

**KERJA SAMA ANTAR PEMERINTAH DAERAH  
DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA AIR  
(Studi Pada Kerja Sama Kota Malang dengan Kota Batu  
dan Kota Malang dengan Kabupaten Malang Dalam Pengelolaan Sumber Daya Air)**

**Andhi Pranata, Muhammad Saleh Soeaidy, Imam Hanafi**

Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang

*E-mail: andhipranata@yahoo.com*

**Abstract:** *Intergovernment Cooperation in Water Resource Management (Study In cooperation Malang City with Batu City and Malang City with Malang Regency in Water Resources Management). Water Supplying generally managed by local governments, due to constraints in providing water services to communities caused Malang Malang city does not have its own source of water. Therefore, the government Malang conduct a policy to address these issues through the Inter-regional Cooperation (KAD), particularly in cooperation with the Kota Malang, Kota Batu and Kabupaten Malang. By looking at the limitations of Malang that do not have a source of water to meet the needs of clean water to the community and owned Potential Malang and Batu which has many water sources to form a greater unity. Factors supporting and inhibiting the cooperation of some of them contributing factors include: the common, shared commitment, mutual benefit while limiting factor is the cooperation between regulatory regions that are less obvious, databases that do not support and lack of support from the community.*

**Keywords:** *intergovernmental cooperation, water resources management*

**Abstrak:** Kerja sama Antar Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Air (Studi Pada Kerja sama Kota Malang dengan Kota Batu dan Kota Malang dengan Kabupaten Malang Dalam Pengelolaan Sumber daya Air). Penyediaan air bersih pada umumnya dikelola oleh pemerintah daerah, dikarenakan adanya kendala didalam memberikan pelayanan air bersih kepada masyarakat Kota Malang yang disebabkan karena Kota Malang tidak memiliki sumber air sendiri. Oleh karena itu pemerintah Kota Malang melakukan suatu kebijakan untuk mengatasi permasalahan tersebut melalui Kerja sama Antar Daerah (KAD) khususnya dalam Kerja sama Kota Malang dengan Kota Batu dan Kabupaten Malang. Dengan melihat keterbatasan yang dimiliki Kota Malang yaitu tidak memiliki sumber air untuk mencukupi kebutuhan air bersih kepada masyarakatnya dan Potensi yang dimiliki Kabupaten Malang dan Kota Batu yang memiliki banyak sumber air untuk membentuk kesatuan yang lebih besar. Faktor pendukung dan penghambat terjadinya kerja sama yaitu diantaranya faktor pendukung meliputi: adanya kesamaan, komitmen bersama, saling menguntungkan sedangkan faktor penghambat terjadinya kerja sama antar daerah yaitu regulasi yang kurang jelas, database yang tidak mendukung serta kurangnya dukungan dari masyarakat.

**Kata kunci:** kerja sama antar daeah, pengelolaan sumber air

---

## **Pendahuluan**

Seiring dengan kebutuhan masyarakat saat ini, seorang administrator dituntut untuk menyelesaikan persoalan yang ada dimasyarakat. Salah satunya terkait tentang permasalahan kebutuhan air yang sifatnya sangat vital. Menurut Rondenelli (1990, h.57), penyediaan prasarana dan pelayanan perkotaan merupakan tugas utama dari pemerintah dan penyediaan pelayanan air bersih untuk masyarakat perkotaan dilakukan oleh perusahaan air minum milik pemerintah yaitu Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)

dan berada di bawah pengawasan pemerintah kota.

Kota Malang mengalami kesulitan untuk mendapatkan air bersih yang sehat dan berkualitas serta mengalir terus menerus selama 24 jam. Salah satu persoalan yang dihadapi masyarakat Kota Malang dampak dari pembangunan dan laju pertumbuhan penduduk yang semakin padat dari tahun 2000 yang berjumlah 729.249 orang, pada tahun 2014 berjumlah 849.667orang (Laporan Dispendukcakil Kota Malang, 2014).

Akibat dari pertambahan jumlah penduduk di Kota Malang maka PDAM Kota Malang sebagai Perusahaan Daerah yang bergerak dan berusaha memberikan pelayanan air bersih atau air minum kepada masyarakat dituntut untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan berbagai cara diantaranya dengan peningkatan debit air yang dilakukan dengan kerja sama.

Pemerintah Kota Batu sendiri memandang bahwa pengelolaan sekaligus pelestarian sumber air haruslah dilakukan bersama-sama dalam wujud kerja sama antar daerah. Namun semakin lama hal tersebut masih menjadi permasalahan kembali akibat perkembangan penduduk yang semakin pesat dan kebutuhan akan air bersih yang semakin meningkat, maka Pemerintah Kota Malang melakukan suatu kerja sama dengan Kabupaten Malang dalam addendum perjanjian kerja sama antara Pemerintahan Kabupaten Malang dengan Pemerintah Kota Malang Nomor 119/ 421.022/2012 dalam hal ini mengenai pemanfaatan mata air sumber Wendit, Sumber Sumbersari Desa Tawangargo dan Sumber air Karang Desa Donowarih, Kecamatan Karangploso, Kabupaten Malang.

Tujuan penelitian adalah untuk mendiskripsikan dan menganalisis proses kerja sama antar daerah serta faktor pendukung dan penghambat kerja sama yang terjalin antara Kota Malang dengan Kota Batu dan Kota Malang dengan Kabupaten Malang. Manfaat penelitian sebagai bahan masukan untuk daerah-daerah lain yang tidak dapat mengatasi permasalahan daerahnya sehingga kerja sama antar daerah dapat digunakan sebagai alternatif pemecahan masalah.

## **Tinjauan Pustaka**

### **1. Administrasi Publik**

Administrasi secara umum dikutip oleh Syafie (2006, h.13-16), yaitu administrasi dapat didefinisikan sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Pengertian administrasi selanjutnya disampaikan oleh Liang Gie (1982,h.5), bahwa administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai suatu tujuan tertentu. Dari beberapa definisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa administrasi pada prinsipnya mengandung arti yaitu suatu proses kegiatan kerja sama, dilakukan oleh banyak orang, untuk mencapai tujuan tertentu.

Administrasi Publik menyebutkan bahwa seorang administrastor dituntut untuk memecahkan permasalahan publik. Ada banyak upaya dapat dilaksanakan pemerintah dalam

pemecahan permasalahan publik, salah satu upaya yang dapat dilakukan diantaranya dengan menjalin hubungan dengan pihak lain. Dengan membentuk suatu jaringan administrasi yang dapat di gunakan sebagai instrument dalam membangun kerja sama dengan pihak-pihak lain dalam memecahkan persoalan bersama. Kerja sama antar daerah juga berfokus pada kegiatan yang dilakukan dengan menjalin hubungan kerja sama dengan pihak lain dalam mencapai sebuah tujuan. Oleh sebab itu, keterkaitan antara administrasi publik dan Kerja sama antar daerah adalah bahwa melalui kerja sama pihak yang tidak dapat menyelesaikan persoalan daerahnya sendiri maka daerah yang tidak dapat menyelesaikan akan mendapatkan bantuan supaya persoalan tersebut dapat teratasi, dan pihak lainnya akan mendapatkan keuntungan yang setimpal.

### **2. Desentralisasi**

Desentralisasi merupakan hasil dari perubahan era orde baru ke reformasi dimana kekuasaan pemerintahan tidak diatur dari pusat melainkan pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri. Maka dari itu adanya desentralisasi pemerintah daerah dituntut untuk memenuhi kebutuhan warganya mulai dari kebutuhan pokok hingga kebutuhan yang lainnya. Pemerintah dituntut untuk memenuhi kebutuhan air yang dikonsumsi dan di pergunakan dalam kehidupan sehari-hari sebab jika pemerintah tidak memenuhi kebutuhan air bersih terhadap masyarakat Kota Malang maka akan bisa berdampak kepada kehidupan sehari-hari mulai dari konsumsi hingga pertumbuhan ekonomi.

Desentralisasi manajemen sumber daya air bersih bertujuan untuk mendekatkan layanan, memperkuat kontrol dan partisipasi masyarakat atas pemanfaatan air dan mata air(sumber), polusi air dan kerusakan lingkungan. Untuk hal tersebut maka adanya desentralisasi khususnya di era reformasi selalu dilaksanakan dengan bijak dan berdasarkan atas persetujuan masyarakat sehingga masyarakat merasakan bahwa sumber merupakan kepemilikan bersama.

Kemampuan daerah dalam penyediaan dan pengelolaan infrastruktur daerah berbeda- beda. Hal ini didasarkan atas potensi, sumber daya, dan kapasitas yang dimiliki dari masing-masing daerah. Perbedaan sumber daya dan kemampuan daerah dalam penyediaan dan pengelolaan infrastruktur akan dapat mengakibatkan kesenjangan pembangunan antar daerah. Supaya dapat mengatasi hal tersebut maka dapat dilakukan sebuah pola kerja sama dalam penyediaan dan pengelolaan air bersih.

Penyediaan persoalan air bukan hanya dapat melibatkan antara pemerintah dengan swasta, namun juga dapat melibatkan antar pemerintah daerah.

Desentralisasi manajemen sumber daya air bertujuan mendekatkan layanan, memperkuat kontrol dan partisipasi masyarakat atas pemanfaatan air dan mata air (sumber), polusi air dan kerusakan lingkungan sumber. Desentralisasi pemerintah daerah yang terjadi dalam air bersih diserahkan sepenuhnya kepada PDAM yang memiliki wewenang mengelola dan mendistribusikan air kepada masyarakat Indonesia. Untuk memenuhi kebutuhan air kepada masyarakat PDAM menggunakan air dari sumber air atau mengelola air.

Untuk menjawab tantangan yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh PDAM daerah, PDAM berhak melaporkan kepada Kepala Daerah untuk selanjutnya didiskusikan untuk mengambil jalan keluar serta melibatkan partisipasi masyarakat.

### 3. Kerja sama Antar Daerah

Untuk mengoptimalkan potensinya, kerja sama antar daerah dapat menjadi salah satu alternatif inovasi/konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, melalui berbagai payung regulasi (peraturan pemerintah) mendorong kerja sama antar daerah. Menurut Domain (2010,h.27) mengatakan bahwa kerja sama antar pemerintah adalah “ sebagai tata cara yang digunakan antara satu atau lebih pemerintah dalam mencapai tujuan bersama, pemerintah jasa atau pemecahan masalah”. Sedangkan Domai (2010,h.28) menyebutkan bahwa “ kerja sama pada hakekatnya mengindikasikan adanya dua pihak atau lebih berinteraksi secara dinamis untuk mencapai suatu tujuan bersama. Dalam pengertian ini terkandung tiga unsur pokok yang melihat pada suatu kerangka kerja sama, yaitu unsure dua pihak atau lebih, unsur intraksi, dan unsur tujuan bersama. Jika satu dari tiga unsur tidak termuat dalam suatu obyek yang di kaji, dapat dianggap bahwa pada obyek tersebut tidak terdapat kerja sama”.

Bentuk-Bentuk Kerja sama Antar Daerah (KAD) menurut Tarigan (2009,h.6) Bentuk-bentuk kerja sama antar pemerintah daerah dalam pelayanan publik dapat beragam , yaitu diantaranya:

- 1) *Handshake Agreement*,
- 2) *fee for service contracts (service agreements)*.

3) *Joint Agreements* (pengusahaan bersama).

4) *Jointly-formed authorities* (Pembentukan otoritas bersama).

5) *Regional Bodies*.

Kerja sama Antar Daerah (KAD) hanya dapat terbentuk dan berjalan apabila didasarkan pada adanya kesadaran bahwa daerah-daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai satu tujuan. Oleh karena itu, inisiasi Kerja sama Antar Daerah (KAD) menurut Tarigan (2009,h. 1-2) baru dapat berjalan dengan efektif apabila telah ditemukan yang diantaranya

- 1) Adanya Kesamaan
- 2) Adanya komitmen dari masing-masing Pemerintahan Daerah yang terkait.
- 3) Prinsip saling menguntungkan
- 4) Dukungan Masyarakat

### 4. Sumber daya Alam

Sumber daya alam merupakan segala sesuatu yang ada di alam dan dapat dipergunakan untuk kehidupan masyarakat. Sumber daya alam bentuknya bermacam-macam ada yang dapat diperbarui dan tidak dapat diperbaharui. Air bersih merupakan sumber daya alam yang sifatnya alamiah, karena air merupakan sumber alam yang selalu dipergunakan untuk seluruh makhluk hidup maka dari itu adanya sumber sebaiknya di lindungi dan dipergunakan untuk dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya sehingga sumber air tidak rusak.

Posisi air yang strategis dikarenakan dalam menguasai kebutuhan hajat orang banyak, maka tidak dapat dipungkiri bahwa air menjadi persoalan tarik ulur dari berbagai kepentingan. Oleh sebab itu, persoalan air harus ditata dengan baik melalui perangkat yang dapat melindungi dan merujukkan kepentingan dan ketertipan umum dengan mencerminkan keadilan bersama.

### Metode Penelitian

Peneliti menggunakan penelitian deskriptif kualitatif yaitu penelitian dengan mempelajari permasalahan yang timbul diantara masyarakat, serta hubungan timbal balik yang dilakukan Kota Malang dengan Kota Batu dan Kabupaten Malang yang berlangsung selama ini serta berpengaruh diantara ketiganya.

Fokus dalam penelitian ini adalah: (1) Kerja sama yang dilakukan Pemerintah Kota Malang dengan Kota Batu dan Kabupaten Malang dalam pengelolaan sumber daya air; (2) Faktor pendukung dan penghambat terjadinya kerja sama

Lokasi penelitian di Kota Malang, Kota Batu, Kabupaten Malang dan situs penelitian

pada PDAM Kota Malang, Kota Batu, Kabupaten Malang. Sumber data penulis mencari data dari pegawai Pemkot Bagian Kerja sama sebagai data primer dan warga disekitar sumber sebagai data sekunder dengan pengambilan data melalui wawancara terpimpin dan terjun kelapangan. Analisis data yang diambil menggunakan analisis Model Interaktif Miles, Huberman, & Saldana (2014, h.14) yakni pencarian data (kondensasi), menyajikan data, dan melakukan penarikan kesimpulan dari semua responden.

## Pembahasan

### 1. Kerja sama yang dilakukan Pemerintah Kota Malang dengan Kota Batu dan Kabupaten Malang

Penyelenggaraan Kerja sama Antar Daerah (KAD) yang terjalin Antara Kota Malang dengan Kabupaten Malang dan Kota Malang dengan Kota Batu dalam pengelolaan sumber air ini telah berjalan dengan baik karena telah memperhatikan Peraturan Pemerintah no 50 Tahun 2007 tentang Tatacara Pelaksanaan Kerja sama Antar Daerah dengan memenuhi prinsip-prinsip berikut: a) efisiensi; b) efektivitas; c) sinergi; d) saling menguntungkan; e) kesepakatan bersama; f) itikad baik; g) mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah NKRI; h) persamaan kedudukan; i) transparansi; j) keadilan; dan k) kepastian hukum.

Pemanfaatan sumber air ini tertuang di dalam Addendum Perjanjian Kerja sama dengan nomor pemerintahan Nomor: 119/08/421.022/2012 dan Nomor :180/31/422.012/2012. Yaitu *Fee for service contracts (service agreements)*, satu daerah “menjual” satu bentuk pelayanan publik pada daerah lain. Misalnya air bersih Akan tetapi, kerja sama menggunakan cara ini sulit untuk memberikan harga jual kepada daerah yang lain.

Inisiatif untuk melakukan kerja sama yang dilakukan Kota Malang dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber air dengan daerah sekitarnya yaitu dengan memperhatikan keterbatasan sumber air yang dimiliki Kota Malang, sedangkan jumlah penduduk di Kota Malang sangat banyak. Oleh karena itu, kerja sama merupakan jalan alternatif yang sangat dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di Kota Malang sehingga dengan kerja sama ini pihak Kota Malang dapat menekan biaya produksi karena mereka menggunakan air sumber yang langsung dapat di distribusikan kepada warganya tidak harus mengolah dari air sungai atau air hujan yang harus diproses terlebih dahulu untuk dapat didistribusikan kepada masyarakat.. Hal ini merupakan keterbatasan

secara umum yang terjadi di dalam kerja sama khususnya di bidang sumber daya alam.

Kerja sama juga dimungkinkan dengan alasan bahwa dengan dilakukannya kerja sama ini Kabupaten Malang dengan Kota Batu merupakan bagian dari Malang Raya. Dengan adanya kemauan dan keinginan antar pemerintah daerah untuk melakukan kerja sama dalam mengelola sumber air maka dapat mendorong pembangunan masing-masing daerah untuk menjadi makmur dan sejahtera serta menyadari akan pentingnya pengelolaan sumber air ini untuk dikelola bersama oleh pemerintah daerah.

### 2. Faktor Pendukung dan Penghambat Terjadinya Kerja sama

#### a. Faktor Pendukung

Kedekatan Antara Kota Malang dengan Kabupaten Malang merupakan hasil dari adanya kesamaan yang terjalin sejak lama antara Kota Malang dan Kabupaten Malang. Kota Batu sendiri sebelum menjadi daerah otonom baru yang terbentuk pada tahun 2004 awalnya Kota Batu merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Malang yaitu pada sub satuan wilayah pengembangan I (SSWP I) Malang Utara. Hal tersebut dapat digunakan oleh kedua belah pihak sebagai peluang untuk menyelesaikan persoalan dalam pengelolaan sumber air.

Kerja sama yang saling menguntungkan yang diperoleh Kota Malang, Kabupaten Malang dan Kota Batu diantaranya Kota Malang mendapatkan pasokan air bersih yang cukup untuk warganya. Sedangkan Kabupaten Malang dan Kota Batu mendapatkan kontribusi dari Kota Malang, dan mendapatkan bantuan dari Kota Malang dalam melestarikan sumber air.

#### b. Faktor Penghambat

Didalam kerja sama ini hanya perjanjian yang dilakukan diatas kertas dan masih memiliki banyak kelemahan diantaranya tidak ada pembicaraan rutin yang ditentukan didalam perjanjian mencakup permasalahan pemeliharaan rutin sumber dan setiap berapa tahun sekali diadakan perjanjian lagi. Hal ini yang menjadikan kerja sama antar daerah masih belum memiliki regulasi yang kurang kuat.

Adanya kerja sama antar daerah seharusnya didukung oleh pemerintah pusat atau provinsi untuk mengantisipasi jika terjadi sesuatu yang tidak diinginkan melalui badan kerja sama provinsi atau pusat yang selanjutnya disimpan melalui database yang dapat diakses oleh semua pihak maka hal ini dapat dijadikan acuan daerah lain untuk melakukan kerja sama daerah untuk memaksimalkan potensi daerah lain.

Kerja sama masih belum banyak melibatkan partisipasi masyarakat hal ini terbukti

pada saat observasi peneliti menemukan hanya pihak-pihak dalam saja yang ikut serta dalam pembuatan Perjanjian Kerja sama contohnya yang terlibat dalam kerja sama tersebut hanyalah masing-masing Kepala Daerah beserta SKPD dan Instansi yang membidangi pengelolaan air yaitu masing-masing PDAM.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil pembahasan dapat ditarik kesimpulan bahwa kerja sama yang terjalin antara Kota Malang dengan Kota Batu dan Kabupaten Malang merupakan kerja sama dengan bentuk pembelian air sumber dengan

penetapan biaya sesuai dengan perjanjian yang tertulis. Proses kerja sama dapat terlaksana dengan baik, karena proses kerja sama dilaksanakan atas dasar pemenuhan kebutuhan untuk masyarakat dan mengoptimalkan potensi masing-masing daerah.

Akan tetapi didalam kerja sama antar daerah ini masih belum banyak melibatkan masyarakat sehingga kebutuhan yang menjadi kebutuhan pemerintah dan masyarakat bisa dimusyawarahkan. Karena sebagian besar masyarakat disekitar sumber bekerja sebagai petani yang menggunakan air sebagai kebutuhan pokok lahan pertaniannya.

---

### **Daftar Pustaka**

- Domai,Tjahjanulin. (2010) **Kebijakan Kerja sama Antar Daerah Dalam Perspektif *Sound Governance***. Surabaya, Jenggala Pustaka Utama.
- Gie. T. Liang. (1982) **Ensiklopedi Administrasi**. Jakarta, Gunung Agung.
- Mochamad, Nazir. (1988) **Metode Penelitian**. Jakarta, PT. Ghalia Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah**. Jakarta, Kementrian dalam Negeri.
- Rondinelli, Dennis A. (1990) **Development Projects as Policy Experiments, An Adaptive Approach to Development Administration**. New York: Routledge.
- Syafiie, Inu Kencana. (2006) **Sistem Administrasi publik Republik Indonesia (SANKRI)**. Jakarta, PT Bumi Aksara.
- Tarigan, Antonius. (2005) **Kerja Sama Antar Daerah (KAD) untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Daya Saing Wilayah** .1-11.