan komunikator untuk mengikuti dan menaati pesan yang disampaikan karena dia merasa dekat dan memiliki kesamaan dengan komunikator. Sedangkan kredibilitas adalah rasa percaya komunikator terhadap komunikator karena memiliki profesi dan keahlian yang dianggap sesuai.
2. Kajian Tujuan Pesan Komunikasi. Pesan (*message*) dapat berbentuk isi pesan (*the content of message*) atau lambang (*symbol*) yang masing-masing memiliki makna dan tujuan tertentu. Hal ini akan menentukan teknik yang harus diambil entah teknik informatif, persuasif, instruktif/koersif atau human relations.
3. Pemilihan Media Komunikasi. Salah satu atau gabungan media komunikasi dapat dipilih untuk menggapai sasaran komunikasi, dan ini tergantung pada tujuan yang hendak dicapai.
4. Mengenali Sasaran Komunikasi (*communicant*). Mempelajari sasaran komunikasi tergantung pada tujuan komunikasi apakah komunikator hanya sekedar mengetahui (*to inform*) atau mendorongnya melakukan tindakan tertentu (*to persuade*).
 - a. *Frame of reference*. Kerangka referensi komunikator terbentuk sebagai hasil perpaduan pengalaman, pendidikan, gaya hidup, norma, status sosial, ideologi, cita-cita, dan sebagainya. Kerangka referensi dalam komunikasi antarpersona lebih mudah ditentukan, karena komunikator hanya satu orang. Namun, kerangka referensi dalam komunikasi massa jauh lebih sulit, karena komunikator sangat heterogen.
 - b. *Situation dan condition factor*. Situasi yang dimaksud adalah situasi yang bisa menjadi penghambat jalannya komunikasi yang dapat diprediksi sebelumnya atau tiba-tiba datang saat komunikasi berlangsung. Sedangkan yang dimaksud kondisi adalah state of personality atau keadaan fisik dan psikis komunikator.

5. Efek. Dapat diukur seberapa besar pengaruh yang timbul akibat sebuah proses komunikasi, misalnya, apakah strategi komunikasi yang dipakai bisa atau tidak mengubah pemahaman, emosi, dan perilaku komunikan.

2.2.16 Instrumen Lain

Berbagai metode tambahan terkait dengan peningkatan akses informasi, transparansi, dan akuntabilitas, penyediaan air bersih dan sanitasi di antaranya mencakup praktik kampanye etika, kelompok pemerhati dan pengawas air, dan badan antikorupsi.

Media massa juga memiliki peran penting sebagai sebuah strategi dan wahana alternatif yang bisa menjangkau para pelanggan. Sebagai contoh sebuah media massa mingguan di Hyderabad, India, yang secara berkala melaporkan kemajuan dan kemunduran kinerja operator air minum di kota itu. Juga ada sebuah program televisi di kota itu yang memfasilitasi dialog antara manajemen operator air minum dan pengambil kebijakan di Badan Regulator dengan para pelanggan. Bahkan, diskusi publik dan sosialisasi dengan masyarakat luas tidak jarang ditayangkan secara langsung oleh stasiun televisi itu (Lanti 2008).

2.3. Informasi Vital dalam Penyediaan Air Minum

Salah satu sarjana yang mengembangkan kerangka analisis transparansi penyediaan air minum ialah Al 'Afghani (2009). Dia "menemukan" tujuh aspek informasi yang setidaknya harus tersedia bagi publik.

Pertama, hak pelanggan. Informasi tentang hak pelanggan ini bertujuan untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia atas air. Karena penyediaan air minum bersifat monopoli alami dan komoditas yang diperdagangkan mutlak diperlukan dalam kehidupan manusia, pelanggan tidak dapat dengan mudah memilih untuk berganti penyedia air minum. Bila perusahaan penyedia air minum menolak untuk menjual atau produksi air bersihnya terganggu, pelanggan tidak memiliki pilihan selain menerima kondisi yang ada. Informasi tentang hak para pelanggan dan cara melaksanakannya perlu dibuka kepada pelanggan. Pada umumnya, hak pelanggan dapat berbentuk pelayanan (*service level*) kontinuitas, kualitas, kuantitas, dan harga air yang harus dibayar, serta

pelayanan pelanggan (*customer service*) berupa hak untuk mengeluh, hak menyampaikan keluhan, dan hak untuk didengar keluhannya oleh perusahaan air.

Kedua, rencana perluasan jaringan. Seperti telah dijelaskan, posisi dominan perusahaan air dan motivasi ekonomi dalam pelayanan air dapat mendorong mereka untuk melakukan “*cherry picking*” atau memperluas jaringan hanya di daerah tertentu yang dinilai memiliki kemampuan membayar. Oleh karena itu, rencana tahunan perluasan jaringan perlu diinformasikan kepada publik setelah mendapatkan persetujuan dan legitimasi para pemangku kepentingan.

Ketiga, pelanggaran pelayanan dan konsekuensinya. Informasi tentang pelayanan (*service level*) dan hak pelayanan pelanggan (*customer service*) perlu dibuka kepada publik. Sebagai tambahan, informasi tentang kegagalan perusahaan air dalam memenuhi standar pelayanan dan konsekuensi dari kegagalan tersebut juga perlu dibuka untuk publik. Informasi tersebut sangat penting bagi para investor. Perusahaan air sendiri dapat mengetahui apakah penalti yang diberikan setimpal dengan kegagalannya dalam memenuhi pelayanan.

Keempat, emisi dan pelepasan bahan beracun. Instalasi penyaringan dan pemurnian air minum banyak menghasilkan limbah yang membahayakan masyarakat sekitar dan menurunkan nilai properti. Di Eropa, keterbukaan informasi lingkungan dijamin dalam Konvensi Aarhus tentang partisipasi dan akses informasi.

Kelima, pengadaan dan akuntansi perusahaan air. Karena berkarakter monopoli alami, perusahaan air dengan posisi dominan dapat saja memilih untuk berdagang dengan perusahaan lain yang satu afiliasi dengannya. Keuntungan yang diperoleh dari dagang air tersebut dipindahkan ke perusahaan induk, sementara konsumen harus membayar dengan harga lebih tinggi. Untuk mencegah hal ini, kebijakan pengadaan serta sistem akuntansi perusahaan air harus dibuka untuk publik. Selain diperlukan oleh regulator, perusahaan-perusahaan yang ingin “berpartisipasi” dalam sistem pelayanan air juga dapat menggunakan informasi tersebut. Dengan demikian, keterbukaan sistem informasi akuntansi tersebut berguna untuk memfasilitasi persaingan usaha dan bisa dipakai regulator dalam “mengurangi” informasi yang asimetris.

Keenam, penetapan tarif. Penyediaan dan pelayanan air bersih merupakan hal sensitif karena berhubungan erat dengan hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, tarif air yang harus dibayar, komponen subsidi, serta rencana investasi yang tercermin dalam tarif tersebut harus transparan. Publik harus diberi informasi sejelas-jelasnya tentang metodologi dan komponen tarif air serta rincian biaya yang diperlukan untuk menyelenggarakan pelayanan air, termasuk rencana pengeluaran dan pendapatan perusahaan air.

Ketujuh, pemegang saham perusahaan air. Pemerintah dan regulator harus memberi jaminan kepada publik bahwa perusahaan air dimiliki oleh pihak yang kompeten dan berpengalaman dalam pelayanan air. Selain itu, para pemegang saham di perusahaan air juga harus membuktikan diri tidak terkena jerat hukum dalam yurisdiksi negara masing masing. Hal yang sering terjadi, kepemilikan perusahaan air yang berbasis di beberapa negara seperti Cayman Island kerap dipergunakan sebagai tameng untuk menghindari dari tanggung jawab hukum. Kepemilikan saham di perusahaan air perlu dibuka seluas mungkin agar publik dapat menilai kelayakan, kinerja, dan kemampuan perusahaan. Selain itu, data tentang kepemilikan saham perusahaan air itu dapat dipergunakan oleh masyarakat sipil negeri ini untuk melakukan koordinasi dengan masyarakat sipil internasional dalam menerapkan pertanggungjawaban hukum *parent company* perusahaan air tersebut di luar negeri, apabila anak perusahaannya di Indonesia lepas dari jeratan hukum.

3 REGULASI PENYEDIAAN AIR MINUM DI DKI JAKARTA

Regulasi dalam penyediaan air minum diperlukan untuk memastikan penyediaan air minum dilakukan sesuai dengan peraturan yang berlaku sehingga layanan diberikan secara adil, efisien, berkelanjutan dan juga memperhatikan kondisi sosial setempat (Trémolet, S dan Hunt C, 2006). Sistem regulasi yang kuat mutlak diperlukan dalam pengelolaan layanan air perkotaan yang mengikutsertakan sektor swasta (*private sector participation*, PSP). Hal ini karena sistem perpipaan layanan air perkotaan selalu mencerminkan sifat monopoli alamiah; layanan yang disediakan oleh operator tunggal (tanpa pesaing) dinilai lebih hemat biaya. Konsekuensinya, pengguna layanan tidak memiliki pilihan bila operator penyedia layanan tidak kompeten. Operator tunggal pun akan selalu mendapat peluang untuk menyalahgunakan kewenangan yang dimiliki dan secara sepihak menentukan standarisasi pelayanan dan harga (Groom *et al.*, 2006). Regulasi juga diperlukan dalam rangka penentuan tarif yang bisa dijangkau pengguna layanan dengan kualitas prima. Regulasi harga air merupakan kebutuhan mendesak di banyak negara berkembang, karena kenaikan tarif air di negara-negara ini kerap tidak dapat dijangkau oleh masyarakat kurang mampu. Pada saat bersamaan, sesuai dengan kewajibannya dalam kontrak kerja, harus dipastikan bahwa operator swasta memiliki modal memadai untuk memperluas jaringan ke rumah tangga yang belum terlayani dan meningkatkan kualitas pelayanan ke pengguna.

Dengan demikian, regulasi diperlukan untuk mencegah penyalahgunaan posisi dominan yang timbul karena monopoli alami, menjamin dan menegakan standar pelayanan, menjaga keberlangsungan ekonomi perusahaan dan system penyediaan air minum pada umumnya serta melindungi konsumen.

3.1 Fungsi Regulasi dalam Penyediaan Air Minum

Fungsi regulasi di sektor air dan sanitasi pada umumnya dibagi ke dalam tiga kategori: ekonomi, lingkungan hidup dan kesehatan masyarakat (Trémolet, S dan Hunt C, 2006). Regulasi ekonomi mencakup penentuan, pemantauan dan penegakan hukum terkait dengan tarif dan standar layanan bagi penyedia jasa. Secara lebih detail, regulasi ekonomi mencakup regulasi harga, regulasi kualitas layanan, regulasi kompetisi dan perlindungan konsumen. Regulasi lingkungan hidup mencakup pengaturan tentang pengambilan dan pembuangan air ke lingkungan hidup secara berkelanjutan. Sedangkan regulasi kesehatan masyarakat biasanya fokus pada pengaturan kualitas air minum.

Regulasi ekonomi dalam penyediaan layanan air minum setidaknya mencakup fungsi pengumpulan data dan informasi, penentuan aturan, pemantauan dan pelaksanaan aturan, serta penegakan hukum (lihat **Tabel 3**).

Tabel 3. Regulasi Ekonomi dalam Penyediaan Layanan Air Minum

No	Tugas dan Fungsi
1	Pengumpulan Data dan Informasi
1.1	Mendapatkan informasi tentang biaya dan pendapatan tarif terkini
1.2	Mendapatkan informasi tentang kemauan untuk membayar
1.3	Mendapatkan informasi tentang tingkat pelayanan
1.4	Melakukan studi teknis
1.5	Mendapatkan informasi tentang monopoli dan perbuatan ilegal
1.6	Melakukan survei pelanggan
1.7	Mengelola <i>call center</i> untuk menampung keluhan pelanggan
2	Penentuan Aturan
2.1	Meninjau kembali tarif
2.2	Modifikasi struktur tarif dan metode pembayaran
2.3	Mendefinisikan dan meninjau kembali standar pelayanan
2.4	Menyesuaikan standar kualitas dengan kebutuhan aktual
2.5	Mengelola proses tender
2.6	Menindaklanjuti pengaduan kasus persaingan usaha
2.7	Menentukan standar pelayanan konsumen
3	Memantau Pelaksanaan Peraturan
3.1	Melakukan audit keuangan

No	Tugas dan Fungsi
3.2	Memastikan tarif yang wajar
3.3	Memantau pemenuhan tingkat pelayanan
3.4	Memantau pemenuhan target cakupan pelayanan
3.5	Investigasi penyalahgunaan kewenangan monopoli
3.6	Audit sistem dan prosedur keterbukaan informasi dan pendidikan konsumen
4	Penegakan Hukum
4.1	Menentukan penyesuaian tarif berdasarkan kinerja
4.2	Menerapkan sanksi/penalti terkait harga
4.3	Mewajibkan peningkatan kualitas layanan
4.4	Mewajibkan penghentian kewenangan monopoli atau perubahan ketentuan kontrak
4.5	Menyelesaikan sengketa antara konsumen dan operator

Sumber: Trémolet, S dan Hunt C, 2006.

3.2 Sistem Regulasi Penyediaan Air Minum di Jakarta dan Beberapa Negara

Sistem kelembagaan pengaturan air minum di Jakarta menggunakan model hibrid Perancis dan Inggris (Iwanami dan Nickson, 2008) seperti diperlihatkan **Tabel 4**. Partisipasi sektor swasta memakai model pengaturan berdasarkan kontrak konsesi seperti Perancis dan di sisi lain terdapat regulator ekonomi independen seperti model Inggris.

Tabel 4. Perbandingan Fungsi Regulator dan Lembaga Terkait dalam Penyediaan Layanan Air minum di Jakarta, Inggris dan Perancis

No	Fungsi	Model Inggris	Model Perancis	Model Jakarta
1	Regulator ekonomi	Lembaga independen (OFWAT)	Pemerintah daerah	Gubernur DKI Jakarta/ BRPAM
2	Penentuan tarif	Regulator	Pemda	Gubernur DKI Jakarta
3	Perubahan tarif	Regulator	Pemda	Gubernur DKI Jakarta
4	Penentuan standar teknis dan pelayanan	Regulator	Diatur dalam kontrak antara pemda dan operator	Diatur dalam kontrak konsesi PAM Jaya dan operator

No	Fungsi	Model Inggris	Model Perancis	Model Jakarta
5	Pengawasan pelayanan dan standar teknis	Regulator	Pemda	PAM Jaya/BRPAM
6	Perubahan standar pelayanan dan standar teknis	Regulator	Diatur dalam kontrak antara pemda dan operator	Negosiasi PAM Jaya dan operator
7	Penyelesaian sengketa	Lembaga regulator yang dibentuk pemerintah	Pengadilan, arbitrase	Ditentukan dalam kontrak (Arbitrase/Mediasi BRPAM)
8	Kualitas air	Inspektorat Air Minum	Kementerian Lingkungan	Kementerian Kesehatan/BRPAM
9	Lingkungan hidup	Badan Lingkungan	Kementerian Lingkungan	BPLHD/Kementerian Lingkungan
10	Sistem penyaluran aspirasi konsumen	Komite Pelayanan Pelanggan	<i>Water Parliament</i>	FKPM dan KPAM (tidak resmi)

Sumber: Dikembangkan dari Iwanami dan Nickson (2008).

Memang, hampir semua pengaturan kelembagaan dalam sektor layanan air perkotaan di negara-negara berkembang memakai model hibrid. Pemilik aset publik – dalam hal ini PDAM/gubernur-- menyusun “perjanjian regulasi” dalam kontrak kerja sama dengan pihak swasta (model Perancis) dan kemudian membentuk sebuah badan regulator independen yang terpisah (model Inggris) (Brown *et al.*, 2006). Ada dua alasan mengapa model hibrid ini banyak dipakai negara-negara berkembang. *Pertama*, sebagian besar negara berkembang tidak memiliki lembaga pengadilan administratif yang kredibel dan mampu menyelesaikan perselisihan (*dispute resolution*). *Kedua*, hal-hal yang tidak diperhitungkan sejak awal. Misalnya, keinginan perusahaan untuk segera memperluas pelayanan ke rumah tangga yang belum tersambung jaringan perpipaan. Menghitung dampak komersial dan teknis sejak awal memang agak sulit diperkirakan dalam sebuah kontrak kerja yang ketat dan mengikat.

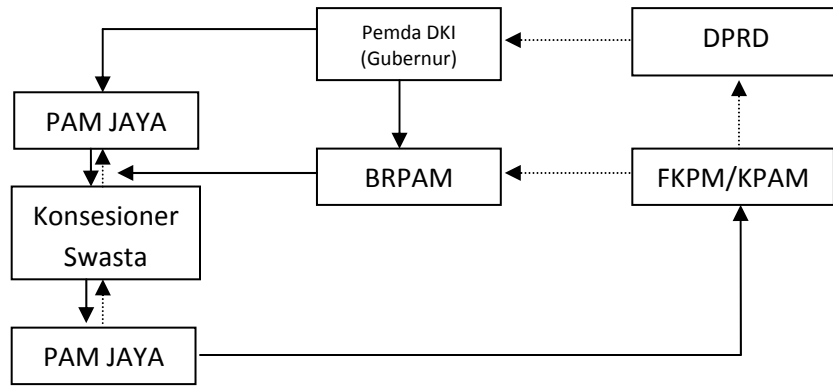
Penyedia layanan infrastruktur di banyak negara biasanya adalah perusahaan publik milik pemerintah. Namun, banyak perusahaan publik di negara-negara

berkembang terbukti tidak efisien dan kerap digunakan untuk tujuan-tujuan politik praktis. Berbagai studi tentang kinerja perusahaan-perusahaan publik dan swasta selama tiga puluh tahun terakhir menunjukkan bahwa kinerja perusahaan swasta terbukti lebih tangguh, setidaknya dilihat dari segi efisiensi dan produktivitas. Argumentasi lain terkait dengan “swastanisasi” perusahaan publik atau peluang bagi “partisipasi sektor swasta” (*private sector participation*) adalah insentif keuntungan yang akan diperoleh, suntikan modal, kemampuan lebih profesional dalam aspek manajemen, prosedur operasi, keunggulan teknologi, dan, paling penting, perusahaan swasta lebih kebal terhadap jeratan birokrasi dan intervensi politis. Idealnya, restrukturisasi sektoral yang diikuti dengan penguatan sistem regulasi mesti lebih dahulu dipastikan sebelum pengelolaan layanan publik diserahkan dari pemerintah ke sektor swasta. Hal itu perlu dilakukan guna melindungi pengguna layanan dari penyalahgunaan kewenangan oleh operator swasta, yang dalam banyak kasus beroperasi sebagai penyelenggara tunggal dan pemegang *hak eksklusif*.

Sebagaimana diketahui, tujuan utama regulasi adalah untuk “melindungi calon dan pengguna layanan serta menjaga kepentingan para pengguna layanan”. Untuk mencapai tujuan tersebut, badan-badan regulator sudah seharusnya menetapkan hak-hak pengguna layanan (*water users statement of rights*) mencakup: (i) standar minimum kualitas pelayanan yang diharapkan oleh pengguna layanan, (ii) kompensasi dan pemulihan hak dalam kasus kealpaan operator, dan (iii) akses ke sistem regulasi, khususnya tuntutan ganti rugi akibat pelanggaran kontrak.

3.3 Lembaga-lembaga Regulator Sistem Penyediaan Air Minum di DKI Jakarta

Seperti diperlihatkan pada Tabel 4, banyak lembaga terkait dengan fungsi regulator dalam penyediaan air minum di DKI Jakarta. Paparan berikut difokuskan pada lembaga-lembaga tertentu yang memiliki peran cukup penting dalam menjalankan fungsi regulasi, khususnya regulasi ekonomi, dalam penyediaan air minum di DKI Jakarta. **Gambar 2** berikut ini membantu menjelaskan mengenai lembaga-lembaga yang terkait dengan fungsi regulasi dalam penyediaan air minum di DKI Jakarta.



Gambar 2 Lembaga-lembaga yang Terkait dengan Fungsi Regulasi dalam Penyediaan Air Minum di DKI Jakarta
(Sumber: Lanti et.al, 2008)

Dalam model regulasi hibrid yang menggunakan pengaturan berdasarkan kontrak dan pengaturan oleh lembaga pemerintah, kerangka kelembagaan regulator tidak hanya mencakup instansi pemerintah terkait namun juga termasuk penyedia jasa swasta yang menjadi pihak dalam kontrak.

3.3.1 Pemda DKI Jakarta

Wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam menyediakan air minum diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, di antaranya (1) menjamin ketersediaan air baku, (2) menyusun kebijakan dan strategi pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum Daerah, (3) menyusun dan menetapkan rencana induk pengembangan SPAM, (4) menetapkan standar pelayanan minimal, (5) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pengembangan SPAM, (6) mengembangkan SPAM secara umum, (7) mengawasi seluruh tahap penyelenggaraan SPAM, (8) memberikan sanksi administratif kepada penyelenggara pengembangan SPAM yang tidak memenuhi kriteria pelayanan.

Namun demikian, peranan Pemda DKI Jakarta yang paling dominan berdasarkan sistem regulasi yang ada saat ini hanyalah pada aspek penentuan

dan perubahan tarif. Sedangkan masalah standar pelayanan diatur dalam perjanjian kontrak kerjasama antara PAM Jaya dan dua operator swasta.

3.3.2 PAM Jaya

Perusahaan Daerah Air Minum Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (PAM Jaya) didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 3 Tahun 1977, yang kemudian kemudian diperkuat oleh Perda No. 13/1992. PAM Jaya berwenang melakukan usaha penyediaan dan distribusi air minum kepada masyarakat, terutama di wilayah DKI Jakarta. Pemda DKI Jakarta adalah pemegang saham mayoritas PAM Jaya. Pada 6 Juni 1997, PAM Jaya menandatangani perjanjian kerja sama (konsesi) berjangka 25 tahun dengan dua mitra swasta, yakni PT Garuda Dipta Semesta dan PT Kekar Pola Airindo.

Dalam perjanjian kerja sama itu, PAM Jaya selaku pihak pertama mempunyai hak selama masa konsensi untuk melakukan pemeriksaan, pengkajian, penilaian, dan evaluasi, terhadap kinerja kedua mitra swasta sebagai pihak kedua. Selain itu, PAM Jaya membuat rekomendasi kepada badan regulator mengenai penetapan tarif, menerima dan menyetujui program pembangunan 5 tahun yang disusun oleh pihak kedua, dan menerima bagian pendapatan, pendapatan yang tidak dibagi, obligasi bulanan (jika ada) dari rekening Escrow. Di bawah perjanjian kerja sama itu, DKI Jakarta dibagi dalam dua “zona pelayanan” (lihat **Gambar 1**). PT Kekar Pola Airindo (KPA) menangani zona 2, 3 dan 6, sedangkan zona 1, 4, dan 5 dipegang PT Garuda Dipta Semesta (GDS).

Kombinasi krisis finansial dan tekanan lembaga-lembaga pembangunan dan pembiayaan internasional pada pertengahan tahun 1990-an memaksa Pemerintah Indonesia mengubah berbagai kebijakan pengelolaan sumber daya air dan disesuaikan dengan tuntutan tersebut. Hal lain yang mendorong perubahan kebijakan tersebut adalah buruknya penyediaan layanan air bersih di Jakarta yang ditandai oleh rendahnya akses dan tingginya tingkat kebocoran (*non-revenue water*/NRW) yang menyebabkan kerugian terus-menerus. Rasio akses hanya sekitar 23 persen pada 1989, sedangkan tingkat kebocoran mencapai 51 persen (JBIC, 2001). Pada tahun 1990-an, pemerintah

menggencarkan Partisipasi Sektor Swasta (PSP) dalam rangka memutus lingkaran biaya tinggi, tingkat investasi yang rendah, dan kinerja yang buruk.

Seluruh aset PAM Jaya, termasuk instalasi pengolahan air bersih, jaringan perpipaan, perlengkapan kantor beserta inventaris lain, diserahkan ke operator swasta pada 1 Februari 1998. Semua akan dikembalikan ke PAM Jaya pada akhir masa kontrak 1 Februari 2023. Pada 2007, jumlah penduduk Jakarta sekitar 9,3 juta orang dengan tingkat akses masih sebesar 43 persen dan tingkat kebocoran air (NRW) yang disebabkan oleh kebocoran pada sistem distribusi, penggunaan secara ilegal, dan kesalahan pada penagihan (*billing error*), naik menjadi 58,5 persen (Badan Regulator PAM DKI Jakarta, 2007). Paska mundurnya Presiden Soeharto pada pertengahan Mei 1998, kontrak konsesi antara PAM Jaya dan kedua operator dinegosiasi ulang. Devaluasi mata uang (dampak krisis moneter) dijadikan alasan oleh kedua operator swasta itu. Mereka menyatakan tidak sanggup memenuhi rencana investasi yang disepakati sejak awal karena pembiayaan investasi operator amat bergantung pada utang luar negeri. Pada 22 Oktober 2001, revisi kontrak (*restated cooperation agreement*, RCA) ditandatangani antara PAM Jaya dan dua konsorsium swasta yang telah berganti nama dari KPA menjadi PTThames PAM Jaya (TPJ) dan GDS berganti nama menjadi PT PAM Lyonnaise Jaya (Palyja). Lima standar pelayanan dan target teknis yang tercantum dalam kontrak awal juga berubah (lihat, **Tabel 5**).

Tabel 5. Indikator Kinerja Kontrak Konsesi Air Jakarta

Target Teknis	Standar Pelayanan
Volume air yang terjual	Kualitas air
Produksi air dari instalasi pengolahan air	Tekanan air pada keran pelanggan
Tingkat kebocoran air (<i>non-revenue water</i> , NRW)	Pelayanan pelanggan
Jumlah Sambungan	Gangguan rutin pada jaringan distribusi
Rasio cakupan pelayanan	Waktu pemasangan sambungan baru

3.3.3 BRPAM

Badan Regulator PAM DKI Jakarta (BRPAM) adalah sebuah badan yang dibentuk berdasarkan Pasal 51 dari perjanjian kerja sama yang diperbarui dan

dinyatakan kembali (PKS-2001) antara PAM Jaya dan dua mitra swasta (PT Palyja and PT Aetra) mengenai penyediaan dan peningkatan pelayanan air bersih di DKI Jakarta (lihat, <http://www.jakartawater.org>). Status BRPAM yang independen dan profesional diperkuat oleh Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 95 Tahun 2001 yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Gubernur DKI Nomor 54 tahun 2005 yang mengatur a.l. peran, kewenangan, tugas, dan tanggung jawab, masa jabatan, serta organisasi BRPAM. Secara administratif, BRPAM bertanggung jawab kepada Gubernur DKI Jakarta.

Kebutuhan akan adanya sebuah badan regulator “baru” dirasakan pada saat revisi kontrak (RCA), bukan pada awal masa kontrak tahun 1997. Selain berfungsi melindungi kepentingan para pelanggan, Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta juga melindungi kepentingan para pihak dalam RCA antara PAM Jaya dan dua operator pemegang konsesi (Palyja dan Aetra). Tugas badan regulator itu, antara lain, meninjau dan menyampaikan usulan tarif air minum kepada Gubernur DKI Jakarta, mengawasi pemenuhan hak dan kewajiban para pihak, memantau kinerja perusahaan dan menyelesaikan perselisihan di antara para pihak. Walaupun seolah-olah memiliki banyak peran, kuasa BRPAM amat sangat terbatas. Ia tidak berwenang mengubah sepuluh indikator kinerja kontrak (5 standar pelayanan dan 5 indikator teknis). Ia memiliki peran arbitrase, namun mekanisme penyelesaian sengketa yang diatur dalam kontrak sangat tidak jelas. Penyesuaian tarif air minum yang direkomendasikan BRPAM juga harus melalui persetujuan Gubernur DKI Jakarta.

Kewenangan BRPAM DKI terkait dengan regulasi ekonomi juga dibatasi oleh mekanisme Penyesuaian Tarif Otomatis (*automatic tariff adjustment*, ATA). Kewenangan publik sebagai konsekuensi “hak kuasa negara” atas air berjalan tanpa kendali dan melanggar hak asasi warga; yang sejatinya telah lebih dulu dilindungi dalam Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini dapat dibaca sebagai disorientasi makro (baca: ketidaksesuaian antara kebijakan pemerintah dan konstitusi negara) yang menyebabkan munculnya disequilibrium mikro, yakni ketimpangan pengaturan teknis operasional layanan publik dan hilangnya hak demokratis warga untuk ikut terlibat dalam pengelolaan layanan tersebut.

Perjanjian kerja sama itu memang didesain sepenuhnya untuk melindungi kepentingan perusahaan swasta dan bukan pelanggan. Baru dalam satu tahun

terakhir muncul klausul tentang sanksi dalam bentuk uang yang harus dibayar perusahaan swasta karena tidak mampu mencapai target yang telah ditentukan. Sebelumnya, perusahaan swasta yang tidak mampu mencapai target tidak dikenakan sanksi apa pun. Bahkan, ketika Gubernur DKI Jakarta menolak menaikkan tarif air minum karena mereka tidak mampu memenuhi target yang telah disepakati dalam perjanjian kerja sama, pihak swasta dapat dengan mudah "memperbaiki" target dan mengurangi nilai investasi yang dijanjikan sejak awal.

Dalam konflik nyaris tak berakhir antara PAM Jaya dan kedua operator swasta, khususnya dalam hal penghitungan ulang imbalan/biaya air (*water charge*), biaya bantuan teknis, implementasi kenaikan tarif air otomatis, dan tiadanya perlindungan terhadap hak pengguna layanan (konsumen), fungsi Badan Regulator kembali dipertanyakan, dan sebuah *test case* diinisiasi sebagai bagian dari riset "Mendorong Transparansi Layanan Pada Badan Regulator Air di DKI Jakarta".

3.3.4 PT PAM Lyoinnaise Jaya (Palyja)

PT PAM Lyoinnaise Jaya (Palyja) merupakan salah satu operator dalam perjanjian kerja sama dengan PAM Jaya. Perusahaan swasta itu hadir di Jakarta pada 1998 ketika Lyonnaise dari Perancis mengikat perjanjian kerja sama dengan PAM Jaya. Dalam perjanjian konsesi 25 tahun, Palyja mengelola, mengoperasikan, memelihara, dan membangun sistem penyediaan air bersih bagi masyarakat di wilayah barat DKI Jakarta. Atas nama Pemda DKI Jakarta, Palyja mengumpulkan dan melakukan kegiatan penagihan. Penetapan tarif air merupakan tanggung jawab pemerintah daerah dan DPRD DKI Jakarta.

3.3.5 PT Aetra Air Jakarta (Aetra)

Pada awalnya, perusahaan ini menyandang nama Thames PAM Jaya (TPJ). Perseroan yang berada di bawah naungan RWE Thames Water berpusat di Inggris ini menandatangani perjanjian kerja sama dengan PDAM DKI Jakarta (PAM JAYA) pada Juni 1997 yang berlaku efektif mulai tanggal 1 Februari 1998. Perusahaan itu mengelola, mengoperasikan, memelihara serta melakukan investasi guna mengoptimalkan dan meningkatkan pelayanan air bersih di wilayah operasional di sebelah timur Sungai Ciliwung yang mencakup

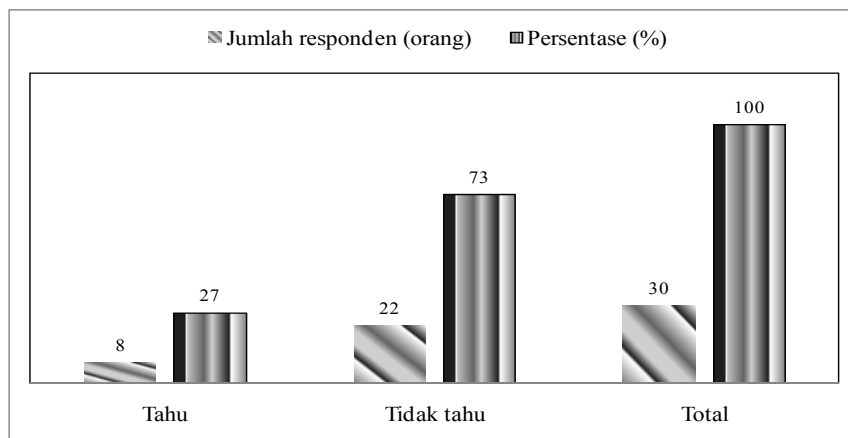
sebagian wilayah Jakarta Utara, sebagian wilayah Jakarta Pusat dan seluruh wilayah Jakarta Timur.

Pada 17 Januari 2007, Acuatico Pte. Ltd. secara resmi mengambil alih sebagian besar (95%) saham kepemilikan Thames Water untuk melanjutkan konsesi. Pada 2008, Aetra menerbitkan obligasi korporasi di Bursa Efek Indonesia dengan kode AIRJ01A, AIRJ01B, AIRJ01C. Sejak 15 April 2008, TPJ hadir dengan nama baru PT Aetra Air Jakarta. Jumlah pelanggan perusahaan ini naik sebesar 43 persen dari 268.000 pelanggan di awal masa kerja sama menjadi 382.693 pelanggan pada akhir 2009. Rasio cakupan pelayanan pasokan air Aetra naik dari 59,67 persen pada 1998 menjadi 65,2 persen pada Desember 2008. Dengan demikian, Aetra mengklaim, sekitar 2,7 juta jiwa penduduk DKI Jakarta di wilayah operasionalnya telah memperoleh akses pelayanan air bersih pada akhir 2008.

4 KEBUTUHAN DAN AKSES PUBLIK TERHADAP INFORMASI: BEBERAPA FAKTA DAN PEMBELAJARAN DARI LAPANGAN

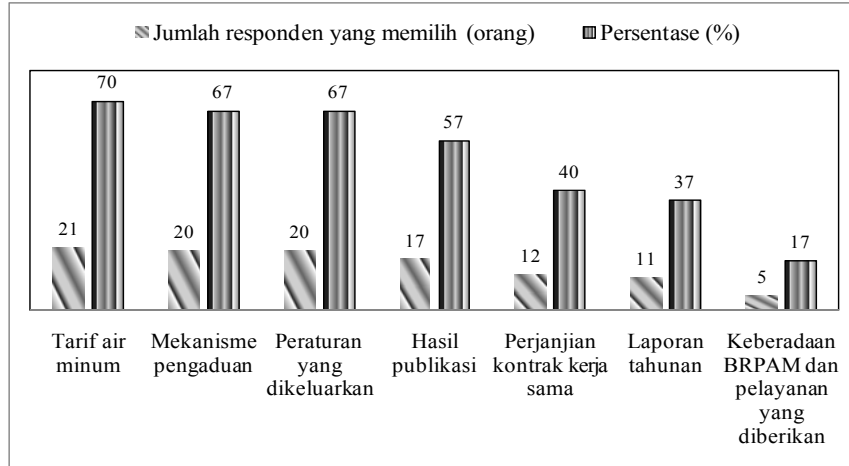
4.1 Akses Publik Terhadap Informasi di BRPAM

Badan Regulator Pelayanan Air Minum (BRPAM) agaknya belum menjadi lembaga kredibel yang dikenal luas oleh pelanggan air minum di DKI Jakarta. Hasil survei penelitian ini menemukan bahwa dari 30 responden hanya 8 orang (27%) yang mengetahui keberadaan BRPAM, sedangkan sisanya sebanyak 22 orang (73%) tidak mengetahui keberadaan BRPAM (lihat, **Gambar 3**).



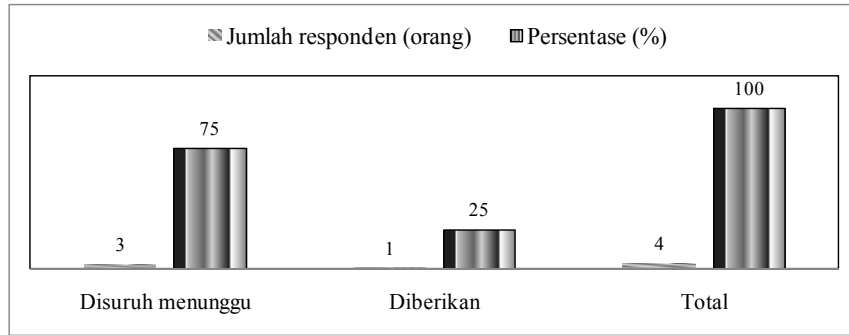
Gambar 3. Sebaran Responden Berdasarkan Pengetahuan Mengenai Keberadaan BRPAM (*Sumber: Data primer penelitian, April 2011*)

Dari 30 responden yang memilih, diperoleh gambaran jenis informasi yang paling dibutuhkan, seperti diperlihatkan **Gambar 4** (satu responden dapat memilih lebih dari satu pilihan). Secara berturut-turut informasi yang paling dibutuhkan pelanggan dari BRPAM adalah tarif air minum; mekanisme pengaduan; peraturan yang dikeluarkan; hasil publikasi; perjanjian kontrak kerja sama; dan laporan tahunan serta informasi lain berupa sosialisasi mengenai keberadaan, layanan, dan peran BRPAM sebagai pemberi solusi atau mediator dalam masalah pelayanan air minum.



Gambar 4. Informasi yang Dibutuhkan Dari BRPAM
(Sumber: Data primer penelitian, April 2011)

Dari delapan orang responden yang mengaku mengetahui keberadaan BRPAM, empat di antaranya pernah meminta informasi ke BRPAM. Tiga (75%) dari 4 orang responden menyatakan bahwa BRPAM memberi informasi yang diminta setelah mereka menunggu terlebih dahulu, sedangkan satu orang responden (25%) menyatakan BRPAM langsung memberi informasi yang diminta (lihat, **Gambar 5**).



Gambar 5. Respons BRPAM Terhadap Permintaan Informasi
(Sumber: Data primer penelitian, April 2011)

Apakah publik mendapat akses informasi sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan guna menginventarisasi prosedur infrastruktur yang disediakan Badan Regulator bagi kepentingan publik, Environmental Compliance and Strategic Research (ECOTAS) dan Koalisi Rakyat untuk Hak Atas Air (KRuHA) meminta data dan informasi langsung dari BRPAM. Informasi dan dokumen yang diminta ECOTAS dan KRuHA dari BRPAM dapat dilihat dalam **Tabel 6**.

Tabel 6. Daftar Informasi yang Dimintakan ke BRPAM

ECOTAS	KRuHA
1. Rencana Investasi	1. Audit Palyja oleh BPKP
2. Audit BPKP	2. Rencana investasi Palyja yang disampaikan ke PAM Jaya
3. Laporan keuangan	3. Laporan keuangan Palyja
4. Kontrak konsesi beserta lampiran, adendum dan amandemennya	4. Kontrak konsesi Palyja termasuk annex dan amandemennya
5. Laporan tahunan ke DPRD dan gubernur	5. Laporan audit Aetra
6. Laporan audit untuk emisi obligasi	6. Rencana investasi Aetra
7. Laporan audit untuk akuisisi	7. Laporan keuangan Aetra
8. Prospektus dan info memo	8. Kontrak konsesi Aetra, annex dan amandemennya
9. Data pelanggan mutakhir	9. Laporan tahunan PAM Jaya ke DPRD dan gubernur
10. Data aset	10. Legal audit Palyja untuk penerbitan obligasi
11. Peraturan/keputusan yang dihasilkan	11. Legal audit Palyja untuk laporan akuisisi
	12. Prospektus Palyja dan info memo

ECOTAS	KRuHA
	13. Laporan audit Aetra untuk penerbitan obligasi 14. Legal audit Aetra untuk akuisisi 15. Prospektus Aetra dan info memo 16. Database pelanggan 17. Aset/instalasi pemipaan 18. RTRW Jakarta 19. Data pajak air tanah DKI Jakarta

ECOTAS empat kali mengirim surat kepada BRPAM antara tanggal 21 Februari-14 April 2011 dengan cara datang langsung dan tidak langsung melalui pos dan faksimili. Tidak semua data diberikan pihak BRPAM di antaranya informasi tentang rencana investasi, audit BPKP, laporan audit untuk emisi obligasi, laporan audit untuk akuisisi, prospektus dan info memo, data aset, kontrak konsesi beserta lampiran, adendum, dan amandemennya, serta data pelanggan mutakhir (lihat, Lampiran 7.3).

Berdasarkan pengalaman KRuHA, uji akses dilakukan dengan mengajukan permintaan berupa informasi, data, dan dokumen, kepada pihak-pihak terkait. Permintaan diajukan secara tertulis disertai sejumlah alasan. Setelah itu, dilakukan pemantauan selama sepuluh hari kerja menunggu respons/hasil dan kemudian diperpanjang tujuh hari kerja berikutnya untuk mendapatkan respons/jawaban final atas permintaan informasi tersebut.

Permintaan terhadap informasi terkait KPS ditanggapi dengan jawaban relatif sama. Sebagian besar permintaan akan informasi itu ditolak secara halus, disusul dengan jawaban bahwa informasi tidak dimiliki dan dialihkan/direkomendasikan ke Badan Publik lain, kemudian penolakan disertai alasan. Tidak satu pun permintaan akan ketiga jenis informasi tersebut diberikan oleh pihak BRPAM.

Masalah Status BRPAM Sebagai Badan Publik

BRPAM mengidentifikasi diri sebagai badan regulator independen dan profesional (non publik) yang dibentuk berdasarkan Pasal 51 dari perjanjian kerja sama yang diperbaharui dan dinyatakan kembali (PKS-2001) antara

PAM Jaya dan dua mitra swasta (PT Palyja and PT Aetra) mengenai penyediaan dan peningkatan pelayanan Air bersih di DKI Jakarta. Dalam wawancara dengan beberapa pengurus BRPAM seperti Ir H. Irzal Z Djamal (Ketua), Agus Kretarto, Ak MM (Sekretaris/Anggota Bidang Keuangan), Rusdiati Utami, SH (Anggota Bidang Hukum), terungkap bahwa BRPAM kurang tepat bila dikategorikan sebagai Badan Publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP). Menurut mereka, Pasal 16 undang-undang tersebut (informasi publik yang wajib disediakan oleh organisasi non pemerintah) memang menyentuh keberadaan BRPAM, namun itu pun sangat terbatas karena lembaga ini berbeda dengan badan publik yang dibiayai oleh APBN/APBD, BUMN atau BUMD.

Lebih jauh, hal tersebut berdampak pada psikologi kelembagaan yang merasa tidak memiliki kewajiban khusus harus mendiseminasikan informasi yang dimiliki kepada publik. Dengan demikian, hak warga atau konsumen air minum di Jakarta yang meminta pemenuhan hak-haknya kepada pihak yang dapat diminta pertanggungjawaban untuk dilibatkan sekaligus memperoleh akses informasi yang memadai sehingga dapat mengontrol pelaksanaan pengelolaan air minum di Jakarta, sebagaimana dijamin dalam UU KIP, menjadi tereduksi.

BRPAM memang tidak dibiayai dana APBD, melainkan dari tarif air minum yang dibayar oleh para pelanggan. Sementara Pasal 15 ayat 1 dan 2 Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 54 Tahun 2005 tentang Badan Regulator Pelayanan Air Minum menyebutkan bahwa, “biaya dalam rangka pelaksanaan tugas Badan Regulator dibebankan kepada proyek kerja sama, dengan tetap mengacu pada azas efisien dan efektivitas” dan “Badan regulator dapat menerima bantuan pendanaan dan atau tenaga dari badan/institusi/donatur lainnya yang tidak bersifat mengikat”.

Dari sisi sumber pendanaan, BRPAM mungkin kurang tepat bila dianggap sebagai sebuah badan publik, namun juga kurang tepat bila dianggap sebagai sebuah organisasi nonpemerintah karena tugas pokok dan fungsi BRPAM berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Pasal 1 butir 3 UU KIP menjelaskan bahwa “Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan

penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.”

Ketika RUU KIP dibahas, muncul perbedaan pendapat antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) tentang masuk tidaknya BUMN/BUMD dalam lingkup Badan Publik. Menurut pemerintah, aktivitas BUMN/BUMD dapat dikategorikan sebagai pelaksanaan tugas penyelenggaraan negara, dan dapat juga murni aktivitas korporasi. Keterbukaan informasi bukan terletak pada bentuk korporasi (BUMN/BUMD atau swasta), tetapi melekat pada kontrak kerja antara pemerintah dan BUMN/BUMD atau swasta. Artinya, sebuah perusahaan dapat saja dan harus “terbuka” bila negara memiliki dan menanamkan saham di perusahaan ini lebih dari lima puluh satu persen. Menurut DPR, keterbukaan informasi lebih ditekankan pada transparansi, akuntabilitas, dan profesionalisme BUMN/BUMD bersangkutan, karena ini merupakan amanat dari Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Jika ada informasi yang memang harus tertutup, maka ini dapat diatur dalam ketentuan terkait dengan informasi yang dikecualikan (Subagyo et.al, 2009).

Badan publik dalam ketentuan UU KIP dibagi menjadi dua. *Pertama*, badan publik konvensional yang selama ini diartikan sebagai penyelenggara pemerintahan, yakni lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/APBD. *Kedua*, organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/APBD, sumbangan masyarakat dan/atau sumbangan luar negeri.

Undang-Undang KIP juga merumuskan bahwa kepentingan publik adalah kepentingan umum yang dilaksanakan oleh alat-alat negara, baik yang wewenangnya diperoleh secara atributif, delegatif, mandat atau adanya konsesi. Selain itu, badan hukum publik juga memerankan empat fungsi, yakni fungsi regulasi, pengaturan, perizinan dan penyelenggaraan pemerintah; fungsi alokasi untuk mendayagunakan dan mengelola sumber daya alam; fungsi distribusi untuk memenuhi pelayanan kebutuhan publik

dan pemerataan pembangunan; serta fungsi stabilisasi untuk kepentingan pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal. Sementara itu, berdasarkan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 54 Tahun 2005, BRPAM juga memiliki fungsi regulasi sebagaimana tercantum pada Pasal 1 butir 1, Pasal 4 dan Pasal 5; fungsi alokasi dan fungsi distribusi sebagaimana tercantum pada Pasal 2 (2); serta fungsi stabilisasi sebagaimana tercantum pada Pasal 4.

Dengan demikian, pada hakikatnya BRPAM adalah badan hukum publik yang memperoleh kewenangan dari Gubernur DKI Jakarta untuk menjalankan fungsi regulasi, alokasi, distribusi, dan stabilisasi, serta wajib untuk melakukan transparansi publik dan tunduk pada UU KIP.

Namun demikian, untuk memastikan secara yuridis formal bahwa BRPAM adalah badan publik berdasarkan UUKIP, perlu dilakukan pengajuan kasus ke Komisi Informasi sehingga diperoleh putusan komisi tersebut bahwa BRPAM adalah badan publik atau bukan berdasarkan UUKIP.

Berdasarkan pengalaman ECOTAS dan KruHA, tidak ada *desk* dan infrastruktur khusus di BRPAM yang memberi akses informasi bagi pelanggan air minum serta tidak ada standarisasi informasi publik yang harus diberikan kepada pelanggan air minum di DKI Jakarta. Demikian pula informasi yang bisa diberikan atau dikecualikan, cara pengajuan informasi, jenis informasi yang harus didiseminasikan secara aktif kepada publik, serta proses pemberian informasi. Karena tidak ada sistem dan infrastruktur yang jelas, maka hal tersebut membuat akses informasi publik di BPRAM lebih bersifat personal dan kasuistik. Salah satu infrastruktur layanan informasi yang biasa digunakan BRPAM adalah laman www.jakartawater.org. Namun, tidak semua informasi yang dibutuhkan tercantum dalam laman tersebut. Dalam beberapa hal, keterbukaan informasi bagi publik ini sangat tergantung pada kepemimpinan lembaga bersangkutan.

4.2 Akses Publik Terhadap Informasi di PAM Jaya

Selain ke BRPAM, ECOTAS dan KRUHA juga meminta data ke PAM Jaya. Informasi dan dokumen yang diminta dapat dilihat pada **Tabel 7**. Permintaan informasi terkait KPS kepada PAM Jaya juga direspons dengan jawaban relatif

sama. Sebagian besar permintaan atas informasi ditanggapi secara dingin, disusul jawaban bahwa informasi tidak dimiliki dan dialihkan/direkomendasikan ke badan publik lain, kemudian disusul dengan penolakan disertai alasan, kemudian informasi tidak dimiliki dan tidak dialihkan/direkomendasikan ke Badan Publik lain. Informasi yang diberikan nol persen atau tidak satu pun permintaan akan ketiga jenis informasi tersebut dipenuhi.

Tabel 7. Daftar Informasi dan dokumen yang Dimintakan ke PAM JAYA

ECOTAS	KRUHA
1. Rencana Investasi	1. Audit Palyja oleh BPKP
2. Audit BPKP	2. Rencana investasi Palyja yang disampaikan ke PAM Jaya
3. Laporan keuangan	3. Laporan keuangan Palyja
4. Kontrak Konsesi beserta lampiran, adendum dan amandemennya	4. Kontrak konsesi Palyja termasuk annex dan amandemennya
5. Laporan tahunan ke DPRD dan gubernur	5. Laporan audit Aetra
6. Laporan audit untuk emisi obligasi	6. Rencana investasi Aetra
7. Laporan audit untuk akuisisi	7. Laporan keuangan Aetra
8. Prospektus dan info memo	8. Kontrak konsesi Aetra, annex dan amandemennya
9. Data pelanggan mutakhir	9. Laporan tahunan PAM Jaya ke DPRD dan gubernur
10. Data aset	10. Legal audit Palyja untuk penerbitan obligasi
11. Peraturan/keputusan yang dihasilkan	11. Legal audit Palyja untuk laporan akuisisi
	12. Prospektus Palyja dan info memo
	13. Laporan audit Aetra untuk penerbitan obligasi
	14. Legal audit Aetra untuk akuisisi
	15. Prospektus Aetra dan info memo
	16. <i>Database</i> pelanggan
	17. Aset/Instalasi pemipaan
	18. RTRW Jakarta
	19. Data pajak air tanah DKI Jakarta

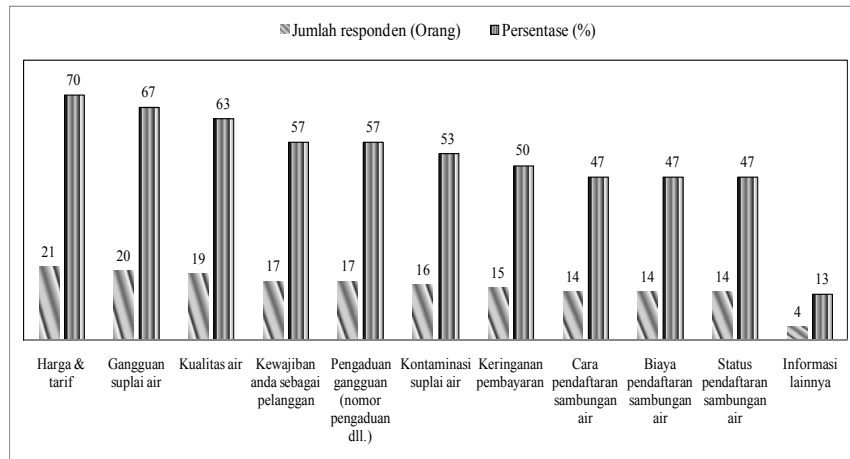
PAM Jaya sempat mengundang KRuHA untuk membahas permintaan informasi yang diajukan KruHA. Dalam pertemuan itu, Dewan Direksi PAM Jaya menyampaikan beberapa masalah PAM Jaya terkait kompleksitas kontrak dengan dua operator swasta, khususnya upaya memperkecil *short fall* yang

menjadi beban PAM Jaya, operator yang tak kunjung menunjukkan capaian kinerja sesuai target teknis kontrak konsesi (*rebalancing contract*), MoU dengan Aetra untuk tidak menaikkan tarif air bersih hingga batas waktu berakhirnya kontrak (2002). Selain akan menyesuaikan tarif golongan pelanggan, Aetra juga berjanji mengambil sejumlah langkah alternatif mengurangi RNW (menutup kebocoran). Sedangkan Palyja tetap bersikukuh dengan KPS soal kenaikan tarif dan menolak mengikuti formulasi *rebalancing* yang saat ini masih ditangani Badan Regulator. Namun, dalam pertemuan tersebut, dokumen atau informasi yang diminta tidak berhasil diperoleh. Pihak PAM Jaya mengaku hanya memiliki data konsumen dan berjanji akan menyerahkan dokumen ini dalam waktu tidak ditentukan.

4.3 Akses Publik Terhadap Informasi di Palyja

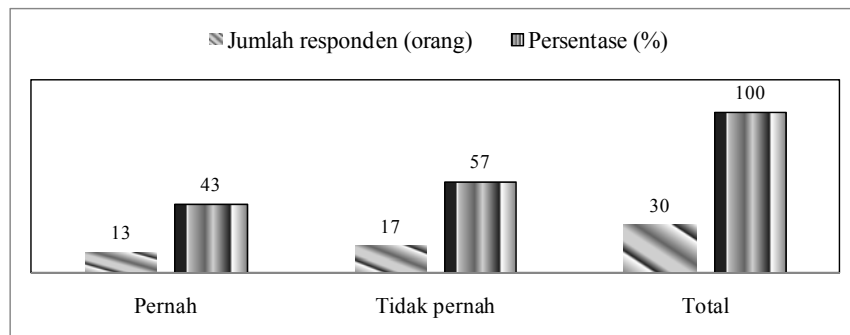
Berdasarkan hasil survei, 27 orang responden (90%) mengaku mengetahui nama perusahaan penyedia air minum di daerah responden beraktivitas. Namun, dari ke-27 responden, delapan di antaranya (30%) keliru menjawab nama perusahaan penyedia air minum di daerah responden beraktivitas. Mereka menjawab nama perusahaan itu PAM Jaya, sedangkan semua responden berada di zona layanan PT Palyja.

Terkait dengan pelayanan, informasi apa saja yang telah diperoleh responden dari penyedia jasa. Untuk pertanyaan ini, responden boleh memberi lebih dari satu jawaban, dan berturut-turut jawaban terbanyak adalah harga dan tarif; gangguan suplai air; kualitas air; kewajiban sebagai pelanggan; pengaduan gangguan (nomor pengaduan, dan lain-lain); kontaminasi pasokan air; keringanan pembayaran; cara pendaftaran sambungan air; biaya pendaftaran sambungan air; status pendaftaran sambungan air; dan informasi lainnya (lihat, **Gambar 6**).



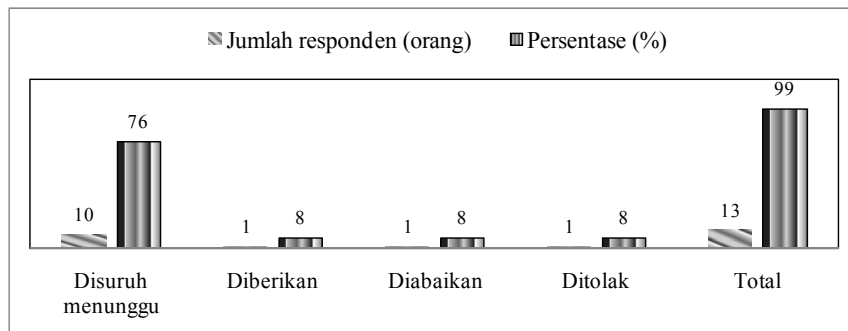
Gambar 6. Informasi yang Didapatkan dari Penyedia Jasa Layanan Air Minum (*Sumber:* Data primer penelitian, April 2011)

Pertanyaan lain, apakah responden pernah meminta informasi ke perusahaan penyedia jasa layanan air minum. Hasil survei menemukan bahwa 13 responden (43%) pernah meminta informasi, sementara 17 responden (57%) tidak pernah meminta informasi kepada perusahaan penyedia jasa layanan air minum (lihat, **Gambar 7**).



Gambar 7. Permintaan Informasi Kepada Perusahaan Penyedia Jasa Layanan Air Minum (*Sumber:* Data primer penelitian, April 2011)

Dari 13 orang responden yang pernah mengajukan permohonan informasi, sepuluh responden (76%) mengatakan bahwa mereka diminta menunggu, satu responden (8%) memperoleh informasi yang diminta, satu responden (8%) merasa diabaikan, dan satu responden (8%) mengatakan ditolak oleh perusahaan penyedia jasa layanan air minum (lihat, **Gambar 8**).



Gambar 8. Respons Perusahaan Penyedia Jasa Layanan Air Minum Terhadap Permintaan Informasi (Sumber: Data primer penelitian, April 2011)

ECOTAS dan KRuHA juga meminta beberapa informasi dan dokumen dari perusahaan-perusahaan penyedia jasa layanan air minum Aetra dan Palyja (lihat, **Tabel 8**).

Tabel 8. Informasi dan Dokumen yang diminta ECOTAS dan KRuHA dari Palyja

ECOTAS	KruHA
1. Rencana investasi	1. Audit Palyja oleh BPKP
2. Audit BPKP	2. Rencana investasi Palyja yang disampaikan ke PAM Jaya
3. Laporan keuangan	3. Laporan keuangan Palyja
4. Kontrak konsesi beserta lampiran, adendum dan amandemennya	4. Kontrak konsesi Palyja termasuk annex dan amandemennya
5. Laporan tahunan ke DPRD dan gubernur	5. Legal audit Palyja untuk penerbitan obligasi
6. Laporan audit untuk emisi obligasi	6. Legal audit Palyja untuk laporan akuisisi
7. Laporan audit untuk akuisisi	7. Prospektus Palyja dan info memo
8. Prospektus dan info memo	8. <i>Database</i> pelanggan
	9. Aset/Instalasi pemipaan

ECOTAS	KruHA
9. Data pelanggan mutakhir 10. Data aset 11. Peraturan/publikasi terkait dengan layanan air	

Pihak Palyja menjawab melalui mesin faksimili permintaan informasi yang diajukan KRuHA dengan rincian sebagai berikut:

- Laporan Palyja dari “sudut legal untuk akuisisi” dijawab dengan: *Tidak berlaku, Palyja merupakan perusahaan yang didirikan dengan tujuan khusus untuk pelaksanaan kontrak kerja sama.*
- Prospektus dan info memo Palyja, dijawab dengan: *(dapat tersedia di IDX) prospektus diterbitkan pada tanggal 4 Juli 2005 dan dibagikan kepada sekitar 250 peserta, termasuk di antaranya PAM Jaya, Badan Regulator dan unsur DKI, sementara itu juga disampaikan penerbitan obligasi kepada investor potensial. Kami menghimbau Bapak untuk menanyakan kepada PAM Jaya dan/atau Badan Regulator untuk salinan dokumen tersebut.*
- Database pelanggan, dijawab dengan: *informasi ini tersedia di PAM Jaya yang memantau dan mengawasi operator, Palyja menyerahkannya kepada PAM Jaya untuk memutuskan untuk mengeluarkan informasi tersebut.*
- Aset/Pemasangan Pipa, dijawab dengan: *informasi ini tersedia di PAM Jaya yang memantau dan mengawasi operator, Palyja menyerahkan kepada PAM Jaya untuk memutuskan pengeluarannya.*

Sementara ECOTAS hanya memperoleh sebagian informasi yang didapatkan dengan cara membaca salinan *hard copy* yang diambil dari Palyja melalui kurir dan, secara umum, informasi yang didapatkan kurang memuaskan (lihat lampiran 7.3).

4.4 Akses Publik Terhadap Informasi di Aetra

ECOTAS dan KRuHA juga meminta sejumlah informasi dan dokumen Aetra (lihat, **Tabel 9**). Aetra belum menjawab secara resmi permintaan informasi KRuHA dan ECOTAS. Perusahaan penyedia jasa layanan air minum ini mengatakan akan mengadakan pertemuan koordinasi dengan KruHA, namun sampai laporan ini disusun pertemuan itu tak pernah terselenggara. Sementara

ECOTAS tidak memperoleh data yang diminta dari Aetra dengan alasan perusahaan sedang sibuk melakukan riset dan implementasi sistem baru.

Tabel 9. Informasi yang diminta ECOTAS dan KRuHA dari Aetra

ECOTAS	KRuHA
1. Rencana investasi	1. Laporan audit Aetra
2. Audit BPKP	2. Rencana investasi Aetra
3. Laporan keuangan	3. Laporan keuangan Aetra
4. Kontrak konsesi beserta lampiran, adendum dan amandemennya	4. Kontrak konsesi Aetra, annex dan amandemennya
5. Laporan tahunan ke DPRD dan gubernur	5. Laporan audit Aetra untuk penerbitan obligasi
6. Laporan audit untuk emisi obligasi	6. Legal audit Aetra untuk akuisisi
7. Laporan audit untuk akuisisi	7. Prospektus Aetra dan info memo
8. Prospektus dan info memo	8. <i>Database</i> pelanggan
9. Data pelanggan mutakhir	9. Aset/Instalasi pemipaan
10. Data aset	
11. Peraturan/publikasi terkait dengan layanan air	

4.5 Pembelajaran: Minimnya Penerapan Instrumen- Instrumen Transparansi

4.5.1 Kurangnya Pertemuan-Pertemuan Publik

Pertemuan-pertemuan publik sebagai strategi mendasar dalam mempromosikan transparansi (Asis, 2009) tidak berjalan dengan baik dalam rangka regulasi penyediaan air minum di DKI Jakarta. Dalam workshop yang diselenggarakan ECOTAS, 8 September 2011, mengemuka bahwa Forum Komunikasi Pelanggan Air Minum (FKPM) jarang sekali, bahkan dapat dikatakan tidak pernah dilakukan sama sekali. Hal tersebut terjadi terutama dalam kurun waktu tiga tahun terakhir. Padahal dalam rencana awalnya, untuk mensosialisasikan hal-hal terkait dengan pengawasan dan pelaksanaan kerjasama dengan mitra swasta, BRPAM seharusnya melakukan kegiatan FKPM yang diadakan minimal 1 (satu) tahun sekali dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan (Lanti, 2008 dan Ali, 2011).

4.5.2 Belum Diimplementasikannya UUKIP Dengan Baik

Berdasarkan hasil *test case* yang dilakukan oleh ECOTAS dan KRUHA, Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik belum diimplementasikan dengan baik oleh lembaga-lembaga regulator penyediaan air minum di DKI Jakarta. BRPAM sebagai badan regulator air minum, yang menganggap diri sebagai organisasi non pemerintah yang mengawasi jalannya kerjasama antara Para Pihak mengakui memiliki kewajiban untuk menyampaikan informasi publik terkait dengan pelaksanaan kerja sama tersebut (Ali, 2011). Namun demikian, kewajiban BRPAM dalam hal keterbukaan informasi publik memiliki kendala dengan adanya klausul ‘kerahasiaan’ (*confidentiality*) yang ada didalam Perjanjian Kerjasama antara Pihak (Ali, 2011). Informasi publik yang dimiliki BRPAM terkait dengan pengawasan pelaksanaan kerjasama merupakan informasi publik yang bersifat umum, dimana informasi yang bersifat teknis, seperti masalah proyeksi keuangan, target teknis maupun standar pelayanan tidak dapat dibuka untuk umum karena merupakan hak Para Pihak dalam membuka hal tersebut terkait dengan adanya klausul kerahasiaan tersebut (Ali, 2011). Hal tersebut menjadi hambatan ketika masyarakat membutuhkan informasi publik tersebut karena BRPAM tidak serta merta dapat memberikan informasi yang diminta (Ali, 2011).

Selain itu, di BRPAM juga tidak ada desk dan infrastruktur khusus untuk melayani permintaan informasi berdasarkan UUKIP, tidak ada “*disclosure policy*” yang menggolongkan informasi mana yang bisa dibuka dan yang tidak (dikecualikan) dan pemberian informasi lebih bersifat personal dan kasuistik (tidak formal dan terinstitusionalisasi).

Sementara itu, PAM Jaya sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang berdasarkan UUKIP jelas dikategorikan sebagai badan publik memiliki kewajiban untuk menyampaikan informasi publik yang terkait dengan penyelenggaraan air minum. Namun demikian, berdasarkan hasil *test case* ECOTAS dan KRUHA, tidak satupun informasi yang diminta oleh ECOTAS dan KRUHA yang diberikan, termasuk dokumen kontrak kerjasama.

4.5.3 Minimnya Keterbukaan Informasi Operator

Dari pengalaman tersebut dapat disimpulkan bahwa keterbukaan informasi operator pelaksana penyedia air minum sangatlah minim. Operator memang menyediakan dan memberikan beberapa informasi, namun informasi tentang kontrak konsesi sama sekali tertutup. Dengan demikian, informasi tentang pengelolaan air bersih di Jakarta yang didasarkan pada perjanjian kerja sama (PKS) tidak mudah diakses oleh publik yang sangat membutuhkan informasi berkaitan dengan tata kelola air minum. Untuk rekapitulasi akses informasi publik berdasarkan kerangka analisis tujuh informasi vital dalam pelayanan air dapat dilihat pada **Tabel 10**.

Tabel 10. Rekapitulasi Akses Informasi Publik Berdasarkan Kerangka Analisis 7 Informasi Vital Dalam Pelayanan Air

No.	Jenis Informasi	Apakah dibuka untuk publik?
1.	Hak pelanggan	Diatur sangat sedikit dalam Perda DKI No 11/1993 dan Perda DKI No 13/1992. Sebagian hak pelanggan diatur dalam kontrak kerja sama, namun tidak dapat dibuka begitu saja karena adanya klausul “kerahasiaan”. Sempat terjadi polemik antara Badan Regulator dengan PAM Jaya mengenai hak pelanggan untuk menerima kompensasi (lihat, “Hak-hak Pelanggan Disembunyikan”, dalam <i>Kompas</i> , 27 November 2007).
2.	Rencana pengembangan jaringan	Tidak tersedia
3.	Pelanggaran pada aras pelayanan dan konsekuensinya	Beberapa pelanggaran sempat dipublikasi PAM Jaya dengan memberi sanksi/penalti kepada perusahaan swasta yang melanggar. Namun, sistem publikasi ini tidak terinstitusionalisasi dengan baik.
4.	Emisi dan pelepasan bahan beracun	Tidak tersedia
5.	Pengadaan dan akuntansi perusahaan	Tidak tersedia, namun laporan akuntansi secara umum tersedia karena merupakan

No.	Jenis Informasi	Apakah dibuka untuk publik?
		kewajiban bagi pencatatan obligasi.
6.	Penetapan tarif	Tersedia, namun detail biaya tidak tersedia.
7.	Kepemilikan Saham	Tersedia bagi Palyja karena tidak menggunakan lapis kepemilikan, sedangkan kepemilikan Aetra tidak jelas karena hanya dijamin oleh <i>legal opinion</i> dan kepemilikannya menggunakan <i>special purpose vehicle</i> dari yurisdiksi tertentu.

4.5.4 Belum Maksimalnya Penggunaan Teknologi Informasi

Keempat lembaga regulator yang menjadi fokus penelitian ini semuanya memiliki website lembaga. Alamat website dan informasi yang tersedia terkait dengan regulasi penyediaan air minum yang terdapat di website masing-masing lembaga tersebut adalah sebagaimana tergambar dalam **Tabel 11** berikut. Uji akses dilakukan pada tanggal 9 dan 17 September 2011.

Tabel 11. Informasi-Informasi Penting Terkait Regulasi Penyediaan Air Minum Yang Tersedia dan Yang Tidak Tersedia di Website Pemda DKI, BRPAM, PAM JAYA, Aetra dan Palyja

Informasi Yang Tersedia	Pemda DKI Jakarta.go.id	BRPAM Jakartawater.org	PAM JAYA Pamjaya.co.id	Aetra Aetra.co.id	Palyja Palyja.co.id
Peraturan Terkait Air Minum yang dikeluarkan	√	√√	×	×	×
Rencana Investasi	×	×	×	×	×
Hasil Audit BPKP	×	×	×	×	×
Laporan Keuangan	×	×	×	√	√
Kontrak Konsesi, beserta lampiran, addendum dan amandemennya	×	×	×	×	×
Laporan Tahunan Ke DPRD dan Gubernur	×	×	×	×	×

Informasi Yang Tersedia	Pemda DKI Jakarta.go.id	BRPAM Jakartawater.org	PAM JAYA Pamjaya.co.id	Aetra Aetra.co.id	Palyja Palyja.co.id
Laporan Audit untuk Emisi Obligasi	×	×	×	×	×
Laporan Audit untuk Akuisisi	×	×	×	×	×
Prospektus dan Info Memo	×	×	×	×	×
Data Pelanggan Mutakhir	×	×	×	×	×
Data Aset/Instalasi Pemipaan	×	×	×	×	×
Hak Pelanggan	×	√	×	×	×
Rencana Perluasan Jaringan	×	×	×	×	×
Pemenuhan Standar Pelayanan	×	√	×	√	√
Emisi dan Pelepasan Bahan Beracun	×	×	×	×	√
Pengadaan dan Akuntansi Perusahaan	×	×	√	×	×
Penetapan Tarif	√	√	√	√	√
Pemegang Saham	×	×	√	√	√

Keterangan: √√ = Tersedia, √ = Tersedia Sebagian, × = Tidak Tersedia

Dari tabel tersebut terlihat bahwa sebagian besar informasi penting yang terkait dengan penyediaan air minum tidak tersedia di website Pemda DKI, BRPAM, PAM Jaya, Aetra maupun Palyja. Beberapa informasi yang tersedia juga sebagian ada yang tidak *up to date* (menampilkan data beberapa tahun yang lalu).

Selain itu, penyediaan informasi melalui website juga harus memperhatikan aksesibilitas pelanggan terhadap internet. Berdasarkan survei ECOTAS, hanya

37 % saja pelanggan yang menjadi responden yang berlangganan sambungan internet.

4.5.5 Kelemahan Strategi Komunikasi

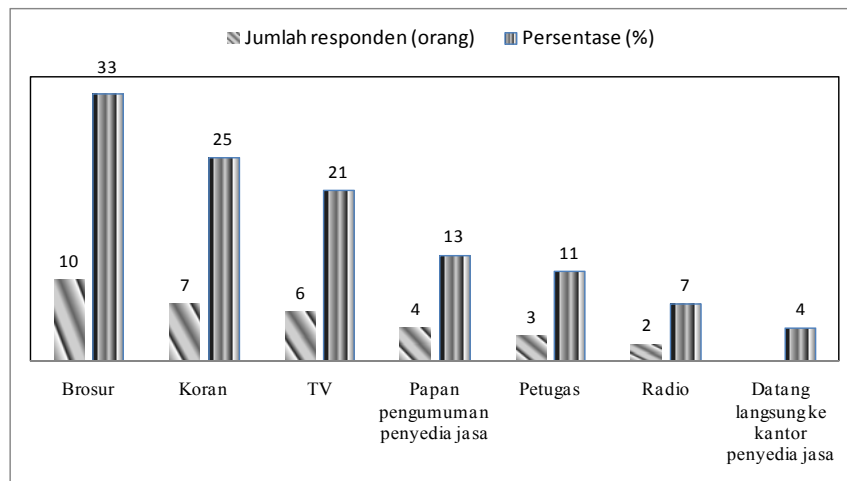
Ada beberapa kelemahan dari sisi komunikator, pesan yang disampaikan, media yang digunakan, serta identifikasi komunikannya. Hal tersebut membuat proses komunikasi tidak menghasilkan pengaruh (kognisi, afeksi, konasi) signifikan terhadap pelanggan. Komunikator, dalam hal ini BRPAM dan Penyedia Jasa Air Minum, tidak memiliki daya tarik dan kredibilitas di mata para pelanggan. Hal ini terlihat dengan banyaknya pelanggan yang tidak mengetahui (63%) keberadaan BRPAM. Selain itu, komunikator juga belum menjadi lembaga yang menggunakan sistem *dispositional similarity* dalam hal kepercayaan dan sikap dengan pelanggan, sehingga komunikasi tidak berjalan efektif. Hal ini terlihat dengan banyaknya pelanggan yang tidak pernah meminta informasi (87%) ke BRPAM/ Penyedia Jasa Air Minum. Masalah lain adalah komunikator tidak responsif dengan aspirasi komunikasi; banyak permintaan pelanggan masuk daftar *waiting list* (75%), bahkan ada yang diabaikan/ditolak.

Dari sisi pesan, informasi yang diberikan masih bersifat verbal penuh dengan bahasa formal cenderung kaku yang tidak mampu di-*decoding* oleh komunikannya (baca: pelanggan). Misalnya, informasi tentang tarif air minum, mekanisme pengaduan, kualitas air, peraturan yang dikeluarkan, hasil publikasi, perjanjian kontrak kerja sama, laporan tahunan, dan lain-lain. Selain itu, penyampaian pesan belum menggunakan bahasa non-verbal yang dapat berfungsi sebagai repetisi, substitusi, kontradiksi, komplemen, dan aksentuasi. Pelanggan tidak punya pilihan selain menerima informasi yang cenderung berjalan “satu arah” (*one way information*). Hal lain adalah isi pesan yang lebih banyak berfokus pada masalah teknis yang justru meningkatkan ketidakpuasan pelanggan, misalnya, tentang kualitas air, air mati/tidak mengalir, kebocoran, dan lain-lain.

Media (sarana) yang dipakai juga masih lebih banyak menggunakan media komunikasi nirmassa. Banyak brosur/pamflet yang digunakan sebagai media komunikasi. Kehadiran media massa lain seperti surat kabar/majalah, televisi, radio, dan lain-lain, “dinilai” tidak terlalu efektif. Dari aspek komunikasi (pelanggan) diperlukan upaya dan strategi tertentu yang efektif untuk

melakukan komunikasi dengan komunikan lain yang bersifat heterogen dan tersebar luas.

Dari sisi media informasi, responden diminta menyebutkan media apa saja yang pernah menyebarkan informasi tentang layanan penyediaan air minum. Untuk pertanyaan itu, responden boleh memilih lebih dari satu jawaban dan, berdasarkan hasil survei, brosur merupakan media informasi yang paling banyak dipilih, yaitu sepuluh responden atau 33 persen, disusul surat kabar dipilih oleh tujuh responden (25%), televisi (enam responden, 21%), papan pengumuman penyedia jasa (empat responden, 13%), petugas (tiga responden, 11%), radio (dua responden, 7%) atau datang langsung ke kantor penyedia jasa (satu responden, 4%) (lihat, **Gambar 9**).



Gambar 9. Media Informasi Layanan Penyediaan Air Minum
(Sumber: Data primer penelitian, April 2011)

4.5.6 Kurangnya Partisipasi Publik

Arnstein (1969) sebagaimana dikutip Arimbi dan Santosa (1993) dalam Aminudin (2005) merumuskan partisipasi masyarakat sebagai salah satu bentuk kekuatan rakyat. Menurut Arnstein, terjadi pembagian kekuatan yang memungkinkan masyarakat tidak berpunya untuk kelak terlibat dalam gerakan tersebut. Melalui tipologi “Delapan Tangga Partisipasi Masyarakat”, Arnstein

menjabarkan partisipasi masyarakat yang menentukan suatu produk akhir. Dua tangga terbawah dikategorikan sebagai "nonpartisipasi" dengan menempatkan bentuk-bentuk partisipasi (1) terapi dan (2) manipulasi. Sasaran keduanya adalah untuk "mendidik" dan "mengobati" masyarakat yang berpartisipasi. Tangga ketiga, keempat, dan kelima dikategorikan sebagai tingkat "tokenisme". Partisipasi masyarakat di ketiga tingkat itu didengar dan dicerna. Mereka diperkenankan berpendapat, tetapi tidak memberi jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pengambil keputusan. Menurut Arnstein, jika partisipasi hanya dibatasi pada tingkatan itu, kecil kemungkinan upaya perubahan dalam masyarakat menuju keadaan yang lebih baik. Termasuk dalam tingkatan "tokenisme" adalah (3) penyampaian informasi (*informing*); (4) konsultasi; dan (5) peredaman amarah (*placation*).

Arnstein mengategorikan tiga tangga teratas dalam tingkat "kekuasaan masyarakat" (*citizen power*). Masyarakat dalam tingkatan ini memiliki pengaruh dalam setiap proses pengambilan keputusan dengan menjalankan (6) kemitraan (*partnership*) dengan memiliki kemampuan tawar menawar bersama pengusaha atau pada tingkatan lebih tinggi (7) pendelegasian kekuasaan (*delegated power*) dan (8) pengawasan masyarakat (*citizen control*). Pada tingkat ketujuh dan kedelapan, masyarakat awam (*non-elite*) memiliki mayoritas suara dalam proses pengambilan keputusan, bahkan sangat mungkin memiliki kewenangan penuh dalam mengelola sebuah objek kebijakan tertentu (Arnstein, 1969; Arimbi dan Santosa, 1993 dalam Aminudin, 2005).

Tabel 12 menggambarkan Status Partisipasi Publik di Beberapa Regulator Terkait Pelayanan Air Minum di DKI Jakarta berdasarkan pengamatan peneliti dengan menggunakan teori Arnstein. Dengan menggunakan teori Arnstein, menurut pengamatan peneliti, status partisipasi di beberapa lembaga yang terkait dengan fungsi regulasi penyediaan air minum hanya bersifat tokenisme dan bahkan non partisipasi. Hal ini tidak terlepas dari upaya partisipasi yang dilakukan hanya sebatas pada penyampaian informasi dan bahkan hanya bertujuan "mendidik" dan "mengobati" masyarakat saja.

Tabel 12. Status Partisipasi Publik di Beberapa Regulator

Tangga Partisipasi		REGULATOR		
		BRPAM	PEMDA DKI	PAM Jaya
Kekuatan Masyarakat	Pengawasan Masyarakat			
	Pendelegasian Kekuasaan			
	Kemitraan			
Tokenisme	Peredam amarah			
	Konsultasi			
	Penyampaian informasi	√		
Non Partisipasi	Terapi		√	√
	Manipulasi		√	√

Namun bila segi *legal framework* dicermati lebih mendalam, boleh jadi hanya “terapi” dan “manipulasi” saja yang ada. Partisipasi dan transparansi dijamin oleh PP No 16/2005 dan UU No 7/2004. Namun, pihak PAM Jaya/BRPAM/sector swasta tidak mengakui kedua produk hukum tersebut relevan untuk Jakarta dan hanya mau mengikuti pedoman kontrak konsesi dan Perda No 92/1993 (Alafghani, 2011). Jadi, ditinjau dari aspek hukum, partisipasi dan transparansi sepenuhnya tergantung pada tafsiran yang digunakan. Bila PP No 16/2005 dan UU No 7/2004 beserta peraturan turunannya dianggap berlaku, peneliti menganggap mungkin lebih dari sekadar tanda (√) seperti ditunjukkan pada **Tabel 12**.

5 PENTINGNYA PENINGKATAN KAPASITAS ORGANISASI KONSUMEN AIR MINUM

Dalam pengelolaan air minum di DKI Jakarta, harus diakui bahwa konsumen adalah pemangku kepentingan utama dalam tata kelola air minum. Oleh karena itu, suara konsumen penting untuk diperhatikan. Partisipasi yang permanen sangat penting agar konsumen dapat menyuarakan aspirasi dengan efektif. Konsumen air minum di Jakarta sendiri beraneka ragam, baik dari segi pendidikan, pendapatan, tingkat konsumsi air, maupun kepentingannya. Semua konsumen membutuhkan akses informasi pengelolaan air minum agar dapat mengambil keputusan yang tepat untuk kepentingan mereka.

Berdasarkan *United Nations Guidelines for Consumer Protection* (2003), konsumen bebas membentuk organisasi konsumen atau bentuk organisasi lain. Setiap organisasi berhak menyampaikan pandangan dalam setiap proses pengambilan keputusan yang akan memengaruhi mereka. Sebagai perwakilan konsumen, organisasi konsumen harus bersikap kritis dan waspada dalam memantau kebijakan dan manajemen pengelolaan air yang dapat memengaruhi harga, kualitas, akses, pemerataan serta keberlanjutan pelayanan air minum. Untuk konteks Jakarta, suara konsumen sangat penting untuk diperhatikan. Bila aspirasi konsumen tidak diperhatikan, kemungkinan besar mereka akan beralih mengonsumsi air tanah yang kondisinya sudah sangat kritis.

Setidaknya ada tiga organisasi konsumen yang terjalin erat dengan masalah pelayanan air minum di DKI Jakarta, yakni Komite Pelanggan Air Minum (KPAM), Komunitas Pelanggan Air Minum Jakarta (KOMPARTA) dan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI).

5.1 Organisasi Konsumen Air Minum

5.1.1 Komite Pelanggan Air Minum (KPAM)

BRPAM DKI Jakarta mendorong serta membantu pembentukan paguyuban konsumen dan wadah komunikasi berbentuk forum. Paguyuban konsumen merupakan lembaga atau organisasi masyarakat yang bertujuan melindungi kepentingan dan menampung aspirasi konsumen. Paguyuban ini dapat berbentuk lembaga tradisional (paguyuban) yang diakui atau lembaga berstatus hukum dengan akta notaris atas sepengetahuan lurah, camat, atau wali kota. Lembaga masyarakat ini mempunyai tujuan dan kepentingan bersama mengenai pelayanan air minum di wilayah masing-masing.

Paguyuban itu kemudian didirikan dengan nama Komite Pelanggan Air Minum (KPAM) yang dibentuk di setiap wilayah kota, seperti KPAM Jakarta Barat, KPAM Jakarta Utara, KPAM Jakarta Timur, KPAM Jakarta Pusat, dan KPAM Jakarta Selatan.

Fungsi dan Peran KPAM adalah (Sukarlan, 2011):

- Sebagai wadah untuk menyuarakan pendapat dan aspirasi pelanggan;
- Sebagai lembaga konsultatif/advokasi kepentingan pelanggan;
- Sebagai wadah dalam menjembatani kepentingan operator dan pelanggan;
- Sebagai wadah sosialisasi penjelasan kebijakan operator, PAM DKI Jaya dan Badan Regulator PAM DKI Jakarta;
- Menghimpun informasi dari pelanggan tentang masalah dan kualitas pelayanan yang diterima;
- Melakukan monitoring dan kontrol tentang penanganan keluhan dan laporan pelanggan;
- Melaksanakan kegiatan peninjauan terhadap fasilitas pengolahan air minum;
- Membuka akses pengaduan pelanggan yang berkaitan dengan pelayanan air minum.

BRPAM DKI memfasilitasi pembentukan sebuah forum sebagai wadah komunikasi dua-arah antar pelaku terkait (operator, konsumen, instansi pemerintah terkait, dan lembaga swadaya masyarakat). Fungsi utama forum itu adalah untuk mempertemukan kepentingan dan keinginan konsumen. Forum

tersebut menekankan hak dan kewajiban konsumen atas pelayanan air minum yang diperoleh.

Hak konsumen mencakup: 1) hak untuk mendapatkan pelayanan air minum yang prima dengan harga yang wajar; 2) hak untuk menyampaikan keluhan dan laporan serta mendapatkan tanggapan atas gangguan pelayanan yang dialami; 3) hak untuk mendapatkan kemudahan dalam pembayaran tagihan; 4) hak untuk mendapatkan informasi yang benar; dan 5) hak untuk menyuarakan aspirasi. Sementara kewajiban konsumen adalah: 1) wajib untuk memenuhi pembayaran tagihan air setiap bulan; 2) wajib untuk menjaga kebocoran air di perpipaan dalam rumah; 3) wajib untuk melakukan penghematan air; dan 4) wajib untuk menjaga kelestarian sumber-sumber air.

Namun, pembentukan KPAM yang diharapkan menjadi bagian dari pelembagaan partisipasi publik terkesan sebagai mobilisasi belaka. Pelembagaan sistem partisipasi publik dan akses informasi yang diberikan BRPAM kepada lembaga tersebut ternyata tidak cukup memadai. Namun demikian, respons KPAM terhadap permintaan informasi yang diajukan ECOTAS relatif memuaskan (lihat, **Tabel 13**).

Tabel 13. Informasi yang diminta ECOTAS dan diberikan KPAM

Informasi yang diminta	Informasi yang diberikan
<ul style="list-style-type: none"> - Isu konsumen yang dibahas pada forum dan kelompok kerja - Aspirasi dan keinginan yang dibahas pada tingkat forum - Jenis keluhan pelanggan dan penyelesaiannya - Laporan kegiatan - Hasil publikasi 	<ul style="list-style-type: none"> - Laporan kegiatan KPAM bulan Desember 2010 - Laporan kegiatan KPAM bulan Januari 2011 - Laporan kegiatan KPAM bulan Februari 2011 - Isu konsumen yang dibahas pada forum dan kelompok kerja, aspirasi dan keinginan yang dibahas pada tingkat forum dan jenis keluhan pelanggan dan penyelesaiannya sebagian tercatat dalam laporan dan sebagian diperoleh melalui penjelasan lisan

5.1.1 Komunitas Pelanggan Air Minum Jakarta (Kompakta)

Komunitas Pelanggan Air Minum Jakarta (Kompakta) adalah salah satu organisasi konsumen air minum di DKI Jakarta yang berdiri sebagai respon atas persoalan air minum di Jakarta. Mengenai sejarah pendirian Kompakta, salah seorang deklaratornya, Sembiring (2010), menuliskannya sebagai berikut:

”Awalnya kami aktivis sering kumpul dan berdiskusi dengan orang-orang yang peduli terhadap air minum termasuk serikat pekerja air minum juga tentang fenomena air minum di Jakarta, dimana masyarakat konsumen air minum selalu di subordinasikan pelayanan dari Perusahaan Air Minum tersebut. Dari melihat kondisi itu maka kawan-kawan mendeklarasikan lembaga yang bernama KOMPARTA di Gedung Djuang, Jakarta Pusat”

Pada tahun 2003, Kompakta pernah aktif memperjuangkan hak konsumen dengan mengajukan gugatan *class action* ke Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat. Namun saat ini, secara keorganisasian, Kompakta mengalami penurunan skala aktifitas, dibandingkan masa-masa awal pendiriannya (wawancara dengan Ahmad Djiddan, 11 September 2011).

5.1.2 Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI)

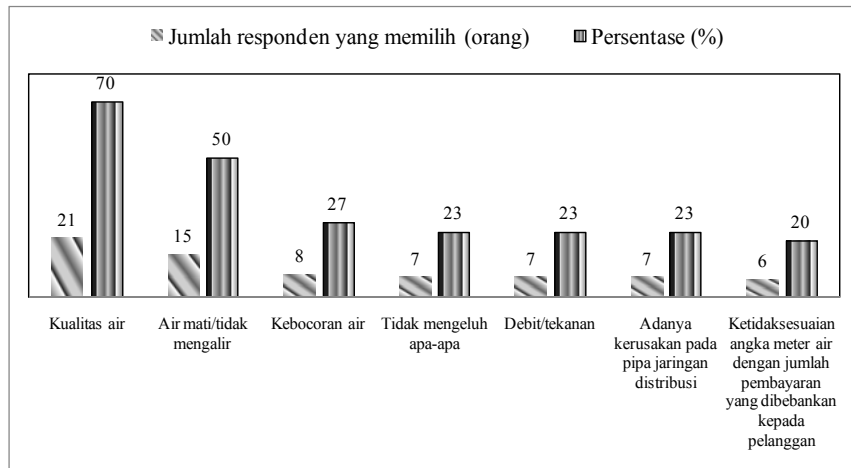
Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) adalah sebuah organisasi masyarakat yang didirikan pada 11 Mei 1973. Organisasi masyarakat itu berawal dari sekelompok individu yang peduli akan penggunaan produk dalam negeri serta bagaimana melindungi penggunaannya. Salah satu tujuan organisasi ini adalah memberi bimbingan dan perlindungan kepada masyarakat menuju kesejahteraan keluarga. Keberadaan YLKI diarahkan pada usaha meningkatkan kepedulian kritis konsumen atas hak dan kewajibannya dalam upaya melindungi diri sendiri, keluarga, serta lingkungannya.

YLKI memiliki visi mewujudkan tatanan masyarakat yang adil dan berani memperjuangkan hak secara individual dan berkelompok. Sementara nilai-nilai dasar yang sejak awal diletakkan oleh para pendirinya dan tetap dipegang teguh adalah nirlaba, nonpartisan, tidak diskriminatif, demokratis, keadilan sosial, keadilan jender, keadilan antargenerasi, hak asasi, solidaritas konsumen dan independen.

Bidang kegiatan utama lembaga YLKI adalah perlindungan konsumen dilengkapi dengan penunjang di bidang kesehatan, air bersih dan sanitasi, jender dan hukum. Organisasi konsumen ini juga sering menyelenggarakan studi, penelitian, survei, pendidikan dan pelatihan, advokasi seminar, pemberdayaan masyarakat, serta pengembangan dan pendampingan masyarakat.

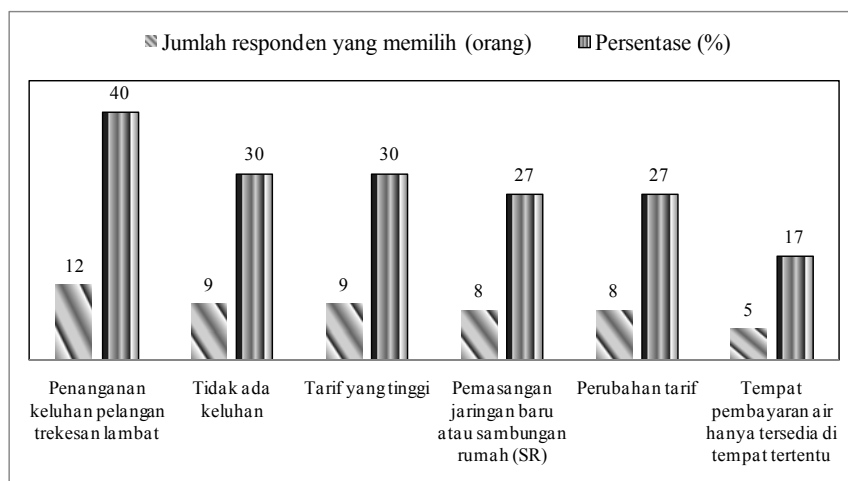
Pada 2010, YLKI menerima 590 kasus pengaduan konsumen dimana 35 kasus atau 5,1 persen merupakan pengaduan mengenai buruknya kualitas pelayanan PDAM. Keluhan konsumen terkait dengan layanan air mencakup tekanan (debit), kualitas, kebocoran, tarif dan perubahan tarif air. Adapun kategori penyampaiannya melalui datang langsung, surat, tembusan, telepon, surat elektronik, dan layanan pesan singkat (SMS).

Sementara itu, dalam survei yang dilakukan ECOTAS, keluhan para pelanggan (konsumen) mengenai pelayanan air minum yang diberikan oleh penyedia jasa dibagi menjadi dua kategori, yaitu distribusi air dan pelayanan non-air. Responden diperbolehkan memilih lebih dari satu jawaban. Kualitas air adalah aspek yang paling banyak dikeluhkan oleh responden (sebanyak 21 responden atau 70%). Urutan berikutnya adalah “air yang sering mati” atau “tidak mengalir” dipilih oleh 15 responden (50%), “kebocoran air” dipilih oleh 8 responden (27%), “debit” atau “tekanan air” dipilih oleh 7 responden (23%), “kerusakan pada pipa jaringan distribusi” dipilih oleh 7 responden (23%), serta “ketidaksesuaian meteran air dengan jumlah pembayaran yang dibebankan kepada pelanggan” dipilih oleh 6 responden (20%). Sementara itu, 7 responden (23%) mengaku tidak memiliki keluhan apa pun terkait dengan aspek distribusi air (lihat, **Gambar 10**).



Gambar 10. Keluhan Terkait Pelayanan Air Minum: Distribusi Air
(Sumber: Data primer penelitian, April 2011)

Sedangkan pada aspek pelayanan non-air, keluhan paling banyak berturut-turut adalah “penanganan keluhan pelanggan terkesan lambat” dipilih oleh 12 responden (40%), “tarif air yang tinggi” 9 responden (30%), “pemasangan jaringan baru atau sambungan rumah” 8 responden (27%), “perubahan tarif” 8 responden (27%), dan “terbatasnya tempat pembayaran air” 5 responden (17%). Sembilan responden menyatakan tidak ada keluhan terkait dengan pelayanan non-air perusahaan penyedia jasa layanan air minum (lihat, **Gambar 11**).



Gambar 11. Keluhan Terkait dengan Pelayanan Air minum: Pelayanan Non-Air.
(Sumber: Data primer penelitian, April 2011).

Data tersebut menunjukkan bahwa “kualitas air” dan “aliran air” merupakan masalah utama yang sering dikeluhkan oleh pelanggan. Hal tersebut sangat mengesankan bila dikaitkan dengan fakta bahwa keluhan pelanggan juga ditangani secara lambat. Kedua hal itu sejalan dengan keluhan yang disampaikan pelanggan ke YLKI. Air mati, air keruh, lonjakan tagihan, perubahan golongan tarif, tagihan kedaluwarsa, kesalahan administrasi, dan denda merupakan soal klasik yang kerap dikeluhkan konsumen melalui YLKI (Rahayu, 2010). Begitu pula dengan penanganan keluhan pelanggan, menurut Rahayu (2010), “ketika masyarakat bingung dan mempertanyakan mengenai masalah air mati, penyebabnya, dan waktunya berapa lama, *call center* pengaduan Aetra dan Palyja mendadak tutup dan di seberang sana hanya mesin penjawab yang terdengar.”

Respons YLKI terhadap permintaan informasi yang diajukan ECOTAS cukup memuaskan. Jenis informasi yang diminta dan yang diberikan selengkapnya dapat dilihat pada **Tabel 14**.

Tabel 14. Informasi yang Diminta ECOTAS dan Diberikan oleh YLKI

Informasi yang Diminta	Informasi yang Diberikan
<ul style="list-style-type: none"> - Jenis dan jumlah pengaduan terkait dengan layanan air minum di DKI Jakarta - Laporan tahunan YLKI - Publikasi terkait dengan pelayanan air minum - Artikel 	<ul style="list-style-type: none"> - Laporan tahunan YLKI 2010 (jenis dan jumlah pengaduan terkait dengan layanan air minum di DKI Jakarta) - <i>Warta Konsumen YLKI</i> edisi 05/XXXV/2010 (Hasil publikasi)

5.2 Pembelajaran

Berdasarkan hasil diskusi dengan pengurus KPAM terungkap beberapa masalah yang dihadapi lembaga ini antara lain belum adanya jaminan hukum yang jelas serta sumber pendanaan yang minim – meski ada alokasi tarif air khusus untuk operasional KPAM, namun sangat tidak memadai untuk membiayai proses advokasi. Selain itu, struktur organisasi KPAM di setiap wilayah masih belum lengkap karena tidak adanya sistem dan *talents scouting* khusus untuk menemukan kepemimpinan yang berkualitas.

Kondisi yang tidak jauh berbeda juga dialami oleh Komunitas Pelanggan Air Minum Jakarta (Kompakta). Organisasi yang cukup aktif memperjuangkan hak-hak konsumen air minum pada awal-awal pendiriannya tersebut, saat ini mengalami penurunan skala aktifitas dan memerlukan pengembangan kapasitas.

Dari hal tersebut terlihat perlu adanya program pengembangan kapasitas organisasi konsumen air minum yang dapat menjadi ujung tombak proses advokasi atas hak dan akses transparansi dan partisipasi dalam pengelolaan layanan air minum di Jakarta.

Kapasitas organisasi di sini dimaksud sebagai kemampuan individu dan organisasi atau bagian dari organisasi dalam menjalankan fungsinya secara efektif, efisien, dan berkelanjutan guna pencapaian tujuan organisasi. Ini merupakan proses yang dinamis dan berkelanjutan. Sumber daya manusia merupakan inti dari pengembangan kapasitas. Pengembangan kapasitas organisasi berarti meningkatkan kemampuan organisasi dan bagian-bagian yang ada di dalamnya untuk menjadi organisasi yang efektif, efisien, dan

berkelanjutan. Pengembangan kapasitas lebih luas dibanding pengembangan organisasi karena dalam konsep itu tercakup seluruh sistem, lingkungan, atau konteks di dalam organisasi, individu dan masyarakat yang bergerak dan berinteraksi bukan sebagai “organisasi kecil.”

Hal lain yang juga perlu dipikirkan dalam program pengembangan dan penguatan kapasitas tersebut adalah pembentukan jaringan dan koneksi antara masyarakat, organisasi nonpemerintah, dan pihak lain. Jaringan tersebut diharapkan bisa mewakili suara masyarakat yang cukup keras yang dapat didengar oleh para pembuat kebijakan dan juga memastikan mereka benar-benar melakukan sesuatu. Di samping itu, upaya advokasi jangka panjang menuntut kerja sama dan hubungan yang erat antarkelompok konstituen. Dalam hal ini, kelompok-kelompok masyarakat di Jakarta dapat dijadikan basis konstituen untuk membangun dan memperkuat advokasi.

Sebagai langkah awal upaya memadukan strategi advokasi dengan penguatan kelembagaan organisasi pelanggan air minum bisa dilakukan dengan memfungsikan lembaga yang sudah ada, yaitu Forum Komunikasi Pelanggan dan Masyarakat (FKPM), minimal dengan, misalnya, membuat kesepakatan antar pemangku kepentingan untuk melakukan komunikasi bersama secara rutin dan teratur. Dari proses tersebut diharapkan dapat diketahui masalah masing-masing, mempertemukan kepentingan dan komitmen bersama terkait dengan pentingnya pemenuhan akses informasi publik dalam pengelolaan air minum di Jakarta, serta membuat rencana aksi dan melakukannya secara bersama. Dari proses tersebut bisa dipetakan siapa yang bakal menghambat atau menjadi sekutu dalam melakukan langkah advokasi bila hasilnya tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Hal tersebut bisa saja dilakukan karena advokasi adalah seni menggali segala kemungkinan. Pada dasarnya, strategi advokasi yang baik dalam pengelolaan air minum di Jakarta dapat mengubah lawan, target, dan konstituen menjadi sekutu. Dengan proses dan tahapan advokasi yang baik diharapkan dapat terwujud prasyarat (1) *right to observe*, (2) *right/acces to information*, (3) *right to participate*, dan (4) *right to appeal/complain*.

6 KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

6.1 Kesimpulan

- *Transparansi pada lembaga-lembaga regulator penyediaan air minum di Jakarta masih minim.* Hal ini terlihat dari minimnya penerapan instrumen-instrumen transparansi yang digunakan. Akses terhadap berbagai dokumen publik seperti anggaran, pengeluaran dan kinerja penyediaan air minum masih sulit. Pertemuan-pertemuan publik yang melibatkan pelanggan dan organisasi konsumen dan stakeholder lainnya masih jarang dilakukan secara sistematis dan terstruktur.
- *Prosedur dan Infrastruktur Penyediaan Informasi Belum Optimal.* Berdasarkan test case yang telah dilakukan, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik belum sepenuhnya berjalan pada lembaga-lembaga regulator penyediaan air minum di Jakarta. Hal ini terkait dengan belum memadainya prosedur dan infrastruktur yang disediakan oleh lembaga-lembaga regulator yang berstatus badan publik. BRPAM misalnya tidak memiliki PPID karena lembaga tersebut tidak menganggap dirinya sebagai badan publik.
- *Sistem Regulasi Berdasarkan Kontrak Mengakibatkan Monopoli Informasi.* Arsitektur hukum pelayanan air di Jakarta yang bersifat contract-based regulation, berpengaruh terhadap sulitnya akses informasi publik bahkan kontrak konsesi sendiri sulit untuk diperoleh publik. Sistem pengelolaan yang bersifat *contract based regulatory* menjadikan pihak yang terikat kontrak yang menjadi stakeholder utama dalam regulasi penyediaan air minum. Klausul kerahasiaan dan rahasia dagang dalam kontrak tersebut lebih jauh mengakibatkan para pihak memonopoli informasi, yang pada gilirannya cenderung mendelegitimasi hak publik atas partisipasi dan akses informasi.

- *Kapasitas Organisasi Konsumen Masih Perlu Ditingkatkan.* Pelembagaan partisipasi masyarakat khususnya konsumen air minum di Jakarta belum dilaksanakan secara hakiki, dimana tidak ada mekanisme partisipasi konsumen secara permanen dan sistemik. Di sisi lain kapasitas organisasi konsumen dalam memperoleh haknya untuk memperoleh informasi pelayanan air di Jakarta masih perlu ditingkatkan.

6.2 Rekomendasi

- *Memperkuat Kapasitas Lembaga-lembaga Regulator untuk Mengimplementasikan UUKIP.* Transparansi lembaga-lembaga regulator air minum di DKI Jakarta dapat ditingkatkan dengan meningkatkan kapasitasnya untuk mengimplementasikan Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik secara penuh. Hal tersebut membawa konsekuensi perlunya perbaikan sistem informasi dan strategi komunikasi lembaga-lembaga regulator. Khusus untuk BRPAM perlu diperjelas statusnya sebagai badan publik berdasarkan UUKIP.
- *Memperkuat Jaminan Hukum Pada Tingkat Lokal.* Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 11 Tahun 1993 tentang Pelayanan Air Minum di wilayah DKI Jakarta perlu direvisi dengan mengatur dan memperkuat aspek tata kelola pemerintahan yang baik (transparansi, akuntabilitas dan partisipasi) serta pelayanan pelanggan.
- *Meninjau Kembali Sistem Regulasi dalam Penyediaan Layanan Air Minum.* Pengaturan penyediaan air minum di Jakarta perlu ditinjau kembali agar lebih transparan dan demokratis. Sistem pengaturan berdasarkan kontrak telah menyebabkan akses informasi sebagai prasyarat partisipasi publik menjadi tertutup. Oleh karena itu, Pemda DKI perlu menegosiasikan kembali kontrak kerjasama berdasarkan semangat Undang Undang Pelayanan Publik dan menyesuaikan klausula kerahasiaan dengan Undang Undang Keterbukaan Informasi Publik.
- *Memperkuat Peranan BRPAM untuk Mengatasi Masalah Informasi yang Asimetris.* Salah satu alasan pentingnya kehadiran regulator adalah adanya asimetri informasi antara pelanggan dan penyedia jasa (Trémolet dan Hunt, 2006). Oleh karena itu, BRPAM DKI Jakarta harus diperkuat peranannya

antara lain dengan memperkuat kewenangan dan kemampuannya untuk: (1) mempublikasikan 7 informasi vital penyelenggaraan air yang meliputi: hak-hak konsumen, rencana pengembangan jaringan, ketidakpatuhan terhadap standar pelayanan, penyebaran emisi dan bahan beracun, sistem pengadaan dan akuntansi perusahaan, penetapan tariff, pemegang saham saat ini dan yang akan datang, (2) Mempublikasikan kontrak konsesi PAM JAYA dengan Palyja dan Aetra dan informasi serta dokumen lainnya yang berkenaan dengan pelayanan air; (3) Membentuk dan menjalankan desk keterbukaan informasi (dapat menjadi bagian dari bidang pelayanan konsumen BRPAM). Penguatan posisi BRPAM ini dapat dilakukan dengan membentuknya berdasarkan Peraturan Daerah bukan hanya berdasarkan Peraturan Gubernur.

- *Memperkuat Strategi Komunikasi Lembaga-lembaga Regulator.* Lembaga-lembaga regulator perlu merubah paradigma dari lembaga yang eksklusif dengan hanya menjalankan komunikasi satu arah (*one way communication*) menjadi lembaga yang inklusif yang dekat dengan pelanggan, sehingga bisa menjalankan komunikasi dua arah (*two way communication*) dan bahkan banyak arah (*multi way communication*), serta menanamkan kekaguman pada diri konsumen, sehingga pesan yang disampaikan dapat diterima dengan baik.
- *Memperkuat Peranan Organisasi Konsumen dan Meningkatkan Upaya-upaya Advokasi.* Perlu adanya program pengembangan kapasitas organisasi konsumen air minum di Jakarta, agar bisa menjadi ujung tombak proses advokasi, transparansi dan partisipasi dalam tata kelola penyediaan air minum di Jakarta. Masyarakat sipil perlu mengajukan kembali permohonan informasi berdasarkan UUKIP ke PAM Jaya dan BRPAM dan apabila ditolak, melakukan banding kepada Komisi Informasi dan Pengadilan. Perlu segera ada langkah atau usaha sistematis dan terorganisir untuk mempengaruhi dan mendesak terjadinya perubahan dalam kebijakan pengelolaan air minum di Jakarta, secara bertahap-maju (*incremental*) melakukan aksi strategis dan terpadu melalui upaya-upaya aksi advokasi yang melibatkan berbagai stakeholder terkait dalam pengelolaan air minum di Jakarta.

7 LAMPIRAN

7.1 Informasi dan Dokumen Penting Berkenaan dengan Penyediaan Layanan Air Minum di DKI Jakarta

1. Audit Palyja oleh BPKP
2. Rencana investasi yang disampaikan Palyja ke PAM Jaya
3. Laporan keuangan Palyja
4. Kontrak konsesi Palyja, termasuk annex dan amandemennya
5. Laporan audit Aetra
6. Rencana investasi Aetra
7. Laporan keuangan Aetra
8. Kontrak konsesi Aetra, termasuk annex dan amandemennya
9. Laporan tahunan PAM Jaya ke DPRD dan Gubernur DKI Jakarta
10. Legal audit Palyja untuk penerbitan obligasi
11. Legal audit Palyja untuk laporan akuisisi
12. Prospektus Palyja dan info memo
13. Laporan audit Aetra untuk penerbitan obligasi
14. Legal audit Aetra untuk akuisisi
15. Prospektus Aetra dan info memo
16. *Database* pelanggan
17. Aset/instalasi pemipaan
18. RTRW Jakarta
19. Data pajak air tanah DKI Jakarta

7.1 Jaminan Hukum Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyediaan Layanan Air Minum

Berdasarkan sistem hukum dan peraturan perundang-undangan Indonesia, jaminan hukum atas transparansi dan akses informasi publik dalam tata kelola penyediaan layanan air minum dapat dilihat pada **Gambar 12**.



Gambar 12. Jaminan Hukum Transparansi dan Akses Informasi Dalam Tata Kelola Penyediaan Air Minum

7.1.1 Dasar Konstitusional

Jaminan hukum konstitusional mengenai transparansi dan akses informasi ditegaskan dalam Pasal 28F Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang menjamin “setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.” Dengan demikian, hak setiap orang untuk “mencari, memperoleh,