



Keberlanjutan sistem air bersih perdesaan: Pengembangan usaha, Indonesia

Nota Kebijakan

Berkembang dari model pengelolaan masyarakat menuju pelayanan yang lebih berkelanjutan

Berbagai bentuk dan jenis usaha kecil memiliki potensi untuk memainkan peran yang lebih kuat dalam penyediaan air bersih di Indonesia. Di wilayah perkotaan, layanan air bersih disediakan oleh perusahaan daerah (PDAM), sementara di wilayah perdesaan, pasokan air desa dikelola oleh kelompok swadaya masyarakat (KSM).

KSM-KSM pada saat ini umumnya bekerja secara informal, dengan akses terbatas pada pembiayaan dan kapasitas terbatas untuk mengembangkan dan mengadopsi praktik komersial dan sistem perencanaan yang lebih baik. Mereka juga sangat mengandalkan komitmen dan kontribusi waktu sukarela. Situasi ini memberi dampak pada keberlanjutan sistem pasokan air bersih perdesaan, melemahkan kualitas pelayanan dan memperkecil manfaat yang didapat dari investasi skala besar dalam infrastruktur.

Untuk memperluas sektor dan meningkatkan keberlanjutan perlu diakui bahwa KSM-KSM ini perlu semakin profesional, menjadi lembaga formal dan berkembang sebagai badan usaha, dan perlu dilihat bagaimana dukungan eksternal saat ini dapat diberikan melalui asosiasi KSM atau layanan pendukung khusus lainnya. Untuk meniti jalur ini, diperlukan tindakan untuk mengatasi fragmentasi peran pemerintah pada tingkat lokal dan memastikan akuntabilitas dari peran-peran dimaksud.

Rekomendasi kebijakan 1: Pemerintah pusat perlu mendorong akuntabilitas peran pemerintah daerah dalam mendukung penyelenggaraan layanan air bersih perdesaan

Kebijakan nasional fokus pada pendekatan pengelolaan berbasis masyarakat. Pendekatan ini, bersama dengan investasi modal yang signifikan, telah menghasilkan peningkatan akses layanan air bersih di wilayah perdesaan di Indonesia. Peraturan-peraturan nasional belakangan ini (PP 122/2015 dan Permen PUPR 19/PRT/M/2016) menetapkan peran bagi pemerintah kabupaten dan desa. Namun tindak lanjut dan akuntabilitas atas peran-peran ini masih memerlukan perhatian.

Pada tingkat lokal, penelitian ini menemukan bahwa 'dukungan pasca konstruksi' tersebar antara berbagai instansi pemerintah daerah, dan terlepas bahwa Pokja telah dibentuk untuk

PESAN-PESAN UTAMA

- Perlu ada upaya nasional untuk mendorong akuntabilitas peran pemerintah daerah untuk mendukung penyelenggaraan layanan air bersih perdesaan
- Pemerintah daerah dapat memainkan peran penting untuk memfasilitasi formasi kelompok swadaya masyarakat (KSM). Pada saat yang sama, mereka juga harus memantau kualitas pelayanan dan memastikan kesamaan hasil.
- Beberapa bentuk kelembagaan formal bagi KSM perlu diujicobakan untuk mendorong pilihan sadar tentang bentuk organisasi.
- Perlu ada dukungan untuk mengatasi ketimpangan gender di KSM air bersih dan memfasilitasi kewirausahaan perempuan.
- Asosiasi KSM telah menunjukkan nilainya bagi sector ini, dan karenanya harus masuk dalam strategi untuk memajukan sector ini. Namun, asosiasi-asosiasi ini memerlukan model usaha yang berkelanjutan untuk mendukung kerja mereka.

memfasilitasi koordinasi, dukungan khusus bagi KSM pada umumnya amat beragam.

Tantangan-tantangan umum yang dihadapi oleh KSM antara lain terbatasnya kapasitas untuk lebih jauh mengembangkan dan memperluas pelayanan mereka, terbatasnya keterampilan penyusunan anggaran dan perencanaan, dan ketergantungan pada waktu dan tenaga sukarela. Penelitian menemukan bahwa KSM sering mengandalkan kepemimpinan sekelompok kecil anggota masyarakat yang memiliki sikap sosial, dan paduan ideal antara keterampilan dan kecakapan ini sulit ditemukan.

Selain itu, sebagian besar KSM tidak berbadan hukum, sehingga menghambat akses mereka pada pembiayaan dan kepemilikan aset. Hal ini berarti bahwa KSM terbatas kemampuannya untuk memperluas dan mengambil manfaat penuh dari pasar, serta memperluas akses kepada masyarakat perdesaan. Pada saat yang sama, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk memfasilitasi akses pelayanan kepada warganya, dan perlu memainkan peran lebih kuat untuk mendukung pengembangan KSM lebih lanjut untuk mendapatkan hasil-hasil yang berkelanjutan.

Maka penting bahwa peraturan nasional yang baru-baru ditetapkan disosialisasikan dan ditindaklanjuti untuk mencapai pertimbangan dalam pembagian tanggung jawab dan

akuntabilitas penyelenggaraan layanan air bersih antara masyarakat dan pemerintah daerah. Tanggung jawab yang disarankan untuk pemerintah daerah diuraikan pada rekomendasi kebijakan 2. Peningkatan tanggung jawab pemerintah daerah juga akan mengatasi ketimpangan antara dukungan pemerintah daerah yang biasa kepada wilayah perdesaan dan perkotaan. Para peserta penelitian mencatat bahwa KSM menerima dukungan keuangan dan teknis yang jauh lebih kecil daripada PDAM di wilayah perkotaan.

Rekomendasi kebijakan 2: Pemerintah daerah akan mendukung pengembangan lebih lanjut dan formalisasi Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) dan memantau kualitas pelayanan dan kesamaan hasil

Terdapat tiga peran utama bagi pemerintah daerah: (i) Memfasilitasi pengembangan kelembagaan KSM, termasuk formalisasinya di mana hal ini tepat dilakukan; (ii) Memantau dan mengatur usaha-usaha ini serta kualitas pelayanannya, dan; (iii) memastikan kualitas hasil agar masyarakat miskin dan tertinggal mendapatkan pelayanan. Regulasi tingkat lokal yang efektif perlu dikembangkan untuk mengklarifikasi peran dan tanggung jawab lembaga pemerintah terkait. Terdapat juga kebutuhan untuk mengembangkan kesepakatan atau kontrak yang jelas mengenai hak dan tanggung jawab KSM serta pemerintah daerah dan desa.

Diakui secara luas bahwa KSM memerlukan dukungan pasca konstruksi yang berkesinambungan, termasuk dukungan teknis dan kelembagaan. Sebagai bagian dari upaya kelembagaan seperti ini, di mana hal ini diminta, untuk KSM yang lebih besar pemerintah daerah dapat membantu memformalisasi kegiatan mereka menjadi badan hukum yang sesuai. Di antara 21 usaha air bersih yang sudah diformalkan yang diwawancarai dalam penelitian ini, hampir semuanya (95%) berhasil secara keuangan, dibandingkan kebanyakan KSM informal di seluruh Indonesia yang tidak memiliki stabilitas keuangan. Pemerintah daerah juga dapat memfasilitasi akses pada pembiayaan untuk mengatasi persepsi umum saat ini bahwa bank sering tidak melihat KSM sebagai pasar yang menguntungkan.

Pemantauan dan pengawasan usaha air bersih, sebagaimana dijelaskan dalam PP 122/2015, untuk memastikan kualitas pelayanan dan akuntabilitas: Selain dukungan kepada KSM air bersih sebagai usaha, pemerintah daerah juga memiliki mandat konkuren untuk menjalankan pemantauan dan pengawasan. Penelitian ini tidak memeriksa dimensi ini secara rinci di Indonesia (namun melakukannya di Vietnam), dan perlu penelitian lebih lanjut untuk memastikan efektivitas proses pemantauan dan pengawasan yang ada saat ini.

Berkenaan dengan Hak Asasi Manusia untuk Air dan Sanitasi dan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), pemerintah daerah memiliki mandat yang penting untuk menjamin bahwa tak seorang pun akan dikecualikan atau tertinggal: Karena keterjangkauan masih menjadi persoalan di beberapa lokasi dan bagi sebagian rumah tangga, pemerintah daerah harus memantau *siapa yang mendapat manfaat* dan akses pada pelayanan, dan siapa yang tidak.

Penelitian menunjukkan bahwa pemimpin usaha air bersih umumnya adalah orang-orang yang memiliki sikap sosial, dan sebagian besar (74%) di antaranya menunjukkan sifat-sifat sosial yang kuat atau sedang. Bukti akan sifat-sifat sosial ini adalah hal yang baik, karena kemungkinan akan menghasilkan perhatian proaktif untuk melayani masyarakat miskin dan tertinggal.

METODOLOGI

Penelitian ini dilakukan tahun 2013-2016, dipimpin peneliti dari Institute for Sustainable Futures, UTS, bermitra dengan Plan International Indonesia dan Penelitian dan Pelatihan Ekonomika dan Bisnis (P2EB) Universitas Gadjah Mada (UGM).

Setelah kajian literatur sistematis, tim melakukan kajian tentang insentif yang memengaruhi keterlibatan swasta dalam sektor air bersih dan sanitasi di Indonesia, melibatkan wawancara dengan 29 pemangku kepentingan. Para pemangku kepentingan ini berasal dari pemerintah (pada tingkat nasional dan sub-nasional), organisasi masyarakat sipil, kelompok swadaya masyarakat, donor, swasta dan asosiasi.

Kajian metode campuran tentang motivator, pendorong dan kendala juga dilakukan melibatkan 21 usaha air bersih dari berbagai jenis (badan usaha milik desa, koperasi, perkumpulan, yayasan) dengan kajian lapangan di tiga provinsi di Jawa.

Hasil penelitian diterbitkan dalam bahasa Inggris dan Indonesia. Tiga seminar kemudian diselenggarakan untuk memaparkan hasil penelitian kepada pemangku kepentingan nasional dan provinsi di Indonesia di mana mereka berkesempatan untuk memverifikasi temuan dan mengembangkan strategi ke depan.

Selain itu, banyak pelanggan usaha air bersih adalah warga miskin: Bagi 28% usaha, rumah tangga berpenghasilan rendah mewakili 50% pelanggannya, dan bagi 43% usaha, rumah tangga berpenghasilan rendah mewakili 25-50% pelanggannya. Selain itu, mereka juga menyediakan pembayaran yang fleksibel bagi pelanggannya: 38% dari usaha air bersih menawarkan pembayaran cicilan untuk sambungan air dan 5% menawarkan pembayaran cicilan untuk penggunaan air.

Temuan ini adalah indikasi yang baik, namun tidak dapat menggantikan peran pemerintah daerah untuk memastikan secara praktik bahwa semua orang mendapatkan pelayanan.

Rekomendasi kebijakan 3: Berbagai bentuk kelembagaan untuk KSM perlu diuji untuk mempromosikan pilihan sadar tentang bentuk kelembagaan

Pada saat ini tidak ada basis bukti yang memadai untuk menentukan bentuk kelembagaan hukum mana yang dapat memberi hasil terbaik. Penelitian ini menunjukkan ada beberapa kemungkinan bentuk lembaga, namun tidak ada konsensus mengenai model mana yang perlu didorong.

Sesuai hukum, organisasi non-formal (seperti KSM informal) tidak dapat membuat kontrak hukum atau perjanjian dengan pihak lain. Akibatnya, mereka tidak dapat menerima dana atau memiliki aset. Ada beberapa opsi yang dapat dipilih ketika KSM mendaftarkan diri dengan pemerintah:

- Organisasi resmi non-usaha (nirlaba):
 - Yayasan
 - Perkumpulan
- Organisasi resmi usaha (mencari keuntungan):
 - Koperasi
 - Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)
 - *Commanditaire Vennootschap* (CV)

- Perseroan Terbatas (PT)

Penelitian ini menemukan adanya ketidakpastian di antara para pemangku kepentingan mengenai jenis organisasi mana yang paling baik untuk usaha air bersih. Koperasi yang berbasis keanggotaan dianggap mampu memberi akses pada pinjaman dari pemerintah, dan dapat membagikan keuntungan kepada para anggotanya. Di kabupaten-kabupaten tertentu, dilaporkan sudah ada peraturan yang disahkan untuk memformalkan KSM air bersih menjadi BUMDes, termasuk berbagai pendekatan untuk memastikan bahwa badan usaha dapat dikelola dengan baik dan dikendalikan untuk beroperasi secara independen namun tetap dimiliki oleh pemerintah desa. Beberapa pemangku kepentingan mencatat potensi adanya campur tangan politik dan bahwa pendapatan dari pelayanan air bersih dapat digunakan untuk bidang pembangunan desa lainnya (atau, dalam satu kasus, digunakan untuk kepentingan pribadi oleh pejabat pemerintahan desa), daripada diinvestasikan kembali ke sistem air. Hal ini dapat dihindari dengan menetapkan panduan dan peraturan yang jelas. Walau bukan hal yang biasa, namun KSM air bersih mungkin juga dilegalisasi sebagai yayasan.

Dari usaha formal yang terlibat dalam penelitian ini, tidak ditemukan adanya pola hubungan yang jelas antara keberhasilan suatu usaha dengan struktur kelembagaan resmi dari masing-masing usaha tersebut (koperasi, BUMDes, perseroan terbatas, dll). Sebagai contoh, di antara lima usaha yang paling sukses, dua adalah BUMDes, yang lainnya adalah koperasi, yayasan, dan perseroan terbatas.

Pengujian dan evaluasi lebih lanjut masih perlu dilakukan mengenai bentuk organisasi apa yang mampu mencapai standar kualitas terbaik, keberlanjutan keuangan dan hasil-hasil yang berkeadilan. Basis bukti ini kemudian perlu digunakan untuk mempromosikan *pilihan sadar* oleh KSM, dengan pengetahuan penuh mengenai kekuatan dan kelemahan relatif berbagai bentuk tersebut.

Rekomendasi kebijakan 4: Dukungan perlu diberikan untuk mengatasi ketimpangan gender di KSM air bersih dan memfasilitasi peran perempuan

Semua pemimpin usaha air bersih yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah laki-laki. Lebih lazim bagi perempuan untuk memainkan peran administratif daripada pemimpin di usaha-usaha semacam itu dan di antara KSM secara umum. Ini menimbulkan pertanyaan tentang sejauh mana perempuan sudah mendapatkan kesempatan yang sama untuk memainkan peran pemimpin dan pengambil keputusan serta upaya-upaya yang dibutuhkan untuk mengatasi situasi ini, khususnya mengingat bahwa perempuan adalah pengguna utama layanan air bersih.

Pemerintah, organisasi masyarakat sipil dan asosiasi dapat memainkan peran penting untuk mempromosikan peran perempuan sebagai pemimpin usaha air bersih atau KSM, melalui upaya sosialisasi serta dukungan khusus yang menjawab tantangan spesifik yang dihadapi perempuan dalam mengambil posisi kepemimpinan.

Rekomendasi kebijakan 5: Asosiasi KSM air bersih harus masuk dalam strategi untuk memajukan sektor tersebut

Asosiasi KSM air bersih pada tingkat kabupaten telah menunjukkan potensinya untuk meningkatkan efektivitas KSM anggotanya, dan menawarkan jalur yang baik untuk mendukung pengembangan usaha. Baru-baru ini, banyak organisasi semacam ini dibentuk dengan maksud untuk mendukung KSM melalui pelatihan, bantuan teknis, akses keuangan, dan advokasi.

Untuk dapat mengakses pembiayaan, organisasi-organisasi ini juga harus mendapatkan status hukum, menentukan pilihan bentuk badan hukum sebagaimana dijelaskan pada rekomendasi 2. Di Jawa Timur, misalnya, ada kelompok yang bekerja sebagai perkumpulan, namun juga membentuk usaha koperasi paralel yang terdaftar sebagai badan hukum terpisah yang mengakses pinjaman dan subsidi dari pemerintah untuk meningkatkan dan memperluas sistem pasokan air bersih dari KSM anggotanya.

Penelitian menemukan bahwa perlu ada keberlanjutan keuangan dan model usaha yang kuat agar asosiasi semacam ini dapat memainkan perannya. Ketergantungan pada iuran anggota dan waktu sukarela kemungkinan tidak akan memberi hasil yang berkelanjutan. Kemitraan dan dukungan kepada KSM dari pemerintah daerah, atau sumber pemasukan lain dari luar, serta jasa berbasis 'pengguna membayar', mungkin akan diperlukan agar dapat menjalankan mandatnya dengan baik.

Rujukan lebih lanjut

Al'Afghani, M., Paramita, D., Avessina, M., Muhajir, A., Heriati, F. Role of Regulatory Frameworks in Ensuring the Sustainability of Community-Based Water and Sanitation. crpg.info/docs/aiira/aiirareport8072016.pdf

Gero, A., Carrard, N.R., Murta, J. & Willetts, J.R. 2014, 'Review Paper: Private and social enterprise roles in water, sanitation and hygiene for the poor: a systematic review', *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development*, vol. 4, No. 3., hal. 331-345

Murta, J. dan Willetts, J. (2014) Incentives shaping enterprise engagement in Indonesia, Private and social enterprise in water and sanitation services for the poor- Working Paper 2a, Institute for Sustainable Futures, University of Technology, Sydney

Murta, J., Indarti, N., Rostiani, R., dan Willetts, J. (2015) Motivators and barriers for water and sanitation enterprises in Indonesia, Enterprise in WASH - Research Report 3, Institute for Sustainable Futures, University of Technology Sydney

Willetts, J., Murta, J., Gero, A. (2016), 'Water and sanitation entrepreneurs in Indonesia, Vietnam and Timor-Leste: Traits, drivers and challenges', Enterprise in WASH – Working Paper 4, Institute for Sustainable Futures, University of Technology Sydney

Tim peneliti: Profesor Juliet Willetts, Dr Nurul Indarti, Dr Akbar Susanto, Janina Murta, Anna Gero, Ryan Sanjaya, Rokhima Rostiani, Wahyu Triwahyudi, Dina Daulay, dan Naomi Carrard

Dokumen ini adalah keluaran penelitian yang didanai Kementerian Luar Negeri dan Perdagangan Australia (DFAT). Segala pandangan dan opini dalam dokumen ini adalah milik penulis dan belum tentu mencerminkan pandangan DFAT atau Pemerintah Australia.

www.dfat.gov.au

www.enterpriseinwash.info; www.isf.uts.edu.au

