Majalah Hukum Nasional Volume 50 Nomor 1 Tahun 2020
P-ISSN 0126-0227, E-ISSN 2722-0664
https://mhn.bphn.go.id/

REMUNISIPALISASI PENGELOLAAN AIR BERSIH OLEH PEMERINTAH PROVINSI DKI JAKARTA SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN KEUANGAN DAERAH DAN PEMENUHAN HAK ATAS AIR BAGI WARGA JAKARTA

(Remunicipalisation of Clean Water Management by The Government of DKI Jakarta As An Effort to Protect Regional Finances and Fulfillment of The Right to Water for The Citizens of Jakarta)

Mohammad Robi Rismansyah, Nyulistiowati Suryanti, dan Nadia Astriani
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Jalan Raya Bandung-Sumedang KM 21, Sumedang, Jawa Barat
e-mail: mr.rismansyah08@gmail.com, nyulistiowati@unpad.ac.id,
nadia.astriani@unpad.ac.id

Abstrak

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa air seharusnya dikuasai oleh negara dengan tujuan agar negara mampu memenuhi hak atas air bagi warga negaranya. Bertolak belakang dengan amanat konstitusi, pengelolaan air di Jakarta justru dikelola oleh swasta yaitu PT. Aetra dan PT. Palyja dengan maksud agar pengelolaan air dapat terlaksana lebih baik. Sayangnya, perbaikan pengelolaan air tidak mampu dicapai, riset membuktikan bahwa terhitung sejak 1998-2017 saat ini jaringan air bersih yang dikelola oleh swasta hanya bertambah 14.9% jauh di bawah harapan pemerintah. Dengan menggunakan metode yuridis normatif, penulis menyimpulkan bahwa remunisipalisasi merupakan jawaban agar keuangan daerah DKI Jakarta tidak merugi dan pemenuhan hak atas air bagi warga Jakarta dapat terpenuhi dengan baik.

Kata kunci: Hak Atas air, Keuangan Daerah, Pengelolaan Air Bersih, Remunisipalisasi.

Abstract

Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia mandates that water shall be under the powers of the state with the aim that the state is able to fulfill the right to water for its citizens. Contrary to the constitution, water management in Jakarta is managed by the private sector namely PT. Aetra and PT. Palyja with the intention that water management can be carried out better. Unfortunately, improvements in water management cannot be achieved, research shows that starting from 1998-2017 the clean water, managed by the private sector has only increased by 14.9%, far below the government's expectations. By using normative juridical method, the authors conclude that remunicipalisation is the answer, so that DKI Jakarta regional finances do not suffer losses anymore, and the fulfillment of the right to water for the citizens of Jakarta can be fulfilled properly.

Keywords: *Right to Water, Regional Finances, Clean Water Management, Remunicipalisation.*

A. Pendahuluan

Founding fathers dalam proses pembentukan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyepakati bahwa fondasi sistem perekonomian nasional dibangun berdasarkan roda perekonomian khas Indonesia yaitu berlandaskan Pancasila.[1] Hal ini selaras dengan tujuan ekonomi Indonesia, yaitu menciptakan satu masyarakat Indonesia yang adil dan makmur yang memuat dan berisikan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, dan kemerdekaan.[2] Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam melaksanakan tujuan ekonominya adalah dengan membentuk Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN). Seiring berjalannya waktu, sebagian besar BUMN memutuskan untuk melakukan privatisasi, dengan harapan BUMN dapat memberikan manfaat dan pelayanan yang lebih baik. Salah satu sektor yang mengalami privatisasi adalah sektor pelayanan air.

Sumber daya air sebagai kekayaan alam yang dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat, sesuai amanat Pasal 33 UUD NRI 1945 juga sebagai unsur yang menguasai hajat hidup orang banyak haruslah dikuasai oleh negara, sehingga dalam pengusahaan, dan pengelolaan air harus ada pembatasan yang ketat sebagai upaya menjaga kelestarian dan ketersediaan air bagi kehidupan.[3] Selama ini, jiwa Pasal 33 UUD NRI 1945 mengandung semangat untuk membela kesejahteraan seluruh rakyat. Fungsi air yang sangat vital bagi keberlangsungan seluruh makhluk hidup, mendorong adanya regulasi yang mengatur tentang air, dengan tujuan agar air dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

Keberadaan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dimaksudkan agar negara sebagai pemegang kekuasaan atas air harus menyelenggarakan berbagai upaya untuk menjamin ketersediaan air bagi setiap orang yang tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.[4] Jaminan tersebut menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, termasuk di dalamnya menjamin akses setiap orang ke sumber air untuk mendapatkan air bersih. Pengaturan terkait jaminan hak bagi setiap orang untuk mendapatkan air bersih kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang

---

[1] Aditya Nurahmani, Mohammad Robi Rismansyah, Puspita Nur Suciati, "Reorientasi Perekonomian Nasional Berdasarkan Pancasila Melalui Perubahan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Model *Directive Principles of State Policies*", *Majalah Hukum Nasional 2* (Desember, 2018), hlm. 140.

[2] *Ibid.*

[3] Anonim, "MK Batalkan UU Sumber Daya Air", https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54e4bd8e5dc0a/mk-batalkan-uu-sumber-daya-air/, (diakses 26 Oktober 2019).

[4] Robert J. Kodoatie, M. Basoeki, *Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air*, (Yogyakarta: Andi, 2005), hlm. 127.

Pengairan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (selanjutnya disebut UU SDA 2004), dan yang terbaru Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air (selanjutnya disebut UU SDA 2019).

Lahirnya UU SDA 2019, merupakan jawaban dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 yang membatalkan UU SDA 2004. Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 menjelaskan bahwa setiap pengusahaan air tidak boleh mengganggu dan meniadakan hak rakyat, karena pada dasarnya, air selain dikuasai negara juga ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pada praktiknya, pemenuhan hak atas air yang sejatinya harus terjamin oleh negara hingga saat ini masih belum terpenuhi. Salah satu contoh belum terpenuhinya hak atas air terjadi di Jakarta. Sebagian warga Jakarta kerap kali mengalami kesulitan air, terutama untuk memenuhi kebutuhan air bersih, oleh karena itu untuk mengatasi hal tersebut, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta akhirnya mengambil langkah privatisasi pengelolaan air.

Keputusan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk melakukan privatisasi pengelolaan air dilandasi oleh gagalnya pengelolaan air oleh PAM Jaya yang mengakibatkan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta pada tahun 1998 mengambil keputusan untuk memberikan pengelolaan air di DKI Jakarta kepada PT. PAM Lyonnaise Jaya (Palyja) dan PT Aetra. PAM Jaya, meneken kontrak konsesi dengan dua perusahaan tersebut hingga tahun 2023, dengan rincian PT. Aetra bertugas untuk meningkatkan penyediaan dan pelayanan air bersih di wilayah timur DKI Jakarta, sedangkan PT. Palyja bertugas di bagian barat DKI Jakarta.[5]

Kebijakan privatisasi air merupakan keputusan yang diambil Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk meningkatkan dan memudahkan akses masyarakat terhadap air bersih, namun pada faktanya masih terdapat masyarakat di beberapa daerah bagian Jakarta yang kesulitan mendapatkan air bersih. Sulitnya akses terhadap air bersih menyebabkan masyarakat, terutama masyarakat berpenghasilan rendah, harus membeli air dengan harga yang lebih tinggi dari yang seharusnya, yaitu sekitar Rp 6.800,00 (Aetra) dan Rp 7.700,00 (Palyja) per meter kubik.[6]

Setelah 15 tahun pengelolaan air DKI Jakarta dikelola oleh swasta, pada tahun 2012 masyarakat yang tergabung

---

[5] Ratu Rina dan Samuel Pablo, "Siapa Aetra-Palyja, Pengelola Air Jakarta yang Didepak Anies", https://www.cnbcindonesia.com/news/20190211143532-4-54823/siapa-aetra-palyja-pengelola-air-jakarta-yang-didepak-anies (diakses 26 Oktober 2019).

[6] Budiarti Utami Putri, "PAM Jaya Targetkan Water Charge Maksimum Rp. 3500 per Meter Kubik", https://metro.tempo.co/read/1071776/pam-jaya-targetkan-water-charge-maksimum-rp-3500-per-meter-kubik (diakses 21 April 2020).

dalam Koalisi Masyarakat Menolak Swastanisasi Air Jakarta (KMMSAJ) mengajukan gugatan warga *(citizen lawsuit)* menolak pengelolaan air oleh swasta ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Pada dasarnya, gugatan yang dimasukkan oleh KMMSAJ dimaksudkan sebagai upaya pengembalian air sebagai barang publik yang sebelumnya diprivatisasi menjadi barang publik kembali atau istilah ini dikenal pula dengan remunisipalisasi.

Gugatan warga yang diajukan oleh KMMSAJ memang telah selesai dan putusannya telah *inkracht.* KMMSAJ memenangkan gugatan warga pada tingkat pertama dan kasasi, dan pemerintah serta turut tergugat (PT. Aetra dan PT. Palyja) menang pada tingkat banding dan peninjauan kembali. Meskipun putusan peninjauan kembali memutuskan bahwa privatisasi air masih dapat dilaksanakan di Jakarta, namun Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tetap melakukan upaya remunisipalisasi demi menyelamatkan keuangan daerah dan memenuhi hak atas air bagi warga Jakarta.

Berdasarkan permasalahan di atas, dalam tulisan ini nantinya akan menitikberatkan kepada tiga pembahasan, yaitu bagaimana konstitusi Indonesia mengatur penguasaan sumber daya alam, bagaimana dampak privatisasi air bagi keuangan daerah DKI Jakarta dan pemenuhan hak atas air bagi warga Jakarta, serta bagaimana upaya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam melakukan remunisipalisasi guna menyelamatkan keuangan APBD DKI Jakarta dan pemenuhan hak atas air bagi warga Jakarta.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.[7] Secara spesifik metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.[8] Penelitian ini menggunakan bahan sekunder sebagai sumber utama, di antaranya teori-teori, konsep-konsep yang berhubungan dengan permasalahan yang terdapat dalam pengelolaan air bersih di Jakarta dan tetap dikaitkan dengan kaidah-kaidah hukum, serta perbandingan hukum dengan beberapa negara yang telah melaksanakan remunisipalisasi. Adapun teknik analisis data yang

[7] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat,* (Jakarta: Raja Grafindo Utama, 2015), hlm. 114.

[8] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2005), hlm. 93.

digunakan adalah yuridis kualitatif yaitu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan.[9] Yuridis mengandung arti bahwa penelitian ini merujuk pada peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif,[10] sedangkan kualitatif memiliki arti analisis data yang berasal dari informasi yang peneliti peroleh dari dokumen, peraturan perundang-undangan yang berlaku, literatur dan tulisan ilmiah yang berhubungan dengan objek penelitian.[11]

C. Pembahasan

1. Sistem Ekonomi Pancasila dan Pemaknaan Penguasaan Sumber Daya Air oleh Negara

Sistem ekonomi Pancasila adalah sebuah sistem ekonomi yang berasaskan kekeluargaan dan kegotong-royongan.[12] Desain perekonomian nasional yang berlandaskan Pancasila memiliki makna bahwa seluruh kegiatan perekonomian nasional harus merujuk kepada seluruh sila-sila dalam Pancasila.[13] Pada faktanya, implementasi sistem perekonomian Pancasila di Indonesia dinilai telah bergeser terutama saat amandemen UUD NRI 1945. Saat itu, terdapat perbedaan pendapat terkait orientasi perekonomian nasional yang digambarkan dalam Pasal 33 UUD NRI 1945, yaitu pendapat idealis dan *neoliberal.*[14]

Tanggung jawab negara untuk memajukan perekonomian nasional, dijelaskan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945. Pasal tersebut menjelaskan bahwa "*Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional*".[15] Gagasan demokrasi ekonomi yang termaktub dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 mengandung makna bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di Indonesia adalah rakyat, baik di bidang politik maupun ekonomi. Seluruh sumber daya politik dan ekonomi dikuasai oleh rakyat yang berdaulat.[16] Dalam tatanan praktik, dapat dilihat bahwa meskipun Pasal 33 UUD NRI 1945 memberikan kesan bahwa negara akan sangat melindungi hak ekonomi masyarakat demi kemajuan bangsa, namun nyatanya tidak demikian.

---

[9] Soerjono Soekanto, *Op.Cit.,* hlm. 32.
[10] *Ibid.*
[11] *Ibid.*
[12] Mubyarto, *Ekonomi Pancasila, Gagasan, dan Kemungkinan,* (Jakarta: LP3ES, 1987), hlm. 53.
[13] Aditya Nurahmani, Mohammad Robi Rismansyah, Puspita Nur Suciati, *Op. Cit.,* hlm. 144.
[14] *Ibid.*
[15] Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
[16] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Gramedia, 2010), hlm. 347.

Disorientasi ini dapat dilihat salah satunya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XII/2013 tentang Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Undang-undang ini dinilai cenderung membuka peluang privatisasi dan komersialisasi yang merugikan masyarakat. Hal ini dapat terlihat dalam Pasal 9 ayat (1) UU SDA, hak guna usaha air dapat diberikan kepada perseorangan atau badan usaha dengan izin dari pemerintah atau Pemda sesuai dengan kewenangannya.[17] Frasa "dapat dikelola oleh badan usaha" telah membuka peluang privatisasi dan komersialisasi. Pada dasarnya, keterlibatan swasta diperbolehkan apabila merujuk pada Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Nomor 008/PUU-III/2005 yang mengakui peran swasta dan mewajibkan pemerintah memenuhi hak atas air di luar hak guna air.[18] Sayangnya, penafsiran MK tersebut telah disalahartikan, dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 disebutkan bahwa penyelenggaraan pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) dapat dikelola oleh swasta. Hal ini disebut sebagai privatisasi terselubung, karena sejatinya pengembangan SPAM merupakan tanggung jawab Pemerintah Pusat.[19]

Melihat kondisi di atas, UU SDA telah ditafsirkan secara berbeda sehingga MK perlu menegaskan kembali mengenai pemaknaan penguasaan negara dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945, mengingat air adalah salah satu unsur yang sangat penting dalam kehidupan manusia,[20] sehingga dalam hal ini negara harus hadir untuk menguasai air yang digunakan untuk kemakmuran rakyat.

2. Privatisasi Air dan Dampaknya bagi Keuangan Daerah DKI Jakarta dan Pemenuhan Hak Atas Air bagi Warga Jakarta

a. Dampak Privatisasi Air bagi Keuangan Daerah DKI Jakarta

Privatisasi adalah sebuah proses sistematis untuk memindahkan status kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN) atau kekayaan publik lainnya dari tangan negara kepada para pemilik modal perseorangan.[21] Definisi lain sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (selanjutnya disebut UU BUMN) privatisasi merupakan penjualan sa-

[17] Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Sumber Daya Air.

[18] Aditya Nurahmani, Mohammad Robi Rismansyah, Puspita Nur Suciati, *Op.Cit.,* hlm. 147.

[19] *Ibid,* hlm. 147-148.

[20] Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 85/PUU-XII/2013, hlm. 137.

[21] I. Wibowo, dan Francis Wahono, *Neoliberalisme,* (Yogyakarta: Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas, 2003), hlm. 206.

ham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbaiki manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemikiran saham oleh masyarakat.[22]

Kebijakan privatisasi air yang diwujudkan dalam Perjanjian Kerja Sama antara PAM Jaya dengan PT. Aetra dan PT. Palyja melahirkan hak dan kewajiban bagi para pihak. Kewajiban yang harus dipenuhi oleh PT. Aetra dan PT.Palyja adalah memberikan pelayanan pengelolaan air yang lebih baik dibandingkan saat dikelola oleh PAM Jaya. Adapun hak yang dimiliki PT. Aetra dan PT. Palyja atas jasanya memproduksi air, berhak memperoleh suatu pembayaran yang disebut imbalan air (*water charge*). Imbalan air merupakan harga air yang dipatok oleh swasta untuk dibayar oleh pembeli dalam hal ini oleh PAM Jaya.[23] Berdasarkan Perjanjian Kerja Sama yang dibuat antara PAM Jaya dengan PT. Aetra dan PT. Palyja, tepatnya dalam Pasal 28.1 huruf (f), imbalan harus selalu lebih rendah dari tarif rata-rata yang berlaku di DKI Jakarta, dan penyesuaian imbalan dilakukan setiap 6 bulan sekali, yang artinya penyesuaian ini membuat besar imbalan yang diterima terus meningkat setiap semesternya.[24]

Seiring berjalannya waktu, imbalan air ini ternyata menimbulkan kerugian bagi Pemerintah DKI Jakarta dan PAM Jaya. Kerugian ini terjadi karena tarif yang tiap semester selalu mengalami kenaikan akhirnya berhenti saat Mahkamah Agung memutuskan demikian pada tahun 2007. Tarif air yang tidak lagi mengalami kenaikan menimbulkan kerugian bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, karena imbalan yang diterima oleh PT. Aetra dan PT. Palyja tetap mengalami kenaikan. Nilai tarif yang lebih kecil dari imbalan menimbulkan situasi defisit atau *shortfall* di tubuh PAM Jaya.[25] *Shortfall* adalah situasi kekurangan bayar yang ditimbulkan akibat nilai tarif yang lebih kecil dari hasil harga jual. Hal ini terjadi ketika uang yang dihimpun dari masyarakat dalam wujud pembayaran tarif air jumlahnya lebih kecil dibandingkan dengan kebutuhan membayar harga jual air atau imbalan PT. Aetra dan PT. Palyja.[26]

---

[22] Pasal 1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badam Usaha Milik Negara.

[23] Mahkamah Agung, Putusan Kasasi Nomor 31 K/Pdt/2017, hlm. 29.

[24] *Ibid,* hlm. 38.

[25] *Ibid*.

[26] *Ibid,* hlm. 40.

Besarnya *shortfall* yang terakumulasi hingga tahun 2010 adalah Rp. 583 Milyar. Jika hal ini dibiarkan secara terus menerus dengan asumsi tarif naik 3 tahun sekali, maka beban *shortfall* yang harus dibayarkan oleh PAM Jaya kepada PT. Aetra dan PT. Palyja sebesar Rp. 18, 2 Triliun, dengan rincian PT. Aetra Rp. 7,3 Triliun dan PT. Palyja Rp. 10,9 Triliun. Besarnya keseluruhan *shortfall* hingga akhir masa kontrak yaitu tahun 2023 akan menjadi tanggung jawab PAM Jaya, dan pada akhirnya akan membebani keuangan daerah dalam hal ini Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (selanjutnya disebut APBD) DKI Jakarta.[27] Sejatinya, APBD yang seharusnya dialokasikan untuk pembangunan dan kesejahteraan warga DKI Jakarta, dengan demikian tergerus untuk membayar kerugian PAM Jaya kepada PT. Aetra dan PT. Palyja.

Secara khusus, untuk tahun 2016, berdasarkan Laporan Evaluasi Kinerja PAM Jaya 2016 terbitan Badan Pengawasan Keuangan, PAM Jaya selama bekerja sama dengan PT. Aetra dan PT. Palyja sejak 1997 hingga 2016 telah mengalami kerugian sebesar Rp. 1.266 Triliun. PAM Jaya pun memiliki kewajiban imbalan kepada Aetra sebesar Rp. 173 Miliar, dan kepada Palyja sebesar Rp. 266 Miliar. Beban keuangan yang sangat besar yang diemban oleh PAM Jaya sangat membebani APBD DKI Jakarta. Sejatinya, APBD yang seharusnya dialokasikan untuk pembangunan dan kesejahteraan warga DKI Jakarta, dengan demikian tergerus untuk membayar kerugian PAM Jaya kepada PT. Aetra dan PT. Palyja.

Shortfall yang dialami oleh PAM Jaya, pada dasarnya bertentangan dengan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara). Pasal tersebut mengamanatkan agar keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.[28] Dengan fenomena *shortfall,* hal ini membuktikan bahwa Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang membawahi BUMD PAM Jaya telah keliru dalam mengelola PAM Jaya dan menandatangani klausa terkait imbalan dan *shortfall*, sehingga berbagai kerugian yang dialami oleh PAM Jaya akhirnya menggu-

[27] *Ibid.*

[28] Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

nakan APBD dan merugikan keuangan daerah.

b. Dampak Privatisasi Air bagi Pemenuhan Hak Atas Air Warga Jakarta

Privatisasi air merupakan sebuah proses penyerahan kewenangan publik yang sah atas sumber daya air kepada sektor swasta untuk mengelola, memproduksi, dan mendistribusikan air sebagaimana barang ekonomi lainnya.[29] Secara resmi, privatisasi air di Jakarta terjadi pada tahun 1998. Thames Water Overseas Ltd serta Suez Lyonnaise des Eaux berhasil mengambil bagian dalam pengelolaan air di Jakarta. Dua perusahaan tersebut kemudian membentuk dua operator air, yaitu PT. Palyja dan PT. Aetra Air Jakarta.

Perlu diketahui bahwa Pasal 74 ayat (2) UU BUMN menjelaskan bahwa privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan saham Persero.[30] Jika dikaitkan dengan tujuan privatisasi air, dapat diketahui bahwa tujuan dari privatisasi air adalah agar pelayanan air dapat dilaksanakan secara terus menerus (*sustainability)* dengan baik dan efisien. Privatisasi pun dilakukan mengingat keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh negara untuk mengelola pelayanan air untuk seluruh masyarakatnya, sehingga diharapkan selama pelaksanaan privatisasi tersebut dapat memberikan dampak pada kesejahteraan sosial.

Sebagaimana termaktub dalam Pasal 74 ayat (2) UU BUMN di atas, salah satu tujuan privatisasi adalah untuk meningkatkan kinerja, namun pada faktanya, alih-alih meningkatkan kinerjanya, diketahui oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) dari hasil penelitian pengelolaan air pasca privatisasi dalam kurun waktu 1998-2000, ditemukan bahwa pelayanan tidak mengalami perbaikan yang signifikan.[31] Jika dilihat dari sisi kualitas, pengelolaan air oleh swasta justru menunjukkan hasil yang negatif, sebagai contoh, kandungan konsentrasi deterjen yang terkandung dalam air pada tahun 1998 dan 1999 mencapai angka 1,12 mg/L dan 0,17 mg/L. Sebelum privatisasi dilakukan kandungan konsentrasi deterjen hanya mencapai 0,016 mg/L (1994).[32]

---

[29] Tim Kruha, *et.al., Kemelut SDA Menggugat Privatisasi Air di Indonesia,* (Yogyakarta: LAPERA, 2005), hlm. 5.

[30] Pasal 74 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badam Usaha Milik Negara.

[31] Reja Hidayat, "Menggugat Privatisasi Air di Indonesia", https://tirto.id/menggugat-privatisasi-air-di-indonesia-v9n, (diakses 30 Oktober 2019).

[32] *Ibid.*

Kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah dengan pihak swasta dalam pengelolaan PAM Jaya memberikan kerugian bagi pelanggan, khususnya pelanggan yang memiliki kemampuan ekonomi ke bawah akibat diberlakukannya sistem *Full Cost Recovery.* Sistem *full cost recovery* adalah pendapatan dari proyek yakni tarif yang dibayarkan oleh konsumen dianggap telah menutupi seluruh biaya untuk pengelolaan, pengoperasian, pemeliharaan, dan kegiatan lain. Salah satu dampak diberlakukannya sistem *full cost recovery* adalah tarif rata-rata air di Jakarta yang sangat mahal, yaitu sebesar 7.800/m^3.[33]

Tarif ini merupakan tarif air tertinggi dibandingkan kota-kota lain di Indonesia, bahkan termasuk tertinggi dibandingkan dengan negara-negara Asia lain setelah Singapura, Hongkong, Manila, Beijing, dan Macau.[34] Sayangnya, tarif yang begitu tinggi tidak diimbangi dengan kualitas air yang baik, bahkan kualitas air di Jakarta di bawah Kota Phnom Penh, Kamboja, yang notabene tarif airnya tidak setinggi Jakarta.[35] Akibat dari tarif rata-rata air yang mahal, hanya warga Jakarta yang berpenghasilan tinggi yang mampu mendapatkan air yang diproduksi oleh PT. Aetra dan PT. Palyja, sedangkan warga Jakarta yang berpenghasilan rendah menjadi terpinggirkan dan tidak mampu mengakses air yang diproduksi oleh PT. Aetra dan PT. Palyja dengan harga yang dapat mereka jangkau.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebenarnya telah menjembatani untuk mengikutsertakan unsur-unsur masyarakat dalam pengambilan kebijakan tarif air di Jakarta, namun peluangnya sangat kecil untuk memberikan ruang keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan air bersih. Hal ini berakibat pada masyarakat yang hampir tidak bisa melakukan pengawasan terhadap adanya privatisasi air di Jakarta, padahal masyarakat merupakan pihak yang paling merasa dirugikan akibat kebijakan privatisasi ini.[36]

Bukti lain masyarakat sangat dirugikan akibat kebijakan privatisasi adalah pada tahun 2013 di

---

[33] Mahkamah Agung, Putusan Kasasi Nomor 31 K/Pdt/2017, hlm. 31.

[34] *Ibid.*

[35] *Ibid.*

[36] Berlyyana Harintowati, "Privatisasi Sumber Daya Air Pada Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta (PAM Jaya): Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 31 K/Pdt/2017", (*Skripsi UIN Syarif Hidayatullah*, Jakarta, 2018), hlm. 33.

mana saat itu PAM Jaya mencatat bahwa terdapat 39.294 atau setara dengan 73.98% keluhan air keran yang mati.[37] Di kota yang memiliki jumlah penduduk yang padat dan terbatasnya sumber air bersih, persoalan air keran yang mati tentu menjadi hal yang serius. Ironisnya, tingginya kasus air mati yang terjadi pada tahun 2013 merupakan angka tertinggi setelah 16 tahun pengelolaan air dikelola oleh swasta.[38]

Pelaksanaan pengelolaan air yang tidak transparan dan akuntabel dapat menjadi bukti lain bahwa pihak swasta telah gagal, karena hak masyarakat tidak mampu terpenuhi secara optimal. Beban yang diberikan oleh pihak swasta kepada masyarakat untuk membayar iuran setiap bulan pun tidak sesuai dengan hak atas air bersih yang seharusnya masyarakat dapatkan. Di samping itu, kualitas air yang didapatkan pun jauh di bawah ekspektasi masyarakat DKI Jakarta.[39] Pendapat tersebut dilandasi dengan bukti bahwa setiap tahunnya, kedua operator swasta tersebut hampir selalu meleset dalam melaksanakan tugasnya, sebagai contoh target awal yang dicanangkan oleh PT. Palyja terkait tingkat kehilangan air adalah 35%,[40] namun dalam implementasinya hingga akhir tahun tingkat kehilangan air PT. Palyja masih tinggi yaitu 41%.[41] Adapun PT. Aetra yang memasang target tingkat kehilangan air mampu turun menjadi 32.67%,[42] namun hingga akhir tahun 2016 hanya mampu mencapai 43.8%.[43]

Melesetnya sejumlah target Aetra dan Palyja dalam mengelola air di Jakarta menjadi alasan utama bagi peneliti agar Pemerintah Provinsi DKI Jakarta segera melakukan remunisipalisasi. Adapun alasan pendukung yang menurut peneliti cukup bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk segera memutuskan

---

37 Anonim, "2013, 40 Ribu Warga Jakarta Keluhkan Air Mati", https://www.jpnn.com/news/2013-40-ribu-warga-jakarta-keluhkan-air-mati, (diakses 1 November 2019.)

38 *Ibid.*

39 Berlyyana Harintowati, *Op.Cit,* hlm. 34.

40 Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta, "Laporan Evaluasi Triwulan-I/2016: Perjanjian Kerjasama PAM Jaya dengan Palyja dan Aetra Aspek Keuangan, Teknik, dan Humas", hlm. 12. http://brpamdki.org/teknik/repo/LAP_TRIWULAN_II_2016.pdf (diakses 16 Mei 2020)

41 Palyja, "Annual Report Tahun 2016: Perform To The Max", Laporan Tahunan PT. Palyja, Jakarta: Palyja, 2016, hlm. 29.

42 Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta, "Laporan Evaluasi Triwulan-I/2016: Perjanjian Kerjasama PAM Jaya dengan Palyja dan Aetra Aspek Keuangan, Teknik, dan Humas", *Op. Cit.,* hlm. 13.

43 Aetra Air Jakarta, "Annual Report: Sinergy in Innovatin", Laporan Tahunan PT. Aetra, Jakarta: Aetra, 2016, hlm. 40.

melakukan remunisipalisasi adalah berkaitan dengan pemenuhan hak atas air. Selama pengelolaan air bersih dipimpin oleh swasta, beban yang diberikan oleh pihak swasta kepada masyarakat untuk membayar iuran setiap bulan tidak sesuai dengan hak atas air bersih yang seharusnya masyarakat dapatkan, kualitas air yang didapatkan pun jauh di bawah ekspektasi masyarakat DKI Jakarta.[44]

Pada praktiknya, tidak hanya terjadi di Jakarta, di negara lain pun seperti Prancis, Amerika Serikat, Jerman, Malaysia, hingga Afrika Selatan, privatisasi air memang kerap kali mengalami kegagalan. Beberapa alasan kegagalan privatisasi air di antaranya karena tingginya tarif; tidak berpihak kepada kelompok miskin untuk mendapatkan akses air bersih; *profit oriented*; rendahnya akuntabilitas sehingga rentan terjadi praktik korupsi; lambatnya kinerja swasta untuk menambah jaringan perpipaan karena membutuhkan biaya yang besar.[45]

3. Upaya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam Melakukan Remunisipalisasi

Menurut Emmanuele Lobina remunisipalisasi air adalah:

> *"The return of urban water services to public ownership and management following the termination of private operating contracts. It also represents a new form of water service provision that goes beyond ownership change to incorporate collective aspirations for social and environmental justice and offer new possibilities for creating progressive water policies."*[46]

Berdasarkan pandangan Lobina di atas, remunisipalisasi air dimaksudkan untuk mengembalikan air sebagai barang publik, dan memastikan agar seluruh masyarakat dapat mendapatkan haknya untuk mendapatkan air bersih.

Tidak maksimalnya pengelolaan air oleh swasta, memicu angka negara yang mengakhiri privatisasi air semakin meningkat. *Transnational Institute* membuktikan bahwa lebih dari 180

---

[44] Dede Rizky Permana, "Kenapa Terjadi Polemik dalam Pengelolaan Air di Jakarta" (2019) https://www.bbc.com/indonesia/amp/indonesia-47038210 diakses [15/05/2020]

[45] Emmanuele Lobina, Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean, "*Why Are So Many Cities Choosing To End Privatisation and Return To Public Water Services",* www.tni.org/files/download/media_briefing_layout.pdf (diakses 2 Februari 2020)

[46] Satoko Kishimoto, Emmanuele Lobina, and Oliver Petitjean, *Our Public Water Future: The Global Experience With Remunicipalisation*, Amsterdam: Transnational Institute. 2015, hlm. 7.

kota di 37 negara hingga tahun 2015 telah mengakhiri kerjasama pengelolaan air oleh swasta.[47] Remunisipalisasi umumnya banyak terjadi di *high-income countries* yaitu sebanyak 184 kasus, sedangkan pada *low and middle-income countries* sebanyak 51 kasus.[48] Di antara negara-negara tersebut, negara yang terbanyak melakukan remunisipalisasi adalah Perancis, yaitu sebanyak 94 kasus.[49]

Alasan di balik semakin banyaknya negara melakukan remunisipalisasi air adalah kepercayaan negara terhadap privatisasi semakin rendah. Banyak pemerintah di masing-masing negara meyakini bahwa privatisasi air akan meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan air bagi masyarakat perkotaan. Rumus ini muncul dari permasalahan klasik pengelolaan barang publik oleh negara, yaitu inefisiensi dan kualitas pelayanan yang buruk.[50] Merujuk kepada hasil riset yang dikeluarkan oleh *Transnational Institute*, tren remunisipalisasi di dunia hampir memiliki alasan yang serupa. Secara umum, remunisipalisasi dilakukan karena performa buruk perusahaan swasta dalam mengelola air, hingga kualitas pelayanan yang tidak baik.[51] Hal serupa pun menjadi alasan utama gagasan remunisipalisasi ini muncul di Jakarta.

Putusan Peninjauan Kembali Nomor 841 PK/Pdt/2018 memang memenangkan pemerintah bersama PT. Aetra dan PT. Palyja, meskipun demikian, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak tinggal diam. Mengacu kepada pertimbangan hakim pada tingkat kasasi, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta percaya bahwa remunisipalisasi dapat dilaksanakan meskipun kontrak konsesi dengan PT. Aetra dan PT. Palyja berakhir pada tahun 2023. Terdapat 3 (tiga) cara yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan PAM Jaya untuk melakukan remunisipalisasi, diantaranya:[52]

a. Menunggu Kontrak Selesai;
b. Pengambilalihan melalui Mekanisme Perdata; dan
c. Pemutusan Kontrak.

Terkait opsi pertama, yaitu menunggu hingga kontrak antara PAM Jaya dengan PT. Aetra dan PT. Palyja

---

[47] *Ibid,* hlm.10.

[48] *Ibid.*

[49] *Ibid.*

[50] David Hall, "Re-municipalising Municipal Services in Europe*", Public Services International Research Unit,* https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Redraft_DH_remunicipalization.pdf (diakses 2 Februari 2020)

[51] Emmanuele Lobina, Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean, *Op.Cit.*, hlm. 4.

[52] Avit Hidayat, "DKI Bakal Beli Saham Aetra dan Palyja", Koran Tempo https://koran.tempo.co/read/laporan-utama/439865/dki-bakal-beli-saham-aetra-dan-palyja? (diakses 22 April 2020)

selesai pada tahun 2023, menurut penulis opsi ini tidak tepat untuk diterapkan. Cakupan pelayanan air bersih yang masih jauh dari target yang ditetapkan dalam perjanjian kerja sama antara PAM Jaya dengan PT. Aetra dan PT. Palyja menjadi salah satu alasan utama. Cakupan pelayanan air bersih pada tahun 1998 mencapai 44.5%, dan setelah dikelola oleh swasta hanya mencapai 59.4% pada tahun 2017, artinya selama 19 tahun cakupan pelayanan air bersih selama dikelola oleh swasta hanya bertambah 14.9%, sedangkan target Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, pada tahun 2023 cakupan air bersih mampu mencapai sebesar 82%.[53] Data di atas membuktikan bahwa, kinerja PT. Aetra dan PT. Palyja dalam mengelola air bersih di Jakarta masih belum maksimal, dan di bawah ekspektasi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Belum terakomodirnya warga Jakarta untuk mengakses air bersih merupakan permasalahan serius yang harus ditangani dengan serius pula oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Mengingat, hak atas air merupakan hak konstitusional, artinya negara wajib untuk memenuhi hak tersebut karena merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut pandangan peneliti, opsi menunggu hingga kontrak selesai merupakan pencederaan terhadap hak konstitusional warga Jakarta.

Opsi kedua yaitu pengambilalihan melalui mekanisme Perdata yang merupakan opsi yang diambil oleh Tim Evaluasi Tata Kelola Air Jakarta.[54] Dalam melaksanakan opsi ini, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta akan membeli saham PT. Aetra dan PT. Palyja. Keputusan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk membeli saham PT. Aetra dan PT. Palyja ini sudah final, dan telah dikaji selama 6 bulan.[55] Pada tahun 2019, sebagai langkah awal Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melakukan negosiasi dengan PT. Aetra dan PT. Palyja, yang hingga saat ini masih dalam tahap pembahasan perjanjian induk (*head of agreement*). Tujuan dibentuknya perjanjian induk adalah untuk menentukan kesepakatan awal antara PAM Jaya dengan PT. Aetra dan PT. Palyja sebelum diteruskan dengan revisi kerja sama yang lebih konkret ke depannya.[56]

---

[53] *Ibid.*

[54] *Ibid.*

[55] *Ibid.*

[56] Muhammad Wildan, "Perjanjian PAM Jaya dengan Palyja & Aetra Belum Disepakati", Koran Bisnis https://www.bisnis.com/jakarta/read/20190311/77/898360/perjanjian-pam-jaya-dengan-palyja-aetra-belum-disepakati (diakses 22 April 2020)

Terkait opsi kedua, penulis kurang setuju dengan langkah yang diambil oleh Tim Evaluasi Tata Kelola Air Jakarta, mengingat langkah ini dapat memakan waktu yang cukup lama. Pendapat tersebut didasari dengan kurang kooperatifnya pihak swasta, tepatnya PT. Palyja dalam menanggapi upaya persetujuan perjanjian induk.[57] 1 (satu) tahun berlalu, hingga saat ini masih belum ada langkah konkret yang dilakukan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan PAM Jaya untuk melaksanakan remunisipalisasi melalui opsi kedua ini.

Pendekatan perdata dengan opsi akuisisi bukan merupakan pendekatan yang efektif dan efisien. Bukti dari pendekatan ini tidak efektif adalah Malaysia. Kuala Lumpur/Selangor telah menempuh jalan yang sangat panjang dalam melakukan remunisipalisasi dan nasionalisasi air. Dimulai sejak 2005-2006, saat Parlemen Federal Malaysia melakukan amandemen Konstitusi dan mengundangkan pasal tentang reformasi sektor air.[58] Tindakan yang diambil oleh Malaysia merupakan bentuk kekecewaan Pemerintah Malaysia terhadap kebijakan privatisasi, sehingga Pemerintah Malaysia melakukan upaya remunisipalisasi dan nasionalisasi pengelolaan air agar lebih mengakomodir warga Malaysia. Hingga saat ini, permasalahan pengelolaan air di Malaysia masih belum menemui titik terang, sehingga pemenuhan hak atas air di Malaysia, khususnya Selangor, masih belum mampu terpenuhi.

Opsi ketiga adalah pemutusan kontrak sebelum berakhir pada tahun 2023. Pada umumnya, melihat praktik remunisipalisasi di negara lain, opsi ini merupakan opsi yang paling banyak digunakan. Tercatat sebanyak 92 kasus di berbagai negara menerapkan opsi ini.[59] Salah satu pertimbangan memilih opsi pemutusan kontrak adalah agar pemenuhan hak atas air dapat segera terpenuhi. Meskipun opsi pemutusan kontrak merupakan opsi favorit dalam melaksanakan remunisipalisasi, namun hal ini tidak berlaku bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Pam Jaya. Nila Ardhianie, Juru Bicara Tim Evaluasi Tata Kelola Air Jakarta menjelaskan bahwa opsi pemutusan kontrak bukanlah opsi utama karena jika Pemerintah melakukan pemutusan kontrak, terdapat konsekuensi yang cukup besar dampaknya bagi iklim bisnis di Jakarta. Tak hanya itu, opsi pemutusan kontrak pun mewajibkan PAM Jaya untuk

---

[57] Ferdian Ananda Majni, "Palyja Dituding Tidak Kooperatif", Media Indonesia https://mediaindonesia.com/read/detail/234915-palyja-dituding-tidak-kooperatif (diakses 22 April 2020)

[58] Martin Pigeon, *Saggy Politics: Making Water 'Public' in Malaysia,* dalam David A. McDonald, e*t.al., Remunicipalisation: Putting Water Back Into Public Hands,* Amsterdam: Transnational Institute, 2012, hlm. 91.

[59] Emmanuele Lobina, Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean, *Op.Cit.*, hlm. 19-29.

membayar biaya pemutusan kontrak mencapai Rp 2 Triliun.[60]

Jika Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memahami konsep hak atas air sebagai hak asasi yang terjamin dalam konstitusi, serta melihat kinerja PT. Aetra dan PT. Palyja yang kurang maksimal dalam mengelola air di Jakarta, menurut peneliti biaya pemutusan kontrak sebesar Rp 2 Triliun, seharusnya bukan menjadi perkara yang besar bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Bahkan, jika mengacu kepada analisis prediksi tim hukum KMMSAJ, jika kontrak dibiarkan hingga selesai maka terdapat kemungkinan *shortfall* yang harus dibayarkan oleh PAM Jaya kepada PT. Aetra dan PT. Palyja sebesar Rp. 18, 2 Triliun, dengan rincian PT. Aetra Rp. 7,3 Triliun dan PT. Palyja Rp. 10,9 Triliun. Beban *shortfall* ini jauh lebih besar dibandingkan dengan biaya pemutusan kontrak, dan yang terpenting adalah hak atas air lebih cepat terpenuhi.

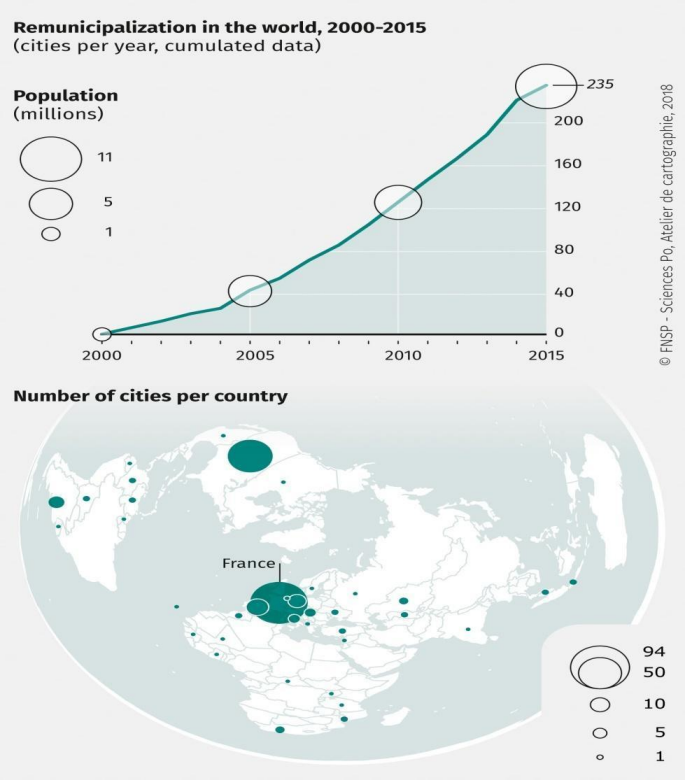
Telah terbukti di beberapa kota negara lain, keputusan memilih pemutusan kontrak mampu mengakomodir hak atas air, dan memperbaiki keuangan daerahnya. Buenos Aires, Argentina, dapat menjadi contoh dari opsi remunisipalisasi dengan pemutusan kontrak. Perusahaan air publik baru AySA dibawah skema kepemilikan partisipatif (negara memiliki 90% dan serikat pekerja memiliki 10%) telah membawa perubahan positif. Terhadap tenaga kerja, AySA mampu memberikan pelatihan bagi tenaga kerjanya, jam pelatihan yang diberikan kepada pekerja telah meningkat secara signifikan, dari 21.874 jam pada 2006 menjadi 60.000 jam pada 2009. Bukti lainnya yang menunjukkan remunisipalisasi dengan opsi pemutusan kontrak membawa dampak yang baik adalah AySA mampu melakukan perluasan akses layanan cakupan air. Pemerintah federal memompa jutaan infrastruktur untuk akses air secara umum dari 2009 di bawah kebijakan *Plan for Poor Neighborhood*. Strategi kreatif juga dikembangkan oleh Pemerintah Buenos Aires dan AySA yaitu membentuk koperasi pekerja untuk melibatkan penduduk dalam memperluas akses air di lingkungan berpenghasilan rendah, sehingga mampu menghubungkan lebih dari 700.000 pengguna air.[61]

Sebagai perbandingan, berikut penulis paparkan pelaksanaan remunisipalisasi air yang berhasil diterapkan di 3 (tiga) negara, diantaranya:

---

[60] Avit Hidayat, *Loc., Cit.*

[61] Emmanuele Lobina, Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean, *Op.Cit.,* hlm. 8..



Gambar 1.1 Jumlah Negara yang melaksanakan remunisipalisasi [62]

a. Paris, Perancis

Pada tahun 1984, 25 tahun kontrak sewa pengelolaan air diberikan kepada Veolia dan Suez. 16 tahun berjalan, kontrak tersebut dikritisi oleh badan audit regional (*regional audit body)* Paris, karena kurangnya transparansi dari kedua perusahaan tersebut. Pada tahun 2002 Komite Audit Paris menemukan data bahwa harga yang dibebankan oleh operator pengelola air lebih tinggi sekitar 25-30% dari biaya yang dibebankan oleh pemerintah. Pada tahun 2003, ditemukan bahwa terdapat kesenjangan yang sangat besar antara cadangan keuangan yang dibentuk oleh operator pengelola air untuk pemeliharaan jaringan air, hal ini menyebabkan kenaikan harga dan menunda pemeliharaan infrastruktur.[62] Atas dasar hal tersebut, pada tahun 2010, para politisi dan pejabat publik Paris memutuskan untuk melakukan remunisipalisasi, hasilnya, dapat dilihat bahwa di bawah pengelolaan swasta, uang dari anggaran publik terlalu banyak yang tersedot

[62] Emmanuele Lobina, Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean, *Here To Stay: Water Remunicipalisation As a Global Trend*, (Amsterdam: Transnational Institute, 2014), hlm.7

menjadi keuntungan swasta. Remunisipalisasi memberikan lebih banyak kontrol dan pengawasan pada otoritas yang dipilih masyarakat dan perwakilan dari pengguna air, yang mendorong peningkatan kualitas air dan tarif yang lebih rendah.[63]

Pada tahun pertama remunisipalisasi, operator baru pengelolaan air yang dipegang oleh *Eau de Paris* (Pemerintah) berhasil melakukan efisiensi dana sebesar €35 Juta (tiga puluh lima juta euro) yang artinya memungkinkan untuk melakukan penurunan tarif hingga 8%. Selain itu, pasca remunisipalisasi, *Eau de Paris* dapat meningkatkan kontribusinya terhadap dana solidaritas perumahan kota dari €175.000 hingga €500.000, membayar alokasi solidaritas air menjadi 44.000 rumah tangga miskin di kota, menggalakan kampanye penghematan air, dan secara sistematis menghindari memotong air pasokan.[64]

Pelaksanaan remunisipalisasi di Paris memang tidak menggunakan opsi pemutusan kontrak, namun, Dapat dibayangkan, jika Paris, melakukan langkah remunisipalisasi lebih awal, maka pengelolaan air di Paris yang dipegang oleh *Eau de Paris*, mampu mendapatkan keuntungan yang lebih besar. Di samping itu, pemenuhan hak atas air pun akan lebih cepat tercapai, jika saja Pemerintah Kota Paris mampu mengambil langkah yang lebih berani dan awal dalam memutus kontrak dengan perusahaan swasta (*Suez dan Veolia*).

b. Atlanta, Amerika Serikat

Amerika Serikat sebagai negara yang menganut paham kapitalisme, sebuah studi menemukan bahwa seperlima dari seluruh layanan yang dikelola oleh swasta telah diambil alih oleh pemerintah (remunisipalisasi). Dalam penelitian tersebut ditemukan bahwa alasan utama untuk melakukan remunisipalisasi adalah karena gagalnya kontraktor *outsourcing* untuk menjaga kualitas layanan (73%) dan kegagalan untuk melakukan penghematan biaya (51%).[65]

Salah satu sektor yang mengalami remunisipalisasi adalah sektor air, yang terjadi di Atlanta. Pembuangan Kota Atlanta dalam keadaan rusak

[63] *Ibid.*

[64] *Ibid.*

[65] Hilary Wainwright, *Tragedi Privatisasi Potensi Publik,* (Amsterdam: Transnational Institute, 2014), hlm. 5.

disebabkan polusi lingkungan yang serius. Dengan kritik kasar dari masyarakat luas terhadap operasi tersebut, kota dituntut membayar denda dan hukuman total US$38 juta. Di tahun 1999, badan kota menandatangani 20 tahun kontrak konsesi senilai US$428 juta dengan *United Water*, cabang dari perusahaan Perancis, Suez, untuk mengoperasikan sistem penyediaan air di Atlanta. *United Water* berjanji untuk memotong, sebanyak setengah biaya sistem air dan pembuangan.[66]

Kontrak konsesi pengelolaan air yang terjadi di Atlanta seharusnya berlangsung selama 20 tahun bersama *United Water*. Penghentian kontrak ini 16 tahun lebih awal dibandingkan kontrak awal antara Pemerintah Kota Atlanta dengan *United Water*. Selama empat tahun beroperasi, *United Water* (1999-2003) telah mengurangi separuh tenaga kerja dan tarif air terus meningkat setiap tahun. Tak hanya itu, kualitas air di Atlanta pun menurun sangat tajam, bahkan pada beberapa kesempatan warga harus merebus air terlebih dahulu sebelum mengkonsumsi air.[67] Akibat buruknya kinerja *United Water*, pada tahun 2003 Dewan Kota memutuskan untuk mengakhiri kontrak dan mengalihkannya ke Pemerintah Kota Atlanta.

c. Berlin, Jerman

Pada tahun 1999, 49,9% dari total saham Berlinwasser Holding AG (BWH) dijual ke sebuah konsorsium termasuk RWE dan Veolia. Kontrak dengan RWE dan Veolia menjamin bahwa pengembalian atas ekuitas untuk pemegang saham akan menjadi 8% dan angka keuntungan ini akan terus meningkat dan memberikan keuntungan kepada Pemerintah Kota Berlin.[68] Fakta berkata lain, kontrak tersebut ternyata sangat kontroversial dan menyebabkan investasi di Berlin menjadi berkurang serta tarif air semakin melonjak. Hal ini memicu terjadinya referendum pada tahun 2011 untuk mempublikasikan ketentuan

---

[66] AMRTA Institute, "Remunisipalisasi", AMRTA Institue www.waterjustice.org/?mi=1&res_id=263 (diakses 22 April 2020)

[67] Emmanuele Lobina, Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean, *Op.Cit.,* hlm. 8.

[68] *Ibid.*

kontrak antara Pemerintah Berlin dengan RWE dan Veolia.[69] Pada akhirnya, hasil referendum tersebut membawa pengelolaan air di Berlin kembali kepada Pemerintah Kota Berlin, dengan cara memutus kontrak.

Pasca referendum yang membawa ke arah remunisipalisasi, terjadi peningkatan besar dalam kepemilikan langsung publik terhadap utilitas dalam beberapa tahun terakhir, mengakhiri kepemilikan oleh sekelompok kecil perusahaan multinasional yang mendominasi sektor energi, air, dan pengelolaan limbah. Pada tahun 2011, sebagian besar jaringan distribusi energi telah kembali pada kepemilikan publik. Banyak otoritas publik Jerman yang menempatkan layanan seperti pembuangan limbah, transportasi publik, air, kesejahteraan masyarakat, dan perumahan sosial kembali di tangan publik. Tujuannya tidak hanya untuk melakukan penghematan keuangan tetapi juga untuk membantu memenuhi tujuan penting dalam bidang sosial dan lingkungan.[70]

Keberhasilan pelaksanaan remunisipalisasi di tiga kota dan tiga negara di atas membuktikan bahwa saat ini pengelolaan air oleh swasta sudah semakin ditinggalkan karena terbukti tidak efektif dalam meningkatkan kinerja pelayanan kepada masyarakat. Semakin meningkatnya remunisipalisasi di berbagai belahan benua pun menjadi bukti bahwa negara kian sadar akan pentingnya air sebagai salah satu hak asasi yang tak dapat terpisahkan.

D. Penutup

Tujuan ekonomi Indonesia yang menghendaki suatu masyarakat yang adil, makmur, memuat, dan berisikan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, dan kemerdekaan pada dasarnya sejalan dengan sistem ekonomi yang dicita-citakan oleh *founding fathers* yaitu sistem ekonomi Pancasila. Sebagai negara yang menganut sistem ekonomi Pancasila, berbagai kekayaan alam yang dikuasai oleh negara sejatinya harus dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 33 UUD NRI 1945. Dalam tatanan praktik, salah satu kekayaan negara yaitu air nyatanya belum mampu dipenuhi oleh negara, dalam hal ini Pemerintah DKI Jakarta.

Pada awalnya, demi memenuhi amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945

---

[69] *Ibid.*

[70] Hilary Wainwright, *Loc.Cit.*

yaitu memanfaatkan sumber daya air untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengambil langkah privatisasi pengelolaan air. PAM Jaya meneken kontrak konsesi bersama PT. Aetra dan PT. Palyja, dengan tujuan meningkatkan cakupan pelayanan air bersih di wilayah DKI Jakarta. Sayangnya, fakta di lapangan berkata lain, privatisasi air yang dilakukan antara PAM Jaya dengan PT. Aetra dan PT. Palyja justru merugikan keuangan daerah DKI Jakarta dan melanggar hak atas air bagi warga Jakarta. Tercatat bahwa pada tahun 2010 APBD DKI Jakarta mengalami *shortfall* sebesar Rp 583 Miliar, dan jika dibiarkan hingga kontrak selesai pada tahun 2023 akan membengkak sebesar Rp 18.2 Triliun.

Tak hanya dari segi keuangan, privatisasi pengelolaan air juga memberikan dampak yang signifikan bagi warga DKI Jakarta, terutama warga menengah ke bawah. Cakupan air yang hanya meningkat sebesar 14.9% selama 19 (Sembilan belas) tahun, serta tarif air yang begitu tinggi dan kualitas air yang buruk membuktikan kurangnya kinerja swasta dalam mengelola air bersih di DKI Jakarta.

Melihat kinerja swasta yang kurang maksimal dalam mengelola air, membuat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta bergerak untuk mengupayakan remunisipalisasi air. Sejatinya, pemerintah memiliki 3 (tiga) opsi dalam melakukan remunisipalisasi di antaranya menunggu kontrak selesai, pengambilalihan secara perdata, dan pemutusan kontrak. Di antara ketiga opsi tersebut, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan PAM Jaya, akhirnya sepakat untuk memilih opsi pengambilalihan secara perdata, karena dianggap lebih aman dan lebih baik, dibandingkan kedua opsi lainnya.

Penulis memiliki pandangan yang berbeda dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan PAM Jaya, bagi penulis, pemerintah seharusnya mengambil opsi pemutusan kontrak. Pilihan ini penulis landasi dengan amanat konstitusi yang menyatakan bahwa hak atas air merupakan bagian dari hak asasi manusia. Setiap orang berhak untuk mendapatkan penghidupan yang layak, dan air merupakan salah satu hal yang sangat esensial untuk menjalani kehidupan yang layak. Pemerintah seharusnya dapat mengenyampingkan pandangan bahwa dengan pemutusan kontrak akan merugikan keuangan daerah dan menjadikan iklim bisnis di Jakarta menjadi buruk, karena faktanya, di antara 235 kasus remunisipalisasi yang terjadi di berbagai belahan dunia, 92 di antaranya melakukan remunisipalisasi dan terbukti mampu menutup kerugian yang selama ini terjadi ketika air dikelola oleh swasta dan mampu memenuhi hak atas air bagi warganya, seperti yang terjadi di Paris, Atlanta, Berlin, dan Buenos Aires.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Gramedia, 2010).

J. Kodoatie, Robert dan Basoeki, *Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air*, (Yogyakarta: Andi, 2005.)

Kishimoto, Satoko, Lobina, Emmanuele, dan Petitjean, Oliver, *Here To Stay: Water Remunicipalisation As a Global Trend*, (Amsterdam: Transnational Institute, 2014).

_____, *Our Public Water Future: The Global Experience With Remunicipalisation*, *(*Amsterdam: Transnational Institute. 2015).

Kruha, Tim*, Kemelut SDA Menggugat Privatisasi Air di Indonesia* (Yogyakarta: LAPERA, 2005).

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2005).

Mubyarto, *Ekonomi Pancasila, Gagasan, dan Kemungkinan (*Jakarta: LP3ES, 1987).

Pigeon, Martin, *Saggy Politics: Making Water 'Public' in Malaysia,* dalam David A. McDonald, e*t.al., Remunicipalisation: Putting Water Back Into Public Hands,* Amsterdam: Transnational Institute, 2012.

Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat,* (Jakarta: Raja Grafindo Utama, 2015).

Wainwright, Hilary, *Tragedi Privatisasi Potensi Publik,* (Amsterdam: Transnational Institute, 2014).

Wibowo, I, dan Wahono, Francis, *Neoliberalisme* (Yogyakarta: Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas, 2003).

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Aetra Air Jakarta, "Annual Report: Sinergy in Innovatin", Laporan Tahunan PT. Aetra, Jakarta: Aetra, 2016.

Harintowati, Berlyyana. "Privatisasi Sumber Daya Air Pada Perusahaan Daerah Air Minum DKI Jakarta (PAM Jaya): Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 31 K/Pdt/2017"*,* (Skripsi UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2018).

Nurahmani, Aditya, Mohammad Robi Rismansyah, Puspita Nur Suciati. "Reorientasi Perekonomian Nasional Berdasarkan Pancasila Melalui Perubahan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Model *Directive Principles of State Policies*", *Majalah Hukum Nasional* 2 (Desember, 2018).

Palyja, "Annual Report Tahun 2016: Perform To The Max", Laporan Tahunan PT. Palyja, Jakarta: Palyja, 2016.

C. Internet

AMRTA Institute, "Remunisipalisasi", www.waterjustice.org/?mi=1&res_id=263 AMRTA Institue (diakses 22 April 2020)

Ananda Majni, Ferdian, "Palyja Dituding Tidak Kooperatif", https://mediaindonesia.com/read/detail/234915-palyja-dituding-tidak-kooperatif ((Media Indonesia diakses 22 April 2020)

Anonim, "2013, 40 Ribu Warga Jakarta Keluhkan Air Mati", https://www.jpnn.com/news/2013-40-ribu-warga-jakarta-keluhkan-air-mati (JPNN diakses 1 November 2019)

Anonim, "MK Batalkan UU Sumber Daya Air", https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54e4bd8e5dc0a/mk-batalkan-uu-sumber-daya-air/ (Hukumonline diakses 26 Oktober 2019)

Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta, "Laporan Evaluasi Triwulan-I/2016: Perjanjian Kerjasama PAM Jaya dengan Palyja dan Aetra Aspek Keuangan, Teknik, dan Humas", http://brpamdki.org/teknik/repo/LAP_TRIWULAN_II_2016.pdf (diakses 16 Mei 2020)

Espace Mondial l'Atlas, "Remunicipalization of Water Management, 2000-2015" https://espace-mondial-atlas.sciencespo.fr/en/topic-resources/map-5C34-EN-remunicipalization-of-water-management-2000-2015.html (diakses 22 April 2020)

Hall, David "*Re-municipalising municipal services in Europe*", https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Redraft_DH_remunicipalization.pdf Transnational Institute (diakses 2 Februari 2020)

Hidayat, Avit, "DKI Bakal Beli Saham Aetra dan Palyja", https://koran.tempo.co/read/laporan-utama/439865/dki-bakal-beli-saham-aetra-dan-palyja (diakses 22 April 2020)

Hidayat, Reja, "Menggugat Privatisasi Air di Indonesia", https://tirto.id/menggugat-privatisasi-air-di-indonesia-v9n (Tirto diakses 30 Oktober 2019)

Lobina, Emmanuel, Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean "*Why Are So Many Cities Choosing To End Privatisation and Return To Public Water Services*" www.tni.org/files/download/media_briefing_layout.pdf Transnational Institute (diakses 2 Februari 2020)

Permana, Dede Rizky, "Kenapa Terjadi Polemik dalam Pengelolaan Air di Jakarta" (2019) https://www.bbc.com/indonesia/amp/indonesia-47038210 diakses (BBC diakses 15 Mei 2020)

Rina, Ratu dan Pablo, Samuel, "Siapa Aetra-Palyja, Pengelola Air Jakarta yang Didepak Anies", <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190211143532-4-54823/siapa-aetra-palyja-pengelola-air-jakarta-yang-didepak-anies (CNBC diakses 26 Oktober 2019)

Utami Putri, Budiarti, "PAM Jaya Targetkan Water Charge Maksimum Rp. 3500 per Meter Kubik", https://metro.tempo.co/read/1071776/pam-jaya-targetkan-water-charge-maksimum-rp-3500-per-meter-kubik (Koran Tempo diakses 21 April 2020)

Wildan, Muhammad, "Perjanjian PAM Jaya dengan Palyja & Aetra Belum Disepakati", https://www.bisnis.com/jakarta/read/20190311/77/898360/perjanjian-pam-jaya-dengan-palyja-aetra-belum-disepakati (Koran Bisnis diakses 22 April 2020)

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286)

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4297)

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Nomor 32 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4377)

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Nomor 190 Tahun 2019, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6405)

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 008/PUU-III/2005 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

Mahkamah Konstitusi Putusan No. 85/PUU-XII/2013 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan

Mahkamah Agung, Putusan Kasasi No. 31 K/Pdt/2017

BIODATA PENULIS

Mohammad Robi Rismansyah merupakan mahasiswa semester 8 (delapan) Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dengan program kekhususan Hukum Ekonomi. Penulis pernah aktif di organisasi kampus di Biro Debat *Padjadjaran Law Research and Debate Society* (PLEADS) Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Dalam 3 (tiga) tahun terakhir Penulis menerbitkan publikasi ilmiah yang berjudul: 1) Reorientasi Perekonomian Nasional Berdasarkan Pancasila Melalui Perubahan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 Dengan Model *Directive Principle of State Policies* pada Majalah Hukum Nasional, Jurnal Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan HAM edisi Desember 2018; 2) Problematika Dalam Mewujudkan Pancasila Sebagai Ideologi Yang Bernilai Substantif, dalam jurnal *Padjadjaran Law Review* Volume VI, Tahun 2018; dan 3) Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Perempuan Indonesia di Tempat Kerja dan Kaitannya dengan Pembangunan Ekonomi Nasional dalam *Padjadjaran Law Review* Volume VII, Nomor 2, Tahun 2019.

Dr. Nyulistiowati Suryanti S.H., M.H., C.N. merupakan dosen Departemen Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Dalam 3 (tiga) tahun terakhir penulis telah menerbitkan sejumlah karya ilmiah, diantaranya: 1) "Pembiayaan Usaha Mikro Kecil Dan Menengah Melalui Situs *Crowdfunding* "Patungan.Net" Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah" yang dimuat di Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan (2017), 2) "Tindakan Diskresi Yang Memberikan *Corporate Guarantee* Terhadap Anak Perusahaan Tanpa Persetujuan Dewan Komisaris Ditinjau Dari Hukum Perseroan" yang dimuat di Jurnal Bina Mulia Hukum (2018, dan 3) "Perlindungan Hukum Bagi Investor Pada Perusahaan Terbuka Yang Pailit Ditinjau Dari Hukum Kepailitan" yang dimuat di Jurnal Bina Mulia Hukum (2018).

Dr. Nadia Astriani S.H., M.Si. merupakan dosen Departemen Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Penulis menempuh gelar Sarjana Hukum di Universitas Padjadjaran, Magister Ilmu Lingkungan di Universitas Padjadjaran, dan Doktor Ilmu Hukum di Universitas Padjadjaran. Penulis aktif dalam berbagai organisasi diantaranya Perkumpulan Pembina Hukum Lingkungan Indonesia, Pusat Mediator Nasional, dan *World Commission on Environmental Law*. Dalam 3 (tiga) tahun terakhir penulis telah menerbitkan sejumlah karya ilmiah, diantaranya: 1) "Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung dari Sudut Pandang Penegakan Hukum Penataan Ruang" yang dimuat di Jurnal Rechtsvinding BPHN (2017), 2) "*Legal Politics of Water Resources Management in Indonesia: Environmental Perspective"* dimuat di Mimbar Hukum, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (2018), dan 3) "*Is There a Place for Local Wisdom in Indonesia's Water Law*" dimuat di Environmental Policy and Law (2019).