

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sebagai salah satu sumber daya yang sangat vital, air menjadi kebutuhan yang sangat penting bagi kehidupan. Begitu pentingnya air bagi kehidupan, manusia hanya bisa bertahan paling lama lima hari tanpa air. Dalam skala yang lebih luas, air bersih sangat penting bagi perkembangan sosial dan ekonomi. Begitu tergantungnya kehidupan manusia terhadap air, maka kualitas hidup manusia sangat bergantung dari kualitas air yang dikonsumsi. Air yang baik dan sehat membuat ekosistem sehat dan tetap terjaga sehingga pada akhirnya, menjadikan manusia lebih sejahtera. Sebaliknya, kualitas air yang buruk berdampak pada menurunnya kualitas lingkungan. Pada banyak kasus, buruknya kualitas air menyebabkan penyakit pada manusia, kerugian, dan kematian. Hal inilah yang menjadi salah satu kendala karena tidak semua daerah/kawasan tertentu memiliki sumber air yang memadai.

Mengingat pentingnya air bersih bagi manusia tentu diperlukan peran Pemerintah, dalam hal ini untuk mengatur dan mengelola pemenuhan kebutuhan air bersih bagi masyarakat. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa daerah berhak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri

sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Berdasarkan undang-undang tersebut, kewenangan daerah dalam membuat kebijakan menjadi sangat besar. Pemerintah Daerah mempunyai wewenang untuk mengambil sumber daya serta potensi-potensi yang ada di daerahnya untuk dikelola sendiri dan digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dalam UU Nomor 7 Tahun 2004 Pasal 3 tentang Sumber Daya Air disebutkan bahwa Sumber daya air dikelola secara menyeluruh, terpadu, dan berwawasan lingkungan hidup dengan tujuan mewujudkan kemanfaatan sumber daya air yang berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dilanjutkan dengan Pasal 5 bahwa Negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif. Namun dalam pelaksanaannya, pengelolaan sumber daya air yang dimanfaatkan untuk tujuan kemakmuran rakyat memiliki berbagai kendala. Salah satunya yaitu minimnya sumber daya yang dimiliki oleh Daerah tersebut. Minimnya sumber daya air yang dapat dikelola membuat Pemerintah Daerah kesulitan untuk mengembangkan serta mengoptimalkannya, akibatnya kemanfaatan sumber daya air yang berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tidak terpenuhi.

Untuk itu diperlukan langkah dari Pemerintah Daerah dalam menyelesaikan permasalahan keterbatasan sumber daya yang ada sehingga pemenuhan kebutuhan air bagi masyarakat dapat terpenuhi.

Dalam rangka mengembangkan serta mengoptimalkan sumber daya yang ada, salah satu cara yang dilakukan adalah dengan melakukan kerjasama dengan daerah lain yang memiliki sumber daya berlimpah. Hal ini ditujukan agar Daerah yang kekurangan sumber daya dalam memenuhi kebutuhan masyarakatnya dapat terbantu oleh Daerah lain yang memiliki sumber daya berlebih serta dapat mempererat hubungan antar Pemerintah Daerah untuk saling bersinergi dan tentunya saling menguntungkan. Alasan perlu dilakukannya kerjasama antar pemerintah daerah yaitu sebagai berikut:¹

1. Masing-masing pihak yang bekerjasama akan memelihara keberlanjutan penanganan bidang-bidang yang dikerjasamakan. Dengan kerjasama tersebut masing-masing daerah memiliki komitmen untuk tidak mengkhianati partnernya tetapi memelihara hubungan yang saling menguntungkan secara berkelanjutan.
2. Kerjasama ini dapat menghilangkan ego daerah. Melalui kerjasama tersebut, kecenderungan “ego daerah” dapat dihindari, dan visi tentang kebersamaan sebagai suatu bangsa dan negara dapat tumbuh.

Selaras dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 195 ayat 1 bahwa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada

¹Keban, Yeremias T. (2004). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik :Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.

pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Bahkan Pasal 196 ayat 2 lebih tegas lagi berisi “perintah” untuk membuat kerjasama antar daerah, dengan menyatakan: “Untuk menciptakan efisiensi, daerah wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya untuk kepentingan masyarakat”.

Kabupaten Semarang dan Kota Semarang merupakan contoh daerah yang menerapkan kerjasama dalam pemanfaatan air bersih guna memenuhi kebutuhan pokok bagi masyarakat. Kabupaten Semarang yang secara geografis berada di daerah dataran tinggi sehingga memiliki potensi sumber daya air berlimpah dengan jumlah penduduk sebesar 961.214 jiwa (tahun 2015), selain digunakan sebagai pemenuhan bagi masyarakat Kabupaten Semarang sendiri juga digunakan untuk memenuhi kebutuhan air bersih bagi daerah disekitarnya. Cakupan pelayanan PDAM Kabupaten Semarang sendiri mencakup 251.954 pelanggan. Meskipun diatas kertas potensi sumber daya air yang dimiliki Kabupaten Semarang sangat besar, namun kenyataannya Kabupaten Semarang masih terkendala dalam memberikan pelayanan kebutuhan air bersih bagi masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari perbandingan jumlah penduduk dengan jumlah pelanggan/masyarakat yang terlayani bahwa PDAM Kabupaten Semarang hanya mampu memberikan cakupan pelayanan kepada masyarakat sebesar 26% dari total jumlah penduduk.² Terhambatnya cakupan pelayanan

² PDAM Kabupaten Semarang, tahun 2016.

pelanggan/masyarakat yang belum terlayani sebesar 70% lebih dikarenakan keterbatasan infrastruktur dan aset dalam pendistribusian air.³

Kota Semarang adalah Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah sekaligus kota metropolitan terbesar kelima di Indonesia dengan kepadatan penduduk yang tinggi (jumlah penduduk pada tahun 2014 sebesar 1.584.068 jiwa). Sebagai kota Metropolitan dengan kepadatan penduduk yang tinggi, Kota Semarang terkendala dengan permasalahan untuk memenuhi kebutuhan air bersih bagi masyarakatnya. Terbukti dengan jumlah cakupan pelayanan PDAM Kota Semarang sebesar 145.638 pelanggan yang berarti bahwa PDAM Kota Semarang hanya mampu memenuhi kebutuhan dasar air bersih bagi masyarakat sebesar 55% saja.⁴ Dengan jumlah pelayanan sebesar itu tentu Kota Semarang sangat membutuhkan daerah penopang/penyangga untuk memberikan pasokan air dengan jumlah besar. Di kota Semarang sendiri krisis air bersih terjadi dari tahun ke tahun, penyebabnya antara lain adalah perubahan alih fungsi lahan dan kerusakan lingkungan. Kedua hal ini menurunkan debit air tanah hingga di bawah normal sehingga ketersediaan air terus menyusut, serta menyebabkan rawan banjir dan longsor. Penyebab lainnya adalah

³ B., Villia A. (2015). Implementasi Perda Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Kerjasama Daerah Kabupaten Semarang (Studi kasus: Kerjasama Pengelolaan Air Bersih antara PDAM Kabupaten Semarang dengan PT Sarana Tirta Ungaran). *Skripsi*: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Hlm.6

⁴ Dilihat dari www.pdamkotasmg.co.id

rendahnya kesadaran masyarakat terhadap kelestarian air, serta berkurangnya hutan dan daerah resapan air.

Persamaan tujuan kedua daerah dalam upaya peningkatan pelayanan publik terutama dalam hal kebutuhan pokok seperti air bersih, dengan didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan membuat kedua daerah sepakat untuk melakukan kerjasama dengan tujuan untuk pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat akan air bersih. Selaras dengan PP Nomor 38 Tahun 2007 pasal 7 ayat 1 yaitu “urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar”.

Kerjasama dalam pengelolaan air bersih antara Kabupaten Semarang dengan Kota Semarang secara legal-formal dimulai pada tahun 2004, dengan ditandatangani perjanjian kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Semarang dengan Pemerintah Kota Semarang Nomor: 415.4/36/KJS/2004 –Nomor: 690/046 Tanggal 10 November 2004 tentang pemanfaatan air bersih dengan jangka waktu kerjasama adalah 38 bulan yaitu dari November 2004 – Desember 2007.⁵ Dalam perjanjian tersebut Kota Semarang mengambil air dari wilayah Kabupaten Semarang berupa

⁵ Prasetyo, Adi S. (2012). Kerjasama Antar Daerah Dalam Pengelolaan Air Bersih (Studi Kasus Di Kota Semarang dan Kabupaten Semarang) Kerjasama Antar Daerah Dalam Pengelolaan Air Bersih (Studi Kasus Di Kota Semarang dan Kabupaten Semarang). *Skripsi*: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Hlm.70

sumber/mata air Kalidoh dan Sicepit (air permukaan) serta 9 titik sumur dalam sebagai berikut :

Tabel 1.1 Sumber Air Dalam Milik Kabupaten Semarang yang Dimanfaatkan oleh Kota Semarang

No	Nama Sumur	Lokasi
1.	Sumur E 2	Kandang Babi
2.	Sumur E 4	Gowongan
3.	Sumur E 5	Ngablak
4.	Sumur E 6	Genuk
5.	Sumur E 7	Blanten
6.	Sumur E 8	Sembungan
7.	Sumur E 9	Karangbolo
8.	Sumur E 10	Kretek
9.	Sumur E 11	Kaligarang

Sumber: : Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Semarang, tahun 2016.

Namun seiring berjalannya waktu perjanjian kerjasama tersebut sudah tidak berlaku lagi dengan munculnya perjanjian kerjasama yang baru pada tahun 2013. Untuk itu penelitian yang akan dilakukan ini berfokus untuk membahas mengenai bentuk serta realisasi dari kerjasama pemanfaatan air bersih antara kedua Daerah tersebut sejak adanya perjanjian kerjasama yang baru (tahun 2013-2015).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam latar belakang masalah diatas, maka Peneliti mengambil rumusan masalah sebagai berikut :

“Bagaimana bentuk dan realisasi kerjasama pemanfaatan air bersih antara Pemerintah Kabupaten Semarang dengan Pemerintah Kota Semarang tahun 2013-2015?”

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk dan realisasi kerjasama pemanfaatan air bersih antara Pemerintah Kabupaten Semarang dengan Pemerintah Kota Semarang tahun 2013-2015.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1 Bagi Peneliti yaitu untuk menambah pengetahuan tentang bentuk dan realisasi kerjasama pemanfaatan air bersih antara Pemerintah Kabupaten Semarang dengan Pemerintah Kota Semarang tahun 2013-2015.

1.4.2 Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dan Kota Semarang yaitu hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan kepada Pemerintah agar dapat dijadikan bahan evaluasi dalam membuat kebijakan kedepannya.

1.4.3 Bagi Pembaca yaitu sebagai wacana untuk menambah perbendaharaan ilmu pengetahuan terutama dalam kajian praktek pola kerjasama antar daerah.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Sebagai perbandingan karya ilmiah guna menunjukkan *novelty* atau sesuatu yang baru dalam tulisan ini, terdapat dua karya ilmiah (skripsi) terdahulu yang juga membahas tentang kerjasama pengelolaan air bersih. Karya ilmiah tersebut yang pertama berjudul “Kerjasama Antar Daerah Dalam Pengelolaan Air Bersih (Studi Kasus Di Kota Semarang dan Kabupaten Semarang)”. Skripsi strata 1 yang ditulis oleh Adi Sofyan Prasetyo pada tahun 2012 dari Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Undip. Sedangkan karya ilmiah yang kedua berjudul “Implementasi Perda Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Kerjasama Daerah Kabupaten Semarang (Studi kasus: Kerjasama Pengelolaan Air Bersih antara PDAM Kabupaten Semarang dengan PT Sarana Tirta Ungaran)”. Skripsi strata 1 mahasiswa Jurusan Administrasi Publik FISIP Undip yang ditulis oleh Villia Ayu B. pada tahun 2015.

Penelitian ini memiliki sesuatu yang baru (*novelty*) untuk dikaji lebih mendalam sebagai syarat suatu karya ilmiah, yakni memuat gagasan dan argumentasi ilmiah, menggunakan kaidah-kaidah penulisan karya

ilmiah, serta memiliki sistematika dan kerangka berfikir yang menyangga.⁶

Tabel 1.2 dan 1.3 berikut akan menunjukkan perbedaan-perbedaan antara penelitian yang dilakukan penulis dengan penelitian-penelitian terdahulu.

Tabel 1.2
Metode dan Fokus Penelitian Karya Ilmiah Terdahulu.

No	Judul Karya Ilmiah	Metode Penelitian	Fokus Penelitian	Temuan
1.	<p>“Kerjasama Antar Daerah Dalam Pengelolaan Air Bersih (Studi Kasus Di Kota Semarang dan Kabupaten Semarang)”</p> <p>Peneliti: Adi Sofyan Prasetyo</p>	Deskriptif Kualitatif	Tertuju pada mencari mekanisme dan konflik pada kerjasama pengelolaan air bersih antara Kota Semarang dan Kabupaten Semarang pada Tahun 2004 yang berlangsung selama (2004-2007).	<p>1. Dalam kerjasama pengelolaan air bersih antara Kota Semarang dengan Kabupaten Semarang ini, secara legal-formal perjanjian kerjasama yang ditandatangani masing-masing Kepala Daerah pada tahun 2004 berlangsung selama (2004-2007).</p> <p>2. Dalam konsep kerjasama antar daerah belum terciptanya hubungan yang saling menguntungkan antar kedua daerah. Beberapa kali pihak Kabupaten Semarang merasa dirugikan akibat Kota Semarang tidak mematuhi dan menjalankan kewajiban yang seharusnya.</p>
2.	<p>“Implementasi Perda Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Kerjasama Daerah Kabupaten Semarang (Studi kasus: Kerjasama Pengelolaan Air Bersih antara PDAM Kabupaten Semarang dengan PT Sarana Tirta Ungaran)”</p> <p>Peneliti: Villia Ayu B</p>	Deskriptif Kualitatif	Tertuju pada bagaimana implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Kerjasama Antar Daerah.	<p>1. Kewajiban industri untuk membeli air dari PT STU ternyata belum dapat dikatakan 100%. Dari hasil survey yang dilakukan oleh PDAM Kabupaten Semarang, pada kenyataannya industri yang walaupun sudah berlangganan air bersih dari PT STU masih menggunakan cadangan air baku lainnya yang berupa ABT (Air Bawah Tanah). ABT sebenarnya sudah sangat dilarang untuk</p>

⁶ Dalman, H. (2013). *Menulis Karya ilmiah*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hlm. 14.

				<p>diambil bahkan diekslore secara besar-besaran karena dapat menurunkan permukaan air tanah. Salah satu contoh industri yang masih menggunakan ABT karena mata air mereka lebih bagus dari kualitas air di PDAM dan PT STU adalah industri air minum SOSRO.</p> <p>2. Bahwa PT STU sebagai perusahaan baru dapat dikatakan belum bisa mengembalikan modal awalnya dalam perjanjian kerjasama ini. Keuntungan yang didapat baru sedikit. Sehingga kemitraan ini dapat dilihat kurang menguntungkan salah satu pihak, dan kurang mendapatkan jaminan dari pemerintah bahwa haknya yaitu modal awal akan kembali.</p> <p>3. Sejumlah industri, apabila belum dapat dilayani kebutuhan air bersihnya oleh PT STU karena akses jaringan pipa yang belum sepenuhnya dibangun, masih menggunakan air yang berasal dari sambungan pipa PDAM Kabupaten Semarang. Pada perjanjian tidak dijelaskan apakah terdapat sanksi atau larangan terkait pelanggan PT STU menggunakan air dari PDAM atau sebaliknya pelanggan PDAM menggunakan aliran air dari PT STU.</p>
--	--	--	--	--

Sumber: Skripsi Adi Sofyan Prasetyo tahun 2012 dan Villia Ayu B. tahun 2015 tentang Kerjasama Antar Daerah.

1.5.2 Networking

Governance merupakan paradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan. Ada tiga pilar *governance*, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Sementara itu, paradigma pengelolaan pemerintah yang sebelumnya berkembang adalah sebagai satu-satunya penyelenggaraan pemerintahan. Dengan bergesernya paradigma dari *government* ke arah *governance* yang menekankan pada kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*). Maka dikembangkan pandangan atau paradigma baru administrasi publik yang disebut dengan pemerintahan yang baik (*good governance*).⁷

Piere landell & Ismael Seregeldin mendefinisikan *good governance* sebagai penggunaan otoritas politik kekuasaan untuk mengelola sumber daya demi pembangunan sosial ekonomi.⁸ *Good governance* mengandung arti hubungan yang sinergis dan konstruktif antara negara, sektor swasta, dan masyarakat (*society*). Dalam hal ini adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima,

⁷ Santoso, Pandji. (2008). *Administrasi publik-teori dan aplikasi good governance*. Bandung: PT Refika Aditama. Hlm.130

⁸ *Ibid*

demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.⁹ Makna dari prinsip-prinsip tersebut yaitu :

1. Kepastian hukum : mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada hukum dan perundang-undangan yang berlaku.
2. Transparansi : diartikan sebagai terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap informasi yang dibutuhkan, termasuk berbagai peraturan perundangan serta kebijakan pemerintah.
3. Akuntabilitas : mengandung makna bahwa dalam penyelenggaraan pemerintah atau semua kegiatan birokrasi pemerintah harus dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat, sebagai pemegang kedaulatan negara. Akuntabilitas merupakan kunci untuk memastikan bahwa kekuasaan itu dijalankan dengan baik sesuai kepentingan masyarakat.
4. Profesionalisme : berarti bahwa penyelenggaraan pemerintah harus mengutamakan keahlian yang berdasarkan kompetensi, kode etik, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Partisipasi : berarti bahwa setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.¹⁰

⁹ *Ibid*, 131

6. Efektivitas dan efisiensi : pemerintah harus efektif (absah) dan efisien dalam memproduksi output berupa aturan, kebijakan, pengelolaan keuangan negara, dll.
7. *Responsiveness* : lembaga publik harus mampu merespon kebutuhan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan basic needs (kebutuhan dasar) dan HAM (hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial dan budaya)¹¹

Menurut *Institute of Government* (1996)¹², untuk menciptakan *good governance* perlu diciptakan hal-hal sebagai berikut:

1. Kerangka kerja tim (*team work*) antar organisasi, departemen, dan wilayah.
2. Hubungan kemitraan antara pemerintah dengan setiap unsur dalam masyarakat negara yang bersangkutan.
3. Pemahaman dan komitmen terhadap manfaat dan arti pentingnya tanggung jawab bersama dan kerja sama dalam suatu keterpaduan serta sinergis dalam pencapaian tujuan.
4. Adanya dukungan dan sistem imbalan yang memadai untuk mendorong terciptanya kemampuan dan keberanian menanggung

¹⁰ Yuwono, Teguh (ed.). (2001). *Manajemen Otonomi Daerah-Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru*. Semarang: Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik. Hlm.74

¹¹Santosa. Op.cit, 13

¹² *Ibid*, 132

resiko dan berinisiatif, sepanjang hal ini secara realistis dapat dikembangkan.

5. Adanya pelayanan administrasi publik yang berorientasi pada masyarakat, mudah dijangkau masyarakat dan bersahabat, berdasarkan kepada asas pemerataan dan keadilan dalam setiap tindakan dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, berfokus pada kepentingan masyarakat, bersikap profesional, dan tidak memihak (non-partisan).

Dalam poin ketiga teratas dari pernyataan di atas, dapat dicermati bagaimana kerjasama, kemitraan, dan sinergitas antar aktor mutlak diperlukan dalam pencapaian *good governance* seperti yang didambakan. *Governance* hanya akan terwujud jika muncul kolaborasi, kemitraan, dan jejaring antar elemen-elemen *governance*, yaitu negara, sektor swasta, dan masyarakat sipil. Jejaring menjadi ciri penting dalam pengembangan organisasi modern saat ini, baik organisasi swasta maupun publik. Kebijakan publik saat ini juga tidak lagi merupakan proses eksklusif yang melibatkan aktor-aktor negara saja, tetapi juga merupakan produk dari jejaring, kolaborasi, dan kemitraan antara elemen-elemen *governance* (*policy network*).¹³

¹³ Bambang Purwoko. "Jejaring dan Kemitraan dalam Pengembangan Governance", dalam power point Teori dan Praktek Governance, Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Universitas Gadjah Mada, diakses pada: <http://www.bpurwoko.staff.ugm.ac.id>

Jejaring yang dibangun tidak hanya mendasarkan kerjasama antar aktor dalam birokrasi pemerintahan tapi juga dengan masyarakat, pihak swasta yang berkepentingan bahkan kerjasama antar daerah yang terbentuk karena adanya kepentingan bersama yang menjadi pendorong adanya sinergi. Sebagai misal, pengelolaan aliran air sungai membutuhkan kebijakan yang konsisten antar daerah yang dilalui aliran sungai tersebut.¹⁴ Dengan kata lain kerjasama antar daerah bisa digunakan sebagai arena bagi terbentuknya jejaring antar daerah. Dalam konteks yang lebih luas, ada sejumlah alasan dibentuknya kerjasama antar daerah tersebut¹⁵, diantaranya:

1. Penyediaan produksi atau pelayanan publik akan lebih efisien jika dilakukan oleh sekumpulan daerah secara bersama-sama.
2. Pelayanan publik di level lokal dapat disediakan secara lebih efektif bila dilakukan dengan basis regional.
3. Diperlakukan suatu lembaga pengambilan keputusan yang terpadu dalam menghadapi masalah lintas batas dan masalah dari “luar”.
4. Diperlukan suatu pertukaran informasi dan koordinasi antar daerah.

Ide *governance* ini menekankan pada pola pemerintahan antara masyarakat, swasta, dan *civil society* melalui mekanisme yang

¹⁴ Pratikno. (2007). *Kerjasama Antar Daerah: Kompleksitas dan Tawaran Format Kelembagaan*. Yogyakarta: Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah Unniversitas Gadjah Mada, Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM. Hlm.38

¹⁵ *Ibid*, 39

demokratis.¹⁶ Dalam konteks inilah pemikiran mengenai kerja sama antar daerah menjadi sangat penting. Pentingnya kerja sama antar daerah dalam konteks ini setidaknya di dukung oleh dua argumen. *Pertama*, bahwa metode pengaturan dengan cara lama yang berbasiskan regulasi dan logika formal yang hierarkis sudah tidak lagi memadai, karena semakin kompleksnya logika kepentingan yang bertarung dan semakin cair dan otonomnya pola-pola hubungan aktor-aktor. *Kedua*, dalam konteks di mana peluang dan tantangan tidak hanya hadir dalam batas-batas teritori administratif akan sulit bagi pemerintah daerah baik untuk memanfaatkan peluang-peluang, misalnya peluang pengembangan ekonomi, maupun untuk mengurangi dan menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang muncul, terutama yang berkait dengan suatu kawasan pemerintah daerah.

1.5.3 Kerjasama Antar Daerah

Setiap daerah memiliki batas wilayah administratif yang ditentukan secara formal melalui peraturan perundangan, akan tetapi dalam kenyataannya berbagai masalah dan kepentingan yang sering muncul sebagai akibat dari hubungan fungsional dibidang sosial ekonomi yang melewati batas-batas wilayah administratif tersebut. Tumbuhnya perhatian terhadap perencanaan daerah tidak hanya dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat yang bersifat top down dan populernya strategi pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equality*), tetapi juga adanya

¹⁶*Ibid*, 19

kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat. Maka dari itu dalam perencanaan daerah diperlukan tiga faktor, yaitu:

1. Adanya kegagalan mekanisme pasar (market failure)
2. Ketidakpastian (uncertainty) masa yang akan datang
3. Untuk memberikan arah mau dibawa kemana pembangunan daerah.¹⁷

Dengan adanya perencanaan daerah yang sistematis maka diperlukan suatu kerjasama yang dapat dijalin antara pemerintah daerah. Kerjasama antar pemerintah daerah adalah suatu bentuk pengaturan kerjasama yang dilakukan antar pemerintah daerah dalam bidang-bidang yang disepakati untuk mencapai nilai efisiensi dan kualitas pelayanan yang lebih baik. Kerjasama antar daerah diperlukan untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah, sehingga pada proses pelaksanaannya mampu memelihara keutuhan negara dan tetap tegaknya NKRI.¹⁸ Selain itu, kerjasama antar pemerintah daerah digunakan agar berbagai masalah lintas wilayah administratif dapat

¹⁷ Mudrajad, Kuncoro. (2011). *Perencanaan Daerah: Bagaimana membangun Ekonomi Lokal, Kota dan Kawasan*. Bandung: Salemba Empat. Hlm.10

¹⁸ Rudi. (2013). *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*. Lampung: Indepth Publishing. Hlm. 8

diselesaikan bersama dan sebaliknya agar banyak potensi yang mereka miliki dapat dimanfaatkan untuk kepentingan bersama.¹⁹

Kerjasama pada hakekatnya mengindikasikan adanya dua pihak atau lebih yang berinteraksi secara dinamis untuk mencapai suatu tujuan bersama. Dalam pengertian tersebut terkandung tiga unsur pokok yang melekat pada suatu kerangka kerjasama, yaitu unsur dua pihak atau lebih, unsur interaksi dan unsur tujuan bersama. Jika unsur tersebut tidak termasuk dalam satu objek yang dikaji, dapat dianggap bahwa objek itu tidak terdapat kerjasama. Unsur dua pihak, selalu menggambarkan suatu himpunan satu sama lain yang saling mempengaruhi sehingga interaksi untuk mewujudkan tujuan bersama penting dilakukan. Apabila interaksi atau tujuan itu tidak ditujukan pada terpenuhinya kepentingan masing-masing pihak, maka hubungan yang dimaksud bukanlah suatu kerjasama. Suatu interaksi meskipun bersifat dinamis tetapi ditujukan untuk memenuhi kepentingan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses interaksi, bukan merupakan suatu kerjasama. Kerjasama senantiasa menempatkan pihak-pihak yang berinteraksi pada posisi yang seimbang, serasi dan selaras.²⁰

¹⁹Keban, Yeremias T. (2010). *Kerjasama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk dan Prinsip*. Diakses dari <http://www.bappenas.go.id/print/2258/kerjasama-antar-pemerintahdaerah-dalam-era-otonomi-oleh-yeremias-t-keban/>

²⁰Pamudji, S. (1985). *Kerjasama Antar Daerah dalam rangka Pembinaan Wilayah: Suatu Tinjauan dari Segi Administrasi Negara*. Jakarta: Bina Aksara. Hlm. 12-13.

Dalam pelaksanaannya untuk peningkatan pelayanan serta efisiensi, kerjasama antar daerah juga memiliki bentuk. Bentuk-bentuk kerjasama antar daerah dalam pelayanan publik adalah sebagai berikut:

1. *Handshake Agreement*. Dicitrakan oleh tidak adanya dokumen perjanjian kerjasama yang formal. Kerjasama model ini didasarkan pada komitmen dan kepercayaan secara politis antar daerah yang terkait.
2. *Fee for Service Contracts (Service Agreement)*. Sistem ini pada dasarnya adalah satu daerah “menjual” satu bentuk pelayanan publik pada daerah lain.
3. *Joint Agreement (Pengusahaan Bersama)*. Model ini pada dasarnya mensyaratkan adanya partisipasi atau keterlibatan daerah-daerah yang terlibat dalam penyediaan atau pengelolaan pelayanan publik. Pemerintah-pemerintah daerah saling berbagi kepemilikan kontrol dan tanggungjawab terhadap program.
4. *Jointly-Formed Authorities (Pembentukan Otoritas Bersama)*. Di Indonesia, sistem ini lebih populer dengan sebutan sekretariat bersama. Pemda-pemda yang bersangkutan setuju untuk mendelegasikan kendali, pengelolaan dan tanggungjawab terhadap satu badan yang dibentuk bersama dan biasanya terdiri dari perwakilan pemda-pemda yang terkait. Badan ini juga bisa diisi

oleh kaum profesional yang dikontrak bersama oleh pemda-pemda yang bersangkutan.

5. *Regional Bodies*. Sistem ini bermaksud membentuk satu badan bersama yang menangani isu-isu umum yang lebih besar dari isu lokal satu daerah atau isu-isu kewilayahan.²¹

Sedangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2009 tentang Tata Cara Kerjasama Daerah, Bentuk/ Model Kerja Sama Antar Daerah adalah sebagai berikut:

1. Kerja Sama Pelayanan Bersama adalah kerja sama antar daerah untuk memberikan pelayanan bersama kepada masyarakat yang bertempat tinggal di wilayah yang merupakan yurisdiksi dari daerah yang bekerjasama, untuk membangun fasilitas dan memberikan pelayanan bersama.
2. Kerja Sama Pelayanan Antar Daerah adalah kerja sama antar daerah untuk memberikan pelayanan tertentu bagi suatu wilayah masyarakat yang merupakan yurisdiksi daerah yang bekerjasama, dengan kewajiban bagi daerah yang menerima pelayanan untuk memberikan suatu kompensasi tertentu kepada daerah yang memberikan pelayanan.

²¹ Tarigan, Antonius. "Kerja Sama Antar Daerah (KAD) untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Daya Saing Wilayah". Diakses pada <http://www.academia.edu>, tanggal 14 September 2015, pukul 20.15 WIB.

3. Kerja Sama Pengembangan Sumberdaya Manusia adalah kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kapasitas sumber daya manusia dan kualitas pelayanannya melalui alih pengetahuan dan pengalaman, dengan kewajiban bagi daerah yang menerima pelayanan untuk memberikan suatu kompensasi tertentu kepada daerah yang memberikan pelayanan.
4. Kerja Sama Pelayanan dengan pembayaran Retribusi adalah kerja sama antar daerah untuk memberikan pelayanan publik tertentu dengan membayar retribusi atas jasa pelayanan.
5. Kerja Sama Perencanaan dan Pengurusan adalah kerja sama antar daerah untuk mengembangkan dan/atau meningkatkan layanan publik tertentu, dengan mana mereka menyepakati rencana dan programnya, tetapi melaksanakan sendiri-sendiri rencana dan program yang berkait dengan yurisdiksi masing-masing; Kerja sama tersebut membagi kepemilikan dan tanggungjawab atas program dan kontrol atas implementasinya.
6. Kerja Sama Pembelian Penyediaan Pelayanan adalah kerja sama antar daerah untuk menyediakan layanan kepada daerah lain dengan pembayaran sesuai dengan perjanjian.
7. Kerja Sama Pertukaran Layanan adalah kerja sama antar daerah melalui suatu mekanisme pertukaran layanan (imbal layan).

8. Kerja Sama Pemanfaatan Peralatan adalah kerja sama antar daerah untuk pengadaan/penyediaan peralatan yang bisa digunakan bersama.
9. Kerja Sama Kebijakan dan Pengaturan adalah kerja sama antar daerah untuk menselaraskan kebijakan dan pengaturan terkait dengan suatu urusan atau layanan umum tertentu.

Sementara itu, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah ditetapkan sejumlah prinsip kerja sama daerah sebagai pegangan, yaitu:

- a. Efisiensi;
- b. Efektivitas;
- c. Sinergi;
- d. Saling menguntungkan;
- e. Kesepakatan bersama;
- f. Itikad baik;
- g. Mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah negara kesatuan republik indonesia;
- h. Persamaan kedudukan;
- i. Transparansi;
- j. Keadilan; dan
- k. Kepastian hukum.

1.5.4 Pelayanan Publik

Secara teoritis tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari: ²²

1. **Transparan**

Pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

2. **Akuntabilitas**

Pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. **Kondisional**

Pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

4. **Partisipatif**

Pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan public dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

²²Sinambela, L.P. (2010). *Reformasi Pelayanan Publik; Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Cetakan Kelima. Jakarta: PT. Bumi Aksara. Hlm.6

5. Kesamaan Hak

Pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain.

6. Keseimbangan Hak Dan Kewajiban

Pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

1.6 Definisi Konsep

- Kerjasama antar daerah adalah adanya dua pihak atau lebih yang berinteraksi untuk menjalin hubungan-hubungan yang bersifat dinamis untuk mencapai suatu tujuan bersama. Kerjasama antar daerah merupakan sebuah pola kerja sama yang terbentuk akibat dari persamaan kepentingan antar satu daerah dengan daerah yang lain. Kerjasama menempatkan pihak-pihak yang berinteraksi pada posisi seimbang, serasi dan selaras karena interaksi bertujuan demi pemenuhan kepentingan bersama tanpa ada yang dirugikan.
- Kerjasama Kabupaten Semarang dan Kota Semarang merupakan interaksi antar daerah yang dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dalam memperoleh air bersih.
- Pemanfaatan Air Bersih adalah kegiatan memanfaatkan dan mengelola sumber daya air yang berada di wilayah Kabupaten

Semarang untuk memenuhi kebutuhan air bersih bagi masyarakat, baik itu masyarakat di Kabupaten maupun Kota Semarang.

1.7 Metode Penelitian

Metode penelitian ini berfungsi sebagai alat bantu penelitian dalam memberikan suatu penafsiran terhadap suatu permasalahan yang dihadapi oleh seorang peneliti. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, yang meliputi beberapa aspek sebagai berikut:

1.7.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif. Jenis penelitian metode kualitatif ini dilatarbelakangi oleh pemikiran rasional dan menekankan pada objektivitas. Penelitian kualitatif adalah suatu pendekatan penelitian yang mengungkap situasi sosial tertentu dengan mendeskripsikan kenyataan secara benar, dibentuk oleh kata-kata berdasar teknik pengumpulan dan analisis data yang relevan dan diperoleh dari situasi alamiah.²³

Penelitian ini mempunyai tujuan untuk menjelaskan mengenai bentuk serta realisasi dari kerjasama antara Kabupaten Semarang dengan Kota Semarang dalam pemanfaatan air bersih pada tahun 2013-2015.

²³ Djam'an Satori dan Aan Komariah. (2009). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta. Hlm.25

Dengan demikian, data yang diperoleh selanjutnya tidak digambarkan dalam bentuk statistik, melainkan dalam bentuk deskriptif dan laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut.

1.7.2 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup wilayah penelitian dilaksanakan di Kabupaten Semarang.

1.7.3 Sumber Data

Dalam proses pengumpulan data dan informasi yang berkaitan dengan topik penelitian biasanya digunakan dua teknik utama yaitu data berbentuk primer dan sekunder.

1. Data Primer

Sumber data yang diperoleh secara langsung dari sumber aslinya tanpa media perantara berupa opini individu-individu yang menjadi objek penelitian, serta pencatatan dan perekaman dari suatu kegiatan/kejadian.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung, yakni melalui jurnal, penelitian orang lain, dokumen atau buku-buku referensi yang sangat berkaitan dengan objek kajian dan permasalahan penelitian.

1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

1) Wawancara.

Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara si penanya dengan Informan dengan menggunakan alat yang dinamakan panduan wawancara (*interview guide*).²⁴

2) Dokumen

Dokumen menurut Guba dan Lincoln (1981:228)²⁵ adalah setiap bahan yang tertulis atau film baik yang dipersiapkan untuk penelitian, pengujian suatu peristiwa atau *record*. Pada dasarnya dokumen sebagai sumber data terdiri dari dokumen pribadi dan dokumen resmi. Dokumen merupakan metode pengumpulan data dengan mengumpulkan catatan-catatan penting yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

1.7.5 Teknik Penentuan Informan

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan teknik *purposive sampling* untuk menentukan Informan. Teknik pemilihan sampel ini berdasarkan pada orang dengan karakteristik tertentu yang dianggap

²⁴ Nazir, Mohammad. (1988). *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia. hlm. 126.

²⁵ Basrowi dan Suwandi. (2008). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta hal.159.

penulis mempunyai sangkut paut dengan karakteristik populasi yang sudah diketahui sebelumnya.²⁶ Mempunyai sangkut paut tertentu ini misalnya orang tersebut dianggap paling tahu tentang apa yang penulis harapkan atau mungkin dia sebagai orang yang punya kuasa atas masalah yang coba diteliti sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi obyek/ situasi sosial yang diteliti.

Adapun dalam penelitian ini, yang Penulis jadikan sebagai Informan adalah:

1. Pemerintah Kabupaten Semarang
2. PDAM Kabupaten Semarang
3. PDAM Kota Semarang

1.7.6 Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang digunakan oleh Penulis dalam melakukan analisis data adalah dengan menggunakan teknik analisa data kualitatif yaitu dengan cara:

1. Analisis Sebelum di Lapangan, hal ini dilakukan dengan menganalisis data hasil studi pendahulu atau data sekunder yang akan digunakan untuk menentukan fokus penelitian.

²⁶Umar, Husein. (2013). *Metode Penelitian untuk Skripsi dan Tesis Bisnis* (2nd ed.). Jakarta: Rajawali Pers.: Hlm. 92

Namun demikian masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah peneliti masuk dan selama di lapangan.

2. Menelaah seluruh data yang telah terkumpul melalui pengamatan dan wawancara (*interview*). Dalam menelaah data dilakukan secara deskriptif dan reflektif. Deskriptif yaitu menerangkan gambaran mengenai kondisi/keadaan pada saat melakukan penelitian seobjektif mungkin, sedangkan Reflektif yaitu menerangkan objek penelitian yang kita teliti secara lebih mendalam dengan menambahkan interpretasi dan persepsi terhadap obyek yang diteliti/sedang dikaji.
3. Melakukan reduksi data, yaitu menyeleksi data dengan memilih yang penting-penting saja sehingga rangkuman inti dari penelitian tersebut tetap berada didalamnya dan hasil penelitian yang diteliti akan lebih fokus.