

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar belakang**

Era reformasi yang menggantikan era orde baru mempunyai dampak positif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dampak positif reformasi terlihat dari semakin transparannya penyelenggaraan pemerintahan di pusat dan di daerah. Demikian pula dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, diberikan otonomi yang lebih luas dan lebih nyata kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri yang dilandasi oleh regulasi tentang pemerintahan daerah.

Pemerintah daerah menjalankan kewenangannya berlandaskan pada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 yang tertulis bahwa, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah tingkat satu dan daerah tingkat satu itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap tingkat satu dan tingkat dua mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang, dan pada pasal 18 ayat (2) tertulis pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Terkait dengan ketentuan pasal 18 ayat (1 dan 2) pada penjelasan dalam pasal 18 UUD 1945 dijelaskan bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonomi sebagai badan eksekutif

daerah yang bertanggung jawab dalam memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik. Yang dimaksudkan dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Regulasi yang mengatur tentang Otonomi daerah diatur dalam Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang nomor 23 tahun 2014. Kata otonomi dalam (Martin Jimung 2005:38) “berasal dari bahasa Yunani, yakni *outonomos* atau *autonomia* yang berarti keputusan sendiri. Otonomi berarti suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar. Otonomi Daerah dapat diartikan sebagai kewenangan yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan otonomi daerah agar memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata, dan bertanggung jawab terutama dalam mengatur, memanfaatkan, dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing.

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan titik fokus yang penting dalam rangka memperbaiki kesejahteraan rakyat. Pengembangan suatu daerah oleh pemerintah daerah harus disesuaikan dengan potensi dan kekhasan daerah masing-masing. Ini merupakan kesempatan yang sangat baik bagi pemerintah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah. Maju atau tidaknya suatu daerah sangat ditentukan oleh kemampuan dan kemauan pemerintah daerah dalam mengelola potensi daerah dan membangun daerahnya dengan tidak melanggar ketentuan hukum.

Terkait dengan kewenangan pemerintah daerah mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan aspirasi masyarakat, menurut Taliziduhu Ndruha (2011 : 6) “Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah.” Hadirnya pemerintah tersebut, dimaksudkan untuk memberikan pelayanan publik yang optimal kepada masyarakat.

Pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah meliputi berbagai sektor, yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat. Dalam wujud yang lebih konkrit, bentuk pelayanan berupa pelayanan barang, pelayanan administratif, dan pelayanan jasa. Pelayanan barang menghasilkan berbagai bentuk dan jenis barang yang dibutuhkan oleh masyarakat, pelayanan administratif menghasilkan

berbagai bentuk dokumen administrasi/surat keterangan yang dibutuhkan oleh masyarakat, dan pelayanan jasa menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik.

Salah satu bentuk pelayanan publik berupa jasa adalah pelayanan air bersih yang dikelola PDAM diberbagai Kabupaten/Kota. Air menjadi kebutuhan pokok yang harus terpenuhi dalam kehidupan sehari-hari karena air merupakan sumber utama kebutuhan yang paling vital bagi kelangsungan hidup manusia. Seiring laju pertumbuhan penduduk kota saat ini, dan makin meningkatnya kebutuhan akan air bersih maka peran pemerintah dituntut untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia akan air. Kebutuhan dasar akan air selalu meningkat sebagai konsekuensi dari kemajuan berbagai bidang. Dengan perkembangan kemajuan tersebut, maka dewasa ini air tidak lagi semata-mata berfungsi untuk minum, mandi, dan mencuci tetapi juga berkembang menjadi barang ekonomis untuk industri dan irigasi.

Air berkenaan dengan hajat hidup orang banyak, maka air dikuasai oleh Negara. oleh karena itu, negara melalui pemerintah mempunyai kewajiban untuk mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber air yang ada untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan air bersih. Dalam hal ini, instansi yang bertanggungjawab atas pengelolaan air adalah Perusahaan Daerah Air Minum yang biasa disingkat PDAM.

Perusahaan daerah atau badan usaha milik daerah (BUMD) merupakan unit usaha milik pemerintah daerah yang didirikan berdasarkan undang-undang,

seluruh atau sebagian modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pada hakekatnya perusahaan daerah merupakan unit usaha pemerintah daerah yang diadakan untuk mendukung perjuangan pemerintah daerah membangun daerah dan menciptakan kesejahteraan rakyat. Perusahaan daerah dapat dimaknai sebagai salah satu upaya pemerintah daerah untuk melakukan perubahan sosial budaya dan ekonomi di daerah. Dengan kata lain, perusahaan daerah merupakan bagian dari pembangunan daerah yang melibatkan seluruh instansi pemerintah daerah dan seluruh lapisan masyarakat di daerah (Deny Tewu, 2013 : 15).

PDAM merupakan perusahaan daerah yang memberi pelayanan jasa air bersih kepada masyarakat di suatu kabupaten/kota. Berkenaan dengan itu, pasal 5 UU No 5 Tahun 1962 tentang perusahaan daerah, perusahaan daerah diartikan sebagai suatu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan. Dalam rangka memperoleh pendapatan untuk digunakan bagi kesejahteraan masyarakat di daerah, demikian pula halnya dengan keberadaan PDAM Kabupaten Kupang dalam mengelola air bersih.

Air yang dikelola oleh Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kupang merupakan aset daerah yang berada di wilayah Propinsi Nusa Tenggara Timur. Aset perusahaan daerah air minum tersebut dikelola oleh pemerintah Kabupaten Kupang untuk didistribusikan bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat di wilayah tersebut. Seiring dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk, pengembangan pembangunan, dan tuntutan masyarakat akan percepatan pelayanan dalam suatu

wilayah. Dibentuklah wilayah baru berupa wilayah kabupaten/kota, maka dalam rangka pelaksanaan pemberian otonomi wilayah Kabupaten Kupang dimekarkan menjadi satu daerah otonomi baru yakni Kota Kupang. Pemekaran Kota Kupang menjadi daerah otonomi baru, tidak serta merta membawa dampak positif dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat di Kota Kupang sesuai dengan esensi otonomi daerah.

Pemekaran Kota Kupang menjadi daerah otonom baru dan memiliki pemerintahan kota sendiri, maka berakibatkan pada konflik perebutan aset Perusahaan Daerah Air Minum antara pemerintah Kota Kupang dengan pemerintah Kabupaten Kupang. Konflik tersebut berpangkal dari pemerintah Kabupaten Kupang sebagai kabupaten induk tidak menyerahkan aset perusahaan daerah air minum tersebut kepada pemerintah Kota Kupang sebagai daerah otonom baru hasil pemekaran dari wilayah Kabupaten Kupang. Aset perusahaan daerah air minum merupakan aset yang secara administratif dan geografis berada di wilayah Kota Kupang namun dikelola oleh pemerintah Kabupaten Kupang.

Aset perusahaan daerah air minum yang kini sedang dipermasalahkan antara pihak pemerintah Kota Kupang dengan pemerintah Kabupaten Kupang mengenai hak pengelolaannya. Konflik kewenangan aset tersebut karena terdapat 21 sumber air di wilayah Kota Kupang yang dikelola oleh pemerintah Kabupaten Kupang, namun hampir seluruh pelanggan air PDAM Kabupaten Kupang yang memanfaatkan air dari 21 sumber tersebut adalah warga Kota Kupang.

**Tabel 1.1.**

**Jumlah Pelanggan PDAM Kabupaten Kupang Berdasarkan Wilayah Kerja**

<b>Wilayah Kerja</b>	<b>Kelurahan</b>	<b>Jumlah Pelanggan</b>
1	✓ Kelurahan Air Nona ✓ Kelurahan Kota Raja ✓ Kelurahan Sikumana ✓ Kelurahan Oepura ✓ Kelurahan Naikoten 1 ✓ Kelurahan Bakunase ✓ Kelurahan Naikolan	5.185
2	✓ Kelurahan Kuanino ✓ Kelurahan Oebobo ✓ Kelurahan Oetete ✓ Kelurahan Naikoten 2	4.513
3	✓ Kelurahan LLBK ✓ Kelurahan Bonipoi ✓ Kelurahan Merdeka ✓ Kelurahan Oeba	1.759

4	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Kelurahan Tuak Daun Merah</li> <li>✓ Kelurahan Kayu Putih</li> <li>✓ Kelurahan Pasir Panjang</li> <li>✓ Kelurahan Nefonaek</li> <li>✓ Kelurahan Oebufu</li> </ul>	4.291
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Kelurahan Alak</li> <li>✓ Kelurahan Namosain</li> </ul>	1.864
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Kelurahan Kolhua</li> </ul>	1.654
7	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Kelurahan Penfui</li> <li>✓ Kelurahan Oesapa Selatan</li> <li>✓ Kelurahan Oesapa</li> <li>✓ Kelurahan Naimata</li> </ul>	4.189
8	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Kelurahan Fatufeto</li> <li>✓ Kelurahan Manutapen</li> <li>✓ Kelurahan Nunbaundela</li> </ul>	2.048
9	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Kelurahan Manulai 1</li> <li>✓ Kelurahan Manulai 2</li> </ul>	1.674
<b>Jumlah</b>		<b>27.177</b>

Sumber: PDAM Kabupaten Kupang Juni 2015



Data sumber ini diperkuat dengan kutipan wawancara dengan Wali Kota Kupang yang dimuat pada surat kabar harian Viktory News pada tanggal 1 Desember 2013. Harian tersebut memuat kutipan berita sebagai berikut:

Wali Kota Kupang Jonas Salean berupaya untuk mendapatkan hak pengelolaan 21 sumber air di Kota Kupang yang selama ini dikelola oleh PDAM kabupaten Kupang. Wali Kota Kupang mengatakan tidak akan mundur untuk memperjuangkan pengelolaan air bersih di Kota Kupang. Semua itu dilakukan untuk memberi pelayanan yang prima kepada warga Kota Kupang. Berbagai cara dilakukan, mulai dari persiapan draf kerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Kupang, dan menyiapkan skenario untuk mengelola jaringan air bersih. Skenario yang dimaksud adalah plan A bagi hasil 21 sumber air di Kota Kupang sementara plan B adalah strategi mengelola 21 sumber air yang saat ini dikelola PDAM Kabupaten Kupang.

Hasil kutipan wawancara di atas, disandingkan dengan pernyataan Bupati Kabupaten Kupang, dengan kutipan berita sebagai berikut:

Menurut Bupati Kabupaten Kupang Ayub Titu Eki, Jangan berlandaskan (MOU) kerja sama, tapi isinya pengambilalihan aset. Jika kerja sama maka akan dibicarakan lebih lanjut, tapi apabila pengambilalihan aset maka pihaknya menolak. Bupati Kabupaten Kupang siap bermain di dalam ranah keadilan dan kesamaan. Hal ini didasarkan karena semua pengelolaan

jaringan air bersih di Kota Kupang adalah milik legal PDAM kabupaten kupang. Sumber (<http://www.vnewsmedia.com/berebut-duit-di-air-kupang>.)

Dari kutipan konflik berita di atas terlihat bahwa Bupati Kabupaten Kupang Kota Kupang ingin mengambil aset PDAM, karena jaringan air bersih adalah milik PDAM Kabupaten Kupang. Hal tersebut diperkuat dengan kutipan surat kabar harian Timor Expres 26 November 2014.

Orang nomor satu di Kabupaten Kupang menyatakan perang dengan Wali Kota Kupang bila ingin mengambil aset PDAM yang saat ini dikelola oleh PDAM Kabupaten Kupang. Bupati Kabupaten Kupang Ayub Titu Eki menolak dengan tegas rencana Pemerintah Kota Kupang untuk mengambil alih PDAM, hal tersebut merupakan sesuatu yang tidak mungkin selama dirinya masih menjabat sebagai Bupati Kabupaten Kupang.

Sikap Bupati Kabupaten Kupang yang tetap mempertahankan aset PDAM juga termuat dalam surat kabar harian Pos Kupang tanggal 17 Januari 2014 yang dikutip sebagai berikut;

DPRD dan pemerintah Kabupaten Kupang sepakat mempertahankan perusahaan daerah air minum Kabupaten Kupang beserta aset-asetnya sampai kapanpun. Sampai kapan pun PDAM menjadi milik pemerintah Kabupaten Kupang, dengan alasan apa pun pemerintah tetap mempertahankan kepemilikan PDAM Kabupaten Kupang. bahkan sampai dunia “kiamat” tandas Bupati Kabupaten Kupang, Ayub Titu Eki.

Berdasarkan observasi data awal ditemukan bahwa pertama, konflik pengelolaan dan kepemilikan aset PDAM berlangsung hingga tahun 2014. Konflik pengelolaan dan kepemilikan aset Perusahaan Daerah Air Minum yang dikelola PDAM Kabupaten Kupang ini, sudah berlangsung selama 18 tahun dan belum ada pemecahan masalah meskipun telah dilakukan upaya mediasi oleh Pemerintah Provinsi NTT terhadap konflik tersebut. Untuk memperkuat pernyataan di atas maka penulis menampilkan data upaya mediasi yang telah dilakukan Pemerintah Provinsi NTT.

**Tabel 1.2.**

**Upaya Pemerintah Provinsi NTT Dalam Penyelesaian Konflik PDAM**

Tahun 2009	Kesepakatan bersama Gubernur NTT, Bupati kupang dan Walikota Kupang Nomor: HK.02 Tahun 2009; 5 Tahun 2009; 03/HK/PEMKOT/2009 Tentang Kelembagaan Pengelola Air Minum.
Tahun 2010	Nota Kesepahaman Bersama Antara Direktur Jendral Cipta Karya Kementrian PU, Pemerintah Provinsi NTT, Pemerintah Kabupaten Kupang, dan Pemerintah Kota Kupang Nomor: 08/PCS/DC/2010, HK.47 Tahun 2010,600/1732/XII /2011,08A/HK/PEMKOT/2010 tentang pelayanan air minum di wilayah Kabupaten Kupang dan Kota Kupang.

Tahun 2012	Untuk menindaklanjuti nota kesepahaman tahun 2010 maka pada tahun 2012, melalui fasilitasi Pemerintah Provinsi NTT telah dilakukan beberapa kali pertemuan untuk membahas perjanjian kerjasama antara Pemerintah Provinsi NTT, Pemerintah Kabupaten Kupang, dan Pemerintah Kota Kupang namun tidak tercapai kesepakatan.
Tahun 2013	Melalui fasilitasi Direktur Pengembangan Air Minum Dirjen Cipta Karya Kementerian PU telah dilakukan penandatanganan perjanjian kerjasama antara Direktur Pengembangan Air Minum, Gubernur NTT, dan Walikota Kupang pada tanggal 6 maret 2013 tentang pengembangan SPAM di Kota Kupang.
Tahun 2014	<p>Gubernur NTT memfasilitasi pertemuan antara Bupati Kupang dan Walikota Kupang pada tanggal 6 Februari 2014 dengan keputusan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menindaklanjuti kembali kesepakatan tahun 2009 dan tahun 2010 yang telah ditandatangani sebelumnya oleh para pihak</li> <li>2. Membentuk tim teknis untuk membahas draft kesepakatan pengelolaan air minum di wilayah Kota Kupang dan Kabupaten Kupang dengan waktu kerja selama 1(satu) bulan</li> <li>3. Gubernur NTT mendapat laporan perkembangan kerja tim teknis secara berkala</li> </ol>

	<p>4. Melaksanakan pertemuan serupa sekali lagi untuk menyepakati draft yang dihasilkan oleh tim teknis dan penandatanganan perjanjian kerjasama.</p>
--	---

*Sumber* : Biro Pemerintahan Sekertariat Daerah Provinsi NTT, Maret 2015

Setiap tahunnya dari 21 sumber air tersebut pendapatan perusahaan daerah air minum Kabupaten Kupang mencapai Rp.24 miliar namun tidak ada kontribusiapa pun terhadap Kota Kupang. Sumber; (<http://www.lintasntt.com/21-sumber-air-kota-kupang-dikelola-kabupaten-kupang/Kupanlintasntt.com>:). Akibat tidak adanya kontribusi terhadap Kota Kupang maka Wali Kota Kupang mengeluarkan instruksi kepada masyarakat Kota Kupang yang berlangganan air yang dikelola Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kupang agar tidak perlu membayar rekening air. Kedua,selain itu para pelanggan perusahaan air minum Kabupaten Kupang selama ini membayar rekening air sesuai peraturan daerah (Perda) yang dibuat oleh pemerintah Kabupaten Kupang,apalagi tidak ada kerja sama atau *memorandum of understanding*(MOU) dengan Pemerintah KotaKupang (<http://www.tribunnews.com/regional/2013/11/21/wali-kota-kupanginstruksikan-pelanggan-jangan-bayar-rekening-pdam>).

Hal tersebut tidak sesuai dengan amanat otonomi daerah yang menghendaki pemerintah daerah bertanggung jawab mengurus dan mengatur rumahtangganya sendiri karena Perda Kabupaten Kupang berlaku di wilayah Kota Kupang. Apalagi sampai saat ini, tidak ada kerja sama atau *memorandum of understanding* (MOU) dengan Pemerintah Kota Kupang terkait pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum. Pemerintah Kota Kupang tidak secara luas dalam menjalankan kewenangannya memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat Kota Kupang akan air bersih karena permasalahan pengelolaan dan kepemilikan perusahaan daerah air minum yang belum teratasi antara Pemerintah Kota Kupang dengan pemerintah Kabupaten Kupang.

Bertolak dari latar belakang masalah maka penulis tertarik untuk meneliti masalah tersebut dalam penelitian dengan judul **PENANGANAN KONFLIK PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM). (STUDI KASUS ANTARA PEMERINTAH KABUPATEN KUPANG DENGAN PEMERINTAH KOTA KUPANG).**

## **1.2 Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat dirumuskan suatu masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah konflik perusahaan daerah air minum (PDAM) antara pemerintah Kabupaten Kupang dengan pemerintah Kota Kupang?
2. Bagaimana factor-faktor terjadinya konflik PDAM antara pemerintah Kabupaten Kupang dengan pemerintah Kota Kupang?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Menggambarkan konflik pengelolaan dan kepemilikan aset perusahaan daerah air minum antara pemerintah Kabupaten Kupang dengan pemerintah Kota Kupang.
2. Untuk mengetahui upaya penyelesaian konflik pengelolaan dan kepemilikan aset perusahaan daerah air minum antara pemerintah Kabupaten Kupang dengan pemerintah Kota Kupang.

## **1.4 Kegunaan penelitian**

### a. Kegunaan Teoritis

1. Sebagai referensi dan perluasan wawasan bagi yang mempergunakannya,
2. Sebagai referensi untuk pengembangan penelitian lanjut khususnya dibidang Ilmu Administrasi Negara
3. Sebagai bahan pembelajaran khususnya dibidang ilmu Administrasi Negara

### b. Kegunaan Praktis

1. Menjadi bahan pertimbangan penyelesaian konflik kepemilikan aset perusahaan daerah air minum antara pemerintah kabupaten kupang dengan pemerintah kota kupang
2. Menambah referensi bagi pemerintah daerah terkait pengelolaan aset untuk menunjang pelaksanaan otonomi daerah.