

# **Sistem *Unbundling* pada Pengelolaan Air Bersih di Tingkat Kota maupun Kabupaten**

Oleh

**Sigit Setiyo Pramono**

Staf Pengajar Jurusan Teknik Sipil  
Universitas Gunadarma  
Sigitpramono\_24@yahoo.com

## **Abstrak**

Pengelolaan infrastruktur yang terintegrasi di tingkat kota maupun kabupaten membuat pemerintah daerah memonopoli pengelolaan tersebut, khususnya sektor air bersih. Sifat monopoli pengelolaan air bersih merupakan sifat alami yang dimiliki oleh sektor tersebut. Monopoli menimbulkan dampak negatif apabila tidak dikelola dengan baik, akibat adanya penyalahgunaan wewenang.

Pemerintah Australia mengusulkan sistem *unbundling* untuk mengurangi sifat monopoli alami yang dimiliki sektor air bersih. Pola dari sistem tersebut, adalah memisahkan sistem-sistem yang ada pada pengelolaan air bersih, misalnya pengelolaan sumber air, IPA dan pompa, jaringan distribusi, manajemen dan administrasi. Sistem tersebut mengalami kendala baik teknis maupun non teknis dalam mengimplementasikannya di Indonesia. Kendala-kendala yang dihadapi meliputi kondisi ekonomi, sistem hukum, dan kepentingan politik. Walaupun menghadapi hambatan, sistem *unbundling* merupakan salah satu alternatif strategi yang baik untuk menjadi kajian untuk penyelesaian permasalahan pengelolaan air bersih di Indonesia.

**Kata Kunci:** Air Bersih, Unbundling, Pengelolaan, Monopoli, Infrastruktur

## **1. Latar Belakang**

Dewasa ini pengelolaan infrastruktur umumnya mengintegrasikan antara manajemen, operasi, dan manajemen di bawah pengawasan dan kontrol satu perusahaan. Sistem yang terintegrasi tersebut memiliki sifat monopoli alami terhadap infrastruktur yang dikelola. Sifat monopoli akan memberikan dampak positif selama dikelola secara konsisten dan baik, tetapi memberikan dampak negatif bila terjadi sebaliknya. Negara-negara berkembang seperti Indonesia, penerapan sistem monopoli banyak sekali menimbulkan penyalahgunaan di dalam Pengelolaan infrastruktur, sehingga pengelolaannya menjadi tidak efisien dan efektif.

Untuk mengatasi permasalahan diatas pemerintah Australia memiliki ide untuk mengurangi sifat monopoli alami yang dimiliki oleh pengelolaan infrastruktur. Pemerintah

Australia mempelajari kekurangan-kekurangan pengelolaan infrastruktur pada waktu terjadi krisis di Asia tahun 1997. Hasil studi pemerintah Australia tersebut, menghasilkan ide mengenai sistem *unbundling* untuk memecahkan permasalahan pengelolaan infrastruktur di Asia. Australia menjelaskan bahwa sistem tersebut dapat mengurangi sifat monopoli alami yang dimiliki infrastruktur.

Pemerintah Australia yakin sistem *Unbundling* dapat diterapkan pada seluruh bidang pengelolaan infrastruktur khususnya air bersih. Untuk itu muncul pertanyaan bagaimana sistem tersebut dapat diterapkan di sebuah pengelolaan air bersih? Apakah benar sistem tersebut dapat membuat pengelolaan air bersih menjadi lebih baik? Manfaat apa saja yang dapat diperoleh dari sistem tersebut? Hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi dalam penerapan sistem tersebut?

## **2. Pemahaman Sistem *Unbundling***

*Unbundling* diartikan dalam bahasa Indonesia, adalah pemisahan. Sedangkan dalam pemahaman di dalam pengelolaan infrastruktur, adalah pemisahan yang dilakukan pada sistem manajemen, operasi, dan pemeliharaan. Pemisahan tersebut dilakukan dengan menyerahkan masing-masing sistem tersebut kepada pengelola yang berbeda khususnya kepada pihak swasta. Oleh karena itu, akan ditemukan banyak pengelola dalam pengelolaan air bersih di suatu kawasan kota/kabupaten.

## **3. Tujuan *Unbundling***

Tujuan penerapan dari sistem *unbundling* adalah untuk menumbuhkan suatu kompetisi pada pengelolaan infrastruktur. Adanya kompetisi ini diharapkan pengelola infrastruktur dapat berkompetisi dalam memberikan pelayanan infrastruktur kepada pelanggannya, sehingga pelayanan yang diberikan akan menjadi lebih baik, efektif dan efisien.

## **4. Jenis *Unbundling***

Jenis penerapan *unbundling* dibedakan menjadi dua jenis, yaitu geografi/horisontal *unbundling* dan vertikal *unbundling*. Horisontal *unbundling*, adalah usaha-usaha untuk mengintegrasikan pengelolaan berdasarkan wilayah. Kondisi tersebut menilai kompetisi sebagai pembanding dengan pengelolaan yang sama dengan tempat lain. Sedangkan untuk vertikal *unbundling*, adalah usaha-usaha untuk memisahkan kompetisi dari unsur-unsur yang non kompetitif, seperti produksi air di sumber air dengan jaringan distribusi air bersih.

Horisontal *unbundling* dilakukan dengan menawarkan aset-aset infrastruktur kepada sektor swasta. Aset yang ditawarkan dapat berupa operasional dan pelayanan pada daerah yang telah ditentukan, misalnya dilakukan *unbundling* pada jaringan distribusi air bersih pada suatu kawasan/daerah. Hal tersebut juga dapat dilakukan pada suplai air bersih dari sumber air dan tagihan rekening ke pelanggan, setelah unit bisnis tersebut terbentuk, maka dapat dilakukan korporatisasi yang kemudian dapat terdaftar di bursa saham dan menjualnya.

Vertikal *unbundling* dapat mengurangi sifat monopoli yang dimiliki oleh infrastruktur itu sendiri. Pengurangan sifat monopoli tersebut dijabarkan dengan memisahkan unsur-unsur pada infrastruktur, misalnya pada sistem pengelolaan air bersih. Sistem air bersih dapat di*unbundling* dengan memisahkan sistem transmisi, sistem distribusi, sistem manajemen, sistem pemeliharaan dan sistem penagihan rekening air. Pemisahan dilakukan dengan memberikan wewenang pengelolaan unsur-unsur tersebut kepada pihak swasta melalui privatisasi. Sehingga kompetisi dapat berjalan dengan baik dan diharapkan pengelolaan infrastruktur dapat lebih efektif.

## **5. Manfaat Penerapan Sistem *Unbundling***

Sistem *unbundling* memberikan dampak positif bagi pengelolaan infrastruktur. Dampak positif yang dapat kita ambil, adalah sifat kompetisi yang ada mempunyai dampak secara tidak langsung dalam pengembangan dan pelayanan infrastruktur. Misalnya pada pelayanan air bersih dalam satu kabupaten dapat dilayani banyak perusahaan air bersih, diantara perusahaan-perusahaan tersebut saling bersaing untuk meningkatkan pelayanan air bersih ke pelanggannya, sehingga dapat memberikan dampak positif, yaitu cakupan pelayanan dapat ditingkatkan, faktor kehilangan air dikurangi, dan yang terutama, adalah perusahaan air bersih dapat secara mandiri melakukan penyediaan air bersih tanpa membebani pemerintah daerah setempat.

Apabila sistem ini dapat berjalan dengan baik akan memberikan dampak positif secara tidak langsung pada iklim investasi pada daerah tersebut. Pelayanan air bersih yang baik juga dapat memberikan kenyamanan, kesejahteraan, dan keindahan pada daerah tersebut.

## **6. Implementasi Sistem *Unbundling* pada Pengelolaan Air Bersih di Indonesia**

### **6.1 Karakteristik Pengelolaan Air bersih di Indonesia**

Penyediaan air bersih di Indonesia mempunyai karakteristik yang unik dibanding dengan negara-negara berkembang lainnya. Karakteristik tersebut, karena adanya lingkungan

fisik dan sosial khas Indonesia. Lingkungan fisik dan sosial tersebut berbeda antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Pada lingkungan fisik adanya kondisi geografi, topografi, iklim curah hujan, dan pencemaran dan perusakan lingkungan. Begitu pula pada lingkungan sosial adanya kondisi sosial dan budaya, dan sistem hukum yang berlaku juga berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain.

Pengelolaan air bersih di Indonesia antara kabupaten dan kota mempunyai sistem yang berbeda. Pengelolaan kabupaten mempunyai sistem yang menyebar, akibat dari adanya penyebaran populasi penduduk, membutuhkan sumber daya manusia (SDM) yang cukup besar, daya beli masyarakat sangat rendah, karena banyak penduduknya yang mempunyai sumur gali dengan kualitas air yang memadai, dan jumlah pelanggan air bersih banyak dari sektor rumah tangga. Sedangkan pengelolaan air bersih di daerah kota dengan sistem yang lebih terintegrasi, pelanggannya lebih beraneka-ragam, dan daya beli masyarakat kota lebih tinggi.

Penyediaan dan pengelolaan air bersih di Indonesia diserahkan pada masing-masing daerah. Pengawasan air bersih dibawah tanggung jawab Pemerintah Daerah (Pemda), sedangkan pengelola langsung berada pada Perusahaan Daerah Air Bersih (PDAM). Perusahaan daerah inilah yang langsung memberikan pelayanan air bersih pada pelanggan kota dan kabupaten.

## **6.2 Permasalahan Pengelolaan Air Bersih**

PDAM selaku pengelola tunggal di suatu kawasan kabupaten dan kota menjadikan PDAM memonopoli pengelolaan dari sumber air sampai ke pelayanan air bersih kepada pelanggan. Sifat monopoli tersebut didukung oleh UUD' 45 terutama pasal 33 pasal 3 yaitu:

*“Bumi, air, tanah dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat”*

Pedoman dari UUD'45 belum memberikan jaminan sesuatu pelayanan yang baik dari PDAM kepada pelanggannya. Penggunaan kata “digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat” tidak dapat diwujudkan, akibat PDAM tidak dapat merumuskan permasalahan dengan baik dan perumusan permasalahan yang buruk akan memunculkan suatu permasalahan yang baru, sehingga beban masalah yang ditanggung akan menjadi berat.

Pada sisi lain, sifat monopoli akan mendukung suatu persaingan yang tidak sehat dalam pelayanan air bersih di suatu daerah. Pengelola tunggal tersebut akan membuat sistem yang tidak transparan dan seringkali sulit untuk berbenah diri. Keadaan tersebut semakin memberikan PDAM terpuruk dalam pelayanan air bersih di suatu daerah. Keadaan tersebut diperparah dengan melihat kondisi PDAM dari 307 PDAM di Indonesia, 87 PDAM masuk kualifikasi kritis yang mana perusahaan sudah tidak mampu untuk membiayai operasi dan pemeliharaan, 164 dalam kondisi hanya bisa membiayai operasi dan pemeliharaan tanpa bisa mengembangkan perusahaan dan hanya 56 PDAM yang dapat beroperasi dan menguntungkan.

### **6.3 Implementasi Sistem *Unbundling***

Untuk mengurangi kekurangan-kekurangan dalam pelayanan air bersih, diusulkan adanya sistem *unbundling*. Sistem ini akan memberikan dampak positif yang tidak memiliki sifat monopoli, yaitu adanya persaingan usaha yang sehat dan transparan di dalam pengelolaan air bersih. Oleh karena itu, di dalam paper ini akan memberikan contoh mengimplementasikan sistem ini ke dalam pengelolaan air bersih pada pengelolaan di wilayah kabupaten dan kota.

#### **Pengelolaan Wilayah Kabupaten**

Kabupaten biasanya memiliki wilayah yang cukup luas dan geografi yang bergunung-gunung, sehingga lokasi penduduknya menyebar. Penyebaran tersebut membuat sistem tersebut terpisah-pisah, sehingga akan mempengaruhi lokasi dan jarak sumber air dan distribusi spasial kebutuhan air. Hal tersebut mempengaruhi pembiayaan pelayanan air bersih di dalam operasionalnya dan juga memberikan dampak pada tarif dasar air bersih yang diberlakukan.

Aplikasi sistem *unbundling* dengan melakukan pemisahan sistem baik dari sumber air sampai ke sistem distribusi air bersih (Lihat gambar 1). Pada gambar 1 menunjukkan gambaran sebuah PDAM Kabupaten yang terdiri dari beberapa ibukota kecamatan. Tiap kota memiliki sumber air yang berbeda-beda, dari sumber air tersebut dilakukan penampungan air, tetapi jika air tersebut belum memenuhi standar air baku diperlukan pengolahan air di Instalasi Pengolahan Air (IPA) sebelum didistribusikan kepada pelanggan. Pengelolaan air bersih dengan memisahkan sistem dengan membagi menjadi beberapa bagian, yaitu:

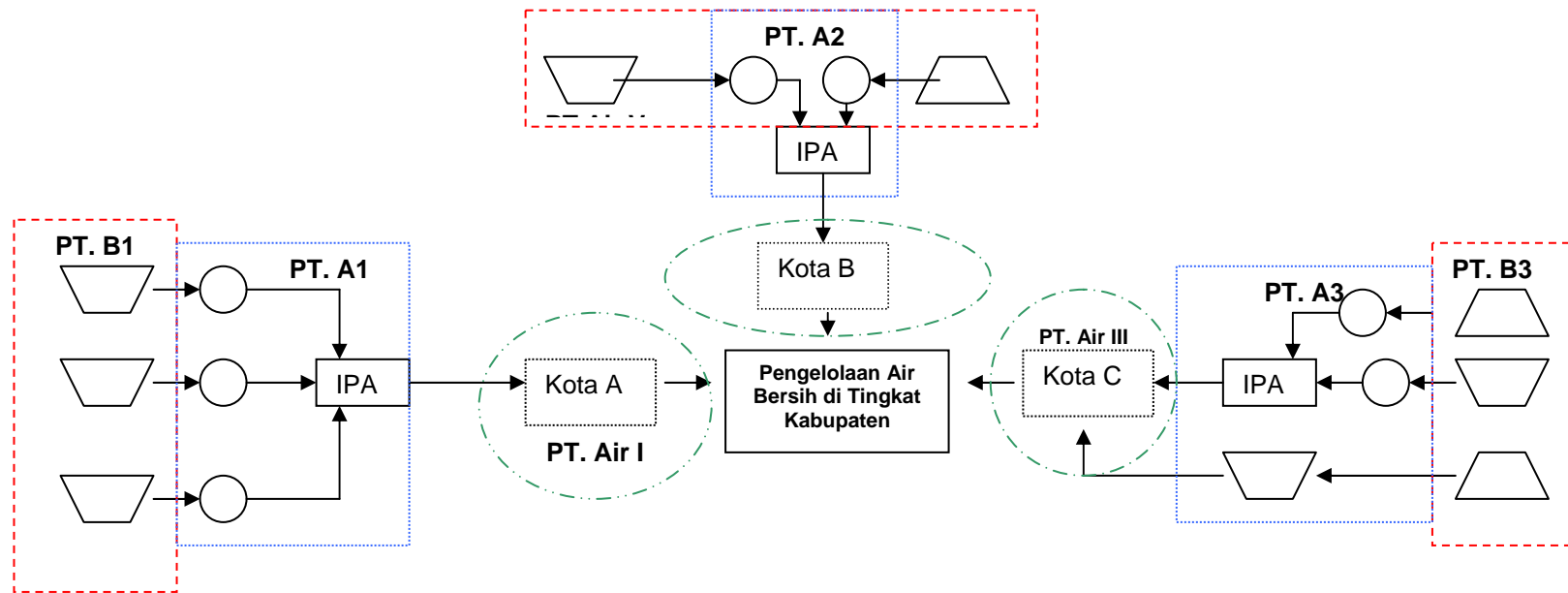
1. Sumber air bersih dan konservasi

2. Sistem transmisi, Instalasi Pengolahan Air (IPA), reservoir, dan pompa (operasi dan pemeliharaan)
3. Sistem distribusi air bersih (operasi dan pemeliharaan)
4. Administrasi, misalnya pencatatan meteran air

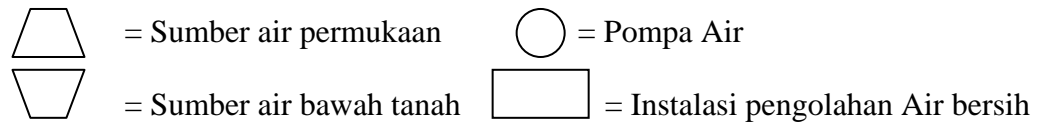
Masing-masing dari sistem tersebut diserahkan kepada pihak swasta melalui swastanisasi (servis kontrak, manajemen kontrak, sewa, konsesi, dan *divestiture*), tetapi khusus untuk Instalasi Pengolahan Air (IPA) menggunakan swastanisasi jenis *Build Operate Transfer* (BOT). Untuk itu setiap pengelolaan air bersih di setiap kota akan berbeda dengan kota lainnya di sebuah Kabupaten, misalnya sumber air bersih dan konservasi antara satu kota dengan kota lainnya dikelola dengan perusahaan swasta yang berbeda.

#### **Pengelolaan Wilayah Perkotaan**

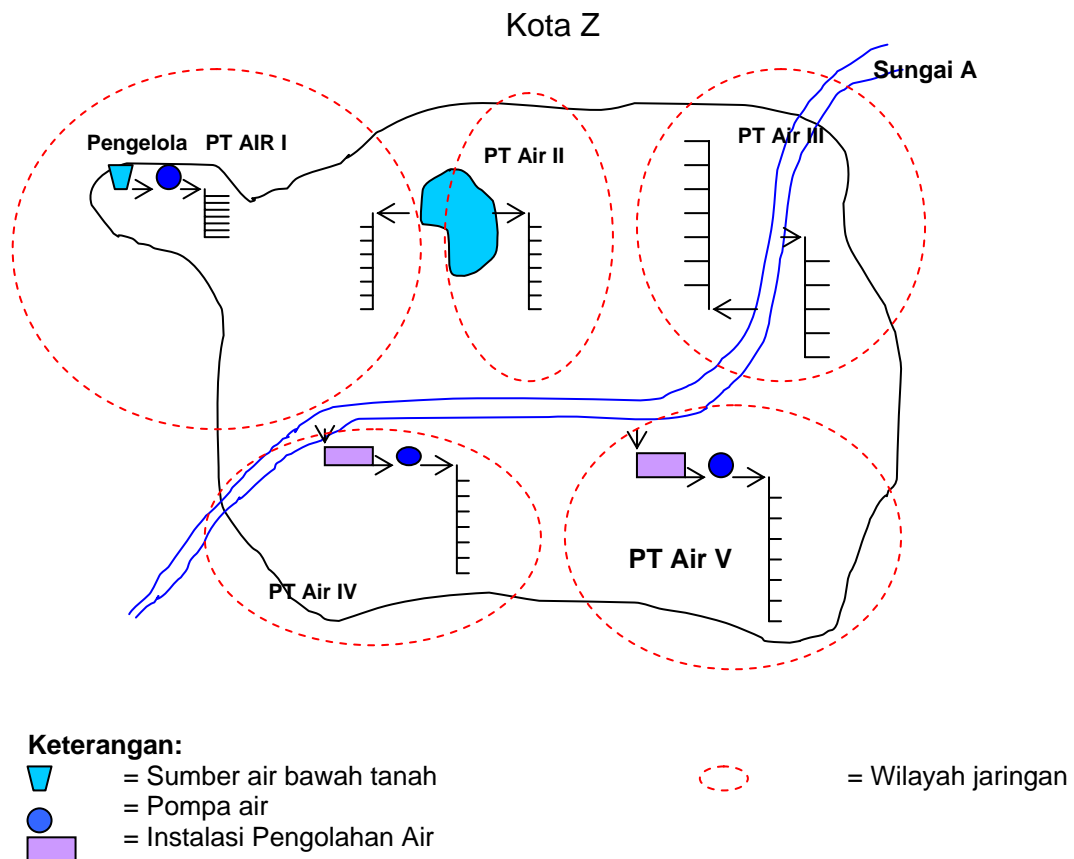
Karakteristik perkotaan sangat berbeda dengan tingkat kabupaten, sistem jaringan air bersih dan penyebaran penduduknya lebih terintegrasi. Penerapan sistem *unbundling* tidak perlu memisahkan sistem ke dalam beberapa bagian seperti di daerah Kabupaten, tetapi pemisahan sistem tersebut didasarkan pada wilayah jaringan distribusi air bersih yang digunakan (Lihat gambar 2). Pada Gambar 2 dijelaskan bahwa penerapan *unbundling* dilakukan berdasarkan jaringan distribusi menurut sumber yang digunakan, misalnya pada bagian tengah kota pelayanan air bersih dikelola oleh PT. Air II. Penyerahan pengelolaan air bersih kepada pihak swasta yang dilakukan dengan menggunakan privatisasi, misalnya servis kontrak, manajemen kontrak, sewa, konsesi, *Build Operate Transfer* (BOT) atau *Divestiture*. Sehingga pengelolaan air bersih di sebuah kota terdiri dari beberapa pengelola air bersih (lebih dari dua perusahaan).



**Keterangan:**



**Gambar 1. Penerapan Sistem Unbundling di Sebuah PDAM Kabupaten**



**Gambar 2 Penerapan Sistem Unbundling di Sebuah PDAM Kota**

### 7. Hambatan-hambatan yang diperoleh

Hambatan terbesar penerapan sistem *unbundling* tersebut, adalah adanya kondisi ekonomi, sistem hukum, dan kepentingan politik yang ada. Kondisi ekonomi kebanyakan masyarakat baik di kota dan kabupaten yang masih di bawah garis kemiskinan, sehingga tarif air bersih yang berlaku tidak dapat tergantung dengan mekanisme pasar dan harus selalu melihat nilai sosial yang dimilikinya. Sistem hukum yang ada misalnya dalam Undang-Undang Dasar 1945 bahwa pengaturan hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Hal tersebut secara jelas menjelaskan bahwa air bersih dikuasai oleh negara, sehingga pemerintah berhak untuk melakukan monopoli pada bidang tersebut. Pemerintah Daerah juga mempunyai peraturan daerah yang menegaskan pengelolaan air bersih dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui Perusahaan Daerah Air Bersih (PDAM). Sudut kepentingan politik, pemerintah daerah berkeinginan kuat bahwa PDAM menjadi salah satu potensi untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan kepentingan Pemda untuk menempatkan orang-orangnya di dalam perusahaan daerah tersebut. Oleh karena itu, kepala daerah kota



maupun kabupaten (Walikota atau Bupati) diposisikan lebih tinggi dari seorang direktur PDAM didalam struktur organisasi.

## 8. Kesimpulan dan Saran

### Kesimpulan

Uraian dan pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa sistem *unbundling* dapat diterapkan pada pengelolaan air bersih baik pada wilayah kota maupun di wilayah kabupaten. Sistem *unbundling* tersebut memiliki metode untuk mengurangi sifat monopoli alami yang dimiliki oleh pengelolaan air bersih. Pengurangan sifat monopoli tersebut dapat menimbulkan kompetisi, sehingga akan menciptakan pengelolaan yang efektif dan efisien. Pengelolaan yang efektif memberikan kenyamanan, kesejahteraan dan keindahan dari kota maupun kabupaten. Hambatan yang didapatkan adalah faktor kondisi ekonomi masyarakat kota maupun kabupaten, sistem hukum baik dari undang-undang dasar sampai ke peraturan daerah, dan kepentingan politik terutama dari pemerintah daerah setempat.

### Saran

sistem *unbundling* menjadi alternatif strategi untuk pengelolaan air bersih yang baik untuk pemerintah kota maupun kabupaten. Strategi tersebut perlu dicoba untuk diterapkan dalam pengelolaan air bersih di perkotaan maupun kabupaten, karena sistem tersebut dapat menghemat dana alokasi yang diberikan kepada PDAM untuk menutupi kerugian yang dialami. Pemerintah Kota maupun Kabupaten hanya sebagai pengawas jalannya pengelolaan air bersih di daerahnya. Keberhasilan sistem ini tergantung dari kejujuran dan keikhlasan dari pemerintah setempat untuk menerapkan sistem tersebut dan partisipasi masyarakat kota dan kabupaten untuk mendukungnya.

### Daftar Pustaka

Engel, Eduardo., Fisher, Ronald., dan Galetovic, Alexander., "Revenue-Based Auctions and Unbundling Infrastruktur Franchises", IFM Publications, Washington no. 112 , 1997

Pramono, Sigit, Setiyo., **Penyediaan Air Bersih di Indonesia**, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2001

Trujillo, Jose, A., Cohen, Remy., Freixas, Xavier., dan Sheehy, Robert., "Infrastructure Financing with Unbundled Mechanism", IFM Journal no. 109, Washington, 1997

-, **Asia's Infrastruktur in The Crisis: Harnessing Private Enterprise**, Departement of Foreign Affairs and Trade, Barton, 1998

-, **Tata Air Perkotaan di Indonesia Menghadapi Milenium Ketiga**, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 1999