

# **MODAL SOSIAL**

**Aparatur Pemerintah Untuk Pencapaian Good Governance**

**Studi Kasus PDAM di Pekanbaru, Yogyakarta, Sleman & Manado**

**Dundin Zaenuddin**

**Modal Sosial Aparatur Pemerintah Untuk Pencapaian Good Governance (Studi Kasus PDAM di Pekanbaru, Yogyakarta, Sleman & Manado/Dundin Zaenuddin, Rusydi Syahra, Nina Widyawati. Suprihadi Jakarta: Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB)-LIPI, 2004.**

v, 221 Hlm, 21 Cm

**ISBN: 979-3584-27-0**

1. Modal Sosial – Aparatur Pemerintah – Indonesia

330.

**MODAL SOSIAL**  
**APARATUR PEMERINTAH UNTUK PENCAPAIAN GOOD GOVERNANCE**  
**Studi Kasus PDAM di Pekanbaru, Yogyakarta, Sleman & Manado**

Penerbit : Puslit Kemasyarakatan dan Kebudayaan-LIPI  
Widya Graha, Lantai VI & IX  
Jalan Gatot Subroto 10, Jakarta 12190  
Telepon: (021) 5701232  
Fax : (021) 5701232

PMB - LIPI

# MODAL SOSIAL

**Aparatur Pemerintah Untuk Pencapaian Good Governance**  
Studi Kasus PDAM di Pekanbaru, Yogyakarta, Sleman & Manado

**Oleh :**

Dundin Zaenuddin  
Rusydi Syahra  
Nina Widyawati  
Suprihadi

**Editor :**

Dundin Zaenuddin



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia  
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan  
(PMB-LIPI)  
Jakarta, 2004



# KATA PENGANTAR

Penelitian “Modal Sosial Aparatur Pemerintah untuk Pencapaian *Good governance*” merupakan salah satu kegiatan penelitian yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Masyarakat dan Kebudayaan LIPI. Tema penelitian ini cukup strategis mengingat bahwa keberhasilan otonomi daerah mencapai tujuannya ini tidak terlepas dari persistensi modal sosial dan penegakkan prinsip-prinsip *good governance* di kalangan aparatur pemerintah. Pengetahuan yang diperoleh melalui penelitian empiris diharapkan dapat memberikan sumbangan akademis untuk masukan langkah-langkah mengisi paradigma baru: negara sebagai sarana pelayanan (*service state*). Penelitian ini merupakan bagian dari Proyek Masyarakat dan Kebudayaan-LIPI Tahun Anggaran 2004.

Kegiatan penelitian ini dapat dilakukan karena adanya kerjasama yang baik antar berbagai pihak, baik dari pemerintah pusat dan daerah, jajaran direksi dan karyawan PDAM serta masyarakat sipil di empat lokasi penelitian. Oleh karena itu sudah selayaknya jika pada kesempatan ini, kami mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada pihak-pihak tersebut. Kami juga sangat menghargai kerjasama yang dilakukan para peneliti dan staf administrasi PMB-LIPI yang terlibat dalam penelitian ini.

Laporan penelitian ini telah dibahas secara mendalam pada seminar hasil-hasil penelitian PMB-LIPI, yang diselenggarakan pada bulan September 2004. Betapapun demikian, kami menyadari bahwa laporan penelitian ini tidak lepas dari berbagai kekurangan. Oleh

karena itu, kami sangat mengharapkan adanya masukan berupa kritik dan saran-saran untuk perbaikan laporan penelitian ini.

Jakarta, 31 Desember 2004

Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan  
dan Kebudayaan - LIPI

Ttd.

**Dr. M. Hisyam, APU**

NIP: 320002861

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	i
<b>DAFTAR ISI</b> .....	iii
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	V
<b>BAB I    PENDAHULUAN</b> .....	1
Oleh Dundin Zaenuddin & Rusydi Syahra	
1.  Pendahuluan.....	1
2.  Perumusan Masalah .....	5
3.  Tujuan dan Sasaran Penelitian .....	7
4.  Kerangka Teoritis.....	8
5.  Hipotesis.....	21
6.  Definisi Operasional .....	22
7.  Metode Pengumpulan Data.....	24
8.  Lokasi Penelitian .....	25
<b>BAB II    MODAL SOSIAL DAN GOOD GOVERNANCE: STUDI KASUS PDAM PEKANBARU</b> .....	27
Oleh Rusydi Syahra	
1.  Pengantar .....	27
2. <i>Good Governance</i> dan Modal Sosial Dalam Rangka Otonomi Daerah .....	29
3.  Profil PDAM Tirta Siak, Pekanbaru.....	36
4.  Analisis dan Diskusi: Telaah Tentang <i>Good Governance</i> dan Modal Sosial .....	58
5.  Kesimpulan .....	66
<b>BAB III    MODAL SOSIAL DAN GOOD GOVERNANCE: STUDI KASUS PDAM YOGYAKARTA</b> .....	71
Oleh Nina Widyawati	

1. Pengantar .....	71
2. Otonomi Daerah dan <i>Good Governance</i> .....	72
3. Profil PDAM Tirtamarta .....	75
4. Situasi Modal Sosial .....	98
5. Diskusi .....	103
6. Kesimpulan .....	106
7. Implikasi Kebijakan .....	107
<b>BAB IV MODAL SOSIAL DAN GOOD GOVERNANCE: STUDI KASUS PDAM SLEMAN-DIY .....</b>	<b>109</b>
Oleh Suprihadi	
1. Pendahuluan .....	109
2. Profil Perusahaan Daerah Air Minum .....	114
3. Otonomi Daerah, dan <i>Good Governance</i> .....	123
4. Modal Sosial Aparatur Pemerintah.....	133
5. Diskusi .....	149
6. Penutup .....	152
<b>BAB V MODAL SOSIAL DAN GOOD GOVERNANCE: STUDI KASUS PDAM MANADO .....</b>	<b>155</b>
Oleh Dundin Zaenuddin	
1. Pengantar .....	155
2. Otonomi Daerah dan <i>Good Governance</i> : Potret Pemerintahan Kota Manado .....	157
3. PDAM: Kelembagaan dan Kinerja .....	165
4. Kondisi Modal Sosial .....	175
5. Kerjasama untuk Peningkatan Kinerja .....	181
6. Diskusi .....	184
7. Penutup .....	189
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>197</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>213</b>



# DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Kategori Komplementer Modal Sosial .....	11
Tabel 1.2.	Kontinum Modal Sosial.....	12
Tabel 2.1.	Instalasi Pengolahan Air Minum PDAM Tirta Siak Pekanbaru.....	38
Tabel 2.2.	Jumlah dan Jenis Golongan Pelanggan Air Minum PDAM Tirta Siak Pekanbaru dari tahun 1999 s/d 2003 .....	39
Tabel 2.3.	Perkembangan Usaha PDAM dan Laba (Rugi) PDAM Tirta Siak Pekanbaru Tahun 1999-2003 (dalam jutaan Rupiah) .....	45
Tabel 2.4.	Kondisi yang Menyebabkan Kehilangan Air Tak Dapat Diatasi .....	48
Tabel 2.5.	Rencana Target Kerjasama Konsesi .....	51
Tabel 3.1.	Struktur Tarif PDAM Tirtamarta per Golongan .....	87
Tabel 4.1.	Jumlah Pelanggan Menurut Wilayah Kecamatan .....	139
Tabel 4.2.	Tarif Air Minum PDAM Sleman.....	145
Tabel 4.3.	Jumlah dan Jenis Golongan Pelanggan Air Minum PDAM Sleman dari Tahun 1999 sampai 2003 .....	148
Tabel 5.1.	Tarif Air Minum PDAM Manado .....	171



---

# BAB I

---

## PENDAHULUAN

Oleh Dundin Zaenuddin & Rusydi Syahra

### 1. Latar belakang

Negara Indonesia ini pada dasarnya merupakan pertalian dari berbagai elemen dalam masyarakat dan pemerintahan. Sebagai elemen yang memiliki birokrasi dan dana untuk menggerakkan birokrasi, aparatur pemerintah memiliki posisi sangat penting. Pemahaman secara mendalam atas modal sosial aparatur pemerintah di era otonomi daerah<sup>1</sup> ini akan merupakan bahan pengetahuan yang krusial untuk pencapaian tata pemerintahan yang baik (*good governance*)<sup>2</sup> yang pada intinya memiliki kemandirian dalam mengelola potensi lokal guna kesejahteraan masyarakat luas.

---

<sup>1</sup> Ide tentang otonomi daerah bukanlah sesuatu yang baru. Perumusannya telah ada dalam konstitusi negara sendiri yaitu pasal 18 UUD 1945. Aturan yang lebih rendah pun juga telah diundangkan seperti terdapat dalam beberapa UU baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru. Orde Baru, misalnya, telah mengeluarkan UU No. 5 tahun 1974 yang secara eksplisit mengatur pelaksanaan kewenangan penyelenggaraan otonomi daerah. Akan tetapi pengaturan kewenangan ini tampaknya tidak berjalan karena sikap dan tingkah laku pejabat pemerintah Orde Baru yang tidak mendukung. Pada masa itu yang terjadi justru sentralisasi kekuasaan dan penyeragaman kebijakan dari atas. Dengan demikian menumbuhkan suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui desentralisasi kewenangan pada masa itu hanyalah merupakan pesan tertulis daripada suatu kenyataan.

<sup>2</sup> Konsep *good governance*, seperti dikemukakan oleh, salah satunya, UNDP, memiliki dimensi relasional karena ia merupakan sekumpulan relasi antara masyarakat sipil dan pemerintah yang melakukan

Menguatnya aspirasi penumbuhan pemerintahan yang baik ini terjadi kembali setelah adanya reformasi politik 1998. Gerakan ini pada dasarnya menuntut kembali dilaksanakannya demokratisasi dalam segala aspek kehidupan termasuk aspek pemerintahan melalui desentralisasi<sup>3</sup>.

Dengan telah dikeluarkannya berbagai peraturan tentang otonomi daerah<sup>4</sup>, peran pemerintah daerah untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal mendapat penguatan kembali. Fungsi minimal yang harus dilakukan pemerintah adalah memfasilitasi tersedianya barang dan jasa untuk kepentingan publik secara berkelanjutan, serta melindungi kelompok tidak mampu dan terpinggirkan selama ini. Dalam konteks pencapaian kesejahteraan masyarakat luas sebagaimana amanat konstitusi, misalnya, pemerintah perlu mengendalikan monopoli, mengatasi hambatan mekanisme pasar dan menjaga adanya jaminan sosial. Pemerintah memang perlu menjaga terjadinya pertumbuhan ekonomi, tetapi seiring dengan itu langkah-langkah redistribusi aset publik juga sangat diperlukan.

Untuk mencapai tujuan itu pemerintahan harus bersikap transparan dan bertanggung-jawab dalam pengelolaan sumber-

---

praktek-praktek untuk memaksimalkan kebaikan bersama (*the common good*). Beberapa karakter yang harus dimiliki meliputi: transparansi (*transparency*), keefektifan, *responsiveness*, keterbukaan (*openness*), ketundukan pada aturan hukum, penerimaan pada keanekaragaman (*pluralisme*) serta akuntabilitas.

<sup>3</sup> Dengan adanya desentralisasi diharapkan bahwa perilaku pemerintah bisa lebih bertanggung jawab dan responsif dalam memfasilitasi keinginan masyarakat mencapai kesejahteraannya.

<sup>4</sup> Misalnya Ketetapan MPR-RI nomor XV/MPR/1998 yang kemudian dijabarkan dalam bentuk UU yaitu UU No. 22/1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25/1999 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Bahkan pemerintahpun telah mengeluarkan PP No. 25/2000 yang mengatur pelaksanaannya.

sumber daya alam dan penentuan alokasi keuangannya. Kebijakan yang dirumuskan semata-mata dari pemerintah telah disadari sebagai langkah yang tidak memberikan hasil yang diharapkan. Oleh karena itu, dalam penyusunan setiap kebijakan, pelibatan masyarakat secara luas, terutama kelompok sasaran kebijakan menjadi suatu keharusan.

Transparansi dan akuntabilitas lebih diperlukan lagi dalam hal pengelolaan sumber-sumber pendapatan. Langkah yang strategis untuk mencapai ini adalah pembenahan pengelolaan sumber daya manusia. Pengelolaan sumber daya manusia harus diarahkan untuk menggerakkan organisasi melalui mekanisme dan prosedur yang efektif dengan prinsip meritokrasi. Hal ini dapat berjalan jika pemerintah setempat memiliki sikap amanah, salah satu elemen penting modal sosial.

Diakui bahwa kegagalan peran pemerintah selama ini terjadi karena sikap dan perilaku yang tidak amanah dari aparat sendiri. Sikap dan perilaku yang tidak amanah ini tidak hanya mengecewakan masyarakat tetapi juga merusak sendi-sendi modal sosial. Pada gilirannya, hal ini akan melahirkan masyarakat yang saling curiga atau lebih jauh saling mengkhianati kesepakatan-kesepakatan baik dalam lingkup lokal maupun nasional. Pemerintahan yang tidak amanah juga melahirkan perilaku dunia usaha dan masyarakat yang tidak sehat dan bertanggung jawab.

Keadaan pemerintahan yang tidak kondusif inilah yang perlu diperbaiki dalam era otonomi daerah ini melalui pembangunan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Hal ini dapat terwujud apabila aparat pemerintah dapat meningkatkan kapasitasnya dalam pelayanan publik. Setidaknya terdapat lima indikator yang digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan pemerintah daerah dalam pengembangan masyarakat. Kelima indikator tersebut yaitu: (1) terdapatnya peningkatan produktifitas dan kualitas kehidupan

masyarakat, (2) meluasnya pilihan dan partisipasi masyarakat dalam kegiatan sosial-ekonomi, (3) berkembangnya kelembagaan di masyarakat untuk melakukan interaksi sosial dengan lingkungan sendiri dan lingkungan luarnya, (4) *peningkatan kapasitas penyediaan barang dan jasa*, (5) *pelayanan publik secara merata, efektif, efisien serta legal*. Dengan kata lain, melalui otonomi daerah ini, pemerintah lokal diharapkan memiliki kemampuan optimal dalam pengelolaan sumber daya publik bagi kepentingan masyarakat. Kinerja dan kemampuan pemerintah seperti ini masih belum menjadi kenyataan. Dalam konteks untuk mewujudkannya inilah, aparatur pemerintah yang memiliki modal sosial merupakan suatu keharusan. Tanpa persistensi modal sosial dalam sikap dan perilaku aparat, khususnya menyangkut pengelolaan masyarakat di daerah secara memadai, maka perubahan-perubahan yang terjadi sulit memberikan peningkatan hasil seperti yang diharapkan. Hal ini, misalnya, terbukti dari perkembangan implementasi otonomi daerah (otoda) yang setelah berjalan lebih dari dua tahun ini tampaknya mengalami banyak kendala. Misalnya, tujuan awal yang hendak dicapai melalui pemberian otonomi, yakni peningkatan kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat, tampaknya mulai mengalami pergeseran. Terdapat banyak kasus penyelewengan yang dilakukan oleh aparatur dalam bentuk kolusi, korupsi dan nepotisme, suatu gejala patologi sosial yang telah sepatat untuk diberantas.

Selain itu, proses desentralisasi melalui pemberlakuan UU Otoda itu belum cukup signifikan membawa perubahan pada tumbuhnya suasana kebersamaan dan kerjasama antar berbagai *stakeholder* yang terkait maupun antar instansi pemerintahan sendiri. Bahkan dalam lingkup satu instansi pun kerjasama itu masih belum optimal. Memang telah terjadi perubahan struktural seperti terlihat dalam perubahan kelembagaan di daerah, tetapi hal ini belum diiringi oleh perubahan segi-segi kultural seperti menyangkut aspek

persepsi, sikap dan perilaku aparatnya yang lebih sesuai dengan situasi baru.

Dengan demikian, penelitian tentang modal sosial aparatur pemerintah dalam era otonomi daerah ini menjadi signifikan untuk dilakukan. Hal ini karena sebagai aparatur pemerintah, peran dan eksistensinya akan dirasakan oleh masyarakat luas jika mereka sadar dan bersikap sebagai mitra dan pelayan masyarakat. Untuk mencapai hal tersebut diperlukan mekanisme-mekanisme sosial penguatan atau persistensi modal sosial pada lingkup internal instansi, maupun kolaborasi antar instansi yang rumusannya akan menjadi luaran dari penelitian ini.

## 2. Perumusan Masalah

Rendahnya kemampuan aparatur pemerintah merajut pranata sosial sebagai landasan sikap dan perilaku yang berfungsi riil untuk saling membalas kebaikan dalam pelaksanaan tugas sehari-hari (*norm of reciprocity*), merupakan indikasi terjadinya resistensi modal sosial di kalangan aparatur pemerintah. Selain itu, efek positif desentralisasi ini belum dirasakan karena adanya kendala-kendala kultural seperti kultur birokrasi yang paternalistik dan kurang inisiatif, sikap egosektoral yang berakibat pada belum terkoordinasinya suatu program dan belum terpupuknya rasa tanggung jawab. Rendahnya atau resistennya modal sosial ini menjadi alasan dasar diperlukannya suatu cara Penumbuhan Modal sosial. Hal ini penting dilakukan karena ia merupakan landasan sosial dan kultural aparatur pemerintah yang memiliki posisi penting untuk keberhasilan otoda yang merupakan jalan terbaik menuju kesejahteraan semua lapisan masyarakat. Dengan adanya persistensi modal sosial aparatur pemerintah, kemungkinan besar artikulasi kebaikan dan cita-cita bersama dapat lebih cepat direalisasikan.

Penelitian ini akan memetakan kondisi modal sosial aparatur pemerintah yang terdapat di daerah penelitian. Permasalahan yang akan diteliti, difokuskan pada tingkat modal sosial yang dimiliki oleh aparatur pemerintah yang aktif dengan proyek *civic engagement* dan pelayanan publik secara internal (*bonding social capital*). Penelitian ini akan diarahkan pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang menangani pelayanan dasar (*basic service*) yaitu Perusahaan Daerah Air Minum. BUMD ini dipilih dengan asumsi bahwa bentuk-bentuk pelayanan yang menjadi tugasnya itu, sangat menentukan tingkat derajat kesejahteraan masyarakat karena air bersih merupakan kebutuhan pokok. Di samping itu, BUMD diasumsikan lebih berkepentingan untuk mempraktekkan prinsip-prinsip *good governance* karena perkembangan perusahaan daerah seperti PDAM sangat tergantung pada citra dan tingkat pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Fokus penelitian dalam lingkup mikro diharapkan dapat melihat secara lebih teramati adanya kreasi dan persistensi modal sosial. Hal itu karena adanya faktor tingkat kedekatan (*closure*) dan stabilitas jaringan sosial aparatur. Selanjutnya, penelitian akan mengungkapkan sejauh mana terdapat interaksi positif dari instansi-instansi tersebut (*bridging social capital*) untuk pencapaian *good governance*.

Permasalahan penelitian ini selanjutnya dirumuskan dalam bentuk pertanyaan penelitian berikut ini:

- a. Bagaimana sikap dan perilaku aparatur pemerintah atau karyawan perusahaan daerah terhadap prinsip-prinsip *Good Governance* guna terjadinya persistensi modal sosial?
- b. Sejauhmana aparatur pemerintah atau karyawan perusahaan daerah memiliki modal sosial yaitu adanya rasa saling percaya (*reciprocal trust*), melaksanakan norma untuk saling membalas kebaikan (*norm of reciprocity*) dan jaringan kerja (*social network*)



of *civic community*) untuk meningkatkan efektifitas dalam proses terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*)?

- c. Mengapa seorang aparatur pemerintah atau karyawan perusahaan daerah tertentu memiliki kemauan dan kemampuan dalam menumbuhkan modal sosial, sementara yang lain tidak?
- d. Bagaimana persistensi modal sosial berpengaruh signifikan pada fungsi optimal aparatur pemerintah atau karyawan perusahaan daerah dalam meningkatkan kinerja pelayanannya?

### 3. Tujuan dan Sasaran Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah:

- a. Mengidentifikasi sikap dan perilaku aparatur pemerintah baik yang menunjang maupun yang menghambat tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yang berkaitan langsung dengan persistensi dan resistensi modal sosial.
- b. Memahami secara mendalam kondisi modal sosial aparatur pemerintah yang berperan menentukan dalam keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.
- c. Sasaran yang ingin dicapai yaitu tersusunnya rekomendasi mengenai langkah-langkah strategis guna penumbuhan modal sosial aparatur pemerintah dalam rangka *capacity building* mencapai masyarakat yang sejahtera dan demokratis.

#### 4. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis mengenai modal sosial yang pernah digunakan pada tahap ke dua tahun lalu masih akan digunakan untuk melihat isu yang baru untuk penelitian tahap ini yaitu peran aparatur pemerintah dalam pencapaian *good governance*. Walaupun demikian, hal ini tidak menutup kemungkinan untuk memifikasinya agar lebih sesuai dengan isu yang sedang diteliti, khususnya mengenai aspek sosial budaya aparatur. Akan dijelaskan pula posisi modal sosial dalam proses kerja dalam suatu organisasi yang sifatnya mikro. Untuk tujuan ini akan digunakan model tentang proses kerja yang menunjukkan posisi modal sosial dalam proses keseluruhannya, mulai dari awal sampai terbentuknya pelayanan publik.

Modal sosial sebagai sebuah konsep mulai dirumuskan oleh sosiolog Pierre Bourdieu<sup>5</sup> dalam tulisannya, *the Forms of Capital* (1985) dan oleh James Coleman<sup>6</sup> melalui tulisannya "*Social Capital in the Creation of Human Capital*" (1988). Setelah itu, modal sosial menjadi sebuah konsep yang mendapat perhatian besar di kalangan ilmuwan sosial yang melihat keterkaitan erat antara faktor-faktor sosial budaya dengan keberhasilan di bidang pengembangan masyarakat. Tulisan-tulisan ini telah mendorong banyak pakar dan kalangan untuk membuktikan kebenaran konsep ini guna

---

<sup>5</sup> Ia mendefinisikannya sebagai 'agregat sumber-sumber daya potensial dan aktual yang berhubungan dengan kepemilikan dan jaringan yang berlangsung lama karena adanya hubungan yang terinstitusionalisasi dan saling mengakui'. Ia melihat individu mendapat keuntungan karena partisipasinya dalam asosiasi, bukan hanya karena adanya akses terhadap sumber-sumber tetapi juga menyangkut jumlah dan kualitas dari sumber-sumber daya itu

<sup>6</sup> Coleman menunjuknya kepada tiga unsur penting yang menentukan dalam penguatan masyarakat madani, yakni adanya jaringan hubungan sosial (*networks of social relations*), kepercayaan (*trust*) dan kemauan untuk saling membalas kebaikan (*norm of reciprocity*).

menjelaskan permasalahan pembangunan sosial dan ekonomi di banyak negara.

Temuan-temuan penelitian yang dilakukan Robert Putnam di Italia seperti yang dilaporkan dalam bukunya *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Putnam, 1993), misalnya, telah mencoba membuktikan bahwa kemajuan ekonomi dan kesejahteraan sosial di suatu daerah sangat bergantung pada seberapa jauh anggota masyarakat pemerintah memiliki kesadaran tentang pentingnya melibatkan diri dalam jaringan hubungan kelembagaan (*civic engagement*) untuk mencapai tujuan bersama. Wilayah Italia utara pada umumnya, menurut Putnam, mencapai tingkat keberhasilan ekonomi yang tinggi karena sebagian besar anggota masyarakatnya telah lama memiliki tradisi untuk terlibat dalam jaringan hubungan sosial (*networks of social relations*) yang luas, sehingga berbagai permasalahan sosial, politik dan ekonomi yang dihadapi berhasil diatasi melalui kerjasama kelembagaan. Sebaliknya di wilayah Italia selatan tidak terdapat tradisi semacam itu. Masyarakat hidup dalam kelompok yang berjalan sendiri-sendiri, terpisah antara satu dengan yang lain dan saling bersaing. Kondisi modal sosial seperti ini oleh Putnam disimpulkan sebagai penyebab paling menentukan mengapa daerah ini tidak bisa mencapai kemajuan sosial, politik dan ekonomi seperti di wilayah Italia utara.

Modal sosial, yang pada waktu dicetuskan Coleman dan Bourdieu lebih merupakan sebuah konsep akademis dengan kegunaan terbatas, makin lama makin merupakan sebuah konsep sosiologis yang dianggap sebagai paradigma baru yang lebih sesuai dalam upaya mengatasi berbagai hambatan dalam pelaksanaan pembangunan sosial dan ekonomi. Konsep ini telah mengalami penyempurnaan dalam definisi, instrumen serta teknik pengukurannya. Beberapa tulisan yang muncul belakangan (Edward & Folley, 1998; Woolcock, 1998; Fukuyama, 1995; Fukuyama, 1999; Krishna & Shrader, 1999; Robison & Siles, 2000) telah

semakin memperlihatkan bagaimana konsep modal sosial dapat dioperasionalkan untuk mengukur tingkat modal sosial yang dimiliki dalam sebuah kelompok masyarakat (*bonding social capital*) dan modal sosial yang dapat dimanfaatkan dalam hubungan antar kelompok masyarakat (*linking* atau *bridging social capital*).

Meskipun tidak dapat dikatakan sebagai *panacea* atau obat serbaguna yang mampu menyelesaikan segala permasalahan pembangunan (Woolcock dan Narayan, 2000) tampaknya sejak beberapa tahun terakhir konsep modal sosial telah merupakan paradigma baru, menggeser teori modernisasi yang sangat populer sebelumnya. Apabila teori modernisasi menganggap institusi sosial tradisional merupakan faktor penghambat dalam pembangunan ekonomi negara-negara berkembang, konsep modal sosial justru sebaliknya menganggap kelembagaan tradisional bisa menjadi sangat fungsional dan merupakan sarana yang sangat efektif untuk membantu keberhasilan pelaksanaan program pembangunan (Woolcock dan Narayan, 2000). Bank Dunia, misalnya, sejak pertengahan 1990an telah mengaplikasikan sepenuhnya konsep ini dalam memberikan bantuan kepada pemerintah dan masyarakat di negara-negara berkembang. Melalui kerangka kegiatan yang diberi nama *Social Capital Initiative* Bank Dunia telah membiayai sejumlah besar penelitian untuk mengetahui kondisi modal sosial dari kelompok-kelompok masyarakat yang menerima bantuan. Dengan ini pula Bank Dunia menunjukkan pengakuan bahwa pranata-pranata sosial tradisional yang pada paradigma pembangunan sebelumnya (modernisasi) dianggap sebagai faktor penghambat, sekarang justru dianggap sangat fungsional dalam membantu tercapainya sasaran program dan proyek yang dibiayai lembaga keuangan tersebut.

Akan tetapi, berbeda dengan modal ekonomi yang kelihatan secara fisik dan dapat dimiliki setiap orang sebagai individu tanpa kaitan dengan orang lain, modal sosial bersifat *intangible* yang muncul melalui jaringan hubungan interaksi dan kerjasama dengan

orang lain. Pengertian 'sosial' dalam modal sosial mengisyaratkan bahwa seseorang bisa mendapatkan manfaat dari anggota-anggota lainnya dalam suatu kelompok sosial apabila antara satu dengan lainnya terjalin hubungan baik, sikap saling mengakui dan saling percaya (*mutual trust*) serta adanya keinginan untuk saling membalas kebaikan (*reciprocity*) (Bourdieu, 1985; Coleman, 1988). Berbeda dengan sumberdaya alam atau keuangan, modal sosial justru akan mengalami pembesaran ukuran dan lingkupnya jika ia difungsikan.

Modal sosial tidak hanya memberi manfaat kepada satu kelompok tetapi juga kepada masyarakat secara keseluruhan. Apabila warga masyarakat mengorganisasikan diri dan terlibat dalam berbagai kelembagaan atau intitusi sosial yang bertujuan untuk mencapai kepentingan bersama, maka keterlibatan secara aktif (*civic engagement*) dalam institusi sosial itu bukan saja memberi manfaat kepada satu atau dua kelompok tetapi juga kepada semua warga masyarakat sipil yang berpartisipasi di dalamnya (Putnam, 1993). Hal yang sama juga dapat terjadi dalam lingkup suatu organisasi. Modal sosial berperan mengeratkan individu-individu dalam kerjasama kolektif untuk pencapaian visi dan misi organisasinya.

Tabel 1.1.:  
Kategori Komplementer Modal Sosial

Kategori	Struktural	Kognitif
Sumber/Manifestasi	Peran dan peraturan Jaringan dan hubungan antar persona lainnya Prosedur dan preseden	Norma-norma Nilai-nilai Sikap-sikap Keyakinan-keyakinan
Domain	Organisasi sosial	Budaya sipil ( <i>civic culture</i> )
Faktor Dinamis	Hubungan horisontal Hubungan vertikal	Kepercayaan ( <i>trust</i> ), solidaritas, kerjasama, kesediaan membantu ( <i>generosity</i> )
Unsur-unsur Umum	Ekspektasi, yang mengarah kepada perilaku kooperatif, yang memberi manfaat untuk semua.	

Sumber: Uphoff (2000)

## Bab I - Pendahuluan

Lebih jauh, sebagai upaya untuk melakukan analisis empiris dan dasar pembuatan kategori mengenai modal sosial, dapat dilihat dua unsur utama modal sosial yang terdapat di dalam sebuah kelompok sosial dan antar kelompok sosial. Kedua kategori yang saling melengkapi adalah (1) aspek struktural dari modal sosial, dan (2) aspek kognitif dari modal sosial. Uphoff (2000), menjabarkan karakteristik kedua kategori ini melalui Tabel 1 di atas.

Beberapa orang pakar telah berupaya untuk membuat sistematika tentang berbagai variabel yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat modal sosial. Norman Uphoff, misalnya, mengusulkan adanya empat tingkat modal sosial, mulai dari yang terendah, yang disebutnya modal sosial minimum, modal sosial rendah, modal sosial sedang, dan modal sosial tinggi, dengan beberapa variabel pengukur, seperti terlihat pada Tabel 2 di bawah.

Tabel 1.2.:  
Kontinuum Modal Sosial

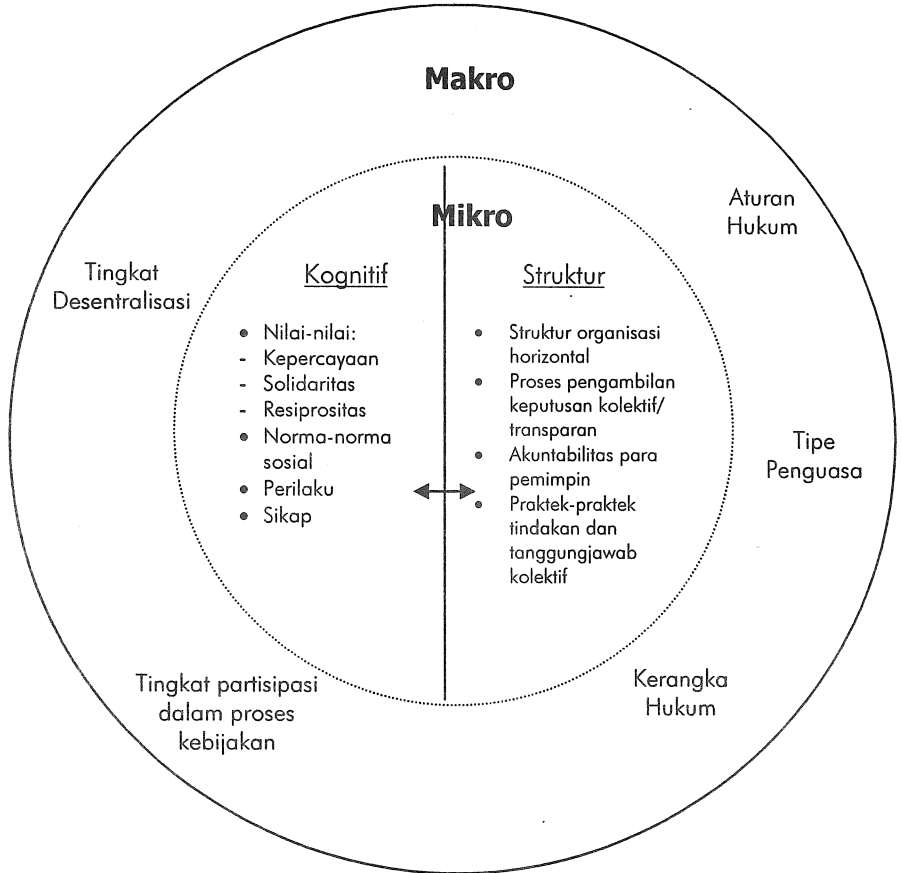
Tingkat Modal Sosial			
Minimum	Rendah	Sedang	Tinggi
Tidak mementingkan kesejahteraan orang lain; memaksimalkan kepentingan sendiri dengan mengorbankan Kepentingan orang lain	Hanya mengutamakan kesejahteraan sendiri; kerjasama terjadi sejauh bisa mengun-tungkan diri sendiri	Komitmen terhadap upaya bersama; kerja-sama terjadi bila juga memberi keuntungan pada orang lain	Komitmen terhadap kesejahteraan orang lain; kerjasama tidak terbatas kemanfaatan sendiri, tetapi juga kebaikan bersama.
Nilai-nilai: Hanya menghargai kebesaran diri sendiri	Efisiensi kerjasama	Efektifitas kerjasama	Altruisme dipandang sebagai hal yang baik
Isyu-isyu pokok: <u>Selfishness</u> : bagaimana sifat seperti ini bisa	<u>Biaya transaksi</u> : bagai-mana biaya ini bisa dikurangi	<u>Tindakan kolektif</u> : bagaimana kerjasama	<u>Pengorbanan diri</u> : sejauh mana hal-hal seperti

Bab I - Pendahuluan

dicegah agar tidak merusak masyarakat secara keseluruhan	untuk meningkatkan manfaat bersih bagi masing-masing orang	(penghimpunan sum-berdaya) bisa berhasil dan berkelanjutan	patriotisme dan pengorbanan demi fanatisme agama perlu dilakukan
Strategi: Jalan sendiri	Kerjasama taktis	Kerjasama strategis	Bergabung atau melarutkan kepentingan individu
Kepentingan bersama: Tidak jadi pertimbangan	Intrumental	Institusional	Transendental
Pilihan (opsi): <u>Keluar</u> bila tidak puas	<u>Bersuara</u> , berusaha untuk memperbaiki syarat pertukaran	<u>Bersuara</u> , mencoba memperbaiki keselu-ruhan produktifitas	<u>Setia</u> , menerima apapun jika hal itu baik untuk kepentingan bersama secara keseluruhan
Teori Permainan: <u>Zero-sum</u> : tapi apabila kompetisi tanpa adanya hambatan, pilihan akan menghasilkan negative-sum	<u>Zero-sum</u> : pertukaran yang memaksimalkan keuntungan sendiri bisa menghasilkan positive-sum	<u>Positive-sum</u> : dituju-kan untuk memaksi-malkan kepentingan sendiri <u>dan</u> kepentingan an untuk mendapat manfaat bersama	<u>Positive-sum</u> : dituju-kan untuk memaksi-malkan kepentingan bersama dengan mengesampingkan kepentingan sendiri.
Fungsi utilitas: <u>Independen</u> , penekanan diberikan bagi utilitas sendiri	<u>Independen</u> , dengan utilitas bagi diri sendiri diperbesar melalui kerjasama	<u>Interdependen positif</u> , dengan sebagian penekanan diberikan bagi kemanfaatan orang lain	<u>Interdependen positif</u> , dengan lebih banyak penekanan diberikan bagi kemanfaatan orang lain daripada keuntungan sendiri

Sumber: Uphoff (2000)

Bagan 1:  
Kerangka Konseptual: Tingkat dan Tipe Modal Sosial



Sumber: Kreshna dan Shradder, 1999.



Cara pengukuran lainnya yang juga akan dirujuk penelitian ini dalam melakukan pengukuran terhadap modal sosial pada aparatur pemerintah yang diteliti adalah seperti yang dikemukakan oleh Bain dan Hicks, sebagaimana yang dikutip dalam Krishna dan Shrader (1999). Bain dan Hicks merinci berbagai variabel untuk melihat dua unsur modal sosial, yakni unsur struktural dan unsur kognitif, pada tingkat mikro, serta pada tingkat makro yang terdiri dari lima unsur, yakni (1) tingkat desentralisasi, (2) aturan undang-undang, (3) Tipe penguasa, (4) tingkat partisipasi dan proses pembuatan kebijakan, dan (5) kerangka hukum. Secara lengkap kerangka konseptual yang diajukan Bain dan Hicks tersebut tergambar dalam bagan di atas.

Bagan di atas menggambarkan kerangka konseptual yang mendasari Alat Penilaian Modal Sosial atau *Social Capital Assessment Tool* (SCAT). Secara garis besar modal sosial dibagi dalam dua tingkat: makro dan mikro. Tingkat makro berupa konteks institutional dimana organisasi bergerak. Pada tingkat makro ini termasuk hubungan-hubungan dan struktur formal, seperti aturan hukum, kerangka hukum, penguasa politik, tingkat desentralisasi dan tingkat partisipasi dalam proses penyusunan kebijakan.

Pada tingkat mikro terdapat organisasi horisontal dan jaringan sosial yang dapat memberikan kontribusi potensial kepada pembangunan. Dalam tingkat mikro ini terdapat dua unsur modal sosial, yakni unsur kognitif dan struktural. Unsur kognitif modal sosial yang bersifat tidak kasatmata atau *intangible* terdiri dari beberapa watak budaya seperti kepercayaan, solidaritas, resiprositas yang dimiliki bersama oleh para anggota suatu komunitas atau institusi sehingga dapat bekerjasama untuk kebaikan bersama. Ke dalam modal sosial struktural termasuk komposisi dan praktek kelembagaan tingkat lokal, baik formal maupun informal, yang merupakan wadah bagi pengembangan masyarakat. Modal sosial struktural dibangun melalui berbagai organisasi dan jaringan horisontal yang memiliki proses pengambilan keputusan secara kolektif dan transparan, para

pemimpin yang bertanggung jawab, serta tindakan-tindakan kolektif dan tanggungjawab bersama. Bagaimana perilaku aparatur dalam kaitannya dengan modal sosial struktural ini tentu menarik untuk diamati di lokasi penelitian.

Pengkategorian modal sosial sebagaimana dikemukakan oleh Bain, Hick atau Uphoff tentu berguna dalam analisis kinerja pelayanan publik oleh aparatur di lapangan. Sebagai cara pemahaman yang lebih mudah dalam melihat modal sosialnya, Robison (2001:5) memberikan suatu gambaran awal dari persistensi modal sosial dalam suatu organisasi. Menurutnya, persistensi modal sosial dalam suatu organisasi atau instansi ditandai adanya rasa simpati, empati dan kepedulian pada kepentingan bersama. Elemen-elemen modal sosial ini merupakan *value attachment* yang mampu menjadi pengikat internal para anggota suatu organisasi dan sekaligus sebagai penghubung untuk melakukan *network* antar organisasi. Konsep *value attachment* ini memiliki arti yang sama dengan konsep *psychological commitment* seperti dikemukakan oleh Mowday yang akan diterangkan dibawah ini. Tampak bahwa konsep modal sosial yang dikemukakan Robison secara substansial tidak berbeda dengan konsep modal sosial dari para ahli yang dirujuk sebelumnya.

Berbagai pemikiran seperti yang tertuang dalam Tabel 1, tentang kategori modal sosial, Tabel 2, tentang kontinum tingkatan kualitas modal sosial dan Bagan 1, tentang tingkat dan tipe modal sosial serta siklus modal sosial dari Putnam, yang akan dijabarkan di bawah ini merupakan landasan teoritis yang akan digunakan sebagai kerangka pikir dari penelitian ini termasuk dalam penyusunan instrumen untuk mengukur keberadaan modal sosial aparatur pemerintah yang akan diteliti. Pada tingkat mikro akan diukur seberapa jauh semua unsur struktural dan kognitif dimiliki para aparat dari masing-masing instansi, yang berpotensi mengikat dan mengarahkan mereka untuk mencapai tujuan bersama sebagai

kelompok (*bonding social capital*). Sementara itu pada tingkat makro akan ditelaah sejauh mana unsur-unsur modal pada tingkat makro itu telah dihayati tercermin dalam persepsi, sikap dan tingkah laku mereka dalam melakukan kerjasama untuk mencapai tujuan bersama yang lebih luas dari pada tujuan masing-masing kelompok (*linking social capital*).

Sementara itu, Putnam (1993:167) seperti disinggung di muka melihat modal sosial sebagai elemen penting kinerja aparatur. Dalam pandangannya, modal sosial memiliki unsur-unsur utama suatu organisasi seperti saling percaya (*trust*), norma (*norms*) dan jaringan sosial (*social network*). Elemen-elemen ini dapat meningkatkan efisiensi dalam suatu instansi melalui fasilitas-fasilitas tindakan yang koordinatif. Elemen-elemen ini sangat krusial posisinya terutama dalam hubungan antara aparatur dan masyarakat yang menjadi sasaran pelayanannya. Hal itu karena kerjasama institusional yang merupakan ciri terpenting dalam budaya sipil, lebih mudah terjadi di dalam suatu kelompok yang memiliki modal sosial yang penuh dalam bentuk berfungsinya aturan-aturan pertukaran timbal balik (*norms of reciprocity*) dan jaringan yang membuat warga masyarakat dapat terlibat aktif (*network of civic engagement*).

Putnam (1993) menggaris-bawahi krusialnya peran modal sosial dan menganggapnya sebagai kunci keberhasilan demokrasi. Dalam penelitiannya yang lebih dari lima tahun di Itali, ia menyimpulkan bahwa pola-pola assosiasi, saling percaya dan kerjasama merupakan elemen-elemen modal sosial yang memfasilitasi pemerintahan yang baik dan kemakmuran ekonomi di wilayah Itali Utara.

Dalam penelitian ini, konseptualisasi Putnam mengenai dua sisi ekulibrium tampak relevan. Ia, misalnya, mengkonsepsikan adanya dua lingkaran yaitu lingkaran kebajikan (*virtues circle*) dan lingkaran setan (*vicious circle*). Lingkaran kebajikan merupakan satu

sisi ekuilibrium sosial yang ditandai dengan tingginya kerjasama, saling percaya, resiprositas, keterlibatan sipil dan kebaikan bersama. Kondisi inilah yang dapat dikatakan sebagai budaya sipil. Sementara lingkaran setan (negatif) ditandai oleh pengkhianatan, ketidak-saling percaya, pengingkaran, eksploitasi, kekacauan, isolasi, dan kemunduran. Unsur-unsur ini saling memperkuat dan melahirkan budaya bukan sipil (*uncivic culture*). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa aparatur pemerintah yang dapat berfungsi optimal dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik yaitu aparatur yang lebih diwarnai oleh ekuilibrium positif. Kerangka konseptual dari Putnam ini bermanfaat untuk pengkajian hubungan fungsional aparatur dengan persistensi modal sosial. Sementara itu, cara pengukuran yang dilakukan oleh Bain dan Hicks berkaitan dengan modal sosial aparatur pemerintah akan memberikan gambaran sejauhmana prinsip-prinsip *good governance* yang diperlukan dalam otoda itu telah memberi warna pada sikap dan perilaku aparatur. Dapat dikatakan bahwa implementasi prinsip-prinsip *good governance* tidak hanya akan meningkatkan kinerja organisasi tetapi juga akan memiliki pengaruh kuat pada persistensi modal sosial dan sebaliknya, persistensi modal sosial akan melicinkan penerapan prinsip-prinsip tersebut.

Sementara itu, proposisi untuk membangun keterkaitan antara modal sosial dan aparatur pemerintah mengikuti logika berpikir seperti yang antara lain dikemukakan oleh Mowday (1982). Ia mengatakan bahwa aparatur yang memiliki keterikatan psikologis kepada instansi itu akan berkemungkinan lebih besar untuk menginternalisasi tujuan instansi itu yang dalam hal ini yaitu pelayanan publik sebaik mungkin (Mowday *et.al*, 1982:4). Dengan demikian aparatur yang memiliki modal sosial tinggi akan bekerja lebih dari sekedar mengerjakan tugas rutin dan akan terus berusaha untuk meningkatkan kinerjanya.

Aparatur atau karyawan sebagai faktor manusia dalam suatu organisasi dapat dilihat dari pertama, hubungan pekerja dan organisasi tersebut seperti terlihat pada hubungan karyawan dan manajemen dalam suatu instansi dinas. Hubungan internal dalam suatu instansi dapat dilihat dari segi sikap dan perilaku mereka terhadap *kontinuitas keanggotaan* seperti kehadiran kerja yang mengarah pada peningkatan produktifitas dan penurunan ongkos produksi serta sikap dan perilaku mereka terhadap *kualitas keanggotaan* seperti dapat dilihat pada komitmen dan keterlibatan pekerja pada misi dan program instansi dinas yang bersangkutan. Individu yang disertai dengan rasa keterikatan psikologis yang kuat terhadap misi dan program instansinya akan menginternalisasi misi, program dan tujuan-tujuan itu. Ia tidak sekedar melakukan tugas-tugas rutin, tetapi juga akan mengembangkan kinerjanya (Mowday et al. 1982: 4).

Akan tetapi hadirnya hubungan yang kuat antara individu dengan organisasi usaha tidak kemudian melahirkan suatu kinerjanya yang sama. Tentu kinerja di antara individu itu akan bervariasi. Hal ini ditentukan oleh beberapa faktor yaitu: (1) kemampuan, bakat dan minat; (2) Kejelasan peran dan penerimaan peran kerja; dan (3) faktor sampai sejauh mana tiap pekerja termotivasi (Kregler, 1988). Faktor yang ketiga inilah sebetulnya yang menjadi penghubung antara faktor kesatu dan kedua, yang membuat seseorang secara sadar mau bekerja dan hal ini bisa dilihat dalam kinerjanya (*actual job performance*). Dengan demikian, yang diperlukan dari seorang aparatur adalah tidak hanya kemampuan keterampilan seseorang dan pengetahuan yang luas serta penerimaan seseorang tentang peran kerjanya, tetapi juga modal sosialnya. Persistennya modal sosial aparatur akan memungkinkan terjadinya hubungan-hubungan kerja yang lebih memudahkan pencapaian tujuan.

Secara teoritis, kebijakan otonomi daerah berkorelasi positif dengan persistensi modal sosial. Hal itu karena setelah kewenangan

dan tugas berada dalam wilayah lokal, para aktor akan lebih memiliki komitmen yang lebih besar untuk mengembangkan masyarakat daripada sebelumnya.

Memperhitungkan modal sosial aparatur untuk peningkatan efektifitas dan efisiensi kerja dapat lebih jelas terlihat dalam bagan alur pikir yang akan digunakan dalam melihat modal sosial aparatur sebagaimana telah disusun oleh Porter dan kawan-kawan (1995). Menurutya, kinerja dalam pelayanan publik dipengaruhi oleh tujuan yang wajar dan menantang, tugas kerja yang kongruen antara kebutuhan dan tujuan organisasi dan personal serta penggunaan penghargaan yang berkaitan dengan kinerja. Terlihat bahwa efektifitas suatu organisasi itu terpengaruh oleh modal sosial. Misalnya, karyawan perlu diarahkan sedemikian rupa untuk saling bekerja sama agar dapat mencapai tujuan kelompok kerjanya.

Dengan demikian, modal sosial tampak penting karena tanpa persistensi modal sosial, koordinasi antara karyawan dan arahan dari manajemen sulit berjalan secara efisien. Kelompok kerja yang kohesif sebagai resultan persistensi modal sosial akan lebih menghasilkan suatu usaha bersama. Ini dipengaruhi tidak hanya oleh loyalitas dan komintemen karyawan, tetapi juga oleh komunikasi dan kepemimpinan di mana modal sosial merupakan bagian organiknya. Komunikasi yang efektif baik vertikal maupun horizontal, misalnya, menuntut derajat keterbukaan dan saling percaya. Terdapat korelasi positif antara derajat komunikasi dengan kinerja (O'Relly, 1977, Snyder dan Morris, 1984). Ditunjukkan pula bahwa dua arah komunikasi, membuat organisasi lebih efektif, karena adanya *feedback* pada individu dan organisasi (Andrasik, Heimburch dan Mc Namara, 1981:129-131).

Begitu juga dalam hal kepemimpinan, di mana derajat modal sosial seseorang akan mempengaruhi kualitas partisipasinya. Penelitian, baik dari yang klasik sampai yang kontemporer,

menunjukkan bahwa struktur yang partisipatif dari mulai merancang tujuan, mendisain pekerjaan sampai pada konsekuensi dari perilaku (penghargaan atau hukuman), tampak lebih meningkatkan kinerja dalam suatu organisasi (Argyris, 1957; Posner dan Randolph 1979; Tea Wacker dan Hughes, 1979; Schuler, 1980; Moorhed 1981; Lee and Schuler, 1982; Lawler, 1982; Nicholson dan Goh, 1983). Penelitian-penelitian itu menunjukkan bahwa struktur yang partisipatif dapat memaksimalkan kinerja suatu organisasi dan akan mengurangi derajat ambiguitas peranan. Tingkat produksi tampak mengalami korelasi positif dengan partisipasi. Selain itu, kepemimpinan ini juga sulit untuk dapat berjalan efektif tanpa adanya saling percaya, kepatuhan pada aturan yang disepakati bersama dan adanya jaringan kerja. Pemimpin yang dipercaya akan lebih mudah memberikan motivasi kepada karyawannya agar senantiasa dapat meningkatkan kinerjanya.

## 5. Hipotesis

Kerangka teoritis dari Bain and Hicks, Khreshna Shradder, Putnam, Mowday dan kawan-kawan serta konsep-konsep dari para ahli modal sosial lainnya yang dirujuk di atas serta pendapat dan temuan penelitian para ahli tentang hubungan efektifitas organisasi dan modal sosial kiranya sangat relevan digunakan sebagai acuan pokok dalam melakukan penelitian untuk menjelaskan tentang peranan modal sosial aparatur pemerintah atau karyawan dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Dapat dikatakan bahwa hingga saat ini, rendahnya rasa kebersamaan dan saling percaya antara aparatur dan masyarakat, serta rendahnya kepedulian terhadap kepentingan masyarakat yang lebih luas, merupakan faktor-faktor yang menghambat bagi tercapainya tujuan-tujuan dari berbagai kebijakan, termasuk kebijakan tentang otonomi daerah. Dengan kata lain, absennya aparatur pemerintah yang

memiliki modal sosial sedang atau tinggi tampaknya merupakan kendala tercapainya tujuan kebijakan otonomi daerah. Dengan demikian, penelitian ini memiliki hipotesis bahwa persistensi modal sosial aparatur pemerintah memiliki hubungan kuat dengan proses terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Kebenaran hipotesis ini akan dibuktikan dalam penelitian ini dengan melihat pada tiga variabel modal sosial yaitu saling percaya dengan komponen kejujuran (*honesty*), kewajaran (*fairness*), kesamaan derajat dan kemurahan hati; norma timbal balik dengan komponen orientasi nilai bersama (*shared norms*), sanksi serta aturan hukum; dan jaringan sosial dengan komponen keadilan, partisipasi sederajat, kolaborasi dan solidaritas. Ketiga variabel ini akan dioperasionalkan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan pedoman wawancara.

## 6. Definisi Operasional

- Modal sosial adalah nilai, norma dan pranata yang menjadi sumber daya yang berkelanjutan pada terjadinya suatu kerjasama seperti saling percaya, adanya keinginan untuk saling membalas kebaikan dan jaringan sosial.
- Saling percaya yaitu situasi yang menggambarkan adanya interaksi positif antara dua atau beberapa aktor yang masing-masing merasa akan terpenuhinya komitmen dan perjanjian di antara mereka.
- Norma resiprositas yaitu acuan dari kecenderungan individu untuk melibatkan diri dalam pertukaran sosial yaitu memberi dan menerima bantuan, tenaga, pikiran atau materi secara berkelanjutan.



- Jaringan atau jejaring sosial yaitu relasi dan komunikasi antar berbagai aktor baik saling kenal secara tatap muka ataupun elektronik seperti internet yang memfasilitasi dan menjadi sarana untuk memungkinkan terjadinya suatu kerjasama sinergis yang melembaga.
- Masyarakat sipil atau masyarakat madani merupakan terjemahan dari *civil society* ini diartikan sebagai masyarakat yang memegang teguh nilai, norma dan aturan hukum yang telah disepakati dan atau diperundangkan secara demokratis untuk kebaikan bersama. Secara empiris, organisasi masyarakat sipil dapat dilihat dalam bentuk-bentuk organisasi atau perkumpulan-perkumpulan non pemerintah yang memiliki otonomi dan dibentuk secara sukarela untuk melindungi, memberikan kesadaran hak dan kewajiban sebagai warganegara serta berperan aktif dalam mengartikulasikan kepentingan, nilai dan identitas masyarakat sipil.
- Pemerintah adalah unsur eksekutif dari pemerintahan yang diwakili di daerah tingkat II oleh walikota serta bupati yang dibantu oleh aparat dan birokrasi Pemda atau Pemkot
- Pemerintahan mengacu pada unsur eksekutif dan legislatif yaitu DPRD.
- Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu merupakan kondisi yang dijalin dan merupakan resultan dari hubungan-hubungan antara masyarakat sipil dan pemerintahan yang melakukan tindakan-tindakan untuk memaksimalkan kebaikan bersama melalui implementasi prinsip-prinsip *good governance* seperti transparansi, akuntabilitas dan *responsiveness*.

## 7. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan masyarakat sipil dan aparatur pemerintah khususnya karyawan dan direksi PDAM. Kalangan dari masyarakat sipil meliputi akademisi, tokoh OMS, mahasiswa, tokoh pers, cendekiawan atau pengusaha. Teknik pemilihan masing-masing informan dilakukan secara *purposive* sesuai tema penelitian ini.

Wawancara mendalam menyangkut masalah *good governance* dan modal sosial. Seperti telah disinggung di muka, isu yang akan menjadi bahan wawancara menyangkut *good governance* meliputi transparansi, *responsiveness* dan efisiensi sedangkan variabel modal sosial yaitu saling percaya (*reciprocal trust*), norma timbal balik (*norm of reciprocity*) dan jaringan keterlibatan aparatur dalam proses terbentuknya tata pemerintahan yang baik (*network of civic engagement*) dari organisasi itu.

Variabel modal sosial yaitu saling percaya (*reciprocal trust*) memiliki komponen kejujuran (*honesty*), kewajaran (*fairness*), kesamaan derajat dan kemurahan hati (*generosity*). Kedua, norma resiprositas (*norm of reciprocity*) komponennya yaitu acuan pada norma bersama (*shared norms*), sanksi dan aturan hukum; sedangkan jaringan keterlibatan aparatur atau karyawan dalam proses terbentuknya tata pemerintahan yang baik (*social networks*)), akan dilihat lebih lanjut pada komponen keadilan (*equity*), partisipasi sederajat, kolaborasi dan solidaritas.

'Indikator-indikator' modal sosial dan *good governance* disusun dalam bentuk pedoman wawancara mendalam. Peneliti di lapangan, selanjutnya, diharapkan dapat melakukan sendiri *wording* dari pedoman wawancara sesuai dengan dengan kondisi dan situasi informan.

Data hasil penelitian diolah dan ditulis secara analitis-deskriptif. Kenyataan modal sosial yang dimiliki aparaturnya pemerintah ini akan dijelaskan sesuai dengan kerangka teoritis penelitian ini, di antaranya menyangkut posisi modal sosial aparaturnya dalam kontinum modal sosial, kendala-kendala institusional maupun sosio-kultural dalam pencapaian *good governance* dan langkah-langkah yang perlu diupayakan dalam pencapaiannya. Berdasarkan analisis evaluasi itu akan dijadikan bahan penyusunan rekomendasi mekanisme-mekanisme sosial yang mengarah pada persistensi modal sosial dalam suatu organisasi (mikro) dan sebagai bahan pertimbangan dalam rangka penyusunan kebijakan pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah yang berorientasi pada pencapaian *good governance*.

## 8. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian ini adalah Pekanbaru, Yogyakarta, Sleman dan Manado. Keempat kota ini dijadikan sebagai lokasi penelitian, karena mewakili tiga tingkatan daerah yang memiliki sumber daya alam maupun sifat dan tingkatan modal sosial yang berbeda. Diasumsikan bahwa daerah yang memiliki sumber daya alam yang tinggi cenderung mengabaikan pengembangan modal sosial seperti kasus Pekanbaru dan ini berpengaruh negatif pada penegakkan prinsip-prinsip *good governance*, sementara daerah yang memiliki sumber daya alam rendah cenderung lebih *concern* dengan pengembangan modal sosial sebagaimana diwakili Yogyakarta dan Sleman. Kepedulian terhadap penumbuhan modal sosial ini berpengaruh positif pada penegakkan prinsip-prinsip *good governance*. Sementara itu daerah Manado memiliki karakteristik lain. Daerah ini dapat dianggap memiliki sumber daya alam dan tingkatan modal sosial sedang. Daerah ini akan menjadi bahan perbandingan untuk tiga daerah sebelumnya yang tampak bertolak

## Bab I - Pendahuluan

belakang. Pemilihan tiga daerah itu juga dapat mewakili tingkatan permintaan otonomi daerah selama ini yaitu permintaan sedang, rendah dan tinggi. Tentu saja asumsi-asumsi ini dapat mengalami pergeseran atau perubahan sama sekali tergantung pada temuan penelitian.

---

---

## **BAB II**

---

---

# **MODAL SOSIAL DAN GOOD GOVERNANCE : STUDI KASUS PDAM PEKANBARU**

Oleh Rusydi Syahra

### **1. Pengantar**

Penelitian ini melihat seberapa jauh prinsip-prinsip pemerintahan yang baik telah tercermin dalam institusi pemerintahan di daerah. Lima prinsip utama dalam pemerintahan yang baik adalah akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, partisipasi, serta ketaatan pada hukum dan peraturan. Dengan adanya pemerintahan yang baik diharapkan kewenangan yang luas untuk mengurus daerah sendiri dalam rangka otonomi daerah dapat memberi manfaat yang besar bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat yang sebelumnya kurang mendapatkan jangkauan perhatian dan prioritas dari pemerintah pusat. Penerapan prinsip-prinsip modal sosial seperti jaringan hubungan, saling percaya (*mutual trust*), dan norma-norma resiprositas yang penting adanya guna menjamin tercapainya tujuan bersama, dapat diharapkan untuk mengakselerasi pencapaian pemerintahan yang baik itu.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dipilih sebagai objek kajian mengingat badan usaha milik pemerintah daerah ini merupakan sebuah lembaga yang penting untuk dapat melihat bagaimana pemerintah daerah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Keberhasilan PDAM dalam menyediakan air bersih untuk masyarakat pelanggan yang tercakup dalam wilayah pelayanannya pada satu sisi menunjukkan kinerja yang baik dari para personilnya, pada sisi lain juga memperlihatkan bahwa pemerintah daerah telah

memperlihatkan upaya yang sungguh-sungguh dalam meningkatkan kesejahteraan warga masyarakat.

Namun demikian, penelitian ini mengasumsikan bahwa kinerja yang ditunjukkan PDAM tidak hanya ditentukan oleh faktor-faktor internal seperti kualitas manajemen dan kemampuan serta kinerja para karyawannya. Banyak faktor-faktor eksternal yang turut menentukan keberhasilan PDAM dalam memberikan pelayanan, seperti adanya kerjasama yang saling menguntungkan dengan para investor dan kontraktor dalam pemeliharaan dan pengembangan, tersedianya sumber air baku dalam kuantitas yang cukup dan kualitas yang baik, serta kepedulian dan partisipasi masyarakat pelanggan terhadap untuk turut menjaga kontinuitas pelayanan. Dalam yang terakhir termasuk menaati peraturan mengenai kewajiban sebagai pelanggan dan memelihara fasilitas instalasi agar tidak cepat mengalami kerusakan.

Kota Pekanbaru dipilih sebagai salah satu lokasi penelitian di samping Manado, Yogyakarta dan Sleman mengingat kota ini termasuk salah satu kota di Indonesia yang mengalami perkembangan sangat pesat sejak tiga warsa terakhir, terlebih sejak kebijakan otonomi daerah diberlakukan. Ketika PDAM mulai beroperasi mulai beroperasi pada tahun 1977 penduduk kota ini baru berjumlah sekitar 100 ribu jiwa, sedangkan pada akhir tahun 2003 jumlahnya sudah lebih dari 650 ribu jiwa atau sekitar 200.000 rumah tangga. Hampir 50% di antaranya tinggal di pusat-pusat permukiman dan pusat-pusat kegiatan perekonomian yang sangat tergantung pada pelayanan air bersih dari PDAM. Sementara hingga saat ini PDAM baru mampu memberikan pelayanan kepada sekitar 20% dari penduduk yang memerlukan, itupun dalam kondisi ketersediaan air yang bervariasi, baik secara kuantitas maupun kualitas.

Terlepas dari masalah teknis yang dihadapi dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada warga kota yang membutuhkan air bersih seperti disebut di atas, PDAM Kota Pekanbaru penting untuk dijadikan bahan kajian mengingat adanya sejumlah persoalan yang bersifat sosial dan kultural yang turut menentukan tingkat keberhasilannya dalam mengembangkan diri sebagai sebuah perusahaan publik yang sehat. Hambatan-hambatan yang ditemui direksi dan manajemen sekarang ini, antara lain, lebih banyak ditimbulkan oleh cara rekrutmen karyawan sebelumnya yang, sejauh informasi yang diperoleh, tidak didasarkan pada prinsip profesionalisme, sehingga sebagian besar tidak mungkin dapat memberi kontribusi kinerja yang diharapkan bagi kemajuan perusahaan. Padahal keberhasilan dalam memberi pelayanan kepada konsumen sangat ditentukan oleh kemampuan profesional dan keterampilan karyawan yang ada dalam setiap bidang. Selain itu penelitian juga melihat adanya sejumlah persoalan yang berkaitan dengan modal sosial yang turut menghambat peningkatan kinerja PDAM ini pada umumnya. Berikut akan diuraikan secara singkat konsep *good governance* dan modal sosial yang dijadikan sebagai alat analisis dalam penelitian ini.

## **2. *Good Governance* dan Modal Sosial Dalam Rangka Otonomi Daerah**

Pemberian kewenangan yang lebih besar dalam rangka Undang-Undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengandung makna bahwa setiap pemerintah provinsi, kabupaten dan kota daerah diharapkan memiliki kemampuan dan kemandirian dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah masing-masing. Daerah diberi wewenang untuk mengatur, merencanakan dan melaksanakan sendiri berbagai

kegiatan pembangunan serta mengelola berbagai sumber pendapatan asli daerah (PAD) untuk pembiayaannya.

Perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi ke otonomi menghendaki adanya perubahan dalam paradigma berpikir pada aparat pemerintah baik di tingkat pusat dan terutama di daerah. Aparat pemerintah pusat diharapkan tidak melakukan intervensi dalam berbagai urusan yang, berdasarkan kedua undang-undang tersebut di atas, kewenangannya sudah diserahkan kepada pemerintah daerah. Di sisi lain pemerintah daerah juga sudah seyogyanya mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat, baik dalam banyak hal yang menyangkut kegiatan rutin maupun pembangunan, terutama yang berkaitan dengan pengadaan dana untuk pembiayaannya.

Sebagai pedoman dalam melaksanakan perubahan paradigma itu beberapa prinsip mengenai tata pemerintahan yang baik atau *good governance* telah disepakati dan diharapkan dapat digunakan secara optimal oleh aparat pemerintah dalam rangka mencapai tujuan otonomi daerah itu. Terdapat berbagai definisi pemerintahan yang baik, yang mengandung beberapa unsur normatif dan preskriptif. Namun pada dasarnya pemerintahan yang baik mengacu pada pengertian mengenai bagaimana sebaiknya kekuasaan dan kewenangan dijalankan. Sejauh mana pemerintahan yang baik telah dilaksanakan dapat diukur dengan beberapa kriteria, termasuk: penegakan hukum, akuntabilitas dalam anggaran belanja dan keuangan, transparansi dalam penyusunan kebijakan dan anggaran, supervisi pelaksanaan kegiatan dan tingkat pencapaiannya, serta partisipasi masyarakat dan stakeholder pada umumnya dalam pemerintahan<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik ini dirumuskan dalam dalam sebuah seminar yang dihadiri oleh sejumlah pejabat pemerintah



Dengan adanya berbagai kriteria pemerintahan yang baik ini pemerintah daerah sebenarnya telah memiliki pedoman yang lebih jelas dalam meningkatkan kinerja guna mencapai kemandirian sesuai dengan tujuan kebijakan otonomi daerah. Fungsi pelayanan terhadap kebutuhan publik akan dapat dijalankan secara lebih baik, karena instansi yang ada di daerah mulai menggunakan acuan standar pelayanan minimum (SPM). Apabila SPM ini dapat terlaksana dengan baik pada akhirnya masyarakat akan dapat merasakan bahwa otonomi daerah memang ada manfaatnya guna meningkatkan kesejahteraan mereka.

Namun permasalahan yang segera muncul adalah bahwa seberapa jauh aturan-aturan yang bersifat normatif dapat dijalankan sangat tergantung pada para pejabat dan petugas yang menjadi pelaksananya. Berbagai latar belakang sosial, kultural, kondisi ekonomi yang ada, serta wawasan yang dimiliki aparat pemerintah, turut mewarnai bagaimana dan sejauh mana aturan itu mereka laksanakan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa faktor sosial dan budaya sangat menentukan keberhasilan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Menggunakan konsep modal sosial, pemahaman terhadap pentingnya rasa kebersamaan untuk mencapai tujuan bersama sebagai warganegara (*civic engagement*) mutlak diperlukan oleh aparat pemerintah daerah untuk dapat memberikan pelayanan yang semakin optimal kepada masyarakat.

---

pusat, pemerintah daerah dan beberapa organisasi masyarakat sipil (OMS) pada bulan Mei 2001. Terdapat sepuluh prinsip yang disepakati, yakni (1) partisipasi, (2) penegakan hukum, (3) transparansi, (4) kesetaraan, (5) daya tanggap atau *responsiveness*, (6) visi, (7) akuntabilitas, (8) supervisi, (9) efisiensi dan efektivitas, dan (10) profesionalisme. Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI) adalah organisasi yang pertama kali mengadopsi prinsip-prinsip pemerintahan yang baik ini.

Modal sosial memang dapat diartikan secara singkat sebagai kepedulian (*care*) atau rasa simpati (Robison et al., 2002). Untuk meningkatkan kepedulian akan kepentingan bersama dan simpati terhadap sesama itulah teori modal sosial memandang penting adanya tiga pilar utama, yakni (1) upaya membina jaringan hubungan (*network of relations*) yang baik dengan berbagai pihak. Adanya hubungan baik itu memungkinkan terciptanya (2) rasa saling percaya (*mutual trust*), yang pada gilirannya akan menciptakan (3) sikap dan kebiasaan untuk saling menghargai dan saling membantu (*norms of reciprocity*), sehingga pada akhirnya bisa terjalin kerjasama untuk mengatasi segala masalah yang menyangkut kepentingan bersama (Putnam, 1993).

Beugelsdijk dan Smulders (tanpa tahun) mengatakan bahwa agar dapat dipahami secara lebih jelas pengertian jaringan hubungan dalam modal sosial perlu dibagi dalam dua tingkatan, yakni tingkat mikro (kelompok terbatas) dan tingkat makro (pemerintah atau negara). Pada tingkat mikro, modal sosial diartikan sebagai jaringan hubungan yang dimiliki orang-orang secara individu. Seseorang mendapatkan manfaat karena mengenal orang-orang lain dengan siapa ia membentuk jaringan hubungan. Jaringan itu memberikan akses untuk bertukar informasi, memperkuat kesepakatan dan memusatkan perhatian pada visi dan tujuan bersama. Pada level makro kedua penulis tersebut menjelaskan bahwa Negara atau daerah bisa memiliki modal sosial yang mempengaruhi tingkat pertumbuhan demokrasi dan ekonomi. Modal sosial pada tingkat ini dapat diartikan sebagai struktur sosial yang menunjang efektivitas pemerintah daerah melalui tradisi partisipasi masyarakat dalam pemerintahan (*civic engagement*). Seperti telah disebut di atas partisipasi masyarakat ini termasuk sebagai salah satu prinsip *good governance*.

Partisipasi masyarakat sebagai salah satu prinsip dalam pemerintahan yang baik mengandung arti bahwa masyarakat tidak

menganggap bahwa pelayanan harus diberikan sepenuhnya oleh pemerintah, tetapi masyarakat sendiri juga turut berperan serta agar pelayanan itu bisa diperoleh secara optimal. Dalam teori modal sosial keikutsertaan masyarakat dalam pelayanan itu disebut dengan istilah ko-produksi. Istilah koproduksi dalam literatur tentang modal sosial diperkenalkan oleh seorang pakar bernama Elinor Ostrom dalam sebuah artikel ilmiah berjudul "*Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*" (Ostrom, 1996). Koproduksi, menurut Ostrom, ialah keadaan proses yang mencerminkan adanya peran aktif suatu kelompok masyarakat dalam penyediaan barang dan pelayanan yang ditujukan untuk kepentingan mereka. Adanya peran aktif itu menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya bersikap untuk dilayani tetapi ikut berpartisipasi melakukan segala hal yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, politik dan budaya, serta kepentingan lain-lain demi kesejahteraan hidup mereka sebagai suatu kelompok sosial. Istilah koproduksi dimunculkan Ostrom untuk memperlihatkan hubungan potensial yang dapat dimanfaatkan antara pemberi jasa yang "resmi" (seperti polisi yang bertugas menjaga keamanan, guru yang mengajar di sekolah, dan pegawai puskesmas yang memberi pelayanan kesehatan, dan sebagainya) dengan warga yang menginginkan lingkungan tempat tinggal yang aman, anak didik yang pandai dan warga yang sehat.

Dalam banyak hal pelayanan yang diberikan oleh petugas resmi tidak memberi manfaat yang optimal tanpa adanya koproduksi. Bagaimanapun ahlinya seorang dokter di Puskesmas dalam melakukan diagnosa dan memberikan terapi, misalnya, kecil kemungkinan seorang pasien akan sembuh seperti yang diperkirakan dokter, apabila si pasien tidak memakan obat sesuai dengan aturan dan tidak mengindahkan pantangan. Demikian pula, bagaimanapun pintarnya seorang guru memberi pelajaran, bila para siswa sendiri malas belajar dan orangtua mereka tidak memberi dukungan yang memadai untuk kemajuan pendidikan anaknya, maka sulit

diharapkan sekolah tersebut menghasilkan lulusan yang bisa melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi (Coleman, 1988).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa koproduksi akan lebih menjamin tercapainya hasil yang optimal, baik di dalam penyediaan barang dan bahkan terutama dalam pemberian jasa kepada masyarakat. Dalam keadaan tertentu partisipasi masyarakat, yang merupakan bagian dari koproduksi, bahkan lebih berperan daripada pelayanan yang diberikan petugas resmi. Dalam keadaan jumlah personil kepolisian yang terbatas, misalnya, swadaya masyarakat untuk menjaga keamanan lingkungan sendiri melalui kegiatan "siskamling" akan sangat besar perannya dalam mencegah terjadinya gangguan keamanan di lingkungan tempat tinggal.

Istilah koproduksi memang istilah yang baru. Tetapi istilah padanannya, "swadaya masyarakat" tentu bukan hal yang baru lagi, baik dalam masyarakat Indonesia, maupun dalam kelompok masyarakat di berbagai negara lainnya. Sistem swadaya ini beberapa tahun belakangan bahkan semakin mendapat perhatian, antara lain dari Bank Dunia (World Bank). Proyek Pengembangan Kecamatan (*Kecamatan Development Project*, KDP) yang dilaksanakan sejak Agustus 1998, misalnya, merupakan suatu contoh bagaimana Bank Dunia telah mengubah strategi dan kebijakan pemberian bantuan yang sebelumnya mempercayakan pelaksanaan pembangunan hampir sepenuhnya kepada aparat pemerintah dari tingkat pusat sampai ke daerah menjadi pembangunan yang lebih berorientasi pada kehendak dan kebutuhan masyarakat atau *community-driven development* (Edstrom, 2002). Swadaya masyarakat bukan saja dalam bentuk pemikiran, tetapi juga mencakup tenaga dan material untuk merencanakan dan melaksanakan sendiri proyek pembangunan yang ada di daerahnya, sedangkan fungsi dan peran pemerintah lebih terbatas sebagai pemberi dana dan fasilitator.

Sebagaimana dikatakan Ostrom dan Ahn (2001) dalam pengertian koproduksi ini, pemerintah tetap memegang tanggungjawab utama dalam memberikan pelayanan, sedangkan partisipasi masyarakat lebih bersifat pelengkap atau komplementer. Ostrom (1997) menyebutkan bahwa koproduksi dalam pelayanan air bersih sudah mulai dilakukan di beberapa kota di Brazil sejak awal 1980an. Instansi pelayanan air bersih di kota-kota tersebut membangun jaringan instalasi pipa induk, sedangkan masyarakat pelanggan menanggung biaya dan mengerjakan bersama-sama pemasangan jaringan instalasi pipa ke rumah-masing-masing. Selain itu masyarakat pelanggan juga turut memelihara jaringan instalasi yang ada di lingkungan tempat tinggalnya, serta berpartisipasi dalam memonitor untuk memastikan bahwa semua pelanggan membayar rekening tepat pada waktunya.

Di Indonesia lembaga-lembaga pemerintah yang berfungsi memberi pelayanan publik, termasuk PDAM, masih memikul sepenuhnya segala pembiayaan yang diperlukan untuk pengadaan dan keberlanjutan pelayanan. Dalam pikiran publik atau pelanggan pada umumnya masih tertanam anggapan bahwa memberi pelayanan kepada masyarakat adalah menjadi kewajiban pemerintah, dan adalah hak setiap warganegara untuk menuntut pelayanan yang baik dari pemerintah karena mereka telah mengeluarkan uang untuk mendapat pelayanan. Dalam hal air penyediaan air bersih bahkan ada anggota sebuah LSM yang menganggap bahwa seharusnya masyarakat memperoleh pelayanan air bersih secara gratis karena mereka sudah membayar pajak. Dengan adanya pandangan seperti ini kemudian dapat dipahami mengapa banyak pelanggan PDAM di berbagai kota yang memberi reaksi keras dengan adanya kenaikan tarif sekecil apapun. Bagaimana kondisi PDAM di lokasi yang diteliti dan bagaimana persepsi masyarakat terhadap mutu pelayanan yang diberikan akan diuraikan di bawah ini.

### **3. Profil PDAM Tirta Siak, Pekanbaru**

Tingkat keberhasilan pelayanan PDAM ditentukan oleh banyak aspek yang saling terkait antara satu dengan lainnya. Termasuk dalam hal ini terutama adalah aspek teknis, pengelolaan atau manajemen, kerjasama dengan stakeholder, dan hubungan dengan masyarakat sipil, khususnya pelanggan. Sejauh mana adanya hal-hal tersebut, maka di bawah ini dipaparkan kondisi yang ada sekarang atau *existing condition* menyangkut aspek-aspek tersebut, berbagai permasalahan, upaya yang telah dilakukan PDAM dan Pemerintah Kota Pekanbaru untuk mengatasinya, serta hasil yang telah dicapai hingga saat ini.

#### ***Aspek Teknis***

Dibandingkan dengan banyak kota lainnya di Indonesia Pekanbaru relatif belum lama memiliki instansi pelayanan air bersih. PDAM Tirta Siak didirikan oleh pemerintah provinsi Riau baru pada tahun 1972, sepuluh tahun setelah Pekanbaru menjadi ibukota provinsi. Pembangunan instalasi pengolahan air (IPA) dibangun secara bertahap mulai pada tahun tersebut, seiring dengan peningkatan jumlah penduduk yang memerlukan pelayanan. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah hak pengelolaan PDAM Tirta Siak Pekanbaru yang semula dimiliki Pemerintah Provinsi Riau dialihkan kepada Pemerintah Kota Pekanbaru.

Dengan perkembangan kota yang semakin pesat sejak beberapa tahun terakhir, kemampuan PDAM untuk melayani kebutuhan penduduk yang sudah berjumlah hampir 700 ribu jiwa atau sekitar 250 ribu rumahtangga, semakin jauh dari memadai. Jaringan instalasi pipa PDAM hanya mampu menjangkau sekitar

sepertiga wilayah kota, dengan jumlah pelanggan kurang dari 20.000. Dari jumlah pelanggan sebanyak itu, yang benar-benar mendapat aliran air secara memadai hanya yang bermukim pada jarak sampai sekitar tiga kilometer dari Instalasi Pengolahan Air. Kondisi pipa yang sudah tua dan banyak yang bocor menyebabkan lokasi tempat tinggal yang lebih jauh atau berada pada tempat yang lebih tinggi mendapat aliran air yang kecil atau bahkan tidak mendapat aliran samasekali. Yang disebut terakhir ini, yang jumlahnya lebih kurang 2000 rumahtangga, karena sudah terdaftar sebagai pelanggan masih tetap dipungut uang langganan, sekalipun tidak mendapat pelayanan.

Instalasi Pengolahan Air (IPA) terdapat di dua lokasi, yakni di Kecamatan Tampan, Pekanbaru Utara, yang menggunakan Sungai Siak sebagai sumber air baku, dan di Limbungan, Kecamatan Rumbai, Pekanbaru Utara, yang air bakunya berasal dari danau buatan. Hingga sekarang terdapat empat unit pengolahan di Tampan dan dua unit di Limbungan dengan tahun pembangunan dan kapasitas sebagai berikut:

1. Unit Pengolahan I dibangun tahun 1977 oleh Peterson Candy Malaysia, (PCM) kapasitas 200 liter/detik dengan bak penampung (reservoir) 910 m<sup>3</sup> dibangun dari dan APBD Tingkat I Riau
2. Unit pengolahan II dibangun tahun 1979 oleh PT. Sumber Tjipta Djaya (STD), kapasitas 80 liter/detik dengan bak penampung 600 m<sup>3</sup>, dibangun dari dana APBN
3. Unit Pengolahan III dibangun tahun 1991 oleh PT. Utama Karya (HK) dengan kapasitas 140 liter/detik dengan bak penampung 2.000 m<sup>3</sup>, dibiayai dari dana pinjaman dari Departemen Keuangan dan Soft Loan ADB, berlokasi di Tampan.

4. Unit Pengolahan IV dibangun tahun 1996 merupakan paket dari Pemerintah Pusat c/q Departemen PU, Dirjen Cipta Karya, kapasitas 20 liter/detik dengan bak penampung (reservoir) 200 m<sup>3</sup> berlokasi Limbungan, Rumbai.
5. Unit pengolahan V dibangun tahun 2001, dengan mempergunakan dana APBN terdiri dari 2 paket, 1 paket di Tampan kapasitas 160 liter/detik dilaksanakan oleh PT. Tuah Sekata Pekanbaru.
6. 1 paket tambahan untuk unit pengolahan di Limbungan, Rumbai, dengan kapasitas 20 liter/detik, yang juga dibangun oleh PT. Tuah Sekata Pekanbaru.

Tabel berikut memperlihatkan keenam Unit pengolahan tersebut.

Tabel 2.1:  
Instalasi Pengolahan Air Minum PDAM Tirta Siak Pekanbaru

IPA	Dibangun Tahun	Kapasitas Terpasang	Kapasitas Dioperasikan	Lokasi/Sumber Air baku
PCM, Tampan	1972	200 l/dt	100 l/dt	Tampan /S.Siak
STD, Tampan	1979	80 l/d	60 l/dt	Tampan /S.Siak
H.K., Tampan	1991	140 l/dt	140 l/dt	Tampan /S.Siak
IPA Limbungan	1996	20 l/dt	20 l/dt	Limbungan /DB
IPA Tampan	2001	160 l/dt	80 l/dt	Tampan /S.Siak
IPA Limbungan	2001	20 l/dt	20 l/dt	Limbungan/DB
Total		620 l/dt	420 l/dt	

Sumber: Memorandum PDAM Tirta Siak 2003

Dari keseluruhan pelanggan yang terdaftar sebanyak 20.122 pada tahun 2003 seperti yang terlihat pada tabel 2.1 sebenarnya hanya lebih kurang 90 persen yang mendapat aliran air. Itupun tidak dengan tekanan air pipa yang merata. Semakin jauh dari IPA semakin



kecil aliran air yang diperoleh pelanggan, bahkan seringkali tidak ada aliran air samasekali pada jam-jam tertentu.

Tabel. 2.2:  
Jumlah dan Jenis Golongan Pelanggan Air Minum PDAM  
Tirta Siak Pekanbaru dari tahun 1999 s.d 2003

Kode	Golongan Tarif	Tahun 1999	Tahun 2000	Tahun 2001	Tahun 2002	Tahun 2003
01	Sosial Umum	77	78	78	71	69
02	Sosial Khusus	105	107	111	113	109
03	Rumah Tangga A	46	61	61	60	60
04	Rumah Tangga B	13.089	13.595	14.137	14.498	14.498
05	Instansi Pemerintah	313	320	322	305	293
06	Niaga Kecil	3.455	3.596	3.695	4.622	4.964
07	Niaga Besar	75	75	71	75	121
08	Industri Kecil	8	8	8	7	6
09	Industri Besar	2	2	2	2	2
10	Golongan Khusus	-	-	-	-	-
Jumlah		17.170	17.842	18.485	19.753	20.122

Sumber: Memorandum PDAM Tirta Siak 2003

Sementara itu jumlah debit air bersih sebesar kapasitas terpasang tidak mungkin bisa dicapai karena berbagai kendala, seperti banyaknya jaringan pipa yang sudah tua dan bocor, dan mesin pompa banyak yang rusak. Selain itu, kemampuan listrik dari PLN, sebagai satu-satunya sumber tenaga penggerak pompa air PDAM saat ini mengalami penurunan drastis. Hal ini disebabkan instalasi pembangkit listrik interkoneksi yang mencakup tiga propinsi, Jambi, Riau dan Sumatera Barat, mengalami penurunan kapasitas akibat adanya kerusakan mesin pembangkit dan turunnya permukaan air secara drastis di beberapa waduk PLTA karena musim kemarau panjang.

Dapat dikatakan bahwa kapasitas yang dioperasikan seperti terlihat pada tabel di atas sebenarnya samasekali tidak mampu memenuhi permintaan pelanggan yang mengalami pertambahan pesat sejak beberapa tahun terakhir. Pada tahun 1999 saja menurut hasil studi prakelayakan yang dilakukan oleh Gutteridge Haskins and Davey Pty Ltd, sebuah konsultan Departemen Pekerjaan Umum, wilayah cakupan jaringan transmisi air bersih yang ada tidak lebih dari 37 persen wilayah pusat kota, atau sekitar 20 persen dari keseluruhan wilayah kota Pekanbaru.

Sebagai alternatif sebagian penduduk masih bisa mendapat air untuk kebutuhan sehari-hari dari sumur-sumur permukaan di rumah sendiri dengan kedalaman paling kurang sepuluh meter. Beberapa kalangan yang membutuhkan air bersih dalam jumlah besar, seperti hotel dan industri, pada umumnya menggunakan air yang berasal dari aquifer tertekan atau sumber artesis dengan kedalaman antara 170 sampai 200 meter<sup>2</sup>. Air dari sumber artesis ini

---

<sup>2</sup> Berdasarkan hasil kajian seorang ahli Hidrogeologi pada Dinas Pertambangan Provinsi Riau, aquifer tertekan yang dieksploitasi sejak tahun 2000 sudah merupakan lapisan kedua. Aquifer lapisan pertama dengan kedalaman antara 100-120 meter sudah habis dieksploitasi pada tahun 1990an. Bila setiap aquifer bisa dieksploitasi selama sekitar sepuluh tahun, maka dari tiga lapisan aquifer yang ada masih bisa diperoleh pasokan air selama 25 tahun dari sekarang. Bandingkan, misalnya, dengan PDAM kota Yogyakarta yang sudah sejak lama mengeksploitasi lapisan aquifer, sekarang ini kondisinya sudah sangat kritis, sehingga harus menemukan sumber-sumber air baku yang baru. Salah satu sumber air baku alternatif yang sedang dijajagi PDAM Yogyakarta bekerja-sama dengan Amiwater, sebuah perusahaan air bersih Arab Saudi, adalah mata air yang terdapat di sebuah desa Kabupaten Magelang. Tetapi rencana ini tampaknya masih sulit direalisasikan karena kuatnya resistensi dari masyarakat sekitar sumber yang khawatir tidak kebagian air yang cukup untuk keperluan rumahtangga dan persawahan bila sumber air di daerah mereka dikuasai oleh PDAM Yogyakarta.

bahkan belakangan ini juga sudah dikomersilkan sebagai air isi ulang oleh beberapa orang yang punya naluri bisnis. Menurut kepala Dinas Pertambangan Provinsi Riau para pedagang air ini bisa mendapat keuntungan besar karena undang-undang tentang sumber daya air yang baru saja disetujui DPR belum memiliki peraturan pelaksanaan berkaitan dengan pembatasan dan pajak yang harus dibayar.

Persoalan yang dihadapi PDAM Tirta Siak dalam memberi pelayanan tidak hanya menyangkut kuantitas dan kontinuitas, tetapi bahkan juga kualitas. Air baku yang berasal dari sungai Siak adalah air gambut yang mengandung pH atau keasaman yang tinggi dan berwarna kemerah-merahan, yang tidak mungkin bisa disaring menjadi bening. Oleh karena itu samasekali tidak layak minum kalau belum dimasak, hanya bisa digunakan untuk mandi dan mencuci. Kualitas air baku sendiri juga mengalami penurunan drastis sejak beberapa tahun terakhir akibat pencemaran oleh industri pengolahan kayu dan kelapa sawit yang terdapat di sepanjang daerah aliran sungai Siak.

Limbah industri paling berbahaya yang dibuang industri ke dalam sungai Siak adalah klorin dan potassium. Pada pertengahan bulan Juni 2004 bahan kimia seperti ini telah menyebabkan ribuan ton ikan mati (Liputan 6, SCTV, 14 Juni 2004). Untuk menghindari terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan pada pelanggan PDAM Tirta Siak ketika itu bahkan menghentikan kegiatan operasional dan distribusi air selama beberapa jam.

## ***Manajemen***

PDAM memiliki status sebagai salah satu badan usaha milik pemerintah daerah (BUMD). Berbeda dengan perusahaan swasta yang pada umumnya mencari keuntungan sebagai tujuan utama

usaha, yang menjadi misi dan fungsi utama PDAM adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat palanggan. Bahkan tidak jarang terjadi, agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara baik, PDAM mendapat bantuan dan subsidi, baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sendiri. Status dan fungsi seperti ini cenderung menimbulkan berbagai dampak, antara lain seperti pengelolaan yang tidak profesional, dan reinvestasi untuk keberlanjutan jangka panjang menjadi kurang terpikirkan. Sebagai sebuah perusahaan milik pemerintah daerah PDAM juga harus mengeluarkan dividend sebagai kontribusi bagi keuangan daerah sekalipun PDAM beroperasi dalam keadaan merugi. Selain itu, PDAM bukan saja tidak mampu menjadi *profit center* bahkan juga tidak jarang menjadi ajang perebutan para pejabat daerah yang ingin mendapat “bagian” dari penghasilan perusahaan (Kelompok Kerja AMKL, 2003).

Pengelolaan PDAM belum dapat dilaksanakan sesuai standar perusahaan. Kendala yang dihadapi termasuk rendahnya kemampuan mengelola suatu perusahaan (masih terdapat PDAM yang dikelola oleh birokrat bukan profesional di bidangnya), tidak adanya kebebasan dalam menentukan tarif, mahalnya investasi baru, dan terbatasnya sumber daya manusia. Selain kendala tersebut terdapat kendala alam yaitu semakin menipisnya air baku (disebabkan oleh rusaknya lingkungan) yang dapat dimanfaatkan dan ketiadaan sumber air yang dapat dimanfaatkan. Kondisi inilah yang menyebabkan sebagian besar PDAM masih bergantung kepada subsidi dari pemerintah pusat. Pada tahun 1988, disadari bahwa agar PDAM dapat meningkatkan mutu pelayanan air minum kepada masyarakat maka kebijakan air minum perlu diubah dan pengelolaan PDAM perlu direformasi secara menyeluruh. Pelayanan air minum perlu melibatkan dunia swasta dan dilakukan secara profesional, berorientasi kepada keuntungan (tanpa meninggalkan beban sosial),

dan menjauhkan campur tangan birokrasi dalam pengelolaan perusahaan (Kelompok Kerja AMPL, 2003).

Dengan penjelasan singkat di atas dapat kemudian dipahami mengapa dari 294 PDAM yang ada di seluruh Indonesia hanya sekitar 15 PDAM yang mendapat predikat sebagai perusahaan yang sehat, sementara mayoritas lainnya terbelit berbagai masalah, terutama hutang yang semakin membengkak. Menurut ketua Perpamsi (Perhimpunan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia) pada akhir tahun 2002 saja total hutang seluruh PDAM pada waktu telah mencapai 4,3 triliun rupiah (Pikiran Rakyat, 20 Desember, 2002). Hutang itu terus bertambah, baik karena bunga yang berakumulasi, maupun karena tunggakan-tunggakan baru yang tidak bisa dibayar, seperti hutang kepada rekanan dan PLN. PDAM Pekanbaru, misalnya, memiliki hutang sebesar Rp.28 miliar. Lebih dua miliar di antaranya adalah tunggakan kepada PLN dan rekanan, sedangkan lainnya merupakan dana yang dipinjamkan oleh Departmen Keuangan untuk perbaikan sarana instalasi.

Permasalahan yang dihadapi bukan saja menyangkut instalasi pengolahan air dan jaringan pipa distribusi yang sudah tua sehingga tingkat kebocoran mencapai lebih 50 persen, tetapi juga adanya sambungan liar yang sudah mencapai ratusan jumlahnya. Yang disebut terakhir ini hanya mungkin bisa terjadi karena adanya kerjasama dengan orang dalam, terutama beberapa petugas lapangan, yang memberi pelayanan kepada orang-orang melalui jalur tidak resmi. Pihak manajemen baru memperkirakan PDAM Tirta Siak Pekanbaru menderita kerugian puluhan juta rupiah per bulan akibat sambungan ilegal ini. Besarnya kerugian yang dialami PDAM Tirta Siak selama lima tahun terakhir (1999-2003) dapat dilihat pada tabel 2.3 di bawah.

Pada Tabel 2.3 terlihat bahwa akumulasi kerugian yang dialami PDAM Pekanbaru selama lima tahun terakhir berjumlah

Rp.15,345 milyar lebih dengan kerugian terbesar terjadi pada tahun 2001, yakni sebesar Rp. 4,779 milyar lebih. Bila total hutang PDAM Tirta Siak mencapai Rp.28 milyar maka dapat dikatakan bahwa paling tidak sejak sepuluh tahun sebelumnya perusahaan itu telah mulai menunjukkan gejala tidak sehat atau merugi. Dalam hal ini dapat dikatakan manajemen personil dan keuangan yang tidak berjalan sebagaimana mestinya memberi kontribusi besar terhadap terjadinya kerugian itu. Menurut Direktur Utama PDAM Tirta Siak, "Dengan kondisi keuangan seperti ini PDAM Tirta Siak seharusnya sudah dinyatakan pailit. Tetapi karena bukan perusahaan swasta, dan lebih mengutamakan fungsi sosial, memberikan pelayanan kepada masyarakat, perusahaan ini harus tetap dipertahankan kelangsungan hidupnya".

Tabel 2.3:  
Perkembangan Usaha PDAM dan Laba(Rugi) PDAM Tirta Siak Pekanbaru  
Tahun 1999-2003 (dalam jutaan rupiah)

Uraian	1999	2000	2001	2002	2003
<b>PENDAPATAN</b>					
Penjualan Air	5.481,1	8.815,9	9.796,5	10.210,5	10.756,9
Penerimaan Non Air	488,7	490,2	713,5	938,6	812,6
<b>Jumlah Pendapatan</b>	<b>5.969,8</b>	<b>9.306,1</b>	<b>10.510,0</b>	<b>11.149,1</b>	<b>11.569,5</b>
<b>BIAYA</b>					
Biaya Sumber	416,6	906,6	1.251,4	2.237,3	2.885,4
Biaya Pengolahan	2.602,3	2.848,2	3.269,8	3.065,6	3.450,1
Biaya Transmisi dan Distribusi	434,4	681,4	674,6	923,9	574,6
Biaya Umum	4.299,8	6.162,4	7.986,3	5.700,5	2.505,3
<b>Jumlah Biaya</b>	<b>7.753,1</b>	<b>10.598,6</b>	<b>13.182,1</b>	<b>11.927,3</b>	<b>9.415,4</b>
<b>PEND/ NON OPS.</b>					
Pendapatan Non Ops	95,7	51,3	54,6	51,4	15,2
BIAYA NON OPS					
Biaya lain-lain	9,4	0,2	0,2	0,4	0,9
<b>Labarugi) sebelum</b>					
Penyusutan	(1.783,3)	(1.292,5)	(2.672,1)	( 778,2)	2.173,4
Penyusutan	(2.142,0)	(2.001,5)	(1.995,0)	(2.564,0)	(2.276,0)
<b>Labarugi) setelah</b>					
Penyusutan	(3.878,8)	(3.242,7)	(4.779,4)	(3.342,2)	( 102,6)

Sumber: Memori PDAM Tirta Siak 2003

PDAM pada umumnya, khususnya PDAM Tirta Siak Pekanbaru, sebenarnya bisa mendapat penghasilan lebih besar sehingga mampu membayar hutang dan tunggakan apabila sejak semula telah dikelola secara profesional. Tetapi dengan kondisi internal yang tidak kondusif yang telah terbentuk selama puluhan tahun, maka jajaran manajemen baru yang telah dipilih melalui *fit and proper test* pada bulan Mei 2004 yang lalu, mengalami kesulitan besar untuk mengubah wajah PDAM Pekanbaru menjadi sebuah

perusahaan yang sehat, sekalipun ada kelihatan tekad yang kuat ke arah itu.

Dari wawancara dengan jajaran direksi PDAM yang baru diperoleh informasi bahwa kondisi internal yang tidak kondusif seperti disebut di atas terutama terbentuk karena rekrutmen karyawan pada masa lalu yang sarat dengan nepotisme. Pengangkatan karyawan pada waktu itu tidak didasarkan kemampuan tetapi lebih didasarkan pada hubungan keluarga atau pertemanan.. Selain itu tidak adanya uraian tugas yang jelas juga telah mengakibatkan banyak di antara 187 karyawan yang ada sekarang, yang sebagian besar lulusan SLTA, tidak tahu dengan pasti apa yang menjadi tugasnya. Akibatnya, banyak karyawan menjadi malas, merasa bosan dan resah, dan sering tidak masuk kantor. Keadaan yang tidak menentu ini bahkan juga telah menimbulkan niat dari sejumlah karyawan untuk mengajukan pensiun dini, dengan harapan bisa memperoleh uang pesangon yang berjumlah puluhan bahkan sampai ratusan juta rupiah, tergantung masa kerja dan kepangkatan.

Salah satu dampak yang timbul dari kondisi di atas ini adalah tidak adanya upaya dari sebagian besar karyawan melakukan yang terbaik untuk perusahaan. Hal ini tercermin dari tidak dikuasainya tingkat keterampilan minimal yang diperlukan untuk melaksanakan tugas dengan baik di bidang masing-masing. Di bidang teknik, misalnya, tidak ada tenaga yang mampu membuat peta jaringan instalasi pipa secara komprehensif. Padahal peta jaringan ini mutlak diperlukan untuk mengetahui lokasi pelanggan, dan sekaligus juga untuk mengetahui secara tepat di mana terdapat sambungan-sambungan liar yang sangat merugikan PDAM.

Atau sebaliknya, sekalipun ada keinginan karyawan untuk melaksanakan tugas lebih baik, kondisi dan fasilitas yang ada tidak memungkinkan mereka untuk mewujudkan keinginan itu. Misalnya, beberapa tahun yang lalu ada karyawan yang pernah dikirim untuk



mengikuti pelatihan hidrolika dan pendeteksian kebocoran. Tetapi setelah mengikuti pelatihan yang diselenggarakan Departemen Kimpraswil untuk peningkatan profesionalitas karyawan PDAM seluruh Indonesia itu, karyawan bersangkutan tidak dapat memanfaatkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh karena PDAM tidak memiliki peralatan deteksi (lihat Tabel 2.4 di bawah).

Tabel 2.4:  
Kondisi Yang Menyebabkan Kehilangan Air Tak Dapat Diatasi

No	Pertanyaan	Jawaban
1.	Bagaimana cara melaksanakan deteksi?	Tidak ada pendeteksian kebocoran karena PDAM tidak memiliki peralatan deteksi
2.	Apakah ada dokumen rencana deteksi	Tidak ada dokumen perencanaan deteksi
3.	Kendaraan yang digunakan oleh tim deteksi	Truk kecil
4.	Peralatan dasar yang digunakan untuk deteksi	Tidak ada peralatan dasar
5.	Jenis peralatan yang digunakan untuk deteksi:	
	a. Logger	Tidak tersedia
	b. Komputer	Tidak tersedia
	c. LNCs	Tidak tersedia
	d. Alat pelacak	Tidak tersedia
6.	Adakah terdapat dokumen hasil pendeteksian?	Tidak ada
7.	Pelatihan dan Pengalaman Staf untuk NRW	2 orang: Pelatihan Hidrolika dan Pendeteksian Kebocoran (di Jakarta)
8.	Jenis kegiatan apa saja yang dilakukan dalam pendeteksian kebocoran:	
	a. Langsung satu per satu tiap sambungan	Tidak
	b. Survei	Tidak
	c. Pengukuran	Tidak
	i. Pengukuran aliran air pada malam hari	Tidak
	ii. Pembuata zona distribusi	Tidak
	iii. Pemasangan meteran induk	Tidak

Sumber: Survey Cascas BV, 2001.

Kurangnya fasilitas untuk menunjang kelancaran kerja ini tidak hanya terbatas masalah pendeteksian kebocoran tetapi juga terdapat di bidang pemeliharaan. Petugas teknik di lapangan tidak bisa melakukan pemeliharaan dan perbaikan terhadap kerusakan yang terjadi pada jaringan instalasi karena peralatan yang diperlukan dan sarana untuk mobilitas sangat terbatas. Seperti dapat diketahui dari hasil survei yang dilakukan oleh Konsultan Cascal pada tahun 2001, PDAM Tirta Siak hanya memiliki sebuah truk kecil untuk kendaraan operasional di lapangan, sementara peralatan yang ada hanya mampu untuk memperbaiki pipa berdiameter maksimal 20mm. Padahal kerusakan juga sering terjadi pada jaringan pipa berdiameter 74mm.

Tidak tersedianya peralatan yang memadai untuk perbaikan dan kontrol merupakan salah satu penyebab terbesar kerugian yang dialami PDAM hingga saat ini. Temuan survei Cascal menunjukkan secara rinci kondisi yang ada, yang tidak memungkinkan dicegahnya kehilangan air, seperti dikutip dalam Tabel di atas.

### ***Kerjasama untuk Peningkatan Pelayanan***

Sejak beberapa tahun belakangan telah dilakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kinerja perusahaan dengan menawarkan kerjasama kepada investor dari luar negeri. Guna memberikan informasi pendahuluan bagi calon investor telah dipersiapkan sebuah dokumen berupa hasil studi yang tentang kondisi PDAM Pekanbaru. Studi ini dilaksanakan pada tahun 2001 oleh sebuah lembaga konsultan atas permintaan Direktorat Jenderal Permukiman, Departemen Pekerjaan Umum. Dari sejumlah calon investor yang telah melakukan penjajagan, yang akhirnya berminat melakukan investasi untuk pengembangan PDAM Pekanbaru adalah sebuah

perusahaan bernama Cascal BV.<sup>3</sup> Persyaratan dalam nota kesepakatan yang memberi konsesi penyediaan air bersih dengan investasi sebesar Rp.800 milyar selama 30 tahun kepada Cascal BV ini termasuk:

- a. Tahun 2003 minimal 50% jaringan distribusi sudah diperbaiki dan air yang dihasilkan sudah memenuhi persyaratan air bersih.
- b. Tahun 2004 rehabilitasi lanjutan sehingga 100% jaringan, air yang dihasilkan sudah memenuhi persyaratan air bersih.
- c. Tahun 2011 kualitas air pada sambungan rumah harus mencapai standar air minum. (Memori PDAM Tirta Siak 2003)

Pertambahan penduduk kota yang begitu pesat dari tahun ke tahun dan kenaikan permintaan/kebutuhan akan air bersih telah diperhitungkan secara terinci dalam perencanaan perjanjian konsesi sampai 25 tahun ke depan. Seperti terlihat pada Tabel 2.4 penduduk kota Pekanbaru tahun 2006 mencapai hampir 672 ribu jiwa dengan kebutuhan air bersih mencapai 32.326 m<sup>3</sup> per hari, atau sekitar 95 liter per orang/hari. 25 tahun yang kemudian penduduk kota diperkirakan akan meningkat menjadi hampir 1.3 juta jiwa, sementara kebutuhan air bersih akan mencapai sekitar 213.000 m<sup>3</sup>, atau sekitar 187 liter per orang/hari. Permasalahan utama adalah bagaimana memperoleh sumber air baku dalam jumlah cukup besar karena sumber utama yang ada sekarang sudah sangat tidak memadai karena semakin tercemar oleh limbah industri kayu dan kelapa sawit.

---

<sup>3</sup> Cascal BV adalah sebuah perusahaan patungan yang dimiliki oleh perusahaan air bersih dan pengolahan limbah Biwater Plc dari Inggris and NV Nuon dari Belanda. Kesiediaan Cascal BV untuk melakukan kerjasama ini tidak terlepas dari kenyataan bahwa perusahaan ini juga sejak sudah mendapat hak konsesi pengadaan air bersih di Batam dalam bentuk BOOT (build, own, operate and transfer) selama 25 tahun sejak tahun 1997.

Tabel 2.5:  
Rencana Target kerjasama Konsesi

Uraian	Unit	2006	2011	2026	2031
Jumlah Penduduk	Jiwa	671.777	776.884	1.138.393	1.284.849
Daerah layanan	Hektare	63.626	63.326	63.326	63.326
Prosentase	%	37	61	73	75
Jlm Sambungan Rumah	Unit	41.969	81.969	156.969	189.969
Total Kebutuhan Air	m <sup>3</sup> /Hari	32.326	67.609	162.688	212.697
Kehilangan Air	%	35	30	25	25
Keb. Air rata <sup>2</sup> /orang	Ltr/hari	95	108	163	187
Kapasitas Produksi	Ltr/dtk	1.600	1.600	3.300	3.300

Sumber: Memorandum PDAM Tirta Siak 2003.

Kontrak pemberian konsesi yang telah ditandatangani Walikota Kota Pekanbaru dan pihak Cascal BV pada 31 Januari 2001 itu gagal dilaksanakan, karena pihak Cascal BV meminta dilakukan revisi terhadap perhitungan tarif untuk pelanggan dengan kenaikan jauh di atas angka yang telah disepakati sebelumnya<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Sebenarnya masih belum begitu jelas apakah mundurnya Cascal BV memang disebabkan tidak adanya kesepakatan dalam kenaikan tariff, atau ada kondisi lain yang tidak memungkinkan perusahaan tersebut melakukan investasi. Seperti diketahui dari sebuah laporan yang dikeluarkan oleh Public Services International Research Unit (PSIRU) bulan November 1998, Biwater Plc, salah satu pemilik Cascal BV, adalah sebuah perusahaan yang sedang mengalami kesulitan finansial, mengalami kerugian karena kontrak yang telah dibuat di sejumlah negara banyak yang tidak jalan. Menurut laporan ini bahkan di Batam sendiri Biwater tidak berhasil memenuhi permintaan pelanggan terutama perusahaan-perusahaan besar, karena dari kapasitas terpasang sebesar 3.850 liter/detik, baru bisa dihasilkan sebanyak 850 liter/detik atau baru sekitar 20 persen. Padahal

Akibatnya, Pemerintahan Kota Pekanbaru sebagai pemilik PDAM Tirta Siak terpaksa berusaha mencari investor lain sebagai pengganti.

Didorong oleh kebutuhan mendesak untuk mengoptimalkan kemampuan instalasi air bersih yang ada serta perbaikan kinerja manajemen agar dapat memberikan pelayanan yang lebih baik, maka Pemko Pekanbaru mengambil langkah segera untuk mencari investor pengganti Cascal BV. Tidak berapa lama setelah pembatalan rencana kerjasama dengan Cascal BV, tepatnya pada bulan Juli 2003, Pemko Pekanbaru menandatangani kontrak kerjasama operasi (KSO) dengan PT. Karsa Tirta Dharma Pangada (KTDP). KTDP adalah sebuah perusahaan pelayanan teknis air bersih yang dibentuk oleh Perpamsi (Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia) dengan modal usaha berasal dari Dapenma (Dana Pensiunan Karyawan PDAM). Kerjasama ini meliputi antara lain :

1. Optimalisasi Manajemen
2. Optimalisasi Instalasi Pengolahan Air
3. Optimalisasi Jaringan Transmisi & Distribusi

Pelaksanaan pekerjaan optimalisasi ini akan diselesaikan 2 tahun sejak tanggal efektif. Sesuai dengan kontrak KSO (Kerja Sama Operasi) PT. KTDP menempatkan dua orangnya di jajaran direksi, yakni sebagai Direktur Teknik dan Direktur Keuangan. Dengan kontrak senilai Rp. 50 milyar untuk dua tahun pertama yang seluruhnya ditanggung PT. KTDP yang akan digunakan untuk melakukan optimalisasi jaringan yang ada. Selanjutnya PT. KTDP juga akan melakukan rehabilitasi secara bertahap sampai dengan tahun 2010 yang diharapkan akan mencapai sasaran sebagai berikut:

---

kalau bisa beroperasi secara optimal Cascal merencanakan akan juga memasok air ke Singapura.

1. Kapasitas Produksi dari 420 liter/detik yang dioperasikan menjadi 640 liter/detik
2. Sambungan baru dari 22.000 pelanggan menjadi 42.000 pelanggan
3. Tingkat pelayanan dari 19 % tahun 2003 menjadi 31 % tahun 2007 dari jumlah
4. penduduk Pekanbaru
5. Tingkat Kehilangan Air 52 % menjadi 30 % tahun 2008, s.d tahun 2010 menjadi 26 %
6. Pembagian keuntungan 40 % PT. KTDP, 60 % untuk Pemko Pekanbaru.

(Memori PDAM Tirta Siak 2003)

Akan tetapi, setelah berjalan selama hampir satu tahun kontrak kerjasama dengan PT. KTDP inipun mulai terancam kegagalan. Penyebabnya, PT. KTDP mengalami kesulitan likuiditas sehingga tidak dapat memenuhi isi perjanjian kontrak yang telah disepakati. Sampai dengan bulan Juli 2004 PT. KTDP baru bisa mengucurkan dana sebesar Rp.4 milyar dan baru bisa menyelesaikan pekerjaan sekitar 4 persen. Dana yang sebelumnya diharapkan berasal dari DAPENMA gagal diperoleh karena terjadinya konflik internal dalam kepengurusan Perpamsi. Selain itu, alasan yang lebih pokok, menurut Direktur Teknik PDAM Pekanbaru yang juga orang PT. KTDP, adalah keluarnya sebuah peraturan Menteri Keuangan yang tidak membenarkan dana non-budgeter yang dihimpun badan usaha milik pemerintah digunakan untuk membiayai kegiatan usaha.

Dengan demikian ternyata upaya untuk dapat menarik investor bukan perkara mudah. Pengalaman kegagalan kontrak dengan Cascal BV memperlihatkan bahwa *governance* merupakan sebuah isu yang penting. Dari hasil survey yang dilakukan dilakukan Cascal BV terhadap *existing conditions* PDAM Tirta Siak yang sebagian telah dikemukakan di atas, jelas sekali bahwa Direksi yang sekarang ini mewarisi suatu kondisi internal yang parah<sup>5</sup>. Perusahaan manapun yang bersedia menjadi investor harus berhadapan dengan kenyataan bahwa memperbaiki akuntabilitas perusahaan akan menjadi prioritas utama. Ketika masuk ke PDAM Tirta Siak dua jabatan direksi yang strategis diminta oleh PT. KTDP sebagai persyaratan kontrak guna membangun kembali akuntabilitas itu. Sayangnya kemudian PT. KTDP sendiri mengalami kesulitan likuiditas, sehingga pekerjaan tidak dapat diselesaikan sesuai dengan jadwal yang telah disepakati.

Ketidakmampuan PT. KTDP melaksanakan kontrak sesuai dengan jadwal telah menyebabkan kondisi PDAM Tirta Siak semakin tidak menentu. Rencana normalisasi instalasi yang ada gagal dilaksanakan. Pendapatan PDAM semakin tidak bisa menutupi biaya operasional, dan tunggakan serta hutang yang harus dibayar PDAM,

---

<sup>5</sup> Tampaknya Cascal BV tidak mau mengulangi pengalaman buruk Baywater International Ltd., induk perusahaannya, yang secara patungan dengan PT. Bangun Cipta mendirikan perusahaan bernama PT. Aditya Tirta Batam untuk mengelola instalasi penyediaan air minum di kota Batam. Semula Baywater punya harapan akan mendapat keuntungan dengan menyuplai air ke Singapura. Tetapi jangankan mengekspor ke Singapura, untuk keperluan konsumen di Batam sendiri saja jauh dari mencukupi. Debit air yang semula diperkirakan bisa mencapai 3,850 liter per detik, ternyata hanya 850 liter/detik. Jangankan mendapat laba, Baywater malahan menerima banyak komplain dari pelanggan, terutama industri. Sebagian bahkan mengancam akan henggang dari Batam bila kondisi pelayanan air bersih semakin parah (laporan PSIRU, 1998)."



terutama kepada PLN semakin membengkak. Keadaan ini diperburuk lagi oleh pencemaran Sungai Siak sebagai sumber air baku utama yang digunakan PDAM tersebut, serta krisis energi listrik yang parah akibat kemarau panjang. Karena listrik yang dapat dihasilkan beberapa pembangkit yang termasuk dalam jaringan interkoneksi yang meliputi tiga Provinsi: Riau, Sumatera Barat dan Jambi, tinggal hanya sekitar 50 persen dari kapasitas normal, maka pada saat laporan ini ditulis di kota Pekanbaru dan banyak kota lainnya di Sumatera bagian tengah telah terjadi pemadaman listrik selama beberapa jam dalam sehari untuk seluruh konsumen PLN, tidak terkecuali instalasi pengolahan air (IPA) milik PDAM Tirta Siak. Dengan demikian, ketergantungan mutlak kepada pasokan listrik dari PLN berdampak luas pada kualitas pelayanan PDAM.

### ***Hubungan dengan Pelanggan***

Sampai waktu belakangan ini hubungan antara PDAM Pekanbaru dengan para pelanggan tampaknya masih sebatas hubungan kepentingan. PDAM sebagai badan usaha milik pemerintah daerah memberikan pelayanan air bersih kepada para pelanggan sesuai dengan fungsi dan tugasnya, sementara pelanggan merasa berhak menuntut pelayanan yang layak karena telah menunaikan kewajiban membayar rekening bulanan. Pelanggan tidak mengetahui adanya banyak masalah dan kesulitan yang sedang dihadapi PDAM, sehingga tidak jarang terjadi salah persepsi terhadap perusahaan tersebut. Berbagai keluhan seringkali disampaikan ke alamat PDAM melalui media massa, seperti air keruh dan berlumpur, seringkali mati, dan bahkan ada yang bernada tuduhan bahwa air PDAM hanya untuk para pejabat (Suara Merdeka, 17/09/2003).

Beberapa ORNOP yang memfokuskan kegiatannya pada masalah lingkungan dan air selama ini cenderung lebih banyak

mengkritik PDAM yang hingga sekarang dianggap belum mampu memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat pelanggan, terutama yang berpenghasilan rendah. Bahkan ada suatu persepsi di kalangan sebagian aktivis LSM bahwa idealnya PDAM tidak memungut bayaran atas pelayanan yang diberikannya karena air merupakan komoditas yang menjadi hak publik dan harus disediakan negara secara cuma-cuma.

Pemikiran seperti di atas ini berpangkal pada suatu paradigma yang menganggap bahwa air merupakan benda sosial yang dapat diperoleh secara gratis oleh masyarakat. Hal ini didasarkan pada rendahnya kepedulian dan pengetahuan masyarakat terhadap 'nilai kelangkaan' air. Permasalahan tersebut menyulitkan pengelola air minum untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan pelayanan prasarana dan sarana air minum bagi masyarakat selalu memerlukan tambahan investasi, baik untuk pengadaan air baku, instalasi pengolahan, pengaliran air sampai ke masyarakat pengguna, dan sebagainya. Di lain pihak masyarakat pengguna tidak peduli pada kesulitan tersebut. Prinsip user pay (pengguna membayar) tidak dapat diterapkan pada masa itu (Kelompok Kerja AMPL, 2003).

Selanjutnya dikatakan, kondisi tersebut tercermin pada penetapan tarif air minum perpipaan (oleh Perusahaan Daerah Air Minum-PDAM), yang selama ini ditentukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang kebanyakan tidak mencerminkan biaya produksi yang sebenarnya (the real production cost). Konsekuensinya adalah pendapatan usaha tidak mampu membiayai kegiatan operasional, termasuk untuk investasi pengembangan jaringan pelayanan (Kelompok Kerja AMPL, 2003).

PDAM mengakui bahwa selama ini memang belum pernah melakukan upaya untuk memberikan informasi secara teratur tentang kesulitan yang dialami PDAM kepada pelanggan dan masyarakat

luas, baik dalam bentuk selebaran, pers rilis, *newsletter* dan sebagainya, sehingga timbul kesan bahwa PDAM tertutup untuk orang luar. Tetapi direksi yang baru dilantik pada bulan Juni 2004 tampaknya sudah mulai membuka diri dengan cara mengundang wartawan media cetak dan elektronik untuk mendapatkan informasi tentang masalah internal PDAM, mulai dari masalah teknis, kinerja perusahaan, masalah keuangan, dan sebagainya.

Direksi PDAM juga berencana mengundang para wartawan dan anggota DPRD untuk melihat langsung kondisi instalasi pengolahan agar kesalahan persepsi yang ada selama ini dapat dihilangkan. Hubungan dengan berbagai ORNOP yang peduli dengan masalah air, yang tergabung dalam wadah Koalisi Air Untuk Riau (KAUR) mulai dibina. Dengan adanya informasi secara rinci tentang permasalahan yang dihadapi, yang disampaikan secara langsung dan rinci dalam forum diskusi oleh Direksi PDAM, banyak sekali hal-hal yang tidak diketahui sebelumnya kemudian menjadi jelas bagi para anggota ORNOP. Dengan demikian sikap negatif yang selama ini mereka tunjukkan kepada PDAM berangsur-angsur berubah.

Keluhan yang disampaikan pelanggan juga mendapat respons secara cepat oleh manajemen yang baru. Bahkan keluhan yang disampaikan melalui SMS sekalipun ditanggapi segera oleh direksi dengan mendatangi lokasi tempat pelanggan dan melakukan perbaikan sebatas kemampuan yang dimiliki. Yang jadi masalah adalah "*trouble shooting*" terhadap keluhan pelanggan itu seringkali ditangani secara langsung oleh direksi sendiri. Tindakan gerak cepat ini terpaksa diambil karena minimnya fasilitas untuk mobilitas dan perbaikan yang dimiliki PDAM, ditambah lagi dengan belum terbiasanya petugas di bidang bersangkutan untuk bertindak cepat dalam mengatasi suatu masalah.

#### **4. Analisis dan Diskusi: Telaah Tentang *Good Governance* dan Modal Sosial**

Penelitian ini merupakan sebuah upaya untuk mengkaji sejauh mana tata-pemerintahan yang baik (*good governance*) dan modal sosial telah tercermin dalam kinerja PDAM Tirta Siak Pekanbaru, sebagai salah satu badan usaha milik Pemerintah Kota Pekanbaru. Mengingat pelaksanaan otonomi daerah telah berjalan selama lebih dari tiga tahun, sudah sejauh mana langkah yang telah diambil upaya yang dilakukan untuk menjadikan BUMD ini menjadi perusahaan yang sehat, bebas hutang dan mampu memberikan pelayanan yang semakin baik kepada para pelanggan.

Yang disebut terakhir ini sering diibaratkan seperti ayam dengan telur. Untuk bisa memberikan pelayanan yang baik, pelanggan harus bersedia membayar tarif yang lebih tinggi agar PDAM tidak lagi terus menerus beroperasi dalam keadaan merugi dan dapat menyisihkan laba untuk meningkatkan pelayanan. Tetapi pada pihak lain para pelanggan menuntut PDAM untuk lebih dahulu memberikan pelayanan yang lebih baik, baru kemudian mereka dapat menyetujui kenaikan tarif. Persoalan seperti ini tampaknya bisa menjadi berlarut-larut tanpa ada penyelesaian bila masing-masing pihak mempertahankan kepentingan masing-masing tanpa melihat masalah pelayanan dalam bentuk apapun, termasuk penyediaan air bersih, sebagai kepentingan dan masalah bersama.

Kontroversi sekitar pelayanan umum ini pada dasarnya dapat dilihat sebagai perbedaan cara pandang. Paradigma yang masih dominan hingga sekarang adalah pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dengan berbagai instansi yang ada di bawahnya dianggap mempunyai fungsi, tugas dan kewajiban memberikan pelayanan kepada publik, sementara masyarakat merasa berhak memperoleh pelayanan karena telah memenuhi kewajiban sebagai pembayar pajak atau telah melunasi pembayaran untuk berbagai

pelayanan yang diberikan. Paradigma ini menempatkan negara atau pemerintah dengan warga masyarakat sebagai dua pihak yang saling berhadapan dan memiliki kepentingan berbeda. Di antara keduanya terdapat apa yang disebut sebagai masyarakat madani (*civil society*) yang merupakan tameng (*buffer*) yang melindungi masyarakat yang berada pada posisi lemah dari pemaksaan kepentingan terhadap mereka oleh negara (Fisher, 1998).

Paradigma seperti di atas memang terbukti kebenarannya di banyak negara, termasuk Indonesia. Pemerintah dan perusahaan-perusahaan milik negara yang melayani kebutuhan dasar masyarakat seperti PLN dan PT. Telkom memberlakukan kenaikan tarif tanpa memahami kesulitan yang dihadapi pelanggan, sementara kualitas pelayanan tidak menjadi lebih baik. Di provinsi Sumatera Barat, misalnya, sampai beberapa bulan yang lalu karena kemarau panjang dan kerusakan mesin di beberapa pusat pembangkit terjadi pemadaman listrik selama beberapa jam setiap hari. Akibatnya banyak industri kecil dan kerajinan terganggu kelancaran produksinya, bahkan ada yang sampai menutup usaha untuk sementara. PLN tidak memberikan kompensasi kepada pelanggan yang mengalami kerugian seperti ini. Tetapi sebaliknya bila pelanggan menunggak membayar rekening, PLN tanpa toleransi langsung melakukan pemutusan sambungan.

Demikian pula sampai akhir-akhir ini di beberapa daerah terjadi penggusuran terhadap permukiman masyarakat kelas bawah dengan berbagai alasan seperti penghuni membangun rumah secara liar di atas tanah negara, lokasi akan digunakan untuk membangun fasilitas umum, dan sebagainya. Padahal kemudian di lahan bekas tempat tinggal mereka berdiri pusat-pusat perbelanjaan atau perumahan-perumahan mewah untuk kelas menengah atas. Masyarakat yang tergusur hampir tidak pernah mendapat kompensasi yang memuaskan. Bahkan juga tidak jarang pejabat yang terkait dengan penggusuran bersangkutan tidak peduli kemana mereka akan

pindah. Oleh karenanya, sebagian kembali membangun tenda-tenda darurat di bekas tempat tinggal sebelumnya, dan sebagian lagi berbondong-bondong datang mengadukan nasib kepada Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia (Komnas HAM), dan menginap di pekarangan lembaga tersebut, menunggu sampai ada jalan keluar bagi mereka.

Contoh-contoh di atas menunjukkan kebenaran paradigma yang menempatkan negara sebagai penguasa, sementara sebagian warganegara yang berada di posisi lemah dapat diperlakukan dengan semena-mena. Oleh karena itu diperlukan adanya masyarakat madani, yakni sekumpulan orang-orang yang peduli dengan nasib mereka dan mewakili masyarakat lemah ini dalam menuntut perlakuan yang lebih adil dan manusiawi dari pihak penguasa. Fungsi seperti inilah biasanya yang diemban oleh berbagai Organisasi Masyarakat Sipil (OMS), atau lebih umum dikenal dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Beberapa LSM ini tidak disenangi para penguasa atau pejabat tertentu karena dianggap menghalangi kelancaran pelaksanaan “tugas” mereka.

Perkembangan yang terjadi belakangan ini di beberapa negara menunjukkan bahwa dikotomi negara sebagai penguasa dan rakyat sebagai pihak yang harus tunduk pada kekuasaan tidaklah sepenuhnya benar. Evans (1997; 2002) menunjukkan bahwa negara sendiri bukanlah sebuah struktur yang monolitik tetapi memiliki keragaman, sementara daerah-daerah dan para pejabat negara bukanlah bersifat homogen. Sebagian pejabat tidaklah bertingkah laku sebagai penguasa tetapi lebih menunjukkan ciri sebagai pengabdian yang memiliki kepedulian yang tinggi terhadap kepentingan masyarakat dan berupaya memberikan pelayanan terbaik bagi mereka. Sementara masyarakat tidaklah selalu menempatkan diri sebagai pihak yang minta dilayani sepenuhnya, tetapi juga ikut berpartisipasi baik dalam tenaga maupun dana guna mencapai kualitas pelayanan sesuai dengan yang diinginkan.

Sebagaimana dikatakan Ostrom (1997) bagi mereka yang berpegang pada paradigma seperti di atas upaya untuk mendekatkan negara dengan masyarakat adalah seumpama menyeberangi jurang pemisah yang sangat lebar (*crossing the great divide*). Tetapi sebuah penelitian tentang upaya penyediaan air minum yang dilakukan Ostrom di sebuah kota di Brazil membuktikan bahwa antara pemerintah dan masyarakat terjadi sinergi yang kuat di dalam pelaksanaan pelayanan. Hal ini dimungkinkan dengan adanya komunikasi yang baik, rasa kebersamaan dan saling percaya antara kedua belah pihak. Dengan kata lain kedua belah pihak menunjukkan modal sosial yang kuat, sehingga pemerintah kota bersangkutan tidak memikul sendiri beban dan tugas pelayanan karena masyarakat juga turut berpartisipasi.

Brazil memang sebuah negara yang kaya dengan contoh-contoh bagaimana sinergi antara negara dan warganegara bisa tercipta dan terbina dengan baik. Di Curitiba, sebuah kota berpenduduk sekitar 2,7 juta jiwa, pemerintah kota bersama masyarakat dan pengusaha sejak awal tahun 1970an telah berhasil mengatasi kesemrawutan dan kemacetan lalu lintas dengan membangun jalur khusus bis umum yang menghubungkan beberapa titik seluruh bagian kota (Evans, 1997a). Dinas transportasi kota bertindak sebagai koordinator pengelolaan, sedangkan pendanaan bagi sistem transportasi kota terpadu berasal dari sepuluh perusahaan bis swasta yang sebelumnya beroperasi secara sendiri-sendiri. Sistem pengoperasian bis kota secara terpadu yang mengerahkan hampir 1.200 buah bis kota berjalan dengan baik dan mampu melayani 1,3 juta penumpang setiap hari. Keberhasilan mengatasi masalah transportasi kemudian diadopsi oleh banyak kota lainnya di negara tersebut, seperti Porto Alegre dan Sao Paulo. Bahkan cara mengatasi masalah transportasi dengan menggunakan jaringan *busway* seperti

ini juga mulai diadopsi oleh banyak kota besar lainnya di dunia, termasuk Jakarta<sup>6</sup>.

Di Porto Alegre, sebuah kota berpenduduk 3,7 juta jiwa yang terletak di ujung selatan negara itu, sinergi antara pemerintah kota dan masyarakat bahkan sudah lebih jauh lagi. Kerjasama bukan saja terjadi pada waktu merencanakan dan melaksanakan kegiatan pelayanan tertentu, tetapi lebih bersifat permanen. Masyarakat luas dilibatkan secara aktif dalam penyusunan anggaran pembangunan kota (*participatory budgeting*) sehingga bentuk pelayanan apapun yang diberikan pemerintah kota benar-benar sesuai dengan aspirasi masyarakat. Seluruh kelompok masyarakat, mulai dari tingkat terbawah dilibatkan dalam proses penyusunan anggaran (Abers 1997, Abers 2001; Kloby 2003). Keberhasilan pemerintah kota Porto Alegre tidak terlepas dari keterbukaan para pejabat untuk membangun konsensus dengan semua golongan, dengan motto “partisipasi masyarakat” dan “prioritas terbalik”, maksudnya kebijakan pemerintah tidak lagi berorientasi pada kelas-kelas menengah atas yang secara tradisional selalu diuntungkan, tetapi lebih mengutamakan warga masyarakat yang kurang beruntung (Abers, 2001).

Beberapa pelajaran dapat ditarik dari kasus-kasus pembangunan kota di Brazil seperti dipaparkan di atas. Pertama, pelayanan publik yang dikelola secara bersama oleh pemerintah dan masyarakat menunjukkan hasil yang lebih baik daripada yang dikelola oleh pemerintah sendiri. Kedua, keterbukaan pemerintah di dalam

---

<sup>6</sup> Seperti diutarakan Hans Rat, dalam majalah *Public Transport International* 2002, “Menyusul keberhasilan Curitiba, kemudian Bogota, bis transit cepat telah ditiru dan sekarang sedang direncanakan di banyak kota di berbagai benua, dari Ottawa (Kanada), Kunming (RR Cina), Porto Allegre dan Quito (Amerika Selatan), Accra dan Dar EsSalam (Afrika), dan juga tidak ketinggalan Jakarta (Asia) dan Bribane (Australia). Dan daftar ini masih panjang lagi.”



penyusunan anggaran dengan melibatkan masyarakat akan menyebabkan akuntabilitas pemerintah semakin baik, sehingga tingkat kepercayaan kepada pemerintah juga menjadi semakin tinggi. Ketiga, tingkat kepercayaan yang semakin tinggi mendorong masyarakat untuk berpartisipasi lebih aktif dalam proses pembangunan dan menjadi keberlanjutan pelayanan. Keempat, hubungan dan komunikasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat memungkinkan pemerintah menjadi lebih sensitif dan responsif terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kelima, keterbukaan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang disertai kontrol sosial yang efektif memperkecil kemungkinan terjadinya penyimpangan dan pelanggaran terhadap aturan-aturan yang telah disepakati bersama.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dalam upaya pelayanan air minum, transportasi umum, ataupun partisipasi masyarakat dalam perencanaan anggaran tersebut terlihat beberapa prinsip dasar *good governance* seperti akuntabilitas, partisipasi, daya tanggap atau *responsiveness*, dan penegakan hukum (*rule of law*) menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan berbagai upaya pembangunan secara berkelanjutan<sup>7</sup>. Seperti telah diutarakan

---

<sup>7</sup> Dalam hubungan ini sangat relevan apa yang dikatakan McGinnis (1998) bahwa "...apabila keseluruhan struktur pemerintahan memperkuat kemampuan dan partisipasi masyarakat guna menyelesaikan masalah-masalah mereka sendiri, maka masyarakat akan termotivasi untuk mengelola dan memelihara sumberdaya milik bersama secara arif. Dalam situasi seperti ini pembangunan akan bisa berjalan secara berkelanjutan. Sebaliknya, jika aturan-aturan lokal terus-menerus dihambat oleh berbagai kebijakan pemerintah, maka akan lebih sulit menghalangi orang-orang oportunistik memanfaatkan kesempatan untuk mengambil keuntungan bagi diri sendiri. Dalam kondisi semacam itu, upaya apapun yang dilakukan untuk membangun ekonomi tidak akan memiliki pijakan yang kuat pada tingkat masyarakat bawah.

sebelumnya seluruh organisasi pemerintah daerah yang ada di Indonesia, yakni Asosiasi Pemerintah Propinsi Seluruh Indonesia, Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (Apeksi) dan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi) pada tahun 2001 yang lalu telah mendeklarasikan tekad untuk memberlakukan 10 prinsip *good governance*, termasuk keempat yang prinsip yang telah disebutkan. Tetapi tampaknya masih terdapat banyak hambatan, baik yang bersifat politis, struktural, sosial maupun kultural dalam pelaksanaannya. Salah satu contoh yang jelas adalah kasus korupsi yang melibatkan sejumlah besar anggota badan legislatif di hampir semua daerah.

Yang perlu ditekankan dalam hubungan dengan laporan penelitian ini adalah bahwa paradigma dominan seperti telah diutarakan diatas bukan sesuatu yang “given” atau demikianlah adanya, tetapi lebih bersifat temporal dan situasional, yang sewaktu-waktu dapat berubah, tergantung pada siapa yang memegang kendali kekuasaan. Dalam kasus Brazil keberhasilan sinergi antara pemerintah dan masyarakat dalam penyediaan pelayanan umum memang sangat ditentukan oleh keberpihakan pemerintah yang didominasi oleh Partai Buruh kepada masyarakat kalangan bawah dan kerelaan pemerintah daerah atau kota untuk berbagi kekuasaan dengan masyarakat. Inilah yang kemudian memberi motivasi yang kuat pada masyarakat untuk berpartisipasi dengan segala pemikiran dan materi yang dapat mereka sumbangkan.

Dalam kasus PDAM yang diangkat sebagai objek penelitian ini, kebijakan otonomi daerah sebenarnya memberi peluang yang besar bagi pemerintah kota atau kabupaten untuk mengambil inisiatif mengajak masyarakat pelanggan dan organisasi masyarakat sipil untuk bersama mencari jalan keluar bagi kesulitan yang sedang dialami. Sebagai langkah awal untuk mengatasi kesulitan itu maka yang terlebih dahulu harus dilakukan adalah meninggalkan

paradigma yang didasarkan pada dikotomi pemerintah dan masyarakat sebagai dua pihak yang berseberangan kepentingan.

Perlunya perubahan paradigma ini sebenarnya juga sudah dikemukakan dalam sebuah dokumen berjudul Kebijakan Nasional Pembangunan Air Minum dan Penyehatan Lingkungan Berbasis Masyarakat yang disusun oleh Kelompok Kerja Air Minum dan Penyehatan Lingkungan (AMPL), Bappenas, tahun 2003. Dikatakan dalam dokumen tersebut bahwa “pada intinya kebijakan ini membawa pesan tentang perlunya perubahan paradigma dalam pembangunan sektor Air Minum dan Penyehatan Lingkungan terutama pentingnya keberlanjutan pelayanan dan efektivitas penggunaan prasarana dan sarana yang dibangun. Kebijakan ini dijabarkan dalam beberapa strategi pelaksanaan yang diantaranya meliputi penerapan pendekatan tanggap kebutuhan, peningkatan sumber daya manusia, kampanye kesadaran masyarakat, upaya peningkatan penyehatan lingkungan, pengembangan kelembagaan dan penguatan sistem monitoring serta evaluasi pada semua tingkatan proses pelaksanaan”.

Perubahan paradigma seperti disebutkan di atas ini perlu ditekankan karena hingga sekarang belum terlihat adanya upaya yang terstruktur untuk melakukan komunikasi dengan pelanggan guna menjelaskan permasalahan yang sedang dihadapi oleh PDAM. Pemerintah kota maupun Direksi PDAM Tirta Siak masih terfokus pada upaya mencari investor lain, apabila PT. KTDP ternyata tidak mampu melaksanakan hasil kesepakatan untuk melakukan rehabilitasi jaringan instalasi yang telah ditandatangani kedua belah pihak setahun yang lalu. Padahal dengan status otonom yang dimiliki maka untuk ukuran daerah Riau yang sangat kaya dengan sumberdaya alam, sebenarnya tidaklah terlalu sulit mendapatkan investor bagi rehabilitasi PDAM.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa sekalipun secara teoritis prinsip-prinsip *good governance* telah menjadi wacana yang populer di kalangan pejabat pemerintah sejak beberapa tahun terakhir, termasuk pengelola PDAM Tirta Siak. Namun tampaknya masih diperlukan waktu yang cukup lama untuk dapat menerapkan prinsip-prinsip tersebut sepenuhnya dalam pelaksanaan fungsi dan tugas masing-masing. Masih banyak hambatan yang bersifat struktural maupun kultural dalam upaya meningkatkan akuntabilitas kelembagaan, daya tanggap terhadap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, kesadaran untuk mematuhi hukum dan aturan yang berlaku, serta transparansi atau keterbukaan mengenai masalah internal yang dihadapi. Hal yang disebut terakhir ini sangat penting adanya, karena keterbukaan itulah yang menjadi kunci utama bagi terbangunnya rasa saling percaya antara pihak PDAM dan para pelanggan, salah satu pilar modal sosial yang penting untuk memecahkan masalah bersama semua stakeholder yang berkepentingan dengan ketersediaan air minum dalam kualitas dan kuantitas yang cukup.

## **5. Kesimpulan**

Laporan ini telah berupaya mengungkapkan berbagai persoalan yang dihadapi pemerintah daerah dalam menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dan modal sosial. PDAM diambil sebagai sasaran penelitian mengingat sebagai salah satu perusahaan milik pemerintah daerah yang disamping memberikan pelayanan kepada publik, PDAM dituntut untuk memberikan kontribusi bagi keuangan daerah sebagaimana layaknya sebuah perusahaan. Namun dalam kenyataannya, PDAM sudah sejak lama beroperasi dalam keadaan merugi, dan beban hutang yang harus dipikul semakin membesar. Dari temuan-temuan penelitian dapat diambil beberapa kesimpulan.

Pertama, persoalan yang dihadapi PDAM bersifat multikompleks, mulai dari kondisi jaringan instalasi pipa dan peralatan lainnya yang sudah tua sehingga tingkat kehilangan air tinggi, sumberdaya manusia yang tidak mampu menunjukkan kinerja yang baik, manajemen internal yang tidak dapat mengembangkan PDAM sebagai unit yang profesional. Dengan status sebagai perusahaan yang berada di bawah pemerintah kota, PDAM tidak mungkin dapat mengambil kebijakan strategis secara mandiri, karena terikat oleh birokrasi pemerintahan, baik pada lembaga eksekutif maupun legislatif. Akibatnya, PDAM tidak bisa mengatasi masalah secara cepat, karena harus menunggu keputusan dari atas.

Kedua, paradigma yang bertolak dari asumsi bahwa pemerintah dan semua instansi vertikal di bawahnya memiliki tugas pokok dan fungsi (tupoksi) sebagai pemberi layanan kepada publik, sementara masyarakat atau publik sebagai wajib pajak berhak untuk mendapat pelayanan penuh dari pemerintah, masih tercermin dalam berbagai cara pemerintah daerah dan jajarannya dalam membuat dan melaksanakan berbagai kebijakan, termasuk dalam pelayanan air minum. Oleh karena itu belum kelihatan adanya upaya untuk memecahkan masalah yang dihadapi PDAM bersama masyarakat pelanggan. Dengan kata lain belum dipahami adanya konsep ko-produksi seperti diperkenalkan Ostrom (1997), sebagai bentuk sinergi antara pemerintah dan masyarakat yang dapat mengatasi permasalahan dalam pelayanan secara bersama-sama dan efektif.

Ketiga, karena menganggap bahwa pelayanan adalah tugas pemerintah maka masyarakat tidak dilibatkan dalam mengatasi permasalahan. Karena itu yang selalu dipikirkan dalam upaya memperbaiki kondisi dan kinerja PDAM adalah mengundang investor, baik dalam maupun luar negeri. Padahal sebenarnya cukup disadari bahwa perbedaan orientasi antara PDAM yang lebih berfungsi sosial dan investor swasta yang lebih berorientasi pada laba, merupakan hambatan utama dalam mencapai kesepakatan. Kalaupun akhirnya

kontrak bisa dilaksanakan, maka pihak investor biasanya memaksakan kenaikan tarif sebagai persyaratan tambahan agar tidak mengalami kerugian. Atau dalam kasus rencana Cascall BV dengan PDAM Pekanbaru, perusahaan ini sudah terlebih dahulu menarik diri dengan alasan permintaan kenaikan tarif yang diusulkannya di luar perjanjian kontrak tidak disetujui oleh Pemerintah Kota Pekanbaru.

Keempat, terdapat kesan bahwa baik pihak Pemda maupun PDAM Pekanbaru, belum berusaha untuk mencari informasi yang memadai, baik berbagai kebijakan yang dibuat pemerintah pusat mengenai air minum. Atau mungkin juga para pembuat kebijakan itu sendiri tidak mensosialisasikan secara meluas dalam bentuk cetakan naskah-naskah yang telah mereka susun. Media internet sekalipun sudah dapat diakses di setiap ibukota propinsi tampaknya belum banyak digunakan pejabat di daerah sebagai sumber informasi<sup>8</sup>. Selain itu juga belum begitu dipahami kiprah para investor air minum multinasional yang cenderung hanya memikirkan laba dan seringkali menimbulkan kerugian pada pemerintah di negara manapun. Padahal informasi semacam itu sangat penting untuk menghindari kemungkinan terjadinya kerugian bila terjadi kerjasama dengan investor asing<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Pada tahun 1995, misalnya, Departemen Pekerjaan Umum telah menyiapkan sebuah dokumen tentang Kerangka Kebijakan Sektor Air Minum Perkotaan dan tahun 2003 Bappenas bersama Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah, Departemen dalam Negeri, Departemen Kesehatan dan Departemen Keuangan telah menyusun membentuk Kelompok Kerja Air Minum dan Penyehatan Lingkungan yang kemudian telah menyusun sebuah naskah yang berjudul Pembangunan Air Minum dan Penyehatan Lingkungan Berbasis Masyarakat. Kedua dokumen ini dapat diperoleh melalui internet.

<sup>9</sup> Laporan yang dirilis melalui internet oleh Public Service International Research Unit (PSIRU) dan Corporate Watch, misalnya, dengan rinci menjelaskan bagaimana perusahaan-perusahaan air raksasa dunia, seperti Vivendi, Suisse-Lyonnaise, SAUR, ketiganya dari Perancis, dan Thames

Akhirnya laporan ini menyajikan beberapa kasus dalam pembangunan di Brazil untuk menunjukkan bagaimana *good governance* dan *social capital* yang kuat telah terbukti berhasil memecahkan berbagai masalah yang menyangkut pelayanan publik. Pemerintah kota yang sadar akan keterbatasan yang dimiliki dalam menyediakan pelayanan yang baik kepada warganya, kemudian mengajak warga dan pengusaha untuk bersinergi dalam menyediakan pelayanan. Keterbukaan yang diperlihatkan pemerintah telah memberi motivasi yang kuat kepada masyarakat untuk bersama-sama pemerintah merencanakan dan melaksanakan berbagai bentuk pelayanan yang mereka butuhkan. Kebijakan otonomi daerah sekarang ini sebenarnya memberi peluang besar bagi pemerintah kota untuk mengambil langkah-langkah inovatif dalam memecahkan masalah kelangkaan air minum, namun tampaknya perubahan paradigma yang menganggap pelayanan publik sebagai usaha bersama antara pemerintah dengan masyarakat memerlukan waktu untuk mewujudkannya.

---

dan Bywater International Ltd. dari Inggris cenderung menimbulkan kerugian pada setiap negara tuan rumah dimana mereka beroperasi. Misalnya, untuk mendapatkan kontrak perusahaan-perusahaan itu tidak pernah mau melalui proses tender, tetapi lebih memilih bernegosiasi langsung dengan pemerintah dalam proses mana mereka bisa bermain dan memberi "imbal jasa" kepada pejabat yang memberi persetujuan atas persyaratan yang mereka minta. Bentuk kontrak yang pada umumnya mereka minta adalah BOOT (Build, Own, Operate and Transfer). Pemilik sekaligus CEO dari Bywater sendiri mengakui "*BOOT contracts are not good for the client. They are, however, superb for the contractor. The contractor gets four sources of profit: construction, financial engineering, equity dividend and management contract.*" (PSIRU, 1998).

## Bab II – Modal Sosial dan *Good Governance*: Studi Kasus PDAM Pekanbaru



---

---

# **BAB III**

---

---

## **MODAL SOSIAL DAN GOOD GOVERNANCE: STUDI KASUS PDAM YOGYAKARTA**

Oleh Nina Widyawati

### **1. Pengantar**

Studi ini dimaksudkan untuk melihat modal sosial aparatur pemerintah untuk pencapaian *good governance* di lingkungan Pemerintah Kota. PDAM diangkat sebagai kasus dalam penelitian ini mengingat PDAM merupakan salah satu institusi yang berada dibawah kendali Walikota yang memiliki fungsi strategis dalam menyediakan kebutuhan dasar bagi warganya yakni air minum atau setidaknya air bersih. Dengan melihat kinerja PDAM diharapkan penelitian ini mampu memotret kinerja pemerintah setempat karena penguatan modal sosial dan *good governance* akan menentukan kualitas pelayanan

Kinerja PDAM dalam menyediakan air bersih untuk pelanggan merupakan salah satu tolok ukur keberhasilan Pemerintah Kota karena pemerintah mampu meningkatkan kesejahteraan bagi warganya. Kinerja PDAM bisa dilihat dari faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal bisa dilihat dari kualitas manajemen dan kinerja karyawan. Faktor eksternal antara lain bisa dilihat dari kerjasama saling menguntungkan dengan investor dan kontraktor dalam memelihara dan mengembangkan institusi PDAM

Kota Yogyakarta dipilih menjadi sampel karena PDAM Tirtamarta merupakan PDAM yang memiliki inerja cukup baik. Selain itu dari hasil penelitian terdahulu menunjukkan bahwa masyarakat

Kota Yogyakarta memiliki modal sosial yang cukup baik. Kedua variabel tersebut membuat peneliti ingin mendapatkan informasi lebih lanjut tentang modal sosial aparatur dalam masyarakat dengan latar belakang sosio kultural tertentu yang mungkin mempengaruhi keberhasilan PDAM Tirtamarta. Tentu saja selain persoalan sosio kultural, penelitian ini juga mengkaji sistem manajemen dalam tubuh PDAM Tirtamarta. Asumsinya sistem manajemen yang baik dan terbuka dalam masyarakat yang memiliki modal sosial cukup baik dapat saling menunjang keberhasilan sebuah institusi pelayanan masyarakat.

## **2. Otonomi Daerah dan *Good Governance***

Otonomi daerah sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tujuannya adalah agar daerah berkembang menurut potensinya masing-masing, sehingga pembangunan daerah tidak seragam seperti terjadi pada saat sentralistik. Tetapi kenyataannya kemampuan daerah menterjemahkan makna otonomi kurang dipahami benar sehingga yang terjadi adalah sikap dan perilaku yang bukan berorientasi pada kesejahteraan rakyat tetapi justru merugikan masyarakat. Otonomi daerah yang idealnya adalah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mencapai kemandirian pada pemerintah daerah dan masyarakat daerah sesuai dengan perundangan, tetapi kenyataannya otonomi sering ditafsirkan sebagai otonomi dalam pengelolaan keuangan. Akibatnya daerah menjadi kurang memperhatikan hubungan dengan daerah lain. Dengan demikian, tujuan utama dari otonomi daerah kurang tercapai.

Karena otonomi diterjemahkan dalam kewenangan mengatur keuangan maka yang menjadi perhatian utama bukan peningkatan pelayanan namun sebaliknya meningkatkan PAD melalui retribusi yang membebani rakyat. Terjemahan yang kurang benar tentang

etonomi daerah juga membuat pemerintah daerah menjadi lebih egois<sup>1</sup>.

Sebenarnya semangat otonomi daerah tidak bisa dilepaskan dengan semangat tercapainya *good governance*. Sedangkan *good governance* tidak bisa dipisahkan dari partisipasi masyarakat dalam memelihara fasilitas publik.<sup>2</sup> Bila dilihat dari pembagian Surbakti ini PDAM tergolong dalam pelayanan kebutuhan dasar, oleh karena itu seluruh pelayanan ditujukan untuk mendapatkannya air bersih sebagai kebutuhan dasar manusia. Untuk tercapainya fungsi-fungsi pelayanan tersebut pemerintah daerah harus secara proaktif menyusun regulasi agar tercapai pelayanan publik yang baik, sebagai contoh adalah penetapan standar pelayanan minimal.

Selain itu indikator kemampuan pemerintah memberikan kesejahteraan bagi rakyatnya juga dilihat dari kemampuan pemerintah daerah meningkatkan pelayanan publik yang dapat dilihat dari peningkatan produktifitas dan kualitas masyarakat, meluasnya pilihan, perkembangan kelembagaan, tersedianya barang dan jasa dan pelayanan publik secara merata. Beberapa indikator tersebut bisa dilihat dari bagaimana pemerintah daerah mengelola

---

<sup>1</sup> Silalahi (Media Indonesia 18 Desember 2001) melihat otonomi daerah menimbulkan egoisme lokal dalam 6 bentuk yaitu egoisme lokal dalam bentuk primordialisme, egoisme lokal untuk membuat berbagai peraturan daerah untuk meningkatkan PAD meskipun membebani kelompok sasaran, egoisme lokal melahirkan uang siluman dengan dalih retribusi, egoisme lokal tidak mau berada dibawah propinsi, tidak responsif dan koordinatif dengan pemerintah pusat dan menguasai aset yang ada di daerah sebagai milik pemerintah daerah. Tindakan-tindakan ini bisa memunculkan rendahnya sikap nasionalisme.

<sup>2</sup> Surbakti, Ramlan (Kompas, 2 September 2001), membagi pelayanan publik menjadi 4 macam yaitu pelayanan administratif, pelayanan infrastruktur, pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan penerimaan daerah.

PDAM di wilayahnya. Memang selama ini kebutuhan air bersih masih merupakan monopoli pemerintah, dan kelihatannya pilihan-pilihan lain sampai saat ini belum tersedia. Keterbatasan pilihan akan penyedia pelayanan air bersih ini menguntungkan bagi masyarakat atau tidak masih perlu kajian lebih lanjut. Salah satu hal yang masih dipertimbangkan adalah kemampuan atau daya beli masyarakat.

Agar mampu melayani masyarakat secara optimal, maka pola dasar pembangunan rencana strategis yang harus menjadi instrumen menggeser orientasi negara kekuasaan menjadi negara pelayanan, tetapi sekarang ini perubahan orientasi tersebut belum sepenuhnya terjadi. Aparatur masih cenderung ingin dilayani daripada melayani, oleh karena itu perlu perubahan sikap dan perilaku yang sifatnya kultural selain perubahan struktural yang lebih fungsional. Hal yang terakhir ini bisa dilihat dari struktur pemerintahan kota. Dengan demikian otonomi daerah tidak hanya berarti perubahan struktur pemerintahan tetapi harus dibarengi dengan perubahan kultural dari penyelenggara pemerintah maupun masyarakat.

Perubahan struktur harus dibarengi dengan peningkatan kinerja Pemda yang mengacu pada prinsip-prinsip *good governance* seperti akuntabilitas, transparansi, kepatuhan pada hukum dan birokrasi yang efisien. Efisiensi birokrasi di mana sebagai contoh pengurusan perijinan harus dipangkas prosedurnya sehingga tidak terlalu banyak meja yang harus dilewati. Pemangkasan jalur birokrasi ini bisa memangkas pula biaya-biaya yang membebani masyarakat. Perubahan kultur bisa terjadi apabila didukung oleh sumberdaya manusia yang kreatif dan inovatif. Dalam perubahan kultur, Pemerintah Kota harus bisa membangun komunikasi publik dengan baik. Dengan adanya komunikasi publik yang baik pemerintah bisa mendiskusikan permasalahan yang dihadapi.

Jadi, keberhasilan otonomi daerah ini tidak bisa dilepaskan dari keberhasilan penerapan prinsip-prinsip *good governance*. Dalam

kaitan ini, birokrasi perlu terbuka dalam memberikan informasi pada masyarakat. Keterbukaan informasi bisa meningkatkan sikap kritis masyarakat. Keadaan tersebut diharapkan dapat membangun hubungan antara birokrasi yang melayani dan masyarakat yang dilayani menjadi bersifat kritis dan partisipatif.

Pendekatan partisipatif perlu karena publik memiliki komitmen yang lebih baik untuk mengadakan perubahan. Dalam pendekatan partisipatif pelaksanaan kegiatan harus melibatkan *stakeholder* dalam suatu forum. Hal tersebut dimaksudkan agar terjadi proses diskusi yang kreatif, membagi informasi dan menemukan resolusi konflik. Dalam melakukan pendekatan partisipasi ini ada beberapa prasyarat. Setiap aktor hendaknya punya motivasi yang cukup dalam melibatkan diri dan harus diyakinkam bahwa masalah yang dibicarakan penting untuk memecahkan masalah. Kendala berupa perbedaan bahasa maupun perdebatan dari beragamnya *stakeholder* harus dihindari. Untuk itu perlu memilih substansi yang menjadi perhatian bersama. (Lubis, *Republika*, 1/8/2001)

Salah satu cara meningkatkan partisipasi masyarakat adalah dengan meningkatkan keterlibatan masyarakat dan organisasi masyarakat sipil dalam proses pembelajaran dalam perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan dan pengawasan. Dengan keterlibatan berbagai pihak ini diharapkan terjadi peningkatan pelayanan.

### **3. Profil PDAM Tirtamarta**

#### **3.1. Aspek Manajemen**

PDAM Tirtamarta merupakan salah satu BUMD di bawah Pemerintah Kota Yogyakarta, oleh karena itu kinerja PDAM setidaknya

dapat dijadikan salah satu tolok ukur keberhasilan pemerintah daerah setempat. Hal ini tidak hanya karena dalam struktur organisasinya PDAM berada langsung di bawah kendali walikota, tetapi keberhasilan PDAM merupakan cerminan keberhasilan pemerintah setempat dalam pelayanan kebutuhan dasar manusia yaitu air bersih. Sampai saat ini PDAM Tirtamarta memiliki 34.760 pelanggan. Mengacu pada cara pandang Perpamsi yaitu satu pelanggan diasumsikan melayani 10 penduduk maka PDAM Tirtamarta telah melayani 64% penduduk. Tetapi angka ini masih kurang menggembirakan karena keinginan pihak Departemen Dalam Negeri adalah melayani 80% penduduk. Dari 306 PDAM di seluruh Indonesia baru 20 % yang sudah mencapai target tersebut.<sup>3</sup>

Dilihat dari kelembagaannya, PDAM Tirtamarta beberapa kali mengalami pergantian status. Pada awalnya kemerdekaan pelayanan air bersih di Kota Yogyakarta dilayani oleh Dinas Air Minum Kotamadya Yogyakarta. Pada 1 Agustus 1969 perusahaan air minum ini mengalami perubahan yang sangat penting karena pada tanggal tersebut pimpinan Dinas Air Minum Kotamadya Yogyakarta mencanangkan status Dinas Air Minum Kotamadya Yogyakarta dikelola sebagai perusahaan dengan nama 'Perusahaan Jawatan Air Minum Tirtamarta'. Perubahan tersebut kemudian dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor : 6 tahun 1970. Status ini kembali berubah menjadi Perusahaan Daerah Tirtamarta Yogyakarta dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Kotamadya Dati II Yogyakarta Nomor : 3 Tahun 1976.

Secara institusional status PDAM Tirtamarta berganti-ganti dari institusi ekonomi menjadi institusi sosial kemudian berubah lagi menjadi institusi ekonomi. Dimulai sejak berdirinya yaitu jaman penjajahan, pada tahun 1918 Belanda membangun sumber air

---

<sup>3</sup> Wawancara dengan Direktur Utama PDAM Tirtamarta, Dachron Saleh, SH (2 September 2004).

minum yang pertama yaitu Sumber Karanggayam. Dalam perkembangannya yaitu tahun 1923–1925 Belanda membangun kembali sumber air minum yaitu Umbul Lanang, pada era inilah secara resmi berdiri perusahaan air minum yang pertama di Yogyakarta dengan nama “Hoogdrink Water Leiding Bedrijf. Perusahaan air minum pada jaman Belanda ini masih belum banyak menyentuh kepentingan rakyat tetapi lebih banyak melayani elit. Hal ini bisa dilihat dari distribusi air yang melayani Kota Baru yaitu daerah pemukiman Belanda dan Pamong Praja serta wilayah Keraton. Pada jaman Jepang (1942-1945) statusnya tetap sebagai perusahaan tetapi namanya berubah menjadi “Tepas Tirta Marto’. Pada saat ini tidak terjadi penambahan sumur untuk meningkatkan produksi air. Karena Jepang tidak membangun infrastruktur, maka sifat pelayanannya masih sama dengan jaman Belanda yaitu melayani kaum elit<sup>4</sup>.

Setelah kemerdekaan, Tepas Tirta Marto diambil alih oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, namanya diganti menjadi Jawatan Air Minum Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan demikian status perusahaan air minum berubah menjadi institusi sosial. Pada era ini pemerintah Indonesia memiliki kepedulian untuk meningkatkan produksi air dengan membangun sumur produksi yaitu sumur Heuvel di Kayen. Dalam perkembangannya pada tahun 1952 perusahaan air minum diserahkan pada Pemerintah Kotapraja Yogyakarta dan statusnya diubah menjadi Dinas Air Minum Kotapraja Yogyakarta<sup>5</sup>.

Status sebagai Dinas ini membuat pembangunan fisik PDAM didanai oleh pemerintah untuk kepentingan rakyat. Setelah berubah menjadi institusi ekonomi lagi yaitu menjadi Perusahaan Jawatan (1969-1977) produksi air minum mengalami peningkatan melalui Proyek Peningkatan Pembangunan Sarana Air Bersih dan Proyek

---

<sup>4</sup> Sumber : Hari Bhakti PDAM Tirtamarta 1991

<sup>5</sup> Sumber : Hari Bhakti PDAM Tirtamarta 1991

Merapi banyak membangun sarana produksi air. Terlihat bahwa dalam perjalanan sejarahnya PDAM berubah-ubah dari institusi sosial ke institusi ekonomi dan sebaliknya.

Dilihat dari struktur organisasinya, Direktur Utama PDAM Tirtamarta berada langsung dibawah otoritas Walikota Yogyakarta,. Dengan demikian pengangkatan para direksi juga merupakan otoritas walikota, termasuk fungsi dan tugas direksi walikota yang menentukan. Direksi adalah jabatan politis, oleh karena itu tidak heran terkadang posisi ini diisi oleh pejabat atau mantan pejabat dari lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta. Pada jaman Orde Baru BUMD merupakan salah satu institusi yang digunakan untuk memindahkan karyawan yang dianggap kurang bisa menyesuaikan diri dengan lingkungan pekerjaannya tanpa menghiraukan kompetensinya. Tetapi sekarang, apalagi sejak dilaksanakannya otonomi daerah pengangkatan direksi harus melalui *fit and proper test* sehingga direksi yang ditempatkan di PDAM memiliki kompetensi yang cukup memadai. Untuk jabatan kepala bagian dan kepala seksi pengangkatan maupun diskripsi kerjanya merupakan otoritas direksi. Namun demikian, direksi mendapat masukan dari Dewan Pertimbangan Pegawai.

Badan usaha milik pemerintah dalam pandangan masyarakat merupakan badan usaha yang dikelola tidak secara profesional dan tidak efisien sehingga merugi. Namun PDAM Tirtamarta sedikit berbeda dengan anggapan tersebut karena perusahaan ini merupakan badan usaha milik pemerintah daerah yang sudah empat tahun terakhir ini labanya terus meningkat. Keberhasilan PDAM Tirtamarta meraih untung membuat BUMD ini mampu menyumbang ke kas pemerintah daerah sebesar 50 % dari keuntungan<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Wawancara dengan Direktur Utama PDAM Tirtamarta Dachron Saleh, SH (2 September 2004).



Keberhasilan PDAM Tirtamarta dalam meraih keuntungan tidak terlepas dari dukungan sumberdaya manusia yang ada. Untuk mendapatkan sumberdaya manusia yang memadai dimulai dari sistem *rekrutment*, untuk posisi tertentu PDAM Tirtamarta menempatkan personil dengan kualifikasi tertentu dan perekrutannya dilakukan melalui testing.

Pengembangan karyawan merupakan persmasalahan yang cukup mendapat perhatian di PDAM Tirtamarta. Walaupun diakui persoalan pengembangan karyawan merupakan hal yang sulit, karena pada dasarnya karyawan sulit menerima perubahan. Sebagai contoh, karena sistem pelayanan didasarkan pada pelayanan berbasis teknologi informasi, pada saat ini ada program melek komputer bagi seluruh karyawan PDAM Tirtamarta. Tetapi kenyataannya ada beberapa karyawan yang kurang penguasaannya dalam bidang teknologi informasi justru sering membuat kritik terhadap kinerja teknologi informasi dan memuji hasil pekerjaan yang dilakukan secara manual. Dengan kata lain mereka masih enggan berpindah dari sistem pelayanan manual ke sistem pelayanan yang berbasis teknologi informasi. Beberapa jenis pendidikan yang diberikan PDAM Tirtamarta kepada karyawannya antara lain adalah kursus keuangan, teknis, pelayanan prima, komputer, bakteriologi, pencampuran gas – clor, pemeliharaan pompa<sup>7</sup>.

Agar pelayanan bisa dilakukan secara terpadu, PDAM Tirtamarta mengenal sistem *multi specialist* bagi karyawannya. Tujuannya adalah agar karyawan bisa memahami banyak bidang pekerjaan mulai dari proses produksi, distribusi sampai sistem pembayaran. Misalnya, karyawan Humas pernah bertugas di pencatatan meter dan di distribusi. Pencatat meter merupakan pelayanan yang strategis untuk mengetahui berbagai persoalan di

---

<sup>7</sup> Wawancara dengan Kasi Data dan Evaluasi Wawan Ginawan (3 September 2004).

PDAM. Tujuan lain dari sistem ini adalah adanya mekanisme kontrol antar karyawan. Dengan sistem *multi specialist* seorang karyawan di satu bagian tidak bisa dibohongi oleh karyawan bidang produksi karena petugas tersebut tahu banyak persoalan. Misalnya kenapa produksi air yang berjumlah X bisa menghasilkan dana Y. Untuk mewujudkan sistem tersebut dilakukan *rolling* pejabat atau karyawan yang bekerja di bidang pelayanan. *Rolling* biasanya dilakukan 5 tahun sekali.<sup>8</sup>

Untuk meningkatkan motivasi kerja karyawan PDAM Tirtamarta menerapkan *reward system*. Pada dasarnya *reward* berupa tunjangan yang berbeda menurut bagian diberikan kepada setiap karyawan PDAM Tirtamarta. Tetapi karena Direktur Utama pada saat ini sedang mencanangkan mengurangi kebocoran maka setiap karyawan yang berhasil menemukan titik kebocoran akan mendapat bonus. Tetapi ternyata sistem ini membuat iri karyawan yang bertugas membetulkan kebocoran, maka akhirnya bonus dibagi dua dengan karyawan yang bertugas membetulkan kebocoran.

### 3.2. Aspek Teknis

Persoalan paling mendasar yang dihadapi PDAM Tirtamarta adalah terbatasnya sumber air baku. Sampai saat ini sekitar 90 % sumber air baku berasal dari sumur dalam. Persoalan lain adalah sumber air tersebut pada umumnya berada di luar wilayah Kota Yogyakarta. Sampai saat ini sumber air baku PDAM Tirtamarta terdiri atas 28 sumur dalam. 1 sumur reservoir, 1 sumur blambangan, 4 sumur gravitasi. 8 sumur dangkal, 3 mata air dan 1 tempat pengolahan. Dari keseluruhan sumber air baku tersebut menghasilkan

---

<sup>8</sup> Wawancara dengan Kasi Kepegawaian Sumardi Seno, SMHK (4 September 2004).

debit 560 liter per detik di musim hujan dan 350 liter per detik di musim kemarau. Turunnya debit air sekitar 30 % di musim kemarau berakibat pada terganggunya sekitar 30% pelanggan yaitu sekitar 10.000 pelanggan<sup>9</sup>. Turunnya kuantitas air ini menyebabkan layanan terhadap pelanggan mengalami gangguan. Di beberapa lokasi di Yogyakarta antara lain di Kota Baru air menyala hanya dari jam 23.00 sampai pagi<sup>10</sup>.

Untuk meningkatkan pelayanan, PDAM Tirtamarta telah membangun 2 unit pengelolaan air di Bedog dan Ngaglik. Dengan adanya pembanguinan dua unit pengolahan air ini berarti sumur pengolahan air di Yogyakarta yang semula berjumlah 26 menjadi 28. Biaya yang dikeluarkan PDAM Yogyakarta untuk membangun 2 unit pengolahan air tersebut berjumlah 2,2 milyar rupiah. Biaya sebesar itu didapat dari penyisihan keuntungan PDAM. Hal ini berbeda dengan PDAM lain, yang biasanya membangun fasilitas baru dari uang pinjaman.<sup>11</sup>

Kualitas air PDAM Tirtamarta sangat tergantung dari kualitas sumber air bakunya Sebagaimana dijelaskan di atas, sebagian besar sumber air baku berasal dari sumur dalam. Tentu saja kualitas air baku dari sumur dalam sangat dipengaruhi faktor geografis. Kondisi geografis ini membuat kualitas air tanah di daerah Yogyakarta sangat buruk karena kandungan Fe dan Mn nya sangat tinggi<sup>12</sup>. Oleh karena

---

<sup>9</sup> Sumber: Data Kapasitas Sumur Terpakai Tahun 2004 di Data dan Pustaka PDAM Tirtamarta dan wawancara dengan Direktur Utama PDAM Tirtamarta Dachron Saleh, SH (2 September 2004).

<sup>10</sup> Sumber: Wawancara dengan pelanggan PDAM Tirtamarta (11 Mei 2004).

<sup>11</sup> Wawancara dengan Kepala Bagian Perencanaan Teknik, Agus Widodo, ST (2 September 2004).

<sup>12</sup> Menurut Agus Suwarni (Kepala Laboratorium Akademi Kesehatan Lingkungan), kadar maksimal kandungan Fe (ferum/zat besi) dan Mn (mangan) pada air minum, menurut persyaratan yang diatur dalam

itu air PDAM di wilayah Kota Yogyakarta tidak layak minum. Besi dalam jumlah sedikit memang diperlukan untuk pembentukan sel darah merah. Tetapi kalau terlalu tinggi dapat berdampak buruk bagi kesehatan manusia dan lingkungan.

Tingginya kandungan logam besi dan mangan juga membuat penampilan air produk PDAM Yogyakarta tidak jernih karena adanya warna coklat yang ditimbulkan oleh kedua logam tersebut<sup>13</sup>. Untuk mengurangi kadar kandungan Fe dan Mn bisa diatasi dengan sistem pengolahan yang lebih bagus dengan menggunakan teknologi yang lebih baik. Sebenarnya ada teknologi yang relatif sederhana dalam mengurangi kadar Fe dan Mn ini yaitu dengan cara cara dioksidasi. Caranya adalah air dikontakkan sebanyak mungkin dengan udara (aerasi). Namun kini persoalan Fe dan Mn sudah bisa dikurangi dengan adanya sistem aerasi yang dibangun oleh PDAM Tirtamarta.

Selain kandungan Fe dan Mn yang tinggi, Direktur eksekutif Walhi Teguh Purnomo SH melihat sejumlah pipa PDAM di Kota Yogyakarta sudah saatnya diganti karena sebagian besar berkarat. Pipa air minum tersebut dibangun sejak jaman Belanda dan sampai saat ini tidak pernah diperbarui. Ia menambahkan, selain terlihat kekuningan, air PDAM sering terlihat keruh, bercampur lumpur dan

---

Peraturan Menteri Kesehatan No. 416/Menkes/Per/IX/1990, maksimal 0,3 mg per liter untuk Fe, dan maksimal 0,1 untuk Mn. Jika air yang dikonsumsi manusia kadar Fe dan terutama kandungan Mn berlebihan, bisa menimbulkan kerusakan pada syaraf (Bernas, 9 Maret 2001)

<sup>13</sup> Seorang pakar biologi lingkungan dan aktivis Walhi yaitu Agus menjelaskan bahwa Fe Valensi (muatan) 2 dapat larut, sehingga berapapun tidak akan menimbulkan kekeruhan. Tapi, kalau sudah kontak dengan udara akan terjadi oksidasi menjadi valensi 3. Endapannya akan menimbulkan warna kekuning-kuningan pada air. Kalau Mn juga sama dengan Fe, pada valensi 2 dapat larut, tapi bila kontak dengan udara akan menjadi valensi 4, pada air akan menimbulkan warna cokelat (Bernas 20 Maret 2004).

bahkan sering ada cacing yang ikut dalam aliran air. Karena itu, konsumen air PDAM terpaksa harus memakai bak pengendap<sup>14</sup>.

Selain logam berat, air PDAM Tirtamarta juga mengandung bakteri e coli. Berdasarkan catatan Walhi pada 2000, air tanah di Kota Yogyakarta mengandung bakteri ecoli rata-rata 390 mg per liter. Kandungan bakteri ecoli yang cukup tinggi karena adanya rembesan air sungai serta pengendapan dari MCK yang kian padat di Kota Yogyakarta. Oleh karena itu Teguh Purnomo juga menyayangkan langkah PDAM Tirtamarta yang mengandalkan air tanah sebagai sumber air. Seharusnya PDAM Yogyakarta mencari alternatif sumber air baku lainnya.

Kondisi itu seharusnya menjadi pertimbangan PDAM dalam mencari sumber air. Jika ternyata PDAM Tirtamarta memakai air tanah, hal itu sama artinya PDAM Tirtamarta tidak punya niat baik untuk membuat masyarakat Kota Yogyakarta hidup sehat dan PDAM Tirtamarta hanya sekedar memikirkan untung, seharusnya 70% itu justru diambil dari mata air murni, sisanya diambil dari sumber yang lain, sehingga, air yang dialirkan ke konsumen benar-benar sehat.<sup>15</sup>

Dilihat dari sistem distribusinya, sistem distribusi PDAM sudah harus diperbaiki karena pipa yang yang menyalurkan dari tempat pengolahan air ke rumah-rumah sudah sangat tua bahkan 70% diantaranya merupakan peninggalan jaman Belanda. Menanggapi keluhan dan desakan masyarakat, Direktur PDAM Tirtamarta menjelaskan bahwa saat ini pihaknya telah berupaya mengganti sebagian pipa yang rusak. Pipa PDAM itu panjang totalnya mencapai 700 km. Perbaikan kita lakukan bertahap. Bukan berarti pipa yang dibangun jaman Belanda itu sama sekali tak pernah diganti. Selama ini penggantian pipa memang baru dilakukan secara tambal sulam.

---

<sup>14</sup> Bernas 9 Maret 2001

<sup>15</sup> Bernas 9 Maret 2001

Di saluran yang sudah tidak layak dipertahankan dilakukan pemasangan pipa paralel dengan pipa lama sebagai pengganti.<sup>16</sup>

Buruknya sistem distribusi ini mengganggu kualitas air. Meskipun sumber air baku memiliki kualitas yang bagus dan sistem pengolahan yang bagus, tetapi kalau sistem distribusi terganggu maka air terkontaminasi selama dalam perjalanan dari sumber pengolahan air sampai ke rumah pelanggan. Seorang pelanggan menjelaskan bahwa air yang keluar dari kran sering bau karat dan berwarna kekuningan, bahkan seorang pelanggan ada yang pernah menemukan cacing yang keluar dari air kran<sup>17</sup>.

Buruknya sistem distribusi ini juga membuat efisiensi di tubuh PDAM Tirtamarta sulit dijalankan. Sebagaimana terjadi pada PDAM lain kebocoran air yang disebabkan oleh buruknya saluran distribusi membuat pendapatan PDAM rendah. Kerugian yang diakibatkan oleh buruknya saluran distribusi tidak hanya dialami oleh PDAM Tirtamarta tetapi juga oleh pelanggan. Seorang pelanggan menjelaskan bahwa tagihan air di rumahnya pernah mencapai hampir 3 juta rupiah<sup>18</sup>. Padahal dia dan keluarganya merasa tidak mungkin menghabiskan air sebanyak itu. Dia sudah beberapa kali melakukan protes atas besarnya jumlah tagihan. Tetapi protesnya tidak diterima karena catatan meter menunjukkan bahwa pemakaiannya memang sejumlah itu<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Wawancara dengan Direktur Utama PDAM Tirtamarta Dachron Saleh, SH (2 September 2004).

<sup>17</sup> Wawancara dengan pelanggan di daerah Kota Baru (15 Mei 2004).

<sup>18</sup> wawancara dengan pelanggan di daerah Terba (14 Mei 2004).

<sup>19</sup> Atas saran petugas PDAM keluarga Mei Ong memilih agar disegel saja, beberapa saat kemudian barulah keluarga tersebut disarankan untuk mengajukan pemasangan sebagai pelanggan baru.

Setelah diselidiki ternyata pipanya bocor. Pipa yang bocor kebetulan setelah melewati catatan meter. Kesulitan melacak kebocoran pipa disebabkan karena model pemasangan pipa jaman dulu memang pipanya tertanam di bawah tanah. Pelanggan yang memasang akhir-akhir ini banyak yang memilih memasang pipa di atas tanah agar kalau bocor mudah diketahui.

Sebenarnya tingkat kebocoran di PDAM Tirtamarta tidak terlalu tinggi yaitu antara 29–32%. Kebocoran ini dilihat dari volume air baku yang diproduksi dikurangi hasil penjualan. Tetapi secara teknis terdapat kebocoran permanen sebanyak 10% yang diakibatkan oleh proses produksi yaitu akibat sistem aerasi dan *treatment*. Dengan demikian kebocoran dalam arti sebenarnya hanya sekitar 19–22%.

### **3.3. Hubungan Dengan Pelanggan**

Hubungan antara PDAM Tirtamarta dengan pelanggan salah satunya bisa dilihat dari persoalan yang paling sensitif yaitu masalah tarif. Tarif air minum yang berlaku sekarang di PDAM Tirtamarta menerapkan tarif baru dihitung bulan Agustus 2004 (untuk tagihan rekening September 2004). Kenaikan tarif ini berdasarkan Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 29 Tahun 2004 Tanggal 31 Maret 2004. Kenaikan ini mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pedoman Tarif Air Minum dan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 1998. Walaupun tarifnya baru mengalami kenaikan namun PDAM Tirtamarta masih tetap memegang prinsip keterjangkauan masyarakat, hal ini bisa tercermin dari harga air yang relatif cukup murah.

Untuk memenuhi komitmennya mensejahterakan kehidupan rakyat, tarif PDAM Tirtamarta menerapkan sistem subsidi silang. Hal

ini bisa dilihat dari perbedaan yang sangat mencolok untuk rumah tangga A-1 dan A-2 pemakaian 0-15 M<sup>3</sup> yang hanya mematok harga masing-masing Rp. 650 dan Rp. 750. Struktur tarif menunjukkan bahwa terdapat perlakuan yang berbeda tiap masyarakat yang memiliki perbedaan kemampuan ekonomi. Semakin besar penggunaan air, maka semakin tinggi pelanggan membayar. Pada rumah tangga golongan A1 dan A2<sup>20</sup> yang paling banyak disubsidi adalah pemakaian sampai dengan 15 M<sup>3</sup>. Hal ini menunjukkan bahwa yang paling banyak disubsidi adalah air untuk keperluan dasar. Asumsinya di atas 15 M<sup>3</sup> air dipergunakan untuk keperluan sekunder seperti menyiram halaman.

Kepedulian PDAM Tirtamarta bukan hanya pada rumah tangga sederhana, tetapi juga pada pelanggan dari niaga kecil dan industri kecil. Penetapan standar minimum pemakaian air pada kedua jenis pelanggan ini pada awalnya adalah 25 M<sup>3</sup>, tetapi kenyataannya jumlah pemakaian tersebut cukup memberatkan pelaku niaga kecil dan industri kecil karena dalam memenuhi kebutuhan air sehari-hari mereka juga menggunakan sumur. Karena kemampuannya membayar rendah maka banyak pelanggan dari niaga kecil dan industri kecil berhenti berlangganan. Keberatan dari kedua jenis pelanggan tersebut direspon oleh PDAM Tirtamarta dengan menurunkan pemakaian minimum menjadi 15 M<sup>3</sup>.



Tabel 3.1.  
Struktur Tarif PDAM Tirtamarta per Golongan

Gol. Tarip	Klasifikasi Golongan Tarip	Tarip Air Minum (M <sup>3</sup> )			
		0-15	16-30	31-50	>50
		Rp.	Rp.	Rp.	Rp.
I	Sosial				
A	Umum 1-1	650	725	725	725
B	Khusus 1-2	650	1.100	1.450	2.200
II	Non-Niaga				
A	Rumah Tangga A-1	650	1.450	2.200	3.650
B	Rumah Tangga A-2	750	1.450	2.200	3.650
C	Rumah Tangga A-3	1.450	1.750	2.575	3.650
D	Rumah Tangga B	1.450	1.750	2.575	3.650
E	Instansi Pemerintah C	1.050	2.200	2.950	3.650
III	Niaga				
A	Niaga Kecil Iii-1	2.125	2.775	4.850	43850
B	Niaga Besar Iii-2	4.250	4.250	6.300	6.300
IV	Industri				
A	Industri Kecil Iv-1	3.200	3.200	5.550	5.550
B	Industri Besar Iv-2	4.675	4.675	6.300	6.950
V	Pusat Budaya Keraton Yogyakarta dan Pakualaman	25	25	25	25

Sumber: Pengumuman Nomor : 690/864 Tentang Penyesuaian Tarif Air Minum 2004 Perusahaan Daerah Air Mibun Tirtamarta Yogyakarta.

Proses penyusunan tarif PDAM Tirtamarta dilakukan dengan melibatkan partisipasi pelanggan. Di Yogyakarta terdapat forum pelanggan, pada saat kenaikan tarif PDAM Tirtamarta melibatkan perwakilan dari forum pelanggan yang setiap desa diwakili oleh 3 orang pelanggan yang memiliki pekerjaan yang berbeda.

Pembentukan forum ini dimaksudkan agar konsumen mempunyai posisi tawar terhadap PDAM Tirtamarta. Sebaliknya PDAM Tirtamarta bisa memberi pemahaman pada pelanggan masyarakat mengenai biaya produksi. Diharapkan konsumen ikut serta dalam proses penghitungan ongkos produksi sehingga kalau ada kenaikan masyarakat bisa memahami.

PDAM Tirtamarta merupakan perusahaan yang bergerak di bidang penyediaan kebutuhan dasar, oleh karena itu PDAM Tirtamarta berupaya memberikan pelayanan kepada pelanggan dalam setiap lini, mulai dari persoalan pemasangan, pencatatan meter, pembayaran rekening sampai dengan teknologi pengaduan. Untuk pemasangan lama waktu pemasangan masih belum bisa cepat yaitu antara 1-2 minggu. Lambatnya pemasangan ini karena PDAM Tirtamarta harus mengevaluasi terlebih dulu wilayah tempat tinggal calon pelanggan dibandingkan dengan kemampuan PDAM Tirtamarta melayani wilayah tersebut. Hal ini disebabkan beberapa wilayah Yogyakarta terdapat lokasi yang untuk sementara ini tertutup bagi pelanggan baru.

Pelayanan pelanggan yang lain adalah menyangkut akurasi pencatatan meter. Unit pencatat meter merupakan unit yang paling dekat untuk melihat hubungan antara PDAM Tirtamarta dengan pelanggan. Hubungan ini bisa diperlihatkan dari tanggung jawab PDAM Tirtamarta dalam melayani pencatatan meter secara akurat. Sebaliknya pelanggan wajib membayar tepat pada waktunya. Dalam sistem pencatatan meter memang dimungkinkan terjadinya kesalahan pencatatan meter. Kesalahan tersebut bisa berasal dari kesalahan manusia yaitu kesalahan membaca angka dan kesalahan teknis yang disebabkan oleh meteran yang kurang berfungsi dengan baik. Untuk mengurangi jenis kesalahan kedua ini, PDAM Tirtamarta telah mengantisipasi dengan melakukan tera setiap 5 tahun sekali. Tetapi untuk keperluan penelitian terhadap kualitas meteran PDAM Tirtamarta mengambil sampel dari meteran yang berusia sekitar 3

tahun. Untuk menjaga akurasi pencatatan meter setiap tahun PDAM Tirtamarta mengganti sekitar 300.000 meter air<sup>20</sup>.

Selain itu, agar tidak terjadi kesalahpahaman antara PDAM Tirtamarta dengan konsumen setiap bulan PDAM Tirtamarta menyerahkan data pencatatan meter kepada pelanggan. PDAM Tirtamarta juga menerapkan sistem '*warning*'. Sistem *warning* adalah sistem data pelanggan yang penggunaan airnya di atas rata-rata pemakaian 3 bulan sebelumnya. Apabila hal tersebut terjadi data pelanggan dalam komputer PDAM memberi sinyal, kemudian PDAM Tirtamarta menghubungi pelanggan agar minta uji tera.

Pelayanan lain juga dilakukan pada sistem pembayaran. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa sistem pelayanan pelanggan berbasis pada teknologi informasi. Salah satu bentuknya adalah informasi biaya rekening berjalan bisa dilihat melalui telkom dengan nomor 290456 maupun melalui layanan *Short Message Service* (SMS). Setelah mengetahui jumlah tagihannya pelanggan bisa melakukan pembayaran rekening baik di tempat – tempat yang dipilih pelanggan yaitu Bank Danamon, Bank Pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta dan loket PDAM Tirtamarta.

PDAM Tirtamarta juga mengembangkan teknologi pengaduan baik melalui loket pengaduan langsung, telepon maupun *Short Message Srvce* (SMS). Data pengaduan dimasukkan dalam komputer yang terhubung dengan *local area network* (LAN) sehingga langsung bisa ditangani oleh bagian yang bersangkutan. Namun terkadang keluhan pelanggan merupakan keluhan yang tidak bisa diatasi. Sebagai contoh, kurangnya bahan baku air tentu saja berkaitan dengan kualitas pelayanan. Pada musim kemarau, ketika debit air turun beberapa wilayah pelanggan mengalami gangguan pasokan air. Untuk wilayah tertentu yang padat air mengalir hanya jam 10

---

<sup>20</sup> Wawancara dengan Kasi Pembacaan Meter Bambang Riyanto, SE

pagi sampai 5 sore, bahkan kalau fatal hanya hanya mengalir malan hari saja, walaupun konsepnya tetap yaitu pelayanan selama 24 jam. Sebanarnya PDAM Tirtamarta telah mensosialisasikan adanya gangguan pasokan air melalui iklan layanan masyarakat pada surat kabar lokal dan radio, serta melakukan sosialisasi melalui media lain seperti seminar, ceramah, acara tanya jawab di radio, tetapi masih ada saja pelanggan yang tidak mau memahami kesulitan yang dialami PDAM Tirtamarta.

PDAM Tirtamarta juga melakukan pendekatan dengan pelanggan dengan cara penyadaran untuk menghargai air. Selain itu juga penyadaran bahwa air merupakan barang ekonomi sehingga masyarakat harus membayar dengan jumlah yang pantas untuk mendapatkannya. Persepsi pengguna air di Yogyakarta yang beranggapan air tidak terbatas dan tidak memiliki nilai ekonomi harus diubah, karena ketersediaan air beberapa tahun mendatang dikhawatirkan menjadi persoalan serius. Salah satu kendalanya, sumber air baku terbatas. Agar sumber air baku terjaga masyarakat perlu berpartisipasi dalam konservasi.

### **3.4. Hubungan Dengan Masyarakat dan Institusi Lain**

Sebagai BUMD yang memiliki fungsi dan tugas melayani kepentingan publik, PDAM Tirtamarta tidak bisa melepaskan hubungan dengan Pemerintah Kota Yogyakarta dan DPRD Kota Yogyakarta. Setiap kebijakan yang akan diambil oleh PDAM Tirtamarta harus berkonsultasi dengan Pemerintah Kota dan DPRD. Sebagai contoh adalah persoalan tarif. Sebelum perhitungan tarif dilakukan kepada forum perwakilan pelanggan, PDAM Tirtamarta berkonsultasi terlebih dulu dengan walikota. Setelah walikota memberi lampu hijau PDAM Tirtamarta membawa konsep perhitungan tarif yang baru kepada forum pelanggan. Setelah ada kesepakatan

pelanggan barulah konsep kenaikan tarif tersebut dibawa ke DPRD Yogyakarta.

Gambaran lain tentang hubungan antara Pemerintah Kota dengan PDAM Tirtamarta bisa dilihat dalam pengadaan pegawai. Setiap ingin melakukan penambahan pegawai, maka PDAM Tirtamarta terlebih dulu harus mendapat persetujuan dari Bagian Kepegawaian Pemerintah Kota Yogyakarta. Namun karena hubungan antara PDAM Tirtamarta dengan Pemerintah Kota dan PDAM cukup baik maka pada umumnya usulan kebijakan yang diajukan oleh PDAM Tirtamarta disetujui.

Meskipun secara umum hubungannya baik, tetapi Direktur Utama PDAM Tirtamarta mengeluh tentang kewajiban menyetor 50 % penghasilannya kepada Pemerintah Kota karena hal tersebut dirasa cukup memberatkan karena PDAM Tirtamarta masih memerlukan dana untuk melakukan pemeliharaan maupun mengembangkan infrastruktur. Sebenarnya pihak Departemen Dalam Negeri mengisyaratkan bahwa bagi PDAM yang belum mampu memenuhi target untuk melayani melayani 80% penduduk, maka setoran ke pemerintah daerah bisa dikurangi jumlahnya. Selain itu pelanggan PDAM paling banyak berasal dari kelompok yang disubsidi yaitu sekitar 50–70% merupakan pelanggan. Apabila dilihat dari komposisi pelanggan maka PDAM Tirtamarta lebih banyak menjalankan fungsi sosial dibanding dengan fungsi ekonomi. Karena fungsinya lebih banyak melayani pelanggan yang disubsidi ini maka menurut Direktur Utama PDAM Tirtamarta, sebenarnya institusi yang dipimpinnya lebih cocok berbentuk Dinas dibanding dengan status Perusahaan Daerah. Status sebagai Perusahaan Daerah ini membawa terhadap hubungannya dengan *stakeholder* yang paling berpengaruh terhadap produksi air yaitu PLN. Selama ini tarif yang diberlakukan PLN terhadap PDAM Tirtamarta merupakan tarif industri. Hal ini sebenarnya kurang sesuai mengingat pelanggan PDAM Tirtamarta

lebih banyak yang berasal dari pelanggan dari kelompok sosial yang disubsidi<sup>21</sup>.

Selain dengan Pemerintah Kota dan DPRD, PDAM Tirtamarta menjalin hubungan baik dengan pemerintah kabupaten sekitar terutama adalah Kabupaten Sleman. Hambatan utama PDAM dalam melayani pelanggan adalah sumber air baku. Selama ini untuk melayani pelanggan 95% sumber air bakunya berasal dari luar Yogyakarta terutama dari Kabupaten Sleman. Dilihat dari kerjasama antar lembaga penyediaan air baku ini tidak ada masalah karena pemerintah setempat pada umumnya tidak mempersulit pemberian ijin untuk membangun serta mengembangkan sumur dalam. Hambatan yang ada adalah dari masyarakat setempat yang merasa keberatan dengan pengambilan air di lingkungannya karena takut mempengaruhi sumur dangkal padahal dari hasil studi, sumur dalam tidak berpengaruh terhadap sumur dangkal. Sebenarnya berbagai upaya telah dilakukan untuk memberi pemahaman terhadap masyarakat bahwa sumur dalam yang dibangun PDAM secara akademik tidak berpengaruh terhadap sumur dangkal milik penduduk. Dan sampai saat ini kenyataannya memang belum berpengaruh terhadap sumur penduduk. Selain itu PDAM juga memberi kompensasi pada masyarakat sekitar dengan ikut serta membangun pemukiman penduduk antara lain membangun jalan dengan *paving block*. Tetapi beberapa lembaga swadaya masyarakat telah mempengaruhi penduduk untuk melakukan tekanan terhadap PDAM Tirtamarta.

Sementara itu, sumber air baku yang berasal dari lereng gunung Merapi pasokannya sedang mengalami gangguan karena ada masalah dengan masyarakat setempat. Latar belakang permasalahannya berkurangnya sumber mata air dari Umbul

---

<sup>21</sup> Wawancara dengan Direktur Utama PDAM Tirtamarta Dachron Saleh, SH (2 September 2004).

Temanten kali Kuning. Dulu Umbul Temanten memiliki dua sumber mata air yaitu Umbul Lanang dan Umbul Wadon. Tetapi sekarang karena adanya peralihan fungsi lahan, maka salah satu sumber mata air yaitu Umbul Lanang sumber airnya sudah mati, jadi yang ada hanya mata air dari Umbul Wadon. Perjanjiannya PDAM (Sleman dan Kota Yogyakarta) mendapatkan jatah 35 % dari debit yang ada. Awalnya masyarakat tidak mempermasalahkan bahwa sumber air di wilayahnya sebagian disalurkan untuk keperluan PDAM karena pada waktu itu kebutuhan masyarakat terpenuhi. Tetapi akhir-akhir ini kelihatannya PDAM menyalahi perjanjian tersebut dengan mengambil air lebih banyak dari kuota yang telah ditetapkan. Pengambilan air di atas kuota yang telah ditetapkan tersebut ternyata mengganggu kebutuhan air warga setempat. Gangguan tersebut tidak hanya pada pemenuhan air untuk pertanian, bahkan kebutuhan air untuk rumah tangga warga Lereng Merapi juga ikut terganggu.

Karena merasa pemenuhan kebutuhan yang paling mendasar yaitu air merasa terganggu maka Komite Rakyat Lereng Merapi yaitu sebuah organisasi masyarakat sipil yang berkedudukan di Umbul Harjo Sleman yang diketuai oleh Bambang Sugeng melakukan protes terhadap PDAM. Karena protes tidak ditanggapi, rakyat Lereng Merapi pernah melakukan protes dengan cara membendung air Umbul Wadon. Menurut Joko Raharjo, permasalahan ini makin memanas ketika pernyataan Direktur PDAM Tirtamarta menyinggung perasaan masyarakat Lereng Merapi<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Dr Joko Raharjo, Ketua Masyarakat Peduli Air menjelaskan bahwa pihak PDAM pernah mengatakan "lebih penting mana masalah pertanian masyarakat lereng gunung Merapi atau kebutuhan air masyarakat Yogyakarta. Dr Joko Raharjo menambahkan bahwa ini adalah masalah keadilan. Pengelolaan sumber daya air masih terfragmentasi, masyarakat tidak memiliki posisi tawar (wawancara, 18 Mei 2004).

Pada saat ini PDAM melibatkan organisasi masyarakat sipil untuk melakukan kampanye peningkatan kualitas air melalui kaporisasi. Dengan kaporisasi sebenarnya kualitas air lebih terjaga tapi masyarakat sering tidak paham arti pentingnya kaporisasi, Untuk itu PDAM Tirtamarta harus dibantu organisasi masyarakat sipil. Selain memiliki fungsi membantu mensosialisasikan program-program PDAM Tirtamarta, beberapa organisasi masyarakat sipil juga membantu masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya. Sebagai contoh, saat ini Forum Aliansi Peduli Air mendesak PDAM Tirtamarta menyediakan air minum bukan sekedar air bersih. Desakan ini dianggap penting karena selama ini yang disediakan baru air bersih bukan air minum. Bahkan kalau mau jujur PDAM Tirtamarta menyediakan air bersih dalam kuantitas yang cukup saja belum bisa.

Masalah keterbukaan dalam sebuah perusahaan pelayanan biasanya dikaitkan dengan harga. Masalah harga dalam usaha air minum ini terutama didasarkan pada perhitungan biaya produksi. Masyarakat selama ini sulit untuk untuk diajak berhitung mengenai tarif. Menurut Joko Raharjo hal ini disebabkan masyarakat berpikirmnya masih paradigma lama bahwa air adalah barang sosial sehingga enggan membayar mahal. Untuk itu perlu mentransformasi pemahaman bahwa air bukan merupakan barang sosial sebagaimana mereka pikirkan selama ini. Tetapi sebaliknya air merupakan barang ekonomi sehingga memiliki nilai tukar dengan harga yang wajar. Jadi sebenarnya persoalannya bukan daya beli, tetapi memahami bawa air adalah barang ekonomi. Buktinya kalau membeli aqua saja mampu. Tetapi kalau membeli air PDAM dibilang mahal. Padahal satu liter aqua harganya lebih mahal dari satu meter kubik air PDAM. Agar supaya persoalan harga mudah dipahami pelanggan maka PDAM memfasilitasi terbentuknya forum pelanggan. Terbentuknya forum pelanggan ini memperlihatkan bahwa ada komitmen PDAM Tirtamarta dalam mendekati masyarakat.



Meskipun hubungan dengan organisasi masyarakat sipil cukup baik, namun hubungan tersebut tidak selamanya berjalan mulus. Terdapat beberapa persoalan antara PDAM Tirtamarta dengan masyarakat. Kurang baiknya hubungan PDAM Tirtamarta dengan masyarakat sipil ada yang dilandasi kepentingan murni untuk membela masyarakat seperti yang dilakukan oleh Komite Masyarakat Lereng Merapi, tetapi ada yang hanya dimaksudkan untuk mencari sensasi. Direktur Utama PDAM Tirtamarta mengatakan bahwa suatu hari sebuah organisasi masyarakat sipil mengundang diskusi, setelah pada sesi tanya jawab berlangsung dialog tidak berjalan sebagaimana diharapkan karena peserta diskusi tidak memahami persoalan yang dikeluhkan pelanggan. Setelah diseklidiki ternyata peserta diskusi adalah mahasiswa dan bukan masyarakat yang ingin mendiskusikan persoalannya dengan PDAM Tirtamarta.

### **3.5. Kerjasama Untuk Peningkatan Pelayanan**

Dengan segala keterbatasan yang ada PDAM beberapa tahun terakhir mengalami peningkatan pelanggan dari 49,5% pada empat tahun yang lalu menjadi 64% sekarang. Untuk mengatasi kebutuhan air dalam jangka pendek, PDAM adalah menambah jumlah sumur dalam. Untuk jangka panjang, dalam rangka meningkatkan pelayanan pada pelanggan lama danantisipasi terhadap peningkatan jumlah pelanggan maka Pemerintah Provinsi (Pemprov) DIY menggandeng dua investor dari Austria dan Arab untuk membangun sarana jaringan pipa dan pengelolaan air bersih siap minum. Dengan program ini, masyarakat akan dapat menikmati air siap minum dengan harga yang sangat murah<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Wawancara dengan Kepala Bagian Perencanaan Teknik, Sgus Triwidodo, SE (2 September 2004).

Rencananya tiga kabupaten/kota di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Sleman, Bantul dan Yogyakarta akan mendapat pasokan air minum dari Magelang. Hal ini sudah diwujudkan dalam kontrak antara Gubernur DIY dengan investor Arab yang bernama Amiwater. Rencananya pelaksanaan kontrak akan ditangani anak perusahaan Amiwater yang berkedudukan di Swiss yang bernama Inframen. Perjanjian kontrak DBOT (*Design, Built, Operate and Transfer*) senilai 25 juta dolar dengan kapasitas 2500 liter per detik (pada tahap awal 30 liter per detik). Amiwater membangun pengolahan 3 mata air di Magelang lalu dihubungkan dengan *connecting reservoir* PDAM masing-masing kota/kabupaten. Kemudian PDAM masing-masing kota/kabupaten menyalurkan ke rumah-rumah.<sup>24</sup>

Namun sampai sekarang rencana adanya investasi asing ini masih sebatas pembuatan MOU saja dan belum berkembang lebih lanjut. Terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaan investasi tersebut terutama kemampuan Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul ikut serta dalam proyek ini mengingat kemampuan daya beli masyarakat dan prospek pengembangan pelanggan pada kedua wilayah tersebut belum tentu tercapai. Sebenarnya PDAM Tirtamarta bersedia maju sendiri tanpa PDAM Kabupaten Sleman dan Bantul, tetapi karena adanya rasa kebersamaan hal tersebut akan dikaji lebih lanjut<sup>25</sup>.

Sebenarnya apabila dilihat dari sisi masyarakat, proyek tersebut akan menguntungkan masyarakat, namun akan dapat memukul PDAM kabupaten dan Kota Yogyakarta. Selain disebabkan PDAM akan kalah bersaing dalam hal harga, juga menyangkut kualitas air. Harga satu air PDAM saat ini sekitar Rp.1.360,00 per

---

<sup>24</sup> Pikiran Rakyat Ciber Media.

<sup>25</sup> Wawancara dengan Direktur Utama PDAM tirtamarta Dachron Saleh, SH (2 September 2004).

meter kubik, sedangkan air bersih melalui program baru ini hanya kurang dari Rp. 800,00 per meter kubik, kelebihan lainnya langsung dapat diminum. Dalam proyek ini investor akan membuat jaringan pipa sepanjang sekira 34 kilometer. Pipa tersebut menghubungkan sumber mata air dengan reservoir di Sleman. Sedangkan teknologi yang digunakan adalah dengan GPR (*glass reinforced pipe*). Air yang dihasilkan direservoir langsung dapat diminum. Hal ini untuk memenuhi persyaratan kualitas air sesuai dengan standar WHO. Untuk menjamin kualitas agar airnya sama dengan yang ditentukan harus ada perbaikan jaringan.

Namun, Kerjasama dengan investor asing ini mendapat kritik dari beberapa tokoh masyarakat antara lain Dr Joko Raharjo yang mengkhawatirkan dengan masuknya investor asing ini PDAM Yogyakarta yang tadinya (menurut direktur utama PDAM Tirta Marta) selama ini memperoleh untung malah merugi. Pada pengolahan sistem lama sumber air baku gratis, tidak membayar, tetapi jika proyek tersebut terlaksana PDAM harus membayar Rp.55 per meter kubik. Dengan sumber air baku yang gratis saja banyak PDAM yang merugi apalagi sekarang sumber air bakunya harus beli. Air dibeli oleh investor dengan harga Rp.55 per liter. Lalu setelah dillah dibeli PDAM dengan harga Rp.850. PDAM menjual ke rakyat dengan harga rata-rata 1500. Sebenarnya jika kebocoran bisa ditekan harga air PDAM bisa turun, tetapi sampai saat ini kebocoran air PDAM cukup tinggi. Joko Raharjo juga memberi komentar bahwa masuknya investor asing ke perusahaan air minum mengusik rasa keadilan karena investor pasti cari keuntungan. Kenapa tidak dikelola sendiri? Apakah pemerintah tidak mampu? Banyak cara yang bisa ditempuh. Kenapa harus investasi ?

Hubungan PDAM Tirta Marta dengan organisasi masyarakat sipil baik dan terbuka. PDAM sebenarnya tahu permasalahan yang dihadapi dan minta bantuan organisasi masyarakat sipil untuk membantu menyelesaikan. Masyarakat sipil juga tahu permasalahan

yang dihadapi PDAM yaitu sulit dalam mengambil tindakan karena otoritas PDAM terbatas karena tergantung pada pemerintah juga keterbatasan dana.

#### 4. Situasi Modal Sosial

Studi ini menggunakan konsep modal sosial Coleman, oleh karena itu ukuran keberhasilan dalam penumbuhan modal sosial dengan melihat bagaimana saling percaya (*trust*), saling berbalas kebaikan (*norm of reciprocity*) dan jaringan sosial (*networking*) terjadi dalam hubungan kerja sama antar *stakeholder*. Kontrak sosial misalnya, memerlukan *trust* dan individu akan saling membalas kebaikan sekarang atau nanti apabila rasa saling percaya ini terpelihara. Kontrak sosial tersebut bisa terjadi antara karyawan PDAM Tirtamarta, antara PDAM Tirtamarta dengan pelanggan dan antara PDAM Tirtamarta dengan masyarakat luas.

Saling percaya, saling berbalas kebaikan dan jaringan didalam organisasi PDAM Tirtamarta maupun antar PDAM Tirtamarta dengan masyarakat luas bisa berjalan dengan baik apabila komponen-komponen modal sosial tersebut ditumbuhkan dalam kinerja karyawan PDAM Tirtamarta. Rasa saling percaya antar karyawan PDAM Tirtamarta misalnya, bisa didapat apabila *recruitment* dalam mengisi jabatan tertentu maupun dalam pengangkatan pegawai baru didasarkan atas rasa keadilan dan keterbukaan. Sebagaimana diuraikan di atas, untuk jabatan direksi yang merupakan jabatan politis merupakan wewenang Walikota. Kompetensi calon pemimpin diuji dalam *fit and proper test* dan pemilihan pejabat kepala bagian dan kepala seksi diusulkan oleh Dewan Pertimbangan Pegawai. Demikian pula *rekrutment* untuk pegawai baru yang dilakukan secara terbuka sesuai kompetensinya. Proses yang sehat dalam membangun organisasi ini membuat

komunikasi vertikal dan horisontal berjalan dengan baik. Untuk menjalin hubungan baik antar karyawan PDAM Tirtamarta mengembangkan beberapa model komunikasi informal seperti dibentuknya kelompok olah raga, pertemuan antar karyawan yang dilakukan secara rutin maupun dalam bentuk, piknik bersama. Upaya meningkatkan hubungan antara karyawan ini merupakan cara untuk menumbuhkan *bonding social capital* antara karyawan PDAM Tirtamarta.

Rasa saling percaya antar karyawan sangat diperlukan mengingat dalam melayani pelanggan berbagai bagian saling terkait. Untuk membangun kebersamaan rasa saling percaya ini selain dijalin dengan komunikasi informal juga dikembangkan melalui profesionalisme karyawan. Karena PDAM Tirtamarta menganut prinsip *multi specialist* pada karyawannya, maka setiap 5 tahun dilakukan rolling antar pegawai. Dengan adanya rolling ini karyawan mampu memahami setiap proses pelayanan pelanggan dari proses produksi, distribusi sampai pembayaran. Dengan demikian diharapkan bisa terjadi pelayanan satu pintu. Sebagai contoh kalau ada pelanggan yang meminta protes atau meminta informasi maka setiap karyawan dapat memberi penjelasan.

Untuk membangun rasa saling percaya tersebut PDAM Tirtamarta menerapkan sistem pelayanan yang cukup profesional dalam akurasi pencatatan meter. Profesionalisme ini bisa dilihat dari '*warning system*' yang dikembangkan oleh PDAM Tirtamarta sebagaimana disebutkan di atas maupun adanya tera terhadap meteran secara berkala. Bentuk-bentuk hubungan lain yang dikembangkan oleh PDAM Tirtamarta untuk membangun rasa saling percaya dengan pelanggan adalah melakukan evaluasi terhadap keluhan masyarakat terutama yang menyangkut kebocoran air. Evaluasi ini dilakukan untuk melihat bahwa kebocoran yang terjadi diakibatkan oleh kelalaian pelanggan atau kelalaian PDAM Tirtamarta. Apabila merupakan kesalahan PDAM Tirtamarta maka

selisih pembayaran akan dikembalikan. Bentuk perhatian terhadap pelanggan yang dibangun PDAM adalah membebaskan seluruh tagihan bagi pelanggan yang dalam satu bulan penuh airnya tidak mengalir. Beberapa bentuk komunikasi dengan pelanggan ini walaupun kelihatannya sederhana tetapi mendapat respon positif dari pelanggan.

Tentu saja upaya membangun hubungan baik dengan pelanggan tidak bisa berjalan apabila tidak didukung oleh pelanggan. Oleh karena itu pelanggan juga harus menunjukkan kepercayaannya dengan membayar tagihan tepat waktu, dan apabila hal tersebut tidak dilakukan, PDAM Tirtamarta tidak segan-segan memberikan sanksi berupa denda Rp.2.500 dan apabila 3 bulan berturut-turut melakukan hal yang sama maka dilakukan pemutusan hubungan.

Sebenarnya secara umum hubungan PDAM Tirtamarta dengan masyarakat sipil cukup baik. Tetapi akhir-akhir ini hubungannya sedikit mengalami gangguan. Gangguan pertama adalah adanya protes dari Komite Masyarakat Lereng Merapi yang menuduh PDAM mengingkari *trust* yang diberikan masyarakat dengan mengambil kuota air melebihi perjanjian. Tetapi pihak PDAM Tirtamarta merasa tidak menyalahi kesepakatan karena sebenarnya sumber yang berasal dari Umbul Wadon hanya merupakan bagian kecil saja dari sumber air baku yang dipergunakan oleh PDAM. Karena ada persoalan (*trust*); ini maka hubungan antara PDAM Tirtamarta dengan masyarakat sekitar mata air Umbul Wadon kurang baik.

PDAM Tirtamarta juga memiliki persoalan dengan masyarakat yang tinggal di sekitar sumur dalam. Walaupun PDAM Tirtamarta sudah menjelaskan bahwa secara akademis sumur dalam milik PDAM tidak akan mengganggu sumur dangkal milik penduduk. Tetapi penduduk tidak percaya terhadap argumen PDAM tersebut.

Walaupun sampai saat ini memang belum terbukti bahwa air PDAM mengganggu sumur dangkal milik penduduk, masyarakat di sekitar lokasi sumur dalam masih belum memiliki kepercayaan terhadap PDAM Tirtamarta. Masyarakat tetap beranggapan bahwa PDAM Tirtamarta pada saatnya nanti berpotensi mengganggu sumber daya air masyarakat.

Untuk menjalin hubungan baik dengan masyarakat sekitar lokasi sumur dalam selain melakukan sosialisasi terhadap hasil studi maupun argumen akademik bahwa sumur dalam tidak mengganggu sumur penduduk, PDAM Tirtamarta juga turut serta membangun kawasan pemukiman penduduk dengan membangun jalan dari *paving block*. Repotnya masyarakat sekitar sumur dalam pada umumnya bukan pelanggan PDAM Tirtamarta. Oleh karena itu keberadaan sumur tersebut dianggap tidak mewakili kepentingan masyarakat karena sumur dalam umumnya lokasinya di luar kota. Sebenarnya PDAM Tirtamarta bersedia melayani kebutuhan air masyarakat sekitar sumur produksi kalau mereka memerlukan. Sebagaimana dilakukan terhadap masyarakat Kotagede (yang secara administratif ikut Kabupaten Bantul) yang tinggal di sekitar lokasi sumur milik PDAM Tirtamarta. Tetapi untuk di sekitar sumur dalam di Kabupaten Sleman masyarakat tidak banyak yang berminat menjadi pelanggan PDAM Tirtamarta karena kebutuhan air mereka masih bisa dilayani oleh sumur dangkal yang mereka miliki.

Selain persoalan rasa saling percaya, hubungan timbal balik dan jaringan sosial, persoalan *membership* perlu dikemukakan untuk mendiskripsikan modal sosial, karena *membersdip* mencerminkan tingkat *civic engagement* dan hakekat hubungan horisontal antara individu dan *trust* yang sudah melembaga. Hal ini bisa diukur dari kebersamaan asosiasi sukarela dari organisasi kemasyarakatan. Pada masyarakat Kota Yogyakarta, walaupun keterlibatan aktif masyarakat ini belum pada tahap partisipasi dalam bidang materi, tetapi keterlibatan aktif secara sukarela diperlihatkan oleh masyarakat

Yogyakarta terutama masyarakat pelanggan dalam menyumbangkan pemikiran untuk kemajuan PDAM Tirtamarta. Untuk membangun perkumpulan pelanggan ini PDAM Tirtamarta melibatkan tokoh masyarakat tingkat kelurahan sebagai mediator untuk menyampaikan pesan terhadap pelanggan. Biasanya di setiap kelurahan terdapat perkumpulan pelanggan, namun untuk mendiskusikan kepentingan pelanggan dengan PDAM Tirtamarta setiap desa biasanya hanya diwakili oleh 3 orang saja. Sumbangan pemikiran perkumpulan pelanggan tidak hanya sekedar menetapkan tarif, tetapi juga menyangkut persoalan lain yang dihadapi oleh PDAM Tirtamarta terutama adalah bagaimana mengembangkan sumber air baku.

Sementara itu, *bridging social capital* yaitu interaksi positif antar instansi dalam mencapai *good governance* bisa dilihat dari hubungan antara PDAM Tirtamarta dengan para *stakeholder* seperti Pemerintah Daerah, DPRD pada satu sisi dan dengan pelanggan serta organisasi masyarakat sipil. Secara umum *bridging social capital* antara PDAM Tirtamarta dengan institusi-institusi tersebut cukup baik. Hubungan PDAM Tirtamarta dengan Pemerintah Kota Yogyakarta dan pelanggan dapat dilihat dari cara mereka memiliki kebersamaan dalam merumuskan tarif. Walaupun Pemerintah Kota merupakan pemegang saham tetapi Pemerintah Kota Yogyakarta tidak menaikkan tarif semena-mena demi menaikkan pendapatan daerah. Pemerintah Kota Yogyakarta memiliki empati yang cukup baik terhadap aspirasi rakyat (dalam hal ini pelanggan) terutama masalah keterjangkauan dan mempertimbangkan masukan DPRD. Aparatur PDAM Tirtamarta juga mampu menjalankan fungsi mediasinya dalam menjalankan fungsi pelayanan kebutuhan dasar dengan harga terjangkau. Sinergi institusi-institusi tersebut berpengaruh terhadap kesejahteraan rakyat (terutama dalam penyediaan kebutuhan dasar).

Pada dasarnya hubungan PDAM Tirtamarta dengan organisasi masyarakat sipil ada sedikit hubungan kurang baik, hal ini bisa dilihat dari peran aktif beberapa organisasi masyarakat sipil dalam



melakukan sosialisasi program-program PDAM seperti kaposirasi. Bahkan PDAM Tirtamarta menggalang kerjasama dengan beberapa organisasi masyarakat sipil untuk melakukan diskusi dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi. Namun, hubungan tersebut tidak selamanya mulus. Terdapat beberapa organisasi masyarakat sipil yang memiliki hubungan kurang baik antara lain Komite Masyarakat Lereng Merapi. Selain itu PDAM Tirtamarta juga memiliki masalah dengan masyarakat sekitar sumur produksi. Tetapi kelihatannya persoalannya adalah kesalah pahaman antara kedua belah pihak. Hal tersebut sebenarnya bisa diselesaikan dengan keterbukaan kedua belah pihak dalam menerima argumen.

## 5. Diskusi

Dilihat dari tingkat modal sosial sebagaimana digambarkan dalam kontinum modal sosial (Uphoff 2000), maka modal sosial aparatur pemerintah Kota Yogyakarta yang dilihat dari modal sosial PDAM Tirtamarta tampaknya bisa digolongkan memiliki modal sosial yang sedang. Kesimpulan bahwa modal sosial aparatur pemerintah berada pada posisi sedang bisa dilihat dari adanya nilai-nilai kerjasama antar karyawan PDAM Tirtamarta maupun antar karyawan PDAM Tirtamarta dengan masyarakat luas terutama masyarakat yang masih diwarnai protes terhadap kebijakan yang menyangkut proses produksi air. Opsi yang diambil oleh PDAM ketika terjadi protes dari masyarakat adalah melakukan pembicaraan dengan masyarakat (yang berada di Lereng Merapi maupun masyarakat yang tinggal di sekitar sumur dalam) untuk mendiskusikan permasalahan tersebut secara bersama-sama.

Modal sosial sebagaimana dikemukakan oleh Kreshna dan Shrader bisa dilihat dalam level mikro dan makro. Modal sosial pada tingkat mikro aparatur Pemerintah Kota Yogyakarta dengan studi

kasus aparatur PDAM Tirtamarta tampak lebih diwarbai oleh siklus kebaikan. Terlihat bahwa saling percaya, kerjasama dan jaringan sosial lebih menonjol dibanding saling curiga, hubungan yang eksploitatif dan pengingkaran kontrak sosial. Pada modal sosial tingkat mikro bisa dilihat dari cara nilai-nilai yang melandasi rasa saling percaya dan saling berbalas kebaikan antar karyawan dan antara karyawan dengan pelanggan dan masyarakat pada umumnya. Modal sosial dalam tingkat mikro ini bisa dilihat dari cara PDAM Tirtamarta melayani pelanggannya secara simpati dan penghargaan pada profesionalisme dalam melakukan pencatatan meter maupun dalam memberi peringatan dini kepada pelanggan yang mungkin terjadi kekurangan akuratan oleh karena penggunaan airnya melonjak secara drastis.

Modal sosial struktural juga cukup mendukung terjadinya kerjasama. Hal ini bisa dilihat proses pengambilan keputusan dalam organisasi PDAM Tirtamarta dan antara PDAM Tirtamarta dengan pelanggan. Dalam organisasi PDAM Tirtamarta keputusan mengenai anggaran merupakan keputusan kolektif karena anggaran PDAM disusun dari bawah mulai dari usulan masing-masing seksi ke bagian kemudian dari masing-masing bagian ke direksi. Keterbukaan dalam penyusunan anggaran ini ternyata mampu secara efektif membuat karyawan merasa ikut bertanggung jawab terhadap jalannya organisasi. Keputusan bersama yang berlangsung dengan baik tidak hanya terjadi dalam organisasi PDAM Tirtamarta saja tetapi juga dalam hubungannya dengan Pemerintah Kota dan DPRD terutama dalam memutuskan kenaikan tarif. Keberhasilan dalam memutuskan kebijakan secara kolektif ini tidak terlepas dari kerja keras para pemimpin baik dari pihak PDAM Tirtamarta, Walikota maupun DPRD. Karena perhitungan anggaran dan tarif cukup transparan dan akuntabel maka pihak-pihak yang terkait dengan mudah dapat membuat keputusan secara kolektif.

Dilihat dari konteks makro, modal sosial aparaturnya pemerintah Kota Yogyakarta juga cukup mendukung adanya kerjasama kolektif. Walaupun struktur organisasi PDAM Tirtamarta berada dibawah Walikota, tetapi Walikota cukup memberikan kebebasan kepada PDAM Tirtamarta menyusun kebijakannya internalnya. Kebijakan internal yang dibuat PDAM Tirtamarta pada umumnya disetujui Pemerintah Kota karena kebijakan yang diajukan tidak menyimpang dari kerangka hukum yang diatur oleh Pemerintah Kota.

Selain itu, tipe penguasa turut memberikan pengaruh pada penumbuhan modal sosial dalam tingkat mikro. Yogyakarta yang kental dengan kultur Jawanya melahirkan pemimpin yang mampu ngayomi anak buahnya dan masyarakat pada umumnya. Hal ini bisa dilihat dari sikap rendah hati figur Direktur Utama PDAM Tirtamarta yang dekat dengan anak buahnya, bahkan tidak jarang Direktur Utama berkeliling ke ruang staf untuk membicarakan persoalan yang dihadapi. Hubungan informal juga dijalin oleh direktur yang sering makan bersama karyawan di kantin sederhana di lingkungan PDAM Tirtamarta sambil mendengarkan keluh kesah karyawan. Selain dengan karyawan Direktur Utama PDAM Tirtamarta juga menjalin komunikasi publik dengan sering melakukan konferensi pers, menulis artikel di surat kabar atau tampil dalam dialog interaktif di berbagai stasiun radio. Selain itu tingginya modal sosial dalam konteks makro juga bisa dilihat dari partisipasi aktif para perwakilan pelanggan dalam memutuskan kenaikan tarif.

Apabila dilihat dari uraian di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa penguatan modal sosial pada tingkat mikro dan pada tingkat makro pada aparaturnya PDAM Tirtamarta berpengaruh pada pencapaian *good governance*. Dalam kasus ini apa yang dilakukan oleh aparaturnya PDAM Tirtamarta bertindak sebagai pelayan masyarakat mampu dipenuhi. Di Era otonomi daerah, dimana daerah harus meningkatkan kemandiriannya dalam melayani masyarakat apa yang telah dicapai oleh PDAM Tirtamarta cukup menggembirakan

karena keberhasilan ini bisa memiliki arti bahwa aparaturnya PDAM Tirtamarta mampu melayani fungsi pelayanan kebutuhan dasar dan fungsi pendapatan anggaran daerah (PAD).

## 6. Kesimpulan

Asumsi bahwa terdapat hubungan antara modal sosial aparaturnya dengan tingkat pencapaian *good governance* bisa dilihat dalam penelitian ini. *Good governance* yang ditandai oleh adanya transparansi, efektifitas, keterbukaan, *responsiveness*, akuntabilitas, berjalannya aturan hukum di PDAM Tirtamarta sudah mulai berkembang walaupun belum berkembang secara optimal. Berkembangnya *good governance* bisa dihubungkan dengan tingkat modal sosial aparaturnya yang cukup tinggi. Tingginya tingkat modal sosial memperlihatkan adanya rasa kebersamaan antara pemerintah dan rakyat untuk secara bersama mewujudkan cita-cita bersama yaitu mensejahterakan kehidupan rakyat.

Kebersamaan antara pemerintah dengan rakyat potensinya bisa ditingkatkan. Kalau pada saat ini partisipasi masyarakat hanya sebatas turut serta menentukan tarif, tetapi karena pendekatan pemerintah pada rakyat yang mendalam diharapkan bisa meningkatkan partisipasi lebih lanjut. Selama ini PDAM Tirtamarta secara aktif mensosialisasikan persoalan yang dihadapinya kepada masyarakat dan masyarakat secara aktif ikut serta terlibat dalam diskusi untuk memecahkan masalah. Pada saatnya nanti partisipasi diharapkan tidak hanya dalam pemikiran tetapi dalam persoalan keuangan. Kalau sekarang pelanggan PDAM Tirtamarta sekitar 50-70% merupakan kelompok yang disubsidi, dengan pemahaman yang dimiliki mereka akan menunjukkan partisipasinya dengan melepaskan ketergantungannya terhadap subsidi.

Partisipasi masyarakat dalam proses produksi di atas dengan memberikan kontribusi material yaitu membayar tarif dengan harga tanpa subsidi sejalan dengan konsep ko produksi. Dalam konsep ko-produksi masyarakat memiliki kesadaran bahwa kemampuan pemerintah untuk melakukan pelayanan publik terbatas. Karena keterbatasan pemerintah dikomunikasikan pada rakyat dan rakyat memahami kesulitan yang dialami pemerintah maka konsep produksi ini dalam waktu dekat cocok untuk diadaptasi oleh PDAM agar PDAM mampu meningkatkan pelayanannya.

## 7. Implikasi Kebijakan

Dari data yang diuraikan di atas tampak bahwa gangguan pelayanan lebih banyak disebabkan oleh faktor sumber air baku dibanding dengan faktor manajemen. Selama ini sumber air baku yang digunakan lebih banyak berasal dari air tanah. Sementara itu geografi air tanah di Yogyakarta kurang menguntungkan karena mengandung Fe dan Mn yang tinggi. Hal ini merupakan faktor yang menghambat pelayanan PDAM dari segi kualitas air. Walaupun sekarang persoalan kualitas air sudah bisa diatasi dengan *treatment* dan aerasi, namun air produksi PDAM Tirtamarta belum memenuhi standar WHO. Persoalan lain adalah keterbatasan air baku yang berakibat pada kualitas pelayanan dari segi kuantitas air, terutama pada musim kemarau.

Sementara itu apabila dilihat dari sisi manajemen, PDAM Tirtamarta telah menjalankan beberapa prinsip *good governance* seperti transparansi, akuntabilitas, ketaatan pada hukum, serta efisiensi. Efisiensi dalam tubuh PDAM bisa dilihat dari organisasi yang ramping yaitu direktur utama yang dibantu hanya oleh ada 2 direktur (Direktur Bidang Teknik serta Direktur Bidang Keuangan dan Administrasi) dan satu Badan Pengawas. Masing-masing direksi

dibantu oleh 3 Kepala Bagian, sedangkan masing-masing Kepala Bagian umumnya dibantu oleh 3 kepala seksi (kecuali Kepala Bagian Produksi yang dibantu oleh 4 kepala seksi). Jumlah karyawan juga cukup ideal yaitu 307 orang, bila dilihat dari jumlah pelanggan yang mencapai 34.760 maka rasio antara yang melayani dan yang dilayani memiliki 1 berbanding 100. Dari segi keuangan PDAM Tirtamarta juga cukup efisien sehingga mampu menghasilkan keuntungan.

Karena kelemahannya pada sumber air baku dan bukan dari aspek manajemen, maka implikasi kebijakan yang ditawarkan dalam penelitian bukan pada restrukturisasi manajemen, tetapi mengembangkan sumber air baku. Peneliti mendukung gagasan PDAM Tirtamarta mengembangkan sumber air baku yang sampai saat ini yang terpikirkan adalah dari Magelang. Tetapi gagasan untuk bekerjasama dengan investor asing harus dievaluasi dengan lebih cermat. PDAM Tirtamarta hendaknya membandingkan dengan PDAM lain yang telah melakukan kerjasama dengan investor asing, terutama PDAM Jakarta yang telah bekerjasama dengan *Thames* dan *Lyionise*. Kerjasama tersebut ternyata tidak banyak meningkatkan mutu pelayanan. Kerjasama tersebut juga tidak menyelesaikan persoalan keuangan, karena PDAM Jakarta beserta pasangan kerjasamanya terbelit hutang.

PDAM Tirtamarta sebaiknya mencari alternatif bentuk kerjasama lain, diantaranya adalah investor dalam negeri atau menggalang dana publik (dengan jumlah investasi di bawah 50%). Investasi dengan pola lama yaitu dengan pinjaman luar negeri atau perbankan nasional. Pengembangan infrastruktur dengan pola lama yaitu salah satunya merupakan pinjaman Pemerintah Indonesia (yang berasal dari Pemerintah Swiss) bisa dipertimbangkan kembali.

---

---

# **BAB IV**

## **MODAL SOSIAL DAN GOOD GOVERNANCE: STUDI KASUS PDAM SLEMAN-DIY**

Oleh Suprihadi

### **1. Pendahuluan**

Penelitian Modal sosial tahun ini adalah ingin melihat sampai sejauhmana dasar-dasar pemerintahan yang baik (*good governance*) telah tercermin dalam institusi pemerintahan di daerah. Prinsip-prinsip utama dalam menuju pemerintahan yang baik secara khusus menyoroti aspek akuntabilitas, aspek transparansi, aspek keterbukaan, aspek partisipasi serta aspek ketaatan pada hukum dan peraturan. Dengan adanya pemerintahan yang baik diharapkan kewenangan yang luas untuk mengurus daerahnya sendiri dalam rangka otonomi daerah dapat memberikan manfaat yang besar bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat yang sebelumnya kurang mendapatkan perhatian dan prioritas pada masa sentralistik sebelumnya.

Selanjutnya penumbuhan modal sosial yang meliputi antara lain jaringan hubungan, saling percaya (*mutual trust*), dan norma-norma resiprositas guna menjamin tercapainya tujuan bersama, diharapkan dapat mengakselerasi pencapaian pemerintahan yang baik itu. Modal sosial ini, apabila benar-benar dipahami oleh aparat pemerintah sebenarnya sangat berperan besar dalam menunjang keberhasilan pemerintahan yang baik tersebut.

Secara teoritis, modal sosial memang dapat diartikan secara singkat sebagai kepedulian (*care*) atau rasa simpati

(Robinson, 2002). Untuk meningkatkan kepedulian akan kepentingan bersama dan simpati terhadap sesama itulah teori modal sosial memandang penting adanya tiga pilar utama, yaitu (1) Upaya membina jaringan hubungan (*network of relations*) yang baik dengan berbagai pihak, (2) Adanya hubungan baik itu memungkinkan terciptanya rasa saling percaya (*mutual trust*), (3) Pada gilirannya akan menciptakan sikap dan kebiasaan untuk saling menghargai dan saling membantu (*norms of reciprocity*), sehingga pada akhirnya bisa terjalin kerjasama untuk mengatasi segala masalah yang menyangkut kepentingan bersama (Putnam, 1993:22).

Pengertian jaringan hubungan dalam modal sosial dapat dibagi dalam dua tingkatan, yakni tingkat mikro (kelompok terbatas) dan tingkat makro (pemerintah atau Negara). Pada tingkat mikro, modal sosial diartikan sebagai jaringan hubungan yang dimiliki orang-orang secara individu. Seseorang mendapatkan manfaat karena mengenal orang-orang lain dengan siapa ia membentuk jaringan hubungan. Jaringan itu memberikan akses untuk bertukar informasi, memperkuat kesepakatan dan memusatkan perhatian pada visi dan tujuan bersama. Pada tingkat makro, baik dalam level Negara atau daerah, kepemilikan modal sosial mempengaruhi tingkat pertumbuhan demokrasi dan ekonomi. Modal sosial pada tingkat ini dapat diartikan sebagai struktur sosial yang menunjang efektivitas Pemerintah Daerah melalui tradisi partisipasi masyarakat dalam pemerintahan (*civic engagement*). Sebagaimana disebut di atas partisipasi masyarakat ini termasuk sebagai salah satu prinsip *good governance*.

Partisipasi masyarakat sebagai salah satu prinsip *good governance* mengandung arti bahwa masyarakat tidak menganggap bahwa pelayanan harus diberikan sepenuhnya oleh pemerintah, tetapi masyarakat sendiri juga turut berperan serta



agar pelayanan itu bisa diperoleh secara optimal. Dalam teori modal sosial keikutsertaan masyarakat dalam pelayanan itu disebut dengan istilah “*Ko-produksi*”. *Koproduksi*, menurut Ostrom, ialah keadaan proses yang mencerminkan adanya peran aktif suatu kelompok masyarakat dalam penyediaan barang dan pelayanan yang ditujukan untuk kepentingan mereka. Adanya peran aktif itu menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya bersikap untuk dilayani tetapi ikut berpartisipasi melakukan segala hal yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, politik dan budaya, serta kepentingan lain-lain demi kesejahteraan hidup mereka sebagai suatu kelompok sosial. Istilah *koproduksi* dimunculkan Ostrom untuk memperlihatkan hubungan potensial yang dapat dimanfaatkan antara pemberi jasa yang “resmi” dengan warga masyarakat yang menginginkan lingkungan tempat tinggal yang aman, anak didik yang pandai dan warga yang sehat.

Secara eksplisit, dalam banyak hal yang diberikan oleh petugas resmi seperti pemerintah tidak memberi manfaat yang optimal tanpa adanya *koproduksi*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *koproduksi* akan lebih menjamin tercapainya hasil yang optimal, baik didalam penyediaan barang bahkan terutama dalam pemberian jasa kepada masyarakat. Dalam keadaan tertentu, partisipasi masyarakat, yang merupakan bagian dari *koproduksi*, bahkan lebih berperan dari pada pelayanan yang diberikan petugas resmi. Dalam keadaan jumlah personil karyawan keamanan yang terbatas misalnya, swadaya masyarakat untuk menjaga keamanan lingkungan sendiri melalui kegiatan *siskamling* akan sangat besar perannya dalam mencegah terjadinya gangguan keamanan di lingkungan tempat tinggal.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang merupakan perusahaan milik pemerintah kabupaten yaitu Badan Usaha Milik

Daerah (BUMD) dipilih sebagai obyek penelitian mengingat bahwa Badan Usaha Milik Pemerintah Daerah ini merupakan sebuah lembaga yang penting untuk dapat melihat bagaimana Pemerintah Daerah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Keberhasilan PDAM dalam menyediakan air bersih untuk masyarakat pelanggan yang tercakup dalam wilayah pelayanannya pada satu sisi menunjukkan kinerja yang baik dari sisi aparatnya atau personil karyawannya, pada sisi lain juga memperlihatkan bahwa Pemerintah Daerah telah memperlihatkan upaya yang serius dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Namun demikian, penelitian ini mengasumsikan bahwa kinerja yang ditunjukkan PDAM tidak hanya ditentukan oleh faktor-faktor internal seperti kualitas manajemen dan kemampuan serta kinerja para karyawannya ataupun produktivitas yang dihasilkannya. Banyak faktor-faktor eksternal yang turut menentukan keberhasilan PDAM dalam memberikan pelayanan, seperti adanya kerjasama yang saling menguntungkan dengan para kontraktor dalam pemeliharaan dan pengembangan, tersedianya sumber air baku dalam kuantitas yang cukup dan kualitas yang baik, serta kepedulian dan partisipasi masyarakat pelanggan terhadap untuk turut menjaga kontinuitas pelayanan. Kemudian juga termasuk menaati peraturan mengenai kewajiban sebagai pelanggan dan memelihara fasilitas instalasi seperti pipa-pipa air agar tidak cepat mengalami kerusakan.

Kabupaten Sleman dengan pusat ibukotanya di Beran dipilih sebagai salah satu lokasi penelitian di samping Kota Pekanbaru, Kota Yogyakarta dan Kota Manado, mengingat bahwa di wilayah ini termasuk salah satu wilayah kabupaten atau daerah tingkat II di Indonesia yang mengalami perkembangan sangat pesat sejak dua dasa warsa terakhir, terlebih sejak kebijakan ekonomi daerah diberlakukan.

Ketika PDAM mulai beroperasi pada tahun 1992, penduduk di wilayah ini baru berjumlah sekitar 450,000 jiwa, sedangkan pada akhir tahun 2003 jumlah penduduk sudah mencapai 856.558 jiwa yang tersebar di 17 kecamatan dan 86 desa. Mayoritas penduduk wilayah ini tersebar di daerah pedesaan dan sebagian di wilayah perkotaan antara lain di kompleks permukiman seperti perumahan BTN, real estate, Perumnas, kompleks rumah dinas, di pusat-pusat permukiman dan pusat-pusat kegiatan perekonomian. Bagi penduduk yang tinggal di wilayah perkotaan tersebut, keberadaan PDAM sangat dibutuhkan karena sebagian besar sangat membutuhkan pelayanan air bersih dari PDAM. Sementara hingga saat ini PDAM baru mampu memberikan pelayanan sekitar 25 persen dari penduduk yang memerlukan.

Kemudian terlepas dari masalah teknis yang dihadapi dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada warga masyarakat yang membutuhkan air bersih seperti tersebut di atas, PDAM Kabupaten Sleman penting untuk dijadikan bahan pengkajian mengingat adanya sejumlah permasalahan yang bersifat sosial, ekonomi dan kultural yang turut menentukan tingkat keberhasilannya dalam mengembangkan diri sebagai sebuah perusahaan daerah yang sehat. Hambatan-hambatan yang ditemui di lingkungan intern PDAM, antara lain lebih banyak ditimbulkan oleh cara rekrutmen karyawan sebelumnya, terutama sebelum terjadinya krisis ekonomi tahun 1997 pada waktu itu, rekrutmen banyak didasarkan persyaratan yang kurang professional. Kondisi semacam ini mempengaruhi terhadap kinerja dan perkembangan perusahaan. Padahal perlu diketahui bahwa keberhasilan dalam memberikan pelayanan kepada konsumen sangat ditentukan oleh kemampuan professional dan keterampilan karyawan yang ada dalam setiap bidang. Selain itu penelitian juga ingin melihat adanya sejumlah permasalahan

yang berkaitan dengan modal sosial yang turut menghambat atau memperlancar peningkatan kinerja PDAM ini pada umumnya.

Penelitian ini bersifat kualitatif. Sedangkan pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini ialah melalui pengamatan dan wawancara mendalam. Wawancara telah dilakukan dengan masyarakat sipil, tokoh masyarakat pelanggan PDAM/Ikatan Forum Pelanggan PDAM, jajaran direksi, manajemen dan karyawan PDAM dan tokoh masyarakat lainnya. Data-data yang dikumpulkan baik data primer melalui wawancara mendalam dan pengamatan, maupun data sekunder seperti data yang diperoleh dari laporan lembaga, buku, data statistik, merupakan bahan utama dalam penulisan laporan ini.

## **2. Profil Perusahaan Daerah Air Minum**

Sejak dua puluh tahun terakhir ini Kabupaten Sleman yang merupakan salah satu wilayah daerah tingkat II dari lima wilayah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, telah berkembang semakin pesat sebagai sebuah daerah dengan berbagai kegiatan ekonomi. Kemajuan pesat ini didorong oleh pengembangan berbagai potensi daerah yang dimiliki, dan pembangunan-pembangunan di berbagai sektor yang digalakkan oleh Pemerintah Daerah. Sektor-sektor yang digalakkan antara lain prasarana fisik dan perhubungan, pariwisata, dan sektor perdagangan mengingat letaknya yang strategis yang menghubungkan antara Kota Yogyakarta dengan kota-kota di Jawa Tengah.

Kabupaten Sleman memiliki Luas wilayah 536,83 Ha, dengan jumlah penduduk 856.558 jiwa (tahun 2002) yang tersebar di 17 Kecamatan, 86 Desa dan 1212 Dusun.

Perkembangan Kabupaten Sleman dan Beran sebagai pusat ibukotanya, menjadi semakin *spektakuler* sejak daerah-daerah mendapat hak otonomi melalui Undang-undang No. 22 dan 25 tahun 1999 tentang pelaksanaan otonomi daerah. Meskipun pelaksanaan pembangunan itu mengalami berbagai hambatan, namun pembangunan itu berjalan terus.

Salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Sleman adalah dengan meningkatkan kesejahteraan dan lingkungan hidup melalui penyediaan dan pemanfaatan air bersih. Untuk memenuhi kebutuhan air bersih masyarakat di seluruh wilayah Kabupaten Sleman (kota dan desa), pemerintah telah melaksanakan pembangunan sarana penyediaan air bersih dengan sistem perpipaan maupun non perpipaan selain pembinaan perbaikan kualitas yang dikonsumsi oleh masyarakat yang memanfaatkan sumur-sumur gali.

Kabupaten Sleman terletak di utara Kota Yogyakarta dengan ketinggian rata-rata  $\pm 300$  meter di atas permukaan laut dengan luas wilayah :  $574.820 \text{ km}^2$ , kondisi topografi wilayah Kabupaten Sleman terletak di antara  $107^{\circ} 15' 03''$  dengan  $100^{\circ} 29' 30''$  bagian timur dan  $7^{\circ} 34' 51''$  dan  $7^{\circ} 47' 03''$  lintang selatan terletak di lereng gunung merapi. Melihat kondisi tersebut, sangat mempengaruhi terhadap kondisi dan kualitas air yang terdapat di wilayah ini.

## **2.1. Kondisi PDAM Sleman**

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Sleman dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat II Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 1990 tentang Pendirian PDAM Kabupaten Dati II Sleman, dan resmi beroperasi sejak tanggal 2 Nopember 1992

setelah dilaksanakan penyerahan Prasarana dan Sarana Penyediaan Air Bersih dari Departemen PU dengan Pemerintah Daerah TK II Sleman melalui Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perusahaan itu adalah merupakan perusahaan BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) milik Pemerintah Kabupaten Sleman. Tujuan Perusahaan adalah :

1. Mengelola sarana penyediaan Air Bersih di seluruh wilayah Kabupaten Sleman
2. Menangani dan melayani Kebutuhan Air Bersih perumahan dan permukiman yang ada di Kabupaten Sleman.
3. Mengemban Fungsi Sosial dan Ekonomi Perusahaan dalam pelayanannya selain sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Daerah Otonomi
4. Daerah Kabupaten Sleman<sup>1</sup>.

#### ***a. Visi, Misi dan Tujuan (Goal) PDAM***

Dalam rangka pelaksanaan tugas pelayanan yaitu mencapai kebutuhan air minum masyarakat di Kabupaten Sleman dengan segala perkembangannya, PDAM Sleman membuat atau mempunyai Visi, Misi dan Tujuan (Goal) perusahaan sebagai berikut:

---

<sup>1</sup> Data ini bersumber dari Profil Perusahaan PDAM Sleman, tahun 2003 (hal 5), yang diterbitkan setiap tahun untuk melihat perkembangan dari perusahaan tersebut.

**Visi :**

Menjadi perusahaan yang sehat didukung SDM yang profesional sehingga dapat melayani kebutuhan air minum masyarakat secara layak agar hidup sehat sejahtera dalam lingkungan damai, aman dan nyaman.

**Misi :**

1. Melayani kebutuhan air minum masyarakat.
2. Mengaplikasikan perusahaan dengan basic ekonomi perusahaan.
3. Sebagai BUMD di Daerah Otonomi Kabupaten Sleman.

Tujuan adalah : (1) Masyarakat di Kabupaten Sleman tercukupi air minum bersih secara layak (2) Mengembangkan Visi, Misi dan tujuan agar perusahaan dapat beroperasi dengan baik. (3) Mengelola potensi sumber daya alam dengan rekayasa dan pengembangan teknologi air minuman (4) Bermitra dengan masyarakat (5) Meningkatkan kemampuan SDM agar menjadi pegawai perusahaan yang potensial melalui program pembelajaran dan pengembangan SDM secara komprehensif<sup>2</sup>.

Agar tujuan yang baik ini dapat dipahami oleh segenap karyawan PDAM dan jajaran pemerintahan daerah sebagai pemilik serta dapat mendukung pencapaian sasaran pelaksanaan tugas operasional sesuai Visi, Misi dan Tujuan tersebut, diangkat dengan pernyataan "SEMBADA 53 – 1" yaitu artinya : lima sasaran, Tiga Misi untuk mencapai satu misi dalam menuju PDAM

---

<sup>2</sup> Ibid, hal 10.

Kabupaten Sleman tahun 2020 sebagai arah dan tujuan utama pelaksanaan tugas.

Dalam menjalankan fungsi gandanya sebagai pelayanan masyarakat dan meraih profit sesuai tugas ekonomi perusahaan, fenomena yang muncul adalah :

“Bagaimana melindungi konsumen untuk memperoleh pelayanan yang layak dan adil dengan harga terjangkau sekaligus dapat menjamin kelangsungan hidup yang wajar bagi PDAM dalam hal ini menyangkut kemampuan dapat menutup biaya operasi dan pemeliharaan, mengatasi inflasi, pembiayaan investasi, penelitian dan pengembangan serta profil margin”<sup>3</sup>.

### ***b. Pengelolaan Sarana Penyediaan Air Bersih***

Pengelolaan sarana penyediaan air bersih di wilayah Kabupaten Sleman, dibagi menjadi 2 kelompok, mengingat sebagian besar di wilayah ini merupakan pedesaan dan sebagian lagi wilayah perkotaan.

### ***Pengelolaan Air Bersih di Perkotaan***

Penyediaan sarana air bersih perkotaan saat ini dan di masa yang akan datang pengelolaannya dilakukan oleh PDAM yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Kabupaten Sleman secara profesional. Sistem pelayanannya

---

<sup>3</sup> Ibid, hal 14



kepada masyarakat dilaksanakan dengan : 1. Sumbangan rumah, 2. Hidran umum, 3. Air Kemasan. Dalam pelayanannya PDAM mengemban fungsi-fungsi : (1) Sosial, (2) Ekonomi perusahaan, (3) Peran sebagai BUMD di Daerah Otonomi Kabupaten Sleman.

### ***Pengelolaan Air Bersih Pedesaan***

Penyediaan air bersih pedesaan yang saat ini ada/dibangun oleh Pemerintah dengan cara :

- a. Sistem (Perpipaan dan non perpipaan)
- b. Penyediaan air secara mandiri oleh masyarakat dengan memanfaatkan sumur-sumur gali dan lain-lain.

Pengelolaan sarana penyediaan air bersih pedesaan tidak disyaratkan secara sistem, ditujukan dengan memfungsikan, organisasi sosial yang telah ada di desa seperti : LKMD, PKK, KUD, Karang Taruna dan lain-lain. Sebagai instansi yang bertanggung jawab untuk pengelolaan air bersih di seluruh kabupaten, PDAM menjalankan fungsinya sebagai pembina teknis operasional. Kebutuhan air masyarakat secara mandiri yang memanfaatkan sumur-sumur gali, sedangkan pendekatan pembinaannya dilakukan melalui penyuluhan PLP/PAB oleh Dinas Kesehatan bersama-sama instansi terkait.

## **2.2. Aspek Teknis**

Tingkat keberhasilan pelayanan PDAM ditentukan oleh banyak aspek yang saling terkait antara satu dengan lainnya.

Termasuk dalam hal ini terutama aspek teknis. Pada saat ini PDAM Sleman mengelola dan mengoperasikan 12 (dua belas) sistem yang terbagi menjadi 4 (empat) cabang wilayah operasional : yaitu wilayah I meliputi: Sleman, Nogotirto dan Tempel. Wilayah II meliputi: Godean, Gamping, dan Mlati. Wilayah III meliputi Ngaglik, Ngemplak/Bimomartani/Pakem dan Turi. Sedangkan wilayah IV meliputi Kalasan, Prambanan, Depok/Condong Catur. Di bidang lain, produksi yang dihasilkan meliputi :

- (1) Sumber air baku : - 2 unit mata air - 18 unit sumur bor.
- (2) Kapasitas produksi : - Terpasang 260 liter/ detik- Produksi 181,75 liter/detik.
- (3) Sistem produksi : - Sumur bor 116 liter/detik (64, 24 cm).
- (4) Mata air 65 liter/detik (35,76 cm).
- (5) Jam rata- rata operasi produksi : - sumur bor 18 jam, - mata air 24 jam, - Jumlah sistem : 12 unit sistem

### **2.3. Manajemen**

PDAM memiliki status sebagai salah satu Badan Usaha Milik Pemerintah Daerah (BUMD) yang memiliki fungsi sosial. Berbeda dengan perusahaan swasta, keuntungan bukanlah menjadi tujuan utama usaha, tetapi yang diutamakan adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bahkan tidak jarang terjadi, agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara baik, PDAM mendapat bantuan dan subsidi, baik dari pemerintah pusat maupun Pemerintah Daerah. Status dan fungsi seperti ini

cenderung menimbulkan berbagai dampak, antara lain seperti pengelolaan yang tidak profesional, reinvestasi untuk keberlanjutan jangka panjang tidak terpikirkan dan PDAM bukan saja tidak menjadi *profit center* bahkan juga tidak jarang mejadi ajang perebutan para pejabat daerah yang ingin mendapat bagian dari penghasilan perusahaan tersebut.

PDAM pada umumnya, khususnya PDAM Tirta Sembada Sleman, sebenarnya bisa mendapat penghasilan yang besar, apabila dikelola secara profesional. Tetapi dengan kondisi internal yang tidak bisa mandiri sepenuhnya, karena campur tangan pihak eksekutif, maka perusahaan ini kurang berkembang sebagaimana mestinya. Kebijakan manajemen, kebijakan tarif, misalnya tidak dapat dilakukan secara mandiri karena PDAM ini merupakan perusahaan milik kabupaten yang otoritasnya berada pada seorang Bupati.

#### **2.4. Sumber Daya Manusia dan Pemberdayaan PDAM**

Untuk mengoperasikan sarana penyediaan Air Bersih serta pengembangan pelayanan sesuai tuntutan perkembangan pembangunan serta peluang yang ada, maka SDM memerlukan perhatian yang serius. Diharapkan dengan SDM yang mantap PDAM dapat menjalankan tugas-tugasnya secara profesional dan dapat mengikuti seluruh perkembangan yang ada. Pada sat ini pegawai PDAM kabupaten Sleman berjumlah 198 orang, yang terdiri dari 2 orang Pegawai PNS yang dipekerjakan dan 196 Pegawai Perusahaan.

PDAM sebagai BUMD di Kabupaten Sleman yang memiliki potensi dan peluang cukup baik sejalan dengan perkembangan pembangunan dan peningkatan kemampuan

masyarakat. Pemberdayaan PDAM baik dalam bidang kelayakan operasi (sarana dan prasarana produksi air), peningkatan peran masyarakat maupun BUMD di daerah otonomi Kabupaten Sleman harus segera direalisasikan. Upaya-upaya yang dilakukan untuk peningkatan manajerial dan pemebredayaan PDAM tersebut secara konkrit sebagai berikut :

1. Merubah sikap operasional dan birokrasi ke sikap entrepreneur/wirausaha.
2. Menanamkan pemahaman kepada pegawai bahwa konsumen adalah asset perusahaan terbesar.
3. Menyiapkan sarana dan prasarana operasional dengan memantapkan sarana produksi air bersih sehingga layak beroperasi secara perusahaan.
4. Memantapkan sistem manajemen operasional dalam hal penyiapan perangkat lunak, perangkat keras maupun perkuatan SDM.
5. Atas potensi dan peluang yang ada membuat program jangka panjang maupun program jangka pendek (*Corporate Planning*) sebagai arah operasional<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Dokumen Laporan Kinerja Perusahaan PDAM selama tahun 2003 (hal 11-12).

### 3. Otonomi Daerah, dan *Good Governance*

Pemberian kewenangan yang lebih besar dalam rangka Undang-undang Nomor 22 dan 25 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah mengandung makna bahwa setiap pemerintah provinsi, kabupaten dan kota diharapkan memiliki kemampuan dan kemandirian dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah masing-masing. Daerah diberi wewenang untuk mengatur, merencanakan dan melaksanakan sendiri berbagai kegiatan pembangunan serta mengelola berbagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk pembiayaannya.

Otonomi daerah sudah memasuki tahun keempat. Namun otonomi yang artinya merubah struktur pemerintahan yang sentralistis menjadi desentralistis ini belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Hal-hal seperti penyusunan APBD yang tidak sesuai dengan aspirasi rakyat atau adanya praktek kedaerahan yang sempit atau bahkan kekeluargaan, atau terjadinya kebocoran anggaran seringkali diberitakan di berbagai media. Permasalahan-permasalahan tersebut sebenarnya bisa diatasi, paling tidak diminimalisasi jika terdapat kesadaran dan kewajiban aparatur akan tugasnya untuk menjaga kepentingan rakyat. Jika hal ini terjadi maka *good governance* yaitu suatu tata pemerintahan yang transparan dan bertanggung jawab dapat diharapkan.

Pada era reformasi, berjalannya Otonomi Daerah yang merupakan implementasi demokratisasi itu telah berjalan sekitar tiga setengah tahun. Perjalanan yang masih dikatakan pendek ini banyak perubahan yang terjadi baik menyangkut kultur maupun struktur politik di daerah. Tetapi tentu saja perubahan yang terjadi masih jauh dari harapan masyarakat secara keseluruhan. Perubahan struktur tentu bisa dilakukan dengan cara yang lebih cepat. Sementara perubahan yang menyangkut budaya

perubahannya terjadi sangat lambat. Situasi kegamangan dalam masa transisi ini banyak terlihat di lokasi penelitian. Harus dicatat pula bahwa kultur politik menyangkut persepsi dan tingkah laku aparat dan masyarakatpun sangat mempengaruhi perubahan struktur politik yang dibentuk. Banyak dijumpai di daerah bahwa perubahan yang menyangkut kelembagaan misalnya, terpengaruh oleh budaya-budaya lokal<sup>5</sup>

Pelaksanaan Otonomi daerah kadang-kadang melahirkan permasalahan-permasalahan baru yang tidak diduga sebelumnya. Hal ini terutama disebabkan belum berjalannya aturan-aturan yang diterapkan dalam kehidupan masyarakat. Diharapkan bahwa ekses-ekses negatif otonomi daerah ini dapat diminimalisasi jika dalam masyarakat itu terdapat sejumlah element masyarakat sipil terutama aparat pemerintah sebagai pelayan publik dapat berfungsi optimal sebagai lembaga yang mengkritisi kebijakan publik Pemerintah Daerah yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme sebagaimana yang menjadi amanat dari Undang-Undang RI No 28/1999. *Good governance* dengan demikian, tidak akan tercapai tanpa kehadiran aparat Pemerintah Daerah yang baik dan professional terutama didalam bidang pelayanan publik.

Dalam kehidupan masyarakat lokal seperti di Kabupaten Sleman, *political will* dari Pemerintah Daerah tetap menjadi suatu keharusan. Bagaimanapun pemerintah lokal merupakan pemegang otoritas politik di daerah yang mampu merumuskan kebijakan dan dengan dukungan birokrasinya adalah yang paling mampu melaksanakan program-program. Di sinilah perlunya suatu *Good Governance*. *Good Governance* menuntut pemerintah untuk lebih demokratis, bertanggung jawab,

---

<sup>5</sup> Lihat Hasil Penelitian Modal Sosial Untuk Penguatan Masyarakat Sipil Di Era Otonomi Daerah, Tim PMB-LIPI, 2003, h.46-47

transparan, efisien dan efektif dalam menjalankan fungsi sebagai pelayan publik. Akan tetapi *good governance* juga dapat dicapai jika aparaturnya menunjukkan kinerja yang baik serta transparan khususnya dalam pengelolaan kepentingan publik. Diharapkan bahwa dengan *good governance*, mekanisme, praktek, dan tata cara dalam mengelola tata pemerintahan, pemerintah berperan sebagai pemecah masalah. Atas dasar itulah, Pemerintah Daerah diharapkan lebih berorientasi pada kepentingan pelayanan publik

*Good governance* menuntut adanya partisipasi luas dari masyarakat. Sebagai warga Negara, masyarakat berhak menyuatkan aspirasinya dan turut serta dalam formulasi keputusan baik secara langsung melalui badan legislative yang mewakili kepentingannya atau secara tidak langsung dengan pihak eksekutif. Partisipasi akan berjalan baik jika terdapat situasi partisipasi sederajat antar warga dalam suatu *rule of law* yang adil dan menjamin hak-hak dasarnya. Demikian pula dalam suatu lembaga instansi pemerintahan antara pimpinan dan karyawan harus mulai menerapkan manajemen yang terbuka atau transparan, sehingga timbul kompetisi yang sehat antar karyawan, yang akhirnya akan berakibat terhadap kinerja yang maksimal, apalagi di lingkungan instansi yang berorientasi pada bidang pelayanan public. Disinilah akan terjadi interaksi antara lembaga pemerintah di satu sisi dengan warga masyarakat yang berstatus sebagai konsumen atau warga masyarakat yang dilayani.

Secara eksplisit di era otonomi ini, akan ditemui beragam opini sesuai dengan watak masyarakat modern yang sangat pluralistik. Musyawarah atau dialog merupakan jalan keluar yang perlu ditempuh untuk menimbang-nimbang berbagai opini yang beragam tersebut untuk kemudian diperoleh pilihan terbaik bagi masyarakat luas. Dialog akan membuka tabir adanya kepentingan-kepentingan pribadi, golongan yang sempit, hanya

berorientasi proyek dan berjangka pendek. Dalam dialog ini, harus secara sistematis bersifat inklusif, di mana setiap warga dari etnis dan jender yang berbeda merasa adil diperlakukan. Mekanisme formulasi kebijakan demikian tentu akan memakan waktu yang lebih lama. Demokrasi memang menuntut kesabaran, memakan biaya tinggi, waktu yang lama, tetapi dengan cara yang demikian proses-proses yang dilalui akan lebih menjamin untuk menghasilkan formulasi yang lebih sesuai dengan apa yang direncanakan sesuai dengan dukungan sumber daya yang lebih realistis, efektif dan efisien. Dengan cara yang demikian, asas pertanggungjawaban juga relative lebih terjamin.

Selanjutnya, mekanisme *check and balance* yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat membutuhkan kondisi yang menjamin kebebasan arus informasi. Dalam kaitan ini, untuk meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah di era otonomi daerah ini harus lebih transparan baik antara pimpinan dengan para karyawan sebagai staf bawahan maupun antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat luas. Lebih-lebih instansi pemerintah yang merupakan lembaga pelayanan publik, seperti kantor Dinas Kesehatan, PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) yang melayani kepentingan masyarakat luas harus mereformasi pula di dalam mekanisme pelayanan dibanding ketika pemerintahan zaman Orde Baru. Kondisi masyarakat sekarang semakin kritis, berani, dan tidak bisa didikte, sehingga perlu diberikan penerangan melalui informasi-informasi yang akurat.

Perberlakuan Undang-undang No. 22/1999 sebetulnya telah memberi kewenangan yang luas kepada daerah tingkat II kabupaten atau kota. Undang-undang otonomi daerah ini telah memberikan kesempatan yang besar untuk secara mandiri dapat membangun dan mengembangkan daerahnya. Tanggapan yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah yaitu melakukan restrukturisasi lembaga pemerintahan agar bisa berfungsi secara



fungsional, efisien dan efektif serta bisa responsif terhadap kebutuhan masyarakat di wilayah kabupaten secara menyeluruh. Akan tetapi restrukturisasi yang dilakukan pemerintah Kabupaten Sleman yang ditetapkan melalui Peraturan daerah belum menunjukkan pembaharuan. Hal ini bisa dilihat dari perkembangan restrukturisasi kelembagaan yang ada di lingkungan pemda Kabupaten Sleman. Lembaga-lembaga yang ada masih seperti pada era Orde Baru. Pola-pola lembaga masih belum banyak perubahan, kecuali nama-nama yang berubah tetapi fungsinya masih sama, seperti Badan Kepegawaian Negara, sekarang diganti dengan Badan Kepegawaian Daerah (BKD).

Dalam konteks otonomi daerah, seharusnya tujuan otonomi daerah yaitu untuk terjadinya peningkatan kinerja pemerintah di masing-masing daerah perlu senantiasa disegarkan. Oleh karena itu lingkup Pemda yang begitu terbatas, diharapkan bahwa dengan kewenangannya yang lebih besar, dapat mampu meningkatkan pelayanan publik lebih efektif dibandingkan sebelum adanya otonomi. Diharapkan masyarakat dapat merasakan bahwa pelayanan yang diterima merasakan lebih baik dari sisi kualitas maupun kuantitas serta merasakan lebih diuntungkan. Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk melayani berbagai lapisan masyarakat seperti kaum wiraswasta, kalangan masyarakat dari berbagai golongan. Untuk perkembangan wilayahnya, misalnya Pemda harus juga menciptakan situasi yang kondusif untuk pengembangan usaha. salah satu yang harus dicapai untuk perkembangan usaha, Pemerintah Daerah perlu menciptakan iklim investasi yang baik. Sejauh ini iklim investasi di Kabupaten Sleman sendiri dinilai baru tahap awal membangun. Hal ini diakui sendiri oleh Bupati Sleman, bahwa pada era otonomi daerah ini dalam pembangunan di bidang ekonomi baru menciptakan prasarana-

prasarana awal, terutama di bidang pariwisata misalnya yaitu mengembangkan potensi-potensi desa yang mempunyai gaya tarik untuk dijual, kegiatan bisnis dengan membangun pasar-pasar swalayan dan sebagainya.

Beberapa tolok ukur untuk menumbuhkan iklim usaha di wilayah Kabupaten Sleman, yaitu antara lain: faktor keamanan atau rasa aman, kualitas tenaga kerja atau SDM serta adanya kelembagaan. Selain itu tolok ukur yang lain yaitu mendukung tidaknya infrastruktur. Dalam kaitan ini sarana air bersih merupakan salah satu parameter iklim investasi, yang akan mempengaruhi beberapa pengusaha untuk melakukan investasi. Kurang baiknya pelayanan air bersih, terlalu banyaknya surat perizinan atau masih banyaknya pungutan-pungutan, apalagi pungutan liar akan membuat iklim investasi suatu daerah menjadi tidak baik. Pelayanan air bersih atau air minum, yang diperuntukkan hajat orang banyak misalnya, harus lebih baik ditinjau dari kualitas maupun kuantitas suplainya dan dapat berjalan secara kontinyu.

Dapat dikatakan bahwa adanya peningkatan tata pemerintahan yang baik secara konkrit harus dapat diukur dari sejauhmana pelayanan publik yang disediakan Pemerintah Daerah mengalami peningkatan atau bahkan mengalami kemunduran. Dalam kaitan ini Pemerintah Daerah sendiri harus memiliki standar yang jelas tentang penyediaan barang-barang keperluan masyarakat maupun dalam penataan peraturan di mana pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator terjadinya mekanisme penyediaan keperluan masyarakat yang dilakukan oleh pihak swasta.

Penyediaan air yang dilakukan oleh pihak PDAM dapat menjadi indikasi penting sampai sejauhmana otonomi daerah telah berfungsi sehingga dapat meningkatkan untuk pelayanan

masyarakat. Air adalah merupakan kelompok kebutuhan dasar. Maka dapat dikatakan apabila Pemerintah Daerah kurang bisa berhasil dalam penyediaan kebutuhan dasar, maka kebutuhan-kebutuhan sekunder kemungkinan akan tidak berhasil. Namun boleh dikatakan bahwa kondisi air di wilayah Sleman dapat dibagi dua yaitu di wilayah perkotaan dan wilayah pedesaan yang tentu saja karakteristik masyarakatnya berlainan pula antara kedua wilayah tersebut. Di wilayah perkotaan cenderung membutuhkan air bersih dari PDAM, sedangkan di pedesaan cenderung menggunakan air dari galian sumur sendiri.

Untuk mencapai pemerintahan yang baik, beberapa aparat PDAM yang diwawancarai telah menunjukkan upaya yang berkelanjutan menuju *terciptanya pemerintah yang bersih*, transparan dan akomodatif terhadap aspirasi masyarakat dengan cara meningkatkan kemandirian para karyawan dan para pejabat dalam rangka kebijakan otonomi daerah<sup>6</sup>. Dalam rangka itu para pimpinan PDAM harus mulai berbenah diri dan berusaha merubah pola-pola hubungan yang ketika di masa lalu dianggap kurang transparan antara pimpinan dan karyawan, sekarang harus dimulai dengan transparan. Transparan di sini, dalam arti bahwa permasalahan-permasalahan di lingkungan PDAM harus dijelaskan secara terbuka kepada karyawan, karena keberhasilan perusahaan adalah tergantung bagaimana kinerja seluruh karyawan dan pimpinan di PDAM. Perasaan *Sense of belonging* untuk seluruh karyawan harus ditanamkan, agar mereka mempunyai kebanggaan, bahwa perusahaan itu adalah milik kita bersama, seperti masalah untung-rugi perusahaan ini seluruh karyawan harus mengetahuinya dan permasalahan-permasalahannya.

---

<sup>6</sup> Wawancara dengan Direktur Bidang Umum PDAM Sleman, tanggal 2 Juni 2004.

Permasalahan yang dihadapi dalam kaitannya dengan penciptaan tata pemerintahan yang baik juga masih menghadapi banyak kendala, baik secara struktural maupun kultural. Secara struktural hal ini tampaknya lebih bersumber pada kelemahan intern dan kebijakan otonomi daerah itu sendiri. Undang-Undang No. 22 tentang pemerintahan daerah memberi konsesi kekuasaan dan kewenangan terlalu besar kepada lembaga legislatif, sehingga kedudukannya seolah-olah lebih tinggi dari lembaga eksekutif. DPRD memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan Bupati dan walikota. Semua kebijakan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari DPRD.

Seperti halnya, masalah-masalah yang terjadi di Sleman, adanya pemberian gaji ke-13 pada bulan juli 2004 bagi PNS di Kabupaten Sleman, pihak eksekutif harus memberikan transparansi kepada DPRD, pihak DPRD menyarankan agar gaji itu segera diberikan kepada yang berhak, karena mereka khawatir kalau gaji tidak segera diberikan uang itu disimpan di bank dan akhirnya akan berbunga. Demikian pula khususnya PDAM Sleman untuk meningkatkan kinerjanya juga mengalami hambatan-hambatan, karena PDAM secara kelembagaan, strukturnya masih di bawah otoritas Bupati Sleman, sehingga Bupati mempunyai wewenang dan pengaruh yang besar terhadap keberadaan PDAM sebagai perusahaan. Jadi sifat otonom yang dilakukan oleh internal PDAM belum sepenuhnya dilakukan oleh PDAM dalam arti ketergantungan pada pihak eksekutif dalam hal ini bupati sebagai pemegang otoritas tunggal. Setiap ada kebijakan-kebijakan baru, apalagi yang berkaitan dengan bidang keuangan harus dikomunikasikan dengan pihak eksekutif, sedangkan menyangkut hal lebih detail lagi yang bersifat makro berkonsultasi dengan pihak DPRD.

Selain itu masalah yang dihadapi untuk mencapai pemerintahan yang baik adalah kurangnya transparansi lembaga legislatif dan eksekutif daerah. Hal ini terlihat ketika penyusunan RAPBD dan rencana peraturan daerah. Informasi dari anggota legislatif dan para pejabat dari instansi terkait masih sulit diperoleh karena adanya berbagai kepentingan yang ikut bermain<sup>7</sup>. Namun kondisi yang demikian, meskipun PDAM tidak ada keberdayaan terhadap eksekutif maupun legislatif, PDAM tetap berusaha secara efektif untuk merealisasikan sesuai dengan yang ingin dicapai yaitu menciptakan tata pemerintahan yang baik.

Kendala secara kultural, bahwa aparat pemerintah belum ada kesiapan mental untuk melayani masyarakat, mereka masih mempunyai sikap sebagai aparat untuk dilayani. Sikap-sikap feodal apalagi bagi mereka yang masih menduduki jabatan struktural di kantor Pemerintah Daerah masih asli kas warisan pada zaman Orde Baru yang belum ditinggalkan, seperti halnya, pengurusan surat-surat izin masih berbelit-belit birokrasinya. Kondisi yang demikian mengakibatkan proses yang lama dan berdampak pada masyarakat yang dilayani merasa tidak ada perubahan. Pejabat Pemerintah Daerah, masih menginginkan untuk disegani dan belum rela untuk meninggalkan pola lama. Sementara itu, pejabat sebagai pelayan masyarakat masih dalam tahap wacana di kalangan masyarakat, sedangkan aplikasinya masih belum sesuai dengan keinginan.

Ada kecenderungan hubungan antara pejabat Pemerintah Daerah dengan masyarakat, pihak pejabat masih menjaga jarak. Reformasi, baru sekedar mengadakan

---

<sup>7</sup> Wawancara dengan salah satu tokoh pelanggan PDAM di Sleman. Ia menuturkan bahwa peranan DPRD sangat dominan, segala urusan yang menjadi wewenang eksekutif yang berkaitan dengan bidang kesra, ekonomi dan keuangan, selalu ikut campur tangan.

restrukturisasi pada nama-nama lembaga, akan tetapi mental-mental para pejabat masih menunjukkan sikap yang statis (belum ada perubahan). Sikap-sikap, seperti gila hormat, status sosial sebagai aparat pemerintah, masih dipertahankan dan minta diakui oleh masyarakat, karena bagi mereka masih menganggap bahwa jabatan itu sebagai simbol status sosial terhormat di tengah-tengah kehidupan masyarakat.

Dalam era otonomi daerah ini, kelembagaan PDAM Sleman diatur berdasarkan peraturan yang diatur oleh Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Sleman<sup>8</sup>. Kelembagaan PDAM Kabupaten Sleman itu mencakup unsur-unsur antara lain : (1) Pemilik : Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman. (2) Unsur Pengawasan Umum : Badan Pengawas. (3) Unsur Pimpinan : terdiri dari Direksi PDAM yaitu 1 Direktur Utama, 1 Direktur Bidang Teknik dan 1 Direktur Bidang umum. Kemudian unsur pelaksanaan terdiri dari : (1) Kepala Pengawasan intern, (2) Kepala Bagian, (3) Kepala Cabang, (4) Kepala seksi dan (5) Pelaksana.

Dalam rangka otonomi daerah ini, peran Pemerintah Daerah terhadap PDAM diharapkan berfungsi mendorong kemajuan PDAM agar dapat menjadikan perusahaan daerah yang handal dan dapat meningkatkan pendapatan asli daerah. Selain itu, juga diharapkan bekerjasama dengan pemerintah, masyarakat, sektor swasta maupun Negara donator untuk

---

<sup>8</sup> Peraturan pemerintah ini mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 tahun 1992 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sleman. Selain itu Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 7 tahun 1996 tentang ketentuan pokok Badan Pengawas, Direksi dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sleman.

pendanaan investasi dan pengembangan pelayanan dalam bentuk kemitraan.

Kebijaksanaan pelayanan yang dilakukan Pemerintah Daerah dan PDAM Sleman terutama penyediaan air bersih disesuaikan dengan target pelayanan air bersih secara nasional yaitu cakupan pelayanan sebesar 80 % penduduk perkotaan dan sebesar 60 % penduduk di wilayah pedesaan. Namun demikian dalam realisasinya, pada tahun 2003 pelayanan yang dilakukan hanya dapat mencapai sekitar 20 %. Hal ini disebabkan karena masih banyaknya kendala-kendala yang ditemui di lapangan. Mengacu pada pandangan informan, bahwa tingkat pelayanan yang diberikan pemerintah kabupaten masih jauh dari harapan masyarakat<sup>9</sup>. Untuk memenuhi kebutuhan air bersih, misalnya masyarakat lebih mengandalkan sumur gali (air tanah), sumur pompa, mata air, sungai. Hal ini dikarenakan belum sinerginya antara Pemerintah Daerah dan PDAM. Ketidaksinergian tampak dalam hubungan antara pihak eksekutif dan legislatif, sementara PDAM hanya mengikuti apa yang menjadi kehendak eksekutif, sehingga menimbulkan hasil yang tidak optimal. Sementara itu pihak eksekutif tampaknya tidak peduli sampai sejauhmana manajemen yang dilakukan oleh PDAM, akan tetapi target perolehan yang lebih diutamakan.

#### **4. Modal Sosial Aparatur Pemerintah**

Penelitian ini dapat dikatakan sebagai suatu upaya menggali pengetahuan tentang bagaimana modal sosial yang

---

<sup>9</sup> Wawancara dengan tokoh masyarakat pelanggan IFP Tirta Sembada, tanggal 8 Juli 2004 di Sleman.

dimiliki Aparatur Pemerintah khususnya di PDAM dalam meningkatkan kinerja pemerintah. Berdasarkan wawancara dengan aparatur PDAM biasanya tidak memahami konsep modal sosial secara akademis, tetapi sebenarnya mereka telah menggunakan prinsip-prinsip modal sosial dalam melakukan kegiatan. Prinsip-prinsip tersebut antara lain adanya : kerjasama antar karyawan, adanya rasa saling percaya (*reciprocal trust*), setiap melaksanakan pekerjaan. Oleh karena aparatur PDAM bersifat homogen dilihat dari segi etnis, yaitu mayoritas etnis Jawa, maka hubungan-hubungan sosial terjalin dengan baik.

Sistem yang diterapkan oleh PDAM umumnya ditaati dengan baik oleh kalangan aparatur intern PDAM. Hal ini terbukti karena adanya sifat "*Sense of Belonging*" setiap karyawan terhadap mati-hidupnya perusahaan, karena akan berpengaruh terhadap nasib kehidupan sesama karyawan. Untuk mempererat tali persaudaraan sesama karyawan, mereka telah membentuk kelompok-kelompok arisan yang diselenggarakan di rumah karyawan secara bergantian tiap 3 bulan sekali. dalam forum tersebut, tidak pandang status sosial dalam jabatan.

Kebersamaan bagi masyarakat Jawa masih merupakan pola hidup yang masih dipertahankan, baik di lingkungan hidup bermasyarakat atau dalam lingkungan pekerjaan. Mereka tidak bisa lepas, dengan namanya hidup bergotong royong atau saling membantu setiap ada permasalahan yang dihadapi oleh setiap karyawan. Sikap rasa "*nrimo*" (menerima apa adanya) kadang-kadang masih berlaku di kalangan karyawan, meskipun peraturan yang diterapkan oleh intern PDAM memberatkan. Mereka kurang berani melakukan protes terhadap pimpinan, meskipun dalam hati bertentangan yang pada akhirnya apabila ada permasalahan-permasalahan hanya didiskusikan sesama karyawan.



Namun di sisi lain, hubungan vertikal antara karyawan dengan pihak pimpinan (para direksi), umumnya para karyawan belum sepenuhnya percaya terhadap langkah-langkah yang dilakukan oleh pihak pimpinan, meskipun upaya itu untuk kebaikan semua dan kepentingan organisasi PDAM. Terdapat prasangka-prasangka bahwa yang dilakukan pihak pimpinan itu bukan untuk kepentingan organisasi tetapi untuk memperjuangkan kepentingan lain. Menurut karyawan, umumnya tahu bahwa para pimpinan di PDAM adalah orang-orang profesional untuk mengelola perusahaan, tetapi mereka tidak mengerti hasil optimal yang dicapai oleh perusahaan. Mereka mengetahui kondisi PDAM dilihat secara makro mengalami defisit, meskipun tidak sebesar yang dialami oleh PDAM kota-kota lainnya di luar wilayah propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sedangkan dalam kenaikan jenjang karier, di perusahaan ini tampaknya juga berjalan kurang rasional. Jenjang karier lebih dimaknai sebagai akibat koneksi (hubungan dekat dengan pejabat) dan situasi seperti ini tampaknya sulit dihilangkan dan berlangsung sejak PDAM ini berdiri. Meskipun kondisi semacam ini kurang kondusif, umumnya para karyawan tetap ada sifat menerima apa adanya.

Selain itu, norma yang menjadi acuan untuk resiprositas sebenarnya aturan dalam perusahaan cukup baik. Namun pelaksanaannya kurang konsisten. Hal ini karena hubungan dekat dengan para pimpinan itu sangat berpengaruh. Meskipun kebersamaan antara karyawan itu ada, namun menjalin hubungan dengan pihak pimpinan itu terlihat adanya kompetisi secara terselubung. Mereka yang berhasil akan selalu mendapat

kemudahan-kemudahan baik dalam keterlibatan proyek, jenjang karier dan sebagainya<sup>10</sup>.

Hubungan antara PDAM dengan para pelanggan, ketika masih zaman Orde Baru tampaknya masih sebatas hubungan kepentingan. Namun setelah melihat dinamika kehidupan masyarakat dengan berbagai permasalahan yang timbul khususnya tentang pelayanan PDAM terhadap masyarakat, maka pada tahun 1999 dibentuklah namanya Ikatan Forum Pelanggan (IFP)<sup>11</sup>. Yang mendasari terbentuknya IFP ini, karena PDAM sebagai badan usaha milik pemerintah kabupaten memberikan pelayanan air bersih kepada para pelanggan sesuai dengan fungsi dan tugasnya, sementara pelanggan merasa berhak menuntut pelayanan yang layak karena telah menunaikan kewajiban membayar rekening bulanan. Kemudian para pelanggan umumnya tidak mengetahui adanya banyak masalah dan kesulitan yang sedang dihadapi PDAM, sehingga tidak jarang terjadi salah persepsi terhadap perusahaan tersebut. Berbagai keluhan seringkali disampaikan ke alamat PDAM melalui media massa, seperti air keruh, air sering mati dan kotor, dan bahkan ada yang bernada tuduhan bahwa air PDAM hanya untuk para pejabat. Dengan terbentuknya IFP ini paling tidak bisa menjembatani kepentingan para pelanggan terhadap PDAM dan dapat digunakan oleh para pelanggan sebagai sarana untuk

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan salah satu karyawan PDAM Sleman, 7 juni 2004. Ia mengatakan bahwa persaingan antar karyawan ada kecenderungan tidak sehat, strategi yang dilakukan untuk mencapai karier jalan satu-satunya ialah bagaimana bisa membina hubungan yang dekat dengan pimpinan.

<sup>11</sup> IFP ini dibentuk oleh masyarakat pelanggan PDAM Sleman dan pengurusnya dipilih secara demokratis oleh anggota, sementara pihak PDAM hanya memfasilitasi.

dapat menyampaikan kritik dan saran demi kemajuan dan kesinambungan peran antara PDAM dengan pelanggan.

Latar belakang pembentukan Ikatan Forum Pelanggan ini adalah: 1) Untuk menjaga dan mempertahankan serta meningkatkan pelayanan sehingga tercipta suatu hubungan yang baik antara pelanggan dengan PDAM. 2) Melalui pendekatan timbal balik, diharapkan permasalahan kedua belah pihak dapat diatasi dengan cepat dan tepat, 3) Mengingat pelanggan yang heterogen (masyarakat mempunyai pola pikir dan karakteristik yang sangat beragam), maka perlu pendekatan secara persuasif kekeluargaan dengan cara melalui pertemuan yang rutin dan konsisten. Dalam pembentukan IFP yang dilaksanakan ini, peserta yang hadir merupakan perwakilan dari 5 (lima) cabang wilayah yang ada di Kabupaten Sleman, di mana setiap wilayah diwakili oleh 10 orang pelanggan.

Disamping itu dalam rangka membina hubungan antara PDAM dengan para pelanggan, PDAM telah berusaha meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanan seiring pelaksanaan otoda, baik internal maupun eksternal. Oleh karena itu, dalam rangka peningkatan manajemen perusahaan, ditetapkan beberapa prinsip utama yang menjadi landasan pengelolaan perusahaan yaitu:

1. Fokus terutama pada karyawan PDAM
2. Fokus pada para pelanggan di wilayah Sleman sampai sekarang di wilayah ini adanya dinamika para pelanggan sehingga membentuk ikatan forum pelanggan.
3. Harus mempunyai perspektif yang luas
4. Berorientasi pada pengembangan teknologi

5. Berusaha mengembangkan manajemen informasi
6. Menyelenggarakan diklat (pendidikan dan latihan) yang berkesinambungan
7. Mengembangkan pendekatan pengambilan keputusan yang mempunyai nilai tambah<sup>12</sup>

Untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip tersebut, PDAM melihat tumbuh dan berkembangnya budaya inovatif, baik pada jajaran manajemen maupun keseluruhan karyawan PDAM. Dengan ini diharapkan dalam perusahaan akan terjadi dinamika dan terjadi perusahaan yang berorientasi pada pencapaian hasil, peningkatan kualitas pelayanan dan keputusan para pelanggan.

Berkaitan dengan hal tersebut, secara bertahap di lingkungan PDAM dilakukan berbagai perubahan dan penyempurnaan dalam rangka mencapai pelayanan yang berkualitas bagi pelanggan. Namun pelaksanaannya, masih banyak hambatan-hambatan, misalnya masalah air yang seharusnya mengalir pada jam-jam yang ditentukan di rumah-rumah pelanggan sering tidak tepat waktu. Akhirnya para pelanggan mengadukan ke PDAM, pelayanannya pun kurang begitu responsif atau kurang peduli. Kemudian jalan terakhir mereka mengadu ke forum IFP, baru ditanggapi dengan cepat, meskipun pada akhirnya si pengadu tersebut tidak disukai oleh petugas PDAM yang berperan sebagai petugas unit pengaduan PDAM. Peran IFP ini sangat besar terutama terhadap para pelanggan yang mengalami masalah-masalah pelayanan air, asalkan para pelanggan tersebut tidak bermasalah seperti sering

---

<sup>12</sup> Lihat Laporan Hasil Survei Tentang Persepsi Pelayanan, Kemampuan Dan Kemauan Pelanggan dalam Membayar Rekening Air, PDAM-Sleman, Agustus 2002, hal 21-22.

menunggak dalam pembayaran rekening air pada setiap bulannya. Pada saat ini, jumlah pelanggan PDAM Sleman adalah 18.887 pelanggan yang tersebar pada beberapa daerah pelayanan, yaitu:

Tabel 4.1  
Jumlah Pelanggan Menurut Wilayah Kecamatan

No	Kecamatan	Jumlah Pelanggan
1	Gamping	3517
2	Godean	940
3	Moyudan	265
4	Minggir	137
5	Seyegan	72
6	Mlati	2592
7	Depok	2706
8	Berbah	147
9	Prambanan	522
10	Kalasan	1563
11	Ngemplak	1605
12	Ngaglik	2427
13	Sleman	1392
14	Tempel	239
15	Turi	333
16	Pakem	75
17	Cangkringan	309
18	Tegal Rejo	46
T o t a l		18.887

Sumber: Profil Perusahaan PDAM Sleman, 2003

Dengan jumlah yang cukup besar, PDAM dituntut untuk semakin mengembangkan diri terlebih lagi pada saat ini jumlah daftar tunggu calon pelanggan PDAM Sleman cukup besar. Dengan membengkaknya jumlah karyawan yang kurang seimbang dengan jumlah pelanggan tersebut, terdapat kaitannya ketika merekrut tenaga kerja dari awal. Hubungan internal

dengan pejabat intern PDAM atau dengan pihak eksekutif seperti di lingkungan Sekda (Sekretariat Daerah) diduga banyak titipan-titipan untuk memasukkan tenaga kerja ke PDAM tersebut, sehingga syarat profesional kurang diperhitungkan. Hal itu terjadi ketika pada masa sebelum krisis atau sebelum tahun 1998. Setelah pasca krisis ekonomi tahun 1998, model-model titipan semakin lama semakin berkurang.

Dalam membangun demokrasi, salah satunya PDAM telah menciptakan transparansi antara pejabat PDAM dengan karyawan-karyawannya. Untuk meningkatkan kinerjanya secara internal telah diupayakan peningkatan pembinaan-pembinaan melalui diklat dan *system rolling*, sedangkan secara eksternal PDAM terus mengembangkan hubungan yang serasi dengan pelanggan serta mengedepankan pengambilan kebijakan yang transparan dan partisipatif. Bahkan dalam membina hubungan dengan pelanggan, sekarang PDAM lebih mengefektifkan kerjasama dengan IFP untuk menjalin komunikasi dua arah. Dalam hal ini PDAM berperan sebagai lembaga pemerintah atau institusi yang mewakili pemerintah, sedangkan IFP bertindak mewakili kepentingan masyarakat khususnya para pelanggan. Kedua lembaga tersebut dapat membangun sinergi dan dapat menjalin kerjasama atas dasar prinsip saling menguntungkan.

Secara realitas, bahwa peran IFP disamping menjembatani antara pelanggan dengan PDAM, terutama keluhan-keluhan yang dialami pelanggan, juga anggota IFP ada yang diangkat sebagai anggota Badan Pengawas PDAM. Fungsi IFP dapat berfungsi secara strategis, selain dapat sebagai mitra sekaligus ikut mengawasi manajemen ataupun perkembangan perusahaan terutama yang berhubungan dengan nasib para pelanggan. Berdasarkan hasil penelitian PDAM (2002:23), mayoritas responden mengatakan bahwa IFP sangat dibutuhkan dikarenakan IFP ini merupakan mitra kerja PDAM dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam

penyediaan air minum. Oleh karena itu IFP dapat menjadi fasilitator para pelanggan untuk dapat berkomunikasi dengan PDAM, sehingga masalah-masalah pelanggan yang terjadi dengan PDAM dapat dicegah dan diatasi sedini mungkin.

Isu-isu yang sering dilontarkan oleh IFP kepada PDAM umumnya adalah masalah pelayanan pelanggan dan masalah-masalah lainnya. Seperti contoh kasus, pernah terjadi kebocoran pipa di wilayah Perumnas Condongcatur yang diakibatkan oleh kesalahan pelanggan. Peran IFP ini dapat menjembatani untuk mengambil solusi, terutama masalah pembiayaan untuk perbaikan. Biaya perbaikan itu akhirnya ditanggung secara gotong royong oleh para pelanggan dan mendapat bantuan dari pihak PDAM sebesar 75 persen.

Tujuan dari IFP Tirta Sembada sebagai mitra kerja PDAM ini adalah sebagai berikut: (1) Mengkoordinasikan seluruh aspek kegiatan yang berhubungan dengan air minum bagi kepentingan masyarakat luas dengan PDAM Kabupaten Sleman. (2) Melakukan fungsi control terhadap kinerja pelayanan PDAM Kabupaten Sleman terutama terutama yang menyangkut masalah kualitas, kuantitas maupun kontinuitas. (3) Memberikan bimbingan dan penyuluhan kepada masyarakat tentang perlunya air bersih bagi suatu proses kehidupan, termasuk didalamnya sanitasi dan kelestarian lingkungan. (4) Mengakomodasikan keluhan-keluhan pelanggan guna mengeliminir tindakan-tindakan sepihak yang dilakukan oleh oknum pelanggan untuk kemudian didiskusikan dengan perusahaan sebagai produsen dan pelayanan jasa bahan baku air. (5) Berperan aktif dalam melakukan pengkajian serta perhitungan atas penetapan tarif dasar air minum yang dilakukan oleh perusahaan untuk kemudian disosialisasikan kepada masyarakat pelanggan. (6) Memberikan input kepada perusahaan dalam pengelolaan perusahaan, sehingga fungsi manajemen dapat terlaksana secara professional sesuai dengan

*Standart Operacting Prosedure* yang sudah berlaku dan baku pada perusahaan daerah<sup>13</sup>

Adanya sinergi antara IFP Tirta Sembada dengan PDAM Sleman, dapat diharapkan di waktu-waktu yang akan datang PDAM sebagai aset yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah mampu menciptakan 4 (empat) keuntungan yaitu :

- a) Keuntungan *Sosial*, sebagai perusahaan daerah yang berfungsi sebagai pelayanan sosial dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat pelanggan tanpa harus memberikan beban yang berat.
- b) Keuntungan *politis*, keberhasilan atau kegagalan perusahaan akan membawa dampak bagi kewibawaan Pemerintah Daerah, sehingga apabila perusahaan gagal menjalankan misinya tentu saja akan menimbulkan nuansa politis yang kurang baik.
- c) Keuntungan *psykologis*, karyawan perusahaan akan memiliki kebanggaan yang tinggi apabila perusahaan mampu mengelola dengan baik sehingga kebutuhan pelanggan terpenuhi, dan karyawan terstimulasi untuk meningkatkan motivasinya.
- d) Keuntungan *ekonomis*, setelah beberapa keuntungan di atas tersebut dapat tercapai maka sebagai perusahaan tentunya harus berorientasi ke profit, sehingga sudah saatnya perusahaan harus melakukan terobosan-terobosan dan diversifikasi usahanya agar penciptaan Pendapatan Asli Daerah dapat ditingkatkan<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Lihat Dokumen Ikatan Forum Pelanggan PDAM Tirta Sembada Kabupaten Sleman, 2000 hal 3-4.

<sup>14</sup> Ibid, hal 5-6



Sejauh yang dapat diamati di lapangan langkah-langkah yang dilakukan IFP ini sudah baik meskipun belum maksimal. Secara formalistik cukup menarik programnya terutama untuk jangka panjang, namun realisasinya belum seperti yang diharapkan. Menurut pengakuan informan, tingkat pelayanan yang diberikan oleh PDAM cukup baik meskipun ada beberapa kelemahan terutama untuk memenuhi kebutuhan air bersih, misalnya masyarakat lebih mengandalkan sumur gali (air tanah), sumur pompa, mata air, yang sebagian besar di daerah pedesaan. Hal ini menunjukkan karena adanya sinergi antara IFP dan PDAM, yang pada umumnya karena adanya kebersamaan dan kepentingan diantara kedua belah pihak. Kendala biaya, memang merupakan suatu kelemahan, karena setiap ada permasalahan-permasalahan yang dialami pelanggan yang mengadukan kepada IFP, yang selanjutnya IFP harus menyampaikan kepada PDAM mesti memakan waktu dan biaya. Sementara itu biaya harus ditanggung oleh IFP itu sendiri, meskipun kadang-kadang setiap ada pertemuan antara IFP dan PDAM difasilitasi oleh pihak PDAM. Hubungan sinergi itu tampak dalam hubungan antara pihak IFP wilayah perkotaan ataupun IFP wilayah pedesaan, dengan PDAM ketika memperjuangkan masalah yang dialami pelanggan, dan pihak PDAM pun menanggapi dengan terbuka.

Partisipasi yang diciptakan antara pimpinan PDAM dengan karyawannya adalah saat ini telah disebarakan berupa kuesioner kepada seluruh karyawan yang tidak memiliki jabatan untuk menilai kebijakan pada pemimpinnya. Dari hasil itu nantinya akan berwujud suatu masukan atau koreksi untuk menilai antara staf terhadap pimpinan secara transparan. Penyebaran kuesioner itu dimaksudkan bahwa masalah-masalah yang terjadi di perusahaan nantinya akan bisa diambil solusinya secara bersama-sama antara pimpinan dengan karyawannya. Sampai penelitian ini dilakukan, angket yang dikumpulkan itu belum selesai dan masih dalam proses. Masih perlu dipertanyakan apakah program evaluasi itu akan dilaksanakan betul-

betul oleh pimpinan atau hanya sekedar program formalistik untuk mengetahui aspirasi dari karyawan tetapi tidak ada tindak lanjut untuk mengembangkan manajemen.

Sampai saat ini PDAM terdapat kurang lebih 200 karyawan. Dengan jumlah itu secara rasio, sebenarnya telah terjadi kelebihan karyawan, karena menurut aturan yang berlaku, satu karyawan bisa melayani 100 (seratus) pelanggan. Apabila dibandingkan antara jumlah pelanggan dan karyawan, ratio antara jumlah pelanggan dan karyawan mencapai 1:105 jadi melebihi dari batas maksimal 1:100. Sedangkan jumlah pelanggan saat ini di Sleman berjumlah 18.887 orang, jadi masih kekurangan pelanggan. Selain itu masih perlu diadakan pembinaan intern karyawan-karyawan oleh PDAM untuk menghasilkan kinerja yang maksimal, terutama untuk meningkatkan jumlah pelanggan baru, disertai dengan pelayanan yang efektif. Tampaknya, meskipun ratio itu menunjukkan kelebihan karyawan, tetapi tampaknya tidak akan ada pengurangan karyawan. Hal ini karena didalam manajemen ini orientasinya masih dalam konteks sosial dan proyek bukan konteks ekonomi/busnis, meskipun perusahaan ini sudah seharusnya berorientasi keuntungan (*profit orientation*).

Pelayanan penyediaan air yang dilakukan PDAM secara umum boleh dikatakan baik, kalau ada masalah, hanya sebagian kecil saja. Misalnya, aliran air yang kadang kala mati dalam hitungan harian merupakan salah satu keluhan yang sering muncul, tetapi segera ditanggulangi oleh PDAM. Untuk suplai air ke pertokoan seringkali dikeluhkan. Untuk mengatasi itu, pihak pertokoan harus mengontak PDAM untuk mengirim air tersebut menggunakan mobil tangki.

Tabel 4.2.  
Tarif Air Minum PDAM Sleman

No	Kelompok Pelanggan	Besar Tarif ( Rp )/m <sup>3</sup>
		0 – 10.000 m <sup>3</sup>
1.	Kelompok I : - Sosial	1.000
2.	Kelompok II :	
	1. Rumah Tangga A.1	1.000
	2. Rumah Tangga A.2	1.500
	3. Rumah Tangga A.3	1.550
	4. Rumah Tangga B	1.600
3.	Kelompok III : - Instansi Pemerintah	1.600
4.	Kelompok IV :	
	1. Niaga Kecil	2.800
	2. Niaga Besar	3.400
5.	Kelompok V :	
	1. Industri Kecil	4.400
	2. Industri Besar	4.600
	Mobil Tangki :	
	-Per tangki/4.000 liter	80.000

Sumber : Humas PDAM Sleman, 2004

Sementara itu, harga air per-meter kubik bervariasi tergantung masuk kategori mana si pelanggan itu. Tarif air minum yang berlaku pada saat ini ditetapkan oleh Bupati Kepala Daerah Sleman dengan keputusan Nomor: 02/Kep.KDH/2003 tanggal 27 Februari 2003, tentang tarif air minum dan tarif jasa PDAM Kabupaten Sleman. Untuk kelas rumah tangga harga pokok ditetapkan Rp.1.000; per meter kubik yang diberlakukan bertahap, tarif ini juga mengacu pada Permendagri Nomor: 2 tahun 1998<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Permendagri No. 2 tahun 1998 adalah peraturan yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang

Sehubungan saat ini PDAM dituntut kemandiriannya tanpa bantuan baik dari pemerintah pusat maupun Pemerintah Daerah, maka dalam perhitungan tarif air minum untuk menutup seluruh beban-beban biaya operasional, perhitungan tarifnya menganut system minimal “*Full Cost Recovery*”. Tarif *full cost recovery* ini artinya pendapatan dari penjualan air harus dapat menutup beban-beban biaya : biaya operasional dan pemeliharaan, biaya depresiasi dan beban bunga maupun hutang<sup>16</sup>. Sebenarnya perhitungan “*full cost recovery*” tarif pada saat ini Rp.1.290;/m<sup>3</sup> namun karena melihat kemampuan masyarakat tarif berlaku baru dapat untuk menutup biaya operasional dan biaya penyusutan sehingga tarif yang diberlakukan sebesar Rp.1.000;/m<sup>3</sup><sup>17</sup>.

Masalah tarif, memang PDAM sangat berhati-hati dalam menentukan kebijakannya karena ini menyangkut masalah hajat hidup masyarakat, terutama bagi masyarakat yang tidak mampu. Berdasarkan table 4.3., mayoritas pelanggan adalah rumah tangga sebanyak 18.291 atau 96,84%, oleh karena itu pemasukan PDAM yang bersumber dari pelanggan sebagian besar dari tariff klas rumah tangga yaitu tariff yang diberlakukan paling rendah. Kondisi PDAM di Sleman memang masih dalam taraf perkembangan, sehingga masih berorientasi sosial dan azas keadilan yang paling diutamakan. Perbedaan besaran tarif antar kelompok telah menunjukkan pertimbangan asas keadilan dalam penyusunan struktur tarif

---

pedoman penetapan tarif pada Perusahaan Daerah Air Minum. Namun demikian selain mengacu pada peraturan tersebut untuk menetapkan tarif air di PDAM Sleman juga mengacu pada Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 25 tahun 2000 tentang perimbangan keuangan daerah.

<sup>16</sup> Wawancara dengan Kepala SPI (Satuan Pengawasan Intern) PDAM Sleman, tanggal 9 Juli 2004.

<sup>17</sup> Dokumen Kinerja PDAM Sleman, periode Januari – Desember 2003, hal 7-8.

berdasarkan kelas pelanggan. Penerapan asas keadilan adalah perlakuan yang berbeda antar berbagai kelompok masyarakat sesuai dengan kemampuan ekonominya. Azas keadilan memang harus menjadi acuan dasar dan tujuan obyektif dalam formulasi kebijakan tarif. Hal itu karena azas tersebut akan memungkinkan suatu tarif akan menjadi wajar dan terjangkau oleh semua pihak. Tarif yang wajar dan terjangkau ini tidak hanya harus dapat diterima oleh pihak konsumen, tetapi juga oleh pihak produsen. Dengan struktur tarif yang ada, produsen juga tidak bisa sampai terbebani sehingga tidak mampu melakukan kewajibannya sendiri yaitu memproduksi dan mendistribusikan air bersih yang berkualitas layak minum sesuai standar. Dalam hal ini, tiga pihak penting terkait yaitu PDAM (penyedia layanan), pelanggan yang dalam hal ini diwakili IFP (Ikatan Forum Pelanggan) dan Pemerintah Daerah yang berkewajiban menyusun tarif yang memungkinkan PDAM dapat melanjutkan perannya sebagai penyedia layanan air bersih, pada satu sisi dan pada sisi lain menjalankan peran kewajiban sosial dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat.

Kebijakan tarif merupakan komponen penting dalam membangun dan menumbuhkan modal sosial antara tiga pihak tersebut. Tidak boleh terjadi yang hanya membebani pihak tertentu saja. Masyarakat sendiri bisa menerima kebijakan tarif tertentu, jika itu diberi keterangan secara transparan. Di sini memang diperlukan sebuah kejujuran dari pihak PDAM dan pemerintah serta dikontrol oleh ikatan forum pelanggan, mengenai berapa sebenarnya kebutuhan finansial untuk memproduksi dan mendistribusikan air.

Tabel 4.3.  
Jumlah dan Jenis Golongan Pelanggan Air Minum PDAM Sleman  
Dari tahun 1999 sampai 2003

No.	Golongan Tarif	Tahun 1999	Tahun 2000	Tahun 2001	Tahun 2002	Tahun 2003
1.	Rumah Tangga	15.543	16.071	16.263	17.338	18.291
2.	Niaga	97	90	87	96	107
3.	Instansi	181	181	169	169	165
4.	Sosial	122	122	128	133	143
5.	Hidran Umum	207	203	185	182	180
6.	Industri	-	-	-	-	1
Jumlah		16.150	6.667	16.832	7.918	18.887

Sumber : Humas PDAM Sleman.

Dengan demikian setiap kali PDAM akan memberlakukan tarif baru, PDAM bersama ikatan pelanggan dan Pemerintah Daerah, harus dilibatkan didalam proses, meskipun pada akhirnya nanti juga disampaikan kepada komisi di DPRD tingkat II Kabupaten Sleman. Penyusunan dan penetapan tarif secara sepihak, tidak akan melahirkan suatu perilaku koperatif dari konsumen. Oleh karena itu diperlukan kerjasama diantara tiga pihak tersebut, lebih-lebih setelah pada era reformasi ini, masyarakat pelanggan semakin kritis dan menuntut adanya keterbukaan. Hal inilah yang merupakan alasan penting bahwa langkah besar diperlukan untuk menyusun modal sosial yang menumbuhkan rasa saling percaya, terjadinya internalisasi nilai, norma dan sanksi yang menjadi acuan bersama sehingga dapat melahirkan suatu hubungan kerjasama, khususnya antara kedua belah pihak yaitu PDAM dan masyarakat.

Bagi masyarakat pelanggan terhadap PDAM yang melanggar terhadap ketentuan-ketentuan peraturan PDAM, biasanya akan diberikan sanksi. Misalnya, bagi pelanggan karena keterlambatan

pembayaran rekening air. Namun sanksi ini belum diterapkan secara efektif. Karena umumnya ini masih bisa diadakan *bargaining* (tawar-menawar) antara pihak pelanggan dan petugas PDAM. Oleh karena itu sanksi yang diberlakukan masih belum efektif.

## 5. Diskusi

Pada era otonomi daerah ini, Pemerintah Daerah diharapkan dapat meningkatkan kapasitas pelayanan publik secara merata, efektif dan efisien dengan tetap berada dalam bingkai peraturan-peraturan dan hukum yang telah ditetapkan. Dalam hal ini, adanya *good governance* (tata pemerintahan yang baik) di suatu daerah yang menyoroti prinsip-prinsip antara lain: transparansi, gerak cepat memberi respon terhadap masalah-masalah yang dihadapi masyarakat akan memberikan kredibilitas pemerintah terhadap masyarakat. Kondisi ini yang selanjutnya akan menumbuhkan modal sosial khususnya elemen saling percaya.

Hubungan *good governance* dan modal sosial saling erat dan saling menguatkan. Adanya *good governance* dapat menciptakan iklim modal sosial bagi kehidupan masyarakat. Sehubungan itu, teori modal sosial memandang penting adanya tiga pilar utama yaitu : (1) Upaya membina jaringan hubungan yang baik dengan berbagai pihak, (2) Hubungan baik itu dapat menciptakan rasa saling percaya dan (3) Menciptakan sikap saling menghargai dan saling membantu, sehingga pada akhirnya bisa terjalin kerjasama untuk mengatasi segala masalah yang menyangkut kepentingan bersama (Putnam, 1993).

Pengertian jaringan hubungan dalam modal sosial dapat dibagi 2 tingkatan, yakni tingkat mikro (kelompok terbatas) dan tingkat makro (pemerintah dan Negara). Pada tingkat *mikro*, modal

sosial diartikan sebagai jaringan hubungan yang dimiliki orang-orang secara individu, jaringan itu dapat memberikan akses untuk bertukar informasi, memperkuat kesepakatan dan memusatkan perhatian pada visi dan misi tujuan bersama. Pada tingkat *makro*, baik dalam level daerah atau negara, kepemilikan modal sosial mempengaruhi tingkat pertumbuhan demokrasi dan ekonomi. Modal sosial tingkat ini diartikan sebagai struktur sosial yang menunjang efektivitas Pemerintah Daerah melalui tradisi partisipasi masyarakat dalam pemerintahan (*civic engagement*). Partisipasi masyarakat ini termasuk salah satu prinsip *good governance*. Partisipasi masyarakat sebagai salah satu prinsip *good governance* mengandung arti bahwa masyarakat tidak menganggap bahwa pelayanan harus diberikan sepenuhnya oleh pemerintah, tetapi masyarakat sendiri juga turut berperan serta agar pelayanan itu diperoleh secara optimal. Dalam teori modal sosial keikutsertaan masyarakat dalam pelayanan itu disebut “*Ko-produksi*”.

Dalam implementasi mewujudkan tingkat pelayanan yang lebih baik pada lembaga PDAM Sleman yang bergerak di bidang pelayanan air minum adalah merupakan salah satu tugas Pemerintah Daerah Kabupaten Tingkat II Sleman. Pemda secara normatif, mempunyai tugas yang berperan untuk menggalakkan PDAM ini agar dapat melayani masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mencakup aspek kesehatan, sosial, pelayanan umum, disamping dalam rangka mengembangkan ekonomi perusahaan. Aparatur pemerintah yang duduk dalam organisasi ini, mulai dari level atas yaitu direktur utama, direktur teknik, direktur umum, level menengah yaitu kepala-kepala bagian dan kepala seksi serta pelaksana atau karyawan umum harus menginternalisasi tugas organisasi ini karena hal ini merupakan tugas yang harus diemban.

Tugas dalam organisasi ini, masing-masing individu mempunyai strategi kerja dan usaha masing-masing yang akhirnya



dalam suatu organisasi disebut perilaku kerja. Perilaku kerja ini dalam implementasi kesehariannya dipengaruhi oleh struktur dan kultur di lingkungannya. Maka di sini akan terlihat betapa pentingnya komitmen pada prinsip-prinsip *good governance* dan penumbuhan modal sosial terutama dalam elemen saling percaya, dan pada akhirnya tumbuhnya elemen saling menghargai dalam melaksanakan tugas sebuah usaha pelayanan publik. Hal ini karena perilaku kerja ditentukan oleh kemampuan personel dalam melakukan secara wajar setiap individual serta level keterlibatannya aparatur dengan bidang kerjanya.

Deskripsi sampai sejauhmana telah terjadi pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* dan penumbuhan modal sosial dalam lingkup mikro seperti di lembaga PDAM Sleman, tampaknya tidak bisa terlepas dari struktur dan kultur yang berlaku umum pada birokrasi pemerintahan. Struktur yang dimaksud adalah peran pejabat dan peraturan-peraturan dalam birokrasi formalistik, yang mana pelaksanaannya kurang transparan, kurang responsive serta kurang partisipatif. Sedangkan secara kultural, mentalitas para pejabat masih belum menunjukkan perubahan yaitu adanya sikap senang dilayani dari pada melayani, mengerjakan pekerjaan lebih berorientasi proyek dari pada produksinya dan bersifat egosektoral. Struktur dan kultur inilah yang tampaknya masih melekat pada perilaku birokrasi pemerintahan di Pemda Kabupaten Sleman. Hal ini tercermin pula dan mempengaruhi dalam sikap dan perilaku aparatur di kantor PDAM Sleman.

Namun demikian di bidang pelayanan air minum yang dilakukan PDAM, terlepas dari peran Pemda, telah menimbulkan partisipasi masyarakat pelanggan yaitu dibentuk Ikatan forum Pelanggan (IFP) sebagai mitra PDAM. Hal ini dilakukan karena adanya kesadaran masyarakat, bahwa pelayanan yang dilakukan oleh PDAM belum maksimal dan masih terjadinya masalah-masalah yang dikeluhkan oleh masyarakat pelanggan. Kondisi ini yang dapat

menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang berdampak pada saling menguntungkan kedua belah pihak. Oleh karena itu sesuai yang dikatakan (Ostrom) bahwa partisipasi masyarakat sebagai salah satu prinsip *good governance* mengandung arti bahwa masyarakat tidak menganggap bahwa pelayanan yang diberikan sepenuhnya oleh pemerintah.

## **6. Penutup**

### **Kesimpulan dan Rekomendasi**

Di wilayah Kabupaten Sleman, dengan dilaksanakannya undang-undang tentang otonomi daerah, tampaknya belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap sektor pelayanan publik. Hal ini dikarenakan belum optimalnya penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik seperti transparansi, kepatuhan pada hukum di lingkungan Pemerintah Daerah. Kondisi ini berpengaruh terhadap Dinas-dinas pelayanan publik seperti di PDAM sehingga dalam menjalankan perannya menghasilkan hubungan yang kurang baik antara penyedia pelayanan publik dengan para pelanggannya.

Belum ditegakkannya prinsip-prinsip *good governance* tampaknya juga karena akomodasi yang dilakukannya pihak PDAM terhadap aspirasi masyarakat sipil belum optimal. Meskipun masyarakat sipil khususnya masyarakat pelanggan PDAM ada kepedulian untuk membentuk ikatan forum pelanggan (IFP), namun organisasi ini belum berfungsi secara maksimal. Hal ini disebabkan karena belum bisa menampung seluruh aspirasi pelanggan yang jumlahnya cukup banyak, yang tinggal di wilayah perkotaan dan wilayah perdesaan. Oleh karena itu, perlu dibentuk wadah-wadah organisasi masyarakat sipil lagi yang berperan lebih efektif dengan

dukungan Pemerintah Daerah dan PDAM yang peduli dengan peningkatan kualitas air sebagai upaya menuju terciptanya tata pemerintahan yang baik. Dukungan ini perlu secara struktural dalam bentuk peraturan-peraturan yang melibatkan masyarakat sipil dari berbagai lapisan masyarakat.

Organisasi Perusahaan Daerah Air Minum di Sleman, masih dikatakan relatif muda usianya dibandingkan dengan PDAM di kota-kota lain di Indonesia, yaitu berdiri pada tahun 1992. Komponen-komponen dalam organisasi terdiri bagian teknik, produksi, keuangan, hubungan pelanggan, distribusi, dan umum. Penumbuhan modal sosial akan lebih efektif jika antar bagian-bagian itu ada koordinasi yang efektif dari instruksi pimpinan di atasnya. Kemudian masing-masing pimpinan khususnya di level paling atas seperti direktur-direktur memberi contoh teladan dan konsisten dalam menegakkan kejujuran dan kepatuhan pada aturan organisasi perusahaan. Kebijakan-kebijakan perusahaan sebaiknya disosialisasikan kepada seluruh karyawan, baik dalam aturan-aturan tentang ukuran kinerja karyawan, maupun sanksi-sanksi yang harus diberikan kepada karyawan yang melanggarnya.

Mengingat Pemda Kabupaten Sleman yang yang bertanggung jawab terhadap keberadaan perusahaan PDAM, maka pihak pemda dan pimpinan PDAM harus mengadakan pembinaan secara efektif terutama dalam manajemen. Campur tangan harus disertai dengan pembinaan, misalnya untuk mengatasi masalah finansial harus ada penataan ulang mengenai biaya dan keuntungan yang akan diraih. Salah satu yang membebani keuangan adalah jumlah karyawan yang terlalu besar. Ratio yang dipakai adalah 1:100, yaitu satu pegawai melayani 100 pelanggan. Sedangkan kondisi di PDAM sekarang ini karyawannya adalah 1:105. Oleh karena itu harus diadakan rasionalisasi atau paling tidak bisa diadakan mutasi bagi karyawan yang kurang profesional dipindahkan ke unit luar PDAM, misalnya di unit Sekda (sekretariat daerah).



---

---

# **BAB V**

## **MODAL SOSIAL DAN GOOD GOVERNANCE: STUDI KASUS PDAM MANADO**

Oleh Dundin Zaenuddin

### **1. Pengantar**

Bagian ini akan menguraikan hasil penelitian tentang Modal Sosial Untuk Pencapaian *Good Governance* di Manado, Sulawesi Utara. Penelitian ini bersifat kualitatif. Data dikumpulkan melalui pengamatan dan wawancara mendalam. Wawancara telah dilakukan dengan masyarakat sipil, akademisi, tokoh masyarakat, pelanggan PDAM, jajaran direksi, manajemen dan karyawan PDAM serta konsultan. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dipilih sebagai objek kajian mengingat badan usaha milik pemerintah daerah ini merupakan sebuah lembaga penting untuk dapat melihat bagaimana pemerintah daerah dapat mewujudkan pelayanan dasar kepada masyarakat. Keberhasilan PDAM dalam menyediakan air bersih untuk masyarakat pelanggan yang tercakup dalam wilayah pelayanannya, pada satu sisi menunjukkan kinerja yang baik dari para personalnya, pada sisi lain juga memperlihatkan bahwa pemerintah daerah telah memperlihatkan upaya yang sungguh-sungguh dalam meningkatkan kesejahteraan warga masyarakat.

Penelitian ini mengasumsikan bahwa kinerja yang ditunjukkan PDAM tidak hanya ditentukan oleh faktor-faktor mikro sebuah organisasi seperti kualitas manajemen dan kemampuan serta kinerja para karyawannya. Terdapat faktor-faktor makro yang turut menentukan keberhasilan PDAM dalam memberikan pelayanan, seperti adanya situasi kondusif di daerah yang bersangkutan, kerjasama yang saling menguntungkan dengan para *stakeholders* (para pihak berkepentingan) dalam pengelolaan air seperti

pemeliharaan dan pengembangan, tersedianya sumber air baku dalam kuantitas yang memadai dan kualitas yang baik, serta kepedulian dan partisipasi masyarakat pelanggan untuk turut menjaga kontinuitas dan kualitas pelayanan. Dalam hal yang terakhir termasuk mentaati peraturan mengenai kewajiban sebagai pelanggan dan memelihara fasilitas instalasi agar dapat terus berfungsi.

Data-data yang dikumpulkan baik data primer melalui wawancara mendalam dan pengamatan, maupun data sekunder seperti data yang diperoleh dari laporan lembaga, buku, memori, berkas-berkas kontrak perjanjian merupakan bahan utama penulisan laporan ini. Hal ini terbantu karena penelitian ini difokuskan pada gejala modal sosial dan pengamatan sejauh mana prinsip-prinsip *good governance* dan penumbuhan modal sosial dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kasus sebuah perusahaan daerah yaitu Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di Manado. Sebagai salah satu badan usaha, diharapkan lembaga ini lebih peduli dengan penegakkan prinsip-prinsip *good governance* dan penumbuhan modal sosial karena dua variabel ini merupakan faktor signifikan untuk tercapainya peningkatan kualitas pelayanan. Diasumsikan bahwa jika tingkat modal sosial di perusahaan ini, di mana semangat *entrepreneurship* diharapkan lebih baik dibandingkan unit birokrasi lain, ternyata misalnya rendah dan penegakkan prinsip-prinsip *good governance* kurang berjalan, maka di lembaga lain kemungkinan akan lebih rendah lagi.

Tulisan berikut ini akan dibagi ke dalam beberapa sub bab. Sub bab pertama menjelaskan tentang potret pemerintahan Kota Manado sehubungan dengan era otonomi daerah dan penciptaan *good governance*. Kondisi pemerintah kota sebagai sebuah konteks di mana PDAM berada jelas berpengaruh pada kinerja PDAM. Pada sub berikutnya, diuraikan tentang organisasi dan kinerja PDAM. Dalam bagian ini diuraikan tentang kebijakan dan upaya-upaya yang telah dan sedang dilakukan. Situasi modal sosial kemudian diulas

untuk penggambaran tentang keadaan saling percaya, hubungan kerjasama dan sejauh mana norma resiprositas dipraktekkan oleh pihak-pihak berkepentingan. Akhirnya, bagian ini ditutup dengan uraian mengenai implikasi kebijakan dan rekomendasi.

## **2. Otonomi Daerah dan *Good Governance*: Potret Pemerintahan Kota Manado**

Otonomi daerah dan *good governance* merupakan dua hal yang saling terkait. Otonomi daerah tanpa disertai dengan tata pemerintahan yang baik hanya akan melahirkan kembali kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) dalam tingkat lokal. Oleh karena itu, setelah diimplementasikannya UU tentang otonomi daerah ini, upaya yang dilakukan tidak hanya sosialisasi menyangkut desentralisasi, tetapi juga sosialisasi tentang pentingnya pemerintahan yang baik dan bersih dari KKN. Gejala yang hampir dapat di temui di semua kota dan kabupaten adalah kesibukan baru pemerintah daerah menyusun perundang-perundangan dalam tingkat lokal yang sesuai dengan semangat otonomi daerah itu.

Untuk melihat arah ke mana sebuah kota atau kabupaten akan dibangun, dapat dilihat dari perda menyangkut *planning* yang secara luas dikenal dengan nama rencana strategis kota atau kabupaten. Untuk mengetahui bagaimana arah pembangunan kota Manado, misalnya, dapat terlihat juga dari perda tentang rencana strategis ini. Dalam Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2001 tentang Rencana Strategis Kota Manado tahun 2000-2005, secara normatif telah ditetapkan arah kebijakan pembangunan jangka panjang yaitu mewujudkan kota Manado yang asri, berorientasi pada kepentingan masyarakat dan peran global, dengan meningkatkan kualitas pelayanan umum berdasarkan rencana tata ruang kota. Cita-cita ini sekaligus telah ditetapkan sebagai misi dari arah kebijakan

pembangunan jangka panjang. Bahkan dalam salah satu sasaran, telah ditetapkan tercapainya sistem penyelenggaraan pemerintahan kota yang profesional, efisien, transparan dan akuntabel. Dengan kata lain, penciptaan *good governance* sebetulnya telah menjadi kewajiban terutama aparat pemda.

Implementasi prinsip-prinsip *good governance* tidak dapat dipisahkan dari sasaran atau program *civic engagement* yaitu pengembangan partisipasi atau peran aktif masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan kota. Indikator yang harus dilihat yaitu terjadinya peningkatan semangat, motivasi, sikap dan perilaku positif serta kepedulian masyarakat dalam usaha-usaha pengembangan kemasyarakatan; meningkatnya usaha-usaha mandiri masyarakat sebagai upaya memelihara maupun membangun fasilitas publik; dan meningkatnya kemampuan masyarakat dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat untuk terlibat dalam proses pembelajaran baik menyangkut perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan maupun pengawasan pembangunan. Pada akhirnya, ukuran adanya peningkatan *good governance* ini dapat dilihat dari sejauh mana telah terjadi peningkatan sistem pelayanan masyarakat. Dalam kaitan ini ada baiknya sedikit mengulas tentang kelembagaan yang dimiliki Pemkot Manado setelah dicanangkannya era otonomi daerah.

Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan kota sebagai daerah yang otonom, walikota Manado sebagai kepala eksekutif dibantu oleh perangkat daerah seperti Sekretariat Daerah, Bappeda, Inspektorat, Dinas-dinas (yang sekarang berjumlah dua belas), Unit Pelaksana Wilayah/Daerah sebanyak enam buah dan satu buah BUMD yaitu PDAM.

Misi dan sasaran begitu juga dengan program memang sudah dirumuskan secara baik. Tidak hanya itu, pemerintah kota Manado juga telah dilengkapi dengan perangkat daerah yang



diperlukan sebagaimana disebutkan di atas. Akan tetapi sejauh yang teramati di lapangan, kinerja pemerintahan kota belum memenuhi harapan masyarakat. Tampaknya hal krusial yang menjadi penyebab dari belum terciptanya kinerja aparat Pemerintah kota yang lebih baik adalah belum memadainya profesionalisme aparatur pemerintah. Profesionalisme ini tentu terkait dengan banyak faktor baik menyangkut faktor internal organisasi Pemkot secara makro maupun dalam bentuk mikro satu per satu instansi atau lembaga.

Idealnya, harus terjadi suatu kolaborasi dari keseluruhan organisasi Pemerintah kota yang ada dengan sepenuhnya menyadari bahwa tujuan utama keberadaan perangkat-perangkat tersebut adalah untuk peningkatan pelayanan publik. Pola dasar pembangunan dan rencana strategis yang harus menjadi instrument perencanaan yaitu menggeser orientasi negara kekuasaan (*power state*) menjadi negara sebagai instrumen pelayanan (*service state*). Tampaknya perubahan orientasi ini belum sepenuhnya terjadi. Masih terlihat gejala bahwa aparatur masih diorientasikan untuk kekuasaan baik secara lokal maupun pusat. Oleh karena itu perilaku umum aparat masih belum banyak bergeser dari perilaku pada masa pemerintahan otoriter Orde Baru. Aparatur masih cenderung berperilaku sebagai 'pangreh praja' daripada 'pamong praja' yaitu kecenderungan untuk terlebih dahulu dilayani daripada secara proaktif memberikan pelayanan kepada masyarakat luas.

Pemberlakuan UU No. 22/1999 sebetulnya telah memberi kewenangan yang luas kepada daerah kota. UU otonomi daerah ini telah memberikan kesempatan yang besar untuk secara mandiri dapat membangun dan mengembangkan daerahnya. Respon yang perlu dilakukan oleh pemda yaitu melakukan restrukturisasi lembaga pemerintahan supaya lebih fungsional, efisien dan efektif serta responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Akan tetapi, tampaknya restrukturisasi yang dilakukan pemerintah lokal yang ditetapkan melalui enam buah peraturan daerah kota (nomor 11-16 tahun 2000) belum memenuhi kriteria tersebut di atas. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan restrukturisasi kelembagaan. Lembaga-lembaga yang ada masih seperti pada era sebelum era reformasi. Masih terdapat banyak instansi vertikal sebagaimana terjadi pada era sentralistik Orde Baru, seperti kadep Koperasi dan Pengembangan Usaha Kecil dan Menengah, Kadep Sosial, Penerangan, Tenaga Kerja, Perindustrian dan Perdagangan, Pendidikan Nasional, Kesehatan dan juga Pertanian.

Aparatur pemerintahan yang fungsional, efisien, efektif dan responsif juga kurang terlihat dari begitu banyaknya jumlah eselon yang mengisi organisasi pemda. Dalam merespon era otonomi daerah ini, masih tercatat sebanyak 1 jabatan untuk eselon IIA, 23 jabatan untuk eselon IIB, 130 jabatan untuk eselon IIIA, 9 jabatan untuk eselon IIIB, 587 jabatan eselon IVA dan 522 jabatan eselon IVB. Selain itu dengan adanya penyerahan personal dari pusat ke daerah, maka jumlah PNS di pemerintahan kota Manado mengalami peningkatan 4.842 PNS menjadi 8.043 PNS. Data ini menunjukkan bahwa telah terjadi pembengkakan personal pemerintahan kota sebanyak 66%. Dengan kata lain, yang terjadi tampaknya inefisiensi dari pada efisiensi.

Dalam konteks inilah tujuan otonomi daerah yaitu untuk terjadinya peningkatan kinerja pemerintah di masing-masing daerah perlu senantiasa disegarkan. Karena lingkupnya yang lebih terbatas, diharapkan bahwa pemda, dengan kewenangan yang lebih besar, mampu meningkatkan pelayanan publik. Masyarakat harus merasakan bahwa pelayanan yang mereka terima setelah era otonomi daerah ini, lebih baik dari sisi kualitas dan kuantitasnya.

Pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk menyediakan barang kebutuhan publik atau melakukan regulasi tentang partisipasi masyarakat dalam penyediaan kebutuhan itu. Selain itu, untuk perkembangan wilayahnya, pemda juga harus menciptakan situasi yang kondusif untuk usaha. Salah satu yang harus dicapai untuk perkembangan usaha, pemerintahan kota perlu menciptakan iklim investas yang baik. Sejauh ini, iklim investasi di Manado sendiri dinilai kurang baik. Manado, misalnya, berada dalam urutan ke delapan dan berposisi di bawah Kota Gorontalo yang berada pada peringkat ke enam. Hal ini diakui sendiri oleh walikotanya yang sekaligus menjadi ketua Asosiasi Pemerintahan Kota Seluruh Indonesia (APEKSI) wilayah IV, Wempie Frederik.<sup>1</sup>

Terdapat beberapa parameter menyangkut iklim usaha ini seperti peraturan daerah-peraturan daerahnya apakah mendukung investasi atau tidak, faktor rasa aman, kualitas tenaga kerja serta faktor kelembagaan. Parameter lain sebuah daerah bisa dikategorikan memiliki iklim usaha yang baik yaitu sejauh mana daerah itu didukung oleh infrastruktur yang memadai. Dalam kaitan ini sarana air bersih merupakan salah satu parameter iklim investasi. Kurang baiknya pelayanan air bersih, terlalu banyaknya surat perizinan atau masih banyaknya pungutan-pungutan, apalagi pungutan liar akan membuat iklim investasasi suatu daerah menjadi tidak baik. Pelayanan air bersih atau air minum, misalnya, harus lebih baik kualitasnya, kontinuitasnya maupun kuantitas suplainya.

Dapat dikatakan bahwa konkritisasi dari adanya peningkatan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat diukur dari sejauh mana pelayanan publik yang disediakan Pemda mengalami peningkatan atau tidak. Untuk itu Pemda sendiri harus memiliki

---

<sup>1</sup> Lihat pengakuannya dengan mengutip hasil penelitian the Asia Foundation mengenai iklim investasi dalam koran daerah *Komentar*, Sabtu, 15 Mei 2004, hal. 21.

standar yang jelas mengenai penyediaan barang-barang keperluan masyarakat (*public goods*) maupun dalam penataan peraturan (*public regulations*) di mana pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator terjadinya mekanisme penyediaan keperluan masyarakat yang dilakukan oleh pihak swasta atau masyarakat.

Kasus penyediaan air yang dilakukan oleh pihak PDAM dapat menjadi indikasi penting sejauh mana otonomi daerah telah fungsional untuk peningkatan pelayanan masyarakat. Air sendiri merupakan kelompok kebutuhan dasar (*basic services*). Dapat dibayangkan bahwa jika pemerintah daerah tertentu kurang berhasil dalam penyediaan kebutuhan dasar, maka penyediaan kebutuhan-kebutuhan yang lebih sekunder kemungkinan akan tidak berhasil lagi.

Ada beberapa langkah<sup>2</sup> yang perlu diupayakan baik oleh pemda termasuk pihak PDAM maupun masyarakat sipil agar secara berkesinambungan terjadi arah perbaikan dan peningkatan, yaitu:

- Partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan
- Sosialisasi dalam proses penetapan peraturan
- Terakomodasinya aspirasi-aspirasi organisasi masyarakat sipil (OSM), khususnya masyarakat sipil yang spesifik, seperti OSM Kesehatan dan Air Minum.
- Terselenggaranya survey kepuasan pelanggan secara berkala.

---

<sup>2</sup> Perumusan yang lebih lengkap dapat dilihat di makalah-makalah dalam lokakarya Pengembangan Model Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah yang diselenggarakan Dirjen Pemerintahan Umum Depdagri RI, 2003 bekerja sama dengan ITB.

- Tersedianya sarana pendukung: Kelembagaan, SDM, wewenang yang jelas, *job description* dan lain-lain.
- Penegakan aturan dan kesepakatan bersama
- Terbukanya peran swasta untuk efisiensi pelayanan
- Maksimalnya peran DPRD dalam mendukung peningkatan kinerja PDAM.
- Terjadinya sinkronisasi peran pemerintah pusat dan daerah.

Sejauh yang dapat diamati di lapangan langkah-langkah ini belum secara baik dilakukan khususnya oleh pemerintahan kota Manado. Oleh karena itu dapat dimengerti jika kemudian sinergi kelembagaan (*institutional synergy*) dan tingkat kecekatan merespon permasalahan yang dihadapi tidak begitu tampak dalam kinerja pemerintahannya. Mengacu pada beberapa pandangan informan<sup>3</sup>, tingkat pelayanan yang diberikan pemerintah kota masih jauh dari harapan masyarakat. Untuk memenuhi kebutuhan air bersih, misalnya, masyarakat lebih mengandalkan sumur gali (air tanah), sumur pompa, mata air dan sungai. Hal itu karena belum sinergisnya antara Pemkot dan PDAM.

Ketidak-sinergisan tampak dalam hubungan antara pihak eksekutif dan legislatif. Hal ini bisa dilihat dari tindak lanjut kerjasama pengelolaan air bersih dengan *Waterleiding Maatschappij Dretre* (WMD). Dalam pandangan seorang wakil pimpinan Dewan Kota Manado, Djafat Alkatiri, Pemkot secara sengaja menghambat kerjasama itu. Menurutnya, hal ini terjadi karena antara Walikota Manado, Wempie Fredrik, Wakil Walikota Manado dan Direktur

---

<sup>3</sup> Diantaranya dikemukakan oleh John Suoth, tokoh muda yang aktif dalam bidang kemasyarakatan dan keagamaan di Manado.

Utama PDAM, Theo Nangoy<sup>4</sup>, tidak ada kesamaan persepsi. Akibatnya, pelayanan air bersih melalui sistem perpipaan yang dilayani oleh PDAM kota Manado hanya menjangkau sebagian kecil masyarakat Manado. Iklim usaha juga belum sebaik kota-kota lain di Sulawesi Utara. Masyarakat pun sering mengeluh dengan pengelolaan sampah yang belum berjalan baik. Ini hanyalah sebagian kecil yang merupakan contoh-contoh belum adanya sinergi kelembagaan tadi. Walaupun demikian, tidak berarti bahwa tidak ada upaya yang telah dilakukan pihak Pemkot dan jajarannya dalam peningkatan kinerjanya. Yang terjadi tampaknya adalah bahwa ekspektasi yang begitu besar seiring dengan bergulirnya era otonomi daerah belum diimbangi dengan kemampuan kelembagaan, profesionalisme aparatur dan perubahan kultural sesuai dengan tuntutan baru.

---

<sup>4</sup> Theo Nangoy adalah ipar walikota. Istri walikota yang berhasil menjadi anggota DPRD Sulawesi Utara periode 2004-2009, Arianne Frederik Nangoy, yang baru divonis bebas oleh Pengadilan Negeri Manado adalah saudara kandung Theo. Tuntutan terhadap istri walikota ini terjadi karena pada waktu itu (14 Maret 2004), Arriane yang merupakan salah satu juru kampanye pemilu Partai Golkar di lapangan STIE Eben Haezar, terlihat menghambur-hamburkan uang 50 ribuan rupiah. Tindakan ini melanggar pasal 139 ayat (2) UU nomor 12 tentang Pemilu. Persidangan ini sangat mengundang perhatian publik. Publik sendiri kecewa karena barang bukti berupa satu buah VCD tidak dimasukkan sebagai barang bukti oleh kedua Jaksa Penuntut Umum dan hal ini menjadi titik lemah penuntutan sehingga berakibat pada pembebasan murni. Hubungan saudara kandung antara satu pejabat penting dengan pejabat penting lain, membuat publik di Sulawesi Utara, khususnya Manado, cukup prihatin dan menganggapnya sebagai gejala nepotisme. Inggried Sondakh yang merupakan putri gubernur Sulawesi Utara, A.J. Sondakh, yang berhasil menjadi anggota DPRD Sulawesi Utara juga dipandang sebagai gejala tersebut.

### 3. PDAM: Kelembagaan dan Kinerja

Secara kelembagaan, PDAM adalah perusahaan milik pemerintah kota Manado. Dengan kondisi seperti ini, baik dan buruk organisasi dan kinerjanya tidak terlepas dari otoritas dan tanggung jawab wali kota. Pembentukan organisasi PDAM memang diundangkan melalui Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 14 Tahun 2000. Hal ini berarti ada keterlibatan pihak legislatif, tetapi sisi pelaksanaan dari Perda tersebut menyangkut Susunan Organisasi, Uraian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja PDAM ditetapkan melalui keputusan walikota. Terakhir, eksistensi organisasi ini ditetapkan melalui keputusan walikota Nomor: 55 tahun 2001. Dalam keputusan yang ditetapkan dalam era otonomi daerah ini, tampak jelas bahwa dilihat dari garis organisasi, atasan langsung dari direktur utama PDAM ini adalah walikota.

Jajaran direksi ditetapkan oleh Walikota atas usul Badan Pengawas yang terdiri atas Ketua, Sekretaris, Anggota. Ketika penelitian ini dilakukan, Ketua dijabat oleh Rumajar, Sekretaris: Jack Buluran dengan anggota 1, 2 dan 3, masing-masing Asisten Daerah II, Kepala bagian Hukum dan Kepala bagian Ekonomi.

Di bawah Direktur utama adalah direktur bidang umum dan direktur bidang teknik. Selanjutnya, seorang direktur bidang umum membawahi empat kepala bagian yang menangani keuangan, pembukuan, hubungan langganan dan umum. Sedangkan direktur Bidang Teknik juga membawahi empat kepala bagian yang menangani produksi, distribusi, perencanaan teknik dan perawatan.

Dapat dikatakan bahwa struktur organisasi PDAM ini relatif "gemuk". Masing-masing kepala bagian, misalnya, membawahi tiga atau empat seksi, sehingga keseluruhan seksi berjumlah dua puluh enam seksi. Oleh karena itu, untuk reformasi perusahaan agar lebih efisien dan responsif, reformasi struktur organisasi, selain rasionalisasi

pegawai, tampaknya menjadi suatu keharusan. Perusahaan dengan bantuan konsultan perlu mengkaji ulang seksi-seksi mana yang bisa digabung untuk kinerja perusahaan yang lebih baik. Lambannya respon PDAM terhadap keluhan-keluhan pelanggan bisa jadi merupakan resultan dari sebuah birokrasi yang kurang rasional. Hal ini terutama untuk menangani suatu masalah yang sifatnya lintas seksi, yang secara teoritis akan lebih cepat ditangani jika berada dalam satu seksi. Misalnya, kenapa ada seksi pembacaan meter selain seksi pelayanan langganan. Bukankah pembacaan meter merupakan bagian integral dari pelayanan langganan ?

Harus dihindari adanya kesan bahwa struktur yang ada lebih ditujukan pada kebutuhan posisi bagi kalangan-kalangan yang berkepentingan. PDAM adalah 'milik' Pemerintahan kota, sehingga pihak eksekutif dan legislatif biasanya mempergunakan kewenangannya dalam mengisi posisi manajer atau karyawan tanpa secara mendalam mempertimbangan aspek kompetensinya. Untuk masa depan, struktur organisasi justru harus diarahkan pada efektifitas penanganan masalah. Ukuran efektifitas suatu struktur harus senantiasa diuji sejauh mana peningkatan pelayanan publik telah mengalami peningkatan.

Jika PDAM sebagai sebuah organisasi yang bertujuan memenuhi kebutuhan air minum masyarakat, maka organisasi ini harus mengidentifikasi masalah-masalah yang selama ini menghambat tujuan tersebut untuk kemudian mencari solusinya secara efektif. Penyegaran kembali atas tujuan besar ini memerlukan penguatan kembali misi dan visi organisasi serta program-program perusahaan daerah ini. Hal ini diperlukan mengingat kondisi yang ada sekarang belum memenuhi harapan masyarakat luas. PDAM sepertinya terombang-ambing dengan permasalahannya sendiri dan tidak bisa berbuat banyak untuk peningkatan pelayanannya.



Tujuan organisasi PDAM yaitu pemenuhan kebutuhan air minum warga merupakan sebuah perumusan yang wajar dan menantang. Wajar karena tidak hanya tampak dari penamaannya saja tetapi juga fasilitas dan tenaga kerja yang selama ini dibayar masyarakat untuk PDAM diarahkan untuk pemenuhan tujuan tersebut. Tujuan itu juga menantang karena kategori air minum merupakan kategori air dengan standardisasi dan kualitas yang paling optimal. Jika air tersebut sudah dikategorikan layak minum, maka dapat dipastikan bahwa ia dapat digunakan untuk kebutuhan-kebutuhan hidup lainnya. Selain itu, pemenuhan air dengan kualitas paling prima tersebut diharapkan dapat menjangkau masyarakat dalam suatu wilayah yang relatif besar seperti kota atau kabupaten.

Tugas kerja ini dapat diselesaikan dengan baik jika tugas itu kongruen antara kebutuhan dan tujuan organisasi dengan kebutuhan dan tujuan karyawannya. Di sinilah diperlukannya *reward* dan *punishment* dalam suatu organisasi guna peningkatan kinerjanya. Tanpa penegakkan dua sisi dari tugas manajemen, jumlah yang cukup dari tenaga kerja dalam suatu perusahaan hanya akan menjadi kontra produktif untuk perusahaan itu.

Walaupun demikian, ratio pegawai dengan jumlah pelanggan tetap penting untuk diperhatikan. Hanya perlu diingat bahwa ratio ini tidaklah statis karena tergantung pada perkembangan teknologi yang digunakan dalam tugas sehari-hari. Jadi efisiensi perlu dilakukan seiring dengan perkembangan teknologi. PDAM Manado sendiri sekarang ini memiliki tenaga kerja sebanyak 319 orang. Sejumlah tenaga kerja ini diharuskan melayani 32.000 pelanggan. Tetapi dari jumlah pelanggan ini, hanya 27.000 yang aktif. Berarti sejumlah 5.000 pelanggan dalam keadaan tidak aktif. Salah satu faktor yang membuat banyaknya pelanggan tidak aktif adalah karena tidak ada kontinuitas suplai air. Pada gilirannya, PDAM sebagai sebuah lembaga dianggap kurang *reliable*.

Pelayanan penyediaan air yang dilakukan PDAM memang memprihatinkan. Aliran air yang kadang-kadang mati dalam hitungan harian merupakan salah satu keluhan yang sering muncul. Bahkan untuk suplai air ke kompleks gedung ke gubernuran saja seringkali harus menggunakan mobil tanki karena saluran biasa tidak berjalan<sup>5</sup>.

Sementara itu, harga air per kubik meter bervariasi tergantung masuk kategori mana si pelanggan itu. Namun menurut keterangan salah satu kepala bagian, harga air per kubik rata-rata Rp. 2000/kubik. Diakunya, selama ini kenaikan air mengalami kenaikan, terutama dalam era reformasi ini, dengan jumlah kenaikan rata-rata 30%.

Sumber air PDAM selama ini berasal dari tiga yaitu sungai Tondano, Malalayang dan Lota. Di lihat dari segi bahan baku, sebetulnya, PDAM Manado tidak akan mengalami kekurangan bahan baku sekalipun musim kemarau. Sungai Tondano, aliran sungai yang berasal dari danau Tondano ini misalnya, mengalir sepanjang tahun. Sebetulnya dilihat dari sumber bahan baku air, PDAM Manado dapat dikatakan cukup beruntung karena aliran sungai yang menjadi sumber bahan baku itu menyediakan air yang cukup sepanjang tahun. Oleh karena itu, kemampuan PDAM yang sangat terbatas yaitu hanya mampu menyediakan air 250 liter/detik merupakan indikasi dari kemampuan teknis yang rendah.

PDAM sendiri telah melakukan upaya-upaya konkrit. Memang diakui terjadi, setidaknya secara kuantitatif, peningkatan pelayanan. Misalnya telah terjadi penambahan sambungan dari sebanyak 5.075 selama lima tahun terakhir, dari 27.050 sambungan menjadi 32.125 sambungan. Cakupan pelayanan juga mengalami peningkatan dari 47% menjadi 53%.

---

<sup>5</sup> Kondisi ini diakui sendiri oleh salah satu direktur.

Para pelanggan yang jumlahnya puluhan ribu itu mendapat pelayanan PDAM melalui pemanfaatan sepuluh instalasi dengan kapasitas terpasang sebesar 285 liter/detik dan kapasitas produksi sebesar 205/detik. PDAM telah dapat melakukan penambahan kapasitasnya pada instalasi Paal Dua, Instalasi Malalayang serta instalasi produksi baru di Lota/kali Kecamatan Pineleng.

Walaupun demikian, adanya peningkatan cakupan pelayanan ini tampaknya masih perlu diimbangi dengan kontinuitas aliran air maupun kualitasnya. Ketika penelitian lapangan dilakukan, banyak terjadi komplain yang dilontarkan masyarakat baik yang terungkap di harian-harian yang terbit di Manado maupun pengalaman masyarakat langsung yang terungkap melalui penelitian lapangan.<sup>6</sup>

Rendahnya kinerja PDAM terkait dengan banyak faktor seperti manajemen, rekrutmen tenaga kerja dan juga harga jual atau tarif air. Menyangkut tarif air, sekarang ini memang terdapat anggapan bahwa kondisinya kurang mengundang investor untuk menanamkan modalnya dalam perusahaan air bersih. Harga jual ini memang terasa begitu rendah terutama jika dibandingkan dengan harga jual air minum yang dikelola swasta<sup>7</sup>. Di pihak lain, masyarakat juga

---

<sup>6</sup> Misalnya peneliti mendapat informasi dari masyarakat yang tinggal di wilayah Winangun, sebuah wilayah elit di Manado, bahwa air PDAM sudah tidak mengalir selama tiga hari. Pengalaman yang diutarakan oleh Robby Kalo yang sekarang menjabat sebagai ketua OMBUSDMAN Manado juga menarik untuk disimak. Ia, misalnya, harus bergiliran bangun malam dengan anaknya untuk mendapat air bersih dari tetangganya karena aliran PDAM di rumahnya tidak berjalan. Ia sendiri sekarang 'terpaksa' membikin sumur galian dan tidak lagi menjadi pelanggan PDAM. Padahal ia tinggal di tengah kota dan tidak begitu jauh dari PDAM.

<sup>7</sup> Hal ini terutama jika melihat komitmen suatu perusahaan, WWD, yang akan bekerja sama dengan PDAM kota Manado, bahwa pihaknya siap menyediakan kualitas air yang layak minum langsung, jika terjadi realisasi kerjasama.

keberatan jika tarif air ini mengalami kenaikan. Dalam menangani masalah ini, ada baiknya dikembalikan pada formulasi sebagaimana telah disinggung di atas.

Tarif apapun termasuk tarif air, terlebih-lebih dalam suatu masyarakat yang sangat berbeda penghasilannya, perlu dirumuskan dalam kerangka “wajar” dan “terjangkau”. Tarif itu harus wajar dilihat dari fungsinya maupun ongkos yang diperlukan untuk produksi maupun distribusinya. Tetapi tarif itu juga harus terjangkau oleh warga yang paling sedikit penghasilannya sekalipun, terutama untuk barang-barang yang masuk kategori kebutuhan dasar seperti air. Wajar dapat diartikan bahwa struktur tarif itu memberikan semua pihak yang berkepentingan dapat memenuhi kebutuhan dan kewajibannya tanpa harus mengorbankan pihak lain. Terjangkau artinya baik pihak penyedia layanan maupun pihak konsumen tidak dirugikan dalam rangka memenuhi kebutuhan maupun kewajibannya. Hal ini berarti bahwa penghasilan PDAM dari penjualan air, setidaknya harus sebanding dengan keperluan PDAM dalam menyediakan air dalam standar kualitas air dan kuantitasnya yang disepakati bersama. Dengan kebijakan pemerintahan yang ingin mengurangi, bahkan menghapus subsidi, rasionalisasi tarif air ini memang menjadi suatu keniscayaan.

Sementara itu, kenyataan masyarakat kita ada yang masuk kategori sangat miskin, sehingga perlu perlakukan khusus. Dalam kasus ini, perlu dirumuskan formulasi tarif yang memang masih dalam jangkauannya. Jika rumusan tarif yang terjangkau itu, masih lebih rendah dari rumusan harga pokok penjualan (HPP), maka perlu ada subsidi dari pemerintah daerah.

Tarif air minum ditetapkan dalam suatu keputusan walikota Manado. Tarif yang sekarang berlaku mengacu pada keputusan nomor: 120, tahun 2002 dan ditetapkan pada tanggal 3 Oktober 2002. Rincian tarif dapat dilihat dalam Table 1 berikut:

Tabel 5.1. :  
Tarif Air Minum PDAM Manado

No	Kelompok Pelanggan	Besar Tarif (dalam ribuan rupiah)		
		0-10.000 ltr	10.000-20.000 ltr	> 20.001 ltr
1	KELOMPOK I :			
	1. Hidran Umum	1,8	1,8	1,8
	2. Kamar Mandi/WC. Umum	1,8	1,8	1,8
	3. Terminar Air	1,8	1,8	1,8
	4. Tempat Ibadah	1,8	1,8	1,8
2	KELOMPOK II :			
	A. 1. Panti Asuhan	2,0	2,3	2,6
	2. Yayasan Sosial	2,0	2,3	2,6
	B.1. Rumah Sangat Sederhana (RSS)	2,4	2,6	2,9
	2. Sekolah Negeri	2,4	2,6	2,9
	3. Rumah Sakit Pemerintah	3,0	3,5	4,0
	4. Instansi Pemerintah tingkat Kecamatan/Kelurahan	2,4	2,6	2,9
3	KELOMPOK III :			
	A.1.Rumah selain RSS dan Mewah	2,6	3,0	3,3
	2.Instansi Pemerintah tingkat Kota/Propinsi/Pusat/RS. Swasta	3,0	3,5	4,1
	B.1.Niaga Kecil	2,6	3,6	4,0
	2.Industri Rumah Tangga	3,0	3,7	4,1
4	KELOMPOK IV			
	A.1.Rumah Mewah		4,0	4,7
			4,5	5,5
	B.1. Industri dan niaga besar		4,5	5,5
5	KELOMPOK KHUSUS:			
	Semua Pelanggan yang tidak termasuk pada kelompok 1,2,3 dan 4			13,5

Sumber: keputusan walikota no. 120/2002

Seperti terlihat dalam Tabel 1, tarif air berbeda besarnya sesuai dengan kelompok pelanggan dan jumlah pemakaian air dari tiap kelompok tersebut. Semakin besar kategori kelompok dan jumlah pemakaian air, semakin besar pula tarifnya. Pengecualian hanya diperlakukan kepada kelompok I yaitu hidran umum, kamar mandi/W.C. Umum, terminal dan tempat ibadah. Bagi kelompok ini, besaran tarif tetap hanya Rp. 1.800 per meter kubiknya. Ditunjukkan dalam Tabel 1 bahwa tarif untuk kelompok III lebih besar dari kelompok II. Begitu juga tariff untuk kelompok IV lebih besar dari kelompok III.

Perbedaan besaran tarif ini telah menunjukkan pertimbangan asas *equity* dalam penyusunan struktur tarif berdasarkan kelas pelanggan Penerapan asas *equity* adalah perlakuan yang berbeda antar berbagai kelompok masyarakat sesuai dengan kemampuan ekonominya. Tarif untuk rumah sangat sederhana, misalnya, mendapat selisih tarif hampir mencapai Rp. 1.500,- per m<sup>3</sup> (1.000 liter) dibandingkan dengan tariff yang harus dibayar oleh rumah mewah yang masuk dalam kategori kelompok IV.

Asas *equity* memang harus menjadi acuan dasar dan tujuan obyektif dalam formulasi kebijakan tariff. Hal itu karena asas tersebut akan memungkinkan suatu tariff menjadi wajar (*fair*) dan terjangkau (*affordable*) oleh semua pihak. Tarif yang wajar dan terjangkau ini tidak hanya harus dapat diterima oleh pihak konsumen, tetapi juga oleh pihak produsen. Dengan struktur tarif yang ada, produsen juga tidak bisa sampai terbebani sehingga tidak mampu melakukan kewajibannya sendiri yaitu memproduksi dan mendistribusikan air bersih yang berkualitas layak minum sesuai standar. Dalam hal ini, tiga pihak penting terkait yaitu PDAM (penyedia layanan), pelanggan (penerima layanan) dan pemerintah daerah yang berkewajiban menyusun kebijakan tarif yang memungkinkan PDAM dapat melanjutkan perannya sebagai penyedia layanan air bersih, pada satu

sisi, dan pada sisi lain juga menjalankan peran kewajiban sosial dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat.

Ketiga pihak itu terikat oleh suatu hubungan dasar ekonomi yang memungkinkan sebuah sistem dapat berfungsi secara baik:

$$R = K + P$$

Di mana:

R = *Revenue* atau kebutuhan finansial yang harus diterima pihak PDAM untuk menyediakan layanan air bersih dalam standar yang telah ditetapkan bersama.

K = pendapatan yang diterima dari penjualan air bersih kepada konsumen.

P = subsidi yang harus diberikan oleh pemerintah jika terjadi selisih antara kebutuhan finansial yang harus tersedia dengan pendapatan yang diperoleh dari penjualan air bersih.

Rumusan sederhana di atas menunjukkan bahwa penawaran dan permintaan merupakan dua hal yang tidak bisa diabaikan dalam menyusun kebijakan tarif. Hubungan yang kooperatif hanya akan terjadi jika penawaran yang diterima PDAM itu sesuai dengan permintaan masyarakat. Penawaran di sini menyangkut kualitas dan kuantitas air yang dapat disediakan oleh PDAM, sedangkan permintaan menyangkut hal yang sama dalam sisi pandang masyarakat yaitu apa yang diharapkan masyarakat dari pelayanan yang disediakan PDAM sesuai dengan apa yang telah mampu dan mau mereka bayar.

Kebijakan tarif merupakan komponen penting dalam membangun dan menumbuhkan modal sosial antara tiga pihak penting tadi. Tidak boleh terjadi adanya struktur tarif yang hanya membebani pihak tertentu tanpa timbal balik yang wajar. Masyarakat sendiri bisa menerima kebijakan tarif tertentu jika itu disusun secara

transparan. Di sini memang diperlukan kejujuran khususnya dari pihak PDAM dan pemerintah mengenai berapa sebenarnya kebutuhan finansial untuk memproduksi dan mendistribusikan air sebanyak 1 m<sup>3</sup>. Penetapan tarif dari persentasi pendapatan sebagaimana ditetapkan WHO dan sedang menjadi acuan tarif sekarang ini tampaknya akan menghasilkan suatu struktur tarif yang distortif. Hal ini karena pendapatan masyarakat dan kebutuhan air berbeda dari satu negara dengan negara lainnya.

Oleh karena itu, perlu ada suatu badan yang independen yang secara terbuka menyusun struktur tarif. Di sana duduk wakil dari PDAM, pemerintah, para ahli dan masyarakat sipil. Penyusunan dan penetapan tarif secara sepihak, tidak akan melahirkan suatu perilaku koperatif dari konsumen. Kurang pedulinya masyarakat terhadap kelangsungan operasi PDAM merupakan resultan dari kurang terbukanya pihak PDAM terhadap masalah yang dihadapi dan langkah-langkah yang perlu diupayakan bersama untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi itu. Gejala bahwa masyarakat tidak peduli dengan kondisi PDAM merupakan fakta sosial betapapun misalnya, kondisi PDAM ini seperti dalam ungkapan seorang informan, “mati segan, hidup tak mau”. Hal inilah yang merupakan alasan penting bahwa langkah besar diperlukan untuk merajut kembali modal sosial yaitu menumbuhkan rasa saling percaya, terjadinya internalisasi nilai, norma dan sanksi yang menjadi acuan bersama sehingga dapat melahirkan suatu hubungan kerjasama, khususnya antara kedua belah pihak yaitu PDAM dan masyarakat.

Terdapatnya resistensi masyarakat setiap ada kenaikan tarif merupakan indikator minimnya modal sosial. Di pihak lain, tarif yang sekarang berlaku dianggap belum bisa memenuhi kebutuhan finansial biaya produksi dan distribusi maupun untuk investasi-investasi dalam rangka pengembangan jangkauan pelayanan kepada pelanggan baru maupun peningkatan pelayanan terhadap pelanggan lama.



Rendahnya modal sosial dan kurang tegaknya implementasi prinsip-prinsip *good governance* juga dapat dilihat dari kurang efektifnya sanksi baik karena keterlambatan pembayaran rekening atau pelanggaran. PDAM, misalnya, kurang responsif, terhadap masalah terhadap terhentinya aliran air. Pada gilirannya, ketika PDAM akan melakukan sanksi berupa penutupan sementara<sup>8</sup> atau penutupan resmi<sup>9</sup>, sanksi itu tidak memberikan efek yang diharapkan pihak penyedia layanan.

#### 4. Kondisi Modal Sosial

Di sini akan diuraikan gambaran situasi modal sosial di lapangan dengan memperlihatkan bagaimana modal sosial bekerja dalam konteks kehidupan berorganisasi di kalangan aparatur/karyawan PDAM dalam hubungannya dengan masyarakat luas yang menjadi subyek pelayanannya.

Pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam pengelolaan air bersih di Manado mencakup: (a) pemerintah daerah, yaitu pihak yang memiliki otoritas dan fasilitas untuk memberikan pelayanan dalam regulasi dan barang kebutuhan publik; (b) jajaran aparatur atau karyawan PDAM, yaitu mereka yang bekerja pada instansi pemerintah daerah baik sebagai pegawai negeri maupun

---

<sup>8</sup> Sanksi penutupan sementara (disegel selama satu bulan) dilakukan jika rekening air belum dibayar s/d tanggal 25 bulan berikutnya. Pembukaan kembali dapat dilakukan jika (a) pelanggan telah melunasi semua rekening tertunggak, (b) membayar denda yang bervariasi dari Rp.4.000 sampai dengan Rp.9.000 sesuai dengan besaran rekening yang tertunggak dan lamanya penunggakan, dan (c) membayar biaya pembukaan kembali (Rp.275.000).

<sup>9</sup> Sanksi penutupan resmi dilakukan jika sesudah satu bulan dari penutupan sementara dan rekening air belum dibayar.

karyawan yang terikat kontrak dengan PDAM; (c) Pelanggan yaitu masyarakat yang menjadi konsumen pelayanan air minum dengan secara rutin membayar pembeliannya kepada PDAM.

Uraian mengenai modal sosial ini akan dimulai dari elemen pertama modal sosial yaitu saling percaya. Saling percaya merupakan pranata yang memungkinkan dua pihak dapat melakukan kesepakatan-kesepakatan tanpa pemaksaan pihak ketiga. Saling percaya akan terbangun jika sikap dan perilaku dua pihak itu didasari oleh suatu kejujuran. Dikatakan jujur jika apa yang dikatakank merupakan sesuatu yang sebenarnya terjadi dan diperbuat. Saling percaya tidak mungkin dapat tumbuh jika masing-masing pihak memasang strategi yang menjebak pihak yang lain dengan bermanins-manis melalui kata-kata. Saling percaya akan tumbuh jika kedua pihak juga didasari oleh sikap dan perilaku yang wajar. Dalam 'hukum pergaulan sosial' juga dikenal istilah hubungan timbal balik (*reciprocal relation*). Hubungan sosial yang ditandai kondisi demikianlah yang memungkinkan suatu hubungan dapat berjalan terus menerus. Kewajaran menuntut kedua belah pihak bersikap empati dengan selalu menimbang-nimbang bahwa transaksi sosial selama ini tidak membebani salah satu pihak, tetapi justru saling menguntungkan.

Tampaknya, elemen atau komponen-komponen saling percaya itu belum tergambar dalam sikap dan perilaku para *stakeholder*. Dalam lingkup internal PDAM sendiri tampak kurang berkembang suasana saling percaya tersebut. Para karyawan belum sepenuhnya percaya akan langkah-langkah yang diupayakan oleh pihak direksi bahwa semua itu diperuntukkan untuk kebaikan semua dan kepentingan organisasi secara menyeluruh. Terdapat dugaan-dugaan yang sepertinya menjurus pada adanya unsur-unsur kekuasaan yang digunakan untuk kepentingan pihak-pihak tertentu yang ikut bermain. Para karyawan mengetahui bahwa atasan-atasan mereka adalah orang-orang yang cukup kompeten untuk mengelola perusahaan dengan manajemen yang rasional dan modern. Tetapi

mereka tidak bisa melihat dalam kenyataan atau praktek-praktek manajemen yang dilaksanakan dalam pengelolaan PDAM mengikuti prinsip-prinsip manajemen yang rasional dan modern. Untuk sistem *reward*, misalnya, selama ini mereka menyaksikan dan mengalami adanya perbedaan yang sangat jauh menyangkut kesejahteraan<sup>10</sup>.

Orientasi yang sifatnya vertikalisme dalam arti lebih mengharapkan restu atasan daripada kerjasama yang baik antara karyawan tampaknya menjadi kendala utama kurang berkembangnya rasa saling percaya antara karyawan. Keberuntungan jenjang karir jenjang karir lebih dimaknai lebih sebagai akibat dari koneksi atasan daripada keunggulan obyektif atau kredibilitas yang terbangun antara karyawan. Situasi seperti ini tampaknya sudah berjalan sejak awal ketika sebagian karyawan mulai masuk menjadi karyawan. Mekanisme rekrutmen yang lebih diwarnai oleh nepotisme tampaknya telah melunturkan mekanisme yang wajar dan rasional. Mekanisme seperti ini mempengaruhi suasana kerja dalam lingkup perusahaan dalam bentuk *previlise-previlise* tertentu dan lebih kurang tidak mendukung semangat kesamaan derajat antar karyawan.

Lemahnya kolaborasi antar karyawan merupakan indikator penting untuk menunjuk minimnya modal sosial dalam sisi kerjasama atau *networking*. Sebuah perusahaan yang dibangun atas dasar nilai hanya menghargai kebesaran diri sendiri tidak akan melahirkan bentuk-bentuk kerjasama yang efektif. Karyawan tampak kurang mendapat insentif dalam melakukan hubungan baik antar sesama. Pada sisi lain, pimpinan tampak sudah cukup menetapkan tujuan dari organisasi, tetapi hal ini kurang tercermin dari cara pengelolaan sehari-hari perusahaan yang secara institusional telah diarahkan

---

<sup>10</sup> Diungkapkan seorang tokoh masyarakat, bahwa jika seorang direktur utama pensiun, mereka sampai memiliki tiga rumah, sementara karyawan biasa, mengalami kesulitan ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar sekalipun.

untuk perbaikan kemampuan teknis dan finansial perusahaan. Lemahnya kemampuan teknis baik dari sisi produktifitas maupun sistem distribusi merupakan resultan dari lemahnya kemampuan pengembangan kerjasama taktis maupun strategis. Kepentingan-kepentingan jangka pendek dan penekanan yang lebih diberikan pada utilitas sendiri telah menghambat peluang pengembangan kerjasama tadi.

Sementara itu, norma resiprositas tampak kurang cukup didasarkan pada aturan main perusahaan. Lemahnya pemberian sanksi pada karyawan-karyawan yang tidak menjalankan tugasnya secara profesional merupakan kelemahan perusahaan dalam mentaati secara teguh aturan dan sanksi yang harus ditegakkan. Terbatasnya kemampuan dan fasilitas perusahaan biasanya menjadi cara melempar tanggung jawab dari sikap dan perilaku aparatur yang belum bisa menegakkan kredibilitasnya sendiri.

Dalam konteks yang lebih jauh, rasa saling percaya bahkan tampak begitu rendah dalam hubungan antara masyarakat sipil dan aparatur. Tingkatan yang begitu rendah menyangkut elemen penting modal sosial ini secara jelas dapat dilihat dari sikap mereka terhadap kelangsungan PDAM. Sebagian masyarakat sudah kurang memiliki sikap simpati terhadap karyawan atau terhadap PDAM sebagai suatu lembaga. Faktor ketidak-tahun masyarakat menjadi kendala utama untuk masyarakat sipil dapat mengapresiasi masalah-masalah yang sedang dihadapi PDAM. Masyarakat, misalnya, tidak begitu mengerti kenapa PDAM sampai memiliki utang 4 milyar rupiah. Kurangnya komunikasi antara atas masalah-masalah yang dihadapi menjadi salah satu penyebab kurang hubungan yang simpati antara dua belah pihak. Kondisi ini tampaknya sudah berjalan agak lama<sup>11</sup> dan

---

<sup>11</sup> Dalam ingatan seorang informan, pelayanan air ini mengalami penurunan drastis sejak tahun 2001. Bahkan beberapa pelanggan mengaku sudah tidak aliran air. Tetapi diakui bahwa sejak tahun 1970

membuat masyarakat mengambil inisiatif sendiri untuk mencari sumber air lain yang dapat lebih bisa diharapkan.

Masyarakat menilai adanya kepentingan-kepentingan sepihak yang banyak mempengaruhi pengelolaan perusahaan. Kepentingan-kepentingan ini bahkan terlihat cukup menonjol dalam proses penjadwalan kerja sama. Dilihat dari kalkulasi-kalkulasi ekonomi dan dampaknya yang akan terjadi pada peningkatan pelayanan, kerjasama itu dianggap sangat layak. Akan tetapi karena adanya kepentingan sepihak, kerjasama itu mengalami hambatan-hambatan dan sampai sekarang belum terealisasi.

Rendahnya saling percaya tampaknya merupakan resultan lain dari perilaku PDAM yang dirasakan oleh masyarakat kurang adil. Pengalaman berbagai lapisan masyarakat pelanggan berbeda satu sama lain. Sebuah kawasan biasanya lebih mendapat prioritas dalam pelayanan sementara kawasan lain kurang diperhatikan. Siapa penghuni suatu kawasan mempengaruhi perlakuan PDAM terhadap kawasan itu. Misalnya, ketika kawasan itu dihuni oleh orang-orang yang berpengaruh, pelayanan air sangat baik dalam arti kontinuitas aliran maupun volumenya. Tetapi setelah penghuni kawasan itu pensiun, pelayanan menjadi memburuk.<sup>12</sup>

---

sampai 2000 pun, pelayanan air tidak bagus. Kadang-kadang ada terutama tengah malam. Tampaknya penurunan drastis pada tahun 2000 yang dialami oleh sebagian pelanggan karena adanya pembangunan pipa baru tetapi hal ini belum dilakukan secara merata. Sejak itulah, pembuatan sumur secara sendiri-sendiri yang dilakukan masyarakat mulai banyak terjadi.

<sup>12</sup> Apa yang ada dikatakan ini belum tentu faktual dan bisa jadi hanya berupa praduga dalam arti bahwa penurunan pelayanan belum tentu berkaitan dengan status penghuni tetapi karena memang kapasitas PDAM secara keseluruhan mengalami penurunan. Tetapi hal ini menunjukkan lagi bahwa saling percaya sudah mengalami penggerusan.

Rendahnya saling percaya baik dalam lingkup internal PDAM maupun dalam hubungannya dengan masyarakat sipil membuat PDAM mengalami kesulitan dalam menata kembali perusahaan. Resistansi yang cukup tinggi, misalnya, terjadi apabila PDAM melakukan kenaikan tarif. Perilaku koperatif tidak begitu terlihat ketika aturan bersama akan ditegakkan.

Rendahnya sikap dan perilaku kolaboratif di mana aparaturnya menjaga konsistensi sikap yang mengarah pada terjaganya kepentingan bersama antara si penyedia layanan dengan pelanggannya tampaknya belum cukup untuk membuat PDAM dapat mengatasi masalah sekarang ini. Kecukupan hubungan baik itu malah semakin dipertanyakan jika dikaitkan dengan usaha-usaha untuk mengantisipasi masalah-masalah baru karena adanya peningkatan permintaan.

Kurangnya sikap kolaboratif dapat dilihat ketika petugas PDAM datang secara fisik ke rumah-rumah pelanggan baik ketika mengadakan pencatatan meter atau menerapkan sanksi kepada para pelanggannya. Selama ini PDAM Manado tidak menyerahkan kepada pihak ketiga untuk pencatatan meter atau pembayaran rekening. Kontak fisik ini sebetulnya dapat dimanfaatkan oleh PDAM untuk membangun modal sosial dengan para pelanggan. Akan tetapi, hal itu tampaknya belum dimanfaatkan secara baik. Solidaritas antar dua pihak begitu rapuh ketika terjadi perselisihan karena masing-masing pihak lebih berorientasi kepada kepentingan sendiri. Perselisihan ini biasanya terjadi karena pelanggan merasa diperlakukan kurang adil ketika menerima tagihan yang begitu besar di luar batas kewajaran sesuai dengan perhitungan besaran tarif dan pemakaian air. Perselisihan ini biasanya lebih menonjol ketika terjadi tunggakan beberapa bulan. Dalam situasi seperti ini si petugas biasanya langsung melakukan 'eksekusi' sesuai dengan aturan baku dan lebih berorientasi pada kepentingan organisasi. Jarang terjadi suasana untuk membangun saling pengertian akan posisi masing-masing

dengan bertanya lebih jauh alasan-alasan keberatan maupun memikirkan solusi lain yang sifatnya *win-win situation*.

Bisa jadi lemahnya saling percaya dan kerjasama kolaboratif antara PDAM dengan para pelanggannya merupakan akibat dari belum ada kesamaan persepsi mengenai norma, aturan dan sanksi yang ingin ditegakkan oleh kedua belah pihak. Dengan kata lain, norma resiprositas yang merupakan salah satu komponen modal sosial, tidak secara kukuh dipegang oleh kedua belah pihak. Selama ini, misalnya, sanksi lebih ditujukan oleh para pelanggan, sedangkan jika PDAM tidak melakukan tugasnya dengan baik, sanksi itu tidak dapat dilakukan oleh pelanggan kepada PDAM. Penumbuhan modal sosial akan terjadi jika anutan terhadap terhadap norma dan penerimaan sanksi didasari oleh asas keadilan yang dirumuskan secara kongkrit dalam bentuk *rule-in-use* oleh kedua belah pihak. Sisi modal sosial inilah yang tidak ditumbuhkan dalam hubungan PDAM dengan para pelanggannya.

## 5. Kerjasama untuk Peningkatan Kinerja

Sebagai salah-satu cara keluar dari kemelut, khususnya krisis finansial yang dihadapi PDAM<sup>13</sup> adalah dengan melakukan kerja sama dengan pihak ketiga. Ketika penelitian lapangan dilakukan,

---

<sup>13</sup> Akibat krisis ekonomi, mismanajemen perusahaan dan meningkatnya harga jual listrik, PDAM Manado sedang dibebani jumlah utang yang cukup besar yaitu 40 milyar rupiah. Dari jumlah ini, sebagian besar merupakan utang kepada PLN. Listrik memang telah menjadi salah satu komponen ongkos produksi dan distribusi terbesar untuk perusahaan ini. Naiknya harga listrik secara periodik sejak terutama sejak tahun 2000-an, diakui pihak direktur telah mempengaruhi kondisi keuangan PDAM.

PDAM secara serius sedang melakukan proses kerja sama<sup>14</sup> dengan NV. *Waterleiding Maatschappij Dretthe* (WMD).<sup>15</sup> Tim kerja pun sudah dibentuk melalui keputusan Walikota nomor 64 tahun 2002, tanggal 15 Mei 2002.

Dalam perjanjian itu telah dirumuskan tujuan dari kerjasama yaitu untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan meningkatkan dan mengembngkan suplai air dan air buangan di area suplai melalui peningkatan efisiensi dari pengelolaan sistem bisnis air. Kerjasama juga ditujukan untuk perbaikan menyeluruh jaringan produksi dan distribusi di dalam sistem pelayanan air bersih. Hal lain yang ingin dicapai yaitu pengurangan jumlah kehilangan air di area suplai dan pembangunan instalasi suplai air yang baru.<sup>16</sup> Adapun aktifitas untuk suplai air dan suplai air buangan, pihak-pihak yang berkepentingan sepakat untuk mendirikan sebuah perseroan terbatas (PT)<sup>17</sup> yang pendiriannya dilaksanakan sesuai dengan hukum dan peraturan yang berlaku di Indonesia.

Dalam pandangan direktur teknik, kerjasama ini terganjal dengan peraturan pemerintah pusat yaitu Kepres No. 7/98 yang

---

<sup>14</sup> *Letter of Intent* (LoI) sebagai proses awal kerjasama telah ditandatangani pada tanggal 30 Januari 2002.

<sup>15</sup> Untuk kerjasama ini WMD secara khusus telah membentuk anak perusahaan bernama B.V. Tirta Sulawesi (BVTS), suatu perseroan terbatas yang didirikan berdasarkan hukum Belanda. BVTS didirikan pada tanggal 20 Desember 2002 dengan kantor pusat di Lauwes 3 Assen, Belanda.

<sup>16</sup> Lihat *Final Cooperation Agreement*, versi Nopember 2003, pasal 3 ayat a.

<sup>17</sup> Perusahaan ini disebut *Joint Venture Company* (JVC). Komposisi sahamnya akan terdiri atas 95% milik BVTS dan 5% milik PDAM atau PEMKOT. Tetapi setelah transaksi pengalihan aset selesai, BVTS akan menjual dan menyerahkan sejumlah saham, senilai 44% dari saham BVTS dalam JVC kepada PDAM, sehingga komposisi akhir saham akan mencapai 49% untuk PDAM dan 61% untuk BVTS.



mewajibkan tender untuk suatu proses kerjasama. Sementara pihak WMD tidak bersedia melakukannya. Tampaknya keberatan ini didasari oleh kalkulasi keuangan perusahaan karena proses tender tentu akan memakan biaya yang besar. Dalam pandangan seorang akademisi, proses tender dalam suatu bentuk kerjasama merupakan hal yang tidak kondusif dalam rangka mengundang investor di era otonomi daerah ini.<sup>18</sup>

Masalah lain yang dihadapi seiring dengan akan dilakukan kerjasama yaitu menyangkut aset yang tersedia di PDAM. Proses kerjasama juga menuntut kesepakatan tentang jual beli aset oleh kedua pihak. Diakui bahwa aset tersebut tidak sepenuhnya milik PDAM. Misalnya, bangunan fisik merupakan milik Departemen Prasarana Wilayah.

Sebetulnya, PDAM ini merupakan suatu perusahaan daerah yang menangani penjualan 'komoditas' yang sangat menjanjikan keuntungannya. Oleh karena itulah, perusahaan-perusahaan asing banyak yang melirik. Selain N.V. WMD yang telah secara serius ingin melakukan kerjasama, terdapat juga lembaga lain, seperti Japan Jigal yang bersedia memberikan hibah sebanyak 85 milyar rupiah asal PDAM tidak melakukan kerjasama dengan WMD. Bahkan ketika sebelum proses kerjasama PDAM dengan WMD, PDAM telah melakukan kerjasama dengan

Sejauh menyangkut kerjasama dengan WMD, memang masih terjadi silang pendapat antara pihak eksekutif dan legislatif<sup>19</sup>. Silang

---

<sup>18</sup> Keberatan ini dikemukakan oleh Palar, seorang staf pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Samratulangi. Wawancara tanggal 12 Mei 2004.

<sup>19</sup> Menurut wakil pimpinan Dekot Manado, Djafat Alkatiri, ada kesengajaan pemkot untuk menghambat kontrak kerjasama dengan perusahaan asal kincir angin tersebut. Hal ini terjadi katanya, karena tidak

pendapat ini kemudian cukup membingungkan masyarakat luas. Masyarakat kemudian mempertanyakan sinergisme kelembagaan yang seharusnya hadir bersamaan dengan diterapkannya otonomi daerah. Belum terealisasinya kerjasama<sup>20</sup>, khususnya kerjasama dengan WMD yang sudah cukup banyak mengeluarkan dana untuk proses yang telah dilakukan selama ini, berarti memperlama pemecahan masalah yang dihadapi masyarakat, terutama masyarakat perkotaan yang memang melihat air sebagai kebutuhan dasar yang sangat vital.

## 6. Diskusi

*Good governance* dan modal sosial merupakan dua hal yang berbeda tetapi keduanya dapat saling bersinggungan dan saling menguatkan. Di era otonomi daerah sekarang ini, misalnya, pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan kapasitas kelembagaan dalam penyediaan barang dan pelayanan publik lain dalam bentuk regulasi secara lebih merata, efektif, efisien dengan tetap berada dalam koridor aturan dan hukum yang disepakati

---

adanya kesamaan persepsi antara walikota, Wempie Frederik, wakil walikota, Teddy Kumaat dan Dirut PDAM, Theo Nangoy. Menurut Djafat, Dewan Kota sudah merekomendasi kepada Pemko untuk menindak-lanjuti kerjasama tersebut. Djafar menduga bahwa adanya investor baru yang siap mengucurkan dana segar sebanyak Rp. 40 milyar, membuat pihak pemkot dan PDAM enggan melanjutkan kerjasama dengan pihak WMD dan ini dapat dikatakan membohongi publik. Tapi dalam pandangan anggota dewan lain, Didi, Sjafii, kerjasama dengan WMD perlu dipansuskan terlebih dahulu. Silang pendapat antara pemerintah kota dan dewan kota maupun antara sesama anggota dewan sendiri juga menunjukkan belum sinergisnya lembaga-lembaga lokal.

<sup>20</sup> Berita terakhir (*Komentar*, 2 Septembaer 2004) mengatakan bahwa proses kerjasama ini untuk sementara dihentikan.

bersama. Prinsip-prinsip *good governance* seperti transparansi dan kecekatan memberi respon terhadap masalah yang dihadapi masyarakat memberikan pengaruh pada penguatan modal sosial khususnya elemen saling percaya. Dalam kategorisasi Uphof, bahkan sebuah kelembagaan pemerintah yang melaksanakan prinsip-prinsip *good governance*, disebut sebagai modal sosial struktural karena di sana ada peran, peraturan, jaringan dan hubungan yang memungkinkan tumbuhnya ekspektasi. Ekspektasi terhadap kelembagaan demikian, akan mengkondisikan terjadinya perilaku kooperatif, suatu bentuk kerjasama yang memberi manfaat untuk semua pihak. Sementara itu, modal sosial kognitif seperti adanya saling percaya akan melancarkan suatu proses kerjasama antara pemerintah dan masyarakat sipil untuk mewujudkan tingkat pelayanan yang lebih baik.

Mewujudkan tingkat pelayanan yang lebih baik dalam masalah air merupakan salah satu tugas pemerintah kota Manado. Lembaga pemerintahan yang mempunyai tugas menyelenggarakan khusus menangani air minum ini adalah PDAM. Secara normatif, sesuai SK Walikota No. 55/2001 pengelolaan air minum yang ditugaskan kepada PDAM merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mencakup aspek kesehatan, sosial dan pelayanan umum. Aparatur pemerintah yang duduk di organisasi ini, mulai dari direktur utama sampai kepala seksi dan karyawan biasa harus menginternalisasi tugas organisasi ini karena hal ini merupakan permintaan organisasi pada individual. Tentu saja sejauh adanya kesejajaran antara tugas organisasi dengan permintaan terhadap individual ini tergantung pada permintaan atau tugas yang dipersepsi oleh masing-masing aparatur. Kinerja yang maksimal atau sebaliknya, tergantung pada kongruen tidaknya antara dua variabel di atas.

Tugas yang dipersepsi ini menentukan rencana perilaku individu dalam bentuk strategi kinerja dan usaha, yang dalam bahas

teknis keorganisasian disebut sebagai perilaku kerja. Perilaku kerja inilah yang dalam praktek sehari-hari ditentukan oleh struktur dan kultur. Di sinilah pentingnya komitmen pada prinsip-prinsip *good governance* dan pada urgensi dan signifikansi penumbuhan modal sosial untuk kesuksesan sebuah usaha pelayanan publik. Hal itu karena perilaku kerja ditentukan oleh kemampuan personal dalam memperlakukan secara wajar setiap individual yang menjadi *stakeholdernya* serta level keterlibatan psikologis aparatur dengan bidang kerjanya.

Gambaran sejauhmana telah terjadi pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* dan penumbuhan modal sosial dalam lingkup mikro seperti PDAM tampaknya tidak bisa terlepas dari kultur yang berlaku umum pada birokrasi pemerintahan. Kultur yang dimaksud tersebut yaitu formalistik-birokratis, kurang transparan, kurang responsif, proses pengambilan keputusan yang belum partisipatif, bersikap ego sektoral, lebih berorientasi proyek, paternalistik dan mentalitas dilayani daripada melayani. Kultur inilah yang tampaknya masih secara banyak mempengaruhi perilaku aparat pemerintahan kota dan hal ini juga kurang lebih masih terefleksikan dalam sikap dan perilaku aparatur atau karyawan PDAM.

Dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan otonomi daerah belum secara signifikan memberikan dampak positif untuk melahirkan pemerintahan yang lebih baik. *Democratic governance* yang seharusnya dijalankan oleh pemerintahan kota belum terlihat begitu nyata. Kasus simpang siurnya duduk perkara kerjasama PDAM dengan salah-satu perusahaan asing dan ini membuat bingung masyarakat luas, merupakan contoh konkrit belum tumbuhnya *democratic governance*.

Prinsip *good governance* dan modal sosial merupakan dua hal yang berbeda. Meskipun demikian, kedua hal ini dapat

dipersenyawakan. Penegakkan prinsip-prinsip *good governance* akan memberikan siklus akibat yang baik untuk persistensi modal sosial dan sebaliknya. Transparansi, misalnya, akan memberikan pengaruh pada tumbuhnya saling percaya dan sikap ini berpengaruh signifikan pada efektifitas perusahaan. Efek siklus akibat ini tidak bisa dianggap remeh karena ia menentukan kemajuan atau kemunduran suatu lembaga. Suatu lembaga yang secara internal maupun eksternal diwarnai oleh lingkaran kebajikan, sebagaimana dikonsepsikan oleh Putnam, akan ditandai oleh tingginya kerjasama, saling percaya, resiprositas, keterlibatan sipil dan perilaku yang lebih mementingkan kebaikan bersama. Situasi modal sosial seperti ini akan memberi efek pada kemajuan sebuah lembaga. Sebaliknya, dalam *vicious circle* ditandai oleh pengkhianatan, ketidak-saling percaya, pengingkaran, eksploitasi, kekacauan dan isolasi yang akan memberi efek ada kemunduran suatu lembaga. Dalam hubungan ini, penegakkan prinsip-prinsip *good governance* dan penumbuhan modal sosial diperlukan agar perilaku aparatur lebih diwarnai oleh keadaan dalam lingkaran kebajikan (*virtues circle*), yang pada gilirannya memberikan siklus akibat pada kemajuan PDAM dalam konteks penelitian ini.

Sebagai sebuah siklus sebab-akibat, penegakkan prinsip-prinsip *good governance* dan penumbuhan modal sosial dapat dimulai dari komponen atau elemen mana saja. Ia tidak harus dilakukan secara berurut. Yang terpenting adalah menjaga konsistensi perilaku yang didasari oleh '*good will*' aparatur. Konsistensi untuk menjaga kredibilitas masing-masing atau saling percaya ini merupakan hal yang harus digaris-bawahi, karena sikap yang tidak konsisten akan dengan cepat menggerus modal sosial yang sudah tumbuh. Dalam kaitan ini, pengingkaran terhadap kesepakatan bersama perlu mendapat sanksi yang tegas.

Penciptaan *good governance* memerlukan hubungan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat sipil. Betapapun keduanya

tidak perlu diperhadapkan secara antagonistik, keduanya akan terjadi konflik, benturan atau sekedar perselisihan jika perilaku dominatif atau eksploitatif terjadi. Satu pihak, misalnya, melakukan sikap eksklusionis, sementara pihak lain menentang keras hal demikian. Perlakuan yang tidak adil dari salah satu pihak juga akan menciptakan perselisihan atau konflik. Situasi seperti ini tentu saja akan membuat *crossing the great divide*, seperti diutarakan oleh Ostrom<sup>21</sup>, tidak akan terjadi. Hal ini terlebih-lebih dalam suatu masyarakat yang diwarnai oleh *clientelism*<sup>22</sup>, seperti terjadi di negeri ini.

---

<sup>21</sup> Ostrom, Elinor. 1997. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." dalam Peter Evans, ed. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California (Research Series No. 94), hal. 85-118.

<sup>22</sup> Ini merujuk pada karakter masyarakat yang relatif tereksklusi karena kekuatan negara dan masyarakat berada pada hubungan eksklusif pemimpin organisasi kemasyarakatan dan politik. Masyarakat tidak terdorong untuk melakukan ikatan sosial karena hubungan didasari oleh ikatan individual pada pemimpinnya daripada kesamaan karakter atau ikatan horisonal sesama pengikutnya. Dalam klientelisme, insentif untuk melakukan pengorganisasian kolektif sangat rendah karena cara yang previlis dan menguntungkan tidak melalui protes atau tekanan, tetapi melalui pertukaran individual antar elit. Dalam kondisi inilah, masyarakat umumnya kurang berpengalaman dalam menjalin ikatan sosial untuk kerjasama. Hal ini akan menyulitkan terwujudnya keadaan yang responsif, bertanggung jawab dan partisipatif, suatu kondisi yang diperlukan dalam alam demokrasi. Akan tetapi karena masyarakat sipil adalah *conditio sine qua non* demokrasi, maka upaya-upaya penumbuhan masyarakat sipil tetap diperlukan dengan cara memberikan dukungan struktural pada partisipasi masyarakat, yang selama ini terbiasa dengan cara-cara mobilisasi. Lihat artikel yang ditulis Abers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Coöperation: Local government, Participatory Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil", *Politics and Society*, vol. 26, nr. 4, December, pp 511-537.

## 7. Penutup:

### Implikasi Kebijakan

Bagaimana melindungi konsumen untuk memperoleh pelayanan yang layak dan adil dengan harga terjangkau, sekaligus dapat menjamin kelangsungan hidup yang wajar bagi PDAM? Hal ini terkait dengan kemampuan PDAM dapat menutup biaya operasi dan pemeliharaan, mengatasi inflasi, pembiayaan investasi, penelitian dan pengembangan serta keuntungan yang wajar. Ini merupakan masalah yang sedang akan dihadapi PDAM Manado.

Masih senjangnya antara harapan masyarakat dengan kemampuan unit-unit pelayanan untuk melayani kebutuhan dasar masyarakat sekalipun merupakan masalah yang harus segera mendapat perhatian. Rendahnya kemampuan unit-unit pelayanan ini tidak terlepas dari dampak krisis ekonomi maupun karena korupsi, kolusi dan nepotisme. Akibatnya, unit-unit pelayanan ini dihadapkan pada masalah krisis finansial, rendahnya kualitas manajemen dan tenaga kerja, yang kemudian berujung pada rendahnya kemampuan teknis, sebagaimana terjadi di PDAM Manado.

Salah satu solusi penting yang perlu dilakukan adalah membenahan manajemen yang harus lebih profesional sebagaimana layaknya dilakukan oleh suatu *corporate*. Pihak manajemen PDAM harus menunjukkan kepada publik dan memberikan pesan kuat dengan perbaikan perilaku bahwa perusahaannya tidak lagi dijadikan sebagai 'sapi perah' atau sarang KKN, sebagaimana telah menjadi kecenderungan pada era pra reformasi.

Sementara itu, untuk mengatasi masalah finansial perlu ada penataan ulang mengenai biaya dan keuntungan yang ingin diraih. Salah satu yang membebani keuangan adalah jumlah pegawai yang terlalu besar. Selama ini, ratio yang dipakai adalah 1:100, yaitu satu

pegawai melayani seratus pelanggan. Ratio ini didisen ketika belum ada komputerisasi. Dengan perkembangan teknologi informasi, ratio tersebut perlu ada perubahan agar perusahaan lebih efisien, misalnya menjadi 1 : 200. Ratio seperti ini atau lebih besar dari itu menurut salah satu direktur masih mungkin dilakukan. Seiring dengan pembenahan ratio ini, rekrutmen tenaga kerja harus didasari oleh kompetensi.

Solusi penting lain yang perlu dilakukan yaitu kerjasama atau program privatisasi. Kedua program ini dapat menjadi solusi efektif asal dilakukan secara transparan dan bertanggung jawab. Penjajakan untuk melakukan kerjasama telah dilakukan oleh PDAM Manado. Untuk itu, penandangan kontrak kerjasama antara Pemkot dengan NV. WMD (*Waterleiding Maatschappij Drenthe*) serta studi kelayakan kontrak kerjasama itu telah dilakukan. Tim studi kelayakan yang dilakukan oleh para akademisi dari Universitas Sam Ratulangi merekomendasikan bahwa kontrak itu *feasible*. Tetapi kerjasama untuk kasus Manado belum berjalan efektif karena masih belum tersusunnya *Master Plan* dan *Business Plan* dari pihak kedua. Hal ini memang diperlukan untuk kepentingan masyarakat luas serta keuntungan dan kerugian yang kira-kira akan diterima oleh PDAM dalam memberikan konsesi penyediaan air pada pihak asing.

Salah satu kendala realisasi kerjasama ini dalam pandangan seorang direktur di PDAM adalah adanya peraturan pusat (Kepres 7 tahun 98) yang mengharuskan tender terbuka untuk setiap kerjasama. WMD, untuk kasus Manado ini, merasa keberatan jika kerjasama itu dilakukan melalui tender karena proses itu akan memakan biaya besar, setidaknya untuk studi kelayakannya. Pihak konsultan sendiri merasa peraturan itu menghambat investasi di daerah. Tender untuk kerjasama ini dipertanyakan karena selama ini tender hanya dilakukan untuk rekanan atau pihak kedua yang akan mengerjakan suatu proyek dari uang pihak pertama. Sementara dalam kasus



kerjasama WMD dan Pemkot Manado, uang itu milik dan akan dikeluarkan oleh WMD.

Memang masyarakat luas tidak sepenuhnya menyetujui kerjasama tersebut. Tetapi harus diakui bahwa janji WMD untuk merealisasikan kualitas air PDAM layak langsung minum merupakan poin penting sebagian masyarakat untuk mendorong kerjasama itu<sup>23</sup>. Hal yang membuat masyarakat luas terkesan resisten dengan adanya kerjasama, terutama dengan pihak asing adalah karena adanya kekhawatiran bahwa buah akhir dari sebuah kerjasama adalah kenaikan tarif air.<sup>24</sup>

Tetapi dengan kebijakan pengurangan atau bahkan penghapusan subsidi, kenaikan tarif dasar air ini tampaknya menjadi suatu keharusan setidaknya untuk kelompok yang sebetulnya mampu. Harga yang lebih rendah dari biaya teknis yang diperlukan untuk menghasilkan 1 m<sup>3</sup> air, sebaiknya hanya diarahkan untuk masyarakat miskin. Jadi perlu ada perubahan dalam kategorisasi pelanggan terutama pelanggan yang masuk dalam kategori sosial. Dengan kata lain, kenaikan tarif merupakan salah satu solusi yang perlu dipertimbangkan untuk mengatasi krisis finansial yang dialami oleh PDAM. Tentu saja kebijakan ini harus ditempuh dengan cara melibatkan penuh unsur masyarakat sipil baik dalam penyusunan struktur tarif baru maupun dalam sosialisasinya.

---

<sup>23</sup> Dengan kualitas seperti ini tentu saja dapat mengancam kepentingan perusahaan-perusahaan air minum seperti Aqua, Ades dan seterusnya.

<sup>24</sup> Harga air per meter kubik bervariasi dari satu PDAM ke PDAM lain. Di Manado harganya berkisar Rp.1.800,- untuk kelompok I seperti tempat ibadah, sampai Rp.5.500,- untuk kelompok IV seperti industri besar dan kedutaan atau konsulat asing.

## Kesimpulan dan Rekomendasi

Dengan dilaksanakannya UU tentang otonomi daerah tampaknya belum memberikan kontribusi signifikan pada peningkatan pelayanan publik. Hal ini terjadi karena belum optimalnya penerapan prinsip-prinsip *good governance* seperti transparansi, akuntabilitas, *responsiveness*, kepatuhan pada hukum sehingga menghasilkan relasi yang kurang baik antara penyedia pelayanan publik seperti PDAM dengan para pelanggannya. Hal yang krusial, misalnya, menyangkut formulasi tarif yang belum transparan. Di sini tidak dijelaskan secara terbuka kepada masyarakat berapa sebetulnya harga pokok penjualan (HPP) setiap satu kubik meter air. HPP ini ternyata tidak menjadi acuan bagi PDAM dalam menyusun tarif kepada berbagai kategori pelanggan. Dalam kasus PDAM Manado, misalnya, acuan yang dipakai adalah ketentuan yang digunakan Bank Dunia yaitu bahwa tarif air yang *'affordable'* sekitar 2-4% dari pendapatan.

Kepatuhan pada aturan juga belum dapat ditegakkan karena pihak pelanggan dan penyedia layanan belum berada dalam posisi menjaga kepentingan bersama. Masing-masing pihak memberikan penekanan bagi utilitas sendiri-sendiri, suatu indikasi masih rendahnya modal sosial antara kedua belah pihak. Aliran air yang sering mati sehari-hari membuat para pelanggan mencari alternatif sumber air lain seperti sumur bor dan ini berimplikasi pada sikap tidak bersedia membayar tagihan<sup>25</sup>. Selain itu, kasus sambungan liar, yang

---

<sup>25</sup> Karena tidak ada kontinuitas suplai, kemudian si pelanggan tidak mau membayar abudemen atau tagihan yang diminta PDAM. Kasus seorang pelanggan yang ditagih Rp. 2.000.000 tetapi tidak mau membayar karena selama ini tidak mengkonsumsi air. Sementara PDAM menganggap aliran itu ada dan selama menjadi pelanggan diharuskan membayarnya. PDAM kemudian dipermalukkan karena ketika terjadi penyegelan saluran, air dalam keadaan tidak mengalir. Si pelanggan juga merasa tidak keberatan untuk disegel atau sekaligus diambil perangkat saluran, terutama meterannya

tampaknya melibatkan pihak dalam, menunjukkan aktor dalam organisasi itu maupun masyarakat tidak peduli dengan kepentingan jangka pendek maupun jangka panjang PDAM.

Rendahnya kualitas dan kuantitas air yang disediakan PDAM pada para pelanggannya tampaknya merupakan permasalahan yang berakar dari berbagai permasalahan yang saling terkait. Pertama, kemampuan teknis yang rendah. Instalasi air maupun pompa yang dibangun sudah berumur tua sehingga kapasitasnya tidak bisa diharapkan untuk dapat memenuhi permintaan pelanggan terhadap air bersih yang selalu mengalami peningkatan. Secara kuantitas, selain sering tersendatnya aliran air bahkan sampai alirannya terhenti sama sekali dalam jangka waktu sehari-hari menunjukkan kemampuan PDAM dalam merespon kebutuhan masyarakat juga sangat terbatas. Kemampuan PDAM hanya dapat menyediakan 20-30% dari keseluruhan penduduk. Rendahnya kapasitas PDAM menyediakan air minum yang kontinu dan berkualitas menyebabkan masyarakat mencari sendiri-sendiri sumber air bersih. Penduduk perumahan umumnya melakukan pompanisasi air tanah sedangkan hotel-hotel atau kalangan industri mendapat air dari sumber air yang dibor dengan kedalaman sampai 170 m. Gejala ini tentu tidak baik untuk ekosistem karena eksploitasi besar-besaran terhadap lapisan-lapisan tanah akan berdampak buruk pada lingkungan.

Kedua, manajemen yang belum optimal. Perusahaan daerah selama ini sudah diketahui umum sebagai "sapi perah" dan sarang KKN. PDAM Manado tampaknya sedikit banyak tidak terlepas dari permasalahan ini. Jumlah utang yang demikian besar (PDAM Manado, misalnya berutang 40 milyar dan 4 trilyun untuk seluruh

---

karena air PDAM tidak bisa diharapkan. Di Yogyakarta ditemukan seorang pelanggan ditagih sampai Rp.3.000.000,- akibat pipa yang bocor. Ini adalah kasus-kasus yang menyulitkan pihak penyediaan layanan publik untuk melakukan penegakkan hukum.

PDAM)) selain merupakan dampak krisis, juga menunjukkan bahwa manajemen kurang bekerja secara profesional dan tidak dapat mengelola perusahaan secara efektif. Ketidak-efektifan ini juga dipengaruhi oleh cara rekrutmen tenaga kerja yang lebih ditentukan oleh adanya koneksi dari pada kompetensi. Pengangkatan karyawan baru tidak didasarkan kemampuan tetapi lebih didasarkan pada hubungan keluarga dengan pimpinan. Hal ini kemudian berdampak pada ketidak-responsifan PDAM pada keluhan-keluhan yang dirasakan oleh pelanggan. Perbaikan-perbaikan yang dilakukan PDAM dirasakan lambat sekali. Standar Pelayanan Minimum (SPM) yang telah diwajibkan oleh Departemen Dalam Negeri belum dilakukan oleh unit-unit pelayanan di daerah.

Belum ditegakkannya prinsip-prinsip *good governance* tampaknya juga karena akomodasi yang dilakukan pihak PDAM terhadap aspirasi masyarakat sipil belum optimal. Sikap arogansi dan perilaku eksklusif aparat cenderung meremehkan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Keadaan ini juga menunjukkan bahwa posisi tawar menawar masyarakat sipil masih rendah. Dalam konteks ini, pemerintah kota perlu atau PDAM khususnya perlu membuka peran serta organisasi masyarakat sipil yang peduli dengan peningkatan kualitas air selebar-lebarnya sebagai upaya menuju terciptanya tata pemerintahan yang baik. Di sini perlu ada dukungan struktural dalam bentuk aturan yang mengharuskan PDAM untuk melibatkan masyarakat sipil baik dalam proses kerjasama maupun dalam formulasi tarif. Absennya aturan ini membuat posisi tawar menawar masyarakat sipil menjadi rendah. Dukungan struktural harus disertai dengan dukungan kultural yaitu perubahan perilaku aparat yang peduli dengan kualitas pelayanan terhadap masyarakat. Sebaliknya, harus dihindari berkembangnya pola *patron-client* atau *clientelism* karena hal ini merupakan bentuk-bentuk formasi sosial yang tidak akan melahirkan pemerintahan yang responsif dan

akuntabel yang pada gilirannya akan menurunkan kredibilitas aparaturnya di mata masyarakat.

Organisasi Perusahaan Daerah Air Minum Manado terdiri atas beberapa bagian seperti bagian keuangan, pembukuan, hubungan langganan, produksi, distribusi, perencanaan teknik dan perawatan. Penumbuhan modal sosial (*building social capital*) akan lebih efektif jika dimulai dan dirajut dalam lingkup bagian-bagian ini (*bonding social capital*) sebelum melangkah dan merajut mata rantai modal sosial dalam lingkup antar bagian atau perusahaan secara keseluruhan. Akan tetapi, hal ini dapat ditempuh secara efektif jika ada keteladanan dari masing-masing pimpinannya, terutama unsur direksi perusahaan itu dalam menegakkan kejujuran dan kepatuhan pada aturan bersama organisasi.

Sebagai sebuah perusahaan milik daerah yang berada dalam faktor-faktor kontekstual termasuk di dalamnya kondisi dan kelembagaan pemerintah kota, pengembangan dan penumbuhan modal sosial yang dapat menjembatani hubungan yang kooperatif antar lembaga maupun dengan masyarakat sipil (*bridging social capital*) juga menjadi suatu keharusan untuk terjadi suatu sinergi. Perbaikan citra dan kinerja PDAM akan sangat membantu menumbuhkan modal sosial ini.

## Bab V – Modal Sosial dan *Good Governance*: Studi Kasus PDAM Manado

---

---

## **BAB VI**

# **P E N U T U P**

Oleh Dundin Zaenuddin

Penelitian ini mengungkap Modal Sosial Aparatur Pemerintah untuk Pencapaian *Good Governance*. Hal ini diawali oleh suatu asumsi bahwa rendahnya keinginan dan kemampuan aparatur pemerintah merajut pranata sosial sebagai landasan sikap dan perilaku yang berfungsi riil untuk saling membalas kebaikan dalam pelaksanaan tugas sehari-hari (*norm of reciprocity*), merupakan indikasi terjadinya resistensi modal sosial di kalangan aparatur pemerintah. Selain itu, efek positif desentralisasi ini belum dirasakan karena adanya kendala-kendala kultural seperti kultur birokrasi yang paternalistik dan kurang inisiatif, sikap egosektoral yang berakibat pada belum terkoordinasinya suatu program dan belum terpupuknya rasa tanggung jawab. Rendahnya atau resistennya modal sosial ini menjadi alasan dasar diperlukannya suatu cara penumbuhan modal sosial. Hal ini penting dilakukan karena ia merupakan landasan sosial-kultural aparatur pemerintah yang memiliki posisi penting untuk keberhasilan otonomi daerah yang merupakan jalan terbaik menuju kesejahteraan semua lapisan masyarakat. Dengan adanya persistensi modal sosial aparatur pemerintah, kemungkinan besar artikulasi kebaikan dan cita-cita bersama yang terkandung dalam konsep *good governance*, dapat lebih cepat direalisasikan.

Penelitian ini telah memetakan kondisi modal sosial aparatur pemerintah yang terdapat di empat daerah penelitian. Permasalahan yang diteliti, difokuskan pada tingkat modal sosial yang dimiliki oleh aparatur pemerintah yang aktif dengan proyek *civic engagement* dan pelayanan publik secara internal. Penelitian ini diarahkan pada

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang menangani pelayanan dasar (*basic service*) yaitu Perusahaan Daerah Air Minum. BUMD ini dipilih dengan asumsi bahwa bentuk-bentuk pelayanan yang menjadi tugasnya itu, sangat menentukan tingkat derajat kesejahteraan masyarakat karena air bersih merupakan kebutuhan pokok. Di samping itu, BUMD diasumsikan lebih berkepentingan untuk mempraktekkan prinsip-prinsip *good governance* karena perkembangan perusahaan daerah seperti PDAM sangat tergantung pada citra dan tingkat pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Fokus penelitian dalam lingkup mikro ini diharapkan dapat melihat secara lebih teramati mengenai adanya kreasi dan persistensi modal sosial, karena faktor tingkat kedekatan (*closure*) dan stabilitas jaringan sosial aparatur. Diungkapkan juga sejauh mana terdapat interaksi positif antara aparatur dan masyarakat sipil tersebut (*bridging social capital*) untuk pencapaian *good governance*.

Dalam penelitian ini, modal sosial<sup>1</sup> mengandung *reciprocal trust* (saling percaya), *norms of reciprocity* (norma untuk saling

---

<sup>1</sup> lihat James Coleman (1988) dan Putnam (1993). Dalam penelitian ini juga dilihat tingkatan modal sosial, untuk menilai lemah-kuatnya modal sosial. 'Pengukuran' tingkat modal sosial ini merujuk pada kontinum modal sosial yang secara detail dikemukakan dalam tulisan yang disusun oleh Uphoff. Uphoff mengklasisifikasi tingkat modal sosial dari yang minimum, rendah, sedang dan tinggi. Aspek yang dilihat meliputi nilai-nilai, isu-isu pokok, strategi, kepentingan bersama, pilihan, teori permainan dan fungsi utilitas (Uphoff, 2000). Sementara itu, teori *Circular accusation*-nya Ibnu Khaldun, *Structuration* dari Giddens dan teori *Practice* dari Bourdieu dapat digunakan dalam menganalisis temuan. Secara garis besar, di sini dikemukakan bahwa faktor struktur dan budaya atau agency menurut Giddens, berinteraksi dalam suatu hubungan yang saling dependen, kadang-kadang menguatkan atau melemahkan yang lain, dan keduanya terlibat dalam memproduksi tindakan. Sifat hubungan, tergantung pada tingkatan modal social suatu agency atau *structure*. Jika modal sosial dalam tingkatan agency dan *structure* itu berada dalam lingkaran kebajikan (*virtues*



membalas kebaikan) dan *networks of civic engagement* (jaringan sosial untuk menjadi sarana hubungan sosial yang saling menguatkan). Tiga pilar utama modal sosial ini masing-masing memiliki komponen-komponen. Saling percaya memiliki elemen kejujuran (*honesty*), kewajaran (*fairness*), kesamaan derajat (*egalitarianism*) dan kemurahan hati (*generosity*). *Norms of reciprocity* memiliki komponen nilai yang dianut bersama (*shared norms*), norma dan sanksi serta aturan hukum. Sedangkan *networks of civic engagement* memiliki komponen keadilan (*equity*), partisipasi sederajat, kolaborasi dan solidaritas.

Sementara itu, *good governance* dipahami sebagai konsep yang memiliki dimensi relasional karena ia merupakan sekumpulan relasi antara masyarakat sipil dan pemerintah yang melakukan praktek-praktek untuk memaksimalkan kebaikan bersama (*the common good*). Aspek yang dilihat dalam kaitan ini adalah akuntabilitas, transparansi, efektifitas, daya tanggap (*responsiveness*), keterbukaan (*openness*) akan partisipasi dan ketundukan pada aturan hukum, termasuk nilai dan norma sosial.

Terungkap bahwa baik secara internal, komponen atau unsur-unsur modal sosial itu saling mempengaruhi satu satu lain. Saling percaya, misalnya, tampak persisten jika, dalam level mikro itu hadir norma untuk saling membalas kebaikan dan adanya fasilitas *networks* yang melancarkan hubungan berjalan baik, begitu juga sebaliknya. Persistensi dan resistensi modal sosial juga ditentukan oleh siklus sebab-akibatnya dalam dan dengan level makro seperti tipe

---

*circle*), maka dapat diprediksikan akan terjadinya persistensi modal sosial dan modal sosialnya berada dalam kontinum tinggi atau sedang. Situasi ini mengarah pada kemajuan suatu lembaga. Begitu juga sebaliknya, jika suatu hubungan sosial lebih ditandai oleh lingkaran negatif (*vicious circle*), maka yang terjadi adalah resistensi modal sosial yang berakibat pada kemunduran suatu lembaga.

penguasa, tingkat desentralisasi, tingkat partisipasi dalam proses kebijakan, kerangka dan aturan hukum. Kasus Jogja dan Sleman misalnya menunjukkan bahwa relatif kuatnya *bonding social capital* masyarakat sipil memberikan efek positif pada level mikro maupun makro dengan cukup terakomodasinya aspirasi masyarakat, cukup demokratisnya pimpinan perusahaan dalam merespon keinginan pelanggan, betapapun belum ada aturan struktural berupa perda yang mengatur hal ini. Keikutsertaan masyarakat dalam pelayanan itu sebagaimana disebut dengan istilah co-produksi tampak lebih menonjol terjadi di dua daerah ini dibandingkan di Pekanbaru atau Manado. Keadaan proses yang mencerminkan adanya peran aktif kelompok masyarakat dalam penyediaan air dan pelayanan dapat ditunjukkan dari cukup berperannya Ikatan Forum Pelanggan atau organisasi masyarakat sipil sejenis di sana.

Memperhitungkan modal sosial aparatur untuk peningkatan efektifitas dan efisiensi kerja dipengaruhi oleh tujuan yang wajar dan menantang, tugas kerja yang kongruen antara kebutuhan dan tujuan organisasi maupun individu karyawan serta penggunaan penghargaan yang berkaitan dengan kinerja. Terlihat bahwa efektifitas suatu organisasi itu terpengaruh oleh modal sosial. Tampak bahwa karyawan yang kurang kooperatif dengan pengarahan yang kurang baik memberikan efek pada rendahnya efektifitas perusahaan sebagaimana terjadi di Pekanbaru. Lemahnya modal sosial membuat koordinasi antara karyawan dan arahan dari manajemen sulit berjalan secara efisien. Sebaliknya, kelompok kerja yang kohesif sebagai resultan persistensi modal sosial lebih menghasilkan suatu usaha bersama sebagaimana terjadi dalam kasus Jogjakarta. Kurangnya loyalitas dan komitmen karyawan, juga kurang efektifnya komunikasi dan kepemimpinan membuat PDAM terutama di kota Manado dan Pekanbaru menghadapi masalah-masalah besar yang belum terselesaikan. Komunikasi yang efektif baik vertikal maupun horizontal yang menuntut derajat keterbukaan dan saling percaya

belum terobservasi terutama di dua lokasi ini. Tidak berjalannya dua arah komunikasi, membuat organisasi menjadi tidak efektif, karena tidak adanya *feedback* pada individu terutama pimpinan organisasi.

Derajat modal sosial seseorang juga penting dalam hal kepemimpinan karena akan mempengaruhi kualitas partisipasi bawahannya. Struktur yang partisipatif dari mulai merancang tujuan, mendisen pekerjaan sampai pada konsekuensi dari perilaku dapat memaksimalkan kinerja suatu organisasi dan akan mengurangi derajat ambiguitas peranan. Tingkat produksi tampak mengalami korelasi positif dengan tingkat partisipasi. Kepemimpinan ini tampaknya sulit untuk dapat berjalan efektif karena kurang adanya saling percaya, kepatuhan pada aturan yang disepakati bersama dan adanya jaringan kerja. Pemimpin yang kurang dipercaya lebih rendah kemampuannya dalam memberikan motivasi kepada karyawannya agar senantiasa dapat meningkatkan kinerjanya.

Dapat dikatakan bahwa konkritisasi dari adanya peningkatan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat diukur dari sejauh mana pelayanan publik yang disediakan Pemda mengalami peningkatan atau tidak. Untuk kasus PDAM, sejauh mana ia memiliki standar yang jelas mengenai penyediaan barang-barang air minum secara kontinue dan berkualitas baik.

Kasus penyediaan air yang dilakukan oleh pihak PDAM dapat menjadi indikasi penting sejauh mana otonomi daerah telah fungsional untuk peningkatan pelayanan masyarakat. Air merupakan kelompok kebutuhan dasar. Dapat dibayangkan bahwa jika pemerintah daerah tertentu kurang berhasil dalam penyediaan kebutuhan dasar, maka penyediaan kebutuhan-kebutuhan yang lebih sekunder kemungkinan akan tidak berhasil lagi.

Sejauh yang dapat diamati di empat daerah penelitian, langkah-langkah untuk meningkatkan standar pelayanan belum

secara baik dilakukan. Oleh karena itu dapat dimengerti jika kemudian sinergi kelembagaan (*institutional synergy*) dan tingkat kecekatan merespon permasalahan yang dihadapi tidak begitu tampak dalam kinerja pemerintahan. Tingkat pelayanan yang diberikan masih jauh dari harapan masyarakat.

Dengan dilaksanakannya UU tentang otonomi daerah tampaknya belum memberikan kontribusi signifikan pada peningkatan pelayanan publik. Hal ini terjadi karena belum optimalnya penerapan prinsip-prinsip *good governance* seperti transparansi, akuntabilitas, kepatuhan pada hukum sehingga menghasilkan relasi yang kurang baik antara penyedia pelayanan publik seperti PDAM dengan para pelanggannya.

Hal yang krusial, misalnya, menyangkut formulasi tarif yang belum transparan. Proses formulasi tarif tidak hanya penting dalam sisi *good governance* tetapi juga untuk persistensi modal sosial. Kenyataan selama ini tidak dijelaskan secara terbuka kepada masyarakat berapa sebetulnya harga pokok penjualan (HPP) setiap satu kubik meter air. HPP ini ternyata tidak menjadi acuan bagi PDAM di empat lokasi dalam menyusun tarif kepada berbagai kategori pelanggan. Yang digunakan adalah acuan dari Bank Dunia yaitu bahwa tarif air yang terjangkau (*affordable*) sekitar 2-4 % dari pendapatan perkapita.

Kurang terbukanya formulasi HPP maupun kebijakan kenaikan tarif membuat modal sosial di kalangan masyarakat sipil tidak berkembang sebagaimana dapat dilihat dari perilaku mereka setiap kali adanya formulasi kebijakan kenaikan tarif. Masyarakat umumnya tidak mau menerima adanya kenaikan tarif itu.

Memang seiring dengan kebijakan pengurangan atau bahkan penghapusan subsidi, kenaikan tarif dasar 'komoditas' termasuk air minum ini tampaknya menjadi suatu solusi untuk mengatasi masalah

finansial. Tetapi menerapkan kebijakan ini sulit untuk berhasil jika tidak secara simultan perusahaan menunjukkan bahwa prinsip-prinsip *good governance* dipraktekkan dalam keseharian pengelolaan perusahaan ini.

Selanjutnya, betapapun belum bisa dinilai seberapa kuat penerapan asas keadilan (*equity*) telah dilakukan, suatu komponen penting modal sosial, perbedaan besaran tarif ini setidaknya telah menunjukkan pertimbangan asas tersebut dalam penyusunan struktur tarif berdasarkan kelas pelanggan. Penerapan asas *equity* adalah perlakuan yang berbeda antar berbagai kelompok masyarakat sesuai dengan kemampuan ekonominya. Tarif untuk rumah sangat sederhana, misalnya, mendapat selisih tarif hampir mencapai Rp.1.500,- per m<sup>3</sup> (1.000 liter) dibandingkan dengan tarif yang harus dibayar oleh rumah mewah yang masuk dalam kategori kelompok IV. Hal ini dijumpai di empat daerah penelitian.

Asas *equity* memang harus menjadi acuan dasar dan tujuan obyektif dalam formulasi kebijakan tarif. Hal itu karena asas tersebut akan memungkinkan suatu tarif menjadi wajar (*fair*) dan terjangkau (*affordable*) oleh semua pihak. Tarif yang wajar dan terjangkau ini tidak hanya harus dapat diterima oleh pihak konsumen, tetapi juga oleh pihak produsen. Dengan struktur tarif yang ada, produsen juga tidak bisa sampai terbebani sehingga tidak mampu melakukan kewajibannya sendiri yaitu memproduksi dan mendistribusikan air bersih yang berkualitas layak minum sesuai standar. Dalam hal ini, tiga pihak penting terkait yaitu PDAM (penyedia layanan), pelanggan (penerima layanan) dan pemerintah daerah yang berkewajiban menyusun kebijakan tarif yang memungkinkan PDAM dapat melanjutkan perannya sebagai penyedia layanan air bersih, pada satu sisi, dan pada sisi lain juga menjalankan peran kewajiban sosial dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat.

## Bab VI - Penutup

Ketiga pihak itu terikat oleh suatu hubungan dasar ekonomi yang memungkinkan sebuah sistem dapat berfungsi secara baik:

$$R=K+P$$

Di mana:

R = *Revenue* atau kebutuhan finansial yang harus diterima pihak PDAM untuk menyediakan layanan air bersih dalam standar yang telah ditetapkan bersama.

K = Pendapatan yang diterima dari penjualan air bersih kepada konsumen.

P = Subsidi yang harus diberikan oleh pemerintah jika terjadi selisih antara kebutuhan finansial yang harus tersedia dengan pendapatan yang diperoleh dari penjualan air bersih.

Hubungan dasar sosial ekonomi ini tentu terjadi di semua PDAM termasuk empat PDAM yang menjadi studi kasus. Dengan demikian, PDAM di empat daerah sangat berkepentingan dengan sisi penawaran dan permintaan masyarakat. Kedua sisinya tidak bisa diabaikan dalam menyusun kebijakan tarif. Hubungan yang kooperatif hanya akan terjadi jika penawaran yang diterima PDAM itu sesuai dengan permintaan masyarakat. Penawaran di sini menyangkut kualitas dan kuantitas air yang dapat disediakan oleh PDAM, sedangkan permintaan menyangkut hal yang sama dalam sisi pandang masyarakat yaitu apa yang diharapkan masyarakat dari pelayanan yang disediakan PDAM sesuai dengan apa yang telah mampu dan mau mereka bayar.

Kebijakan tarif merupakan komponen penting dalam membangun dan menumbuhkan modal sosial antara tiga pihak penting tadi maupun dalam konteks *good governance*. Tidak boleh

terjadi adanya struktur tarif yang hanya membebani pihak tertentu tanpa timbal balik yang wajar. Dalam sisi *good governance*, masyarakat tampaknya dapat menerima kebijakan tarif tertentu jika itu disusun secara transparan. Sedangkan dalam sisi modal sosial, diperlukan hadinya kejujuran khususnya dari pihak PDAM dan pemerintah mengenai berapa sebenarnya kebutuhan finansial untuk memproduksi dan mendistribusikan air sebanyak 1 m<sup>3</sup>. Penetapan tarif dari persentase pendapatan sebagaimana ditetapkan WHO dan sedang menjadi acuan tarif sekarang ini tampaknya akan menghasilkan suatu struktur tarif yang kurang mengakomodasi kedua aspek tadi. Terdapatnya resistensi masyarakat setiap ada kenaikan tarif merupakan indikator minimnya modal sosial yang dibangun pihak PDAM sehingga memberikan efek rendahnya rasa percaya masyarakat.

Walaupun demikian, perlu dicatat bahwa tarif yang sekarang berlaku dianggap belum bisa memenuhi kebutuhan finansial. Kebutuhan finansial terdiri atas biaya produksi dan distribusi maupun untuk investasi-investasi dalam rangka pengembangan jangkauan pelayanan kepada pelanggan baru maupun peningkatan pelayanan terhadap pelanggan lama. Kebutuhan investasi tetap diperlukan dalam kalkulasi kebijakan struktur tarif atas pertimbangan bahwa PDAM senantiasa perlu meningkatkan jangkauan pelayanan karena permintaan air bersih akan terus mengalami peningkatan seiring dengan perkembangan masyarakat. Rendahnya modal sosial tampaknya tidak terlepas dari belum berhasilnya sosialisasi visi dan misi PDAM, terutama penyampaian yang terbuka dan jujur mengenai masalah yang sedang dihadapi PDAM.

Kepatuhan pada aturan juga belum dapat ditegakkan karena pihak pelanggan dan penyedia layanan belum berada dalam posisi menjaga kepentingan bersama. Masing-masing pihak masih memberikan penekanan bagi utilitas sendiri-sendiri, suatu indikasi masih rendahnya modal sosial antara kedua belah pihak. Berbagai

kasus penyimpangan pengelolaan merupakan indikator dari masih rendahnya penerapan prinsip-prinsip *good governance*. Terdapat banyak langkah baik di jajaran karyawan maupun pimpinannya yang kurang menunjukkan kepentingan perusahaan yang sehat baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

Rendahnya kualitas dan kuantitas air yang disediakan PDAM pada para pelanggannya tampaknya merupakan resultan rendahnya modal sosial maupun belum dipraktikkannya prinsip-prinsip *good governance*. Hal ini kemudian memberikan dampak pada permasalahan riil yang sedang dihadapi PDAM, yaitu :

1. *Kemampuan teknis yang rendah*. Instalasi air maupun pompa yang dibangun sudah berumur tua sehingga kapasitasnya tidak bisa diharapkan untuk dapat memenuhi permintaan pelanggan terhadap air bersih yang selalu mengalami peningkatan. Rendahnya kualitas air dapat dilihat dari tingginya kandungan ferum (Fe) dan Mangan (Mn) serta air yang mengandung lumpur atau bakteri *e coli*. Secara kuantitas, selain sering tersendatnya aliran air sampai berhari-hari, kemampuan PDAM dalam merespon kebutuhan masyarakat juga sangat terbatas. Kemampuan PDAM hanya dapat menyediakan 20-30% dari keseluruhan penduduk. Rendahnya kapasitas PDAM dalam menyediakan air minum yang kontinu dan berkualitas menyebabkan masyarakat mencari sendiri-sendiri sumber air bersih. Penduduk perumahan umumnya melakukan pompanisasi air tanah sedangkan hotel-hotel atau kalangan industri mendapat air dari sumber air yang dibor dengan kedalaman sampai 170 m. Gejala ini tentu tidak baik untuk ekosistem karena eksploitasi besar-besaran terhadap lapisan-lapisan tanah akan berdampak buruk pada lingkungan.
2. *Manajemen yang belum profesional*. Perusahaan daerah selama ini sudah diketahui umum sebagai "sapi perah" dan sarang KKN.



PDAM di empat lokasi penelitian tampaknya sedikit banyak tidak terlepas dari permasalahan ini. Jumlah utang yang demikian besar (PDAM Manado, misalnya berutang 40 milyar dan 4 trilyun untuk seluruh PDAM)) selain merupakan dampak krisis, juga menunjukkan bahwa manajemen belum bekerja secara profesional dan belum dapat mengelola perusahaan secara efektif.

3. *Rekrutmen tenaga kerja yang tidak selektif.* Selama ini rekrutmen maupun penempatan posisi-posisi penting di perusahaan ini lebih ditentukan oleh adanya koneksi dari pada kompetensi. Pengangkatan karyawan baru tidak didasarkan kemampuan tetapi lebih didasarkan pada nepotisme baik karena hubungan keluarga atau pertemanan sehingga jumlah karyawan menjadi terlalu banyak dibandingkan dengan jumlah pekerjaan. Dalam kasus PDAM Tirta Siak Pekanbaru, misalnya, jumlah karyawan yang besar tanpa disertai uraian tugas yang jelas telah mengakibatkan banyak di antara 187 karyawan yang ada sekarang, yang sebagian besar lulusan SLTA, tidak tahu dengan pasti apa yang menjadi tugasnya. Akibatnya, banyak karyawan menjadi malas, merasa bosan, resah, dan sering tidak masuk kantor. Keadaan yang tidak menentu ini bahkan juga telah menimbulkan niat dari sejumlah karyawan untuk mengajukan pensiun dini, dengan harapan bisa memperoleh uang pesangon yang berjumlah puluhan bahkan sampai ratusan juta rupiah besarnya, tergantung masa kerja dan kepangkatan. Kepentingan-kepentingan individual karyawan tampak lebih diperhitungkan dibandingkan kepentingan organisasi. Belum kongruennya kepentingan organisasi dan kepentingan individual karyawan tampak terjadi di empat daerah, betapapun derajatnya berbeda-beda. Pekanbaru tampaknya menempati posisi pertama diikuti oleh Manado, Sleman dan Jogjakarta sebagaimana tergambar

## Bab VI - Penutup

dari temua-temuan yang telah dideskripsikan pada bab-bab sebelumnya.

Hal ini kemudian berdampak pada ketidak-responsifan PDAM pada keluhan-keluhan yang dirasakan oleh pelanggan. Perbaikan-perbaikan yang dilakukan PDAM dirasakan lambat sekali. Standar Pelayanan Minimum (SPM) yang telah diwajibkan oleh Departemen Dalam Negeri tampaknya belum dilakukan secara maksimal oleh unit-unit pelayanan di empat daerah.

*Good governance* belum dapat dicapai karena juga akomodasi yang dilakukan pihak PDAM terhadap aspirasi masyarakat sipil belum optimal. Sikap arogansi dan perilaku eksklusif aparat cenderung meremehkan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Keadaan ini juga menunjukkan bahwa posisi tawar menawar masyarakat sipil masih rendah. Akan tetapi munculnya dan giatnya organisasi masyarakat sipil di empat lokasi menunjukkan gejala positif menuju terciptanya tata pemerintahan yang baik.

Kemudian, bagaimana melindungi konsumen untuk memperoleh pelayanan yang layak dan adil dengan harga terjangkau, sekaligus dapat menjamin kelangsungan hidup yang wajar bagi PDAM? Hal ini terkait dengan kemauan dan kemampuan aparatur/karyawan PDAM menegakkan prinsip-prinsip *good governance* dan penumbuhan modal sosial. Secara manajerial PDAM harus mampu menutup biaya operasi dan pemeliharaan, mengatasi inflasi, pembiayaan investasi, penelitian dan pengembangan serta keuntungan yang wajar. Ini merupakan masalah yang sedang akan dihadapi PDAM di empat lokasi dan tampaknya juga di tempat lainnya di Indonesia.

Masih senjangnya antara harapan masyarakat dengan kemampuan unit-unit pelayanan pemerintah daerah untuk melayani kebutuhan dasar masyarakat sekalipun merupakan masalah yang

harus segera mendapat perhatian. Rendahnya kemampuan unit-unit pelayanan ini tidak terlepas dari dampak krisis ekonomi maupun KKN. Akibatnya, unit-unit pelayanan ini dihadapkan pada masalah krisis finansial, rendahnya kualitas manajemen dan tenaga kerja, yang kemudian berujung pada rendahnya kemampuan teknis, sebagaimana terjadi di PDAM.

Salah satu solusi penting yang harus dilakukan adalah membenahan manajemen yang harus lebih profesional sebagaimana layaknya dilakukan oleh suatu *corporate*. PDAM tidak boleh lagi dijadikan sebagai 'sapi perah' atau sarang KKN. Di sinilah pentingnya penegakkan prinsip-prinsip *good governance* dan penumbuhan modal sosial.

Untuk mengatasi masalah finansial, misalnya harus ada penataan ulang mengenai biaya dan keuntungan yang ingin diraih. Salah satu yang membebani keuangan adalah jumlah pegawai yang terlalu besar. Di Sleman, misalnya, 200 karyawan untuk melayani 17.918 pelanggan, melebihi ratio yang dijadikan acuan. Selama ini, ratio yang dipakai adalah 1:100, yaitu satu pegawai melayani seratus pelanggan. Ratio ini dirancang ketika belum ada komputerisasi. Dengan perkembangan teknologi informasi, ratio tersebut perlu ada perubahan agar perusahaan lebih efisien, misalnya menjadi 1:200. Ratio seperti ini masih mungkin dilakukan agar jumlah karyawan lebih proporsional sesuai dengan perkembangan teknologi. Seiring dengan membenahan ratio ini, rekrutmen tenaga kerja harus diseleksi dengan dasar kompetensi.

Solusi penting lain yang perlu dilakukan yaitu kerjasama atau program privatisasi. Kedua program ini dapat menjadi solusi efektif asal dilakukan secara transparan dan bertanggung jawab. Penajakan untuk melakukan kerjasama telah dilakukan oleh PDAM di tiga lokasi. Bahkan di Manado, penandangan kontrak kerjasama antara Pemkot dengan NV. WMD (*Waterleiding Maatschappij Drenthe*) serta studi

kelayakan kontrak kerjasama itu telah dilakukan. Tim studi kelayakan yang dilakukan oleh para akademisi dari Universitas Sam Ratulangi merekomendasikan bahwa kontrak itu *feasible*. Hal yang sama juga terjadi di Pekanbaru dan Yogyakarta. Belum terealisasinya kerjasama di tiga lokasi memiliki problema sendiri-sendiri.

Akan tetapi, yang lebih penting dari itu adalah pengelolaan PDAM harus berada pada orang-orang yang memiliki komitmen tinggi dengan penerapan asas-asas *good governance*. Hal ini tentu terkait penguasa-penguasa lokal yang memang memiliki kewenangan untuk pengangkatan pimpinan unit-unit pelayanan di daerah. Penerapan *good governance* dan penumbuhan modal sosial akan lebih efektif dimulai dari orang-orang yang berkuasa ini maupun orang-orang yang menempati struktur-struktur kekuasaan di daerah.

Sementara itu, tersendatnya kerjasama selama ini dianggap berkaitan dengan harga air belum kompetitif.<sup>2</sup> Oleh karena perlu ada perumusan ulang mengenai tarif ini dengan mengacu pada asas *equity* dengan kriteria wajar dan terjangkau. Di sini perlu ada suatu badan independen yang secara terbuka menyusun struktur tarif berdasarkan harga pokok penyediaan dan distribusinya. Dalam badan ini duduk di antaranya para ahli atau wakil dari masyarakat sipil. Penyusunan dan penetapan tarif secara sepihak, tidak akan melahirkan suatu perilaku kooperatif dari konsumen. Kurang pedulinya

---

<sup>2</sup> Di Pekanbaru, misalnya, kerjasama dengan pihak asing yaitu Cascal Bv., urung terjadi karena pihak kedua ini menginginkan ada perubahan tarif agar lebih sesuai dengan harga keekonomiannya, suatu permintaan yang belum dapat dipenuhi oleh pemkot. Sementara kerjasama dengan perusahaan lokal yang telah bejalan satu tahun terancam gagal karena kesulitan likuiditas perusahaan itu. Di Yogya, PDAM juga telah menjajagi kerjasama dengan investor dari Austria dan Arab (Amiwater) namun masih terdapat kekhawatiran dari masyarakat akan meningkatnya tarif air.

masyarakat terhadap kelangsungan operasi PDAM merupakan resultan dari kurang terbukanya pihak PDAM terhadap masalah yang dihadapi dan langkah-langkah yang perlu diupayakan bersama untuk menyelesaikan masalah. Hal inilah yang merupakan alasan penting bahwa langkah besar diperlukan untuk merajut kembali modal sosial yaitu menumbuhkan rasa saling percaya, terjadinya internalisasi nilai, norma dan sanksi yang menjadi acuan bersama sehingga dapat melahirkan suatu hubungan kerjasama, khususnya antara pihak PDAM dan masyarakat pelanggan.

Dalam kaitan ini pula Kepres 7 tahun 98 yang mengharuskan tender terbuka untuk setiap kerjasama perlu dikaji ulang relevansinya terutama dalam kaitan menciptakan situasi kondusif untuk investasi. Keberatan itu muncul karena jika kerjasama itu dilakukan melalui tender, proses itu akan memakan biaya besar, setidaknya untuk studi kelayakannya. Peraturan itu dinilai dapat menghambat investasi di daerah.

Organisasi Perusahaan Daerah Air Minum di empat lokasi penelitian, terdiri atas beberapa bagian seperti bagian keuangan, pembukuan, hubungan langganan, produksi, distribusi, perencanaan teknik dan perawatan. Penumbuhan modal sosial (*building social capital*) dalam lingkup mikro, akan lebih efektif jika dimulai dan dirajut dalam lingkup bagian-bagian ini sebelum melangkah dan merajut mata rantai modal sosial dalam lingkup antar bagian atau perusahaan secara keseluruhan. Akan tetapi, hal ini dapat ditempuh secara efektif jika ada keteladanan dari masing-masing pimpinannya dalam menegakkan kejujuran dan kepatuhan pada aturan bersama organisasi.

Selanjutnya, memberi ruang yang lebih luas akan peran masyarakat sipil, khususnya yang peduli dengan air atau kepentingan pelanggan PDAM merupakan hal yang penting. Di sini perlu ada dukungan struktural dalam bentuk aturan yang mengharuskan

## Bab VI - Penutup

pemerintah atau PDAM untuk melibatkan masyarakat sipil baik dalam proses kerjasama maupun dalam formulasi tarif. Absennya aturan ini membuat posisi tawar menawar masyarakat sipil menjadi rendah. *Democratic governance* dapat tercermin dari sejauh mana pemerintah daerah memberi ruang partisipasi publik. Dalam konteks masyarakat Indonesia yang diwarnai dengan *clientelism*<sup>3</sup>, peran negara dalam penguatan masyarakat sipil sangat krusial. Akhirnya, dukungan struktural ini tentu perlu disertai dengan dukungan kultural yaitu perubahan perilaku aparatur yang akomodatif terhadap aspirasi masyarakat dan peduli dengan peningkatan kualitas pelayanan untuk masyarakat.

---

<sup>3</sup> Dalam formasi sosial seperti ini, masyarakat relatif tereksklusi karena kekuatan negara dan masyarakat berada pada hubungan eksklusif pemimpin organisasi kemasyarakatan dan politik. Masyarakat tidak terdorong untuk melakukan ikatan sosial karena hubungan didasari oleh ikatan individual pada pemimpinnya daripada kesamaan karakter atau ikatan horisonal sesama pengikutnya. Akibatnya, insentif untuk melakukan pengorganisasian kolektif sangat rendah karena cara yang previlis dan menguntungkan tidak melalui protes atau tekanan, tetapi melalui pertukaran individual antar elit. Masyarakat kemudian menjadi kurang berpengalaman dalam menjalin ikatan sosial untuk kerjasama. Kondisi ini menyulitkan terwujudnya keadaan pemerintahan yang responsif, bertanggung jawab dan partisipatif.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Coöperation: Local government, Participatory Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil", *Politics and Society*, Vol. 26, nr. 4, December, pp 511-537
- Abers, Rebecca. 2001. "Practicing Radical Democracy: Lessons from Brazil", *Plurimondi*, Vol. 1, No. 2, July–December, pp. 67–82
- Alam, Bachtiar. 1999. *Antropologi dan Civil Society: Pendekatan Teori Kebudayaan dalam Antropologi Indonesia*. Tahun xxiii, No. 60. Sept- Des, hal. 3-10
- Almond, Gabriel A., dan Sydney Verba, 1963. *The Civic Culture*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Banadi Eko, 2003. *Inovasi Dalam Pelayanan Umum Studi Kasus Transparansi Manajemen Aset Pemerintah Kota Probolinggo*. Denpasar : Makalah dalam Lokakarya Internasional, Depdagri RI.
- Bobbio, N. 1988. 'Gramsci and the Concept of Civil Society', dalam J. Keane (peny.) *Civil Society and the State*. London: Verso. Ha. 73-79.
- Coleman, James, 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, Vol. 94 (supplement), pp. S95-S120.

Daftar Pustaka

- Coleman, James, 1993. "The Rational Construction of Society." *American Sociological Review*, Vol. 58 (February), pp. 1-15.
- Dahl, Robert A. 1989. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Virginia: Book Crafters.
- Departemen Pekerjaan Umum .1995. "Kerangka Kebijakan Sektor Air Minum Perkotaan: Ringkasan Eksekutif".
- Depdagri RI, 2003. *Pengembangan Model Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah: Konsep dasar Perumusan Indikator Kinerja*. Jakarta: Makalah dalam Lokakarya Nasional, 10-2-2003, kerjasama ITB dan Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Depdagri.
- Eberly, Don E, ed. 2000. *The Essential Civil Society Reader*. Bonton: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Edwards, Bob dan Michael Foley, 1997. "Social Capital and the Political Economy of Our Discontent," *American Behavioral Scientist*, Vol. 40, No. 5.
- Edwards, Bob dan Michael Foley, 1998. "Social Capital and Civil Society beyond Putnam," *American Behavioral Scientist*, Vol. 42, No. 2 (September).
- Evans, Peter. 1997. "Government Action, Social Capital And Development: Reviewing the Evidence on Synergy", dalam Peter Evans, ed. *State-Society Synergy*.
- Evans, Peter. 1997a, "Sustainability, Degradation and Livelihood in Third World Cities: *Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California, (Research Series No. 94), hal. 178-209.



Daftar Pustaka

- Evans, Peter. 2002. "Political Strategies for More Livable Cities: Lessons from Six Cases of Development and Political Transition", dalam Peter Evans (ed.) *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Feldman, Tine Rossing dan Susan Assaf, 1999. *Social Capital: Conceptual Frameworks and Empirical Evidence* (Working Paper No. 5, Social Capital Initiative, The World Bank).
- Fisher, Julie. 1998. *Nongovernments: NGOs and Political Development of the Third World*, New York: Kumarian Press.
- Foley, Michael dan Bob Edwards, 1998. "Beyond Tocqueville: Civil Society and Social Capital in Comparative Perspective", *American Behavioral Scientist*, Vol. 42, No. 2 (September).
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- , 1999. "Social Capital and Civil Society" (Makalah pada Pertemuan IMF Conference on Second Generation Reform, 1 Oktober).
- , 2002. "Social Capital and Development: The Coming Agenda", *SAIS Review*, Vol. 22 No.1 (Winter-Spring).
- Grootaert, Chistiaan, 1998. "Social Capital: The Missing Link?" (Working Paper No. 3, Social Capital Initiative, The World Bank).

## Daftar Pustaka

- Gittel, Ross dan J. Phillip Thompson. 2001. "Making Social Capital Work: Social Capital and Community Economic Development" dalam Saegert, Susan, J. Phillip Thompson and Mark R. Warren (eds.) *Social Capital and Poor Communities*. New York: Russell Sage Foundation, pp. 115-135.
- Hall, David. 2000. "Water Privatization - Global Domination by A Few", dalam *Corporate Watch Magazine*, Issue 12, Autumn
- Hikam, MAS. 1990. *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: LP3ES.
- Isham, Jonathan dan Satu Kähkönen, 1999. *What Determines the Effectiveness Of Community-Based Water Projects? Evidence from Central Java, Indonesia* (Working Paper No. 14, Social Capital Initiative, The World Bank).
- Khrisna, Anirudh, dan Elizabeth Shrader, 1999. "Social Capital Assessment Tool" (Makalah pada Conference on Social Capital and Poverty Reduction, The World Bank, Washington, D.C., 22-24 Juni).
- Khrisna, Anirudh, dan Norman Uphoff, 1999. *Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India*, (Working Paper No. 13, Social Capital Initiative, The World Bank).
- Kloby, Jerry. 2003. "Democratizing Municipal Budgets," *Institute for Community Studies Newsletter*, Number 10, Spring. Monclair State University, New Jersey.
- Marx, K dan Predrich E. 1968. *Selected Work*. London: Lawrence & Wishat.

Daftar Pustaka

- Minkoff, Debra, 1997. "Producing Social Capital: National Social Movement and Civil Society," *American Behavioral Scientist*, Vol. 40, No. 5, pp.606-619.
- Mowday, R.T. et. al. 1982. *Employee-Organization linkages: The Psychologi of Commitment, Absenteeism, and Turnover*. New York: Academic Press.
- Ostrom, Elinor. 1997. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." dalam Peter Evans, ed. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California (Research Series No. 94), hal. 85-118.
- Ostrom, Elinor dan T.K. Ahn. 2001. "A Social Science Perspective on Social Capital: Social Capital and Collective Action" (Makalah untuk *Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University*).
- Pantoja, Enrique, 1999. *Exploring the Concept of Social Capital and Its Relevance for Community Based Development*, (Working Paper No. 18, Social Capital Initiative, The World Bank).
- PDAM Pekanbaru. 2004. "Memori PDAM Tirta Siak Pekanbaru 2003" (Naskah Sertijab dari Direksi Lama ke Direksi Baru)
- Pemerintah Kodya Pekanbaru dan PT. Aditya Tirta Pekanbaru (2001). *Pekanbaru Water Supply Concession: Transition Plan* (laporan survey kelayakan).
- Portes, Alejandro, 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology," *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, pp. 1-24.

Daftar Pustaka

- Portes, Alejandro, dan Patricia Landolt, 1996. "The Downside of Social Capital," *The American Prospect*, Vol. 26, pp. 18-21.
- Possibilities for State-Society Synergy", A Paper Prepared under the auspices of the Research Group on States and Sovereignty for UN21 Project Conference on the Global Environment, New York, November 15, 1997.
- Putnam, Robert, 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work : Civic tradition in modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert, 1993. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect*, Vol. 13, pp. 35-42.
- Putnam, Robert, dengan Robert Leonardi dan Raffaella Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Robison, Lindon J., dan Marcelo Siles, 2000. *Social Capital: Sympathy, Socio-Emotional Goods, and Institutions* (Staff Paper No. 00-45, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, December).
- Robison, Lindon J., Marcelo E. Siles, dan A. Allan Schmid .2001. "Social Capital and Poverty Reduction: Toward a Mature Paradigm." Makalah pada the International Invitational Conference, "Social Capital and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean: Toward a New Paradigm," September 24-26, 2001, Santiago de Chile.

Daftar Pustaka

- Robinson, Lindon J., dan Marcelo. *Social Capital: Sympathy, Socio Emotional Goods, and Institutions* (Staff Paper No. 00-45, departement of Agricultural Economics, Michigan State University, December).
- Sasson, A.S. 1983. 'Civil Society, dalam T. Bottmore, dkk (peny). *A Dictionary of Marxist Thought*. Cambridge: Harvard University Press.
- Showers, Kate B. Water. 2002. "Scarcity and Urban Africa: An Overview of Urban-Rural Water Linkages". *World Development* Vol. 30, No. 4, pp. 621-648.
- Tocqueville, Alexis de. 1994. *Democracy in Amerika*. New York: Knopt Everyman Library.
- Uphoff, Norman, 2000. "Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation" (Makalah pada Staff Seminar, Mansholt Institute, Wageningen, 13 September).
- Woolcock, Michael. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", *Theory and Society*, Vol. 27, No. 2, pp. 151-208.
- Woolcock, Michael, dan Deepa Narayan, 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy", *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, No. 2, pp. 225-249.
- Zaenuddin, Dundin, ed. 2002. *Strategi Pengembangan Modal Sosial Kewirausahaan: Modal Sosial Kewirausahaan di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: PMB-LIPI

## Daftar Pustaka

Zaenuddin, Dundin, ed. 2003. *Modal Sosial Untuk Penguatan Masyarakat Sipil di Era Otonomi Daerah*. Jakarta : PMB-LIPI.

### **Dokumen:**

Direktorat Jenderal Permukiman, Departemen Pekerjaan Umum. 2000. *Private Sector Participation in Pekanbaru Water Supply: Pre-feasibility Study*. (Dokumen).

IFP Sleman, 1999. Ikatan Forum Pelanggan PDAM Tirta Sembada Kabupaten Sleman, Yogyakarta.

Kelompok Kerja Air Minum dan Penyehatan Lingkungan (AMPL). 2003. "Kebijakan Nasional Pembangunan Air Minum dan Penyehatan Lingkungan Berbasis Masyarakat" (Dokumen Bappenas).

PDAM Sleman, 2003. *Laporan Kinerja PDAM Kabupaten Sleman Periode Januari – desember 2003*. Yogyakarta: PDAM Sleman.

-----, 2003. Profil Perusahaan tahun 2003. Yogyakarta: PDAM Sleman.

-----, 2002. Hasil Survei tentang Persepsi Pelayanan, Kemampuan dan Kemauan Pelanggan Dalam Membayar Rekening Air. Yogyakarta : PDAM Sleman.

PT. Karsa Titra Dharma Pangada (KTDP). 2004. "Laporan Perkembangan Pekerjaan Optimalisasi PDAM Tirta Siak" (Dokumen).

**Surat Kabar/Website:**

Bernas, 9 Maret 2001

Bernas, 20 Maret 2004

Lubis, Harun al-Rasyid , " Otda dan Partisipasi Publik, Republika, 1 Agustus-2001.

PDAM Tirtamarta "Kari Bakti PDAM Tirtamarta Yogyakarta 1991"  
Pikiran Rakyat Cyber Media.

Public Service International Research Unit (PSIRU). 1998. "Bywater in Crisis" (Laporan di Internet).

Silalahi, Ulber, "Otonomi Daerah dan Egoisme Lokal", Media Indonesia, 18 Desember 2001.

Surbakti, Ramlan, "UU Otonomi Daerah : Revisi atau Implementasi?", Kompas 2 September 2001.

UNDP. 2001. "Promoting Good Local Governance: The Indonesian Experience and UNDP Assistance" (<http://www.undp.org/governance>).

