

**JAMINAN PEMENUHAN KEBUTUHAN AIR BERSIH OLEH  
MASYARAKAT MELALUI TRANSPARANSI PENGAWASAN DI  
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) KABUPATEN  
TULUNGAGUNG**

**Latansa Firmanasari, Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum.,**

**Dr. Moh. Fadli, SH., M.H.**

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email: [latansafirmanasari@gmail.com](mailto:latansafirmanasari@gmail.com)

**ABSTRAK**

PDAM Kabupaten Tulungagung sebagai otoritas lokal yang berkewajiban menjalankan fungsi pelayanan publik dan mensejahterahkan masyarakat sudah seharusnya menjalankan tanggung jawabnya sesuai dengan pengaturan terhadap penyediaan air minum yang memiliki tujuan untuk menciptakan pengelolaan dan pelayanan air minum yang berkualitas dengan harga yang terjangkau, menciptakan kepentingan yang seimbang antara konsumen dan penyedia jasa layanan, dan meningkatkan efisiensi dan cakupan pelayanan air minum sebagaimana diatur di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 19 Tahun 2012 tentang Perusahaan Daerah Air Minum “Tirta Cahya Agung”. Namun, dalam pelaksanaannya masih terdapat kendala aspek teknik yang meliputi : terbatasnya jaringan, pelayanan air oleh pihak lain, penggunaan air tanah yang cukup tinggi, kebocoran/kehilangan air, dan aspek manajemen yang meliputi : lemahnya pengawasan dan kualitas sumber daya manusia. Hal tersebut menghambat pemenuhan kebutuhan air bersih untuk masyarakat. Sehingga dalam hal ini PDAM Kabupaten Tulungagung harus melakukan strategi melalui transparansi pengawasan, yaitu melakukan pengawasan dengan menyediakan informasi kegiatan yang cukup, akurat, dan tepat waktu. Transparansi pengawasan sangat diperlukan untuk memastikan bahwa setiap hasil pengawasan secara obyektif dapat dipertanggungjawabkan dan memenuhi hak setiap orang untuk memperoleh informasi sebagaimana diatur di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

*Keyword : Air Bersih, Tranparansi, Pengawasan*

## **ABSTRACT**

PDAM Tulungagung District as the one who has an authority to do the function in public service should do their responsibilities based on its regulation to fulfill the needs of clean water as regulated in Regional Regulation of Tulungagung District Number 19 Year 2012 concerning PDAM “Tirta Cahya Agung”. Otherwise, in practice, there are some obstacles in technique and management aspects like the limited network water services by other parties, the usage of groundwater are high, leakage / losing water and the lacks of human resources. This impede their ability to fulfill the need of clean water for people. So that in this case, PDAM Tulungagung District should do the strategy through transparency supervision, like doing supervision to provide information activities which is enough and accurate. Transparency supervision is really needed to ensure that everyone has their right to obtain some informations based on article 7 of Indonesian Act Number 14 year 2008 concerning freedom of information.

Keyword: Cleanwater, Transperancy, Supervisions.

## A. Pendahuluan

Air bersih termasuk kebutuhan dasar terpenting dan sangat sensitif dalam kehidupan manusia, sekaligus menjadi salah satu kebutuhan pokok bagi masyarakat. Kebutuhan dan penggunaan air bersih dari tahun ke tahun semakin meningkat sejalan dengan berkembangnya penduduk dan perumahan. Hal tersebut dapat menimbulkan suatu permasalahan yang sangat serius, sehingga air yang bersih dan sehat, menjadi suatu isu dan problema global di Indonesia.<sup>1</sup> Secara umum problematika air bersih dapat dibagi menjadi tiga masalah, yaitu kualitatif, kuantitatif, dan kontinuitas.<sup>2</sup>

Permasalahan lainnya timbul dari ketersediaan air bersih yang tidak merata bagi masyarakat dan belum meratanya pelayanan penyediaan air bersih terutama di pedesaan dan sumber air bersih yang ada belum dimanfaatkan secara maksimal. Permasalahan juga timbul dari kebutuhan air bersih yang semakin meningkat, hal tersebut dapat di lihat dari perkembangan masyarakat yang terus meningkat. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) dan Kementerian Pekerjaan Umum 2013, capaian penduduk yang sudah memiliki akses terhadap air bersih telah mencapai 57,35 persen, akan tetapi belum memenuhi target dari 62,41 persen yang telah ditargetkan.<sup>3</sup> Hal tersebut dikarenakan masih terdapat 33 juta jiwa yang belum mendapatkan akses air bersih.

Penyediaan air bersih yang di peruntukan bagi masyarakat diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” dan diatur lebih lanjut

---

<sup>1</sup>Suteki, **Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat**, Surya Pena Gemilang, Semarang, 2010, hal 3.

<sup>2</sup>. Kualitatif yang dimaksud dalam penulisan ini adalah mutu atau kualitas dari air baku dalam air bersih, Kuantitatif adalah penyediaan kebutuhan air bersih ditinjau dari banyaknya air baku yang tersedia, Kontinuitas adalah penyediaan air baku untuk air bersih harus dapat diambil dengan ukuran debit yang relatif tetap.

<sup>3</sup>Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM), **Perlu 40 m3/dtk Air Baku untuk Capai Target MDG's 2015(online)**, 2013, <http://www.bppspam.com>, (11 Oktober 2014).

dalam Undang-Undang No.7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.<sup>4</sup> Negara sebagai penanggung jawab kemakmuran rakyat sudah seharusnya menjamin hak-hak rakyat untuk memenuhi kebutuhan air bersih

Tujuan negara Indonesia termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan demikian negara berkeharusan mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia, termasuk di dalamnya dengan penyediaan air bersih yang layak bagi seluruh rakyat.

Pentingnya menjaga ketersediaan air bersih, mengharuskan pemerintah membuat suatu badan pengusahaan sumber daya air yang dilaksanakan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Faktanya, PDAM Kabupaten Tulungagung dalam memenuhi kebutuhan air yang bersih masih mengalami berbagai masalah antara lain kecepatan penanganan pelayanan dan pengaduan pelanggan, pencemaran air (air kotor), kualitas air yang didistribusikan, tingkat kebocoran, status kelembagaan, dan masih banyak lagi permasalahan yang membutuhkan pengawasan untuk memastikan terselenggaranya manajemen pengelolaan air oleh PDAM berjalan secara efektif. Hal tersebut memerlukan sistem pengawasan, dan pengelolaan yang berprinsip *good corporate governance* (yang selanjutnya disingkat menjadi GCG).<sup>5</sup> Pada gilirannya, tata kelola perusahaan yang baik dengan diiringi pengawasan terhadap pengelolaan penyedia air minum yang optimal, akan menghasilkan keuntungan sesuai yang diharapkan memunculkan kepercayaan masyarakat dalam menggunakan air PDAM. Pengelolaan PDAM perlu didukung dengan struktur organisasi yang dipimpin oleh Direksi di bawah pengawasan dewan pengawas dan Kepala Daerah

---

<sup>4</sup>Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004, Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4337 yang telah dibatalkan seluruhnya oleh Putusan MK Nomor 85/PUU-XI/2013, karena adanya pergeseran makna air yang sebelumnya merupakan barang publik berubah menjadi komoditas yang lebih mementingkan aspek ekonomi yang akhirnya berorientasi pada keuntungan

<sup>5</sup>Tim PDAM, **Hasil Kegiatan Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)**, 2012, hal10.

atau pemegang saham atau badan yang ditunjuknya.<sup>6</sup> Pengawasan dengan memperhatikan peruntukannya akan mengurangi pemberian hak guna air yang diberikan kepada perseorangan atau badan usaha lain yang juga berpengaruh pada persediaan air bumi yang makin menipis.<sup>7</sup>

Pengawasan yang efektif dalam pelaksanaannya perlu memperhatikan konsep GCG, dimana konsep tersebut memiliki upaya untuk menghasilkan tata kelola perusahaan atau pemerintahan yang baik, apabila ditinjau dari aspek GCG tersebut maka tidak hanya mencangkup pada sektor pemerintah saja tetapi juga pada sektor swasta.<sup>8</sup> Untuk itu konsep GCG sudah saatnya diimplementasikan dalam pengelolaan PDAM, karena dengan konsep tersebut dapat terjalin hubungan dan mekanisme kerja, pembagian tugas, kewenangan dan tanggung jawab yang harmonis, baik secara intern maupun ekstern dengan tujuan meningkatkan nilai perusahaan demi kepentingan *shareholders* dan *stakeholders*. Dalam mewujudkan konsep GCG perlu memperhatikan prinsip-prinsip, yaitu transparansi (keterbukaan informasi), akuntabilitas (dapat dipertanggungjawabkan), responsibilitas (pertanggungjawaban), fairness (kewajaran), independency (kemandirian).<sup>9</sup> Segala upaya menjalankan GCG di atas penulis fokus untuk memperdalam aspek transparansi pengawasan PDAM Kabupaten Tulungagung yang saat ini masih lemah dalam memberikan jaminan kebutuhan air bersih terutama pada bidang operasional.

Ketika masalah ini terus-menerus muncul, maka akan berdampak buruk bagi PDAM Kabupaten Tulungagung. Oleh karena itu, penulis terdorong untuk mengkaji dan meneliti masalah tersebut, guna mengetahui segala problem yang menyangkut dengan masalah itu secara komprehensif. Sekaligus merumuskan solusi terbaik bagi PDAM Kabupaten Tulungagung, dengan memilih judul :

---

<sup>6</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, **Sistem Pemerintahan Indonesia, Bumi Aksara**, Jakarta, Cetakan Keempat, 2011, hal 186.

<sup>7</sup> Danaryanto dkk, **Manajemen Air Tanah Berbasis Konservasi**, Departemen ESDM, Jakarta, 2008, hal 1

<sup>8</sup> Nur Sayidah, **Pengaruh Kualitas *Good Corporate Governance* Terhadap Kinerja Perusahaan Publik (Studi Kasus Peringkat 10 Besar CGPITahun 2003, 2004, 2005)**, Jurnal JAAI, Volume 11, Nomor 1, Juni 2007, hal 1.

<sup>9</sup> Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG), **Pedoman umum Good Corporate Governance Indonesia**, Makalah, 2006, hal 5-7.

## **“Jaminan Kebutuhan Air Bersih Oleh Masyarakat Melalui Transparansi Pengawasan di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Tulungagung”.**

### **B. Pembahasan**

Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris dengan metode pendekatan yuridis sosiologis. Teknis analisis yang digunakan adalah deskriptifanalitis, yaitupeneliti mencoba untuk memaparkan secara menyeluruh data primer dengan cara memberikan gambaran dan menjabarkan permasalahan yang ada kemudian dianalisis lebih lanjut dengan teori-teori dan penjelasan-penjelasan yang berkasitan dengan permasalahan yang ada berdasarkan bahan hukum primer dan sekunder, hasil dari analisis inilah yang kemudian untuk merumuskan suatu kesimpulan. Sehingga metode ini mempelajari pernyataan responden serta kenyataan yang ada sebagai sesuatu yang utuh.

#### 1) Pelaksanaan Pemberian Jaminan Pemenuhan Kebutuhan Air Bersih Di PDAM Kabupaten Tulungagung.

Kebutuhan manusia akan air bersih telah menjadi kebutuhan yang sangat mendasar, dan merujuk pada UUD 1945 pasal 33 ayat 3, menegaskan bahwa Pemerintah mempunyai kewajiban dan tanggung jawab yang salah satunya adalah untuk mengelola air yang dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyatnya dan sejalan dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004, tentang Sumber Daya Air, salah satu wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah adalah memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas air bagi masyarakat di wilayahnya dan menjaga efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu daerah.<sup>10</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *jo* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015, Pasal 331 ayat (4) huruf b, pendirian BUMD bertujuan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang maupun

---

<sup>10</sup> Pasal 16 huruf h dan huruf i Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4377.

jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Adanya tujuan pada Pasal 331 ayat (4) huruf b mendorong PDAM Kabupaten untuk meningkatkan mutu pemenuhan kebutuhan air untuk masyarakat Tulungagung. guna meningkatkan mutu pemenuhan kebutuhan air bersih untuk masyarakat tersebut pemerintah wajib melakukan pengawasan secara rutin untuk menjaga kualitas air bersih.

Memperhatikan tujuan tersebut, Pemerintah Daerah mengaturnya lebih lanjut di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 19 Tahun 2012 tentang Perusahaan Daerah Air Minum “Tirta Cahya Agung” yang memuat tujuan tentang :1) produksi air minum, 2) distribusi air minum untuk pelanggan, 3) mendirikan, 4) membangun dan/atau mengelola instalasi air minum, dan membentuk dan mengembangkan unit usaha. Empat tujuan tersebut merupakan bagian dari sistem pelaksanaan pemberian jaminan pemenuhan kebutuhan air bersih yang dipergunakan untuk menanggulangi risiko kekurangan air bersih yang kemungkinan terjadi pada masyarakat Kabupaten Tulungagung.

Pelaksanaan dalam memberikan pemenuhan kebutuhan air bersih diwujudkan dengan adanya sistem pengolahan dan distribusi air, menjaga kualitas air dan pelayanan. Dalam pelaksanaannya pemenuhan kebutuhan air bersih oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di Kabupaten Tulungagung masih belum diberikan secara merata. Pemenuhan kebutuhan air bersih Kabupaten Tulungagung masih mencapai presentase 14,91% atau setara dengan 155.466 jiwa dari total jumlah penduduk 1.042.548, dimana pelayanan PDAM Kabupaten Tulungagung dalam pemenuhan kebutuhan air bersih tersebut masih jauh dari presentase 80% atau setara dengan 887.082 jiwa. Hal tersebut diakibatkan oleh beberapa kendala atau hambatan dalam pelaksanaan pemenuhan kebutuhan air bersih, yaitu kendala aspek teknik yang meliputi : terbatasnya jaringan, pelayanan air oleh pihak lain, penggunaan air tanah yang cukup tinggi, kebocoran/kehilangan air, dan aspek manajemen yang meliputi : lemahnya pengawasan dan kualitas sumber daya manusia. Permasalahan tersebut belum memprioritaskan kebutuhan air, dimana hak atas air sebagai hak asasi manusia.

Air merupakan bagian yang tak terpisahkan dari hak asasi manusia itu sendiri. Hak asasi manusia ini “secara implisit” dalam Kovenan Internasional “ECOSOC” mengenai hak ekonomi, sosial dan budaya, terutama pada Pasal 11 dan Pasal 12 yang diperjelas dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social, and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Ekonomi, Sosial, dan Budaya). Pada Pasal 11, membahas mengenai hak untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang tertinggi yang dapat tercapai, hal ini berarti menjamin tentang hak atau standar kehidupan yang layak dimana negara wajib memenuhinya. Pada Pasal 12 membahas mengenai hak atas kesehatan rohani dan jasmani, yang salah satu unsur terpenting di dalamnya adalah soal kesehatan lingkungan yang berkoneksi erat dengan air. Sedangkan “secara eksplisit” air dipandang dari prespektif apapun tidak akan pernah dapat dipisahkan dari kehidupan, bahkan air adalah kehidupan itu sendiri.<sup>11</sup>

Mengingat hak atas air telah menjadi bagian dari hak asasi manusia yang perlu dilindungi, dan dipenuhi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Ketentuan tersebut dipertegas didalam Pasal 40 angka 7 yang berbunyi “Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak” dan diantaranya untuk mendapatkan air bersih dan sehat sebagai kebutuhan hidup yang sangat mendasar. Selain memperhatikan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, hak pelanggan atau konsumen air bersih di Tulungagung juga perlu memperhatikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (yang selanjutnya disingkat menjadi UUPK), khususnya pada Pasal 4 sebagai berikut:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;

---

<sup>11</sup>Tim KRHUA, **Kemelut Sumber Daya Air Menggugat Privatisasi Air di Indonesia**, LAPERA, Yogyakarta, 2005, hal 68.

- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selain dari rumusan Pasal 4 UUPK yang telah dipaparkan juga terdapat hubungan hak-hak konsumen yang dirumuskan dalam Pasal 7 UUPK yang mengatur tentang kewajiban pelaku usaha, yaitu:

- a. Beritikad baik dalam melakukan usahanya;
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. Menjamin mutu barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
- e. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- f. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Hak dan kewajiban konsumen telah diatur dalam UUPK. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa apabila ada hak pasti ada kewajiban yang harus dipenuhi, dengan kata lain hubungan hak dan kewajiban sudah menjadi pasangan yang tidak dapat dipisahkan. Hak dan kewajiban harus berjalan seimbang agar dapat tercipta masyarakat yang adil dan makmur.<sup>12</sup> Memperhatikan hak atas air sebagai hak asasi manusia dan jaminan mengenai hak konsumen merupakan upaya yang harus dilakukan, khususnya pemerintah. Hal tersebut guna mencegah munculnya kendala yang telah dipaparkan, khususnya dalam mencegah permasalahan yang merugikan pelanggan. Maka dengan Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia dan UUPK diharapkan dapat memberikan kepastian hukum dalam pemenuhan kebutuhan air bersih yang dilakukan oleh PDAM Kabupaten Tulungagung. Ketentuan lain dipertegas dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang menyebutkan :

“Negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif.”

Ketentuan ini dimaksudkan bahwa pemerintah wajib menyelenggarakan berbagai upaya untuk menjamin ketersediaan air bagi setiap orang yang tinggal di Kabupaten Tulungagung. jaminan tersebut menjadi tanggung jawab bersama antar pemangku kepentingan termasuk di dalamnya menjamin akses setiap orang untuk mendapatkan air.

PDAM Kabupaten Tulungagung sebagai otoritas lokal yang berkewajiban menjalankan fungsi pelayanan publik dan mensejahterahkan masyarakat sudah seharusnya menjalankan tanggung jawabnya sesuai dengan pengaturan terhadap penyediaan air minum yang memiliki tujuan untuk :<sup>13</sup>

1. Menyediakan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan ruang lingkup usahanya;
2. Memberikan kontribusi pada Pendapatan Asli Daerah; dan
3. Turut serta meningkatkan perekonomian Daerah

---

<sup>12</sup> Jon Rohtuahson Sinaga, **Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Pelayanan Air Bersih: Studi Pada Masyarakat Kota Medan Pelanggan PDAM Tirtanadi Cabang Medan**, Tesis, 2009, Hal 29.

<sup>13</sup>Lihat Pasal 3 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2012 tentang Perusahaan Daerah Air Minum “Tirta Cahya Agung”, Lembaran Daerah Kabupaten Tulungagung Tahun 2012 Nomor Seri E.

Tujuan yang telah dipaparkan tersebut, dimaksudkan bahwa PDAM Kabupaten Tulungagung wajib menyelenggarakan berbagai upaya untuk meningkatkan pengelolaan dan pelayanan air minum yang berkualitas dengan harga yang terjangkau, menciptakan kepentingan yang seimbang antara konsumen dan penyedia jasa layanan, dan meningkatkan efisiensi dan cakupan pelayanan air minum. Sehingga tercipta pengelolaan air yang seimbang antara pelayanan publik dan meningkatkan perekonomian daerah.

Memastikan agar pelaksanaan pemenuhan kebutuhan air bersih dapat diwujudkan, maka perlu adanya sistem pelaksanaan khusus mengenai transparansi pengawasan yang dilakukan dengan fokus memperhatikan produksi air bersih beserta parameternya. Pelaksanaan jaminan pemenuhan kebutuhan air bersih harus membentuk fungsi dan tanggung jawab dalam menyediakan air bersih yang legal dimana pemenuhan air bersih secara legal dilaksanakan PDAM Kabupaten Tulungagung sebagai penyedia air bersih harus bertanggung jawab secara resmi atas kuantitas, kualitas dan keamanan atau kesehatan air itu sendiri.

## 2) Strategi pemberian jaminan pemenuhan kebutuhan air bersih melalui transparansi pengawasan di PDAM Kabupaten Tulungagung

Strategi pengawasan suatu organisasi atau perusahaan akan berjalan efektif, efisien dan tepat sasaran, apabila dalam sebuah organisasi tersebut telah ditetapkan terlebih dahulu, tahap-tahap pengawasan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Tahap-tahap pengawasan tersebut terdiri dari beberapa macam, yaitu:<sup>14</sup> 1) Penetapan Standar, 2) Penentuan Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan, 3) Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan, 4) Perbandingan Pelaksanaan dengan Standar dan Analisa, 5) Tindakan Koreksi

Tahap-tahap yang harus dilakukan oleh pengawas harus sesuai dengan standar-standar dalam perusahaan. Sehingga petugas pengawasan secara cepat dapat membandingkan data dan fakta dalam laporan yang disajikan dengan standar dan aturan yang telah ditetapkan. Sebuah pengawasan yang efektif sangat ditentukan oleh beberapa hal: 1) Independensi dan transparansi petugas Pengawasan, 2) Adanya aturan dan kebijakan yang mengatur aktifitas organisasi, 3) Adanya standar/ tujuan finansial dan non finansial yang ingin dicapai

---

<sup>14</sup>Sule Emi, dan Kurniawan Saefullah, **Pengantar Manajemen**, edisi pertama, cet-1, Prenada Media, Jakarta, 2005, hal 317.

perusahaan, 4) Pembuatan laporan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan, 5) Kualitas rekomendasi hasil pengawasan

Transparansi petugas pengawasan sangat diperlukan untuk memastikan bahwa setiap hasil pengawasan secara obyektif dapat dipertanggungjawabkan guna perbaikan yang diperlukan. Transparansi dapat diartikan bahwa seorang petugas pengawasan terbuka terhadap keseluruhan informasi yang dibutuhkan untuk mensejahterahkan rakyat. Dalam kaitan ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung belum secara tegas mengatur tata kelola PDAM Kabupaten Tulungagung untuk mematuhi semua Asas GCG, terutama transparansi yang diperlukan untuk mencapai kesinambungan usaha dengan memperhatikan pemangku kepentingan (*stakeholders*), namun dalam pelaksanaannya telah menerapkan tata kelola perusahaan yang baik, pada beberapa aspek.

Permasalahan hukum dalam menerapkan GCG di PDAM Kabupaten Tulungagung terletak pada 3 komponen teori L. Friedaman. Tiga komponen yang dimaksud adalah (1) struktur (*structure*), (2) substansi (*substance*), dan (3) kultur (*culture*). Pada komponen struktur, PDAM Kabupaten Tulungagung masih belum siap menerapkan secara tegas prinsip GCG dalam pengelolaan kinerja, hal tersebut dikarenakan pengawasan yang dilakukan belum berjalan optimal dan masih banyak kendala yang perlu diperbaiki, sehingga perlu ada strategi untuk menanggulangi permasalahan tersebut. Pada komponen substansi, PDAM Tulungagung belum memiliki peraturan daerah yang dapat mengakomodir mengenai penyelesaian problematika air bersih, pengawasan terhadap pengelolaan air bersih dan peraturan yang mempertegas PDAM Kabupaten Tulungagung untuk segera menerapkan prinsip GCG tersebut. Pada komponen terakhir, yaitu komponen kultur, masyarakat dan *stakeholders* di Kabupaten Tulungagung belum memperhatikan air sebagai prioritas utama dalam kehidupan, belum ada kepedulian untuk menjaga, mengelola, maupun mengendalikan penggunaan air bersih yang sehat. Melihat ketiga komponen tersebut saling memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lain dan tidak dapat dipisahkan. Sehingga dalam pelaksanaannya ketiga komponen harus memiliki upaya untuk menciptakan hubungan yang saling mendukung agar tercipta pola hidup yang aman, tertib, dan damai.

Pokok-pokok pelaksanaan transparansi dalam menjamin pemenuhan kebutuhan air bersih dalam penerapannya perlu memperhatikan pentingnya kebutuhan air bersih melalui pengelolaan kualitas air sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan hidup, yang menyatakan :

“Setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.”

PDAM Kabupaten Tulungagung dalam pelaksanaannya belum memberikan akses informasi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan tersebut. Ketentuan dalam Pasal 65 ayat (2) dimaksudkan bahwa hak atas informasi lingkungan hidup merupakan suatu konsekuensi logis dari hak berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup yang berlandaskan pada asas keterbukaan atau transparansi. Hak atas informasi lingkungan hidup akan meningkatkan nilai dan efektivitas peran serta dalam pengelolaan lingkungan hidup, di samping akan membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.<sup>15</sup>

Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Bapak Windu selaku Direktur Umum PDAM Kabupaten Tulungagung, terdefiniskan bahwa Dewan pengawas beserta anggotanya memiliki tugas memantau seluruh kegiatan PDAM Kabupaten Tulungagung mulai dari pengawasan keuangan, umum dan operasional, diantara fokus-fokus pengawasan yang dimaksud adalah aspek keuangan, aspek umum, aspek operasional. Namun, untuk memberikan batasan dari tujuan penulisan ini, maka difokuskan pada pengawasan operasional yang dilakukan oleh PDAM kabupaten Tulungagung. Gambaran lebih detail tentang aspek operasional, diantaranya meliputi: 1) Pelayanan dan Pemasaran, 2) Produksi, Distribusi, dan Teknik. Pengawasan dilakukan untuk menjamin suatu kegiatan terlaksana sesuai dengan kebijaksanaan, strategi, keputusan, rencana dan program kerja yang telah dirumuskan dan ditetapkan sebelumnya dalam satu

---

<sup>15</sup>Penjelasan umum Pasal 65 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4725.

wadah yang telah disusun.<sup>16</sup>Dan tujuan dari pengawasan adalah untuk mengontrol kegiatan sudah terlaksana sesuai dengan rencana yang dibentuk.

Transparansi pengawasan, diwujudkan oleh PDAM Kabupaten Tulungagung dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dengan cara melakukan survey Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM). Hal tersebut sangat penting dilakukan guna memonitoring mutu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dan bisa dijadikan pedoman untuk memperbaiki aspek operasional kedepan. Survey IKM lebih lanjut dilakukan oleh peneliti kepada 150 orang di beberapa kecamatan yang diantaranya sebagai pelanggan dan bukan pelanggan. Dari hasil survey tersebut dapat disimpulkan bahwa kinerja PDAM **kurang baik**. Berdasarkan hasil survey IKM tersebut masih banyak hal yang harus dibenahi diantaranya: kecepatan penanganan air kotor, kecepatan penanganan kebocoran, penanganan air macet, kualitas air yang didistribusikan, kenyamanan dan keamanan air, serta kesesuaian tarif yang ekonomis untuk pelanggan. Hasil survey yang dilakukan dapat lebih rinci dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.2.  
Survey Kepuasan Masyarakat Tahun 2015

No.	Kinerja PDAM	Jumlah responden yang menyatakan :				Total
		Sangat Baik	Baik	Kurang Baik	Tidak Tahu	
1.	Pemenuhan Kebutuhan Air Bersih	-	40	70	10	120
2.	Menangani Kebocoran Air	-	40	60	20	120
3.	Meningkatkan Pelayanan Air Bersih	-	30	70	20	120
4.	Menangani Air Macet	-	40	70	10	120
5.	Pelaksanaan pengelolaan yang memenuhi standar	-	30	60	30	120
6.	Pemenuhan Air Secara Merata	-	10	90	20	120
7.	Mengutamakan Kepentingan Publik Daripada Mencari Keuntungan	-	30	40	50	120
8.	Pelaksanaan Transparansi Pengawasan	-	80	30	10	120
Nilai Rata-rata Kepuasan		-	38.75	60	21.25	

Sumber/source: data primer, diolah, 2015

<sup>16</sup>Siagan, Sondang P, **Analisis serta perumusan kebijaksanaan dan strategi organisasi**, Gunung Agung, Jakarta, cet. 2, 1986, hal 93

Masyarakat masih menganggap PDAM Kabupaten Tulungagung belum optimal dalam menjamin kebutuhan air masyarakat, antara lain seperti Farida, warga Kepatihan, Kabupaten Tulungagung mengungkapkan keluhannya terhadap kinerja PDAM Kabupaten Tulungagung, mengatakan :

“Air PDAM dirumah saya sering kotor, jadi harus diendapkan terlebih dahulu di wadah yang lain.”

Sebagai penjamin pemenuhan kebutuhan air bersih, pernyataan tersebut kurang relevan dengan kinerja PDAM Kabupaten Tulungagung selama ini yang seharusnya mendistribusikan air yang benar-benar bersih dan menjamin pelanggan untuk mendapatkan air sesuai kebutuhannya, hal tersebut membuktikan bahwa pengawasan kurang berjalan optimal.

Transparansi pengawasan sangat penting untuk melindungi hak asasi manusia dan merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. sehingga transparansi sering kali dijadikan sebagai landasan hukum untuk membuka akses atas informasi publik yang dibutuhkan untuk memenuhi hak setiap orang untuk memperoleh informasi, PDAM Kabupaten Tulungagung sebagai salah satu badan publik wajib menyediakan informasi yang sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang menyatakan:

- (1) Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan Informasi Publik yang berada dibawah kewenangannya kepada Pemohon Informasi Publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan.
- (2) Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan.
- (3) Untuk melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan Publik harus membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola Informasi Publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah.
- (4) Badan Publik wajib membuat pertimbangan secara tertulis setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap Orang atas Informasi Publik.

- (5) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) antara lain memuat pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan/ atau pertahanan dan keamanan negara.
- (6) Dalam rangka memenuhi kewajiban ayat (1) sampai dengan ayat (4) Badan Publik dapat memanfaatkan sarana dan/ atau media elektronik dan nonelektronik

Melaksanakan hak dan kewajiban daripada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan terhadap penyelenggaraan PDAM Kabupaten Tulungagung guna meningkatkan pelayanan publik dalam hal pemenuhan kebutuhan air bersih.

Mewujudkan strategi pemberian jaminan pemenuhan kebutuhan air bersih perlu diwujudkan dengan pengembangan kerjasama dengan pihak-pihak yang dapat meningkatkan kinerja PDAM Kabupaten Tulungagung sangat diperlukan dalam upaya mewujudkan konsep strategi dalam menyediakan air bersih, maka perlu adanya perjanjian yang dipertegas antara PDAM Kabupaten Tulungagung dengan pihak swastadan atau dengan pihak ketiga lainnya. Dalam konteks kerjasama pemerintah dengan pihak ketiga atau pihak swasta tersebut dimaknai sebagai unit kerja penyedia layanan pemerintah maupun unit bisnis (BUMN/BUMD) yang bekerjasama dengan pihak ketiga atau pihak swasta.<sup>17</sup>Kerjasama antara pemerintah dengan pihak lain berpangkal pada bentuk dan isi perjanjian kesepakatan para pihak itu sendiri yang berpedoman pada ketentuan hukum atau peraturan perundang-undnagan yang sah dan berlaku mengikat. Pengertian perjanjian tercantum dalam Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KHUPerdata) yang menyebutkan:

“suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.”

---

<sup>17</sup>Muchtar Lutfi, dkk, **Kemitraan Antara Pemerintah dengan Pihak swasta dalam pelayanan publik (Studi pada kasus pengisian bahan bakar nelayan kelurahan ujung batu kecamatan kota jepara kabupaten jepara)**, Jurnal Administrasi Publik (JAP), Volume 1, No. 5, hal 1051.

Perjanjian merupakan suatu perbuatan hukum, yang pelaksanaannya harus memenuhi unsur-unsur pada Pasal 1320 KUHperdata yang mengatur syarat sahnya perjanjian. Terdapat empat syarat untuk sahnya suatu perjanjian, yaitu:<sup>18</sup>

- a. Kesepakatan para pihak.<sup>19</sup>
- b. Kecakapan untuk bertindak.
- c. Suatu hal tertentu.
- d. Suatu sebab yang halal.

Perjanjian antara pemerintah dengan pihak lain apabila berhasil dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan, akan meningkatkan pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Karena praktik kerjasama pemerintah dengan pihak lain dalam rangka pembangunan infrastruktur telah menjadi kebutuhan yang mendasar di Indonesia terutama untuk membangun sarana prasarana yang mendukung pelayanan kepada masyarakat, misalnya pendidikan, rumah sakit, pengelolaan air bersih melalui pembangunan pipa yang lebih berkualitas.

### **C. Penutup**

#### **1. Kesimpulan**

- a. Pelaksanaan penyediaan air bersih yang harus dipenuhi PDAM KabupatenTulungagung adalah sebesar 80% untuk masyarakat kota dan sebesar 60% untuk masyarakat desa. Namun, PDAM Kabupaten Tulungagung akhir tahun 2011 baru dapat melayani sebesar14,91% dan sebesar 85,09 % belum dapat terpenuhi. Hal tersebut diakibatkan oleh beberapa kendala atau hambatan dalam pelaksanaan pemenuhan kebutuhan air bersih, yaitu kendala aspek teknik yang meliputi : terbatasnya jaringan, pelayanan air oleh pihak lain, penggunaan air tanah yang cukup tinggi, kebocoran/kehilangan air, dan aspek manajemen yang meliputi : lemahnya pengawasan dan kualitas sumber daya manusia. Hal tersebut belum memenuhi kriteria dimana hak atas air sebagai hak asasi manusia harus dipenuhi oleh *stakeholder*.

---

<sup>18</sup>P.N.H Simanjuntak, **Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia**, Djambatan, Jakarta, 2009, hal 334.

- b. Jaminan pemenuhan kebutuhan air bersih melalui transparansi pengawasan yang dijalankan PDAM Kabupaten Tulungagung meliputi : pengawasan rutin pada aspek operasional, aspek keuangan, dan aspek umum. Dalam menerapkan transparansi pengawasan, PDAM Kabupaten Tulungagung perlu memperhatikan pedoman *good corporate governance*, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Peraturan Daerah Noor 19 Tahun 2012 tentang Perusahaan Daerah Air Minum “Tirta Cahya Agung”. Kinerja pemenuhan air bersih sangat penting untuk dipastikan pencapaiannya melalui transparansi pengawasan yang meliputi seluruh proses dan strategi yang dijalankan mulai dari perencanaan hingga pertanggungjawaban yang tercermin pada setiap laporan. Penerapan Strategi Pengelolaan dan Pemasaran air, ditunjang dengan strategi peningkatan kemampuan Sumber Daya Manusia yang mengelola, merupakan jawaban atas berbagai kendala yang ada.

## 2. Saran

- a. Seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dari tahun ke tahun, pemerintah dan PDAM Kabupaten Tulungagung harus memperhatikan secara khusus dalam melakukan pengelolaan air. Mengoptimalkan seluruh proses dan kegiatan yang dijalankan oleh PDAM Kabupaten Tulungagung dalam upaya menyediakan layanan air bersih dan untuk menjadi **Lembaga pilihan masyarakat**, akan berjalan efektif dan tepat sasaran manakala didukung dengan sebuah **sistem pengawasan yang transparan** untuk mendapatkan **feedback yang konstruktif dari semua pihak** sehingga tujuan organisasi dapat tercapai dengan lebih baik dan lebih cepat.
- b. PDAM Kabupaten Tulungagung harus mengedepankan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat, sedangkan masyarakat sebagai konsumen atau pelanggan seharusnya menyadari hak-haknya serta memperjuangkan hak-haknya, sehingga ketika merasa dirugikan oleh badan publik atau pelaku usaha dapat melaksanakan hak-hak dan kewajiban sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

## DAFTAR PUSTAKA

- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, **Sistem Pemerintahan Indonesia, Bumi Aksara**, Jakarta, Cetakan Keempat.
- Danaryanto dkk, **Manajemen Air Tanah Berbasis Konservasi**, Departemen ESDM, Jakarta, 2008.
- P.N.H Simanjuntak, **Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia**, Djambatan, Jakarta, 2009.
- Siagan, Sondang P, **Analisis serta perumusan kebijaksanaan dan strategi organisasi**, Gunung Agung, Jakarta, cet. 2, 1986.
- Sule Emi, dan Kurniawan Saefullah, **Pengantar Manajemen**, edisi pertama, cet-1, Prenada Media, Jakarta, 2005.
- Suteki, **Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat**, Surya Pena Gemilang, Semarang, 2010.
- Tim KRHUA, **Kemelut Sumber Daya Air Menggugat Privatisasi Air di Indonesia**, LAPERA, Yogyakarta, 2005.

## JURNAL

- Nur Sayidah, **Pengaruh Kualitas *Good Corporate Governance* Terhadap Kinerja Perusahaan Publik (Studi Kasus Peringkat 10 Besar CGPITahun 2003, 2004, 2005)**, Jurnal JAAI, Volume 11, Nomor 1, Juni 2007.
- Jon Rohtuahson Sinaga, **Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Pelayanan Air Bersih: Studi Pada Masyarakat Kota Medan Pelanggan PDAM Tirtanadi Cabang Medan**, Tesis, 2009.
- Muchtar Lutfi, dkk, **Kemitraan Antara Pemerintah dengan Pihak swasta dalam pelayanan publik (Studi pada kasus pengisian bahan bakar nelayan kelurahan ujung batu kecamatan kota jepara kabupaten jepara)**, Jurnal Administrasi Publik (JAP), Volume 1, No. 5.

## **MAKALAH**

Tim PDAM, **Hasil Kegiatan Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)**, 2012, hal10

Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG), **Pedoman umum Good Corporate Governance Indonesia**, Makalah, 2006, hal 5-7.

## **INTERNET**

Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM), **Perlu 40 m<sup>3</sup>/dtk Air Baku untuk Capai Target MDG's 2015**(*online*), 2013, <http://www.bppspam.com>, (11 Oktober 2014).