

**ANALISIS YURIDIS TENTANG MONOPOLI NEGARA ATAS  
PENGELOLAAN AIR BERSIH DI WILAYAH DKI JAKARTA  
BERDASARKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA**

**TESIS**

**ADI WIBOWO  
0606005795**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
JAKARTA  
JULI 2008**

**ANALISIS YURIDIS TENTANG MONOPOLI NEGARA ATAS  
PENGELOLAAN AIR BERSIH DI WILAYAH DKI JAKARTA  
BERDASARKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA**

**TESIS**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar  
Magister Hukum**

**ADI WIBOWO  
0606005795**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI  
JAKARTA  
JULI 2008**

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Adi Wibowo  
NPM : 0606005795  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Analisis Yuridis Tentang Monopoli Negara  
Atas Pengelolaan Air Bersih di Wilayah  
DKI Jakarta Berdasarkan Hukum  
Persaingan Usaha

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing: **Dr. A. M. Tri Anggraini, SH, MH** .....

Penguji : **Dr. Rosa Agustina, SH, MH** .....

Penguji : **Andjar Pachta Wirana, SH, MH** .....

Ditetapkan di : Jakarta

*Ya Allah Ya Rabbi,  
Jadikanlah sisa umur kami,  
Sebagai sarana untuk,  
Beramal sholeh, dan  
Menjadi hamba yang Engkau Ridhoi.*



*Kupersembahkan untuk ibunda tercinta  
Endang Wahyuti, ayahanda tercinta Cipriano Alfonso,  
Istri Tercinta Aprirainy Agustin, Kakakku tersayang Handayani, dan  
Seno Muji Nugroho serta keponakanku Raditya Ardhani Nugroho*

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT karena atas Kuasa-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “Analisa Yuridis Tentang Monopoli Negara Atas Pengelolaan Air Bersih di Wilayah DKI Jakarta Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha”. Penulis menyadari bahwa tanpa Ridha Allah SWT, usaha apapun yang penulis lakukan untuk menyelesaikan tesis ini tidak akan menghasilkan.

Tesis yang diajukan sebagai syarat mendapatkan gelar Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia ini berisikan penelitian akan monopoli dalam pengelolaan air bersih di wilayah DKI Jakarta yang dilakukan oleh BUMD. Praktek monopoli seperti ini perlu ditelaah lebih dalam karena menyangkut kepentingan rakyat Indonesia, oleh karena itu penulis mengangkat topik ini untuk membuka mata Indonesia dan pemerintahannya agar senantiasa melakukan yang terbaik bagi rakyatnya. Semua ini bertujuan untuk mendorong efisiensi, investasi dan kemampuan adaptasi ekonomi bangsa dalam rangka memperluas peluang usaha di dalam negeri dengan memasuki pasar dunia yang semakin terbuka.

Dalam penulisan skripsi, penulis mendapatkan banyaknya bantuan dan dukungan yang tidak akan pernah terlupakan. Khusus kepada kedua orangtua Endang Wahyuti, Cipriano Alfonso, Kakak Handayani, dan kepada istri tercinta Aprirainy Agustin, S.H., yang selalu mendukung penulisan tesis ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang tiada batasnya karena tanpa cinta dan kasih sayangnya penulis tidak akan sampai sejauh ini. Selain itu penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
2. Dr. A. M. Tri Angraeni, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, pikiran, dan dengan kesabarannya mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;

3. Dr. Rosa Agustina, S.H.,M.H., selaku anggota dewan penguji tesis saya;
4. Andjar Pachta Wirana, S.H., M.H., selaku anggota dewan penguji tesis saya;
5. Pak Watijan, Pak Ari, dan petugas Tata Usaha lainnya di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
6. Perusahaan Daerah Air Minum Provinsi DKI Jakarta (PAM JAYA), terima kasih atas data, kertas, mesin fotokopi, komputer dan printer yang telah penulis gunakan untuk menyusun tesis ini;
7. Seluruh rekan-rekan PAM JAYA, terutama kepada Fathoni, Irawan, Akbar, Yuhanna, Eko, Mas Dana dan Dr. Syamsu Rizal, S.H.,M.Si.,M.H. atas disertainya yang sangat membantu dalam penulisan tesis ini;
8. Rekan-rekan Fakultas Hukum Pascasarjana UI, Mbak Dewi, Pak Sehat, Pak Cuk, Pak Miliater, Pak Hendra, Indah, Dimas “cadel”, Dimas “gede”, Lisna, Doni, Fauzan, Dani, Rulli, Soni, Herlambang, Pak Rusdi, dan yang lainnya;
9. Memed, Nito, Joi, Alfa, Ocep untuk selalu memberikan motivasi dalam menyelesaikan tesis ini;
10. Oktarina D. Sistha, Petty Octiviana Sinaga, Dwiyani A. S., terima kasih atas doa, semangat, motivasi, nasihat-nasihat serta dukungannya kepada penulis, sehingga tesis ini dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Akhir kata saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Penulis menyadari bahwa tesis ini sangat jauh dari sempurna, sehingga penulis sangat mengharapkan saran yang membangun agar hasil yang lebih baik dapat dicapai. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu hukum di Indonesia.

Jakarta, Juli 2008

Penulis,

Adi Wibowo

## ABSTRAK

Nama : Adi Wibowo  
Npm : 0606005795  
Program Studi : Hukum Tentang Kegiatan Ekonomi  
Judul : Analisis Yuridis Tentang Monopoli Negara Atas Pengelolaan Air Bersih Di Wilayah Dki Jakarta Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha

Tesis ini merupakan hasil penelitian dan kajian tiga permasalahan yang berhubungan dengan "Analisis Yuridis Tentang Monopoli Negara Atas Pengelolaan Air Bersih Di Wilayah DKI Jakarta Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha". Permasalahan yang dijadikan obyek penelitian berkenaan dengan dua masalah pokok. Pertama, Bagaimana pengaturan mengenai monopoli pengelolaan air bersih menurut hukum persaingan usaha. Kedua, apakah sistem pengelolaan air bersih di DKI Jakarta melanggar prinsip-prinsip persaingan usaha menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Latar belakang dari uraian tentang obyek penelitian dalam tesis ini melihat bahwa Privatisasi telah mengubah pelayanan bagi semua orang menjadi penjualan kepada konsumen. Ditangan publik, setiap orang mendapatkan rasa keadilan dalam pelayanan air bersih, karena warga masyarakat yang memang berhak untuk mendapatkannya. Namun, di tangan sektor swasta, pengelolaan dan penyediaan air bersih sebagai layanan dasar adalah bisnis dan setiap warga masyarakat adalah konsumen. Untuk memenuhi kebutuhan air bersih sebagai salah satu kebutuhan dan hak dasar setiap manusia dan mengingat kebutuhan air bersih untuk minum masih menjadi salah satu persoalan yang tidak kunjung selesai, maka peran serta sektor swasta dalam pengelolaan air bersih yang tepat diperlukan tanpa mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Adanya instalasi pengolahan air baru akan menambah pasokan air bersih sekaligus mewujudkan rasa keadilan yang merata bagi masyarakat pengguna air bersih tanpa menutup pelaku usaha lain untuk memperoleh kesempatan dalam pengelolaan air dengan adil. Mengembalikan akses pada masyarakat yang membutuhkannya bukan berarti memberikan secara gratis, tetapi menyediakan air bersih dengan harga riil yang terjangkau oleh semua orang yang paling membutuhkan. Hak menguasai negara atas sumber daya air dalam penyediaan air bersih bagi masyarakat dalam mewujudkan negara kesejahteraan yang berkeadilan dan merata muncul sebagai sebuah pilihan final untuk memetakan ruwetnya persoalan sektor jasa layanan air bersih yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Menurut hemat penulis, pengelolaan dan penyediaan air bersih idealnya tetap dikelola oleh negara.

Kata kunci:  
Persaingan Usaha, Monopoli, Air

## ABSTRACT

Name : Adi Wibowo  
Npm : 0606005795  
Study Program : Bussines Law  
Title : *A Legal Analysis On State's Monopoly In Clean Water Management And Distribution Of DKI Jakarta Based On Indonesian Law Concerning Prohibition Of Monopolistic Practices And Unfair Bussines Competition*

*This Thesis reperesent a research yield and three knowledges about any matters in connection with the State's Monopoly In Clean Water Management And Distribution Of DKI Jakarta Based On Indonesian Law Concerning Prohibition Of Monopolistic Practices And Unfair Bussines Competition Subject to the matters herein are interrelated to two principal problems. First, how are the regulatory system about the tap water monopoly pursuant to competition law. Second, is the tap water management system in DKI Jakarta violate the competition principe pursuant to Law Number 5 year of 1999 about the Prohibiton of Monopolistic Practice and Unfair Business Competition. The explanation of the research hereto acknowledge that privatisation has now been commuted from community service to sell to consumer. If we refer to the public authority, every society feel equitable and fully liable to obtain the tap water service accordingly. However if we refer to private authority, thus the tap water service turns out to be a bussines and every society as consumers considerably. In order to fulfill the tap water as a main necessity and understood up to this present moment including any and all problems thereform, thus the private sector implementation shall be needed without any unfair competition thereof. Furthermore, in respect of any new tap water management instalation shall increase tap water supply and simultaneously shall be amicable and promptly equiped by the society without any intend to forbid another party to have an opportunity hereto. Returning the access to society does not mean free of charge but give them real tariff for all societies. In fact, power influence become dominant when state controlling right on water resources especially clean water treatment and supply in creating prosperity country is as a final choice in mapping clean water service concerned to the intention of people live. According to writer point of view, clean water treatment should be ideally managed by state.*

**Keywords:**  
*Business Competition, Monopoly, water*

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>i</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PERSEMBAHAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>viii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Pokok Permasalahan.....	8
C. Tujuan Penulisan.....	8
D. Kerangka Konseptual.....	8
E. Metode Penelitian.....	13
F. Sistematika Penulisan.....	14
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PENGATURAN AIR DI INDONESIA.....</b>	<b>16</b>
A. Pengertian Sumber Daya Air.....	16
B. Pengertian Pengelolaan Sumber Daya Air.....	18
C. Sejarah Program Pembangunan Air Bersih Di Indonesia (1970-2000).....	20
D. Usaha Pemasokan Air Di Indonesia Sebelum Berlakunya Undang-Undang Sumber Daya Air .....	26
E. Usaha Pemasokan Air di Indonesia sesudah berlakunya Undang-Undang Sumber Daya Air .....	27
<b>BAB III PENGATURAN PENGELOLAAN AIR BERDASARKAN HUKUM PERSAINGAN.....</b>	<b>30</b>
A. Monopoli Negara di Bidang Pengairan.....	30
B. Lembaga Yang Berwenang Menyelenggarakan Pengelolaan Air Bersih Berdasarkan Hukum Persaingan.....	37
C. Peranan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).....	46
<b>BAB IV SISTEM PENGELOLAAN AIR BERSIH DI DKI JAKARTA.....</b>	<b>48</b>
A. Dasar Pengaturan Air Bersih Di DKI Jakarta.....	48
B. Sistem Pengelolaan Air Bersih Menurut Hukum Persaingan.....	52
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>62</b>
A. KESIMPULAN.....	62
B. SARAN.....	64

## DAFTAR PUSTAKA

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan adalah merupakan usaha untuk mencapai perubahan ke arah perbaikan dalam segala bidang kehidupan bangsa serta untuk lebih meningkatkan kesejahteraan bersama. Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang berupaya dengan giat dan gigih untuk melaksanakan pembangunan di berbagai sektor kehidupan di mana hal tersebut bertujuan agar Indonesia dapat mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD)1945.

Pembangunan ekonomi yang dilaksanakan oleh pemerintah merupakan usaha untuk mensejahterakan rakyat dan pada dasarnya sejalan dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (1) sampai dengan ayat (4) yang menyebutkan bahwa:<sup>1</sup>

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi Indonesia yang diamanatkan oleh konstitusi dilaksanakan dengan segenap potensi yang ada di masyarakat.

---

<sup>1</sup> Gunarto Suhardi, *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2002), hal. 12.

Pasal 33 UUD 1945 itu adalah sendi utama bagi politik perekonomian dan politik sosial Republik Indonesia.<sup>2</sup> Selanjutnya dijelaskan bahwa sebagai instrumen untuk efisiensi, maka aturan-aturan hukum dapat disesuaikan dengan dan dalam kerangka model ekonomi sebab tujuan dari aturan-aturan hukum dengan tegas mengarah kepada efisiensi ekonomi.

Banyak aturan hukum dalam bidang hukum ekonomi yang menunjuk tujuan-tujuan ekonomi. Hukum memberikan sumbangan kepada pandangan para ahli ekonomi mengenai pembagian yang lebih merata. Aturan hukum yang menimbulkan ketidakefisienan atau menghasilkan pembagian ke arah yang berlawanan tentu tidak dapat diterima.<sup>3</sup>

Salah satu upaya mensejahterakan masyarakat adalah dengan meningkatkan daya guna akan air. Air merupakan sumber kehidupan, semua makhluk hidup membutuhkan air. Untuk kepentingan manusia, makhluk hidup dan kepentingan lainnya, ketersediaan air dari segi kualitas maupun kuantitas mutlak diperlukan. Dengan kata lain terpenuhinya kebutuhan akan air bersih adalah salah satu hak dasar bagi setiap manusia khususnya rakyat Indonesia. Hal itu merupakan kewajiban Pemerintah untuk menyediakan akses yang sama bagi masyarakat terhadap air bersih sesuai bunyi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan akan air maka Pemerintah telah berupaya dengan mengundang ketentuan yang mengatur mengenai pengelolaan air yaitu Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU SDA).

Fungsi Sumber Daya Air tidak hanya mempunyai fungsi sosial tetapi juga fungsi lingkungan hidup dan ekonomi. Fungsi sosialnya tercermin pada hak guna air yaitu hak untuk memperoleh dan memakai air yang meliputi pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari termasuk pertanian rakyat dan kebutuhan sosial lain yang diperoleh tanpa perijinan terkecuali apabila mengubah kondisi sumber air. sedangkan fungsi ekonomi tercermin pada hak guna usaha air yaitu hak untuk memperoleh dan mengusahakan air yang meliputi pemenuhan untuk kebutuhan

---

<sup>2</sup> Mohammad Hatta, *Pengertian Pancasila*, (Jakarta: Idayu, 1981), hal. 36.

<sup>3</sup> Roeslan Saleh, *Perkembangan dengan Bidang Baru: Ekonomi Hukum*. Makalah yang dibuat dalam Majalah Era Hukum, No 3/Januari/1995, (Jakarta: UNTAR, 1995), hal. 17.

usaha seperti untuk bahan baku produksi, untuk media usaha dan untuk bahan pembantu proses produksi yang diperoleh melalui perijinan.

Dengan prinsip tersebut maka UU SDA memberikan pengaturan yang lebih ketat terhadap upaya pengusahaan Sumber Daya Air daripada Undang-undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan yang menyebutkan bahwa pengusahaan air dan atau sumber-sumber air dilakukan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah dengan berpedoman pada asas usaha bersama dan kekeluargaan.<sup>4</sup> Sedangkan dalam UU SDA pengusahaan diatur lebih ketat lagi yaitu menyangkut ijin, wilayah sungai, alokasi air, konsultasi publik, perhatian fungsi sosial dan kelestariannya dan lain sebagainya.

Pelayanan publik di bidang air bersih di Indonesia ditangani oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam hal ini oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Kerja sama antara pemerintah dengan badan usaha swasta dalam pengelolaan proyek air bersih dalam rangka pelayanan sektor publik dapat memberikan kontribusi nyata bagi kepentingan bangsa dan negara serta meningkatkan kesejahteraan rakyat yang adil dan merata.

Globalisasi dewasa ini telah mengakibatkan perekonomian suatu negara tidak terlepas antara yang satu dengan yang lainnya.<sup>5</sup> Asas kemandirian tidak lagi dapat dipertahankan secara utuh. Setiap negara tidak akan dapat melakukan pembangunan ekonomi dengan mengandalkan kemampuan sendiri. Timbulnya ketergantungan antar negara disebabkan karena sumber-sumber alam ataupun faktor-faktor dominan lainnya yang dimiliki oleh masing-masing negara pada umumnya bervariasi sehingga setiap negara membutuhkan bantuan dari negara lainnya.<sup>6</sup>

Untuk menggairahkan investasi terutama agar iklim berusaha lebih menarik bagi investasi asing, pemerintah sejak tahun 1984 telah melakukan upaya-upaya perbaikan. Melalui berbagai peraturan perundang-undangan telah diluncurkan paket kebijaksanaan deregulasi dan debirokratisasi yang menyangkut penyederhanaan mekanisme perizinan, penyederhanaan tata impor barang,

---

<sup>4</sup> Pasal 11 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan

<sup>5</sup> Henning Klodt, *Jalan Menuju Tatahan Persaingan Global*. Edisi Bahasa Indonesia, Volume 10, (Jakarta: Institut Liberal Friedrich-Naumann, 2004), hal. 7.

<sup>6</sup> Huala Adolf, *Hukum Ekonomi Internasional Suatu Pengantar*, Cetakan Kedua, (Jakarta: RadjaGrafindo Persada, 1998), hal. 2.

pelunakan persyaratan investasi serta pemberian rangsangan investasi untuk sektor-sektor usaha tertentu.<sup>7</sup>

Pembangunan infrastruktur adalah bagian integral dari pembangunan nasional. Infrastruktur merupakan roda penggerak pertumbuhan ekonomi. Ketersediaan sarana perumahan dan pemukiman seperti air minum dan sanitasi secara luas dan merata serta pengelolaan sumber daya air yang berkelanjutan menentukan tingkat kesejahteraan masyarakat.

Pada tahun 1992, jumlah penduduk total (perkotaan dan perdesaan) yang mendapatkan pelayanan air minum perpipaan hanya sebesar 14,7 persen, pada tahun 1997 meningkat sedikit menjadi 19,2 persen dan pada tahun 2002 turun menjadi 18,3 persen. Pada kawasan perdesaan, tingkat pelayanan air minum perpipaan pada tahun 1992 hanya sebesar 5,5 persen berubah menjadi 7,0 persen pada tahun 1997, dan turun menjadi 6,2 persen pada tahun 2002, sedangkan pada kawasan perkotaan tingkat pelayanan air minum perpipaan pada tahun 1992 hanya sebesar 35,3 persen, pada tahun 1997 berubah menjadi 39,9 persen, dan pada tahun 2002 turun menjadi hanya 33,3 persen. Pelayanan air minum perpipaan di kawasan perkotaan pada umumnya dilakukan oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yaitu Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), sedangkan di kawasan perdesaan pada umumnya dilakukan oleh kelompok swadaya masyarakat setempat dan/atau BUMdes (Badan Usaha Milik Desa).<sup>8</sup>

Di Indonesia, sistem penyediaan air minum dikelola oleh masing-masing kabupaten/kota. Sampai tahun 2006, terdapat 313 Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di Indonesia yang melayani kurang dari 39% penduduk perkotaan dan 8% penduduk di perdesaan. Kecenderungan pembentukan PDAM baru dipicu dengan alasan kabupaten/kota baru memerlukan sumber pendapatan asli daerah yang diharapkan berasal dari BUMD, yaitu dalam hal ini PDAM.<sup>9</sup> Berdasarkan data *benchmarking* PDAM, hampir 50% dari PDAM-PDAM tersebut yang memiliki tingkat cakupan layanan di bawah 20% dan hal ini menunjukkan masih

---

<sup>7</sup> Cyrillus Harinowo, *Utang Pemerintah, Perkembangan, Prospek, dan Pengeloluannya*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002), hal. 23-24.

<sup>8</sup> Lampiran Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan jangka Menengah Nasional tahun 2004-2009, (Jakarta: Sinar Grafika), hal. 456.

<sup>9</sup> *Ibid.*

kurangnya kemampuan dari PDAM untuk memenuhi kebutuhan air dalam masyarakat.<sup>10</sup>

Untuk menanggapi krisis air bersih tersebut, Bank Dunia mengeluarkan kebijakan swastanisasi air bersih yang termasuk di dalam *paper* mengenai “*Improving Water Resource Management*” yang dikeluarkan Bank Dunia pada tahun 1992. *Paper* tersebut berisi argumentasi mengenai pentingnya kebijakan untuk menetapkan harga sebagai mekanisme insentif untuk mendorong konsumen lebih efisien dalam penggunaan air. Pada saatnya harga air yang harus dibayar masyarakat harus dapat menutupi biaya operasional institusi yang mengelola penyediaan air tersebut dan dengan demikian pemerintah tidak lagi memberikan subsidi.

Faktor eksternal dan globalisasi memberikan andil yang sangat besar mewarnai kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Republik Indonesia. Bantuan Bank Dunia yang mensyaratkan pinjaman kepada negara ketiga dengan jalan membuka kemitraan publik dan swasta dengan dalih penarikan modal swasta dan membuka peluang pekerjaan disektor publik menyebabkan pemerintah membuka selebar-lebarnya kemitraan swasta seperti swastanisasi air bersih.

Swastanisasi air bersih ini akan terus menjamur dengan adanya komitmen Indonesia di Forum Johannesburg untuk meningkatkan jangkauan pelayanan di perkotaan 80% di perdesaan 60% pada tahun 2015. Untuk mengejar komitmen ini dibutuhkan dana sekitar Rp. 4,5 triliun sampai dengan Rp. 5 Triliyun per tahun sedangkan dana pemerintah tersedia rata-rata Rp. 250 milyar.<sup>11</sup>

Swastanisasi air bersih sendiri telah dilakukan di berbagai belahan dunia antara lain Argentina, Kolumbia, Bolivia, Mexico, Bangladesh, Indonesia, Nepal, Pakistan, Filipina, Sri Lanka, Pantai Gading, Madagaskar, Maroko, Nigeria, Senegal, Tunisia, dan Hongaria. Penelitian di Bolivia, Pakistan, dan Argentina

---

<sup>10</sup> *Indonesia Water Supply PPP Investment Opportunities 2006*. (Jakarta: Water Supply Development Supporting Agency (WSDSA), 2006), hal 1.

<sup>11</sup> Jurnal Tirta Dharma, “Kelembagaan Pengelolaan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum yang diselenggarakan oleh PDAM”.

menunjukkan gejala yang sama yaitu kenaikan harga dan kegagalan melayani kelompok miskin.<sup>12</sup>

Dalam 3 sampai dengan 5 tahun ke depan, sejumlah kota metropolitan di Indonesia seperti Medan, Jakarta, Bandung, Semarang, Denpasar, Makassar, dan Balikpapan akan menghadapi masalah serius akibat terbatasnya sumber air baku dan ketidakmampuan aset yang ada untuk memenuhi kebutuhan yang terus meningkat. Turunnya kualitas air baku dan pengolahan serta fasilitas distribusi yang *out of date* turut membuat semakin besarnya *gap* antara target dan kenyataan.<sup>13</sup>

Di luar lambannya reformasi institusi dan ketidakpastian legal formal di sektor air secara bersamaan sejak tahun 1982 Pemerintah Indonesia telah mulai melaksanakan Kerja sama Pemerintah dan Swasta (KPS) di sub sektor air minum dalam skala kecil seperti pembacaan meteran, penagihan, dan pekerjaan pemeliharaan.

Proyek KPS pertama dilaksanakan di Denpasar tahun 1993, dilanjutkan dengan konsesi pelayanan air minum di pulau Batam dengan PT. Aditia Tirta Batam (ATB) pada tahun 1995. Pada tahun 1998 Bank Dunia mensponsori pelaksanaan konsesi modifikasi pelayanan air minum Jakarta wilayah Barat dan Jakarta wilayah Timur masing-masing oleh PT. PAM Layonnaise Jaya dan PT. Thames PAM Jaya.

Terdapat beberapa *success stories* KPS air minum termasuk BOT Denpasar, konsesi di Batam dan BOT di Medan. Penyediaan air minum di Batam dianggap memuaskan karena menghasilkan air minum dengan kualitas yang baik, tekanan yang cukup, peningkatan cakupan layanan dari 20% pada tahun 1995 meningkat hingga 80% pada tahun 2004, serta rendahnya kebocoran. KPS yang lain adalah skema BOT antara PDAM Tirtanadi dengan Ondeo untuk menyediakan air minum dengan kapasitas 500 dan 300 l/dtk, serta daerah lain seperti antara lain Sidoarjo, Palembang, dan Bawen. Kontrak pengelolaan antara PDAM Tangerang dengan PT. Degreemont dalam operasi instalasi pengolahan air

---

<sup>12</sup> <http://dte.gn.apc.org/Aif28.htm>.

<sup>13</sup> *Indonesia Water Supply PPP Investment Opportunities*. Op. Cit., hal. 7.

di Serpong untuk penyediaan air minum Jakarta dan Bumi Serpong Damai (BSD) dengan kapasitas 3000 l/dtk.<sup>14</sup>

Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS) tidak semuanya dapat berjalan dengan baik seperti pada PDAM DKI Jakarta. Terdapat permasalahan dalam proses KPS seperti tata cara pengadaan badan usaha dalam rangka perjanjian kerjasama yang tidak transparan, kontrak yang kurang profesional, pengelolaan risiko yang merugikan PDAM, lemahnya aturan KPS serta beberapa pihak swasta enggan untuk memenuhi perjanjian konsesi. Sehingga permasalahan-permasalahan tersebut mengakibatkan berlarut-larutnya pencapaian tujuan dan sasaran KPS subsektor air minum yang juga merugikan seluruh pemangku kepentingan terutama masyarakat.<sup>15</sup>

Dalam air melekat nilai sosial, budaya, ekologis, dan religius. Saat ini, air yang jumlahnya semakin terbatas diperebutkan oleh populasi yang semakin meningkat. Pendukung pasar bebas mengusulkan prinsip air sebagai komoditas ekonomis dan swastanisasi sebagai solusinya. Dengan prinsip tersebut, hak atas air akan mengalir kepada pemberi nilai ekonomi terbesar. Ini menunjukkan nilai air dimutilasi menjadi nilai ekonomi semata,<sup>16</sup> sedangkan negara sesuai Pasal 33 UUD 1945 wajib menjaga hajat hidup orang banyak yang bila tidak dilindungi bisa dikuasai pihak tertentu yang dapat merugikan masyarakat. Demikian juga dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Pasal 51 diberikan pengecualian untuk menjalankan monopoli sesuai pasal 33 UUD 1945 dengan maksud semata-mata untuk kemakmuran rakyat banyak dan demi efisiensi.

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas, maka dipandang perlu untuk melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul Analisis Yuridis Tentang Monopoli Negara Atas Pengelolaan Air Bersih di Wilayah DKI Jakarta Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal. 9-10.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hal. 10

<sup>16</sup> P. Radja Siregar, Adam Mahmud, Heming Parlan, Adi Nugroho. *Politik Air Penguasaan Asing melalui Utang*, (Jakarta: WALHI dan KAU), hal. 1-2.

## **B. Pokok Permasalahan**

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan mengenai monopoli pengelolaan air bersih menurut hukum persaingan usaha?
2. Apakah sistem pengelolaan air bersih di DKI Jakarta melanggar prinsip-prinsip persaingan usaha menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk meneliti, memahami, dan mengetahui gambaran tentang pengaturan mengenai monopoli pengelolaan air bersih menurut hukum persaingan usaha.
2. Untuk meneliti dan memahami apakah sistem pengelolaan air bersih di DKI Jakarta melanggar prinsip-prinsip persaingan usaha menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

## **D. Kerangka Konseptual**

Penelitian ini pada dasarnya adalah berkaitan dengan peranan sektor swasta dalam bekerja sama dengan pemerintah dalam penyediaan infrastruktur di bidang air bersih di Indonesia yang dihubungkan dengan pengelolaan sumber daya air. Upaya untuk melakukan penelitian “Analisis Yuridis Tentang Monopoli Negara Atas Pengelolaan Air Bersih Di Wilayah DKI Jakarta Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha” menggunakan beberapa teori yang akan dipakai sebagai alat analisis penelitian.

Merujuk pada fungsi negara yang menganut konsep negara kesejahteraan, menyebabkan negara memegang peranan penting. Guna memenuhi fungsinya sebagai pelayan dan sebagai regulator, maka negara terlibat dan diberi kewenangan untuk membuat peraturan dalam pengelolaan sumber daya air, sehingga terwujud kesejahteraan rakyat sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 33 ayat (3).

Di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (1) menyatakan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Sejak awal kemerdekaan, para pendiri (*founding fathers*) Negara Republik Indonesia telah menetapkan bahwa Republik Indonesia yang baru merdeka merupakan sebuah negara kesejahteraan (*welfare state*).<sup>17</sup> Dengan asas kekeluargaan itu, diyakini bahwa cita-cita proklamasi yaitu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 pada dasarnya tidak menutup partisipasi swasta dalam penyelenggaraan cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, termasuk pengelolaan air bersih. Namun, partisipasi swasta tersebut tidak boleh menghilangkan makna penguasaan negara atas sumber daya air. Partisipasi swasta dapat dilakukan kerja sama sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 67 tahun 2005 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

Kebijakan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia mengacu pada ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyatnya”.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa negara menguasai kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, namun penguasaan ini terbatas yaitu harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>18</sup>

Pembangunan nasional mengandung aspek yang luas mulai dari pembangunan sumber daya manusia, pembangunan politik, pembangunan ekonomi, pembangunan hukum dan lain-lain. Pembangunan hukum berkaitan erat

---

<sup>17</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Ekonomi dalam Dinamika*, (Jakarta: Djambatan, 2000), hal. 1.

<sup>18</sup> Muchsan, *Hukum Administrasi Negara dan Peradilan, Administrasi Negara di Indonesia*, (Jakarta: Liberti, 2003), hal. 9.

dengan fungsinya sebagai pengatur dan pemaksa untuk terlaksananya aktifitas pembangunan ekonomi untuk membawa masyarakat yang adil dalam kemakmuran dan makmur dalam keadilan sesuai cita-cita bangsa Indonesia.<sup>19</sup>

Di Indonesia, seluruh aspek perkembangan sosial dan politik harus diberi arah oleh norma hukum, dimana semua produk perundang-undangan harus tunduk kepada konstitusi, tidak boleh tunduk kepada dinamika di luar konstitusi. Konstitusi di Indonesia menganut ide kedaulatan rakyat, dimana rakyat berdaulat di bidang politik dan juga rakyat berdaulat di bidang ekonomi. UUD 1945 yang merupakan konstitusi negara Republik Indonesia, mengatur segala aspek kehidupan dalam berbangsa dan bernegara, termasuk di dalamnya adalah masalah perekonomian. Pada perubahan/amandemen konstitusi, bidang ekonomi sama sekali tidak dilakukan perubahan pada substansinya, bahkan bidang ekonomi secara tegas dan jelas dimasukkan beberapa ayat tambahan yang menunjukkan peran negara yang semakin kuat, khususnya dalam pasal 33 UUD 1945 yang mengatur mengenai peran negara dalam menguasai komoditas-komoditas utama menyangkut kepentingan rakyat banyak.

Prinsip ekonomi demikian menjadi sangat terasa diperlukan bagi bangsa Indonesia terutama menyangkut kepentingan hajat hidup orang banyak, sehingga diperlukan kekuasaan tunggal yang merepresentasikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan untuk menguasai dan mengatur perekonomian, dalam hal ini adalah negara. Negara berkepentingan menjamin rakyatnya dari kesewenang-wenangan suatu pihak yang semata-mata hanya akan mengambil keuntungan serta hak dari rakyat. Pasal 33 ayat (2) secara tegas menyatakan bahwa "cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara", dengan demikian cukup jelas bahwa tidaklah dimungkinkan adanya penguasaan unit produksi yang dapat mengendalikan orang banyak selain dilakukan oleh negara, dengan kata lain hanya dimonopoli oleh negara.

Pengecualian larangan monopoli terhadap perusahaan negara ini juga diperbolehkan oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan

---

<sup>19</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta: Liberty, 1996), hal. 64.

Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Pasal 51. Negara menjalankan monopoli sesuai pasal 33 UUD 1945 adalah dengan maksud untuk menjaga hajat hidup orang banyak yang bila tidak dilindungi bisa dikuasai pihak tertentu yang dapat merugikan masyarakat. Tujuan diberikannya monopoli kepada negara ini adalah semata-mata untuk kemakmuran rakyat banyak dan demi efisiensi.

Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air memberikan ruang bagi keterlibatan swasta dalam penyelenggaraan air minum. Undang-undang ini lebih lanjut tidak memberikan penjelasan mengenai batasan dan bentuk partisipasi swasta. Sebagaimana dijelaskan dalam undang-undang tersebut, pengaturan lebih lanjut dituangkan dalam peraturan pemerintah. Jika keterlibatan badan usaha swasta diberikan tanpa batasan, maka hal itu dapat dimaknai sebagai menggantikan tanggung jawab negara dalam pengelolaan sumber daya air.

Menimbang bahwa kebutuhan akan air untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat sehari-hari tidak cukup lagi diperoleh langsung dari sumber air yang diusahakan oleh masyarakat, tetapi juga menggantungkan pada saluran distribusi. Dengan adanya Pasal 5 UU SDA negara wajib menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari, termasuk di dalamnya adalah kebutuhan masyarakat yang menggantungkan kepada saluran distribusi.<sup>20</sup>

Kewajiban pemerintah untuk memenuhi hak atas air tercermin dalam tanggung jawab pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota yang dirinci dalam Pasal 14, 15, dan 16 UU SDA, yaitu adanya tanggung jawab untuk mengatur, menetapkan, dan memberi izin atas penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan sumber daya air pada wilayah sungai. Pemerintah wajib memprioritaskan air baku untuk memenuhi kepentingan sehari-hari bagi setiap orang melalui pengelolaan pendayagunaan sumber daya air.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> *Putusan Mahkamah Konstitusi RI dalam Perkara Pengujian UU No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air terhadap UUD 1945*. 2005. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hal. 510-511.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hal. 511.

Dalam ketentuan Pasal 26 ayat (7) UU SDA yang berbunyi, "pendayagunaan sumber daya air dilakukan dengan mengutamakan fungsi sosial untuk mewujudkan keadilan dengan memperhatikan prinsip pemanfaatan air membayar biaya jasa pengelolaan sumber daya air dan dengan melibatkan peran masyarakat". Peran serta masyarakat yang merupakan pelaksanaan asas demokratisasi dalam pengelolaan air harus diutamakan dalam pengelolaan PDAM karena baik buruknya kinerja PDAM dalam pelayanan penyediaan air kepada masyarakat mencerminkan secara langsung baik buruknya negara dalam melakukan kewajibannya untuk memenuhi hak asasi air.<sup>22</sup>

Setiap kegiatan PDAM dengan pihak swasta pada dasarnya diarahkan untuk peningkatan pelayanan yang mencakup antara lain peningkatan kuantitas, peningkatan kualitas, peningkatan kontinuitas, peningkatan efisiensi, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Secara umum, tujuan kerja sama antara Perusahaan Daerah Air Minum dan badan usaha swasta dalam pengelolaan air bersih antara lain pertama, meningkatkan efisiensi melalui penurunan kehilangan air (UFW), peningkatan kinerja karyawan, peningkatan kemampuan teknologi dan pengelolaan. Kedua, meningkatkan kualitas pelayanan melalui peningkatan penyediaan air bersih untuk mengimbangi peningkatan kebutuhan, peningkatan cakupan pelayanan air bersih bagi masyarakat, peningkatan kualitas, kuantitas, dan kontinuitas suplai air bersih. Ketiga, investasi untuk memperluas cakupan pelayanan ke seluruh masyarakat dan meningkatkan kualitas pelayanan sebagaimana dipertegas dalam Pasal 40 ayat (5) Undang-undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yaitu meningkatnya efisiensi dan cakupan pelayanan air minum dan terciptanya pengelolaan dan pelayanan air minum yang berkualitas dengan harga yang terjangkau.<sup>23</sup>

Apabila pengelolaan pemanfaatan sumber daya air dapat menerapkan prinsip keadilan, maka akan dapat meningkatkan perekonomian masyarakat. Artinya hak-hak masyarakat atas sumber daya air dapat dipenuhi dengan sebaik-baiknya, sehingga cita-cita konsep Negara kesejahteraan dapat terwujud, baik

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal. 511.

<sup>23</sup> Undang-Undang Sumber Daya Air Nomor 7 tahun 2004, Pasal 40 ayat (5), dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2005, Pasal 4.

melalui PDAM atau Badan Usaha Milik Negara/Daerah maupun atas kerja sama dengan pihak swasta.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan dalam pengelolaan sumber daya air dan bagaimana mewujudkan hak masyarakat, terutama perlindungan dalam bentuk perbaikan atas pengaturan perundang-undangan sumber daya air khususnya pemenuhan kebutuhan pelayanan air bersih kepada masyarakat di masa yang akan datang.

### E. Metode Penelitian

Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif<sup>24</sup> dengan spesifikasi deskriptif analitis. Data yang akan dikumpulkan adalah bahan-bahan berikut data sekunder dari perpustakaan maupun institusi yang berkaitan dengan objek yang akan diteliti.<sup>25</sup> Metode yuridis normatif ini berguna untuk mengetahui atau mengenal apakah dan bagaimanakah hukum positifnya suatu masalah yang tertentu,<sup>26</sup> dengan mengacu kepada kaidah-kaidah atau norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.<sup>27</sup> Kemudian hasil pembahasan data sekunder dipergunakan untuk menganalisis aspek hukumnya. Pada umumnya, penelitian yuridis normatif merupakan studi dokumen dengan penggunaan data sekunder.<sup>28</sup>

Bahan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

Data sekunder yang mencakup:

- a. Bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perjanjian kerja sama seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, dan perjanjian

<sup>24</sup> Daud Silalahi, *Metodologi Penelitian Hukum, preferensi khusus pada pendekatan multi/interdisipliner*, (Bandung: Lawencon Copy & Binding Centre, 2001), hal. 25.

<sup>25</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Cetakan ke 7. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), hal. 13-14.

<sup>26</sup> CGF. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada akhir Abad ke -20*, (Bandung: Alumni, 1994), hal. 140.

<sup>27</sup> Soedikno Mertokusumo, *Penelitian Hukum Suatu Pengantar*, cct.II, (Yogyakarta:Liberty, 2001), hal.29.

<sup>28</sup> Sri Mamudji, *et.al., Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal 22.

kerja sama operasi (PKS). Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku seperti Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.<sup>29</sup>

- b. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum<sup>30</sup> dan kepustakaan yang mencakup buku, jurnal makalah seminar, artikel media massa yang terkait dengan penelitian ini yang isinya tidak mengikat.
- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus dan ensiklopedia yang sifatnya hanya melengkapi.<sup>31</sup>

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan pengumpulan data dari data sekunder yang relevan dengan masalah penelitian ini. Hasil dari pengumpulan data dari data sekunder dipergunakan untuk memperdalam teori dan doktrin hukum mengenai perjanjian yang kemudian diperkaya dengan hasil pengumpulan data primer yang didapat dari wawancara dengan para nara sumber yang terkait.

Penelitian ini bersifat preksriptif yakni penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu.<sup>32</sup> Objek penelitiannya adalah pengelolaan air di wilayah DKI Jakarta yang dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta dan bagaimana pelaksanaan kerja sama yang dilakukan dengan mitra swasta.

#### F. Sistematika Penelitian

Pembahasan penelitian ini untuk mengkaji masalah dan tercapainya tujuan penelitian maka disusun sistematika penulisan. Sistematika penulisan ini akan dibagi kedalam 5 bab yang tiap babnya membahas guna menjawab pokok permasalahan. Di dalam setiap bab tersebut akan diuraikan lagi menjadi beberapa sub bab yang menelaah tiap permasalahan secara khusus dan lebih mendalam. Adapun garis besar sistematika penulisan penelitian ini adalah:

<sup>29</sup> Soerjono Sukanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit* hal. 13

<sup>30</sup> Sorjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Universitas Indonesia (UI Press), 1986), hal. 52.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Sorjono Soekanto, *Op.Cit.*, hal.10.

### 1. Bab Pertama

Bab pertama akan memaparkan tentang latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, metode penelitian, kerangka teori dan tentang sistematika penulisan penelitian ini.

### 2. Bab Kedua

Bab kedua berisi tentang tinjauan umum tentang sumber daya air di Indonesia, baik mengenai pengertian dan gambaran umum konsep pengaturan air di Indonesia, maupun pemaparan latar belakang sejarah program pembangunan air bersih dan pengelolaan air minum.

### 3. Bab Ketiga

Bab ketiga berisikan tinjauan umum mengenai pengaturan pengelolaan air berdasarkan hukum persaingan dengan melihat berdasarkan monopoli negara di bidang pengairan berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan lembaga yang berwenang menyelenggarakan pengairan berdasarkan hukum persaingan.

### 4. Bab Keempat

Bab keempat akan membahas mengenai sistem pengelolaan air minum di DKI Jakarta dengan melihat bagaimana pengaturan pengelolaan air minum di DKI Jakarta dan bagaimana sistem pengelolaan air bersih menurut hukum persaingan.

### 5. Bab Kelima

Bab kelima berisi kesimpulan atas penelitian yang telah dilakukan baik secara literatur maupun analisa kasus. Pada bab ini juga disertakan saran agar maksud penelitian dapat tercapai.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG PENGATURAN AIR DI INDONESIA

#### A. Pengertian Sumber Daya Air

Salah satu undang-undang yang relevan dan berkaitan erat dengan pengaturan air di samping Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menjadi penting dalam pembahasan ini, karena secara tegas dalam Pasal 5 UUPA menyebutkan bahwa Undang-undang berdasarkan atas Hukum Adat. Salah satu sifat Hukum Adat yaitu religius dan komunal sebagaimana tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang ini sebagai berikut<sup>33</sup>

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional”.

Pasal tersebut mengakui bahwa semua ciptaan di alam raya ini adalah karunia Tuhan Yang Mahaesa berada dalam Kekuasaan-Nya. Pandangan religius yang demikian melekat pula dalam masyarakat tradisional dan rakyat Indonesia diberbagai daerah di Indonesia. Tuhan yang menciptakan manusia dan makhluk lainnya. Bahkan masyarakat tradisional sebelum mengenal adanya Tuhan Yang Mahaesa melalui agama-agama yang mereka anut sekarang, sudah mengenal Sang Pencipta Alam melalui kepercayaan nenek moyang mereka dengan berbagai nama yang berbeda-beda pada setiap daerah.

Selanjutnya bagaimana sifat hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya menurut Undang-undang. Memori penjelasan pada angka II/a menyatakan bahwa sifat hubungan itu adalah hubungan semacam hak ulayat. Dalam hukum adat, hak ulayat adalah hubungan antara masyarakat hukum dengan wilayahnya. Bila pengertian yang demikian

---

<sup>33</sup> UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 1 ayat (2).

diangkat dalam konteks yang lebih luas masyarakat bangsa Indonesia, maka hubungan yang disebut semacam hak ulayat itu ditempatkan pada tingkat yang paling tinggi meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia.

Sumber Daya Air merupakan karunia Tuhan Yang Mahaesa yang memberikan manfaat untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam segala bidang. Adapun pengertian Sumber Daya Air menurut Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004 adalah air, sumber air, dan daya air yang terkandung di dalamnya. Pengertian air adalah semua air yang terdapat pada, di atas ataupun di bawah permukaan tanah termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan, dan air laut yang berada di darat. Sumber air mengandung pengertian tempat atau wadah air alami dan/atau buatan yang terdapat pada, di atas, ataupun di bawah permukaan tanah. Daya air adalah potensi yang terkandung dalam air dan/atau pada sumber air yang dapat memberikan manfaat ataupun kerugian bagi kehidupan dan penghidupan manusia serta lingkungannya.<sup>34</sup>

Vitalnya sumber daya air untuk segala keperluan hidup bisa dilihat dari fakta bahwa peradaban lahir dan berkembang di sepanjang tepi sungai. Peradaban awal Timur Tengah lahir dan berkembang di tepian Sungai Tigris dan Eufrat. Begitu pula peradaban Mesir kuno berawal dari wilayah tepi Sungai nil dan India kuno dari tepian Sungai Indus. Demikian vitalnya air dalam kehidupan sering kali digambarkan dalam ungkapan "*No Water, No Life*". Adanya ancaman krisis air melanda dunia berarti mengancam pula kehidupan di dalamnya. Hal ini mendasari begitu besarnya perhatian dunia terhadap air, misalnya dengan ditetapkannya setiap tanggal 22 Maret mulai tahun 1993 sebagai Hari Air Sedunia dalam sidang PBB ke-47 pada tanggal 22 Desember 1992 melalui resolusi nomor 147/1993.

Makna air dan Sumber Daya Air bagi bangsa Indonesia, dipandang oleh nenek moyang bangsa Indonesia telah lama menempatkan air sebagai sesuatu yang sangat sakral dengan sebutan Tanah Air. Hal ini, disadari atau tidak, ternyata mengandung nuansa filosofi yang mendasar, karena hamparan tanah (lahan) saja tidaklah cukup untuk mengartikulasikan eksistensi dan fungsi bumi bagi nenek moyang bangsa Indonesia dalam peradaban manusia tanpa dengan air (Sumber

---

<sup>34</sup> Undang-undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Pasal 1.

Daya Air). Tanah dapat diwariskan sebagai milik individu ataupun kelompok, sedangkan air dalam suatu wilayah pada umumnya dipandang sebagai warisan bersama (*common heritage resources*) yang secara fisik sangat sulit dimiliki atau dikuasai oleh individu atau kelompok seperti hak milik atas tanah atau properti statis lainnya<sup>35</sup>.

## B. Pengertian Pengelolaan Sumber Daya Air

Sebagaimana kendala yang dihadapi oleh negara-negara berkembang, maka Indonesia juga mengalami kerentanan yang cukup menyulitkan di bidang pengembangan dan pengelolaan Sumber Daya Air, khususnya bagi kawasan perkotaan dan kawasan berpenduduk padat di pulau Jawa, Madura, Bali, dan Nusa Tenggara. Selama dasawarsa terakhir, sangat sedikit upaya yang dilakukan dalam pengelolaan Sumber Daya Air berkelanjutan, sehingga banyak daerah aliran sungai (khususnya di pulau Jawa) yang kondisinya sudah melampaui titik nadir daya dukung daerah aliran sungai tersebut. Meskipun secara umum Indonesia sudah memiliki produk perundangan khusus bidang perairan sejak tahun 1974 yaitu Undang-Undang Nomor 11 tahun 1974 tentang Pengairan, namun pada saat yang bersamaan perhatian Pemerintah tertuju kepada pelaksanaan dana, meskipun mendapatkan prioritas lebih tinggi dari sektor pembangunan lainnya, namun pendanaan harus juga dibagi secara proporsional ke sektor pembangunan lainnya.<sup>36</sup>

Pengelolaan Sumber Daya Air terpadu mulai menjadi wacana yang mendesak sejak penerapan kebijakan pemerintah tentang otonomi yang semula berpangkal tolak dari upaya penerapan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang ternyata pelaksanaannya mengalami berbagai kendala untuk mewujudkan tuntutan otonomi daerah. Kendala tersebut diantisipasi dengan diubahnya undang-undang tersebut dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.

---

<sup>35</sup> A. Hafid A. Gany, *Sumber Daya Air: Misteri, Sejarah dan Teknologi Di Balikinya*, (Bandung: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sumber Daya Air, 2006), hal. 11.2.

<sup>36</sup> Koensatwanto Inpasihardjo, *Reformasi Pengelolaan Sumber Daya Air Dalam Era Otonomi Daerah*, (disampaikan dalam Seminar Nasional di ITB, Bandung), hal.2-3.

Implikasi produk perundang-undangan Otonomi Daerah tersebut, dalam bidang pengelolaan Sumber Daya Air timbul tuntutan untuk mengkaji ulang Undang-Undang Nomor 11 tahun 1974 tentang Pengairan, yang setelah 30 tahun berselang dapat terwujud dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air pada tanggal 18 Maret tahun 2004. Lahirnya Undang-Undang Sumber Daya Air ini, sempat mengundang pro dan kontra yang bermuara kepada pengajuan uji formil dan materil (*judicial review*) terhadap undang-undang tersebut oleh berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) ke Mahkamah Konstitusi, yang intinya tentang “privatisasi” dan manajemen Sumber Daya Air dengan sistem-hak atau sistem-perizinan. Setelah melalui berbagai pertimbangan uji materil, kajian dan pembahasan yang hangat dan berkepanjangan, Mahkamah Konstitusi pada akhirnya memutuskan menolak permohonan para pemohon tersebut dan tetap memberlakukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004.<sup>37</sup>

Implikasi Keputusan Mahkamah Konstitusi dalam kaitannya dengan pengelolaan Sumber Daya Air meliputi beberapa hal. Pertama, sumber daya air sebagai sumber daya alam yang strategis dapat diberlakukan sebagai komoditas ekonomi yang bersifat statis. Kedua, sumber daya air dapat menimbulkan permasalahan pengelolaan berkaitan dengan otonomi daerah. Ketiga, bahwa strategi penerapan sumber daya air sesuai dengan konsep otonomi daerah menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Keempat, bahwa pengelolaan Sumber Daya Air dapat dilakukan pengelolaannya oleh swasta, sehingga membuka peluang privatisasi.

Upaya pengembangan dan pengelolaan sumber daya air di Indonesia menduduki posisi strategis sejak sebelum zaman pemerintahan kerajaan di Bumi Nusantara yang berkembang sesuai dengan tuntutan zaman. Melalui perjalanan sejarah dan dalam era pembangunan, berbagai upaya pengaturan telah ditempuh, termasuk penerapan kebijakan desentralisasi pengelolaan sumber daya air.

Berkaitan dengan upaya penerapan Undang-Undang Sumber Daya Air sejalan dengan penerapan Undang-Undang Otonomi Daerah dalam konteks manajemen sumber daya air untuk menopang suksesnya pembangunan nasional.

---

<sup>37</sup>*Ibid.*, hal. 4.

Strategi penerapan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004, sejalan dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 serta undang-undang terkait lainnya sebagai instrumen seluler untuk mengoptimalkan kontribusi sektor sumber daya air dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat dilihat dari aspek teknis, sosial, ekonomi, budaya, norma tradisional, dan kelestarian lingkungan.

### C. Sejarah Program Pembangunan Air Bersih Di Indonesia (1970-2000)

Sejarah singkat pembangunan prasarana dan sarana penyediaan air bersih (air minum)<sup>38</sup> di Indonesia selama 30 tahun yang terbagi dalam tiga dekade yaitu:

#### 1. Era Tahun 1970-1980

Pengalaman menunjukkan bahwa pembangunan prasarana dan sarana air minum kurang mendapat prioritas selama Pelita I (1969-1974) dan Pelita II (1974-1979). Demikian halnya dengan pembangunan sarana pelayanan masyarakat lainnya, seperti komunikasi, transportasi, dan energi. Dalam dua dasa warsa tersebut titik berat pembangunan nasional difokuskan pada pembangunan pertanian dan irigasi sebagai upaya memantapkan ketahanan pangan. Dalam Pelita II terjadi perubahan ekonomi dunia dengan meningkatnya harga minyak bumi di pasaran dunia. Indonesia sebagai negara yang menyimpan sebagian cadangan minyak bumi dunia menjadi sasaran investasi yang membawa dampak positif bagi perekonomian Indonesia dengan berkembangnya industri hilir dan industri terkait lainnya. Industri tersebut pada umumnya berlokasi di kawasan perkotaan sehingga pertumbuhan ekonomi diperkotaan meningkat cukup pesat. Pertumbuhan ekonomi di perkotaan tersebut menarik tenaga kerja di perdesaan untuk bermigrasi ke perkotaan. Hal ini membawa dampak kepada meningkatnya kebutuhan terhadap infrastruktur seperti jaringan jalan, jaringan air minum dan penyehatan lingkungan, energi, komunikasi, dan sebagainya.

---

<sup>38</sup> Pemakaian istilah air minum identik dengan lembaga pengelolanya yaitu Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang pada kenyataannya sarana perpipaan distribusi belum sepenuhnya mendukung kualitas produksi yang sudah memenuhi syarat untuk kualitas air minum, (*portable water*). Hal ini disebabkan banyak pipa distribusi ke konsumen yang telah berusia sangat lama (sebagian besar masih peninggalan penjajah pemerintahan Belanda) termakan usia seperti karat dan bocor. Untuk di instalasi PDAM DKI Jakarta Pejompongan I, Pejompongan II, dan Instalasi Buaran *portable water* telah dimungkinkan. Namun, sebagian besar air produksi PDAM di Indonesia belum pada tahap siap minum, masih memproduksi air bersih.

Pelayanan air minum di perkotaan pada saat Pelita I dan pelita II masih mengandalkan jaringan yang dibangun pada masa penjajahan dan investasi tambahan setelah kemerdekaan dengan jumlah yang sangat terbatas. Kondisi tersebut tidak mampu mengimbangi laju pertumbuhan penduduk. Investasi prasarana dan sarana air minum beserta operasi dan pemeliharaannya dilaksanakan oleh Departemen Pekerjaan Umum. Biaya pembangunan prasarana dan sarana air minum berasal dari APBN/APBD, maupun bantuan luar negeri bilateral, multilateral yang berasal dari Bank Dunia atau Bank Pembangunan Asia<sup>39</sup>.

Dalam Pelita I dan Pelita II, pembangunan prasarana dan sarana air minum belum menyentuh masyarakat perdesaan dan perkotaan skala kecil yaitu wilayah permukiman dengan jumlah penduduk kurang dari 20 ribu jiwa. Pada umumnya, masyarakat perdesaan mendapatkan air dari sarana tradisional, seperti sumur, mata air, sungai, dan sebagainya. Pada waktu itu, pembangunan prasarana dan sarana air minum di perdesaan sebagian dilaksanakan oleh Departemen Kesehatan. Selain itu, Pembangunan prasarana dan sarana air minum di perdesaan seringkali ditujukan untuk uji coba penerapan teknologi tepat guna, misalnya pompa tangan atau uji coba perangkat lunak seperti konsep peran serta masyarakat dan konsep pembentukan lembaga pengelola. Skala pengembangannya sangat terbatas dan tidak besar sehingga cakupan pelayanan dan dampaknya juga sangat terbatas. Prasarana dan sarana air minum yang telah dibangun seringkali tidak berlanjut atau mengalami kegagalan karena prasarana dan sarana yang dibangun tidak dipelihara dengan baik<sup>40</sup>.

#### b. Era Tahun 1980-1990

Pertumbuhan ekonomi pada era 1980-1990 cukup tinggi dan sektor manufaktur dan teknologi berkembang sangat pesat. Kondisi perekonomian yang baik tersebut sangat kondusif bagi perkembangan sektor infrastruktur. Pada saat yang sama dicanangkan Dekade Air Internasional (1981-1989) yang bertujuan meningkatkan pelayanan air minum bagi semua lapisan masyarakat.

---

<sup>39</sup> BAPPENAS dan WASPOLA, *Kebijakan Nasional Pembangunan Air Minum dan Penyehatan Lingkungan Berbasis Masyarakat*, (Jakarta, 2003), Lampiran A-1.

<sup>40</sup> *Ibid.*

Selama Pelita III (1979-1984) dan Pelita IV (1984-1989) terjadi peningkatan investasi yang sangat signifikan di sektor air minum. Dalam Pelita III pembangunan prasarana dan sarana air minum berhasil meningkatkan cakupan pelayanan air minum sebesar 20%-30% dan dalam Pelita IV penyediaan prasarana dan sarana air minum mampu melayani 55% masyarakat<sup>41</sup>.

Selama Pelita III, pemerintah menyediakan investasi cukup besar di bidang penyediaan prasarana dan sarana air minum di perkotaan, termasuk untuk meningkatkan kemampuan aparat pemerintah dalam bidang perencanaan dan pelaksanaan. Pada saat itu, pemerintah mulai melakukan kerja sama dengan lembaga keuangan internasional dalam bentuk pinjaman luar negeri untuk melakukan investasi di sektor air minum<sup>42</sup>.

Model pendekatan pembangunan dan standar teknis pengelolaan dirumuskan oleh pemerintah pusat, termasuk untuk pembangunan prasarana dan sarana air minum di Ibu Kota Kecamatan. Pembangunan prasarana dan sarana air minum dilaksanakan oleh Departemen Pekerjaan Umum dengan mengacu kepada standar teknis pelayanan air minum internasional yang mendasarkan perhitungan kepada jumlah penduduk. Dampak dari pelaksanaan standar tersebut adalah terkonsentrasinya investasi prasarana dan sarana air minum pada kawasan-kawasan padat penduduk seperti di Pulau Jawa dan Pulau Sumatera. Walaupun telah cukup banyak investasi yang dilaksanakan untuk meningkatkan pelayanan prasarana dan sarana air minum namun laju investasi tidak dapat mengimbangi laju pertumbuhan penduduk sehingga cakupan pelayanan sulit untuk dinaikkan secara signifikan.<sup>43</sup>

Pembangunan prasarana dan sarana air minum di kota kecil (dengan jumlah penduduk kurang dari 50.000 jiwa) dilaksanakan oleh Departemen Pekerjaan Umum. Sebagai pengelolanya dibentuk Badan Pengelola Air Minum (BPAM) yang bersama-sama dengan Pemerintah Daerah dikembangkan menjadi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Pembangunan prasarana dan sarana air minum di pedesaan dilaksanakan oleh Direktorat Jendral Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan (PPM-PL), Departemen Kesehatan dibantu

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

oleh Direktorat Jendral Pembangunan Masyarakat Desa (PMD), Departemen Dalam Negeri. Pola perencanaan, pelaksanaan, dan pengelolaan ditentukan oleh pemerintah pusat melalui departemen teknis yang menangani<sup>44</sup>.

Pada era ini bantuan kerja sama dan pinjaman luar negeri melalui lembaga keuangan bilateral dan multilateral meningkat terus. Walaupun dalam skala kecil, LSM mulai berperan serta dalam penyediaan prasarana dan sarana air minum di perdesaan dan kota-kota kecil dengan bantuan dana dari berbagai donor nirlaba. Seiring dengan meningkatnya tuntutan otonomi, untuk mendorong kapasitas pemerintah daerah dalam mengelola pembangunan sarana dan sarana air minum, maka diciptakan mekanisme hibah pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Walaupun tingkat cakupan pelayanan kepada masyarakat meningkat secara signifikan, namun kinerja pemanfaatan prasarana dan sarana yang telah dibangun ternyata kurang menggembirakan, banyak prasarana dan sarana yang tidak dapat dioperasikan karena tidak dipelihara secara benar<sup>45</sup>.

### 3. Era Tahun 1990-2000

Pelita V (1989-1994) dan Pelita VI (1994-1999) merupakan era globalisasi terutama di bidang ekonomi. Meningkatnya tuntutan ekonomi daerah dan kebijakan desentralisasi menyebabkan kendali pemerintah pusat lebih dilonggarkan.

Keterlibatan dunia swasta di semua sektor meningkat pesat, demikian juga di bidang infrastruktur perkotaan. Pada Repelita VI, pembangunan prasarana dan sarana air minum direncanakan untuk melayani sekitar 60% penduduk perdesaan dan 80% penduduk perkotaan. Krisis ekonomi, yang terjadi sejak Agustus 1997 dan diikuti oleh krisis politik, mengakibatkan terjadinya stagnasi ekonomi, cadangan devisa pemerintah sangat terbatas sehingga anggaran pemerintah yang ada tidak mencukupi untuk membiayai pembangunan prasarana dan sarana<sup>46</sup>.

Investasi prasarana dan sarana air minum pada masa itu banyak berasal dari hutang lembaga keuangan bilateral maupun multilateral. Keberhasilan konsep P3KT yang mengintegrasikan seluruh infrastruktur perkotaan kedalam satu paket

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

pinjaman menarik perhatian lembaga keuangan bilateral maupun multilateral. Pemeran utama pendekatan konsep tersebut adalah Departemen Pekerjaan Umum yang kemudian mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada tingkat propinsi dan kabupaten/kota. Banyaknya paket pekerjaan yang harus diselesaikan dan terbatasnya sumber daya manusia menjadi kendala dalam peningkatan kualitas prasarana dan sarana permukiman yang dibangun. Hal ini terjadi karena pembinaan teknis, supervisi, dan pengawasan kualitas pekerjaan konstruksi menjadi sangat terbatas dan tidak dapat dilaksanakan dengan baik<sup>47</sup>.

Secara bertahap pendekatan kegiatan IKK (Ibu Kota Kecamatan) bergeser ke kota-kota ukuran menengah, namun standar pembangunan IKK masih tetap dijadikan acuan. Cakupan pelayanan masih merupakan tujuan pembangunan, sehingga konstruksi prasarana dan sarana baru menjadi kegiatan utama, sedangkan kegiatan pemeliharaan dan rehabilitasi cenderung terabaikan<sup>48</sup>.

Pengelolaan PDAM belum dapat dilaksanakan sesuai standar perusahaan, kendala yang dihadapi adalah 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 ini 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<sup>49</sup>.

Pelita IV merupakan titik awal dimulainya partisipasi masyarakat dan terlibatnya LSM di tingkat daerah dan nasional dalam pelaksanaan proyek-proyek

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> *Ibid.*

pemerintah yang didanai oleh lembaga keuangan internasional. Konsep kepemilikan masyarakat dan pendekatan yang didasarkan kepada kebutuhan (*demand responsive approach*)<sup>50</sup> mulai diterima secara luas, walaupun pelaksanaannya masih dilakukan secara terbatas.<sup>51</sup>

Proyek pembangunan prasarana dan sarana sosial termasuk didalamnya prasarana dan sarana air minum dan penyehatan lingkungan, diterima sebagai pendekatan pembangunan alternatif dengan hasil yang cukup bervariasi. Pada pendekatan ini dilakukan terobosan baru dalam penyaluran anggaran pemerintah dengan memberi kesempatan kepada masyarakat untuk terlibat secara langsung dalam pembangunan prasarana dan sarana. Pemerintah daerah berperan sebagai fasilitator dan pembina teknis. Namun demikian, cakupan pelayanan ternyata tidak sesuai dengan yang direncanakan. Persoalan lama selalu berulang dalam prasarana dan sarana air minum yaitu kurang optimalnya pemanfaatan prasarana dan sarana air minum yang telah dibangun karena ketidakmampuan masyarakat untuk mengoperasikan dan memeliharanya.<sup>52</sup>

Dengan adanya keterbatasan dana pemerintah, sumber pembiayaan berasal dari pihak swasta (kemitraan) dan pinjaman dengan pendekatan *full cost recovery*. Berdasarkan sejarah perkembangan di atas serta kebutuhan peningkatan pelayanan air bersih dimasa mendatang, pemerintah telah menetapkan kebijakan pengembangan air bersih untuk wilayah perkotaan termasuk landasan kebijakan yang diperlukan. Kebijakan pengembangan air bersih ini meliputi:

1. kebijakan Pengembangan Air Bersih sesuai *millennium development goals* (MDGs);
2. kebijakan Kegiatan Air Bersih Berdasarkan Waspol; dan
3. kebijakan National Action Plan Bidang Air Bersih.

"*Millennium Development Goals*" (MDGs) lahir pada Sidang Umum PBB tahun 2000 yang disepakati oleh seluruh anggotanya dengan menetapkan tahun 2015 sebagai horizon tercapainya MDG yang menyangkut aspek-aspek yang menjamin berlangsungnya pembangunan yang berkelanjutan. Kemudian pada

---

<sup>50</sup> *Demand Responsive Approach* diterjemahkan menjadi Pendekatan Tanggap Kebutuhan yang artinya: suatu pendekatan yang menempatkan kebutuhan masyarakat sebagai faktor yang menentukan dalam pengambilan keputusan termasuk di dalam pendanaan.

<sup>51</sup> BAPPENAS dan WASPOLA, Op.Cit.

<sup>52</sup> *Ibid.*

bulan Maret 2003 telah berlangsung World Water Forum (WWF) ke-3 di Kyoto Jepang, dimana pada penyelenggaraan WWF ke-2 telah dicapai kesepakatan-kesepakatan (Goals) yang dikenal dengan istilah “*Millenium Development Goals*” (MDGs).

Tujuan yang harus dicapai MDGs adalah *Reduce by half the proportion of people without sustainable access to safe drinking water and safe sanitation*. Artinya Untuk mensejahterakan penduduk dunia terutama bagi penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan di negara berkembang. Sehingga kebijakan dalam rangka MDGs tersebut dapat dikatakan sebagai *Pro-Poor Policy*.

Pada intinya WWF ke-3 ini menghasilkan kebijakan kegiatan air bersih berdasarkan waspola mempunyai sasaran yang dijadikan pijakan dalam menyusun kebijakan umum yaitu:

- a. Keberlanjutan, yaitu setiap penyediaan air bersih dilihat dari aspek prasarana dan sarana, operasi dan pemeliharaan, pengelolaan dan pelayanan kepada masyarakat harus memberikan manfaat secara terus menerus.
- b. Penggunaan Efektif, yaitu apabila penggunaan prasarana dan sarana yang tersedia tepat tujuan, tepat sasaran, dan layak dipergunakan dari aspek kesehatan, aspek kelembagaan, aspek perubahan perilaku masyarakat dengan memperhatikan kemudahan penggunaan dan kesetaraan.

#### **D. Usaha Pemasokan Air Di Indonesia Sebelum Berlakunya Undang-Undang Sumber Daya Air**

Air merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia dan makhluk hidup lainnya. Keberadaan air merupakan bagian dari alam (nature) sehingga eksistensi air terkait erat dengan semua yang ada di alam ini. Secara lebih spesifik dapat dinyatakan bahwa kualitas dan kuantitas air sangat tergantung dengan banyak hal, aspek, aktifitas perubahan dan sebagainya, yang ada di alam ini. Perundangan atau peraturan khususnya untuk wilayah nasional yang berkaitan dengan alam telah banyak dibuat sebelum Undang-Undang Sumber Daya Air disahkan.<sup>53</sup>

Banyak peraturan perundangan dengan kekuatan hukum yang sejajar dengan Undang-Undang Sumber Daya Air yang telah diterbitkan sebelum

<sup>53</sup> Robert J. Kedoati dan M. Basuki. *Kajian Undang-undang Sumber Daya Air*, (Yogyakarta: Andi, 2005), Hal. 4.

berlakunya undang-undang ini. Materi undang-undang yang telah berlaku dan yang terkait baik langsung maupun tidak langsung dengan air meliputi antara lain tata ruang, lingkungan hutan, perumahan, otonomi.<sup>54</sup>

Air adalah salah satu kebutuhan paling pokok dalam kehidupan manusia sehingga diatur dalam UUD 1945 untuk kesejahteraan sosial. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>55</sup>

UU SDA dalam hal "menimbang" dimuat bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, dan pada ketentuan penutup Pasal 99 secara jelas menyatakan Undang-Undang Pengairan dinyatakan tidak berlaku. Hal ini berarti sebelum adanya UU SDA adalah Undang-Undang Pengairan.

Undang-Undang tentang Pengairan Pasal 2 menyatakan bahwa air, sumber-sumber air dan pengairan berfungsi sosial serta digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pada dasarnya Undang-Undang tentang Pengairan ini memberikan hak penguasaan dan wewenang berada di tangan negara, akan tetapi tidak menutup kemungkinan bagi pihak swasta maupun perorangan mengelola peruntukan, penggunaan, penyediaan air, dan atau sumber-sumber air asalkan memperoleh izin dari negara.<sup>56</sup>

#### **E. Usaha Pemasokan Air di Indonesia sesudah berlakunya Undang-Undang Sumber Daya Air**

Dalam konstitusi negara Republik Indonesia yaitu UUD 1945 diatur secara jelas mengenai hal-hal yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara yang tujuannya untuk memakmurkan rakyat itu sendiri. Seperti dalam Pasal 33 ayat (3) yaitu "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Walaupun air adalah komoditi yang dikelola oleh negara dan digunakan untuk sepenuhnya kemakmuran rakyat namun kita tidak bisa menutup mata

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 ayat (3).

<sup>56</sup> Undang-undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan, Pasal 3 ayat (2).

dengan keterbatasan dari pemerintah sendiri yang tidak dapat memasok air ke seluruh pelosok negeri ini. Oleh karena itu diperlukan peran dari swasta untuk ikut berpartisipasi dalam usaha pemasokan air.

Hanya sekitar 40% (empat puluh persen) warga di perkotaan dan kurang dari 30% (tiga puluh persen) warga pedesaan yang tersambung dengan jaringan air minum Perusahaan Air Minum (PAM). Air minum langsung (*portable water*) tidak dibangun di Indonesia sehingga air dari keran harus dimasak terlebih dahulu. Bagi warga perkotaan yang tidak terlayani oleh jaringan pipa air minum, sumber air minum berasal dari tanah, air kemasan, atau dari penjual air keliling.<sup>57</sup>

Dari 306 Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang ada di Indonesia, hanya 10% (sepuluh persen) yang dalam keadaan sehat. Selebihnya 90% (sembilan puluh persen) dalam keadaan kurang baik dan beberapa diantaranya kondisi kritis. Pemerintah merencanakan untuk memberikan bantuan likuiditas kepada PDAM yang kolaps. Langkah tersebut merupakan bagian dari restrukturisasi PDAM.<sup>58</sup>

Secara kronologis, UU SDA merupakan bagian dari syarat pencairan pinjaman ketiga proyek WATSAL (*Water Sector Adjustment Loan*) dari Bank Dunia. Lebih lanjut lembaga keuangan tersebut menyetakan harus ada perubahan kebijakan (*Policy Reform*) dalam pengelolaan air di Indonesia ke depan sebagai syarat pinjaman tersebut.<sup>59</sup>

Seiring dengan pertumbuhan penduduk dan industri yang melaju dengan pesat, kebutuhan air bersih terus meningkat di Indonesia. Kapasitas produksi PDAM di seluruh Indonesia mencapai 91 liter per detik dan baru mencukupi 43% (empat puluh tiga persen) penduduk perkotaan tiga tahun lalu yang diperkirakan berjumlah 64,4 jiwa (Data BPS). Pada akhir Pembangunan Jangka Panjang (PJP) II di tahun 2019 dengan perkiraan penduduk perkotaan 150,2 juta jiwa dan konsumsi perkapita sama (125 liter per hari) serta cakupan pelayanan mencapai 70% (tujuh puluh persen), kapasitas produksi harus ditingkatkan empat kali. Pasar

---

<sup>57</sup> "Pelayanan Air Minum Jakarta dan Pencemaran Air," <[http://www.walhi.or.id/kampanya/air/privatisasi/051128\\_air\\_li/](http://www.walhi.or.id/kampanya/air/privatisasi/051128_air_li/)>, diakses 17 April 2008.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> P. Raja Siregar, *Water Rights dan Hak Guna Kebijakan Pengalokasian Air*, (Makalah dipresentasikan pada Indonesian People Forum menyikapi pertemuan tahunan IMF-World Bank, 15 September di Batam), Hal.3.

yang terbuka lebar dan pasokan yang masih terbatas ini jelas membuka peluang investasi bagi swasta untuk masuk ke bisnis air minum. Meskipun agak terlambat, swastanisasi di bidang air bersih ini telah dibuka menyusul swastanisasi infrastruktur listrik, telekomunikasi, dan transportasi. Swastanisasi ini juga terbuka bagi asing (PMA) dengan dikeluarkannya Paket Deregulasi Nomor 2 Tahun 1995.<sup>60</sup>

Dengan swastanisasi ini, diharapkan PDAM dapat meningkatkan kuantitas, kualitas, kontinuitas dan efisiensi penyediaan air bersih. Ada sekitar 20 investor (termasuk investor asing) yang tertarik menggarap proyek air bersih di Indonesia. Namun akhirnya hanya dua perusahaan asing (Thames Water International dari Inggris dan Lyonnaise des Aux dari Prancis) yang dipercaya untuk mengelola air karena mempunyai reputasi internasional, lagi pula PAM Jaya kesulitan dana untuk menambah jaringan instalasi. Thames Water menargetkan akan memperluas cakupan pelayanan (dari 44% menjadi 70%) dan mengurangi kebocoran dari 57% menjadi 35% secara bertahap.<sup>61</sup>

Pada dasarnya UU SDA tidak berbeda jauh dengan Undang-Undang tentang Pengairan sebelumnya. Hal yang mencolok perbedaannya yaitu mengenai hak guna air, yang merupakan penguasaan atas negara dan atas dasar itu pula negara dapat memberikan hak guna pakai air dan hak guna usaha air.<sup>62</sup>

Hak guna pakai air tersebut dapat diperoleh tanpa ijin jika digunakan untuk keperluan pokok sehari-hari bagi perseorangan dan bagi pertanian rakyat yang berada dalam sistem irigasi.<sup>63</sup> Hak guna usaha air dapat diberikan kepada perseorangan dan atau badan usaha dengan ijin dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Penguasaan Air Bersih di saat Krisis, Loc.cit.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Undang-undang No.7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Pasal 7.

<sup>63</sup> *Ibid.*, Pasal 8.

<sup>64</sup> *Ibid.*, Pasal 9.

### BAB III

## PENGATURAN PENGELOLAAN AIR BERDASARKAN HUKUM PERSAINGAN

#### A. Monopoli Negara di Bidang Pengairan

Peran perekonomian dipahami bersama merupakan hal yang sangat dominan dalam kehidupan suatu negara. Namun demikian diketahui banyak negara-negara tidak memasukkan masalah pengaturan ekonominya di dalam undang-undang dasarnya. Hal ini disebabkan banyak negara menganggap bahwa masalah perekonomian adalah urusan pasar dan bukan urusan negara. Negara atau pemerintah hanya mengatur masalah teknis yang level pengaturannya lebih rendah dari Undang-Undang Dasar.<sup>65</sup> Pendapat tersebut tidak sepenuhnya benar, karena konstitusi yang merupakan ide dasar dari sebuah negara mencerminkan cita-cita dan ide bagaimana sebuah bangsa akan dibangun, termasuk bagaimana corak perekonomian nasional bangsa tersebut.

Di Indonesia, seluruh aspek perkembangan sosial dan politik harus diberi arah oleh norma hukum, dimana semua produk perundang-undangan harus tunduk kepada konstitusi, tidak boleh tunduk kepada dinamika di luar konstitusi. Konstitusi di Indonesia menganut ide kedaulatan rakyat, dimana rakyat berdaulat dibidang politik dan juga rakyat berdaulat dibidang ekonomi. UUD 1945 yang merupakan konstitusi negara Republik Indonesia, mengatur segala aspek kehidupan dalam berbangsa dan bernegara, termasuk didalamnya adalah masalah perekonomian. Pada perubahan/amandemen konstitusi, bidang ekonomi sama sekali tidak dilakukan perubahan pada substansinya, bahkan bidang ekonomi secara tegas dan jelas dimasukkan beberapa ayat tambahan yang menunjukkan peran negara yang semakin kuat, khususnya dalam Pasal 33 UUD 1945 yang mengatur mengenai peran negara dalam menguasai komoditas-komoditas utama menyangkut kepentingan rakyat banyak.

Negara melalui Pasal 33 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Penjelasan Pasal 33 Undang-

---

<sup>65</sup> Bisnis & Investasi, "MK Batalkan Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan", (Kompas, 16 Desember 2004)

undang Dasar 1945 memberikan alasan mengapa penguasaan oleh Negara tersebut diperlukan yaitu perekonomian berdasarkan atas asas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Melalui penjelasan ini cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara, Karena apabila tidak hanya orang-orang yang berkuasa yang akan bisa menikmati produksi-produksi penting ini dan rakyat yang banyak akan tertindas, oleh karena itu hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada ditangan perseorangan.

Prinsip ekonomi demikian menjadi sangat terasa diperlukan bagi bangsa Indonesia terutama menyangkut kepentingan hajat hidup orang banyak, sehingga diperlukan kekuasaan tunggal yang merepresentasikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan untuk menguasai dan mengatur perekonomian, dalam hal ini adalah negara. Negara berkepentingan menjamin rakyatnya dari kesewenang-wenangan suatu pihak yang semata-mata hanya akan mengambil keuntungan serta hak dari rakyat.

Hak penguasaan oleh negara perlu diberikan batasan dalam aktualisasinya, sehingga monopoli dan pemusatan kegiatan yang dikuasai oleh negara tidak menjadi mengarah pada pelampauan wewenang atau penyalahgunaan wewenang, yang justru akhirnya merugikan warga masyarakat dan akan mendistorsi pasar. Untuk menghindari hal itulah maka diperlukan aturan untuk memandu tindakan monopoli dan pemusatan kegiatan produksi dan distribusi sebagai refleksi hak menguasai negara dalam perekonomian agar dapat dilaksanakan tanpa menimbulkan kerugian bagi pihak manapun yaitu dengan adanya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Pratek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah berlaku efektif sejak 5 Maret 2000. Undang-undang ini merupakan salah satu perangkat hukum untuk menunjang kegiatan bisnis dalam upaya menghadapi sistem ekonomi pasar bebas. Undang-undang ini juga mengatur larangan praktek monopoli yang dapat merugikan kegiatan ekonomi bangsa dalam menghadapi persaingan usaha yang semakin ketat. Semua ini bertujuan untuk mendorong efisiensi, investasi dan kemampuan

adaptasi ekonomi bangsa dalam rangka memperluas peluang usaha di dalam negeri dengan memasuki pasar dunia yang semakin terbuka. Hal ini penting mengingat Indonesia telah menjadi anggota organisasi perdagangan dunia dengan diratifikasinya Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* pada tanggal 2 November 1994.

Pengaturan persaingan bisnis juga bertujuan untuk menjamin usaha kecil atau *small business* mempunyai kesempatan yang sama dengan usaha menengah dan usaha besar atau konglomerasi dalam perkembangan ekonomi bangsa. Adanya pengaturan ini akan melindungi para konsumen dengan harga yang bersaing dan produk alternatif dengan mutu yang tinggi di pasar. Pengaturan tersebut mencakup kegiatan bidang manufaktur, produksi, transportasi, penawaran, penyimpanan barang, dan pemberian jasa-jasa. Persaingan usaha yang mungkin terjadi didasari oleh bidang-bidang tersebut antara lain terjadi dalam rangka negosiasi perdagangan, aturan-aturan liberalisasi pasar dan inisiatif penanaman modal asing yang berpindah-pindah, dikaitkan dengan kebijaksanaan pemerintah didalam negeri untuk memenangkan persaingan bagi pengusaha nasional di pasar-pasar internasional.

Tidak adanya persaingan usaha yang sehat dalam kegiatan ekonomi atau bisnis dapat memungkinkan perusahaan menaikkan harga semauanya diatas tingkat harga yang wajar, karena tidak ada produk alternatif yang dipilih oleh konsumen. Selain itu, tidak adanya persaingan membuat perusahaan malas untuk meningkatkan kualitas dalam kegiatan bisnis.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak bertujuan untuk menghukum pelaku usaha unuk melakukan monopoli tetapi bertujuan untuk menghukum perilaku yang menjalankan bisnis secara tidak sehat. Didalam suatu larangan yang diatur oleh Undang-undang biasanya memiliki pengecualian, demikian juga dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pada dasarnya pelaku usaha dilarang melakukan persaingan yang tidak sehat tetapi untuk perilaku-perilaku tertentu walaupun mungkin kelihatannya merupakan perbuatan yang tidak sehat, tetapi hal tersebut

diperbolehkan. Pengecualian-pengecualian yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diatur dalam Pasal 50 dan Pasal 51. Pasal 50 mengatur pengecualian secara umum antara lain<sup>66</sup>:

- a. perbuatan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba.
- c. perjanjian penetapan standar teknis produk barang atau jasa yang tidak mengekang dan atau menghalangi persaingan.
- d. perjanjian dalam rangka keagenan yang isinya tidak memuat ketentuan untuk memasok kembali barang atau jasa dengan harga yang lebih rendah dari pada harga yang telah diperjanjikan.
- e. perjanjian kerja sama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat luas
- f. perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia.
- g. perjanjian dan atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan atau pasokan dalam negeri.
- h. pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil.
- i. kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.

Dalam Pasal 51 UU No.5 Tahun 1999 negara diberikan legitimasi untuk melakukan monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau distribusi yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi penting bagi negara. Apabila merujuk pada Pasal 1 angka 1 UU No. 5 Tahun 1999 yang dimaksud dengan Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Sementara itu, Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1999 memberikan pengertian pemusatan kekuatan ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha, sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.

---

<sup>66</sup> Hikamhanto Juwana, *Filosofi Pengecualian Dalam UU No.5/1999*, Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya.

Pasal 51 mengatur mengenai monopoli yang dilakukan oleh pemerintah yang didasarkan pada Peraturan Perundang-undangan terutama Undang-undang. Dalam hal ini Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa:

”Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan atau badan atau lembaga yang ditunjuk atau dibentuk oleh pemerintah.”

Monopoli atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan dan atau pemasaran barang dan jasa tersebut diatur dengan Undang-undang tersendiri, artinya hal tersebut telah dikecualikan dari ketentuan larangan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pasal 51 UU No.5 Tahun 1999 dapat diuraikan dalam beberapa unsur sebagai berikut:

1. Monopoli

Monopoli menurut UU No. 5 Tahun 1999 berarti penguasaan dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.<sup>67</sup>

2. Pemusatan Kegiatan

Pemusatan kegiatan menurut UU No. 5 Tahun 1999 adalah pemusatan kegiatan ekonomi yang berarti penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.<sup>68</sup>

3. Produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak

Unsur ini memiliki deviasi materi muatan yang sama dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting

<sup>67</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 1 angka 1.

<sup>68</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 3.

bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.<sup>69</sup>

Pada hakikatnya ada tiga fungsi utama yang dilaksanakan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan dan pembangunan yang kemudian diwujudkan dengan produksi dan atau distribusi barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu:

- a. fungsi alokasi, yang ditujukan pada sumber daya alam negara yang bermanfaat bagi kepentingan umum;
  - b. fungsi distribusi, yang diarahkan pada pelayanan pelayanan publik dan pemerataan pembangunan yang bersifat vital untuk menjamin ketersediaan barang dan jasa dengan skala yang tetap dan menjamin produksi barang dan jasa secara efisien jika dikelola negara;
  - c. fungsi stabilisasi, yang berkaitan dengan pertahanan keamanan, Moneter, dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan khusus.
4. cabang-cabang produksi yang penting bagi negara
- ketentuan ini juga merupakan deviasi Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang pada hakikatnya barang dan atau jasa yang terkait dengan unsur ini harus memenuhi dua syarat, yaitu:
- a. strategis, yaitu menyangkut pertahanan keamanan negara secara langsung dalam rangka melindungi kepentingan negara dan kesatuan bangsa;
  - b. finansial, yaitu menyangkut sumber pendanaan penyelenggaraan pemerintah negara untuk maksud menjaga ketertiban umum dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

5. badan usaha milik negara

Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>70</sup>

BUMN ada terdiri dari dua jenis, yaitu perusahaan perseroan yang berbentuk perseroan terbatas dengan modal terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia dengan tujuan

<sup>69</sup> Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 ayat (2).

<sup>70</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 1 angka 1.

utamanya mengejar keuntungan, dan Perusahaan Umum yang merupakan BUMN dengan modal dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Berdasarkan hal tersebut maka dapat dikatakan BUMN merupakan kepanjangan tangan dari negara dalam berbisnis karena peran dan pengaruh negara sangat besar dalam mengambil keputusan atau kebijakan yang tujuan utamanya adalah untuk kesejahteraan masyarakat.

6. badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah dalam konsep hukum, badan atau lembaga bentukan pemerintah sebagian besar diarahkan dalam rangka menjalankan, tugas pelayanan kepentingan umum (*Public Service*) dan sebagai suatu institusi yang menguasai masyarakat agar sesuai dengan perilaku etika dan norma hukum yang ada. Dengan demikian, pemahaman mengenai badan atau lembaga pada dasarnya dikenal sebagai bagian dari institusi pemerintahan (*The Institutions of Government*) yang memiliki fungsi dan kedudukan yang sepadan dengan pertanggungjawabannya secara publik. Secara umum, istilah badan bentukan pemerintahan (*Government Body of Authority*) ditujukan pada institusi tempat bekerjanya aparatur pemerintah yang memiliki kualifikasi yuridis pada personalitas, kekuasaan, dan keistimewaan tertentu dalam kewenangannya, serta memiliki hak dan kewajiban tertentu untuk menjalankan kewenangan tersebut. Dengan kata lain badan atau lembaga fungsinya bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (*Public Service*), yang pencapaiannya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa yang dikecualikan dengan Undang-undang lain adalah monopoli atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan dan pemasaran barang dan jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945. Walaupun demikian negara diwakili oleh pemerintah, persoalan yang timbul dari kesimpulan ini adalah pemerintah tidak selalu memiliki cukup dana untuk menyelenggarakan penyediaan tersebut. Selain itu seringkali kultur birokrasi pemerintah tidak efisien untuk menyelenggarakan penyediaan langsung barang dan jasa tersebut. Teori dan

praktek di negara lain menunjukkan bahwa penyediaan akan menjadi lebih berkualitas dan efisien ketika dilakukan oleh korporasi. Hal ini menyebabkan penguasaan oleh negara tidak harus langsung oleh negara dan hanya oleh negara, akan tetapi bergantung pada karakteristik barang dan jasa, ketersediaan dana penyelenggaraan dan kesiapan pelaku usaha swasta. Penguasaan negara yang diwakili oleh pemerintah lebih diartikan sebagai kontrol yang efektif oleh pemerintah terhadap penyelenggaraan penyediaan yang dilakukan oleh penyedia barang dan jasa tersebut.

Sesuai dengan penjelasan berdasarkan Pasal 33 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 dan Pasal 51 Undang-undang Larangan Praktek Monopoli maka jelas negara mendapatkan kekebalan dalam melakukan monopoli di bidang sumber daya air. Walaupun pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang memberikan pengecualian dalam melakukan monopoli, perlu ditekankan bahwa kekebalan tersebut hanya berlaku untuk monopoli atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan barang dan jasa yang diamanatkan. Berdasarkan hal ini maka, beberapa larangan dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tetap dapat dikenakan apabila monopoli atau pemusatan kegiatan tersebut berkaitan dengan penyediaan atau penerimaan barang dan jasa lain selain barang atau jasa yang diamanatkan oleh undang-undangnya.

Monopoli dan pemusatan kegiatan produksi dan distribusi berbeda dengan praktik monopoli dan posisi dominan yang cenderung mendistorsi pasar, sehingga menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat. akan tetapi, monopoli dan pemusatan kegiatan usaha cenderung akan mengarah praktik monopoli, posisi dominan, dan persaingan usaha tidak sehat.

#### **B. Lembaga Yang Berwenang Menyelenggarakan Pengelolaan Air Bersih Berdasarkan Hukum Persaingan**

Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memberikan dasar legitimasi bagi negara untuk melakukan monopoli dan pemusatan kegiatan produksi dan distribusi. Tindakan tersebut diselenggarakan oleh BUMN sebagai kepanjangan tangan dari negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk dan ditunjuk

pemerintah. Penjelasan Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak memberikan kriteria yang terperinci dan memadai untuk memahami ruang lingkup dan batasan hukum maksud di balik ketentuan tersebut. Akan tetapi, pada prinsipnya, adanya ketentuan tersebut merupakan deviasi dari Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang memberikan hak menguasai negara dalam perekonomian.

Badan yang menyelenggarakan monopoli dan atau pemusatan kegiatan usaha dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), tetapi tidak menutup kemungkinan kerja sama atau dilaksanakan oleh badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk pemerintah. Apabila berdasarkan pada Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, BUMN dan atau lembaga yang menyelenggarakan monopoli dan pemusatan kegiatan harus:

1. merupakan refleksi negara sebagai badan hukum publik yang memiliki hak menguasai bidang perekonomian sesuai dengan amanat konstitusi;
2. ada aturan atributif dan delegasi peraturan perundang-undangan atau keputusan administratif negara sebagai dasar hukumnya;
3. melaksanakan sebagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara dan pelayanan publik negara yang ditentukan batas kewenangan dan batas waktunya;
4. tidak sedang mengejar atau berorientasi pada perolehan laba.

Bedasarkan cakupan ketentuan tersebut, monopoli dan pemusatan kegiatan usaha tetap harus didasarkan pada asas legalitas dan efektivitas tujuannya. Selain BUMN badan atau lembaga bentukan pemerintah yang menjalankan monopoli harus diarahkan dalam rangka menjalankan, tugas pelayanan kepentingan umum sebagai suatu instansi yang menguasai hajat hidup orang banyak harus sesuai dengan perilaku etika dan norma hukum yang ada dengan fungsi dan kedudukan yang sepadan dengan pertanggungjawabannya secara publik. Badan lain selain BUMN seperti perseroan, yayasan dan badan hukum milik negara dapat ditunjuk negara untuk melaksanakan monopoli dan pemusatan kegiatan usaha yang berkaitan dengan produksi dan distribusi.

Kebijakan tentang pengelolaan sumber daya air dapat dikelompokkan dalam berbagai kewenangan yang meliputi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten, dan Pemerintahan Desa.

Wewenang Pemerintah Pusat meliputi antara lain<sup>71</sup>:

1. Menetapkan kebijakan nasional Sumber Daya Air;
2. Menetapkan pola pengelolaan Sumber Daya Air pada wilayah sungai lintas provinsi, wilayah sungai lintas negara, dan wilayah sungai strategis nasional;
3. Menetapkan rencana pengelolaan Sumber Daya Air pada wilayah sungai lintas provinsi, wilayah sungai lintas negara, dan wilayah sungai strategis nasional;
4. Menetapkan dan mengelola kawasan lindung sumber air pada wilayah sungai lintas provinsi, wilayah sungai lintas negara, dan wilayah sungai strategis nasional;
5. Melaksanakan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai lintas provinsi, wilayah sungai lintas negara, dan wilayah sungai strategis nasional;
6. Mengatur, menetapkan, dan memberi izin atas penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan sumber daya air pada wilayah sungai lintas provinsi, wilayah sungai lintas negara, dan wilayah sungai strategis nasional.

Wewenang Pemerintah Daerah Provinsi antara lain meliputi<sup>72</sup>:

1. Menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya air di wilayahnya berdasarkan kebijakan nasional sumber daya air dengan memperhatikan kepentingan provinsi;
2. Menetapkan pola pengembangan sumber daya air pada wilayah sungai kabupaten/kota;
3. Menetapkan rencana pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai lintas kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan provinsi sekitarnya;
4. Menetapkan dan mengelola kawasan lindung sumber air pada wilayah sungai dalam lintas kabupaten/kota;
5. Melaksanakan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan provinsi sekitarnya;
6. Mengatur, menetapkan, dan memberi izin penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan air tanah di wilayahnya serta sumber daya air pada wilayah sungai lintas kabupaten/kota.

---

<sup>71</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Pasal 14.

<sup>72</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Pasal 15.

Wewenang pemerintah kabupaten/kota meliputi antara lain<sup>73</sup>:

1. Menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya air di wilayahnya berdasarkan kebijakan nasional sumber daya air dan kebijakan pengelolaan provinsi dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
2. Menetapkan pola pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota;
3. Menetapkan perencanaan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
4. Menetapkan dan mengelola kawasan lindung sumber air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
5. Melaksanakan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
6. Mengatur, menetapkan, dan memberi izin penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan air tanah di wilayahnya serta sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota.

Wewenang pemerintahan desa antara lain meliputi<sup>74</sup>:

1. Mengelola sumber daya air di wilayah desa yang belum dilaksanakan oleh masyarakat dan/atau pemerintahan di atasnya dengan mempertimbangkan asas kemanfaatan;
2. Menjaga efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan pengelolaan sumber daya air yang menjadi kewenangannya;
3. Memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari warga desa atas air sesuai dengan ketersediaan air yang ada; dan
4. Memperhatikan kepentingan desa lain dalam melaksanakan pengelolaan sumber daya air di wilayahnya.

Pengelolaan sumber daya air dilihat dari sisi Hak guna air sebagaimana argumentasi atas status air sebagai benda sosial yang mempunyai nilai ekonomi, meskipun secara teoritis ada peluang untuk dikuasai oleh perorangan atau

---

<sup>73</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Pasal 16.

<sup>74</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Pasal 17.

Wewenang pemerintah kabupaten/kota meliputi antara lain<sup>73</sup>:

1. Menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya air di wilayahnya berdasarkan kebijakan nasional sumber daya air dan kebijakan pengelolaan provinsi dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
2. Menetapkan pola pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota;
3. Menetapkan perencanaan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
4. Menetapkan dan mengelola kawasan lindung sumber air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
5. Melaksanakan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
6. Mengatur, menetapkan, dan memberi izin penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan air tanah di wilayahnya serta sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota.

Wewenang pemerintahan desa antara lain meliputi<sup>74</sup>:

1. Mengelola sumber daya air di wilayah desa yang belum dilaksanakan oleh masyarakat dan/atau pemerintahan di atasnya dengan mempertimbangkan asas kemanfaatan;
2. Menjaga efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan pengelolaan sumber daya air yang menjadi kewenangannya;
3. Memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari warga desa atas air sesuai dengan ketersediaan air yang ada; dan
4. Memperhatikan kepentingan desa lain dalam melaksanakan pengelolaan sumber daya air di wilayahnya.

Pengelolaan sumber daya air dilihat dari sisi Hak guna air sebagaimana argumentasi atas status air sebagai benda sosial yang mempunyai nilai ekonomi, meskipun secara teoritis ada peluang untuk dikuasai oleh perorangan atau

<sup>73</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Pasal 16.

<sup>74</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Pasal 17.

investasi swasta namun kemungkinan ini hanya menyangkut Sistem Pengembangan Air Minum pada daerah, wilayah, atau kawasan yang belum terjangkau pelayanan BUMD/BUMN. Pada kenyataannya, hal ini pun hampir tidak mungkin terjadi mengingat bahwa sistem perizinan memerlukan persyaratan yang sebelumnya harus dikonsultasikan pada masyarakat, agar tidak merugikan atau merampas hak guna air yang dimiliki masyarakat yang tidak dapat disewakan atau dipindahtangankan sebagian atau seluruhnya. Sekalipun demikian, peluang kecil ini tidak dapat dikesampingkan, sehingga tetap perlu senantiasa dicermati dalam proses penerbitan izin hak guna usaha dalam sistem perizinan yang transparan dan akuntabel terhadap publik, khususnya dalam usaha swasta untuk pengelolaan air minum.

Pengusahaan sumber daya air dengan karakteristik yang dimilikinya sebagai benda sosial yang mempunyai nilai ekonomi, maka pengelolaan Sumber Daya Air melalui sistem hak guna mempunyai peluang bagi keikutsertaan dunia usaha/swasta dalam pengusahaan air dan sumber daya air, yang bila penanganannya kurang tepat dapat menimbulkan ketidakadilan.

Menjadi keharusan untuk ditegaskan kepada setiap pemohon hak guna usaha air tentang fungsi sosial dan kelestarian lingkungan hidup yang ada pada setiap hak guna usaha air yang diperoleh. Di samping itu, untuk skala yang lebih besar yang meliputi pengusahaan sumber daya air permukaan dalam satu wilayah sungai hanya dapat dilaksanakan oleh BUMN di bidang pengelolaan sumber daya air atau kerja sama BUMN dengan BUMD.

Air merupakan komoditi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Air adalah cabang-cabang produksi yang penting karena air berfungsi menggerakkan kehidupan ekonomi maupun kehidupan yang lainnya. Artinya, tanpa air kehidupan akan terganggu dan semua orang akan mengalami gangguan dalam melakukan segala aktivitasnya sehari-hari. Hal ini selaras dalam UUD 1945 yaitu pada ayat yang menyatakan mengenai bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk itu penguasaan negara atas bumi air dan kekayaan alam tidak akan diubah. Bumi air dan kekayaan alam haruslah dilindungi keberadaannya, dengan demikian cabang produksi yang penting bagi

perizinan sebagai hak guna usaha yang juga diselenggarakan secara terbuka dan akuntabel terhadap publik<sup>75</sup>.

Pengelolaan sumber daya air wilayah sungai secara terpadu, maka pengusahaannya hendaknya hanya oleh BUMN/BUMD dan sekaligus penyelenggaraan kegiatan konversi, pengendalian daya rusak air dan pendayagunaan air di wilayah sungai untuk memenuhi berbagai sektor yaitu: 1) air untuk manusia, 2) air untuk pangan/irigasi, 3) air untuk alam/ekosistem. Penggunaan air hendaknya syarat memperolehnya dengan sistem hak guna pakai dan hak guna usaha air kepada perorangan atau badan usaha dengan persyaratan yang ketat. Dengan pengaturan seperti diuraikan di atas, maka kekhawatiran akan adanya privatisasi dalam arti perusahaan publik seperti PDAM sahamnya dijual kepada swasta tidaklah beralasan.

Kerjasama penyediaan infrastruktur air bersih antara pemerintah dengan badan usaha dilakukan berdasarkan prinsip:

- a. adil, berarti seluruh badan usaha yang ikut serta dalam proses pengadaan harus memperoleh perlakuan yang sama;
- b. terbuka, berarti seluruh proses pengadaan bersifat terbuka bagi badan usaha yang memenuhi kualifikasi yang dipersyaratkan;
- c. transparan, berarti semua ketentuan dan informasi yang berkaitan dengan penyediaan infrastruktur termasuk syarat teknis administrasi pemilihan, tata cara evaluasi, dan penetapan badan usaha bersifat terbuka bagi seluruh badan usaha serta masyarakat umumnya;
- d. bersaing, berarti pemilihan badan usaha melalui proses pelelangan;
- e. bertanggung-gugat, berarti hasil pemilihan badan usaha harus dapat dipertanggungjawabkan;
- f. saling menguntungkan, berarti kemitraan dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur dilakukan berdasarkan ketentuan dan persyaratan yang seimbang sehingga memberi keuntungan bagi kedua belah pihak dan masyarakat dengan memperhitungkan kebutuhan dasar masyarakat;
- g. saling membutuhkan berarti kemitraan dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur air bersih dilakukan berdasarkan ketentuan dan persyaratan yang

---

<sup>75</sup> Direktorat PP SUMBER DAYA AIR, *Studi tentang Nilai Manfaat Air*, (Jakarta: Direktorat PP Sumber Daya Air, 1998)

mempertimbangkan kebutuhan kedua belah pihak; saling mendukung, berarti kemitraan dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur dilakukan dengan semangat saling mengisi dari kedua belah pihak.

Hak guna air diberikan kepada perorangan atau badan usaha dengan izin dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan persyaratan yang ketat, termasuk bidang pengawasan, pengaduan masyarakat atas mutu pelayanan perusahaan air, wajib konservasi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitarnya, ketentuan konsultasi publik, akuntabilitas, dan keikutsertaan usaha kecil dan menengah.

Hak guna air dengan cara tersebut di atas disatu sisi memberi peluang pemanfaatan air untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi dengan terpenuhinya kebutuhan air untuk berbagai keperluan usaha sedangkan di sisi lain kewajiban perorangan/badan usaha diatur secara ketat agar tidak mengurangi hak asasi perorangan atas air untuk memenuhi kebutuhan pokoknya. Pengaturan ini lebih jauh dapat diartikan sebagai efisiensi berkeadilan dalam pengelolaan Sumber Daya Air.

Untuk mencegah penyalahgunaan Hak Guna Pakai dan Hak Guna Air perlu penegasan bahwa hal tersebut tidak dapat disewakan atau diperdagangkan sebagian atau seluruhnya. Penggunaan instrumen Hak Guna Air mendasar dalam memberi kejelasan kedudukan hukum seseorang atas air untuk kebutuhan pokok sehari-hari akan dikalahkan oleh pengguna untuk kepentingan bisnis. Dengan demikian hak asasi seseorang atas air sebagai kebutuhan dasar hidup sehari-hari akan sulit dijamin oleh Pemerintah.

Hampir semua negara di kawasan Asia-Pasifik menggunakan prinsip Hak Guna Air (*Water Rights*) yang dapat dibedakan atas lima macam kategori yakni: (1) *Property Rights*, (2) *Licenses or Permits*, (3) *Official Authorizations*, (4) *Traditional Water Rights (written form)* dan (5) *Other Inclusive Traditional Water Rights in Unwritten Form*, dengan penerapan yang berbeda-beda diberbagai negara di kawasan tersebut. Negara-negara bekas jajahan Inggris pada umumnya mereka menerapkan *property rights*, *license* dan *official dan official authorization*, kecuali Singapura tidak mengenal sistem hak guna air<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

Pengusahaan sumber daya air dan hak guna air mendukung pertumbuhan ekonomi memang benar, namun eksistensinya tidak mengarah kepada “privatisasi” apalagi “monopoli” air atau sumber daya air. Menyadari keikutsertaan swasta dalam pengusahaan air dan sumber daya air dapat menimbulkan ketidakadilan oleh monopoli sumber daya air, maka perlu adanya pengaturan mengenai penekanan pada fungsi sosial dan kelestarian lingkungan hidup, penegasan pengusahaan sumber daya air permukaan yang meliputi satu wilayah sungai hanya dapat dilaksanakan oleh BUMN/BUMD, dan penggunaan air pada suatu lokasi tertentu misalnya air atau air yang dialokasikan ke PDAM lalu pemanfaatan wadiah air pada lokasi tertentu antara lain arung jeram atau navigasi dan pemanfaatan sumber daya air pada suatu lokasi tertentu misalnya PLTA. Semua ini diatur dengan perizinan sebagai hak guna air kepada perorangan atau badan usaha dengan persyaratan yang ketat melalui instrumen kebijakan yang ditetapkan oleh Dewan Sumber Daya Air.

Untuk menjamin demokratisasi dan keberlanjutan bidang pengelolaan sumber daya air, maka pembagian peran, hak, wewenang, pendanaan, dan akuntabilitas bagi para pihak harus benar-benar terdefinisi secara jelas, lengkap, konkret, dan transparan. Pembagian kewenangan antara Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintahan Desa, dan Representasi masyarakat harus terdefiniskan dengan jelas dan tegas sebagaimana tercantum dalam ketentuan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Dalam kenyataannya pengelolaan air minum oleh Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta (PAM JAYA) yang secara operasional diserahkan kepada swasta mencerminkan pola-pola pengelolaan yang kurang baik karena banyak penyimpangan yang dilakukan dan bentuk perjanjian kerjasama yang tidak menguntungkan posisi negara. Sehingga Perusahaan Daerah Air Minum tidak henti-hentinya mengalami kerugian, dan kerugian itu dibebankan kepada rakyat melalui harga tarif air. Kondisi ini mengkhawatirkan karena Perusahaan Daerah Air Minum diharapkan sebagai penjaga dalam memenuhi kebutuhan rakyat banyak akan air.

### C. Peranan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Sesuai Pasal 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, pihak yang dirugikan atas pelanggaran Pasal 51 dalam bentuk penyelewengan wewenang dan pelampauan wewenang dapat melaporkan kepada KPPU. Apabila dalam pemeriksaan terbukti terdapat pihak yang melanggar ketentuan Pasal 51 atau penggunaan Pasal 51 mengarah pada praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, KPPU berwenang menjatuhkan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Jika penyelenggaraan monopoli dan pemusatan kegiatan produksi dan distribusi dalam pelaksanaannya mengarah pada kemungkinan tindak pidana korupsi maka KPPU akan melaporkannya kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Apabila terdapat penyimpangan ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU pada dasarnya dapat menggunakan kewenangannya sesuai dengan Pasal 36, untuk melakukan penyelidikan dan menjatuhkan sanksi administratif jika penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan produksi dan atau distribusi yang mengarah pada dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

KPPU dapat merekomendasikan kepada pemerintah untuk mencabut keputusan administrasi negara yang menjadi dasar penunjukan badan atau lembaga yang menyelenggarakan monopoli dan atau pemusatan kegiatan produksi dan distribusi apabila ditemukan penyalahgunaan wewenang dan pelampauan wewenang dalam proses penunjukan tersebut atau penunjukan yang tidak dilakukan berdasarkan opsionalitas dalam 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

KPPU juga dapat menyatakan barang dan jasa yang dilakukan monopoli tidak memenuhi karakteristik menguasai hajat hidup orang banyak dan cabang produksi yang penting bagi negara. Hal demikian disebabkan penetapan barang atau jasa tidak memenuhi karakteristik karena struktur pasarnya telah sempurna apabila pemerintah melakukan monopoli atas barang yang tidak memenuhi karakteristik tersebut, maka yang terjadi adalah persaingan usaha tidak sehat.

KPPU setelah melakukan pemeriksaan dapat menyatakan monopoli dan atau pemusatan kegiatan produksi dan distribusi yang diselenggarakan BUMN

dan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk pemerintah telah mengarah pada praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang jauh menyimpang dari dasar tujuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dengan demikian, penyelenggaraan monopoli dan pemusatan kegiatan produksi dan distribusi tersebut harus dihentikan.



## BAB IV

### TINJAUAN SISTEM PENGELOLAAN AIR BERSIH DI DKI JAKARTA BERDASARKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA

#### A. Dasar Pengaturan Air Bersih Di DKI Jakarta

Air minum merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia, selain sandang, pangan, dan papan. Saat ini, penyediaan air minum diberlakukan sebagai komoditi ekonomi dan sosial. Secara nasional, pembangunan penyediaan air bersih bertujuan untuk meningkatkan pelayanan jaringan perpipaan sampai dengan 60% dari total penduduk kota yang terlayani dan menekan tingkat kebocoran hingga 35% untuk kota metropolitan, kota besar, dan 30% persen untuk kota sedang dan kecil. Di Wilayah DKI Jakarta Penyediaan air bersih dikelola oleh Perusahaan Daerah Air Minum Provinsi DKI Jakarta yang lebih dikenal dengan PAM JAYA yang juga merupakan perusahaan daerah yang paling tua di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Pada masa penjajahan Belanda tahun 1843, kota Batavia melakukan pembangunan sumur bor yang dibangun di beberapa wilayah kota dengan tujuan guna memenuhi kebutuhan air bersih masyarakat, mulai saat itulah peradaban kota mulai berubah dimana masyarakat kota Batavia mulai memikirkan pentingnya air bersih. Kemudian, pada tahun 1920 terjadi kemajuan teknologi dalam usaha memenuhi kebutuhan air bersih kota Batavia dimana "*Gementestaatswaterleidingen van Batavia*" menemukan mata air (air artesis) di Ciomas – Ciburial kota Bogor, serta membangun 9 buah *Broncaptering* yang berkapasitas 484 liter/detik dan dialirkan ke Batavia dengan pipa sepanjang 53,231 KM. Sejarah pengaturan kebijakan air di Indonesia selama masa penjajahan Belanda ditetapkan dalam *Algemeen Waterreglament* (AMR) di tahun 1936 tentang peraturan perairan umum. Pada masa itu pemerintah Belanda tidak membebani masyarakat pengguna air untuk membayar iuran namun hanya ditekankan pada masalah pemeliharaan bersama. Walaupun pelaksanaan peraturan tersebut lebih diuntukkan untuk kepentingan penjajah, namun pada masa itu air belum menjadi komoditas yang bisa diperjualbelikan.

Setelah Indonesia merdeka pelayanan air bersih diambil alih oleh pemerintah Indonesia yang pelaksanaannya dilakukan oleh Dinas Saluran Air Minum Kota Praja di bawah Kesatuan Air Minum Kota Praja pada tahun 1945 - 1963 dan seiring Penambahan penduduk di kota Jakarta semakin meningkat sehingga kebutuhan air bersih tidak dapat tercukupi apabila hanya mengandalkan sumber air dari Ciburial Bogor, maka pada tahun 1953 dibangunlah Instalasi Produksi Air (IPA) Pejompongan I dengan kapasitas 2.000 liter/detik dan selesai pada tahun 1957 dengan harapan dapat memenuhi kebutuhan air bersih masyarakat Jakarta saat itu dan dimasa yang akan datang.

Pada masa orde lama keluarlah Undang-Undang Pokok Agraria (yang selanjutnya populer dengan sebutan UUPA) di tahun 1960. Pengaturan air dalam UUPA dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (2) dan (3), yaitu:

Pasal 2:

"Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah RI, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan kekayaan nasional."

Pasal 3:

"Hubungan antar bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) adalah hubungan yang bersifat abadi."

UUPA sendiri secara konsepsi mampu memberikan pencerahan kepada kehidupan petani, karena menjanjikan penataan sumber-sumber agraria umumnya dan pengelolaan air secara khusus untuk memenuhi kebutuhan dibidang pertanian. Beberapa kenyataan di atas mengindikasikan bahwa pemanfaatan air masih seputar untuk mendukung kebijakan pertanian.<sup>77</sup>

Pada tahun 1960 IPA Pejompongan I diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah DKI dan dikelola oleh Dinas Pekerjaan Umum dan untuk meningkatkan cakupan pelayanan pada tahun 1964 dibangun kembali IPA Pejompongan II dengan kapasitas 3.000 liter/detik. Selanjutnya pada tahun 1968 PAM DKI dipisahkan dari Dinas Pekerjaan Umum melalui Keputusan Gubernur dan pada tahun 1973 lewat keputusan Menteri Dalam Negeri diubah namanya menjadi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) DKI Jakarta yang kemudian

<sup>77</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria, Pasal 1 Ayat (2) dan (3).

dalam pelaksanaannya pada tanggal 16 Januari 1973 IPA Pejompongan I diserahkan ke PDAM DKI Jakarta oleh Departemen Pekerjaan Umum cq. Dirjen Cipta Karya. PDAM DKI Jakarta kemudian disahkan berdasarkan Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 3 tahun 1977 tanggal 30 April 1977 dan dikukuhkan melalui SK Menteri Dalam Negeri No. PEM/10/53/13350.<sup>78</sup>

PDAM DKI Jakarta sebagai BUMD milik Pemerintah daerah DKI Jakarta yang menjalankan utilitas publik, kewenangannya diatur oleh Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 13 Tahun 1992 yang menyatakan fungsi PDAM untuk memproduksi dan mendistribusi air bersih kepada konsumen berdasarkan prinsip-prinsip usaha ekonomi untuk memberikan pelayanan air minum seperti yang diatur dalam Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 11 Tahun 1993.

Masuknya hutang luar negeri di sektor air dimulai pada periode 1970-an saat Soeharto mencanangkan program revolusi hijau atau swasembada pangan yang berhasil membawa Indonesia kepada swasembada beras di tahun 1984. mengakibatkan keharusan masuknya bisnis swasta ke sektor air karena program swasembada pangan tersebut dibiayai oleh hutang luar negeri sehingga hal itu mendorong pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan yang menjadi dasar hukum pengelolaan sumber daya air yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air.

Pengaturan bagi pelayanan air minum mutlak diperlukan mengingat sifat pelayanan air minum yang monopolistik, dimana berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun secara ekonomis tidak dimungkinkan ada lebih dari satu pipa penyedia pelayanan dalam suatu daerah yang sama. Dalam pasar yang monopolistik, konsumen tidak dapat memilih pelayanan yang terbaik dan harga yang paling kompetitif sebagaimana layaknya mekanisme pasar. Oleh karenanya pengaturan mutlak diperlukan untuk melindungi kepentingan konsumen dan penyedia jasa secara seimbang

Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta telah terbukti melakukan tindakan monopoli menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Hal ini dapat

---

<sup>78</sup> Sejarah, <<http://www.pamjaya.co.id/index.php>>, diakses pada tanggal 1 Juli 2008

dibuktikan dengan melihat bahwa PDAM DKI Jakarta melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran pengelolaan air minum.

Negara melalui Pasal 33 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Penjelasan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 memberikan alasan mengapa penguasaan oleh Negara tersebut diperlukan yaitu perekonomian berdasarkan atas asas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Melalui penjelasan ini cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara, Karena apabila tidak hanya orang-orang yang berkuasa yang akan bisa menikmati produksi-produksi penting ini dan rakyat yang banyak akan tertindas, oleh karena itu hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada ditangan perseorangan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memiliki pengecualian, yaitu pada Pasal 51 yang mengatur mengenai monopoli yang dilakukan oleh pemerintah yang didasarkan pada Peraturan Perundang-undangan terutama Undang-Undang. Dalam hal ini Pasal 51 menyatakan, bahwa "monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan atau badan atau lembaga yang ditunjuk atau dibentuk oleh pemerintah." Monopoli atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan dan atau pemasaran barang dan jasa tersebut diatur dengan undang-undang tersendiri, artinya hal tersebut telah dikecualikan dari ketentuan larangan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan, bahwa yang dikecualikan dengan undang-undang lain adalah monopoli atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan dan pemasaran barang dan jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945. Persoalan yang timbul dari kesimpulan ini adalah pemerintah tidak selalu memiliki cukup dana untuk

menyelenggarakan penyediaan tersebut. Selain itu seringkali kultur birokrasi pemerintah tidak efisien untuk menyelenggarakan pengelolaan air minum tersebut. Teori dan praktek di negara lain menunjukkan bahwa penyediaan akan menjadi lebih berkualitas dan efisien ketika dilakukan oleh korporasi..

Sesuai dengan penjelasan berdasarkan Pasal 33 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 51 Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli, maka jelas PDAM DKI Jakarta mendapatkan kekebalan dalam melakukan monopoli. Monopoli yang dilakukan PDAM DKI Jakarta adalah monopoli yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang dalam hal ini pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada daerah melalui Undang-Undang Otonomi Daerah untuk melakukan pengelolaan air bersih yang kemudian dilakukan oleh PDAM DKI Jakarta berdasarkan Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 13 Tahun 1992.

Walaupun pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang memberikan kekebalan terhadap PDAM DKI Jakarta dalam melakukan monopoli, perlu ditegaskan bahwa kekebalan tersebut hanya berlaku untuk monopoli atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan barang dan jasa yang diamanatkan yaitu pengelolaan air minum. Berdasarkan hal ini maka, beberapa larangan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tetap dapat dikenakan pada PDAM DKI Jakarta. Artinya apabila monopoli atau pemusatan kegiatan tersebut berkaitan dengan penyediaan atau penerimaan barang dan jasa lain selain barang atau jasa yang diamanatkan oleh undang-undangnya. Misalnya, larangan melakukan perjanjian untuk menjual suatu jasa yang dimonopoli tersebut dengan mensyaratkan pihak yang membeli jasa tersebut untuk juga membeli jasa lainnya yang tidak diwajibkan dimonopoli, sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

## **B. Sistem Pengelolaan Air Bersih Menurut Hukum Persaingan**

Peran Serta Swasta (PSS) di bidang air bersih baru diperkenalkan di Indonesia pada tahun 1990an dengan pertimbangan untuk peningkatan efisiensi dan kinerja pelayanan air bersih, pencapaian kemampuan pembiayaan, dan penggalangan sumber-sumber pendanaan bagi keperluan investasi. Gagasan

umum PSS di Indonesia didorong oleh keterbatasan dana dan kinerja yang buruk dari pelayanan air bersih, yang ditandai oleh cakupan layanan yang rendah dan kebocoran/kehilangan air yang tinggi. Selain itu, penduduk miskin perkotaan harus membayar air bersih dengan harga yang lebih mahal melalui penjaja air.

Penyelenggaraan pengelolaan air bersih dinilai layak untuk mendapatkan pinjaman dari lembaga perbankan karena dapat memulihkan biaya investasi, yaitu menutupi biaya pemeliharaan dan operasi serta pemulihan biaya investasi. Dengan demikian, peran serta swasta dituntut untuk memperbaiki manajemen dan juga operasi dan pengembangan dari sistem penyediaan air bersih dengan harapan bahwa ketergantungan dari anggaran negara akan dapat dihilangkan dan standar pelayanan dapat ditingkatkan lebih baik.

Peran serta swasta di Jakarta mulai diperkenalkan pada tahun 1994 ketika Bank Dunia memberikan bantuan kepada pemerintah dalam penyiapan rencana investasi jangka menengah untuk memperbaiki layanan air bersih dan juga cakupan layanan dari sistem penyediaan air bersih Jakarta yaitu *Lyonnaise des Eaux* dari Perancis berasosiasi dengan PT. Garuda Dipta Semesta, dan Thames Water International dari Inggris yang berasosiasi dengan PT. Kekarpola Airindo. *Lyonnaise*. Hasil kerja sama itu melahirkan dua perusahaan baru bernama PT. PAM *Lyonnaise Jaya* yang lebih dikenal dengan sebutan Palyja dan PT. Thames PAM Jaya atau TPJ (yang sekarang telah berganti nama menjadi PT Aertra Air Jakarta) yang kemudian menyiapkan studi kelayakan untuk wilayah Barat Jakarta, sedang Thames untuk wilayah Timur Jakarta. Gagasan untuk membagi ke dalam dua wilayah dan memberi kesempatan kepada dua perusahaan yang berbeda adalah untuk mendorong kompetisi dan menghasilkan tolok ukur. Pengelolaan air minum di wilayah DKI Jakarta dilakukan dengan penunjukan langsung dan tidak dilakukan melalui proses tender, yang diwujudkan melalui penandatanganan kontrak perjanjian kerja sama konsensi pada tahun 1997 setelah melalui negosiasi yang disepakati antara PDAM DKI Jaya (selaku Pihak Pertama) dan kedua mitra swasta (selaku Pihak Kedua) serta telah mendapatkan persetujuan/ijin prinsip Nomor 690/2417/PUOD dari Menteri Dalam Negeri dengan memperhatikan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 1996 tentang Petunjuk Kerja Sama Antara Perusahaan Daerah Air Minum dengan Pihak

Swasta. Kontrak yang disebut Perjanjian Kerja Sama (PKS) mulai berlaku efektif pada bulan Februari 1998, setelah berbagai persyaratan dipenuhi, tetapi PKS kemudian diamandemen pada tahun 2001 karena krisis ekonomi yang mempengaruhi nilai tukar mata uang asing.

Perjanjian kerja sama yang ditandatangani pada tanggal 6 Juni 1997 itu sempat menimbulkan pro-kontra di masyarakat. Bentuk kerja samanya dipandang sangat tidak populer, yakni berupa konsesi. Artinya, seluruh aset PAM JAYA dikelola penuh oleh kedua perusahaan tersebut. Masing-masing mendapat "jatah" pengelolaan air bersih untuk warga Jakarta. PAM JAYA mendapat wewenang mengelola wilayah Barat Sungai Ciliwung, sedangkan TPJ di wilayah Timur sungai itu. Kerja sama seperti itu pun dinilai dapat memberatkan konsumen dalam hal ini warga Jakarta sendiri. Untuk menghindari dan mengurangi kemungkinan beratnya beban kepada konsumen, dikeluarkanlah keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 289 tahun 2005 tentang Pengangkatan Anggota Badan Regulator Pelayanan Air Minum Provinsi DKI dengan merujuk Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 1996 tentang Petunjuk Kerja Sama Perusahaan Daerah Air minum dengan Pihak Swasta.<sup>79</sup>

Dalam pembangunannya, kontroversi itu berkurang setelah perjanjian konsesi direvisi pada tahun 2001. Masyarakat mulai memahami bahwa bentuk konsesi itu bukan seperti semula diperkirakan. Bentuk konsesi dalam perjanjian kerja sama itu telah dimodifikasi menjadi bukan konsesi sepenuhnya. Dalam perjanjian itu, konsesi hanya sebatas pengoperasian, pemeliharaan, dan pengembangan sistem penyediaan air bersih. Untuk masalah tarif masih dikendalikan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Kerja sama yang efektif dilaksanakan sejak 1 Pebruari 1998 itu berjalan selama 25 tahun. Keuntungannya untuk perusahaan setelah masa kerja sama berakhir, seluruh sistem yang dibangun dan aset yang diinvestasikan kedua perusahaan swasta itu akan dikembalikan ke PAM Jaya.<sup>80</sup>

Dari sudut pandang PAM Jaya sendiri, kerja sama ini dilakukan dalam upaya meningkatkan kinerja perusahaan. Dalam era globalisasi ini, kerja sama

---

<sup>79</sup> Samsul Hadi, *Jakarta Incorporation: Paradigma Baru BUMD*, (Surabaya: Penerbit ACC Grafika Raya, 2007), hal. 224-225.

<sup>80</sup> *Ibid.*

dengan swasta memang diperlukan. *Pertama*, sektor swasta membawa dana segar untuk pengelolaan secara efisien dan mempercepat pembangunan sarana dan prasarana air bersih. *Kedua*, pelayanan lebih baik serta tarif air minum yang masih terjangkau oleh kantong masyarakat Jakarta.

Mitra swasta mempunyai hak khusus untuk memproduksi dan mendistribusikan air di wilayah kerjasama, mencakup batas administrasi Jakarta, kecuali untuk Proyek Kota Tepi Pantai yang diusulkan dan Kepulauan Seribu.<sup>81</sup> Kewajiban jasa mitra swasta termasuk perbaikan kualitas dan perluasan cakupan layanan. Diantara kewajiban yang harus dipenuhi adalah penyediaan air selama 24 jam kepada semua sambungan dengan tekanan sebesar 7.5 meter kolom air pada akhir Tahun ke-5 (kecuali daerah Pluit), Kepuasan akan standar kualitas air untuk air minum harus dicapai pada akhir Tahun ke-10 serta target teknis dan standar pelayanan harus dipenuhi oleh mitra.

Kewajiban keuangan menentukan ukuran dari penyertaan investasi dan berbagai biaya yang dimaksudkan untuk membebaskan pemerintah pusat dan daerah dari pemberian subsidi kepada PDAM DKI Jaya. Sumber pendanaan untuk investasi adalah penyertaan modal dan pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan. Untuk penyertaan modal investasi, para pemilik dari mitra lokal dan internasional memberi penyertaan modal untuk melaksanakan proyek. Penyertaan modal dan hutang sebagaimana disyaratkan untuk memenuhi persyaratan pendanaan sekitar 30:70. Penalti bagi pelanggaran PKS oleh mitra swasta akan disimpan dalam Rekening Khusus dan hanya digunakan untuk kegiatan-kegiatan proyek.

Pendapatan dari proyek, yang disimpan dalam Rekening Escrow, akan dibagi antara PDAM DKI Jaya dan masing-masing mitra swasta untuk membiaya pengeluaran-pengeluaran, biaya operasi dari PDAM DKI Jaya, kewajiban hutang PDAM DKI Jaya kepada Departemen Keuangan, dan kontribusi kepada Pemda Propinsi DKI Jakarta. Mitra swasta dibayar berdasarkan biaya imbalan air per m<sup>3</sup> dikali dengan volume air terjual pada bulan berjalan. Imbalan air disesuaikan setiap semester, dengan menggunakan rumus indeksisasi, yang dipengaruhi oleh nilai kurs karena adanya pinjaman luar negeri, indeks harga, dan biaya-biaya

---

<sup>81</sup> Perjanjian Kerja Sama Penyediaan dan Peningkatan Pelayanan Air Bersih Di Wilayah Jakarta antara Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta dengan PT Pam Lyonnaise Jaya/PT Thames Pam Jaya, Klausul 9.3(a).

tenaga kerja, kimia, listrik, logam, pembelian air baku dan air curah. Setiap lima tahun sekali akan dilakukan penentuan ulang dasar imbalan air.

Tidak ada perbedaan tarif antara wilayah kerja sama Barat dan Timur, sedangkan imbalan air di wilayah Barat berbeda dengan di wilayah Timur. Pendapatan diperoleh dari air yang terjual, berdasarkan tarif yang distrukturkan menurut jumlah pemakaian dan kategori pemakai/konsumen. Tarif dihitung, dikaji ulang, dan diusulkan oleh Badan Regulator kepada Gubernur DKI Jakarta untuk diusulkan dan disahkan oleh DPRD Jakarta. Usulan penentuan tarif dilakukan oleh Komite Tarif yang dibentuk oleh Badan Regulator. Perjanjian Kerja Sama menetapkan bahwa tingkat tarif harus ditetapkan berdasarkan kemampuan daya beli masyarakat.

Pada saat waktu efektif Pebruari 1998, tarif rata-rata sebesar Rp. 1.942.97 per m<sup>3</sup> dan disesuaikan setiap semester paralel dengan penyesuaian imbalan air untuk menghasilkan pendapatan yang memenuhi semua persyaratan dengan tingkat pengembalian sebesar 22%. Jika tarif tidak sesuai dengan penyesuaian yang diharapkan, maka target teknis, standar pelayanan dan kewajiban terkait lainnya dari mitra swasta akan disesuaikan untuk mengambil pertimbangan terhadap tarif yang ditetapkan. Apabila mitra swasta belum menerima jumlah bagian dari pendapatan seluruhnya karena tarif tidak mencukupi untuk menghasilkan pendapatan yang cukup bagi pembayaran kepada mitra swasta, maka PDAM DKI Jaya harus membayar kepada mitra swasta jumlah yang sama terhadap perbedaan antara bagian pendapat mitra swasta dan jumlah aktual yang dibayarkan kepada mitra swasta pada setiap periode.

Sebagai Pihak Pertama, PDAM DKI Jaya tetap akan melakukan monitoring dan evaluasi terhadap kinerja mitra swasta. PDAM DKI Jaya juga memiliki peran manajemen dan fasilitasi yang terbatas, termasuk fasilitasi pelaksanaan oleh mitra swasta, melakukan fungsi akuntansi dan pemberitahuan, melakukan administrasi kewajiban hutang yang terkait dengan proyek yang sedang berjalan, memerintahkan pembayaran air baku dari Otorita Jatiluhur yang harus dibayar oleh mitra swasta, mengelola aset yang ada termasuk penghapusan dan penjualan surplus aset. Selain itu, peran PDAM DKI Jaya, Badan Regulator

PAM DKI, akan ditetapkan, dengan peran sebagai mediator, fasilitator, dan supervisi untuk menjamin tujuan Perjanjian Kerja Sama tercapai.<sup>82</sup>

Mitra swasta sebagai perusahaan penyediaan air bersih diharuskan menjamin keterbukaan terhadap pembukuan mengenai kinerja dari PKS yang untuk setiap saat akan diaudit oleh Pihak Pertama. Badan Regulator dan instansi pemerintah terkait juga berhak melakukan audit terhadap kinerja Pihak Kedua. Karyawan dari Pihak Pertama diberi tiga opsi, yaitu menjadi karyawan langsung dari Pihak Kedua, karyawan langsung dengan NIP, atau mengundurkan diri. Sehubungan dengan peningkatan kapasitas, mitra kerja Pihak Kedua) diwajibkan melaksanakan training dan alih teknologi.

Pengelolaan air minum yang dilakukan antara PDAM DKI Jakarta dengan mitra swastanya pada kenyataannya membuahakan banyak masalah. Mulai dari transparansi kepemilikan saham, dimana sebetulnya pengelola air di Jakarta sudah sepenuhnya swasta, karena 95% saham dimiliki swasta asing dan 5% swasta nasional sehingga nama Thames PAM Jaya maupun PAM Lyonnaisedan Jaya sama sekali tidak tepat, karena PAM Jaya sebenarnya sama sekali tidak memiliki saham di dua perusahaan itu.<sup>83</sup>

Masalah *water tariff* dan *water charge* yang setiap bulannya selalu selisih. *Water charge*, yaitu imbalan yang diminta swasta, selalu lebih tinggi dari tarif air yang dibayar warga, selisih yang terus terjadi tiap bulan kemudian dihitung sebagai hutang PAM Jaya yang sudah tidak punya kemampuan membayar apa-apa, karena memang sudah tidak memproduksi lagi, jika satu dan lain hal PAM Jaya/Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengakhiri kontrak, harus membayar kepada swasta seluruh investasi yang diklaim telah ditanam di Indonesia dan keuntungan prospektif dari separuh sisa masa kontrak yang nilainya sangat besar.

Bahwa didalam naskah perjanjian Kerjasama Operasional antara PAM Jaya dengan pihak swasta asing telah diatur dan disepakati besaran upah jual air *Water Charge* bagi pihak Operator (Lyonnaisedan Thames) yang nilainya ditentukan sesuai rumus indeksasi untuk mengalami kenaikan setiap enam (6)

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, Hak dan Kewajiban Umum, Klausul 9.

<sup>83</sup> *Ibid.*

bulan sekali.<sup>84</sup> Jika Pemda DKI Jakarta tidak dapat menaikkan tarif air, maka prioritas tersebut dapat dibalik (*Reversal Priority*) untuk lebih mengutamakan imbalan (*Water Charge*) bagi pihak Swasta Asing. Hal ini terlihat dari imbalan pihak mitra swasta pada semester I tahun 2001 adalah sebesar Rp.3.659,90 sedangkan tarif rata-rata yang berlaku di masyarakat adalah sebesar Rp.2.665,00.

Dampak dari kesepakatan tersebut, ternyata menimbulkan konsekuensi hutang (defisit) sebesar Rp. 800 Miliar, terhitung semenjak tahun 1998 hingga sekarang.<sup>85</sup> Hal tersebut dikarenakan Pemda DKI Jakarta tidak mampu menaikkan tarif air sesuai kesepakatan yang dibuat tersebut diatas. Dengan kata lain, tarif air yang ada pada tahun 1998 s/d sekarang (sejak kenaikan tarif air 40 % tahun 2003) tetap tidak akan terpenuhi bagi pemenuhan imbalan yang diminta pihak mitra swasta asing, bila pola perjanjiannya seperti itu. Dengan demikian, konsumen PAM Jaya harus menanggung beban atas ketidakprofesionalan tim negosiasi kerjasama antara pihak Pemda DKI Jakarta dengan Swasta Asing selama masa kerjasama tersebut.

Besar harapan konsumen air minum (PAM Jaya) terhadap proyek kerjasama penyediaan air minum disisi Barat dan Timur Jakarta untuk mendapatkan hasil maksimal dari pelayanan yang kelak akan diberikan oleh pihak operator PAM Jaya (PT. TPJ & PT. Palyja). Dengan asumsi, bahwa kedua operator & investor asing asal Perancis dan Inggris tersebut akan menanamkan investasinya terlebih dahulu, untuk kemudian menaikkan tarif airnya pada saat pelayanan menjadi lebih baik (*World Class Service*).<sup>86</sup>

Untuk saat ini, hal yang paling mendesak adalah pemberdayaan Instalasi Pengolahan Air (IPA) dan jaringan distribusinya. Sebagai contoh, banyak sekali pipa yang sudah berusia hampir setengah abad yang belum diganti sejak tahun 1957. Upaya pemberdayaannya dengan mengganti banyak mesin, diesel, dan pompa. Untuk itu semua, jelas diperlukan investasi yang sangat besar. Demikian pula untuk menekan jumlah kehilangan air, karena kebocoran pipa, diperlukan investasi untuk membangun sistem pendeteksi kebocoran. Ini menjadi tugas

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, Klausul 28.4.

<sup>85</sup> Presentasi Regulatory Body PAM JAYA di depan sidang Pleno DPRD DKI Jakarta.

<sup>86</sup> *Ibid.*

perusahaan daerah bersama kedua mitra swastanya. Namun, sampai saat ini apa yang dicita-citakan semula dengan melibatkan peran sektor swasta dalam peningkatan pengelolaan air bersih di Ibukota Jakarta sangat bertolak belakang.<sup>87</sup>

Pada kenyataannya pihak swasta asing tersebut justru meminta kenaikan tarif segera dilakukan, dengan alasan agar tidak menjadi beban Pemda DKI Jakarta untuk membayar selisih upah jual air yang dimintanya (*Shortfall*) sesuai dengan kesepakatan. Hal itu dibuktikan dengan hutang Pemda DKI Jakarta / PAM Jaya terhadap swasta asing PAM Jaya senilai Rp. 800 Miliar, akibat dari konsekuensi materi / isi dari naskah perjanjian kerjasama diantara mereka. Pihak swasta asing juga berasumsi, bahwa tanpa kenaikan tarif mustahil pelayanan dapat ditingkatkan (komentar pihak swasta asing diberbagai surat dan media elektronik di bulan Maret tahun 2003). Jika demikian, maka sebenarnya tidak ada investasi yang dimaksud sebagai kewajiban investor dalam kerjasama tersebut. Selain warga DKI Jakarta yang dirugikan dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama ini, Pemerintah Daerah jg turut merasakan imbas dengan dilakukannya kerja sama antara PDAM DKI Jakarta. Hal ini terlihat dari tidak tercapainya perolehan pendapatan asli daerah (PAD) PDAM DKI Jakarta pada tahun 1998 hingga 2000 yang sebelumnya pada tahun 1996/1997 dapat melakukan realisasi setoran PAD sebesar Rp.10.800.000.000,00.<sup>88</sup>

Dalam hal kerja sama pengelolaan air bersih antara PDAM dan swasta di Indonesia untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam penyediaan air bersih, menurut hemat penulis bentuk konsesi manajemen operasional tidak tepat sebagaimana telah dilakukan oleh antara lain PDAM di beberapa daerah seperti PDAM Provinsi DKI Jakarta dengan kedua mitra swasta yaitu PT. PAM Lyonnaise Jaya dan PT. Thames PAM Jaya. Perjanjian konsesi manajemen ini berlangsung selama 25 tahun yang setelah kontrak berakhir, seluruh aset dan investasi diserahkan kembali kepada pemerintah. Saat ini PDAM Provinsi DKI

---

<sup>87</sup> Mitra swasta berkewajiban melakukan transfer teknologi dan manajemen, serta meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), namun hal tersebut masih jauh dari harapan. Pelayanan air bersih kepada masyarakat pengguna masih rendah. Dalam praktik tidak ada transfer teknologi secara signifikan seperti yang diharapkan, karena mitra swasta hanya melanjutkan pengelolaan aset milik pemerintah daerah (PDAM) mengingat model kerja samanya adalah konsesi penguasaan manajemen operasional dari hulu ke hilir. Kontribusi untuk PAD belum menunjukkan hasil seperti yang diharapkan.

<sup>88</sup> *Ibid.*

perusahaan daerah bersama kedua mitra swastanya. Namun, sampai saat ini apa yang dicita-citakan semula dengan melibatkan peran sektor swasta dalam peningkatan pengelolaan air bersih di Ibukota Jakarta sangat bertolak belakang.<sup>87</sup>

Pada kenyataannya pihak swasta asing tersebut justru meminta kenaikan tarif segera dilakukan, dengan alasan agar tidak menjadi beban Pemda DKI Jakarta untuk membayar selisih upah jual air yang dimintanya (*Shortfall*) sesuai dengan kesepakatan. Hal itu dibuktikan dengan hutang Pemda DKI Jakarta / PAM Jaya terhadap swasta asing PAM Jaya senilai Rp. 800 Miliar, akibat dari konsekuensi materi / isi dari naskah perjanjian kerjasama diantara mereka. Pihak swasta asing juga berasumsi, bahwa tanpa kenaikan tarif mustahil pelayanan dapat ditingkatkan (komentar pihak swasta asing diberbagai surat dan media elektronik di bulan Maret tahun 2003). Jika demikian, maka sebenarnya tidak ada investasi yang dimaksud sebagai kewajiban investor dalam kerjasama tersebut. Selain warga DKI Jakarta yang dirugikan dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama ini, Pemerintah Daerah jg turut merasakan imbas dengan dilakukannya kerja sama antara PDAM DKI Jakarta. Hal ini terlihat dari tidak tercapainya perolehan pendapatan asli daerah (PAD) PDAM DKI Jakarta pada tahun 1998 hingga 2000 yang sebelumnya pada tahun 1996/1997 dapat melakukan realisasi setoran PAD sebesar Rp.10.800.000.000,00.<sup>88</sup>

Dalam hal kerja sama pengelolaan air bersih antara PDAM dan swasta di Indonesia untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam penyediaan air bersih, menurut hemat penulis bentuk konsesi manajemen operasional tidak tepat sebagaimana telah dilakukan oleh antara lain PDAM di beberapa daerah seperti PDAM Provinsi DKI Jakarta dengan kedua mitra swasta yaitu PT. PAM Lyonnaise Jaya dan PT. Thames PAM Jaya. Perjanjian konsesi manajemen ini berlangsung selama 25 tahun yang setelah kontrak berakhir, seluruh aset dan investasi diserahkan kembali kepada pemerintah. Saat ini PDAM Provinsi DKI

---

<sup>87</sup> Mitra swasta berkewajiban melakukan transfer teknologi dan manajemen, serta meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), namun hal tersebut masih jauh dari harapan. Pelayanan air bersih kepada masyarakat pengguna masih rendah. Dalam praktik tidak ada transfer teknologi secara signifikan seperti yang diharapkan, karena mitra swasta hanya melanjutkan pengelolaan aset milik pemerintah daerah (PDAM) mengingat model kerja samanya adalah konsesi penguasaan manajemen operasional dari hulu ke hilir. Kontribusi untuk PAD belum menunjukkan hasil seperti yang diharapkan.

<sup>88</sup> *Ibid.*

Jakarta hanya sebagai pengawas saja terhadap pencapaian target teknis dan target pelayanan (manajemen operasional). Semua kegiatan manajemen operasional secara eksklusif selama jangka waktu kontrak diserahkan kepada swasta. Untuk pemenuhan rasa keadilan kepada masyarakat pengguna air bersih tidak ada jaminan dapat terpenuhi mengingat karakteristik badan usaha swasta yang selalu mencari keuntungan.

Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) pada tanggal 20 Maret 2005 lalu. Peraturan Pemerintah yang baru dikeluarkan tersebut, keterlibatan swasta diberikan tanpa ada batasan. Keseluruhan tahapan penyelenggaraan penyediaan air dapat diserahkan tanggung jawabnya kepada swasta. Pasal 64 ayat (1) Peraturan Pemerintah ini menyebutkan bahwa badan usaha swasta dan koperasi dapat berperan serta dalam penyelenggaraan pengembangan sistem penyediaan air minum (SPAM) pada daerah, wilayah atau kawasan yang belum terjangkau pelayanan BUMD/BUMN. Selanjutnya pada ayat (3) Pasal yang sama disebutkan peran koperasi dan badan usaha swasta dilakukan berdasarkan prinsip persaingan yang sehat melalui proses pelelangan. Kemudian ayat (4) menyebutkan pelelangan mencakup seluruh atau sebagian tahapan penyelenggaraan pengembangan.<sup>89</sup>

Kerja sama pengelolaan air bersih sama sekali tidak diperlukan, jika perusahaan-perusahaan negara di sektor publik mampu beroperasi efisien dan menyediakan air bersih yang mencukupi dan memenuhi syarat kualitas dan kuantitas kepada konsumen.<sup>90</sup>

Adapun keluhan konsumen terhadap pelayanan PDAM DKI Jakarta<sup>91</sup> antara lain yaitu: pasokan air mengecil dan sering mati; aliran air PAM tidak lancar dan sering mati; pasokan air tidak lancar akan tetapi tagihan jalan terus. Sampai saat ini PDAM Provinsi DKI Jakarta yang telah melakukan kerja sama dengan mitra swasta sejak tahun 1998 tidak dapat melayani kebutuhan masyarakat terhadap air bersih secara optimal. Tingkat kebocoran air yang menjadi tanggung

---

<sup>89</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyediaan Air Minum, Pasal 64 ayat (1).

<sup>90</sup> Budi Widianarko, *Perang Air, Profit Versus Hak Asasi*, Catatan dari The Third world Water forum (WWF3), kyoto-Osaka-Shiga, (Kompas, 5 Mei 2003).

<sup>91</sup> Direktori PERPAMSI, Jakarta, 2006.

jawab PDAM mencapai angka rata-rata 47 %. Kebocoran ini meliputi kebocoran pipa, sambungan liar dan problem transparansi dan sistem administrasi pengelolaan air.

Privatisasi dan/atau komersialisasi sumber daya air akan mendorong kenaikan tarif. Perusahaan telah memanfaatkan tarif untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya untuk perusahaan. Lebih jauh lagi, orientasi pencarian keuntungan menjadikan air adalah komoditas ekonomi daripada memandang air sebagai kebutuhan asasi manusia dan anugrah alam, yang pandangan tersebut menyebabkan hak-hak masyarakat yang tidak mempunyai kapasitas ekonomi kuat terabaikan.

Kerja sama antara PDAM DKI Jakarta dengan mitra swastanya seperti yang telah diuraikan di atas disatu sisi memberi peluang pemanfaatan air untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi dengan terpenuhinya kebutuhan air untuk berbagai keperluan usaha sedangkan di sisi lain kewajiban perorangan/badan usaha diatur secara ketat agar tidak mengurangi hak asasi perorangan atas air untuk memenuhi kebutuhan pokoknya. Pengaturan ini lebih jauh dapat diartikan sebagai efisiensi berkeadilan dalam pengelolaan Sumber Daya Air.

Sebaiknya untuk mencegah penyalahgunaan Hak Guna Pakai dan Hak Guna Air perlu penegasan bahwa hal tersebut tidak dapat disewakan atau diperdagangkan sebagian atau seluruhnya. Penggunaan instrumen Hak Guna Air mendasar dalam memberi kejelasan kedudukan hukum seseorang atas air untuk kebutuhan pokok sehari-hari akan dikalahkan oleh pengguna untuk kepentingan bisnis. Dengan demikian hak asasi seseorang atas air sebagai kebutuhan dasar hidup sehari-hari akan sulit dijamin oleh Pemerintah.

Hidup tanpa air bersih bukanlah suatu pilihan, masyarakat kadang terpaksa mengkonsumsi air yang mutunya tidak baik atau bahkan membahayakan kesehatan.<sup>92</sup> Partisipasi sektor swasta atau komersialisasi pengelolaan air bersih di Indonesia termasuk di berbagai negara di dunia pasti, identik dengan kenaikan harga/tarif dan tidak selalu diikuti dengan perbaikan kualitas pelayanan. Hal ini tentu merugikan masyarakat banyak terutama masyarakat miskin.

---

<sup>92</sup> Mahkamah konstitusi, *Op. Cit.*, hal. 196.

## BAB V PENUTUP

### A. Kesimpulan

Dari penelitian yang sudah dilakukan mengenai kegiatan monopoli usaha dalam pengelolaan air bersih di DKI Jakarta, diperoleh kesimpulan bahwa:

1. Dalam literatur ilmu hukum anti monopoli, biasanya yang diartikan anti persaingan sehat adalah dampak negatif tindakan tertentu terhadap:
  1. harga barang dan atau jasa;
  2. kualitas barang dan atau jasa; dan
  3. kuantitas barang dan atau jasa.

Di Indonesia dengan sistem ekonomi Pancasila mencoba menghilangkan ciri-ciri negatif yang terkandung dalam sistem liberalis dan sosialis. Dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) tampak ciri-ciri positif yang hendak dicapai dalam sistem perekonomian di Indonesia. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan dan cabang produksi yang penting bagi negara dan mengenai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, serta bumi dan air beserta kekayaan alam yang terkandung didalamnya digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Jadi secara tegas UUD 1945 mengakui adanya bentuk monopoli berupa penguasaan sektor-sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Pengaturan air bersih yang dimonopoli oleh negara dimungkinkan karena melalui pasal 33 ayat 2 Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Penjelasan pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 memberikan alasan mengapa penguasaan oleh Negara tersebut diperlukan yaitu perekonomian berdasarkan atas asas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Melalui penjelasan ini cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara, Karena apabila tidak hanya orang-orang yang berkuasa yang akan bisa menikmati produksi-produksi penting ini dan rakyat yang banyak akan tertindas, oleh karena itu hanya perusahaan yang tidak

menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada ditangan perseorangan. Disamping itu, pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Dalam Pasal 51 UU No.5 Tahun 1999 negara diberikan legitimasi untuk melakukan monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau distribusi yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi penting bagi negara. Monopoli atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan dan atau pemasaran barang dan jasa tersebut diatur dengan Undang-undang tersendiri, artinya hal tersebut telah dikecualikan dari ketentuan larangan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

2. Pengelolaan air bersih di DKI Jakarta diserahkan kepada swasta yaitu PT. PAM Lyonnaise Jaya yang lebih dikenal dengan sebutan PALLYA dan PT. Thames PAM Jaya atau TPJ (yang sekarang telah berganti nama menjadi PT Actra Air Jakarta). Dasar kerja sama ini adalah Kontrak konsensi pada tahun 1997 setelah melalui negosiasi yang disepakati antara PDAM DKI Jaya (selaku Pihak Pertama) dan kedua mitra swasta (selaku Pihak Kedua) serta telah mendapatkan persetujuan/ijin prinsip Nomor 690/2417/PUOD dari Menteri Dalam Negeri dengan memperhatikan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 1996 tentang Petunjuk Kerja Sama Antara Perusahaan Daerah Air Minum dengan Pihak Swasta. Penyelenggaraan pengelolaan air bersih yang dilaksanakan oleh pihak swasta saat ini melalui kerja sama dengan PDAM tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pihak swasta akan selalu berorientasi *profit-oriented*. Karakteristik pihak swasta tersebut bersifat melekat sebagai bentuk usaha yang harus mengusahakan keuntungan yang optimum untuk para pemegang sahamnya. Pelayanan publik bukan merupakan orientasinya bahkan dapat bertentangan dengan watak dasarnya, sehingga tidak dapat diharapkan bahwa badan usaha swasta akan mengabdikan dirinya bagi pelayanan publik yang bersifat sosial dalam rangka pemenuhan kebutuhan air bersih bagi semua lapisan masyarakat. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 memberikan peluang kepada swasta untuk melakukan pengelolaan air minum. PDAM DKI Jakarta diberikan wewenang sebagai penyelenggara monopoli yang diatur pengaturannya dalam Undang-Undang. Akan tetapi, berdasarkan

prinsip-prinsip hukum persaingan usaha PDAM DKI Jakarta harus menjalankan kegiatan itu sendiri sebagai suatu entitas hukum yang mandiri sesuai ketentuan undang-undang yang mengatur wewenang tersebut. Dengan demikian, pendelegasian wewenang monopoli dalam pengelolaan air minum di wilayah DKI Jakarta kepada mitra swastanya menyalahi prinsip-prinsip persaingan usaha sehat berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, karena PDAM DKI Jakarta membagi kewenangan monopoli yang diterimanya dan menunjuk mitra swasta atas dasar keputusan atau perjanjian yang bersifat perdata serta tidak adanya proses yang transparan dalam penunjukan mitra swasta (Penunjukan Langsung). Seharusnya pendelegasian wewenang monopoli diatur terlebih dahulu dalam undang-undang yang berarti harus merupakan persetujuan bersama antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sehingga tidak dapat ditetapkan sendiri berdasarkan pertimbangan pemerintah dan dalam penunjukan mitra swasta dilakukan tender terbuka terlebih dahulu.

#### B. Saran

Lahirnya Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli nomor 5 Tahun 1995 telah memberi peluang yang sangat baik bagi tumbuhnya usaha yang sehat dan kompetitif di Indonesia. Undang-Undang tersebut telah memungkinkan para pelaku usaha berkompetisi secara adil disegala bidang. Sehubungan dengan ini, maka dalam penulisan tesis dan penelitian ada beberapa hal yang dirasakan kurang tepat maka demi terciptanya iklim usaha yang dapat bersaing secara global perlu diadakan beberapa perbaikan seperti:

1. Perjanjian kerja sama antara PDAM DKI Jakarta harus dibatalkan karena banyak merugikan masyarakat dan negara serta bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pemerintah harus mengkaji ulang bagaimana bentuk bentuk kerja sama antara PDAM DKI Jakarta dengan mitra swasta agar tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan negara dalam hal ini adalah pemerintah daerah, dan mempunyai semangat persaingan usaha yang sehat. Konsep BOT (*Build – Operate – Transfer*) atau BKAM (Bangun, Kelola, dan Alih Milik) seperti yang diterapkan di Pathum Thani Province Thailand yang

dikelola oleh Pathum Thani Water Co., Ltd. yang membangun Instalasi Pengolahan Air (IPA) atau *water treatment plant* dan membuat jaringan distribusi dapat dijadikan pertimbangan. Untuk pengelolaan manajemen tetap berada di tangan negara dan negara membeli air bersih hasil olahan dari swasta untuk dijual kepada masyarakat pengguna dengan harga riil yang terjangkau. Instalasi Pengolahan Air (IPA) yang telah dibangun tersebut akan ditransfer ke negara pada akhir periode kontrak. Sedangkan di Indonesia pada umumnya perjanjian kerja sama antara pemerintah dan badan usaha swasta dalam pengelolaan air bersih dilakukan hanya perpindahan pengelolaan secara manajemen operasional dari pemerintah kepada sektor swasta yang diberikan hak eksklusif konsesi selama jangka waktu 25 tahun hingga 30 tahun tanpa membangun Instalasi Pengolahan Air (IPA) atau *water treatment plant* (WTP).

2. Penyusunan panduan teknis yang diperlukan sesudah peraturan pemerintah disahkan untuk melakukan tender bagi pengelola air minum. Sampai saat ini keputusan menteri yang akan digunakan pemerintah daerah (pemda) untuk melakukan tender belum juga dimiliki. Jadi, panduan apa yang akan digunakan pemda untuk melakukan tender bagi pengelola air minum, karena secara tegas disebutkan oleh Direktur Jenderal Tata Perkotaan dan Tata Pedesaan Departemen Pekerjaan Umum Patana Rantetonding bahwa tender privatisasi air minum akan dilakukan oleh Pemda, peran pemerintah pusat hanya memberikan panduan supaya tender sesuai syarat dan peraturan yang ada.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya.

Ketetapan MPR Nomor. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, terjemahan R. Subekti & R. Tjitrosudibio.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing.

Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi.

Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1986 tentang Penyertaan Modal Daerah Pada Pihak Ketiga.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1990 tentang Tata Cara Kerja Sama Antara Perusahaan Daerah Dengan Pihak Ketiga.

Peraturan Menteri Nomor 294/PRT/M 2005 tentang Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.

Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor: 677/Kpts-II/1998 tentang Hutan Kemasyarakatan

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1995 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1990 tentang Tata Cara Kerja sama Antara Perusahaan Daerah Dengan Pihak Ketiga.

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 1996 tentang Petunjuk Kerja sama Antara Perusahaan Daerah Air Minum Dengan Pihak Swasta.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 1999 tentang Kepengurusan Badan Usaha Milik Daerah.

Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor: 409/KPTS/Tahun 2002 tentang Pedoman Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha Swasta dalam Penyelenggaraan dan atau Pengelolaan Air Minum dan/atau Sanitasi.

#### Buku

Anggraini, A.M. Tri. Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Perse Illegal atau Rule of Reason. Cet .1. Jakarta : Proram Pascasarjana Fakultas Hukum UI, 2003.

Fuady, Munir. Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat. Cet.1. Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 1999.

Garner, Bryan A., Black's Law Dictionary. Dallas: West Group, 1999.

Ginting, Elyta Ras. Hukum Anti Monopoli Indonesia (Analisis dan Perbandingan UU No. 5 Tahun 1999). Cet.1. Bandung PT. Cira Aditya Bhakti, 2001.

Hartono, Sri Rejeki. Hukum Asuransi dan Perusahaan Asuransi. cet.2. Jakarta: Sinar Grafika, 1995.

Juwana, Hikmahanto. Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional. Cet.1. Jakarta: Penerbit Lentera Hati,2001.

Kartte, Wolfgang. UU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Jakarta: Lembaga Pengkajian Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.

- Kertonegoro, Sentanoe. Jaminan Sosial: Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia. Jakarta: Mutiara, 1982.
- Muhammad, Abdulkadir. Hukum Asuransi Indonesia. cet.2. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Purba, Radiks. Memahami Asuransi Di Indonesia. cet.1. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1992.
- Purwosutjipto, H.M.N. Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia Buku 6 Hukum Pertanggung. cet.4. Jakarta: Djambatan, 1996.
- Poedjosoebroto, Santoso. Beberapa Aspekta Tentang Hukum Pertanggung Jiwa di Indonesia. Jakarta: Bhatara, 1969.
- Prakoso, Djoko. Asuransi di Indonesia. cet.2. Semarang: Dahara Prize, 1991.
- Rachbini, Didik J. Diagnosa Ekonomi dan Kebijakan Publik.cet.1. Jakarta: PT. Pustaka Sinar Harapan, 1999.
- Sastrawidjaja, M. Suparman. Aspek-Aspek Hukum Asuransi dan Surat Berharga. Bandung: Alumni, 1997.
- Simanjuntak, Emmy Pangaribuan. Hukum Pertanggung dan Perkembangan. Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1980.
- \_\_\_\_\_. Pertanggung Wajib Sosial (UU Nomor 33 dan 34 Tahun 1964). cet.3. Yogyakarta: Seksi Hukum Dagang FH-UGM,1976.
- Soekanto, Soerjono. Pengantar Penelitian Hukum. Cet.3. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1986.
- Wie, Thee Kian. Undang-Undang Anti Monopoli Indonesia dan Dampaknya Terhadap Usaha Kecil dan Menengah. Jakarta: The Asia Foundation dan USAID, 1999.
- Wish, Richard dan Brenda Suftrin. Competition Law. London: Butterworth and Co.ltd, 1993.
- Yani, Ahmad dan Gunawan Widjaya. Anti Monopoli. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2000.

#### Artikel

- Anonim. *Air bersih layak minum untuk tiga juta orang*. Netherland Water Partnership. Edisi Khusus Juni, 2007.

Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum. *Kerjasama Pemerintah Dengan Swasta (KPS) Dalam Pengembangan Air Minum*. Jakarta: BPPSPAM, 2006.

Bahagio, Sugeng. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Kompas, 20 April 2006.

Besar, Abdul Kadir. *Implementasi Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional Sejak Lahirnya Orde Baru*. Edisi Khusus Nomor 1 & 2. Jakarta: Majalah Hukum Nasional, BPHN, 1995.

Departemen Pekerjaan Umum RI., *Laporan Akhir Nasional Action Plan Bidang Air Bersih*, Jakarta, 2006.

\_\_\_\_\_, *Butir-Butir Hak Asasi Manusia Dalam Undang-Undang Sumber Daya Air*, Jakarta, 2006.

Direktorat PPSDA. *Studi tentang Nilai Manfaat Air*. Jakarta: Direktorat PPSDA, 1998.

Fadjar, Mochtar. *Pasal 33 UUD 1945*. Jurnal Konstitusi, Volume 2, Nomor 2, 2000.

*Indonesia Water Supply PPP Investment Opportunities*. Jakarta, 2006.

Indrawati, Sri Mulyani. *Kita Tidak Akan Pernah Menjadi Perekonomian Liberal*, Jakarta: Jentera, edisi 3, 2003.

Iqbal. *Menimbang Kebutuhan Air Bersih Bagi Pariwisata Bali*. 2001.

Kay J.A dan Thomson D.J., *Privatization: A Policy in Search of Rationale*, Dalam Economic Journal Nomor 96, 1986.

Kusumaatmadja, Mochtar. *Penataan Cita Hukum dan Asas-asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan Datang*. Majalah Hukum Nasional Nomor 1, 1995.

Mark, Dierikx. *Permasalahan Air Di Indonesia Sama Seperti Di Belanda*. Netherland Water Partnership. edisi khusus, Juni 2007.

Melania, Rizka. *Privatisasi: Antara Kepentingan Publik Dan Kepentingan Ekonomi*. Jurnal Keadilan, Volume 4, Nomor1, tahun 2005-2006.

Nugroho, Yanuar. *Privatisasi Layanan Dasar-Ketika Hidup Diperdagangkan*. Jakarta: Jentera Edisi 3, 2003.

Rajagukguk, Erman. *Pengelolaan Perusahaan yang Baik Tanggung Jawab Pemegang Saham, Komisaris, dan Direksi*. Jakarta: Jurnal Hukum Bisnis, Volume 26 Nomor 3, 2007.

- Redaksi Jurnal Keadilan. *Privatisasi: Latar Belakang, Tujuan, Dan Pelaksanaan Privatisasi Bumn Di Indonesia, Serta Perbandingan Dengan Negara-Negara Lain*. Jurnal Keadilan, Volume 4, Nomor1, tahun 2005-2006.
- Regulatory Framework for Private and Public Water Supply Wastewater Enterprises (2002-2003).
- Saleh, Roeslan. *Perkembangan dengan Bidang Baru: Ekonomi Hukum*. Makalah yang dibuat dalam Majalah Era Hukum Nomor 3 Januari 1995. Jakarta: UNTAR, 1995.
- Siregar, P. Radja. Adam Mahmud, Heming Parlan, Adi Nugroho. *Politik Air Penguasaan Asing melalui Utang*. Jakarta: WALHI dan KAU.
- Sjarif, Roestam. *Kami Benar-Benar Bekerja Berdasarkan Suatu Kepentingan Bersama*. Netherland Water Partnership, edisi khusus, Juni 2007.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Corporate Social Responsibility*. Jakarta: Jurnal Hukum Bisnis Volume 26, Nomor 3, 2007.
- Sutawan N, dkk. *Laporan Akhir Pilot Proyek Pengembangan Sistem Irigasi yang menggabungkan Beberapa Empelan/Subak di Kabupaten Tabanan dan Kabupaten Buleleng*. Kerja sama DPU Provinsi Bali dan Universitas Udayana Denpasar, 1989.
- Tim Redaksi Kompas. *Pengelolaan Air Monopolistis*. Kompas, 20 Februari 2003.
- Tim Redaksi PERPAMSI. *Pembangunan Air Minum Masa Depan Berbasis Partisipasi Masyarakat*. Jakarta: Edisi 105, Juni 2004.
- Tim Redaksi Republika. *Keamanan Air Dunia*. Republika, 27 Maret 2003.
- \_\_\_\_\_. *Peranan Pemerintah Dalam Mengelola Air*. Republika, 29 Maret 2003.
- Tirta Dharma. *Kelembagaan Pengelolaan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum yang diselenggarakan oleh PDAM*. Jakarta, 2000.
- UNDP. *Laporan pada Konferensi Internasional Rio De Janeiro*. Tahun 1990.
- Velden Jaap Van Der. *Mengangkat Isu Air Minum Ke Tingkat Yang Lebih Bersifat Politis*. Netherland Water Partnership, Edisi khusus, Juni 2007.
- Widianarko, Budi. *Perang Air, Profit Versus Hak Asasi*. Catatan dari The Third world Water forum (WWF3). Kyoto-Osaka-Shiga: Kompas, 5 Mei 2003.

Wiradipraja, E. Saefullah. *Refleksi Kontribusi Hukum Dalam Menghadapi Perdagangan Bebas dan Industri*. Syiar Madani, Vol. 1, Nomor 1, Maret 1999.

Yudohusodo, Siswono. *Negara dan Masyarakat yang berkeadilan Sosial*. Kompas, 10 Desember 1996

\_\_\_\_\_. *Privatisasi Dalam Pelayanan Air Minum*. Kompas, 25 April 2006.

#### Makalah-Makalah

Abdurrahman. *Pembangunan Berkelanjutan dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Indonesia*. Makalah bahasan pada Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM. Denpasar – Bali, 14-18 Juli 2003.

Asshiddiqie, Jimly. *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1998.

Basah, Sjachran. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*. Orasi Ilmiah Dies Natalis XXIX UNPAD. Bandung: Alumni, 1986.

Elmi, Bachrul dan Syahrir Ika. *Hutang Sebagai Salah Satu Sumber Pembiayaan Pembangunan Daerah Otonom*. Jakarta: Pusat Statistik dan Penelitian Keuangan.

Ilham. *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*. Seminar pada *In-House Training*. Plant Kampung Baru Energy Equity Epic, 24-25 Pebruari 2004.

Inpasihardjo, Koensatwanto. *Reformasi Pengelolaan Sumber Daya Air Dalam Era Otonomi Daerah*. disampaikan dalam Seminar Nasional di ITB. Bandung, 1999.

\_\_\_\_\_. *Perspektif Air dan Sumber Daya Air Dalam Konteks Pembangunan Nasional Yang Berkelanjutan Memasuki Abad 21*. disampaikan dalam Workshop Forum Komunikasi Pengelolaan Sumber Daya Air. Jakarta, 2000.

J.D. Nyhart. *The Rule of Law In Economic Development*. Makalah disampaikan pada Conference on Law and Economic Development di Massachusetts Institute of Technology, 1992.

Manan, Bagir. *Asas, Tata Cara, dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, (Makalah). Jakarta: Departemen Pertambangan dan Energi, 1994.

Mertokusumo, Sudikno. *Catatan Kapita Selekta Hukum Perjanjian*. Penataran Dosen Hukum Perdata/Dagang 16 Nopember s.d. 28 Nopember/30 Nopember s.d. 12 Desember. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 1992.

Panitia Pengarah DPD PERPAMSI Provinsi DKI Jakarta. *Pengelolaan Sumber Daya Air Untuk Pemenuhan Sumber Air Baku PDAM Dikaitkan Dengan Undang-undang Sumber Daya Air*. Makalah dalam rangka masukan materi bahasan RAKERDA DPD PERPAMSI Provinsi DKI Jakarta. Jakarta, 2004.

Wignjosoebroto, Soetandyo. *Pembaharuan Hukum untuk Menggalang Kehidupan Masyarakat Indonesia Baru yang Berperikemanusiaan*. Makalah seminar Nasional *Menggalang Masyarakat Baru yang Berkemanusiaan*. diselenggarakan oleh Ikatan Sosiologi Indonesia. Bogor, 28 – 29 Agustus 2002.

#### **Internet**

<[http://id.wikipedia.org/wiki/Kontrak Bagi Hasil](http://id.wikipedia.org/wiki/Kontrak_Bagi_Hasil)>

Ardhanie, Nila. *Privatisasi Air Minum*, <<http://www.kompas.com>>, 17 Januari 2007.

Down To Earth. *Air dan Masalah Ketahanannya*. <<http://www.pili.go.id>>

Lumuru, Feybe. *Hak Atas Sumber Daya Air Bagi Masyarakat*, <<http://www.walhi.or.id>>, 12 Maret 2007.

Parahita, Diah. *Penyediaan Air Bersih Oleh Komunitas*, <[http://www.pu.go.id/Ditjen\\_Kota/BULETIN/Edisi 20](http://www.pu.go.id/Ditjen_Kota/BULETIN/Edisi_20)>

Prasetyo, Adhi. *Analisis Pelanggaran Konstitusi UU Sumber Daya Air*. <[http://adhi – prasetyo.blogspot.com/2006/04/analisis-pelanggaran-konstitusi-u.html](http://adhi-prasetyo.blogspot.com/2006/04/analisis-pelanggaran-konstitusi-u.html)>

Sembiring, JJ Armstrong. *Bom Waktu Dalam Privatisasi Air*. Waspada Online. <<http://www.waspada.co.id>>, 17 Januari 2007.

Suharto, Edie. *Welfare State dan Pembangunan Kesejahteraan Sosial*. Bandung School of Social Welfare. <[www.policy.hu/Suharto](http://www.policy.hu/Suharto)>

Wahid, Salahudin. *Air Sebagai Hak Asasi*, <<http://batampos.co.id/content/view/27674/97/>>.

W.M.K. Anwari. *Masa Depan Politik Air*. <<http://www-m.aminrais-com.htm>>

