

# **POLITIK AIR DI INDONESIA**

Penjarahan Si Gedhang  
Oleh Korporasi Aqua-Danone

Erwin Endaryanta

Penyunting:

Nanang Indra Kurniawan



**RESEARCH CENTRE FOR POLITICS AND GOVERNMENT**  
Department of Politics & Government - FISIPOL UGM

Erwin Endaryanta  
POLITIK AIR DI INDONESIA  
Penjarahan Si Gedhang  
Oleh Korporasi Aqua-Danone

Penyunting:  
Nanang Indra Kurniawan

Desain Cover dan Tata Cover:  
Rezza Irwanto

Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Gadjah Mada

Jl. Socio Yusticia 2 Bulaksumur Yogyakarta 55281  
[www.ip.fisipol.ugm.ac.id](http://www.ip.fisipol.ugm.ac.id)  
Telp. (0274) 563362 ext.212

224 + xxiv hal  
13,5 x 20 cm  
Cetakan Pertama: Agustus 2007  
ISBN: 979-17018-3-0

Motto:

*Sesoeatoe bangsa hanyalah dapat mengadjarkan  
apa yang terkandoeng didalam jiwa-nya sendiri !*

( Ir. Soekarno )

*Untuk Ibu dan Bapak, tiada kata yang pantas saya torehkan  
untuk  
membalas budi dan kesabaran penjenengan dalam mendidik  
saya, buku  
sederhana ini saya persembahkan sebagai dharma bakti  
sebagai anak dan tanda  
pemenuhan janji saya kagem panjenengan.*

*Neng Ratna.....Yang Maha Bijaksana mempertemukan kita  
untuk saling  
mengerti tentang arti kehidupan, kesetiaan, keuletan dan  
masa depan.*



# DAFTAR ISI

DAFTAR ISI .....	v
DARI PENULIS.....	ix
PENGANTAR	
KOMODIFIKASI AIR DAN PERGESERAN	
KEBIJAKAN PUBLIK .....	xiii
<i>Nanang Indra Kurniawan</i>	
1. AWAL MULA KOMODIFIKASI SI GEDHANG..	1
A. Konsepsi <i>Public</i> dan <i>Private Goods</i> .....	9
B. Konsep <i>Predatory State</i> .....	34
2. SETTING NASIONAL TERBUKANYA	
PRIVATISASI AIR: PERGESERAN COLLECTIVE	
GOODS MENUJU PRIVATE GOOD .....	43
A. Histografi Air di Indonesia .....	47
4. Pasca Orde Baru: UU PSDA (2003-).....	71
B. Rendahnya <i>Legal and Political Barrier</i> dan	
Dorongan Pergeseran <i>Collective Goods</i>	
menjadi <i>Private Goods</i> di Tingkat Lokal .....	80

3. KEMUNCULAN AQUA – DANONE	
DALAM BISNIS AIR DI KLATEN .....	101
A. Korporasi Bisnis Air Minum Dalam	
Kemasan (AMDK) .....	105
B. Hadirnya Aqua – Danone di Klaten .....	132
C. Pararelisasi Bisnis dan Politik Kebijakan	
Atas Air .....	144
4. POLITIK PRIVATISASI AIR DI KLATEN .....	151
A. <i>State Property</i> menuju <i>Private Property</i> .....	154
B. Relasi Kekuasaan Antara Aqua – Danone	
dan Pengambil Kebijakan di Klaten .....	167
4. Implikasi Privatisasi Sumber Air	
“ <i>Si Gedhang</i> ” Bagi Masyarakat Klaten. ....	195
DAFTAR PUSTAKA .....	207
TENTANG PENULIS.....	220

## DAFTAR TABEL

-	Tabel 01. Hutang sektor air selama Orde Baru.....	68
-	Tabel 02. Presentase Laju Pertumbuhan Penduduk Klaten.....	84
-	Tabel 03. Produksi pertanian dan perkebunan ....	86
-	Tabel 04. Kepenguasaan dan Pengelolaan Sumber Air di Klaten.....	90
-	Tabel 05. Distribution Of Spring Prospects With The Discharge More Than 100 Lt/Sec. Location: Klaten Regency .....	97
-	Tabel 06. Penghargaan yang diterima AQUA – DANONE. ....	110
-	Tabel 08. Daftar perusahaan yang diakuisisi Danone .....	118
-	Tabel 09. Grafik laba bersih keuntungan PT. TIA (AMDK) Pasca akuisisi oleh Danone .....	119
-	Tabel 10. Grafik penjualan air bersih PT. TIA (AMDK) Pasca akuisisi oleh Danone.....	122
-	Tabel 11. Laba Perusahaan dan Laba per Deviden PT. TI (AMDK) pasca akuisisi Danone .....	123

-	Tabel 12. Total Investasi AQUA – DANONE (Realisasi Anggaran Investasi) .....	124
-	Tabel 13. Brand Danone di Beberapa Negara .....	130
-	Tabel 14. Struktur perusahaan Aqua – Danone di Klaten .....	142
-	Tabel 15. Perbedaan dan Ketegangan Antara Partai/Parlemen dan Birokrasi .....	171

## DARI PENULIS

**K**esempatan untuk mengenyam pendidikan di Universitas Gadjah Mada sembari mengenyam dunia pergerakan mendorong penulis untuk menuangkan gagasan dan pengetahuan semaksimal mungkin untuk memandang realitas sosial, menafsirkan dan merubahnya. Ibarat gayung bersambut, kesempatan untuk terlibat dalam beberapa pergaulan sosial baik di dalam kampus maupun di luar kampus mendorong penulis untuk mencoba menorehkan sebuah kepingan mozaik realitas sosial di Klaten diangkat dalam skripsi. Sebuah mozaik, Politik Air, menjadi tonggak pijakan awal penulis untuk memetakan sejauh mungkin pola kuasa dan eksploitasi dalam sumber air *Si Gedhang*, hemat penulis fenomena ini revolutif. Sifatnya yang merubah secara radikal ini mulai mengalir dan memenuhi hasrat penumpukan keuntungan semata, diperoleh dengan menggadaikan esensi publik (*publica*).

Dalam rangkaian perjalanan dan penulisan ini, saya mengucapkan banyak terima kasih kepada segenap pihak sehingga tulisan awal dalam format skripsi dengan judul; *Politik Air; Studi Politik Privatisasi Air dalam Relasi Ekonomi Politik Negara dan Trans National Corporations (TNC), Studi Kasus Pemetaan Kuasa dan Eksploitasi Sumber Air Si Gedhang*

– Klaten oleh PT TIA- D (*Aqua – Danone*), diijinkan untuk diterbitkan dan disebarluaskan. Tiada kata yang indah bisa diucapkan manakala tulisan ini mampu dikritik atau diterima baik oleh khalayak akademisi maupun masyarakat luas.

Izinkan saya mengucapkan terima kasih yang mendalam kepada pihak Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM yang telah berkenan untuk menerbitkan skripsi ini. Jurusan yang telah menempe penulis untuk tetap konsisten dalam akademik dan membangun *mindset* teoritis yang mendasar. Kepada Drs. Cornelis Lay, MA. Dan keluarga, terima kasih atas segala kritik dan masukannya dalam proses penulisan dan ujian pendadaran, serta ruang perpustakaan pribadi yang boleh diakses kapan saja untuk menuntaskan skripsi. Dr. Pratikno, M.Soc.Sc., penulis mengucapkan terima kasih yang mendalam atas bimbingan, ujian pendadaran dan ketelitian beliau sehingga meyakinkan penulis untuk tetap maju. Dra. Sri Djoharwinarlien, SU, sosok ibu dan dosen wali yang penuh kesabaran dalam membimbing penulis hingga akhir studi. Kepada mas Ris, Prof. Dr. Riswandha Imawan, MA, (alm), yang telah mewariskan semangat juang dan semangat untuk meniti jenjang akademik lebih tinggi lagi. Terima kasih juga saya *haturkan* untuk segenap civitas akademik di Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM yang tidak bisa disebut satu demi satu, kawan-kawan seangkatan dan seperjuangan, tanpa karakter dan jiwa keberpihakannya tidak mungkin skripsi ini akan dihargai didukung untuk terbit.

Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada kawan-kawan di Forum Komunikasi dan Informasi Simpul Petani

(FKISP) Klaten, mas Wening, mas Joko, pak Sadono dan keluarga, mas agus dan kawan-kawan seperjuangan yang telah bersusah payah membukakan pintu rumah jikalau penulis kemalaman dan membantu dalam pengambilan data lapangan, *gusti alloh mboten sare*. Terima kasih kepada kawan-kawan di Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA) Yogyakarta dan Jawa Tengah, DPC Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI) Yogyakarta, DPC GMNI Solo dan Presidium Nasional GMNI yang telah memberikan kesempatan kepada saya baik dalam *live-in* di Klaten, konsentrasi dalam penyelesaian skripsi maupun kesempatan menghadiri momen-momen penting di republik ini.

Terima kasih atas waktu dan nilai-nilai kritis yang muncul dalam diskusi, kritik dan saran dari Buat Bung Djarwo dan Bung Amir (yang selalu menantang pikiranku), Bunt Toro, Bung Wuryadi, Bung Yos, Bung Gepeng, Bung Juarto, Bung Nano, Bung Susetyawan, Bung Conny dan Bung Ipung. Pejuang yang tidak pernah lelah, Bung Marjono, terima kasih atas *sharing* tesis konflik air dan tukar pikirannya. Terima kasih kepada kawan-kawan seperjuangan yang telah bersama-sama menorehkan tinta perjuangan baik di Jogja dan beberapa daerah. Semoga nilai ini tidak luntur.

Terima kasih juga saya sampaikan kepada mas Beni Antono atas masukan dan *sharing* data penelitian sehingga membuka inspirasi lebih panjang. Kepada mas Heru Hendrayana Fakultas Geologi UGM atas data-data penunjang secara geologis yang sangat penting. Kepada mas Abimanyu, Dirut PDAM Solo, dan panelis yang telah bertukar pikiran

dan bekerja sama dengan Presidium GMNI untuk menggelar diskusi panel “*Privatisasi Air dalam Neoliberalisme*” di UC UGM Yogyakarta. Terima kasih juga saya sampaikan kepada kawan-kawan di Suluh FPUB dan FPUB Yogyakarta, atas doa dan dorongannya, pak Pendeta Bambang terima kasih telah berkenan membawakan hasil-hasil konferensi anti privatisasi di Vietnam.

Kemudian *up and down* dalam setiap untaian tinta ini tidak akan terlampau tanpa peran dan teladan yang diberikan oleh keluarga. Segenap dukungan Bapak (Drs. Rahadi) dan Ibu (Sumiwi Rahayuningsih) yang bersusah-sudah mendidik kami, belum banyak yang bisa ananda berikan untuk menghormatinya. Demikian juga kepada kakak (Endar Sumiarsih dan mas Agus) dan adik (Asmara Hadi Saputra) tercinta, terima kasih atas doa dan dukungannya yang tak ternilai. Kepada istriku tercinta Bunda Ratna Mustikasari terima kasih atas kesabaran dan ketulusannya mendampingi mozaik proses penulisan ini.

Merdeka.

Bandung, Agustus 2007

Erwin Endaryanta

# PENGANTAR

## KOMODIFIKASI AIR DAN

### PERGESERAN KEBIJAKAN PUBLIK

Nanang Indra Kurniawan

Pada tahun 2002, Perserikatan Bangsa-Bangsa mempublikasikan laporan yang menyebutkan bahwa terdapat lebih dari satu miliar orang yang tidak memiliki akses atas air bersih. Disebutkan bahwa krisis menjadi makin serius karena tidak terdistribusikannya air bersih secara merata di dunia. Kelangkaan yang berujung pada krisis ini terjadi karena tingkat penggunaan air yang semakin hari semakin meningkat sebagai akibat dari peningkatan jumlah penduduk, ekspansi industri dan polusi. Menurut laporan PBB tersebut, setidaknya 3,4 juta orang meninggal tiap tahunnya karena mengkonsumsi air baik karena yang terpolusi produk dan proses industri maupun tercemar bakteri. Krisis ini bahkan akan meningkat pada tahun 2025 dimana diperkirakan sekitar 2,5 milyar penduduk dunia akan mengalami kekurangan air.<sup>1</sup> Dengan begitu maka bisa

---

1 World Commission on Water for 21<sup>st</sup> Century, Press Release, August 5, 1999

dibayangkan bahwa apabila krisis ini tidak diatasi dengan cermat maka persoalan ini menjadi ancaman nyata bagi banyak orang di masa kini dan masa depan.

Dalam salah satu karyanya yang paling fenomenal yang berjudul “Water Wars”, Vandana Shiva, seorang aktivis lingkungan terkemuka dari India, menggambarkan bahwa perubahan filosofi dasar tentang air telah mendorong lahirnya persoalan-persoalan sosial dan lingkungan secara serius. Akibat perubahan cara memandang air ini maka pelan tapi pasti perebutan sumber daya air akan, bahkan telah, melahirkan konflik-konflik yang terbuka yang melibatkan masyarakat, bisnis, dan negara.<sup>2</sup>

Shiva percaya bahwa semua manusia berhak atas air karena mereka memiliki hak atas kehidupan. Pemenuhan atas air adalah rutinitas tubuh yang menegaskan eksistensi biologis manusia, sehingga sudah tidak perlu dipertanyakan lagi mengapa manusia butuh air. Akan tetapi, yang juga tak kalah pentingnya, pemenuhan kebutuhan atas air juga melibatkan ekspresi sosial, dan kebudayaan bagi masyarakat. Sejarah panjang perkembangan peradaban manusia bahkan melibatkan air sebagai elemen penting. Bagi Shiva, air adalah kehidupan itu sendiri: *water is life*.

Bagi banyak pihak, kelangkaan bisa jadi sumber krisis dan bencana. Tapi bagi pihak lain kelangkaan justru menjadi barang dagangan yang harus dimanfaatkan semaksimal

---

2 Shiva, Vandana, “Captive Water”, [www.transcend.org/t\\_database/printarticle.php?ida=452](http://www.transcend.org/t_database/printarticle.php?ida=452), accessed on 10<sup>th</sup> June 2007.

ungkinan. Bagi penganut ekonomi liberal, misalnya, kelangkaan adalah aspek penting bagi bekerjanya ekonomi. Dalam konteks ini air dimengerti sebagai sumber daya alam yang mesti diletakkan dalam hukum permintaan-penawaran serta harga pasar. Kelangkaan air bersih di dunia lantas dimanfaatkan oleh perusahaan-perusahaan besar dan juga lembaga-lembaga internasional sebagai komoditas ekonomi. Meningkatnya komoditas berbasis air maupun privatisasi pengelolaan air di berbagai negara. Ini artinya krisis ekologi telah dikonversi sebagai pasar kelangkaan.

Ceritera semacam ini menggambarkan betapa ada pergeseran yang luar biasa dalam menangani air; dari *water is life* (dimana air dimaknai sebagai *collective good*) menjadi *water is commodity* (dimana air dimaknai sebagai *private good*). Peningkatan kebutuhan atas air dijawab dengan prinsip ekonomi neoliberal yang menyatakan bahwa segala interaksi sosial adalah ekspresi dari interaksi ekonomi. Suplai terhadap permintaan air direduksi maknanya secara ekonomis sehingga menanggalkan dimensi sosiologis, religius, kultural maupun ekologis.

Justifikasi atas komodifikasi air ini ditemukan secara serius dalam berbagai dokumen kesepakatan internasional yang menempatkan air sebagai hal yang bisa diperjual-belikan. Ini misalnya terlihat dari *statement* Bank Dunia dan PBB yang menempatkan air sebagai kebutuhan manusia dan bukannya hak. Menurut Laeng-Gilliat (2004) pembedaan semacam ini sangat penting. Apabila air dimaknai sebagai *kebutuhan* maka ia bisa dipenuhi dengan cara apapun, termasuk melalui

transaksi komersial. Ini berbeda kalau ia dimaknai sebagai *hak asasi* dimana tak seorangpun yang bisa menjual atau membelinya.<sup>3</sup>

Salah satu bentuk riil komodifikasi air ini adalah meningkatnya produksi minuman dalam kemasan yang hadir dalam kehidupan kita mulai dari *kondangan*, lelayu, restoran, kaki lima, wisata, mengisi karburator mobil sampai memenuhi kebutuhan sehari-hari air minum kita di rumah. Minuman dalam botol dan kemasan lain telah menjadi salah satu industri yang perkembangannya sangat dahsyat, namun tidak diregulasi secara ketat di berbagai negara. Pertumbuhannya diperkirakan mencapai 20 persen per tahunnya. Dalam data yang disebutkan Barlow dan Clarke, setidaknya pada tahun 2001 sekitar 90 miliar air minum dalam kemasan terjual di seluruh dunia dan menghasilkan keuntungan sebesar 22 miliar dollar.<sup>4</sup>

Dengan tingkat profit yang sedemikian tinggi maka menjadi logis, dalam nalar perusahaan-perusahaan pengelola air, untuk selalu meningkatkan produksi. Ekspansi usaha lantas dilakukan di segala penjuru dunia oleh perusahaan-perusahaan besar seperti Nestle, Cola Cola, Pepsi, Danone, dll. Sumber-sumber mata air terbaik menjadi target eksploitasi dari ekspansi bisnis mereka tanpa memperdulikan apakah sumber air tersebut akan merugikan masyarakat dan

---

3 Laeng-Gilliat, Sarah. "Water Privatization or Water Democracy?", [www.nonviolenteconomics.org/Articles/Water.htm](http://www.nonviolenteconomics.org/Articles/Water.htm), accessed on 9<sup>th</sup> June 2007.

4 Barlow, Maude and ony Clarke, "Who Owns Water", *The Nation Magazine*, September 2/9 2002

menciptakan persoalan ekologis. Kata Barlow dan Clarke<sup>5</sup>: “*In rural communities all over the world, corporate interests are buying up farmlands, indigeneous lands, wilderness tracts and whole water systems, then moving on when sources are depleted*”.

Dalam prakteknya, proses ekspansi bisnis air ini tidaklah bisa bekerja tanpa adanya dukungan administratif dan politik dari pelaku-pelaku baik yang ada di lembaga-lembaga internasional, pemerintah nasional, bahkan pemerintah di level desa. Di level global, berbagai perjanjian telah ditandatangani oleh berbagai negara untuk membantu perusahaan-perusahaan besar untuk mengontrol suplai air domestik mereka. Ini misalnya terangkum jelas dalam perjanjian-perjanjian yang diorganisir North American Free Trade Agreement (NAFTA), Bank Dunia, Asian Development Bank (ADB), maupun World Trade Organization (WTO) yang menyatakan secara tegas bahwa air adalah “*good*” dan “*investment*”.

Di level nasional, berbagai negara termasuk Indonesia, berbagai aturan perundangan dikeluarkan untuk melancarkan proses penguasaan sumber daya air oleh swasta. DI Indonesia, undang-undang tentang sumber daya air telah disahkan pada tahun 2004 lewat UU No. 7/2004. Dalam sejarahnya, undang-undang ini muncul karena adanya desakan dari Bank Dunia yang memberikan pinjaman bersyarat kepada pemerintah Indonesia. Melalui program WATSAL (*Water Resources Sector Adjustment Loan*) yang ditandatangani pada tahun 1998. Bank

---

5 *Ibid.*

Dunia menegaskan bahwa pinjaman sebesar 300 juta dollar dari program itu tidak akan diperbarui apabila pemerintah tidak mengubah kebijakan pengelolaan air.

Di level lokal, kini banyak pemerintah daerah membuka diri lebar-lebar terhadap investasi dari luar untuk mendongak pendapatan daerah mereka. Dengan berbekal argumentasi otonomi daerah kini semakin banyak pemerintah daerah yang mengembangkan kebijakan pengelolaan air yang lebih ramah terhadap pelaku pasar: privatisasi air. Proses yang dijalankan memang beragam. Ada yang melalui kerjasama, utang bersyarat, bahkan penjualan perusahaan-perusahaan air minum lokal. Umumnya, pemerintah daerah menyetujui adanya pengelolaan air di daerah kepada perusahaan-perusahaan besar karena logika praktis dalam mendapatkan sumber ekonomi secara cepat.

Narasi tersebut memberi gambaran terang bahwa penjajahan nalar ekonomi terhadap institusi negara, dan juga aktor-aktor dalam negara, telah membawa implikasi serius pada pelemahan kuasa negara untuk mengatur *public goods*. Pengaruh modal menjadi sedemikian kuat terhadap arah kebijakan negara. Dalam literatur ilmu politik, fenomena semacam ini disebut sebagai *the captured state*; dimana aktor-aktor swasta mengkooptasi dan menggerakkan institusi negara. Meskipun secara teoritik persoalan tersebut masih bisa diperdebatkan, akan tetapi jauh lebih penting adalah

telah terjadi pergeseran secara serius dalam filosofi dasar tentang kebijakan publik.

\*

Buku yang ditulis oleh Erwin Endaryanta ini adalah gambaran riil mengenai bekerjanya penetrasi global ke level lokal dengan fasilitasi dari aktor-aktor negara. Buku ini berkisah tentang ekspansi bisnis air global yang menjarah masuk ke tata sosial ekonomi masyarakat desa melalui pola hubungan yang timpang antara swasta dan negara. Hipotesis bahwa logika pengelolaan air telah beralih dari nalar *public good* ke *private good* dan adanya dominasi kuasa modal atas kebijakan publik dibuktikan dengan kasus pemberian izin pengelolaan mata air Si Gedhang di Klaten kepada PT. Tirta Investama Danone (Aqua-Danone).

Melalui investigasi yang dilakukannya didapatkan berbagai informasi penting tentang bagaimana aktor-aktor negara baik di level nasional, kabupaten maupun desa membuka ruang eksploitasi sumber air karena adanya motif-motif pragmatis-ekonomis. Kebutuhan untuk menangguk keuntungan ekonomis jangka pendek semacam inilah yang kemudian menutup mata pelaku-pelaku negara terhadap efek-efek sosial, ekonomis dan juga ekologis yang ditimbulkannya.

Fasilitasi yang dilakukan oleh elit-elit lokal dan juga birokrasi daerah bisa terlihat dari proses pembebasan tanah serta kemudahan-kemudahan administratif. Dalam buku ini bisa ditunjukkan bagaimana desa dan pemerintah

kabupaten mendapatkan tambahan pendapatan yang cukup signifikan dengan hadirnya investasi PT. TID. Ini masih belum ditambah dengan berbagai program sosial yang dijalankan lewat kerjasama itu, yang dianggap juga memberi keuntungan masyarakat Klaten.

Kekuatan buku ini terletak pada dua hal. *Pertama*, kemampuan penulis untuk mengabstraksi secara kuat temuan lapangannya ke dalam narasi teoritik tentang elitisme dalam kebijakan publik dan penegasan tentang dominasi modal atas politik. *Kedua*, buku ini memiliki kekayaan data kualitatif baik berupa wawancara langsung dengan beberapa pelaku penting, terutama di level desa, dalam proses awal pengelolaan sumber mata air Si Gedhang maupun dokumen-dokumen pendukung.

Cerita yang disampaikan penulis tentang pengelolaan sumber daya air di Klaten ini sebenarnya menunjukkan kepada kita bahwa proses kebijakan publik yang ada di republik ini ternyata makin tidak mempertimbangkan peran politik publik dan lebih banyak ditentukan oleh kolaborasi elit politik dan ekonomi. Reformasi politik yang awalnya dibayangkan akan memperkuat peran publik dalam segala proses pemerintahan ternyata mengalami kemandegan serius. Bahkan, pada akhirnya, kini reformasi politik lebih banyak bermakna sebagai reformasi untuk pasar.

Sebagai salah satu skripsi terbaik di Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP), Fisipol-UGM, buku ini diharapkan akan membuka cakrawala baru tentang problematika politik

dan pemerintahan di level lokal. Bahwa ada hal-hal yang masih bisa diperdebatkan, baik secara substantif maupun metodologis, akan tetapi jauh lebih penting adalah bahwa penerbitan semacam ini diharapkan akan membuka ruang diskursus yang lebih luas dalam studi-studi sosial dan politik di Indonesia.

Yogyakarta, 10 Juni 2007

Nanang Indra Kurniawan



**1**

**AWAL MULA  
KOMODIFIKASI SI GEDHANG**

# AWAL MULA KOMODIFIKASI SI GEDHANG

**B**erawal dari sesuatu yang sederhana dalam rantai kehidupan, air menempati ruang yang istimewa dalam hidup ini. Bahkan kalau kita lacak ke belakang, hadirnya komunitas manusia dalam membangun sebuah keluarga, masyarakat atau negara tidak terlepas dari kesediaan air dalam suatu daerah. Di samping itu, indikator keberadaan air menandakan kesuburan tanah dari daerah tersebut. Sebut saja kejayaan Mesopotamia atau Pulau Jawa di masa lalu adalah sejarah dari bangunan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak terlepas dari hadirnya air sebagai rantai kehidupan. Dimana pada masa kejayaan ini, air masih dapat dijangkau tanpa mengeluarkan uang, karena sifatnya yang ”*common property*” atau ”*collective goods*”.

Skeptisme mulai muncul, manakala di daerah yang subur seperti Indonesia, justru masyarakatnya tidak makmur. Kenyataan ini merupakan satu dari sekian fenomena yang mendasari penulis untuk menguari sebab dari persoalan ini dengan melihatnya sebagai fenomena penguasaan dan pengaturan air yang didominasi oleh kepentingan perusahaan dalam menumpuk kekayaan di tangan individu – seiring

dengan dominannya pengaruh bisnis swasta, bahkan merangkul peran swasta asing dalam mencari keuntungan bisnis air dan sumber air.

Salah satu indikator penguatan legitimasi atas penguasaan dan pengaturan air di negara kita ditandai dengan dikeluarkannya kebijakan baru yang mengatur tentang pengelolaan sumber daya air (UU PSDA) atau UU No. 7 Tahun 2004. Proses yang berkembang di dalam pola pengelolaan dan penguasaan sumber air seperti ini mengindikasikan kuatnya pergeseran fungsi *public goods* menjadi *private goods*. Ini diperparah dengan menguatnya gelombang globalisasi dan neo-liberal, dimana kekuatan-kekuatan korporasi ekonomi dunia menjadi *agency* yang mulai masuk dan menggeser negara dalam penyediaan pelayanan umum.

Domain Orde Baru menjadi fondasi instrumentasi negara yang memulai pengintegrasian ekonomi nasional ke dalam jejaring kapitalis internasional (globalisasi neo liberal) yang menyediakan kebutuhan bagi investasi, mempromosikan pembangunan-*isme* dan melahirkan bentuk bangunan negara yang bersifat “penjarahan” atau *predatory state*.

Dalam konteks ini, air yang bercirikan *collective goods* bergerak menuju arena privatisasi. Kebijakan atas air yang memberikan ruang bagi sektor swasta (baca: bisa asing) untuk menggunakan hak guna usaha pada tingkat praktis.

Orientasi atas privatisasi secara luas juga didorong oleh struktur politik internasional yang mendesak kepentingan

*policy reform* melalui World Bank atau ADB<sup>1</sup>, sebagai bentuk prasyarat pembayaran hutang dan hutang baru negara-negara Asia Pasifik. Hampir semua negara Asia yang mendapatkan pinjaman dari *World Bank* dan ADB di sektro air terkait dengan prasyarat perubahan kebijakan, dimana pinjaman untuk proyek investasi mensyaratkan adanya partisipasi swasta, dalam hal ini *Multi National Corporations/ Transnational Corporations* (MNS/TNC) yang lebih luas dan pelaksanaan privatisasi dalam proyek itu. Dampaknya, privatisasi yang berjalan tidak hanya menyangkut pengalihan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) penyedia jasa air bersih kepada sektor swasta, bahkan juga menyangkut pengambilalihan hak atas sumber air (air permukaan dan air bawah tanah) kepada swasta (korporasi multinasional).

Gagasan *the public goods* ini menunjuk pada paham sosial atau komunitas seperti gotong-rotong serta berbagai keyakinan solidaritas sosial yang hidup di dalam nadi rakyat.<sup>2</sup> Alhasil, jaminan sosial atas sumber air melenyap. Hal yang menurut hemat penulis adalah fundamental untuk dikaji sebagai bagian dari proses berjalannya bangsa ini dalam pasca geraka reformasi 1998. Leberalisasi ekonomi dan liberalisasi politik di Indonesia pasca gerakan ini menandai fase transisi ekonomi dan politik Indonesia dari otoritarian Orde Baru.

---

1 Kebijakan World Bank dan ADM dalam Privatisasi Air di Asia, diakses tanggal 12 Agustus 2004, jam 16.30 dari [www.kau.org](http://www.kau.org)

2 Shiva, Vandhana, "Water Wars – Privatisasi, Provit, dan Polusi", Insist dan Walhi, 2002, hal. xvii

Privatisasi atas sektor publik seperti air dan sumber air merupakan fakta yang berjalan diam-diam dan lebih merupakan variabel tidak terkendali akibat internalisasi sistem pembangunan yang dilaksanakan selama Orde Baru dan desakan kekuatan pasar.<sup>3</sup>

Lahirnya UU PSDA yang disahkan tahun 2004 sebagai pengganti dari UU No. 11 tahun 1974, memetakan peran negara masuk lebih dalam lagi dalam kancah liberalisasi, atau negara mendorong penyediaan fasilitas dalam bentuk regulasi untuk membagi penguasaan air dalam mekanisme hak guna usaha dan hak guna pakai. Hak guna usaha telah memberikan peluang bagi dunia bisnis untuk merambah wilayah eksploitasi air. UU PSDA ini juga meletakkan pengelolaan sumber air bekerja di bawah mekanisme pasar.<sup>4</sup>

---

3 Tanggal 19 Maret 2004 yang lampau pengesahan atas kebijakan UU PSDA ditingkatkan parlemen menyusai kontroversial yang berlanjut hingga saat ini. Pengesahan UU ini meletakkan perubahan-perubahan struktur produksi (ekonomi) dalam relasi pemerintah dan masyarakat yang mempengaruhi format politik, distribusi dan alokasi kekuasaan dalam kehidupan negara bangsa.

4 Konstruksi kerja kapitalisme di wilayah sistem ekonomi dunia menghendaki terhadap liberalisasi ruang pertukaran barang yang kemudian disebut sebagai pasar. Pasar adalah ekspresi kehendak bebas dari individu yang otonom. Sehingga tugas utama adalah menciptakan sebuah kerangka yang memungkinkan setiap individu secara bebas memutuskan bagi dirinya sendiri apa yang ingin diakukan, pasar melayani beragam tujuan yang terpisah bahkan tidak dapat diperdamaikan satu dengan yang lainnya. Lihat term hakikat pasar bebas: Keraf, Sonny, "Pasar Bebas, Keadilan, dan Peran Pemerintah. Telaah atas etika politik ekonomi Adam Smith", Seri Filsafat Admajaya. Vol. 17, 1996, hal. 198-200. Uraian di atas adalah menyitir ungkapan dari Hayek, F. A., "Law Legation and Liberty" yang diperbandingkan oleh Keraf untuk melihat bahwa sebenarnya ungkapan Adam Smith tentang pasar bebas mengandaikan terjadinya moral ekonomi sebagai *invisible hand* yang mengatur secara sadar/tidak terhadap keadilan ekonomi di dalam mekanisme pasar bebas.

Bentuk nyata dari privatisasi air dalam konteks yang lebih mikro dikaji melalui kiprah Perusahaan Tirta Investama Aqua – Danone (PT. TIA-D) atau Aqua – Danone di Klaten dalam kajian ekonomi politik.

Dalam kajian inilah, penulis melihat sumber air “*Si Gedhang*” Klaten – yang terpampang dalam setiap kemasan produk Aqua – Danone, menjadi daerah penelitian penulis yang memberikan makna, bahwa air bergeser menjadi barang privat<sup>5</sup>, boleh dibisniskan, dan terbuka untuk dieksploitasi. Praktek ini sendiri bahkan berjalan sebelum penerapan UU PSDA. Gagasan dan implementasi terhadap menguatnya otoritas ke tangan swasta atau mekanisme pasar menunjuk bahwa lingkup privatisasi merupakan bentuk akomodasi di level instrumen dan orientasi kebijakan pemerintah dalam mengakomodasi pertumbuhan bisnis air – skala bisnis yang sekarang ini mulai mengglobal dalam bentuk *Transnational Corporation* atau *Multi National Corporation*.

Praktek komersialisasi sumber air “*Si Gedhang*” di Klaten menjadi studi kasus yang menarik dalam menterjemahkan politik air yang sedang berjalan. Praktek ini merefleksikan hubungan yang terbangun antara negara dan kekuatan pasar, yang berarti pula merefleksikan sejarah panjang peran negara dalam akomodasi konsep *public goods* pada ranah kebijakan

---

5 Tafsir privatisasi dalam fenomena ini diartikan sebagai pergeseran otoritas aset ekonomi yang semula dikendalikan *public* melalui negara atau kolektivitas masyarakat secara turun menurun, beralih dalam kendali bisnis (swasta) atau privat. Lihat pada: Bastian Indra, Ph.D, “Privatisasi di Indonesia: teori dan implementasinya”, Salemba Empat, Jakarta, 2002, hal. 22.

publik atau instrumentasi pembangunan sosial, ekonomi dan politik.

Privatisasi air, dalam perjalanan evolutif air menjadi pijakan empiris, bahwa “revolusi air” terjadi dalam pelayanan dan pengelolaan air minum termasuk pengelolaan sumber air. Gejala ini membawa orientasi perubahan pengelolaan aset publik untuk didominasi sektor bisnis (swasta). Air atau sumber air dalam konteks privatisasi tidak lagi dimaknai dalam dimensi sosial kultural (*collective goods*) akan tetapi mulai didominasi oleh aktor-aktor ekonomi baru, seperti Aqua – Danone (*private goods*). Perubahan ini ketika ditarik dalam konteks regulasi negara atau direfleksikan dalam regulasi negara menandai proses politik formal yang terjadi, berikut menunjukkan sejauh mana peran negara berfungsi di dalam “mendamaikan” konflik-konflik sosial yang terjadi dalam perebutan akses sumber air, peran negara dalam pasar dan dominasi aktor ekonomi global dalam percaturan ini. Ruang bagi kekuatan ekonomi kapitalis untuk tumbuh dan melakukan eksploitasi. Situasi ini tentulah mencerminkan jejaring ekonomi – politik yang tidak terpisahkan dari rangkaian historisitas pembangunan politik di Indonesia sebagai bagian dari negara berkembang, dengan kata lain proses yang terjadi adalah sebuah proses tentang politik air. Dalam mengurai masalah politik air ini, rumusan masalah dasar adalah sejauh mana pergeseran air dari *collective goods* menjadi *private goods* ini dalam historisitasnya di level nasional dan dimensi konstektualisasinya sekarang ini di

tingkat Klaten dan juga memetakan posisi negara dalam berhadapan dengan Trans National Corporation?

Pendekatan dalam membantu penguraian tentang politik air merujuk pada dua konsep yakni, pertama; konsep *public goods* yang menjadi dasar peletakan legitimasi dari kehadiran negara dan konsep kebijakan publik terhadap warga negara (*citizenship*). Pendekatan ini dipakai dalam memotret respons *public goods* dalam pemaknaan dan pengelolaan air sebagai *collective goods*. Privatisasi sebagai proses politik (didesakkan melalui hutang luar negeri) diletakkan sebagai implementasi atas resep neoliberalisme yang pada dasarnya disetujui rezim otoritarian.

Neoliberalisme, yang mulai berkembang di akhir tahun 1980-an menjadi ideologi yang mengganti konsep *res-publica* (*public goods / collective goods*) dan melakukan penetrasi ideologis ke ranah politik melalui paket *Washington Consensus*. Dalam ranah pengelolaan sumber daya air, Privatisasi disponsori untuk diadopsi dan memberikan ruang luas bagi instrumen pasar untuk menumbuhkan kesejahteraan individu, bukan kolektif.

Kedua, pendekatan *predatory state*. Setting politik nasional Indonesia (baca: Orde Baru dan polanya) menandai bagi peletakan dan perubahan secara fundamental orientasi negara dari sosialistik menjadi kapitalistik, integrasi modal asing dan pondasi bagi kemunculan oligarkis bisnis-politik yang bersentral pada kekuatan keluarga Soeharto. Setting negara Orde Baru ini menandai munculnya otoritarianisme, korporatisme, oligarkisisme dan birokratik rente dalam

cermin institusionalisasi politik dan kebijakan publiknya. Alhasil konstruksi ini melahirkan “*oligarchi predatory state*”, promosi liberalisasi oleh negara (melalui hutang luar negeri) dan rendahnya *barier* hukum dan politik dalam ranah pengaturan sumber-sumber kehidupan rakyat, semisal tanah, air, dan lain-lain atas nama modernisasi.

Jalan modernisasi ekonomi yang historisitasnya di Indonesia dimulai pasca 1965-an membawa implikasi serius di dua tataran sekaligus. *Pertama*, adalah munculnya produk hukum atau regulasi yang mengatur ekspansi dan konsolidasi kepemilikan dan kontrol negara terhadap sumber daya alam. Reformasi hukum dengan menciptakan dan meletakkan hak-hak kepemilikan swasta (individu) terhadap sumber daya agraria dalam meletakkan pranata yang *marketable* sehingga memberikan sumbangan signifikan bagi pertumbuhan ekonomi. *Kedua*, adalah kemunculan dan pelembagaan otoritarian birokrasi dan korporatisme dalam pengelolaan sumber daya agraria secara ekonomi dan secara politik melahirkan kontrol atas resistensi sosial politik dari adopsi perkembangan teori dan kebijakan perubahan sosial.

## **A. Konsepsi *Public* dan *Private Goods***

### **1. Dinamika Konsep *Public* dan *Private Goods***

*Public*, sering dipakai dalam banyak istilah dan terkadang tidak membedakan dimensi lingkup ruang dan waktu. *Public Goods*, *Collective Goods* dan “kepentingan nasional” adalah istilah yang tersing menjadi justifikasi dan manipulasi bagi elit

politik nasional dalam mencapai tujuannya sendiri<sup>6</sup>, bahkan menyusun pemerintahan yang bersifat *predatory*.<sup>7</sup>

Konsep *Public* dan *Private Goods* adalah dua konsep yang berkembang dalam wilayah pengalokasian sumber daya yang boleh dan tidak untuk diakses oleh pasar atau kepentingan bisnis. Dua hal ini merupakan dua wilayah yang saling kontras.

*Private goods* berkembang pesat dan menemukan akselerasinya dalam perkembangan industri monopoli semenjak revolusi Inggris, revolusi Perancis dan terakhir adalah revolusi teknologi di Amerika Serikat. Perkembangan tersebut membawa implikasi bahwa pertumbuhan ekonomi dapat dicapai dengan memberikan ruang sebeb-bebasnya bagi pasar untuk bertindak dan menentukan keputusan politik. Demokrasi politik (semenjak revolusi Perancis) membawa pelibatan bagi warga negara sebagai entitas dari sumber kekuatan politik dan unsur vital dalam persetujuan dalam negara untuk melegitimasi aturan hukum, mengganti dominasi kerajaan. Sedangkan konsep tentang *public* sudah ada semenjak abad pertengahan dan mendahului kelahiran dari negara-bangsa.<sup>8</sup>

---

6 Sargeson, Sally, "Introduction: Collective Goods, Collective Futures In Asia", dalam Sally Sargeson (ed.), London and New York. Routledge, 2002, hal. 20.

7 Review from Beeson and Robinson (2002: 10-14), *Political Rationalities Illuminates of Collective Goods in East and Southeast Asia*, membawa kategori negara di Asia Timur dan Asia Tenggara dalam tiga varian yakni; (1) *Developmental State* yaitu; Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Singapura. (2) Negara Sosialis yakni; Vietnam, China dan Laos. Serta (2) Quasi "*Predatory Oligarchic State*", yakni; Indonesia, dalam Sargeson, Sally (ed), *Op.cit*, hal. 10.

8 Desai, Meghnad, "Public Goods: A Historical Perspective, In Concept: Rethinking Public, Global and Good", hal 60-67, dalam situs [www.Google-Public Goods.org](http://www.Google-Public Goods.org)

Konsep *public goods* lebih banyak merujuk pada filsafat politik Hobbes tentang perdamaian (*peace*), seperti dikatakan Hobbes, hanya mampu diwujudkan dalam bentuk Kontrak sosial.<sup>9</sup> Historisitas konsep ini berakar pada abad pertengahan dan menjadi pilar pokok dalam perkembangan berikutnya sebagai ‘rasionalistas kehadiran negara’. Mengikuti pendapat Olson dan Schmidtz yang menyatakan bahwa:<sup>10</sup>

“Negara adalah organisasi pertama dan utama yang diperbolehkan untuk memproduksi *Public Goods* untuk kalangannya (baca: warga negara), menjadi “*Good*” jika diselenggarakan dengan *collective action*....Pentingnya *collective actions* dalam pengaturan *public goods* adalah untuk mendukung kebutuhan dari perjalanan kepentingan nasional ini. Masyarakat tidak bisa bekerjasama dengan sukses tanpa merealisasikan kepentingan bersama dan realisasi ini menjadi eksistensi dari hadirnya pemerintah.”

Oleh karenanya konsep *public goods* ini identik dalam pewujudan atau pengejaran tercapainya *Common Good* atau kebijakan umum oleh negara.<sup>11</sup> Dimensi ini menjadi dasar

---

9 Berakar dari filosofi Thomas Hobbes tentang *peace*. Damai adalah hasrat universal *public goods* karena penjaminan bagi kehadirannya adalah syarat mutlak bagi keselamatan diri. Lihat dalam Schmidtz, David, “The Limits of Government, an Essay on the Public Goods Argument”. West View Press, Oxford, Boulder San Fransisco, 1991, hal. 2.

10 *Ibid.*, hal. 2.

11 B. Herry-Priyono, “Mencari Badan Publik: Refleksi bagi Rehabilitasi Arti Pembangunan”, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol. 8, No. 2, November 2004. Menyatakan bahwa *Common Good* berakar dari istilah tentang *Res-Publica* yang dipakai Cicero, pujangga Romawi (50 SM) artinya kesejahteraan umum (*res-publica*) adalah milik rakyat tetapi rakyat bukanlah sekadar kerumunan manusia, melainkan kumpulan orang-orang yang direkatkan oleh penghormatan pada keadilan dan kerjasama mengejar kebaikan

dari keberadaan negara dalam merancang *public policy* yang ditujukan untuk pengejaran kepentingan umum.

Konsep *Public Goods* di atas merefleksikan eksistensi dan perkembangan dari negara-bangsa, dan penjelas bagi keberadaan lembaga instrumentasi dari negara serta menjadi titik pijak penting bagi kedaulatan dari negara.

Definisi dari *Public Goods* mengalami perkembangan seiring dengan kuatnya globalisasi ekonomi yang membuat semacam aturan bahwa kekuasaan tidak lagi tersentral dalam negara melainkan terbagi oleh kehadiran kekuatan transnasional, dan organisasi *civil society* internasional. Diterjemahkan oleh Kaul dan Menduza<sup>12</sup>, dan Desai<sup>13</sup> bahwa *Public Goods* tidak melulu merujuk domain inti dari kekuasaan penyelenggaraan negara.

Perkembangan historis bahwa negara berperan dominan semenjak kuatnya intervensi negara dalam bidang ekonomi (“*the golden key*” of Keynesian: 1945-1975), *public goods* kemudian menjadi inti dari kehadiran negara. Definisi dari ketiga tokoh ini dapat disimpulkan sebagai berikut<sup>14</sup>;

“(1) *Goods have a special potential for being public if they have non excluable benefit, non reval benefit or both. And (2) Goods are de facto public if they are non exclusiveand available for all to consume. (3)*

---

bersama”. Lihat juga dalam Cicero, “de Re Publica”, hal.64-65, mengikuti catatan kaki dari Harry-Priyono, *Op.cit.*, hal. 110.

12 Kaul, Inge; Concecau, Pedro; Goulven, Ketell; “Over View: Why do Global Public Goods Matter Today”, hal. 22.

13 Desai, Meghnad, *Op.cit.*, hal. 68.

14 Kaul, Inge, Mendoza, *Op.cit.*, hal. 22 dan Desai, Maghnad, *Op.cit.*, hal. 68.

*Public Goods describes as Goods in Public Domain, is the collective of things available for all people to access and consume freely. Public Goods such as road, irrigation system and armies, are symbolized and represented the sovereignty of the Roman people.”*

Intervensi *Private Sector* dalam *Public Domain* dimulai dengan gelombang krisis fiskal di Eropa dan Amerika diperburuk dengan tingginya harga minyak dunia. Dorongan untuk mengatasi ini melahirkan pada era tahun 1980-an konsep tentang neoliberal. Sisi praktis dari *Public Goods* kemudian dirubah karena pertimbangan politik.<sup>15</sup>

Perubahan ini membawa laju pergerakan privatisasi dan dominasi aktivitas bisnis dalam pencarian dan pengelolaan sektor privat di wilayah publik sebagaimana dijelaskan Desai<sup>16</sup>;

*“Privatization and outsourcing shrunk the goods and services provided in the public domain.”*

Dominannya ideologi ini dalam penciptaan kerangka pertumbuhan ekonomi merupakan gelombang neoliberalisme, yang muncul sebagai kelanjutan dalam pembangunan ekonomi (neoklasik) dengan mengedepankan pembebasan

---

15 Desai, Meghnad, *Op.cit.*, hal.68.

16 *Ibid.* hal. 68. Untuk melihat laju dominannya gagasan privatisasi yang mengglobal. Lihat pula dalam Kuo, Chengtian, “Privatisation Within the Chinese State” dalam “Beyond The Developmental State, East Asia’s Political Economic Reconsidered”, Steve Chan, Cal Clark dan Danny Lam (ed.), Macmillan Press Ltd., 1998. Konsep privatisasi kemudian diimplementasikan secara beragam dalam model pembangunan institusi ekonomi dan politik, baik oleh negara-negara yang menganut liberalisasi seperti Indonesia (baca: pasca 1965-an) maupun negara-negara yang tumbuh dengan ideologi komunisme seperti di China dan Vietnam.

modal (*capital*) ke tangan perusahaan atau individu. Oleh karenanya pemerintah tidak diharuskan untuk melakukan pembatasan-pembatasan kepemilikan kapital dalam cara produksi. Pola ini menimbulkan kebangkitan perusahaan-perusahaan swasta skala internasional (TNCs/MNCs).

Di tingkat global karakteristik ekonomi politik menurut Mohtar Mas'ood<sup>17</sup> menunjukkan fenomena *global disorder* dan *global instabilities* pada tahun 1980-an – menjadi kecenderungan yang muncul dalam perkembangan over-produksi dari negara-negara besar yang menerapkan sistem kapitalisme – mengintegrasikan diri. Kekuatan ketidakstabilan yang bersumber dari over-produksi ini menciptakan pengintegrasian ekonomi global di bawah hegemoni kapitalis, perubahan teknologi dan konsentrasi kepemilikan uang.

Pola ini menciptakan struktur ekonomi politik sektor produktif dikendalikan negara-negara adikuasa dan proses *Flexible accumulation* dari perusahaan raksasa untuk memperoleh keuntungan tidak perlu secara langsung memiliki sarana produksi, namun cukup menerapkan pola korporasi dengan perusahaan lokasi tempat produksi. Hal ini memungkinkan TNCs untuk menghindari dari tanggung jawab atas dampak buruk proses produksi. Konteks global

---

17 Mas'ood, Mohtar. Prof. Dr., "Tantangan Internasionalisasi dan Keterbatasan Nasional: Analisis Ekonomi Politik Tentang Globalisasi Neoliberal". Dalam pidato pengukuhan Guru Besar Fisipol UGM, Yogyakarta, 19 Oktober 2002, hal. 2-3. Pidato ini juga merefleksikan bahwa kemampuan kontrol negara maju terhadap negara berkembang didukung oleh perubahan standar nilai tukar mata uang dari emas ke dollar dan hutang luar negeri.

ini yang kemudian membangun pilar neoliberalisme yang menganjurkan pemerintah menerapkan kebijakan (George, 2000)<sup>18</sup>:

1. Pasar harus diberi kebebasan untuk membuat keputusan sosial dan politik yang penting.
2. Negara secara sukarela mengurangi perannya dalam ekonomi.
3. Perusahaan harus diberi kebebasan total.
4. Serikat butuh harus diberangus.
5. Proteksi sosial bagi warga negara harus dikurangi.

Dalam konteks internasional, neo-liberalisme menggunakan tiga pendekatan pokok yaitu; pertama, perdagangan bebas untuk barang dan jasa, kedua, kebebasan sirkulasi kapital dan ketiga kebebasan investasi. Pendekatan ini memberikan dampak akumulasi kapital dan keuntungan dikelola oleh TNCs dan negara-negara adikuasa.

Dalam ruang ekonomi politik pembangunan “negara yang menginginkan hutang luar negeri dari pemerintah negara industri maju dan lembaga-lembaga dana internasional diharuskan untuk menerapkan resep yang dikenal dengan *Washington Consensus*”.

Ide inilah yang mendorong perubahan kepemimpinan politik, struktural kenegaraan dan regulasi negara-bangsa penerima hutang, untuk menerapkan kesepakatan-kesepakatan internasional (GATS/WTO) dan atau

---

18 *Ibid.*, hal. 5.

melanjutkan skema liberalisasi di negara berkembang secara lebih agresif membuka ruang-ruang regulasi dan memberikan ruang bagi kekuatan kapitalis internasional (TNCs/MNCs) untuk melebarkan produksi, termasuk dalam skema privatisasi sumber daya alam, sebagaimana dijelaskan di awal tulisan ini. Perekonomian pasar membutuhkan *public goods* melalui pengaturan dan alokasi dari campuran sistem politik, administratif dan pilihan pasar. Tujuannya adalah relokasi pelayanan barang dan jasa ke dalam mekanisme pasar.<sup>19</sup>

Perubahan-perubahan di tingkat internasional ini berdampak serius terhadap formasi peran negara bangsa ke depan.<sup>20</sup> Efek ini di tingkatan negara, mendorong beberapa perubahan; (1) perubahan fungsionalitas, kekuasaan atau kompetensi negara. (2) Perubahan identitas ekonomi dan politik suatu bangsa yang pada gilirannya menghasilkan transformasi politik. (3) Internasionalisasi mendorong penyebaran kekuasaan kepada aktor-aktor non negara.

Proses ini mendorong reorganisasi wewenang negara. Apakah ini merupakan bentuk kolonialisasi baru? Perspektif historis terhadap fenomena globalisasi ekonomi bagi Indonesia bukan hal yang baru. Menurut Sartono Kartodirjo<sup>21</sup> kerangka sejarah dari gelombang privatisasi hadir di dalam situasi ekonomi dan politik yang dominan merujuk pada liberalisasi

---

19 Sretton, Hugh and Orchard, Lionel, "Public Goods, Public Enterprises, Public Choice. Theoretical Foundation of The Contemporary Attact on Government", St. Martin's Press, 1994, hal. 1.

20 Mas'ood, *Op.cit.*, hal. 9.

21 Kartodiryo, Sartono, Prof. Dr. dan Suryo Jojo, Dr., "Sejarah Perkebunan di Indonesia. Kajian Sosial Ekonomi", Aditya Media Yogyakarta dan P3PK UGM, 1994, hal. 7.

(politik pintu terbuka), sebagai tahapan selanjutnya dari kolonialisme.

Situasi ini membangun hubungan dikotomis yang dependen, antara pusat dan pinggiran, antara negara yang dijajah dan menjajah atau antara negara-negara berkembang dan negara-negara maju. Kerangka dikotomis dalam hubungan dependen semacam ini pada dasarnya merupakan hasil perkembangan sistem kapitalisme; dari sistem merkantilisme pada masa awal sampai ke sistem korporasi multinasional (MNCs) yang berlaku sekarang ini. Sebab dari perkembangan ini adalah pertumbuhan dari kapitalisme barat yang melakukan ekspansi ke timur.

Menurut Hatta<sup>22</sup>, kapitalisme yang timbul di Asia (semisal: Indonesia dan China) tumbuh bukan dari dalam masyarakat Asia sendiri melainkan timbul dari kapitalisme dagang yang dilakukan oleh orang barat. Jalan mudah bagi orientasi perkembangan berikutnya adalah pembangunan kapitalisme industri dan bekerja sama dengan sistem politik autokrasi yang sudah melembaga sebelumnya.

Persoalan ekonomi ini tidak bisa dipisahkan dari politik. Proses politik dalam melakukan kolonialisasi dibangun

---

22 Hatta, Mohammad, "Menghadapi Masa Depan, Pidato Pada Sidang yang Diperluas Komite Tetap Majelis Permusyawaratan Politik Rakyat Tiongkok", 24 September 1957, dalam kumpulan Pidato II IDAYU Press Jakarta, 1983, hal. 87-95. Hatta juga menjelaskan bahwa dalam memahami perekonomian suatu negeri pada umumnya ditentukan oleh tiga hal. *Pertama*, kekayaan tanahnya. *Kedua*, kedudukannya terhadap negeri lain dalam lingkungan internasional. *Ketiga*, sifat dan kecakapan rakyatnya, serta cita-citanya. Terhadap Indonesia harus ditambah satu hal lagi, yaitu keempat yaitu sejarahnya sebagai tanah jajahan."

dengan meletakkan instrumen birokratisasi yang bercorak feodal untuk mendukung mobilisasi sumber daya agraris yakni berupa tanah dan tenaga kerja. Orientasi baru dari proses penaklukan fisik (kolonial) kemudian bergerak ke arah penguasaan melalui cara perdagangan bebas, aturan hukum yang membuka investasi swasta besar-besaran dan tidak terkontrol.

Motif upaya pelebaran ini (imperialisme) adalah ekonomi, perkembangan berikutnya adalah mengupayakan suatu kondisi dimana negara jajahan harus mengadopsi bentuk-bentuk kekuasaan di negara pusat. Dorongan ini memunculkan upaya kolonisasi ekonomi didukung dengan upaya re-organisasi pemerintahan, penyebaran agama dan kebudayaan dari negara penjajah ke negara yang dijajah.<sup>23</sup>

Oleh karenanya pengenalan sistem baru (baca: privatisasi) dalam menciptakan *living condition*<sup>24</sup> bagi pertumbuhan dominasi kapitalisme melahirkan kebangkitan negara-negara

---

23 Kartodirjo, Sartono, Prof. "Pengantar Sejarah Indonesia Baru, sejarah pergerakan nasional dari kolonialisme sampai nasionalisme", jilid 2, Gramedia, Jakarta 1999, hal. 50.

24 Mengikuti logika syarat lingkungan yang kondusif ini dalam logika Schumpeter adalah kondisioning yang dibutuhkan untuk memunculkan inovasi yang ditopang oleh pelaku wiraswasta melalui penguasaan dari pengembangan teknologi. Inovator/ sektor bisnis akan segera mendorong sistem produksi dalam bentuk: Pertama, diperkenalkan produk baru yang sebelumnya tidak pernah ada. Kedua diperkenalkan cara produksi baru. Ketiga, pembukaan daerah baru. Keempat, penemuan suber-sumber bahan mentah baru dan kelima adalah perubahan organisasi industri sehingga menciptakan efisiensi industri. Lihat dalam Boediono, Dr. "Teori Pertumbuhan Ekonomi: tentang Schumpeter", Seri Sinopsis Pengantar Ilmu Ekonomi, No. 4 BPFE Yogyakarta, 1988, hal. 47.

merdeka bekas penjajahan akan kembali untuk dikontrol secara sistemik oleh perkembangan neo-liberalisme (neo-kolonialisme).

## **2. Sumber Daya Air dalam Konsep *Collective Goods*.**

Perdebatan *Public Goods* dan *Private Goods* menempatkan proporsi pengaturan sumber daya sistem politik dalam relasinya dengan negara dan pasar. Konsep di atas membantu kita dalam meletakkan dan melihat sumber daya air dalam perjalanan dominasi pasar. Laju liberalisasi modal, membawa pengertian dari *Public Goods* – konsep yang awalnya sangat longgar – mulai menyempit oleh dominasi liberalisasi pasar.

Dalam pola pengelolaan sumber air, *frame* neo-liberalisme memberikan ruang yang longgar bagi swasta untuk merambah jaminan sosial kehidupan masyarakat kecil. Dikatakan oleh Shiva<sup>25</sup>; liberalisasi berangkat dari doktrin “siapa cepat pasti dapat (*prior appropriation*)”. Berkembangnya prinsip ini menguntungkan birokrasi dan lembaga komersial. Belajar dari perkembangan proyek-proyek sumber daya air yang didanai Bank Dunia di India, Shiva mengutarakan bahwa:

“Kontrol pemerintah terhadap sumber daya alam difalitisasi oleh proyek air raksasa dari Bank Dunia. Perangkat ini diciptakan untuk mengalihkan kontrol akses air dari komunitas (baca: masyarakat lokal) ke pemerintah pusat serta mengkolonialisasikan sungai dan rakyat....Masa revolusi hijau, bendungan dipaksakan kepada dunia ketiga melalui prasyarat hutang yang sebagian besar dibuat di Korps Angkatan Darat

---

25 Shiva, Vandhana, *Op.cit.*, hlm, 25-36.

Amerika Serikat di tahun 196 melalui ‘program air untuk perdamaian’. (Jargon) ‘air untuk perdamaian’ ini sekarang diganti oleh perusahaan raksasa air.”<sup>26</sup>

Nalar neo-liberal dalam *public goods* ini menyediakan instrumen bagi tumbuhnya bisnis multinasional di sektor air. Air yang dipisahkan dari tanah dan kepemilikan kolektif untuk diakuisisi dalam kepemilikan individu (*private property right*) menunjukkan bahwa relasi sosial dalam air dalam setiap interaksinya harus dimaknai secara ekonomis. Dimensi kultural dan mekanisme pengamanan sosial secara kolektif yang pernah muncul dinegasikan. Oleh karena itu nalar neo-liberal, yang bagi negara berkembang dijalankan dengan mekanisme hutang luar negeri jelaslah merupakan persoalan ekonomi politik yang tidak bisa dipisahkan. Nalar ini membingkai persoalan sumber daya agraria dalam hubungan-hubungan keuntungan semata dan mendorong transformasi kepemilikan, perusahaan dan distribusi keuntungan keuangan di tangan pemilik modal (*finance capital*).

Air pada awalnya adalah *Collective Goods*. Proporsi ini didasarkan pada argumentasi yang disampaikan oleh Sargeson. Menurut Sargeson<sup>27</sup>, sifat dari “barang bersama” atau *collective goods* memiliki beberapa bentuk. *Pertama*,

---

26 *Ibid.*, hal. 59-65.

27 Mengatakan bahwa, “*Category of Goods described as Collective Goods employ a definition that hinges upon specific form property relation combine right associated with ideal type of private and public goods.*” Lihat dalam Sargeson Sally, “Collective Goods, Collective Futures in Asia”, *Op.cit.*, hal. 6-10.

adalah dibedakan dari tingkat penyediaan dan penggunaan, dirancang dalam usaha bersama dan umumnya tidak diberi nilai ekonomis seperti dalam pasar. *Kedua*, diproduksi secara sukarela oleh negara, organisasi kemasyarakatan atau proses pewarisan nilai atau regenerasi secara turun-temurun yang ditujukan secara ideologis atau dibentuk kebiasaan secara praktis. *Ketiga*, *non excludability* dan *non rivalry*.

Kesimpulan dalam menjelaskan *Collective Goods*, disampaikan oleh Sargeson sebagai berikut<sup>28</sup>:

*“Minimalist definition of collective goods that centres on three attributes of joint supply, non-excludability and non-rivalry.”*

Watak dari sumber daya air yang menempati teritorial tertentu dan dikelola secara “tradisi” oleh satuan kelompok masyarakat, ataupun kemudian dijamin oleh pemerintah, menempatkan kekhususan ini.

Tidak seperti konsep yang diadopsi *Public Goods* (negara pertama kali mengelola), air lebih mencirikan dirinya sebagai *Collective Goods*, oleh karena itu *tindakan kolektif* dalam mekanisme pengaturan sumber daya air tidak melulu menjadi instrumentasi pemerintah. Secara konseptual pemerintah justru hadir dalam melakukan proses penjaminan melalui instrumentasi “*public policy*” atas salah satu barang publik ini.

Perkembangan dari instrumentasi pemerintah ini, tidak menafikkan bahwa karakteristik pengelolaan kolektifnya, berbeda-beda tergantung bentuk negara yang dibangun.

---

28 Sargeson, Sally, “Collective Goods, Collective Futures in Asia”, *Op.cit.*, hal. 23.

Pembahasan ini akan dibaca berikutnya dalam konsepsi ambiguitas Negara Indonesia (baca: pola Orde Baru) yang justru melahirkan bentuk *predatory state* yang melakukan repesifitas politik dari kesatuan kolektif masyarakat Indonesia.

### **3. Air sebagai *Collective Goods* dalam Arena Privatisasi**

Dinamika globalisasi neoliberal tidak dipungkiri merambah dan menjadi agenda sangat menentukan dalam domain pengelolaan sumber air di banyak negara-bangsa. World Water Forum bulan Maret tahun 2000, dihadiri oleh 140 wakil pemerintah setingkat menteri atau pejabat senior pemerintahan merekomendasikan desain baru tentang pengelolaan sumber daya air.

Deklarasi ini dikenal dengan “air sebagai kebutuhan”.<sup>29</sup> Oleh karenanya membutuhkan pemisahan pengelolaan air tersendiri, dipisahkan dari tanah dan kepemilikan kolektif yang selama ini berjalan. Penyediaan ‘kebutuhan air’ menjadi jargon yang diimplementasikan dalam corak mekanisme pasar. Melalui cara ini perusahaan memiliki hak untuk memproduksi dan mendistribusikan air bagi pencukupan kebutuhan. Gejala ini muncul manakala ancaman krisis air di masa datang diprediksi terjadi. Suatu negara dikatakan mengalami krisis air jika ketersediaan air masing-masing penduduk di bawah 1000 m<sup>3</sup> air dalam satu tahunnya.<sup>30</sup>

---

29 Barlow, Maude and Clarke, Toni, “Blue Gold: the Fight to stop the corporate”, New Delhi, 2002, hal. 82-83.

30 Shiva, Vandana, *Op.cit.*, hal. 2.

Kebijakan mengenai pengaturan air telah disetujui pula oleh perwakilan-perwakilan pemerintah serta agen khusus PBB. Pertemuan World Forum ke III yang diselenggarakan Bank Dunia untuk masalah air di Kyoto (perwakilan pemerintah, PBB serta perusahaan multi nasional) mengajukan prinsip yang kemudian disepakati oleh para pelaku ekonomi dan sosial di dalam pertemuan itu.

Prinsip ini memuat beberapa hal. *Pertama*, air haruslah dipertimbangkan sebagai sumber daya ekonomi. Air dapat dijual, dibeli maupun dijadikan alat pertukaran seperti halnya minyak atau jagung. *Kedua*, air bagi makhluk hidup merupakan kebutuhan dan bukan sekadar hak. Manusia hanyalah sebagai pengguna barang atau jasa (air) yang seharusnya dapat dijangkau dengan mekanisme pasar. *Ketiga*, air haruslah diperlakukan sebagai barang yang berharga “*the blue gold*” yang mana ketersediaannya semakin berkurang sehingga membutuhkan langkah-langkah penting untuk menyikapinya.

Rekomendasi tersebut diimplemetasikan di setiap negara bangsa dalam wujud kebijakan politik privatisasi dengan beberapa arahan. *Pertama*, privatisasi air harus berdasarkan keaja sama swasta dan umum. *Kedua*, pemberian prioritas (pengelolaan) kepada swasta. *Ketiga*, pembebasan, deregulasi maupun privatisasi harus berdasarkan prinsip-prinsip yang telah disyaratkan World Bank dan IMF dan *keempat*, tindakan atas pemanfaatan sumber air yang belum dieksploitasi.

Rezim otoritarian yang tumbuh dan melembaga di Asia Timur dan Asia Tenggara berjalan mengikti peningkatan kompetisi di level nasional ini. Menurut Soresen:

*“The neoliberal turn in Collective Goods provision; National competitiveness was pursued; (1) By privatization of many public and collective goods. Privatization also established a mechanism to eliminate free riding under supply over consumption and externalities as owners would produce and consume only those goods required and would internalise all cost and reflect them in pricing. (2) Improved public sector efficiency was sought through regulation.”*

Fenomena ini membawa pendefinisian dan proses pengaturan sumber air bergerak dari *Collective Goods* mengalir menuju dominasi privat, layaknya barang yang dapat dipertukarkan dan diperjualbelikan. Dimensi global neoliberalisme membawa munculnya kekuatan ekonomi politik baru berupa TNCs *Transnational Corporations* yang mampu mempengaruhi dan membawa agenda dari setiap negara bangsa mengintegrasikan diri dalam kepentingan bisnis transnasional ini.

Internasionalisasi sistem ekonomi ini mencirikan bagi pintu terbuka bagi penguatan mekanisme pasar di level nasional, bentuk baru dari pengaruh (*hegemony*) ekonomi politik transnasional dan penjarahan bagi *resources* dari *Collective Goods*.<sup>31</sup>

---

31 Beeson, Mark, “The Construction of Internasional Regimes in East Asia: Coersion, Consensus adn Collective Goods”, dalam Sally Sargeson (ed.), *Op.cit.*, hal 26-39.

*Collective Goods* dalam perkembangan di setiap negara memiliki tipologi pengelolaan yang berbeda. Sumber daya yang memuat dimensi-dimensi sosial ekonomi secara luar, tidak dapat diperdagangkan, dan diatur dalam satuan teritorial terutama hukum adat. Konsep kepemilikan individu – tidak seperti di Barat – tidak mendominasi dalam proses pengelolaan barang publik. Fenomena ini berjalan sebelum kekuasaan pemerintah yang tidak diharapkan menjarah kedaulatan kolektif yang sudah terbangun.<sup>32</sup>

Warren dan McCarthy dalam konteks ini menyatakan pergeseran otoritas pengelolaan bersama sumber-sumber daya di tingkat masyarakat semakin melemah seiring dengan konsep pembangunan yang ditawarkan (khususnya selama Orde Baru) tidak mengena sasaran pokok dari lapisan sosial yang seharusnya dibantu negara, dalam merefleksikan pengelolaan tanah, mereka menyatakan bahwa<sup>33</sup>,

*“In Indonesia UUPA; Collective Goods Regimes were transformed from local to state as in the name of national definition is ‘the people’ and ‘common welfare’, paradoxically the ‘social function’ which supposed to ensure that land and resources served basis needs of ordinary indonesians in the name of ‘development’ under New Order regimes especially the ‘national’ interest became an euphemish rationalising development project that primarily served to enrich a small group of powerful and well connected conlomerates.”*

---

32 Warren, Coral and McCarty, John, “Customary Regimes and Collective Goods in Indonesia Changin Political Constellation”, dalam Sally Sargeson (ed.), *Ibid.*, hal 76-81.

33 Warren, Coral and McCarty, John, *Op.cit.*, hal. 8.

Bangunan ini menopang rezim pemerintahan yang bersifat *predatoris*, dalam pengagregasian potensi sumber daya;

*“During the New Order, private interest had been able to capture resources territorially reserved for the benefit of nation by coopting or marginalizing state managers and local communities. These private interest ensured that Indonesia resources supplied beyond public control. In the name of ‘development’ and ‘national interest’, politico-business elite diverted collective assets in the local domain to secure their own interest.”*

Landasan konsepsi di atas menjadi titik pijak perkembangan air dalam bingkai privatisasi merupakan persoalan penting yang terjadi sekarang ini. Pergeseran ini mengharuskan negara mengikuti agenda-agenda yang muncul dalam kesepakatan global. Privatisasi muncul dalam kebijakan publik sebagai fenomena yang kompleks. Privatisasi merupakan gelombang yang muncul pada tahun 1979-an di Inggris dan Amerika yang kemudian meluas di seluruh belahan dunia. Prinsip dasar dari agenda ini mengikuti Savas, E. S., adalah<sup>34</sup>;

*“A paradigmatic policy to improve the cost–effectiveness of municipal services.”*

---

34 Savas E. S., “Privatization”, dalam Hawkesworth, Mary and Kogan, Maurice (ed.), “Encyclopedia of Government and Politics”, vol. 2, London and New York, 1992, hal. 821-822.

Alasan privatisasi merupakan agenda *populis* dan *ideologis* dari kekuatan neoliberal.<sup>35</sup> Agenda *populis* diartikan sebagai “pemenuhan kepuasan dengan menghancurkan kekuatan publik dan membangun *private bureaucracy*” dan agenda *ideologis* adalah terjemahan kemudian adalah “*less government, one that pays a smaller role in relation to the private sector.*”

Gelombang privatisasi dalam sejarah mencirikan: *pertama*, skema korporatisme. Privatisasi menurut Setiawan<sup>36</sup>, didefinisikan bukan hanya sebagai sebuah alih organisasi dan alih aset, dari aset yang semula dikendalikan negara atau pengelolaan secara tradisional oleh masyarakat lokal, tetapi mengarah pada skema baru yaitu korporatis. Skema ini dimulai dengan penjualan aset negara tidak hanya lembaga ekonominya dalam bentuk BUMN akan tetapi mengakomodasi sampai penjualan aset-aset kolektif (*collective asset*) seperti air, yang pada hakekatnya menguasai dan mempengaruhi hajat hidup orang banyak.

*Kedua*, privatisasi menjadi kecenderungan yang hadir dalam situasi ekonomi dan politik yang berdasar pada *liberal capitalism*. Implikasi dari perubahan ini pihak swasta dapat secara bebas menanamkan modalnya dan mendorong pertumbuhan kapitalisme *finance*. Proses sejarah ini muncul dalam *frame* kolonialisasi yang dijelaskan oleh Prof. Sartono Kartodiryo dan Dr. Joko Suryo<sup>37</sup>, sebagai bentuk berikut;

---

35 Lihat, alasan-alasan negara dalam mengadopsi privatisasi, Savas, E. S., *Ibid.*, hal. 826.

36 Lihat, Setiawan, Bonnie, “Globalisasi, Utang, dan Privatisasi”, *Jurnal Keadilan Global*, vol 01, Institute for Global Justice, tahun 2003.

37 Kartodiryo, Sartono, Prof. Dr., dan Suryo, Joko, Dr., *Op.cit.*, hal 72-82.

“Peralihan dari sistem tanam paksa ke sistem perusahaan swasta, sejajar dengan beralihnya kebijaksanaan politik kolonial dari tangan kaum konservatis ke tangan kaum liberal. Kaum liberal menentang sistem eksploitasi oleh negara atau pemerintah dan ingin menggantinya dengan sistem perusahaan swasta. Pada dasarnya sistem yang diinginkan beda tetapi tujuannya sama yaitu menggali sumber kekayaan tanah jajahan<sup>38</sup>...perubahan liberalisasi (sistem kerja bebas) ini membawa dampak lanjut bagi pribumi Indonesia. UU Agraria 1870 mengakomodasi dan mendorong penciptaan situasi dan sistem yang memberikan pihak swasta dapat secara bebas menanamkan modalnya dan mendorong pertumbuhan kapitalisme *finance*<sup>39</sup>.....Nyatalah di sini bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan fungsi bagi kebijakan politik serta ideologi politik yang mendasarinya.”<sup>40</sup>

Pemerintah Orde Baru pada tahun 1970-an secara intensif melakukan eksploitasi sumber daya alam. Kondisi tersebut bersamaan dengan lahirnya *the client bourgeoisie* atau pengusaha yang tumbuh besar dengan fasilitas yang diberikan pemerintah. Pada saat itu pula berkembang *political monism*, antara lain ditandai oleh sangat kentalnya otoritarianisme dan patrimonialisme, di samping sangat hirarkis dan semi feodal. Dalam konteks pemahaman sumber daya alam, kekayaan tersebut dipahami sebagai faktor produksi yang sangat penting oleh pemerintah. Strategi kapitalisasi Orde

---

38 *Ibid.*, hal. 72, mengatakan bahwa , pengertian perubahan cara eksploitasi adalah cara paksa menuju cara perdagangan bebeas, sistem pajak dan penanaman modal, awal bagi *finance* kapitalisme.

39 *Ibid.*, hal. 80.

40 *Ibid.*, hal. 82.

Baru mentransformasi modal alamiah (*natural capital*) ke dalam modal finansial (*finance capital*) yang menguntungkan.<sup>41</sup>

Adopsi strategi ini konsekuensinya melahirkan bentuk-bentuk sistem dan struktur pembangunan negara yang otoritarian. Strategi pembangunan berbasis agraria mengikuti pendapat Huffman, Roy E. Yang menyatakan:

*“The importance of productive irrigated agriculture as the strategic factor in growth of government economic function is....control of the water supply for irrigation and Transportation inevitably led to the growth of bureaucracy and economic control.”*<sup>42</sup>

Rangkaian program revolusi hijau dan pembangunan sumber daya air melalui proyek bendungan dan irigasi menyumbang bagi membengkaknya pertumbuhan birokrasi dan pada gilirannya dipakai sebagai alat kontrol pemerintah dalam pengelolaan air, mentransformasikan *natural capital*, yang semula menopang kehidupan masyarakat sekitar, bergeser menjadi *financial capital*.

Sumber-sumber agraria termasuk tanah dipromosikan oleh pemerintah dalam kerangka ini sebagai sumber ekonomi produksi. Pemerintah mengusahakan eksploitasi sumber air tersebut dengan menggunakan teknologi untuk menghasilkan produk industri yang dihasilkan dipergunakan

---

41 Sumarjono. “Konflik Pengelolaan Sumberdaya Air”. Kasus Sumber Air “Pemandian Mangli” di Kelurahan Kejiwan, Kecamatan Wonosobo, Kabupaten Wonosobo,” tesis tidak dipublikasikan, S2 Sosiologi UGM, 2003, hal 85.

42 Huffman, Roy E., “Irrigation Development and Public Water Policy”, The Ronald Company-New York, 1953, hal. 10. Lihat juga Sretton, Hugh and Orchard, Lionel, *Op.cit.*, hal. 1.

bagi kepentingan pembangunan ekonomi. Menurut Franz dan Keebet Von Benda-Beckmen<sup>43</sup>, jalan ini ditemui dengan dua langkah yang sinergis. *Pertama*, dengan membuat produk hukum dan regulasi yang mengatur ekspansi dan konsolidasi kepemilikan dan kontrol sumber daya alam di bawah rezim teknokratik. Memberikan ruang bagi kepemilikan individu (*private property right*) akan memberikan kepastian bagi tumbuhnya dunia usaha dan perputaran kredit yang produktif. *Kedua*, sebagaimana kebanyakan pemerintah kolonial dan pascakolonial di dunia ketiga, pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan hukum agraria, berupa undang-undang yang bertujuan mengonversi kepemilikan tanah adat ke dalam negara.

Dominannya eksploitasi sumber daya alam air disebabkan oleh gurita sistem administrasi yang meluas, penemuan dan meningkatnya kemungkinan dalam kesempatan melakukan eksploitasi sumber daya alam didukung oleh semakin baiknya infrastruktur pendukung dan teknologi.

Eksploitasi ini didorong oleh intervensi aktor penggerak *new property regime*, yakni pemerintah dan swasta melalui mekanisme pasar. Bahkan jika “barang” baru, di luar pertanian memiliki nilai ekonomis yang tinggi dapat dipasarkan justru pemerintah bertindak dengan melakukan pengaruh kuat di dalam menentukan tingkat dan jangkauan hak-hak pengelolaan sumber daya alam dengan memberikan jalan bagaimana pasar bisa berjalan.

---

43 Franz & Keebet Von Benda-Beckmen, “Jaminan Sosial, Sumber Daya Alam dan Kompleksitas Hukum”, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.

Orientasi atas privatisasi secara luas didorong oleh struktur politik internasional yang mendesakkan kepentingan *policy reform* melalui World Bank atau ADB<sup>44</sup>, sebagai bentuk prasyarat pembayaran hutang dan hutang baru di negara-negara di Asia Pasifik. Hampir semua negara Asia yang mendapatkan pinjaman dari World Bank dan ADB di sektor air terkait dengan prasyarat perubahan kebijakan, dimana pinjaman untuk proyek investasi mensyaratkan adanya partisipasi swasta, dalam hal ini melibatkan *multi national corporations/ transnational Corporations* (MNCs/ TNCs) yang lebih luas dan pelaksanaan privatisasi dalam proyek itu. Sedangkan tingkatan proses privatisasi sendiri pada tiap pemerintah berbeda tergantung latar belakang ekonomi-politik yang ada di negara tersebut.

Apakah rezim otoritarian yang didukung oleh teknokrat (birokrat *rent-seekers*) dan militer mendapatkan keuntungan dari agenda neoliberal? Mas'ood<sup>45</sup> dalam menjelaskan mengapa integrasi neo-liberal ini tidak mendapatkan penolakan dari dalam, dijelaskan bahwa (1) para investor asing mencari lahan produksi yang menawarkan tenaga kerja murah. (2) Para investor portofolio yang mencari keuntungan besar dalam investasi jangka pendek, dan (3) adalah teknokrat dan elit ekonomi (konglomerat) yang menganggap bahwa akumulasi kapital secara cepat merupakan strategi yang bisa mencapai beberapa tujuan sekaligus, yakni kemakmuran mereka sendiri

---

44 Kebijakan World Bank dan ADB dalam "Privatisasi Air di Asia", dalam [www.kau.org](http://www.kau.org)

45 Mas'ood. Mochtar, *Op.cit.*, hal. 30.

dan pembangunan yang bermanfaat bagi semua orang dan stabilitas politik.

#### **4. Pelemahan Jaminan Pelayanan Dasar dari Negara sebagai Institusi Publik**

Perkembangan dari privatisasi yang menggusur *collective goods*, menyediakan pertanyaan besar bagi lemahnya jaminan pelayanan dasar yang diberikan oleh negara. Diskursus ini menjadi poin penting mana kala kebijakan publik yang menjadi titik pijak dalam pelayanan dasar mulai kehilangan esensi publiknya. “Air” maupun “Sumber Air” yang semula menjadi aspek penting bagi penyediaan jaminan pelayanan dasar bagi rakyat, atau manifestasi eksistensi dan *survavilitas* rakyat kemudian mulai digadaikan secara sistemis dalam problematis ekonomi politik di atas. Fenomena ini mengikuti pendapat Harry Priyono<sup>46</sup>

“Menandakan bagi tergusurnya filsafat *republikan* oleh filsafat *neoliberal*. Membawa penggusuran watak-watak ‘*Public*’ atau umum bersama dalam kinerja ekonomi dan politik semakin kuat berwatak ‘*Private*’ kinerja ekonomi, semakin terasa bagi hilangnya sifat *public* dalam kinerja ekonomi.”

Sebelum era 1980-an jaminan dasar ini menggantungkan pada mekanisme formal yang disediakan oleh pemerintah. Dijelaskan oleh Petters, perubahan ini sebagai berikut<sup>47</sup>:

---

46 Harry-Priyono, *Op.cit.*, hal. 121.

47 Petters, Guy, B. *Op.cit.*, hal 83.

*“In the past government played a central role in what has been called the steering of society is not only in appropriated but impossible, those policies and program that give structure and direction to social and political life today are result on interaction many different opinions and interest.”*

Siapa yang dilayani oleh pemerintah melalui perangkat instrumental dan kebijakan publiknya? Pudarnya agenda pembangunan dalam penjaminan pelayanan dasar, pasca tahun 1980-an (baca: privatisasi) menandai bagi menyingkirnya peran aktivis dari pemerintah itu sendiri<sup>48</sup>, menuju pemerintah yang minimalis dan perubahan wilayah lembaga publik untuk dikontrol oleh lembaga bisnis atau privat, melalui perangkat kepemilikan individu.<sup>49</sup>

Subjek dari pelayanan ini kemudian mulai bergeser dari warga negara menuju entitas sebagai konsumen atau pelanggan<sup>50</sup>. Ini secara signifikan menggeser status politik dan posisi legal warga negara berhadapan dengan negara.<sup>51</sup>

Pemerintah kemudian lali akan tugas utamanya dan mengalihkan gunfsinya dalam menjaga “*Public Goods*”. Otoritas dan kewenangan, termasuk dalam pembuatan keputusan politik penting, pasca tahun 1980-an memberikan peluang bagi penyebaran di luar aktor negara. Dalam konteks inilah pelayanan dasar untuk masyarakat lemah semisal;

---

48 Harry-Priyono, *Op.cit.*, hal 121.

49 Savas, E. S., *Op.cit.* hal 1.

50 Lay, Cornelis, “Sektor Public, Pelayanan Public dan Governance,” dalam Hanif, Hasrul, Martanto, Ucu, (ed.), “Terobosan dan Inovasi Manajemen Pelayanan Publik,” Seri Pembaruan Manajemen Pelayanan Publik FISIPOL UGM, 2005, hal. 32.

51 *Ibic.*, hal. 32.

sandang, pangan, papan, pendidikan dan kesehatan tidak menjadi perhatian pokok dari pemerintah.

Difusi ini meletakkan individu sebagai aktor kunci dalam globalisasi neo liberal, dan bertanggung jawab menggantikan pemerintah bahkan lembaga bisnis. Individu menginternalisasikan diri menjadi *capital*, merambah keluar dimensi seperti sosial (menjadi: *social capital*), kultur (menjadi: *cultural capital*). Basis ini adalah akar dari komersialisasi banyak segi kehidupan<sup>52</sup>.

Subjek dari jaminan sosial kemudian jatuh ke tangan individu yang memiliki kemampuan ekonomis. Ketika dikontekstualisasikan dalam pelayanan terhadap penyediaan air, maka konsekuensinya adalah masyarakat yang memiliki kemampuan ekonomi dan finansial akan ditempatkan sebagai aktor yang menikmati fungsionalitas pemerintah ini perubahan ini.

## **B. Konsep *Predatory State***

### **1. *Predatory State* Orba sebagai Setting Politik Nasional**

Konsep ini menjelaskan tentang hubungan politik yang bersifat timbal balik dalam relasi negara, pasar, dan masyarakat. Liberalisasi ekonomi di Barat, tumbuh dan berkembang dengan diikuti oleh proses liberalisasi politik. Gelombang liberalisasi, dalam esensinya adalah pencitraan dari transformasi sistem kapitalistik, direspon secara berbeda di negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara

---

52 Herry-Priyono, *Op.cit.*, hal. 126.

dengan memunculkan watak pemerintahan yang otoritarian. Mengikuti pendapat Mas'ood<sup>53</sup>, dua dimensi ekonomi dan politik secara dominan berkembang dalam pembangunan negara.

Perilaku negara walaupun dalam perkembangan liberalisasi tetap harus dilihat sebagai aktor yang memegang peranan cukup penting dalam mengkombinasikan dan meletakkan strategi developmentalisme.<sup>54</sup> Sejauh mana peran dan posisi negara dalam proses mekanisme pasar atau liberalisasi ekonomi dan politik yang kapitalistik? Menurut Ogata<sup>55</sup>, peran negara dalam pembangunan seiring dengan menguatnya domain kapitalisme berdiri dalam dua lini yang harus dipilih. *Pertama*, negara minimalis yang berarti juga negara hanya bertanggungjawab dalam peristiwa seperti keamanan internal dan eksternal, pendidikan dasar, kesehatan, keamanan publik, dan peletakkan infrastruktur pokok.

---

53 Mas'ood, Mochtar, "Ekonomi dan Struktur Politik (Orde Baru 1966-1971), LP3ES, Jakarta 1989.

54 Fenomena ini merupakan penjelasan atas campur tangan pemerintah di dalam mekanisme pasar. Campur tangan pemerintah dalam mekanisme pasar, merujuk pada pendapat Rossenberg dalam menginterpretasikan Adam Smith. Campur tangan pemerintah ini dimaksudkan sebagai upaya praktis untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan menjamin kebebasan setiap pelaku ekonomi. *Kedua*, campur tangan pemerintah ini justru pemicu pondasi terhadap bekerjanya ekonomi pasar bebas dalam koridor sistem hukum yang diperlukan untuk menjamin hak milik peribadi – *private propety right*. Lihat dalam Keraf, Soni, *Op.cit.*, hal 175-186.

55 Ogata, Shijiro, "Kapitalisme dan Peran Negara dalam Pembangunan Ekonomi: Pengalaman Jepang", dalam "Demokrasi dan Kapitalisme: Perspektif Asia dan Amerika", Centre for Information and Development Study (CIDES), Jakarta, 1994.

*Kedua*, negara mampu berperan lebih aktif dengan menjamin sektor publik yang tidak hanya fungsi administratif akan tetapi juga aktivitas bisnis seperti transportasi, komunikasi, kegunaan dan aktivitas industri tertentu yang dimiliki negara serta intervensi kebijakan industri tertentu seperti halnya kebijakan terhadap proteksi, kontrol fisik terhadap produksi dan distribusi, pemtasan terhadap pintu masuk bisnis tertentu, kontrol harga, insentif pajak, skema finansial yang mudah dan petunjuk umum tentang aktivitas industri yang direkomendasikan.

Pola uang dipilih adalah negara melalui instrumentasi rezimnya bertindak maksimalis dan mengambil margin keuntungan yang dipakai sebagai upaya memperkaya diri. Upaya ini melahirkan corak otoritarian birokratis dan korporatis.<sup>56</sup>

Corak yang otoritarian birokratis dan korporatis merupakan corak pelembagaan politik dan kultur politik yang relatif mapan, dan sarat dengan represifitas bagi instrumen politik rakyat (*collective action*). Gagasan untuk melakukan kapitalisasi dalam kerangka pembangunan ekonomi di Indonesia menurut Raharjo<sup>57</sup> mencerminkan pragmatisme dan pilihan moderasi para ahli ekonomi membuat kebijakan yan berusaha membangun Orde Baru dengan menghendaki pilihan percepatan atas pertumbuhan pembangunan

---

56 Mas'oeed, Mochtar, "Struktur Ekonomi Politik Orde Baru", *Op.cit.*

57 Raharjo, Dawam, "Pragmatisme dan Utopia: Corak Nasionalisme Ekonomi Indonesia", LP3ES, Jakarta, 1992, hal. 11.

melalui jalan liberalisme dan akomodasi swasta asing dalam serangkaian proyek konsesi dan kontrak karya.

Akibatnya percepatan industrialisasi bagi negara berkembang dengan modal asing dalam hipotesa yang diajukan O'Donnel<sup>58</sup> melahirkan struktur politik yang korporatis dengan pola *bifrontal* dan *segmenter*. *Bifrontal* dengan menunjuk korporatisme negara terdapat dua proses yaitu; pertama, *state-isasi* dimana negara menundukkan dan menguasai organisasi masyarakat sipil dan kedua; *privatisasi* dimana negara membuka beberapa lembaga bagi penyampaian kepentingan masyarakat sipil secara terorganisir. Proses *segmenter*, terjadi dengan negara memusatkan proses “*state-isasi*” pada organisasi kelas bawah dan mem-*privatisasi*-kan lembaga hanya bagi kepentingan kelas yang dominan. Bentuk ini membawa perubahan perilaku negara menjadi otoritarian dan birokratis. Sebagai fenomena yang dibangun berpuluh-puluh tahun, boleh jadi instrumentasi ini mengalami pendalaman-pendalaman tersendiri dan mencerminkan pola secara sistemik dan institusional.

Respons Indonesia, dalam menanggapi pasar bebas menunjukkan spesifikasi yang berbeda dalam melihat instrumen politik rakyat. Otoritarian dan korporatis melahirkan karakteristik tipologi negara yang tercermin dalam struktur pemerintahan yang bersifat *predatory-state*.<sup>59</sup>

---

58 Mas'ood, Mochtar, *Op.cit.*, hal. 15.

59 Matinussen, John, “Society, State and Market: A Guide to Competing Theories of Development”, Zed Books Ltd. London and New Jersey, 1992, hal. 238.

Konsep ini mengikuti pendapat Evans dalam Martinessnen yang menjelaskan sebagai berikut<sup>60</sup>:

*“The Third World stae are very different with respect to their societal basis, thei institusional form ad their mode of function, state are not standardize commodities. They come in a wide array of size and shopes and styles....Predatory state is characterized by an incoherent an inefficient state administration, which has very little capacity to promote economic growth and social development.”*

Karakteristik *Predatory State* ini kemudian dijelaskan sebagai berikut:

*“The Predatory is, more over, controlled by a small political power elite, possibly an autocratic ruler who uses the state and its resources to promote his own narrow interest.”*<sup>61</sup>

Dalam menjelaskan kebijakan publik yang terkait dengan pertarungan sumber daya “*public*” dan “*private*”, negara melalui instrumen birokratis dan kerangka kerja legalnya melakukan promosi bagi pengembangan kapitalisme lebih lanjut.<sup>62</sup>

---

60 *Ibid.*

61 *Ibid.*

62 Menyertakan secara implisit analisis Robinson dalam menjelaskan kemunculan elit ekonomi dan poltiik ini adlaah merupakan strategi industrialisasi yang dipromotori negara Orde Baru dengan melakukan penggabungan diri terhadap beberapa kekuatan korporasi kapitalis internasional, Robison, Richard, “Power and Economy in Suharto’s Indonesia”, *Journal of Contemporary Asia Publishers*. Manila, 1990. Hal. 151.

Pelacakan akar dari struktur politik ekonomi Indonesia yang bersifat oligarkis, dijelaskan Robison dan Hadiz<sup>63</sup> bahwa *predatory states* adalah *invisible hand* dari berjalannya mekanisme pasar. Ini adalah “anak tiri” bagi perkawinan liberalisme modal dan struktur politik otoritarian.

*“Predatory state where the invisible hand of market dominates administrative behavior, where everything is for sale and everything has a price, Soeharto’s state accomplished a highly organized system of social power not easily explained in terms of universally random and opportunist predatory practices.”*<sup>64</sup>

*Predatory state* adalah spesifikasi bangunan politik dan ekonomi yang berakibat bagi *masifikasi* negara dalam mengonversi setiap *Collective Goods* atau *Public Goods* dalam masyarakat yang *di-support* untuk menajamkan unsur kepemilikan individu, pelayanan publik yang langsung memfasilitasi perkembangan kapitalisme dan penciptaan regulasi untuk pembukaan investasi asing.<sup>65</sup>

Dalam ranah kebijakan publik Orde Baru penggalangan “*Predatory States*” dilakukan dengan cara<sup>66</sup>; (1) Penjagaan terhadap ketidakaturan sosial dan ekonomi dengan perangkat kebijakan yang menyertakan repesifitas politik. (2) Sistem pengorganisasian negara dan masyarakat diletakkan secara

---

63 Robison, Richard dan Hadiz, Vedi, R., “Reorganizing Power in Indonesia. The Politics of Oligarchy in Age of Markets”, Routledge Curzon, London and New York. 2004. Hal 19-42.

64 *Ibid.*, hal. 42.

65 Matinussen, John. *Op.cit.*, hal. 238.

66 Robison, Richard dan Hadiz, Vedi R. *Op.cit.* hal. 43.

mendasar untuk menghancurkan potensi rakyat melalui instrumen dominasi institusi korporatis negara. (3) Penetrasi dari pusat, provinsi, kabupaten dan desa dan kota melalui pola patronasi yang kompleks dan luas. (4) Pemusatan oligarki kapitalis dengan menggabungkan kewenangan publik dan kepentingan bisnis ke dalam keluarga cendana.

Pengadopsian neoliberal dalam bingkai *predatory state* dan arus globalisasi neoliberal mencitrakan diri bagi instrumen *Collective Goods* untuk mengikuti *mainstream privatisasi*. Dalam konteks kebijakan publik hal ini menjadi titik pijak bagi mandulnya institusi publik terhadap kewajiban dan tanggung jawabnya.

## **2. Terbukanya Pintu Liberalisasi Modal di Aras Lokal**

Kebijakan politik sebagai sebuah proses menempatkan kebijakan publik tidak direduksi dalam pemaknaan sekadar prosedur (birokratis) melainkan memuat dampak sosial politik dari dinamika antar kelompok yang berinteraksi dalam perumusan kebijakan.<sup>67</sup> Domain nasional yang muncul dalam skema *predatory state* merefleksikan lemahnya pondasi pembangunan yang senyatanya. Fenomena ini tercermin dalam regulasi tentang air.

*Predatory State* menjadi variabel penjelas bagi lemahnya kemudian, *legal* dan *political barrier* di level nasional. Gejala akibat dari faktor ini tampak jelas dilihat dari pelembagaan politik struktural formal (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) maupun kultural yang tercermin dalam hubungan-hubungan

---

67 Dr. Purwo Santoso. Bahan Kuliah Analisa Kebijakan Publik, Ilmu Pemerintahan UGM.

patronase politik. Proses ini mengalami pendalaman-pendalamannya tersendiri, sampai di level lokal.

“Proses ini secara gamblang menjadi faktor penjelas hilangnya institusi publik, entah negara, masyarakat atau organisasi apa pun yang berorientasi publik (*collective goods*) menjadi instrumentasi yang bergerak menuju arena pasar. Berarti pula bahwa telah terjadi proses *Individualisasi* di semua level; ekonomi, politik, maupun budaya ataupun level pelebagaan politik negara.”

Kehadiran kebijakan yang berorientasi dalam penciptaan agenda *entrepreneurship* dan penyingkiran kelompok sosial yang persis menjadi sasaran pembangunan adalah akibat dari fenomena *state capture*. Kemandulan kebijakan publik sebagai fenomena “*state capture*” ini mengikuti penjelasan Harry Priyono sebagai berikut;

“Kemandulan kebijakan publik sebagai fenomena *state capture*, yakni cara-cara pelaku bisnis untuk menentukan aturan main (legislasi, hukum, peraturan, dekrit) dengan menyuap pemerintah. Gejala ini menunjuk pula dalam praktek munculnya ambiguitas yang berupa simbiosis koalisi ataupun kolusi antara sektor privat dan sektor publik. Tahun 1960-1980 sejarah ekonomi politik menunjukkan ambiguitas koalisi dengan kecenderungan ‘membusukkan’ sektor privat menjadi kebalikan di tahun 1980-2000 yang ditandai dengan sektor privat ‘membusukkan’ sektor publik.”

Problem ini menjadi titik refleksi penting terhadap lemahnya kapasitas negara (*problem state capacity*), birokrasi Indonesia tidak sebanding dalam sistem manajemen dan

prosedur kerja, legislatif yang tidak berjalan dalam fungsinya dan cenderung kepentingan umum menjadi terjemahan kepentingan individu atau golongan pada level praktek. Gejala efek *predatory state* ini menjalar sampai tingkat lokal dan dalam memahami arus liberalisasi modal di level lokal.

Implikasinya bagi ambiguitas karakter kerja institusi publik yang mengikuti agenda neoliberalisme adalah hilangnya tanggung jawab dari setiap lembaga terhadap anggotanya atau publik dan pengalihannya ke sektor lain yaitu sektor individu.<sup>68</sup> Dimensi ideologisnya, konsep ekonomi bercorak kapitalistik diadopsi di banyak titik kehidupan. *Collective Goods* yang menjadi penyangga dan basis legitimasi kehadiran warga negara berayun menuju bagian dari pemaknaan baru sebagai entitas baru yakni pelanggan atau konsumen.

---

68 Lay, Cornelis. *Op.cit.*, hal. 61.

**2**

**SETTING NASIONAL  
TERBUKANYA PRIVATISASI AIR:  
PERGESERAN COLLECTIVE  
GOODS  
MENUJU PRIVATE GOODS**

# SETTING NASIONAL TERBUKANYA PRIVATISASI AIR: PERGESERAN COLLECTIVE GOODS MENUJU PRIVATE GOODS

“Politik partikular hanya membuka dan membesarkan jalan bagi kaum entrepreneurship asing yang berpengalaman dan kuat untuk bertindak, merupakan sejarah penajajah ekonomi yang akan berulang....dan pasal 33 UUD 1945 mencegah itu.”

*(Mohammad Hatta: masalah politik perekonomian bagi Indonesia)*

**D**imensi ekonomi politik yang mengaitkan aktor-aktor dominan di dalam bisnis air ini tentu saja mempengaruhi, atau bahkan berkendal dengan proses politik (hubungan-hubungan kekuasaan) yang terjadi.

Konteks Indonesia, semenjak tahun 1965 yang merubah drastis orientasi kebijakan dari kebijakan yang bersifat populis-revolusioner pada era pemerintahan Presiden Soekarno menuju pemerintahan Presiden Soeharto. Orde Baru membangun instrumen politiknya dalam bingkai

*Predatory State*. Bingkai ini memberikan fasilitas dan ruang pengembangan bagi kekuatan-kekuatan bisnis nasional maupun lokal yang lahir karena kedekatan formal maupun informal dengan kekuatan keluarga Soeharto. Karakteristik borjuasi yang kemudian tumbuh oleh rezim ini, cenderung akan mengintegrasikan diri (sub-ordinat) dengan kekuasaan yang lebih besar dan tidak independen.

Dalam porsi ini karakter pengusaha yang tumbuh dan jaya dengan memanfaatkan lisensi dan bantuan pemerintah atau penerimaan pola sub-kontrak dengan TNCs (kekuatan bisnis lebih besar), membangun kultur dari para pengusaha untuk menjual aset produksinya, atau bahkan memperluas inisiatif pengusahaan sampai wilayah-wilayah yang esensi dalam kehidupan kolektif masyarakat.

Kecenderungan negara (Orde Baru) menunjukkan terjemahan peristiwa ekonomi dan politik sebagai entitas yang tidak bisa dipisahkan. Internasionalisasi yang terjadi pada tahun 1970-an, di sektor sumber daya agraria dan liberalisasi ekonomi tahun 1998-2001 *pararel*<sup>69</sup> dengan kebijakan politik nasional untuk membuka hutang luar negara sebagai modal pembangunan dan penerbitan dua yaitu, Keppres No. 96 dan

---

69 Pararelisasi ini menjadi kecenderungan dominan di Indonesia. Lihat, Kartodirjo, Sartono, Prof. Dr., "Sejarah Perkebunan di Indonesia", *Op.cit.*, hal. 72-80. Lihat juga Suhartono, Prof., "Bandit-bandit Pedesaan di Jawa: Studi Historis 1850-1942". Aditya Media, 1995, hal. 91 dan 123. Beliau menunjukkan munculnya lapisan sosial perbandingan baru yang muncul di daerah perkebunan. Hal ini merupakan reaksi sosial – walau bersifat lokal – atas sistem kerja bebas dan menuntut terhadap kemerdekaan.

Keppres No. 118 Tahun 2000 yang membuka kesempatan bagi praktek modal asing lebih jauh.

Sebuah “gelombang konsekuensi” yang hampir tidak dapat dibendung. Kapitalisasi yang dipromotori rezim Orde Baru menuai bentuk-bentuk baru seiring menguatnya domain sektor bisnis transnasional<sup>70</sup> (MNCs/TNCs), dalam situasi ini *landerstain* yang sudah dibangun mencipta skema privatisasi.

Dalam situasi semi kolonial maka aturan-aturan hukum seakan menjadi legitimasi dan pelindung terhadap aliran keuntungan bisnis air menuju organisasi bisnis, bukan dinikmati rakyat Indonesia. Seperti yang terjadi di dalam perkembangan tentang eksploitasi sumber kekayaan bangsa Indonesia; tanah dan tenaga manusia, perkembangan kolonialisme mencipta komodifikasi sumber kekayaan apa pun untuk dieksploitasi dan mendorong keuntungan sebesar-besarnya bagi pemilik kapital.

Oleh karena itu, komodifikasi baru eksploitasi air di Indonesia sejak awal merupakan konsekuensi dari *build in*

---

70 Istilah bisnis yang mengambil bentuk korporasi transnasional yaitu TNC dan MNC biasanya disandingkan sebagai entitas aktivitas yang sama. Meski demikian dikedua entitas ini memiliki perbedaan. TNC lebih merupakan entitas bisnis yang mempunyai kekuatan untuk mengkoordinasi dan mengendalikan berbagai aktivitas (ekonomi) di lebih dari satu negara, bahkan manakala korporasi tersebut bukanlah pemilik dari aktivitas-aktivitas tersebut. Di sisi yang lain MNC juga pemilik dari aktivitas-aktivitas tersebut. Di sisi yang lain MNC juga termasuk TNC dan ia lebih jauh lagi, mengontrol dan mengkoordinasikan berbagai aktivitas ekonomi di banyak negara. Sebuah TNC dengan demikian tidak selalu berupa MNC. Lihat catatan kaki Heyneardhi, Henry dan Wermasubun, Savio, “Dagang Air- Perihal Peran Bank Dunia dalam Komersialisasi dan Privatisasi Layanan atas Air di Indonesia”, Widya Sari Press, 2004, hal. 6.

bekerjanya sistem kolonial perkebunan dan pelembagaan baru, sistem irigasi. Kontribusi histografi air di Indonesia memberikan telaah historis atas pergeseran fungsionalitas air (*Collective Goods*), menjadi domain yang bisa diperebutkan atau diperdagangkan dalam mekanisme pasar, terbuka, dan penggunaannya yang dipertukarkan menurut kegunaan bukan untuk nonprofit melainkan alasan keuntungan individu.

Pengaturan air ini akan menunjukkan letak titik-titik tekan dari kebijakan. Legitimasi negara dalam *public policy* digambarkan sejauh mana *policy*-nya memiliki nilai *public*. Oleh karena itu pergeseran fungsi sosial dan pengelolaan sumber daya air menjadi ukuran, perilaku bagi munculnya negara *predatory*.

## **A. Histografi Air di Indonesia**

### **1. Tahun 1939-1945 (zaman Belanda): *Algemeen Waterreglement (AWR)* tahun 1936 tentang Peraturan Perairan umum.**

Sistem irigasi atau sistem pengaturan air di dalam fase ini tumbuh sebagai konsekuensi dari jejaring sistem eksploitasi atas tanah dan tenaga yang dilakukan kolonialis. Jauh sebelumnya, peradaban kerajaan-kerajaan di Indonesia yang berpusat di Jawa mendasarkan sistem tata niaga dan pemerintahannya pada sistem agraris. Persawahan menjadi faktor pokok dalam perekonomian dan air menjadi indikator bagi kesuburan suatu daerah. Pada awal masa perdagangan dan

dominasi VOC, lahan persawahan ini merupakan sandaran sangat penting bagi *survabilitas* rakyat serta menampung luapan penderitaan warga akibat politik kolonial.

Persawahan merupakan bangunan alamiah yang *secara tetap* ditanami dengan tanaman khusus dan didukung oleh lingkungan pedesaan yang padat jumlah penduduk, Jawa menjadi proyeksi atas lingkungan ini. Sistem irigasi yang kompleks pada persawahan biasanya berhubungan dengan besaran dan pertumbuhan penduduk yang kompleks dan pemilikan bentuk kekuasaan yang terpusat.<sup>71</sup>

Bahkan kecenderungan pertumbuhan pemerintahan yang berbasis di dalam ciri pertumbuhan sektor irigasi melahirkan tipe despotisme<sup>72</sup> di beberapa negara di Asia. Akan tetapi kecenderungan pemerintahan yang despotis seperti yang diungkap Witfogel, tidak terjadi di Indonesia, khususnya Jawa dan Bali yang mengorganisasikan masyarakat pertaniannya melalui sistem irigasi. Menurut Geertz<sup>73</sup>, warisan irigasi di Indonesia yang mulai dibangun semenjak kerajaan Hindu di Jawa erat kaitannya dengan ciri kebudayaan setempat yang menonjol. Subak di Bali merupakan perpaduan antara masyarakat tradisional, unit produksi pertanian, badan usaha yang otonom dan masyarakat agama.

Sistem irigasi dan persawaha merupakan arena persemaian kebudayaan dan ketahanan sistemnya mampu menopang tenaga kerja dalam pertumbuhan jumlah penduduk

---

71 Huffman, Roy E., *Op.cit.*, hal 10.

72 Kartodirjo, Sartono, Prof. Dr., "Sejarah Perkebunan di Indonesia", *Op.cit.*, hal. 16

73 Geertz, Clifford, "Involusi Pertanian", Bharata Karya Aksara, Jakarta, 1983, hal. 36.

tertentu, tentu saja dengan sistem komunal pedesaan yang mengagumkan. Masyarakat desa dengan sistem tradisional ini cenderung mempertahankan sistem komunal di daerah tersebut dan enggan untuk membuka persawahan baru, guna melebarkan sistemnya. Kesuburan dan faktor air menjadi kunci ketahanan masyarakat agraris.

Pada tataran investasi tenaga kerja yang lebih dan organisasional pusat, Geertz di dalam membaca mobilitas tenaga kerja, menyebut telah terjadi involusi di dalam kehidupan masyarakat petani di Jawa. Tenaga kerja yang tidak tertampung di sektor industri cenderung masuk untuk bertani dan Jawa sebagai sentra mengalami dimensi involutifnya baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Implikasi lain dari perkembangan kolonialisme fisik disebut Booke di satu lain menunjuk bahwa sistem kapitalis-kolonial melahirkan pertanian bersandingan dengan perkebunan dan mencipta sistem sosial yang *dualistic* yang saling kontradiktif, ibarat sana dan sini.

Menurut catatan yang diberikan Pasandaran<sup>74</sup>, sistem irigasi modern diperkenalkan pada abad ke XIX sebagai upaya mengatasi kelaparan yang terjadi di Jawa Tengah. Pemerintah kolonial kemudian membuat peraturan *Het Algemeen Water Reglement* (AWR) yang membedakan antara sistem irigasi tradisional dan sistem irigasi modern. Model<sup>75</sup> yang diperkenalkan adalah sistem irigasi yang ditujukan

---

74 Pasandaran, Efendi, "Irigasi di Indonesia. Strategi dan Pengembangannya", LP3ES, Jakarta, 1991, hal. 5.

75 *Ibid.*, hal. 7.

terutama untuk kebijakan pola tanam tebu yang mendukung perkebunan atau komoditi ekspor Belanda, padi dan palawija yang diperuntukkan bagi masyarakat. Model kedua adalah praktek irigasi yang sudah ada dan melembaga di dalam masyarakat. Model ini membagi air menurut luasan tanah persawahan seperti subak di Bali.

Ciri dari kekuasaan yang eksploitatif, pada era kolonial tidak hanya sumber daya alam atau korporasi bisnis yang membangun infrastruktur bagi perekonomian kolonial, tetapi juga level penaklukan organisasi pemerintahan sebagai bentuk akhir dari kolonial fisik. Proses penaklukan yang berubah dari dominatif teritorial secara fisik, sekarang bergerak ke arah penguasaan melalui cara perdagangan bebas, aturan hukum yang membuka investasi swasta besar-besaran dan cenderung tidak terkontrol.<sup>76</sup>

Dengan sistem ini, pengaturan air dilakukan sebagai pemenuhan dan pengairan terhadap perkebunan-perkebunan pemerintah Belanda, dan sebagai bahan dasar perusahaan pemerintah Belanda di dalam meraup keuntungan eksploitasi dan menghancurkan struktur sosial yang ada. Di samping itu, dalam hal pengaturan infrastruktur perkebunan, berupa sistem pengairan yang diatur melalui AWR 1939 difungsikan pula untuk mengatur tata guna air bagi kepentingan perkebunan Belanda. Warisan birokrasi kolonial yang

---

76 Hatta, Mohammad, "Masalah Politik Perekonomian di Indonesia: pidato pada pertemuan para pemimpin politik, para banker, dan para ahli pertanian di New York, 6 Juni 1960", dalam Hatta, Mohammad. Kumpulan pidato II, Ida Ayu Press Jakarta, 1983, hal. 153-156.

mengikuti perkembangan fungsi ekonomi kolonial diisi oleh para bangsawan yang pro Belanda, aspek ini dipakai sebagai strategi Belanda dalam menjamin kestabilan politik di setiap daerah.

Suplai air dan infrastruktur pengelolaan air ditujukan bagi kawasan pejabat, sedangkan di dalam pengairan tanah produktif air di konsolidasikan untuk dialirkan pada tanaman-tanaman perkebunan milik Belanda. Secara umum pembagian air sudah mengenal pembagian fungsi (baca: desentralisasi fungsional) yang dikenalkan oleh Belanda, yaitu meliputi kegiatan konsumsi rumah tangga dan irigasi pertanian rakyat dan perkebunan Belanda. Secara umum pembagian air sudah mengenal pembagian fungsi (baca: desentralisasi fungsional) yang dikenalkan oleh Belanda, yaitu meliputi kegiatan konsumsi rumah tangga dan irigasi pertanian rakyat dan perkebunan Belanda. Aliran air dan sumber air dipakai sebagai daya dukung utama bagi penerapan sistem birokrasi kolonial. Senada dengan kondisi ini, responden dari kalangan petani yang mengalami zaman kolonial, kemerdekaan sampai sekarang mayoritas menyatakan bahwa;

“Pengaturan air masih mengacu pada sistem kolonial. Yaitu untuk keperluan operasi pabrik gula dan perkebunan tebu yang meliputi kecamatan Ceper dan Kecamatan Karanganom.”<sup>77</sup>

Dualisme pengaturan sumber daya air tersebut, dalam fase kolonial menunjukkan relasi kooptasi sumber-sumber aset

---

77 Wawancara dengan Sadono, petani aktif di IPPHTI dan FKISP – Klaten, tanggal 24 September 2004.

bersama dalam masyarakat terhadap pemerintah kolonial. Sumber-sumber air diatur dan diorganisasikan dalam pijakan kepentingan perkebunan pemerintah kolonial. Perebutan terhadap sumber-sumber *collective goods* di dalam masyarakat oleh pemerintah Hindia Belanda mulai diletakkan melalui instrumen AWR.

## **2. Tahun 1945-1965: UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA No. 5 Tahun 1960).**

Kenyataan kolonialisme berubah, dan tuntutan kemerdekaan di penjuru dunia terutama Asia, Afrika, dan Amerika Latin untuk membangun negara bangsa yang berdaulat menandai fase perubahan fundamental terhadap akumulasi penolakan kolonialisme.

Secara historis tuntutan kemanusiaan dan penentuan nasib sendiri mendapatkan jawaban dengan desakan kemerdekaan yang dimotori oleh organisasi-organisasi politik tahun 1920-an. Desakan ini jelas dipengaruhi oleh dinamika ekonomi politik pascaperang dunia pertama. Pada fase ini<sup>78</sup>, semangat dan persoalan kemerdekaan mulai menemukan bentuknya. Respons ini memaksa Belanda untuk melakukan penataan ulang perangkat pemerintah kolonial dengan penerapan sistem irigasi, migrasi dan edukasi. Gagasan ini terformulasi dalam bentuk politik etis yang disiapkan oleh pemerintah kolonial Belanda untuk menghadapi

---

78 Sudjarwo, "Digul Sebuah Potret Radikalisme: Potret Dinamika Sebuah Bangsa", Seminar Sejarah ke-4, Jogjakarta, tanggal 16-19 Desember 1985.

perubahan dan bentuk baru kesadaran kaum pribumi. Sebagai pihak yang dijajah, kesadaran untuk mengatur diri sendiri mulai diorganisasikan dan dideklarasikan. Tokoh-tokoh yang mewarnai dinamika politik tahun 1920-an pada saat pascakemerdekaan duduk dan menata pemerintahan Indonesia merdeka. Setelah formasi negara bangsa terbangun tahun 1945, penataan ekonomi dan strategi industrialisasi mulai ditempuh negara baru di dalam meletakkan pondasi penataan ekonomi dan struktur politik.

Reorganisasi negara pascakemerdekaan dan orientasi industrialisasi yang dimotori negara dimulai dengan penataan politik agraria melalui penerapan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Orientasi untuk membangun perekonomian negara yang didasarkan pada pembawaan rakyat dan iklim anti modal asing digunakan sebagai terjemahan dari kapitalisme.<sup>79</sup>

Persoalan tanah dan monopoli cara produksi yang baik yang pernah diterapkan oleh Belanda maupun pertumbuhan swasta murni dibatasi untuk menghindari monopoli swasta. Jalan pembaruan agraria mulai disusun dan coba diterapkan sepuluh tahun setelah kemerdekaan sebagai jawaban kemiskinan struktural yang membelunggu kaum pribumi. Kemiskinan ditanggulangi dengan memberikan porsi yang besar bagi akses rakyat atas tanah produktif dan pengaturan ekonomi di lapangan agraria. Orientasi pengaturan ini dijelaskan sebagai berikut;

---

79 Kapitalisme dijelaskan oleh Budi Utomo sebagai suatu tatanan dari negara asing. Lihat Hatta, *Op.cit.*, hal. 156.

“UUPA pasar 13 ayat 1: “Pengaturan berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ayat 3 serta menjamin bagi setiap warga negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.” Ayat 2: “Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.” Ayat 3: “Usaha-usaha pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan Undang-Undang.”

Negara yang lain juga merupakan organisasi ekonomi menjadi promotor dan fasilitator bagi pertumbuhan koperasi (swasta domestik) dan kontrol kapital asing (swasta asing). Pilihan ini menjadi strategi pembangunan pascakolonial yang relevan. Situasi kapital dan tanga inisiatif yang lemah akibat istm penjajahan dan upaya menerapkan sosialisme Indonesia dari inisiatif pemerintah. Negara yang dikuasakan pada pemerintah membuat ekonomi terencana dan menerapkan sosialisme Indonesia dari inisiatif pemerintah. Negara yang dikuasakan pada pemerintah membuat ekonomi terencana dan menguasai *public utilities* atau perusahaan strategis yang menguasai hajat hidup rakyat seperti air minum, listrik, transportasi umum, dll. dalam bentuk perusahaan negara. Hak menguasai negara muncul dalam Undang-Undang ini:

“UUPA Pasal 2 ayat 4: “Hak menguasai dari negara disebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasai kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan

dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentauan-ketentuan Peraturan Pemerintah.” Dan Pasal 12 ayat 1: “Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong royong lainnya.”

Negara yang dominan tidak selamanya menindas, anasir terhadap dominasi diprediksi justru hadir di dalam instrumen birokrasi yang tersentralisasi, oleh karena itu jauh-jauh hari sebelumnya prinsip pembangunan politik dan perekonomian ditegaskan oleh Bung Hatta untuk melakukan desentralisasi dan *auto aktiviet* secara kolektif dari susunan masyarakat yang sudah ada (baca: masyarakat adat) yang pada era sebelumnya menjadi sasaran penghisapan sistem kolonial Belanda.

Prinsip pembangunan negara adalah meletakkan mengatur *public goods* dalam sektor publik dan mengorganisasikan kolektifitas dalam masyarakat untuk berjalan seiring sejalan dalam logika kepentingan bangsa. Prinsip pembangunan politik perekonomian ini nyata terjawab dalam UUD 1945 terutama Pasal 33 UUD 1945 (baca: Sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak pada sisi operasional dikuasi negara). Pengertiannya era tidak berarti pemerintah sendiri dengan birokrasinya menjalankan perusahaan negara, tetapi diserahkan pada tenaga ahli yang bertanggungjawab pada pemerintah.<sup>80</sup> Upaya ini diselaraskan dengan melakukan desentralisasi kewenangan pusat ke daerah untuk membangun

---

80 *Ibid.*, hal.160.

perusahaan daerah, serta memberdayakan potensi lokal suatu daerah.

Pembangunan ekonomi ini didasari penuh untuk disandarkan pada argumentasi pentingnya desentralisasi dalam bentuk pendelegasian kewenangan dan upaya menghindari tumbuhnya kekuatan birokrasi yang korup.

“UUPA Pasal 5: “Hukum agraria yang berlaku di atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

Dalam konteks di atas, agraria diartikan sebagai cakupan tanah, air dan kekayaan alam serta hubungan-hubungan sosial yang tercipta. Dalam artian ini politik agraria dimaksudkan dibangun di dalam makna tanah air yang bersifat sosio-kultural, bukan ekonomi semata dan bukan tanah semata.<sup>81</sup>

Konsekuensi dari model pembangunan ini adalah negara mengorganisasikan potensi ekonomi dan membatasi inisiatif perusahaan perseorangan atau memberi ruang bagi tumbuhnya perusahaan perseorangan di luar sumber daya

---

81 Dalam persiapan UUPA ini tanah menjadi faktor pokok yang diatur di atas orientasi fungsi sosial dan dicapai dengan redistribusi tanah untuk ketercukupan syarat hidup rakyat Indonesia. Air di dalam UUPA belum secara detail diatur dan hanya diterapkan prinsip-prinsip dasarnya. Boleh jadi tahun 1957-an air belum dipandang di dalam dunia ekonomi sebagai bisnis yang menggiurkan.

vital rakyat. Hal ini merupakan refleksi dari pengalaman kuatnya perusahaan perseorangan di dalam perekonomian dan mendorong terbangunnya korporasi perusahaan yang bertujuan bukan menciptakan kemakmuran suatu bangsa akan tetapi lebih mendistribusikan keuntungan untuk perusahaan itu sendiri. Dengan sendirinya warga negara Indonesia menjadi sasaran aktif.<sup>82</sup>

Lebih lanjut prinsip UUPA mengatur pula hubungan-hubungan ekonomi dengan perusahaan asing dan hubungan dalam bentuk hutang dengan pihak asing berdasarkan prinsip “*production on share*”. Dimensi pertambangan, sebagai bagian dari potensi agraria di Indonesia pada tahun 1950-1966 yang tidak memungkinkan secara nasional untuk alih fungsi teknologi dan keahlian dibangun dengan kerja sama dengan pihak swasta asing dengan konsepsi *production on share*. Sebuah konsep yang membuat modal asing enggan untuk berinvestasi di Indonesia. Kelak konsep ini di dalam pembangunan Orde Baru ditinggalkan dan diganti dengan kontrak kerja selama 25 tahun dan 35 tahun yang jauh akomodatif bagi modal asing.

Konsep *production on share* ini diatur melalui Perpres No. 20 tahun 1963 tentang pemberian fasilitas bagi proyek-proyek yang dibangun berdasarkan bantuan dari kredit luar negeri. Menurut Dianto Bachriadi<sup>83</sup>, peraturan ini jelas tidak

---

82 Lihat pasal 9 ayat 1 UUPA, dinyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal (1) dan (2).

83 Bachriadi, Dianto, “Merana di Tengah Kelimpahan”, ELSAM, Jakarta, hal. 60.

menguntungkan swasta asing dan mereka cenderung untuk tidak investasi;

“Dalam sudut pandang pertumbuhan skala investasi dan besaran produksipertambangan, segala peraturan Pertambangan yang lahir pada masa tahun 1960-an dianggap tidak memberi ruang dan iklim usaha yang baik....modal asing tidak tertarik untuk berusaha di dalam mekanisme pembagian keuntungan model *production on share*.”

Lebih lanjut di dalam melihat gambaran kehendak penataan agraria di dalam persoalan air membawa pola pengelolaan sumber daya air mengikuti kadiah nasionalisasi aset dan kontrol pengelolaan air di tangan pemerintah sebagai cermin kepentingan bersama.

Walaupun UUPA lebih mengatur persoalan tanah, tapi jika dilihat dari sisi teknis dan strategisnya bagi sumbangan revolusi agraria, persoalan air yang belum banyak dikaji menunjukkan aspek ini tidak terlepas dari domain agraria. Oleh karena ini *fungsi sosial* atas sumber daya air menjadi faktor yang utama pula di dalam pengaturan dan perombakan kebijakan serta institusionalisasi dalam domain agraria. Secara lebih khusus pada fase ini dapat disimpulkan sebagai berikut.

*Pertama*, pada fase ini hadir restrukturisasi mendasar atas peralihan kekuasaan dari pemerintah Belanda ke Indonesia, dan adanya pengembangan beberapa sumber daya air yang ada sepeninggalan pemerintahan Belanda. Bentuk dari restrukturisasi tersebut dengan penyerahan Instalasi Pelayanan Air Minum (IPAM) dan Perusahaan Air

Minum (PAM) dari pemerintah Belanda kepada pemerintah Indonesia. *Kedua*, pengelolaan air dilakukan oleh Dinas Saluran Air Minum Kota Praja di bawah kesatuan Pekerjaan Umum Kota Praja. *Ketiga*, Masyarakat pengguna air bersih atau minum dari IPAM yang ada tidak dikenakan iuran. Hanya, ditekankan berkewajiban untuk memelihara secara bersama-sama. *Empat*, pelaksanaan penguasaan dan pengelolanya oleh pemerintah dikuasakan kepada daerah-daerah dengan menjunjung tinggi dan mengedepankan hak-hak rakyat/warga negara, lembaga rakyat, hukum adat, hukum agama. *Kelima*, peluang munculnya lembaga-lembaga tradisional di daerah untuk mengelola air sangat besar, karena dengan sendirinya pemberian wewenang tersebut akan memacu rakyat untuk mengatur sumber daya dan kegunaan air sesuai kebutuhan dan cara-cara yang ada di lingkungannya. Dan, *keenam*, pemerintah memberi jaminan kepada rakyat atau warga negara terhadap ancaman dari pihak lain dalam hal ini dari negara lain.

UUPA menjadi awal bagi munculnya inisiatif hak menguasai negara (HMN) dan sentrum aktivitas pemerintah dalam ekonomi. Lembaga-lembaga agraria yang dibangun untuk menopang kehidupan ekonomi masyarakat, terutama disandarkan pada akses tanah dan mekanisme atau tradisi adat yang sudah melembaga. Sifat populis dari pemerintahan membawa instrumen dalam mengorganisasikan sumber daya masyarakat dengan melibatkan organisasi-organisasi rakyat, semisal panitia *landreform* sebelum dirubah di era pemerintahan Orde Baru, bukan meletakkan kekuatannya

melalui instrumen birokrasi. Kuatnya negara menjamin cermin bagi eksistensi rakyat pasca kemerdekaan. Instrumentasi pemerintah, berubah drastis kemudian di tahun 1965 melalui serangkaian kudeta militer. Perubahan ini secara sistemik kemudian melembaga menjadi rezim *predatory*.

### **3. Orde Baru (1965-1998)**

#### **a. Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 dan PP No. 22 Tahun 1982 Tentang Irigasi**

Pembangunan ekonomi sebagai jawaban atas krisis ekonomi tahun 1960-an menjadi titik pijakan atas transformasi negara ke arah liberalisme. Perilaku negara sanat menentukan ke arah mana pondasi baru pembangunan ekonomi disiapkan ulang. Pemerintah Orde Baru menjawab upaya pembangunan ekonomi dengan menerapkan industrialisasi dan mendatangkan investasi asing, solusi sekaligus kepercayaan baru terhadap jawaban krisis ekonomi.

Perilaku negara dibangun dengan ciri *predatoris* dalam membangun otoritarianisme terhadap rakyatnya. Strategi ini dijalankan dengan menggandeng pihak kapitalis internasional. Strategi ekonomi yang paling baik menurut pimpinan Orde Baru adalah strategi yang memungkinkan perusahaan swasta memainkan peranan aktif, kendatipun masih berada dalam pengarahannya didalam sistem

pasar bebas, dan yang memungkinkan pemanfaatan modal asing.<sup>84</sup>

Di era pemerintahan Orde Baru kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi dalam pengelolaan sumber-sumber daya alam ini bermuara dalam bentuk *otoritarianisme*. Artinya, pengelolaan diwujudkan dengan menghilangkan kekuatan politik rakyat, dan memusatkan kekuasaan hanya pada pemerintah semata serta menggandeng kawan sejalan yang mampu menyediakan fasilitas modal secara cepat baik melalui hutang ataupun investasi asing.

Bangkitnya *otoritarianisme* di masa Orde Baru berlaku menyeluruh bukan semata-mata pada bidang politik agraria. Kebangkitannya dikarenakan tiga hal pokok. *Pertama*, kondisi-kondisi struktural, karena krisis politik dan ekonomi yang diwariskan pemerintahan Soekarno. *Kedua*, koalisi kekuasaan dominan yang mendukung rezim Orde Baru. *Ketiga*, cara-cara pimpinan koalisis baru itu dalam memandang dan merespons berbagai tantangan dan kesempatan.<sup>85</sup>

Dampak realisasi *otoritarianisme* pemerintahan Orde Baru di bidang manajemen sumber daya alam, Noer Fauzi<sup>86</sup>, menjelaskan beberapa persoalan mendasar. *Pertama*, menjadikan masalah *landreform* hanya sebagai masalah teknis belaka. Dalam hal ini, ahli sosiologi pertanahan, Gunawan Wiradi menyatakan bahwa pemerintahan Orde Baru tidak menjadikan masalah tanah sebagai dasar pembangunan,

---

84 Mas'ood, Mochtar, *Op.cit.*, hal. 61.

85 *Ibid.*, hal. 59.

86 Sumarjono, *Op.cit.*, hal. 86.

melainkan masalah tanah hanya menjadi masalah rutin birokrasi pembangunan. Program *landreform* yang bertujuan menata penguasaan tanah dan bagi hasil tidak dilanjutkan sebagaimana strategi agraria pemerintahan Soekarno, yaitu sebagai “*suatu bagian mutlak dari revolusi Indonesia*”. *Landreform* berubah dari strategi pembangunan menjadi kegiatan teknis saja, dan tidak lagi menjadi induk dari seluruh peraturan yang berlaku di bidang agraria. Aturan-aturan teknis agraria yang mendukung strategi politik otoritarian dan strategi pembangunan ekonomi kapitalis dikembangkan justru secara detail (Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan, dan Pembebasan Tanah), keluar dari orientasi dasarnya. *Landreform* pada masa ini hanya mengambil bentuknya, tapi dengan mengganti isinya.

*Kedua*, penghapusan legitimasi partisipasi organisasi petani di dalam program *landreform*, dengan cara mencabut peraturan lama dengan menggantikan peraturan baru. Ada dua peraturan baru dilikuidasi, yaitu (1) UU No. 7 Tahun 1970 yang memuat penghapusan pengadilan *landreform* yang merupakan badan tertinggi pengambil keputusan mengenai peruntukan tanah-tanah objek *landreform*. (2) Kepres RI No. 55 Tahun 1980, berisi Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan *Landreform* yang di dalamnya terdapat suatu klausul tentang pencabutan Kepres No. 263 Tahun 1964 tentang Penyempurnaan Panitia *Landreform* sebagaimana dimaksud dalam Kepres No. 131 Tahun 1961. Dampaknya adalah perubahan susunan panitia *landreform* yang semula melibatkan partisipasi organisasi-organisasi kaum petani

diganti dengan panitia baru yang didominasi oleh pejabat birokrasi melalui pembentukan Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI). Suatu organisasi massa petani “boneka” pemerintah (baca: korporatisme). Pengambilalihan ini meletakkan birokrasi sampai level paling bawah menjadi kontrol utama program *landreform*, pada akhirnya membawa program ini menjadi macet.

*Ketiga*, penerapan kebijakan massa mengambang (*floating mass*) menjelang Pemilu 1971, yakni dengan memotong hubungan massa pedesaan dengan partai politik. Partai-partai politik tidak boleh lagi mempunyai cabang di daerah kecamatan ke bawah. Rakyat pedesaan tidak punya lagi saluran politik untuk memperjuangkan kepentingan dan aspirasi mereka. Selanjutnya pada tahun 1973 terjadi penciutan jumlah partai politik dari sepuluh partai (kontestan Pemilu tahun 1971) hingga menjadi tiga partai politik.

*Keempat*, diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Hal ini memposisikan desa semakin kehilangan dinamika proses politik yang demokratis dan partisipatif.

*Kelima*, terlibatnya unsur aparat kepolisian dan militer dalam pengawasan dinamika pembangunan di pedesaan. Di tingkat desa ditempatkan Bintara Pembina Desa (Babinsa) dari unsur militer. Mereka lebih berfungsi sebagai pengendali untuk kepentingan birokrasi daripada menjadi pembina masyarakat dalam artian pembangkit partisipasi masyarakat yang sejati. Di tingkat kecamatan terdapat Tripika (Tri Pimpinan Kecamatan), yang terdiri dari Koramil

(militer), Polsek (kepolisian), dan Camat (birokrat sipil) yang selalu bekerjasama untuk mengawasi, mengendalikan dan mengintervensi proses-proses sosial politik pedesaan.

Kaitan kepada kapitalisme internasional dilakukan Orde Baru dengan membuka diri terhadap agen-agen donasi internasional, seperti World Bank, IMF, dan IGGI. Hal ini tidak terlepas dengan konteks konflik “perang dingin” tingkat dunia kala itu, yaitu antara blok kapitalis yang dimotori oleh Amerika dan Eropa Barat, *versus* blok sosialis komunis yang dimotori oleh Uni Soviet dan Cina. Integrasi ini menandakan bahwa Orde Baru menempatkan modernisasi dan pembangunan ekonomi neoliberal menjadi paradigma yang dominan sebagai *counter* gagasan revolusi yang dimotori blok sosialis. Hak-hak pada sumber daya alam sebagaimana yang didefinisikan dalam berbagai sistem adata justru kemudian dianggap sebagai kendala bagi pembangunan ekonomi.

Dukungan kapitalisasi ini muncul dalam sektor agraria melalui program revolusi hijau yang diperkuat dengan penerapan UU. No. 11 Tahun 1974 dan diimplementasikan di dalam PP No. 22 Tentang Irigasi. Peraturan ini menjadi daya dukung bagi pengembangan program pangan nasional. Peraturan ini dilacak ke belakang sebenarnya melanjutkan tradisi AWR 1939.

Hal terpenting dalam pembahasan Ode Baru dalam pengelolaan sumber daya air adalah pergeseran fungsi air dari *collective goods* menjadi *private goods* yang diperkuat dengan penerapan sistem hak milik individu. Gagasan ini menjadi justifikasi komodifikasi air dengan memberikan

artian ekonomi pada pengelolaan dan pemanfaatan air.<sup>87</sup> Langkah ini merupakan persoalan yang tidak sederhana dan mengubah secara struktural asas kehidupan dan sosial budaya masyarakat. Wujud yang nyata dari instrumentasi dan implementasi Undang-Undang ini adalah institusionalisasi baru di dalam masyarakat kota maupun desa terhadap sumber produksi atas air dalam bingkai perusahaan daerah air minum. Hal inilah yang mendasari awal mulanya bagi lahirnya konsep PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum).<sup>88</sup> Di level masyarakat pertanian, pengelolaan sistem irigasi nasional yang dikontrol oleh birokrasi untuk mendukung infrastruktur baru di dalam pengembangan industrialisasi pertanian sebagai wujud dari pengembangan revolusi hijau di pertanian rakyat.

Penjelasan di atas memberikan pemahaman bahwa segala sumber daya untuk ditransformasikan ke dalam investasi sudah dimulai. Beberapa hal yang menjadi dasar legitimasi atas transfer pengelolaan dan pemahamn sumber daya air menjadi lahan bisnis adalah sebagai berikut:

1. Pengaturan air tidak sekadar menyangkut kegunaan bidang sosial, budaya tetapi juga ditujukan dalam bidang ekonomi.

---

87 Poin UU NO. 11 Tahun 1974, bahwa air beserta sumber-sumbernya, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai manfaat serba guna dan dibutuhkan manusia sepanjang masa baik dalam bidang ekonomi, sosial maupun budaya.

88 Walter Polcey, *Op.cit.* hal. 8.

2. Pengertian manfaat bidang ekonomi, secara teoritis air dapat diartikan sebagai material atau komoditi yang dapat disebargunakan dan diusahakan sehingga dapat mendatangkan “keuntungan” baik langsung maupun tidak langsung.
3. Tekanannya lebih menitikberatkan pengaturan irigasi. Yang pengelolaannya tidak lagi dikuasai oleh lembaga-lembaga adat/tradisional tetapi secara formal dikelola oleh P3A (Perkumpulan Petani Pengguna Air) yang hierarkinya di bawah struktur pemerintahan daerah.
4. Realitasnya, penerapan Undang-Undang No. 11 Tahun 1974 tersebut di dalamnya membutuhkan prasyarat sekaligus target berupa pengembangan subur-sumber daya air atau dan infrastruktur pendukung lainnya; aturan-aturan serta kelembagaan-kelembagaan untuk pelaksanaannya. Serta periapan-persiapan dari semua aspek di sektor-sektor yang terkait lainnya.

Pondasi yang dibangun Orde Baru mendasarkan modernisasi pembangunan dapat dipercepat dengan menggunakan fasilitas hutang dari lembaga donor-donor internasional. Sehingga tidak salah bahwa pembangunan infrasruktur dan perekonomian selama Orde Baru hanya memfasilitasi terhadap program-program internasional yang sudah ada di dalam lembaga-lembaga donor seperti World Bank, IMF, ADB, dll

Konsekuensi dari model ini adalah negara memberikan fasilitasi terhadap investasi dan melakukan serangkaian

perubahan-perubahan fundamental seiring paket hutang yang mensyaratkan *structural adjustment program* (SAP) dan paket deregulasi. Dalam konteks inilah hutang mendapatkan artian secara politik karena mampu mentransformasikan kebijakan nasional untuk mengikuti kehendak lembaga-lembaga donor.

**b. Air sebagai Modal “Pembangunan Publik”: bagi Politik Hutang Luar Negeri dan Liberalisasi Air**

Nasib pengelolaan sumber daya air di Indonesia sangat ditentukan ketika restrukturasi mulai ditekankan pada tahun 1990-an. Secara tegas tahun 1997, dimana Bank Dunia mengeluarkan rekomendasi bagi pemerintah Indonesia yang intinya hutang untuk pengelolaan sektor sumber daya air dari Bank Dunia tidak dimungkinkan lagi, kecuali pemerintah Indonesia melakukan restrukturasi besar-besaran dalam pengelolaan sektor sumber daya air.

Hutang tersebut menekankan pada tujuan; memperbaiki operasi dan pemeliharaan untuk mempertahankan efektivitas dari seluruh sistem irigasi; mengintrodusir pola pemulihan biaya secara langsung dari penerima manfaat sistem irigasi, sekaligus merupakan upaya peningkatan pendapatan daerah untuk mengurangi ketergantungan biaya dari provinsi dan nasional; merasionalisasi investasi yang ada maupun yang terprogram dalam subsektor.

Tujuan inilah yang melahirkan bagaimana sistem irigasi bertahan diserahkan pada petani dan adanya iuran wajib bagi petani pemakai air irigasi, sebagai awal era liberalisasi air irigasi.

Pasca 1990 pembangunan infrastruktur dari hutang mengarah pada liberalisasi struktur kelembagaan dan kebijakan dengan tujuan pemanfaatan sumber daya air harus mampu menganggung biaya pengoperasian, pemeliharaan, perbaikan, pengelolaan. Sekaligus mengarah pada memberikan kontribusi untuk pengembalian hutang dan pemasukan daerah. Bentuknya adalah, diterapkannya atau ditingkatkan secara teratur iuran bagi pemakai air irigasi (petani). Disesuaikannya tarif iuran pemanfaatan air bersih/ minum.

**Tabel 01.**  
**Hutang sektor air selama Orde Baru<sup>89</sup>**

No	Proyek	Jumlah hutang
1	Water Resources Sector Adjustment Loan – WATSAL	AS\$ 300 Juta
2	Jatiluhur Water Resources Management Project	AS\$ 160 Juta
3	Java Irrigation Improvement and Wate Management Project	AS\$ 165,7 Juta
4	Water Supply and Sanitation for Low Income Communities Project	AS\$ 77,4 Juta

89 www.woldbank.org. Data ini sebagai pendukung untuk menunjukkan latar belakang pembangunan Orde Baru bermodalkan hutang luar negeri dan menempuh sebagai usaha pelapangan jalan investasi (baca: proses kapitalisasi Indonesia). Periode tahun 1970-an, pembangunan infrastruktur, kebijakan dan kelembagaan negara yang berkaitan dengan irigasi teknis pertanian, tidak lepas dari sebuah konsep besar penyelenggaraan pembangunan pertanian dalam payunh “Revolusi Hijau”. Waduk-waduk, irigasi-irigasi, kebijakan pertanian, serta lembaga-lembaga pemerintahan bidang pertanian dan air dari pusat sampai tingkat desa/ kecamatan. Semuanya berjalan di dalam pembangunan pertanian yang menggunakan permintaan air dan eksternal *input* tinggi. Diambil dari Peter Polecy, *Op.cit.*, hal. 10.

<b>No</b>	<b>Proyek</b>	<b>Jumlah hutang</b>
5	Dam Safety Project	AS\$ 55 Juta
6	National Watershed Management and Conservation Project	AS\$ 56,5 Juta
7	Groundwater Development Project	AS\$ 54 Juta
8	Irrigation Subsector Project	AS\$ 225 Juta
9	Provincial Irrigated Agriculture Development Project	AS\$ 125 Juta
10	Irrigation Subsector Loan Project	AS\$ 234 Juta
11	Urban and Water Supply Sector Adjustment Loan – SECAL	AS\$ 270 Juta
12	East Java Water Supply Project	AS\$ 43,3 Juta
13	Kedung Ombo Multipurpose Dam and Irrigation Project	AS\$ 156 Juta
14	Jakarta Sewerage and Sanitation Project	AS\$ 22,4 Juta
15	Irrigation Project	AS\$ 37 Juta
16	Central and West Java Provincial Irrigation Project	AS\$ 166 Juta
	Total	AS\$ 1.943,6 Juta

Dilihat dari tabel di atas, Orde Baru yang membuat kontrak hutang terhadap pembangunan infrastruktur di dalam sektor air, pasca penerapan UU No. 11 Tahun 1974 mendorong air ditransformasikan sebagai “daya dukung investasi”. Proses yang mendorong terjadinya kondisi ini khususnya ke arah privatisasi air di Indonesia dimulai di tahun 1987, melalui proyek Irrigation Subsector Loan yang didanai dari hutang Bank Dunia sebesar AS\$ 234 juta.

Kelanjutan proyek di atas yang disponsori oleh hutang Bank Dunia sebesar AS\$ 165,7 juta adalah proyek Java Improvement and Water Management Project (JIIWMP)

pada tahun 1994. Proyek ini mengisyaratkan pada tujuan untuk mendukung reformasi institusional dan operasi yang difokuskan pada daerah aliran sungai dan mengangkat pengelolaan sumber daya air yang terintegrasi; memperluas program iuran pelayanan irigasi untuk pemulihan biaya; memprivatisasi skema irigasi publik skala kecil; mendukung pekerjaan-pekerjaan pemulihan; melengkapi rehabilitasi secara teknis dan ekonomis atas sistem irigasi publik.

Tulisan proyek inilah kemudian yang menjadi landasan bagi proses Penyerahan Pengelolaan Irigasi (PPI) yang berlangsung sejak tahun 1977. Bahkan, penyerahan pengelolaan ini ditekankan kembali oleh Bank Dunia sebagai prasyarat yang harus dilakukan untuk memenuhi pelaksanaan proyek Water Resources and Irrigation Sector Management Programme (WISMP) yang akan dicanangkan Januari tahun 2004.

Tahun 1999 setahun setelah reformasi 1998, program berikutnya turun berupa program “WATSAL” mendapatkan dana dari hutang Bank Dunia sebesar AS\$ 300 juta mulai tahun 1999. Dana ini diberikan secara bertahap: tahap I sebesar AS\$ 50 juta yang diberikan pada Maret 1999, tahun II sebesar AS\$ 100 juta pada Desember 2001 sisanya akan dibayarkan sebagai tahap III yang belum diberikan hingga kini (2005).

Program ini mendesakkan reformasi hukum Pengelolaan Sumber Daya Air (PSDA) yang akan menjadi analisa berikutnya dalam era reformasi. Salah satu yang menjadi produk penting dalam program “WATSAL” tersebut adalah

lahirnya RUU tentang Sumber Daya Air yang diproses dari 1997 hingga disetujuinya naskah RUU-nya oleh panitia kerja (Panja) dan tim perumus antara DPR-RI dengan pemerintah, di akhir Desember 2003 lalu.<sup>90</sup> Di tahun 2004 ini memiliki peluang besar akan ditetapkan menjadi UU tentang SDA.

Air dalam historis ini menjadi modal dalam pembangunan “publik”. Modal yang disediakan luar negeri dipakai sebagai upaya “legitimasi” rezim terhadap eksistensinya di tengah masyarakat. Oleh karena itu, pada fase ini gencarnya pembangunan infrastruktur air “memaksa” warga negara untuk merelakan tenaga dan tanahnya bagi “pembangunan”. Domain ini menjadi alat berikutnya bahwa pembangunan mulai keluar dari arena publik.<sup>91</sup>

#### **4. Pasca Orde Baru: UU PSDA (2003-)**

Sumber daya alam, seperti “air” dan “sumber air” menjadi arena eksploitasi baru. Pasca reformasi 1998 interupsi politik dengan mengeser Soeharto terjadi. Gonjang-ganjing pemerintahan yang menuntut pengadilan korupsi, dwifungsi ABRI dan tuntutan otonomi daerah membawa Presiden Soeharto melepaskan diri.

Dalam situasi ini juga kekuatan korporasi, yang kemudian mengatur sumber daya esensial kehidupan ini justru menancapkan diri secara optimis. Bahkan tahun 2004 gagasan

---

90 Lihat draf Gugatan Konsorsium LSM se-Indonesia, “Anti Privatisasi Air” yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi dan akhirnya ditolak oleh Mahkamah Konstitusi, pada tanggal 19 Juli 2005.

91 Harry – Priyono, *Op.cit.*, hal 1-2.

untuk membuat produk hukum, selama 1997 didesakkan World Bank melalui WATSAL untuk mengatur sumber daya air terjadi. Air menjadi persoalan yang *laten-manifest*, selalu hadir tetapi sulit menemukan penyelesaiannya.

Di tataran internasional fenomena pergeseran-pergeseran dan orientasi perebutan kuasa atas air disinyalir oleh Wakil Presiden Bank Dunia 1995, Ismail Serageldin sebagai pemicu perang abad ke depan. Perang dipicu bukan oleh minyak, tetapi oleh air.<sup>92</sup> Agenda-agenda di dalam perang air ini adalah suatu usaha terhadap menguatnyapola korporasi usaha swasta besar di dalam menekanbahkan membiayai bagi semua kekuatan politik untuk melakukan privatisasi terhadap pola pengelolaan dan kepenguasaan terhadap sumber daya/ *resources* apa pun. Skema privatisasi ini menjadi bagian dari usaha-usaha dimana negara seperti Indonesia sekarang ini menerapkan pasar bebas.

Kata kunci yang selalu mengikuti agenda privatisasi diungkap Rao<sup>93</sup> sebagai berikut;

*“Idea beyond privatization and competition may be to open the developing countries to foreign operators, expertise and capital... the logic of unbundling and privatization based on the assertion that privatization is by definition a unidirectional vector privatization – competition – efficiency.”*

---

92 Shiva, Vandhana. *Op.cit.*, hal. xxx.

93 Rao, K. Ashok. “The Loaming Cirisis in Power Sector: Implications of Legislative and Structural Changes”, paper presented at conference on debt and the privatization of water and power services, dalam *People Resistance and Alternatives to Privatization of Water and Power Services* A Joint Publication of Jubilee (ed.), South Asia-Pacific and the Freedom from Debt Coalition – Philipines, 2004.

Negara sekarang mengikuti kaidah tersebut dan memberikan fasilitas bagi sektor bisnis melalui hak guna usaha.<sup>94</sup>

Dalam UU No. 7 Tahun 2004 Tentang PSDA yang mengatur adanya Hak Guna dijelaskan sebagai berikut:

Pasal 1 ayat 13 yang memberikan penjelasan batasan hak guna air. Dalam pasal tersebut disebutkan, “Hak guna air adalah hak untuk memperoleh dan memakai atau mengusahakan air untuk berbagai keperluan.”

Sedangkan ayat 14; menjelaskan hak guna pakai air: “Hak guna pakai air adalah hak untuk memperoleh dan memakai air.”

Ayat 15 menjelaskan mengenai hak usaha air ini: “Hak guna usaha air adalah hak untuk memperoleh dan mengusahakan air.”

Kemudian pasal 17 ayat 1 mempertegas, “Hak guna air sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Ayat 4 berupa hak pakai air dan hak guna usaha air”, pasal 2: “Hak guna air sebagaimana dimaksud pada ayat 1 tidak dapat disewakan atau dipindahtangankan sebagian atau seluruhnya.”

Peluang komersialisasi air disinyalir masuk melalui klausul ini. Walau agenda privatisasi sudah berjalan sebelumnya secara *build ini* di dalam logika developmentalisme Orde Baru. Logika pascareformasi ternyata masih memakai strategi pembangunan ini telah membuka akses modal asing lebih jauh lagi. Upaya demokratisasi ditempuh dengan jalan liberal.<sup>95</sup>

---

94 Lihat UU No. 7 Tahun 2004 Tentang SDA, pasal 13.

95 Lampiran II, Keputusan Presiden Republik Indonesia, No. 96 tahun 2000 tanggal 20 Juli 2000 tentang bidang usaha yang tertutup dan bidang usaha yang terbuka dengan

Keputusan Presiden RI Nomor 118 Tahun 2000 perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 2000 tentang bidang usaha yang tertutup dan bidang usaha yang terbuka bagi penanaman modal. Bidang usaha yang terbuka bagi penanaman modal asing dan modal dalam negeri dengan syarat patungan menagur maksimal kepemilikan saham warga negara/badan hukum asing maksimal sebesar 95%.

Munculnya pengusahaan air di dalam UU secara logika diartikan jika kebutuhan air untuk petani dan masyarakat sudah terpenuhi maka sisa kuantitas debit bisa dikomersialkan, bagi perusahaan (asing atau daerah), yang melanggar logika ini akan ditutup.<sup>96</sup> Bahkan kegiatan ekspor air pasca undang-undang ini diberlakukan merupakan hal yang sudah dipikirkan oleh para pembuat keputusan. Air menjadi komoditas ekspor yang bernilai ekonomis digambarkan sebagai berikut<sup>97</sup>;

“Tentang ekspor air, Riau selama ini kelebihan air, sementara negara tetangga seperti Singapura sangat memerlukan air, makanya air di Riau yang punya nilai ekonomis tinggi itu bisa diekspor ke negara lain sekarang Singapura membeli air dari Malaysia.”

Kekuatan melakukan komodifikasi dan privatisasi air diperkuat di dalam undang-undang ini yang mengatur

---

persyaratan tertentubagi penanaman modal tanggal 16 Agustus 2000 dan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 118 Tahun 2000, tentang perubahan atas keputusan presiden nomor 96 tahun 2000, diakses dari [www.indonesia.go.id](http://www.indonesia.go.id), tanggal 12 Agustus 2004, jam 20.30 WIB.

96 Ma'sum, Saifullah, “Lima Tahun FKB DPR RI Menghadapi Diktator Mayoritas di Parlemen”. Fraksi PKB DPR RI, 2004, hal. 265-266.

97 *Ibid.*, hal. 266.

tentang siapa yang oleh melakukan komersialisasi air untuk mencari keuntungan. Organisasi publik seperti PDAM dinilai terlalu monopolis dan menutup akses atas sumber daya air bagi pengusaha. Tentang aktor ini dikelaskan tentang pihak-pihak yang dapat memperoleh perizinan dalam melakukan Hak Guna Usaha air;

Pasal 9 UU PSDA ayat 1, “Hak guna usaha air dapat diberikan kepada perseorangan atau badan usaha dengan izin pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.” Ayat 2: “Pemegang hak guna usaha air dapat mengalirkan air di atas tanah orang lain berdasarkan persetujuan dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.” Ayat 3: “Persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berupa kesepakatan ganti kerugian atau kompensasi.”

Prosesnya UU PSDA menuai kontroversi antara pro dan kontra sampai Mahkamah konstitusi menolak gugatan yang disampaikan LSM dan ormas yang menilai bahwa privatisasi air menyalahi esensi dan sendiri dasar demokrasi ekonomi yang tertera di dalam Pasal 33 UUD 1945. Mahkamah konstitusi tanggal 19 Juli 2005 akhirnya menolak gugatan tersebut dan menyatakan bahwa UU no.7 Tahun 2004 adalah sah.

Beberapa persoalan yang memunculkan perundang-undangan yang mengadopsi privatisasi air, dan memberikan ruang bagi bisnis air melalui mekanisme pasar bebas untuk mengatur sektor air adalah; persoalan pertama, kinerja PDAM yang terimbas krisis air 1997 mencatat tiga persoalan melekat sekaligus yaitu finansial, operasional dan administrasi.

Persoalan tersebut mengakibatkan PDAM secara umum di Indonesia tidak menyumbang keuntungan bagi negara. Data menteri sebagaimana dikutip Nadia Hadad menerangkan<sup>98</sup>;

*“Home Ministerial Decree No. 47/1999 on PDAM Performance Assesment Guideline found out that 82% of total PDAM earn negative profit or experiencing losses 22% have positive equity, 44% earn less than their operations and maintenances costs, 10% of PDAM are in healthy financial condition, 119 PDAMs have foreign debt and 146 have domestic debt.”*

Walau data tersebut tidak menjelaskan bahwa terjadi kasus PAM Jaya yang melibatkan keterlibatan keluarga Cendana tidak disampaikan oleh menteri, namun dari catatan Andreas Harsono menunjukkan salah satu lemahnya kinerja PDAM karena jebakan hutang dan kolusi yang dilakukan Sigit melalui Presiden Soeharto. Karakter *predatory state* ini dijelaskan oleh Andreas Harsono mengungkapkan<sup>99</sup>

*“Thames Water won a 25 years contract to form a joint venture with Jakarta’s state owned water company-PAM JAYA. Thames water teamed up with Sigit Harjohudanto, the eldest son of the Indonesian dictator general Soeharto.”*

Proses alur yang diungkap sederhana, World Bank memberikan sinyal akan memprivatisai PAM Jaya, langkah tersebut direspons oleh Soeharto dengan menunjuk Radinal

---

98 Hadad, Nadia, “Water Resources Policy in Indonesia: Open Doors for Privatization Conference on Debt and the Privatization of Water and Power Service. Dalam a joint publication of jubilee (ed.), *Op.cit.*, hal 98.

99 Harsono, Andreas.”From Ciliwung Thames to the Ciliwung”, Asiantiftung, Essen, 2004, hal. 3.

Mochtar untuk menset-up pondasi privatisasi, dengan membentuk dua tim. Tim pertama yang berfungsi untuk membuat kesepakatan dengan pembuat kebijakan nasional di level menteri, dan tim kedua berfungsi melobi investor. Sigit mendapatkan 20% dari pengambiln proyek infrastruktur tersebut.<sup>100</sup>

Persoalan kedua, sumber daya air diprivatisasi karena desakan dari World Bank melalui program hutang, seperti yang dijelaskan di atas di dalam politik hutang Orde Baru. Murut Nadia Hadad, desakan World Bank melalui program hutang (WATSAL) untuk membuat peraturan baru pengganti UU No. 11 Tahun 1974 tentang irigasi yang sudah tidak mampu merespons isu air dan tuntutan reformasi tata kelembagaan dan peraturan air. Desainnya kemudian dibuat KIMPRASWIL dengan mengikuti kaidah paradigma neoliberal yang ditawarkan sebagai berikut;

1. *Sound environmental practices: to achive sistainable development.*
2. *Changing role of government: from provider of water supply to that of facilitator.*
3. *Decentralization of authority: natral resources management should set up regional, municipal and provincial authorities.*
4. *Human right: there is injustive in water distribution when every individual should have equal right in accesing wate rsourves.*

---

100 *Ibid.*, hal. 6-7.

5. *Democratization: changing development approach pattern from top-down to more effective proportional approach pattern between top-down and bottom-up approach.*
6. *Globalization: issue of national water policies and the establishment of national regional water board. This reform effort is in line with global issue on water resources.*

Lebih lanjut Hadad menyatakan;

*“Under WATSAL the new water law should include the following; introduce the concept of water right to allocate surface and ground water and to facilitate water utilization, increase water utilization efficiency especially for irrigation, increase coordination between forestry, agriculture, conservation, public and private sector activities related to water resources. And private participation and partnership in management water resources.”*

Ternyata pergeseran negara mengikuti arus globalisasi ekonomi dan paradigma baru neoliberal membawa transformasi politik dan ekonomi serius yang akan dituai kemudian. Gambaran pascareformasi tersebut melegitimasi terhadap hadinya kekuatan transnasional dan dalam perkembangan sistem politik dengan desentralisasi (baca: otonomi daerah) memperpendek arus birokrasi.

Kehadiran korporasi air internasional merupakan variabel pokok yang menyediakan infrastruktur institusionalisasi politik di tingkat lokal dan kebijakan politik di tingkat lokal mengikuti irama perkembangan organisasi bisnis ini dalam pengaturan sumber air. Kebijakan pengaturan tentang atas sumber air di Klaten pun tidak keluar dari gambaran ini.

Perkembangan dominan sektor bisnis air ini di dalam terakhir ini yang disebut, tren neoliberalisme, telah mengakuisisi dan membangun irama neoliberalisme bahwa institusionalisasi politik negara diwajibkan untuk mengikutinya.

Histografi air di atas menunjukkan evolusi dari sumber daya air di Indonesia. Pengertian air dalam regmitas yang berubah mendorong fungsi air menjadi komponen yang berubah pula. Sebuah titik lompatan yang cukup krusial pasca pembentukan negara bangsa dalam pengaturan di sektor ini adalah fase Orde Baru dan reformasi. Kedua setting politik di atas meletakkan kerangka yang bersifat “revolusi” dalam perjalanan air, UU No. 11 Tahun 1974 memberikan justifikasi hukum bahwa air mulai dilepaskan dari aspek keterikatan dengan tanah yang berarti pula keluar dari ruang pengaturan UUPA. Dorongan ini disebabkan oleh strategi predatoris yang digagas Orde Baru mengakomodasi World Bank dan ADB serta lembaga donatur luar negeri untuk membawa air sebagai domain privat.

Perangkat ini dilakukan kembali secara gresif, pascareformasi (1998-sekarang) dengan regulasi Keppres No. 96 dan Keppres 118 yang memberikan ruang bagi air untuk dikomodifikasikan. Hasilnya adalah air bukan lagi domain *collective goods* yang harus dikelola dalam konsep kolektif melainkan terintegrasi ke dalam wilayah yang bisa diperdagangkan, dan dipertukarkan untuk mendapatkan keuntungan pribadi bagi bisnis air da legitimasi rezim, melalui instrumen hak guna usaha dan aspek ekonomis.

Lompatan ini kemudian menjadi dasar bahwa privatisasi disambut oleh rezim. Dalam konteks inilah *legal and political barrier* Indonesia yang rendah merupakan perangkat pokok dalam lancarnya gelombang privatisasi air. Di tingkat lokal (Klaten) gelombang ini ditangkap kemudian dalam skema politik air yang dijelaskan lebih detail dengan merefleksikan praktik dominatif dari lembaga-lembaga institusi pemerintah bekerja sama dengan Aqua – Danone sebagai proyeksi dan *legitimate*-nya privatisasi di tingkat lokal.

## **B. Rendahnya *Legal and Political Barrier* dan Dorongan Pergeseran *Collective Goods* menjadi *Private Goods* di Tingkat Lokal**

### **1. Potensi *Collective Goods* Sumber air di Kabupaten Klaten.**

Penulis menampilkan potret Klaten dan sumber air sebagai setting dinamika *collective goods* yang dalam bab berikutnya akan membantu di dalam memahami mengapa korporasi internasional melirik investasi di daerah ini. Keadaan daerah dan sumber air ini menjadi landasan di tingkat lokal di dalam memahami proses privatisasi.

Sumber air atau yang sering dikenal dengan nama lain “Umbul” atau Tuk “*Si Gedhang*” – area eksploitasi PT. TIA-D – terletak di tengah-tengah Desa Ponggok, Kecamatan Polanharjo, Kabupaten Klaten serta berhimpitan dengan sumber air Kapilaler, sebuah sumber mata air yang difungsikan semenjak zaman Belanda untuk mengairi tanah-tanah

perkebunan dan persawahan penduduk. Sumber Si Gedhang ini juga berdekatan dengan sumber mata air Cokro-Tulung yang terletak di Kecamatan Tulung, dan saling berhubungan.

Kebutuhan air bagi sebagian besar wilayah di Klaten disumbang oleh sumber air tersebut dan banyak dipergunakan untuk mengairi ribuan hektar lahan basah (sawah dan pekarangan) serta konsumsi kehidupan masyarakat Klaten yang pada awalnya didapat secara gratis dan dikelola secara komunal.

Secara umum Kabupaten Klaten terletak di antara  $110^{\circ}30'$ - $110^{\circ}45'$  bujur timur dan  $7^{\circ}30'$ - $7^{\circ}45'$  lintang selatan, Provinsi Jawa Tengah. Luas wilayah Kabupaten Klaten mencapai  $665,56 \text{ km}^2$ .<sup>101</sup> Kabupaten ini berada di antara Solo (wilayah timur) dan Yogyakarta (wilayah selatan dan barat), sedangkan di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Boyolali. Letak geografis ini secara historis menghubungkan dua pusat kekuasaan kerajaan di Jawa Tengah (Kasunanan Solo) dan Yogyakarta (Kasultanan Yogyakarta). Klaten juga merupakan pusat perkebunan bagi *Vorstenlanden*.<sup>102</sup>

Menurut topografinya Kabupaten Klaten terletak di antara Gunung Merapi dan Pegunungan Seribu dengan ketinggian antara 75-160 meter di atas permukaan laut yang terbagi menjadi wilayah lereng Gunung Merapi di bagian utara areal

---

101 Lihat situs resmi Kabupaten Klaten [www.klaten.go.id](http://www.klaten.go.id).

102 Daerah yang dikenal dengan kerajaan Yogyakarta dan Surakarta *vorstenlanden* merupakan pusat kebudayaan Jawa (*cradle of culture*) semenjak zaman Jawa Kuni (Hindu dan Budha). Pernah menjadi pusat lumbung beras dan ekspor beras semenjak zaman Sultan Agung Hanyokrokusumo (1613-1645). Suhartono, *Op.cit.*, hal 30-31.

miring, wilayah datar dan wilayah berbukit di bagian selatan. Ditinjau dari ketinggiannya, wilayah Kabupaten Klaten terdiri dari dataran dan pegunungan, dan berada dalam ketinggian yang bervariasi yaitu 9,72% terletak di ketinggian 0-100 meter dari permukaan air laut, 77,52% terletak di ketinggian 500-1000 meter dari permukaan air laut.

Keadaan iklim Kabupaten Klaten termasuk iklim tropis dengan musim hujan dan kemarau silih berganti sepanjang tahun, temperatur udara rata-rata 28<sup>0</sup>-30<sup>0</sup> celcius dengan kecepatan rata-rata sekitar 153 mm setiap bulannya dengan curah hujan tertinggi bulan Januari (350 mm) dan curah hujan terendah bulan Juli (8 mm).<sup>103</sup> Kondisi tanah Klaten yang berada di daerah lereng Merapi-Merbabu dan dikaruniai tanah vulkanis ini mengandung ratusan sumber mata air hasil proses alamiah. Sumber mata air “*Si Gedhang*” yang ada di tengah-tengah Desa Ponggok merupakan satu di antara sumber mata air yang berpengaruh bagi kelangsungan hidup warga setempat.

Klaten yang lebih dikenal juga dengan sebutan kabupaten seribu candi ini karena letak geografinya memiliki 134 buah sumber daya air yang berupa waduk dan mata air, kabupaten ini tercatat pula memiliki 80 sungai dengan berbagai kualifikasinya.<sup>104</sup> Sumber daya di atas menjadikan

---

103 [www.Klaten.go.id](http://www.Klaten.go.id)

104 Nugroho, Philipus Eko dan Kustanti, V. Ratri, “Anggaran Pertanian, untuk siapa?”, Oxfam dan Samadi, Surakarta, 2005, hal.10.

Klaten sebagai daerah pertanian. Dari letak tersebut kita dapat menyimpulkan bahwa Klaten menjadi daerah potensial pertanian dan memasok kebutuhan pokok Provinsi Jawa Tengah dalam hal sumber daya pertanian.

Bertani bagi masyarakat Klaten merupakan mata pencaharian pokok. Daerah *Volrstenlanden* ini semenjak masunya perkebunan pada era Hindia Belanda dipaksa untuk menyerahkan tanah persawahannya diintegrasikan untuk tanaman ekspor tembakau, tebu, kopi, dan indigo.

Daerah yang secara historis hadir di antara dua kekuatan kerajaan besar ini dalam beberapa penelitian antropologi dan sejarah yang pernah dilakukan, menunjukkan bahwa Klaten menjadi daerah penyangga kebutuhan kedua kerajaan di atas. Sekarang ini kondisinya relatif tidak berubah, daerah Klaten masih potensial untuk menyangga kebutuhan pokok Provinsi Jawa Tengah dalam hal pertanian. Pertambahan jumlah penduduk dan gelombang industrialisasi menyisakan persoalan bagi sistem pertanian yang bertopang pada *resources* alam ini. Jumlah penduduk Klaten yang tercatat 881,719 dengan ditopang oleh luas lahan pertanian di Klaten yang mencapai 33 ribu hektar<sup>105</sup> yang sangat membutuhkan air silih berganti dan membutuhkan prioritas “industrialisasi” yang ditekankan oleh negara.

---

105 Data dinas pertanian Klaten. FGD “Menyoal Eksploitasi Sumberdaya Air dan Implikasinya Terhadap Kedaulatan-Ketahanan Pangan di Kawasan Kabupaten Klaten” di Bappeda Klaten, 2 Maret 2004.

**Tabel 02.**  
**Presentase Laju Pertumbuhan Penduduk Klaten<sup>106</sup>**

Kecamatan	Jumlah Penduduk		Pertumbuhan Penduduk	Jumlah Sumber Air
	2002	2003	(%)	
Prambanan	44.542	44.927	0,86	9 sumber air
Gantiwarno	40.039	40.217	0,44	5 sumber air
Wedi	54.346	54.752	0,75	-
Bayat	63.483	63.675	0,30	4 sumber air
Cawas	64.619	64.740	0,19	-
Trucuk	78.269	78.685	0,53	2 sumber air
Kalikotes	36.115	36.342	0,63	11 sumber air
Kebonarum	21.160	21.197	0,17	13 sumber air
Jogolan	59.909	57.118	0,37	3 sumber air
Manisrenggo	40.731	40.966	0,58	19 sumber air
Karangongko	37.719	37.903	0,49	11 sumber air
Ngawen	43.468	43.633	0,38	11 sumber air
Ceper	62.915	63.201	0,45	6 sumber air
Pedam	47.754	47.872	0,25	4 sumber air
Karandang	51.519	51.685	0,13	-
Juwiring	61.336	61.477	0,23	-

106 Laporan Akhir Studi dan Pemetaan Sumber Air di Kabupaten Klaten. Bappeda Klaten. Juni 2005

Kecamatan	Jumlah Penduduk		Pertumbuhan Penduduk	Jumlah Sumber Air
	2002	2003	(%)	
Wonosari	61.271	61.533	0,43	-
Delanggu	44.213	44.333	0,27	-
Polanharjo	45.094	45.258	0,36	7 sumber air
Karanganom	49.065	49.088	0,05	9 sumber air
Tulung	54.267	54.470	0,37	12 sumber air
Jatinom	55.958	56.618	1,18	3 sumber air
Kemalang	34.380	34.604	0,65	2 sumber air
Klaten Selatan	39.645	39.854	0,53	5 sumber air
Klaten Tengah	42.990	43.177	0,43	-
Klaten Utara	39.723	40.072	0,88	3 sumber air
<b>Jumlah</b>	<b>1.271.530</b>	<b>1.277.297</b>	<b>0,45</b>	<b>137 sumber air</b>

Dari tabel di atas, Kecamatan Polanharjo yang merupakan daerah penelitian penulis dan data kependudukan Klaten secara umum menunjukkan pergeseran pertumbuhan jumlah penduduk yang relatif konstan. Hal ini dapat dilihat pula bahwa tingkat perpindahan penduduk tidak terlalu besar. Kebanyakan penduduk yang bermata pencaharian petani menunjukkan kecenderungan perpindahan dan pertumbuhan yang tidak mencolok, dengan demikian pula gradasi kebutuhan air tidak mencolok, dengan demikian pula gradasi kebutuhan air seharusnya mampu diprediksikan dan diprioritaskan untuk kebutuhan lahan pertanian. Kebutuhan

air di klaten seharusnya bukan barang yang langka. Kabupaten ini memiliki sumber air yang melimpah seperti tabel di atas. Air juga menjadi indikator bagi kesuburan tanah di suatu daerah dan dalam corak produksi pertanian kesuburan tanah ini mampu menopang kehidupan masyarakatnya. Secara lebih detail kesuburan tanah mampu menopang kehidupan masyarakat Klaten yang ditunjukkan dengan data di bawah.

Data luasan tanah yang dimanfaatkan untuk produktifitas pertanian menurut BPS, yang menunjuk seluas 65-an ribu hektar. Jika kita komparasikan maka baru separuh (1/2) dari luasan tanah produktif yan mampu mengakses air. Kondisi ini menggambarkan ketergantungan petani Klaten dengan sumber air sangat tinggi.

**Tabel 03.**

**Produksi pertanian dan perkebunan<sup>107</sup>**

<b>Jenis tanaman</b>	<b>Luas areal (ha)</b>	<b>Produksi (ton)</b>
Padi sawah	65.040,00	366.204,00
Ubi jalar	10.522,00	54.989,00
Kacang tanah	874,00	25.396,00
Tebu	2.278,00	8.063,50
Tembakau veestenland	719,94	858,07

Urut nadi kesuburan dan kebutuhan mendasar dari persoalan agraria adalah *ketersediaan tanah dan air*. Bagi masyarakat petani di Klaten ketersediaan air adalah jaminan

---

107 Rinakit, Sunardi, “Potensi Ekonomi dan Otonomi Daerah”, Soegeng Sarjadi Syndicat (SSS), hal. 476.

bagi kehidupan dasar mereka. Oleh karenanya, pengelolaan aset jauh sebelum intervensi pemerintah mengandalkan gotong-royong penduduk setempat.

Semenjak lima tahun terakhir ini, kecenderungan eksploitasi di luar sektor migas (minyak dan gas pada tataran nasional) menjadi sasaran bagi tumbuhkan dunia bisnis. Sumber air pun, beralih dari penyangga kehidupan rakyat berganti menjadi penyangga bagi kehidupan bisnis, sampai pada tataran internasional.

Sumber air menjadi kunci perhatian ekonomis di Klaten memang dimulai jauh sebelum kemerdekaan, tepatnya tahun 1930, yang dipergunakan oleh pengusaha Solo untuk menyuplai kebutuhan domestik lingkungan kerajaan Solo. Tidak hanya itu, sumber-sumber air (Umbul Pongkok dan Umbul Kapilaler) juga dipergunakan sebagai penopang perkebunan Belanda pasca 1930-an bersanding dengan persawahan rakyat. Perebutan sebenarnya sudah mulai, baik secara terbuka atau diam-diam.

Klaten sebagai daerah yang kaya sumber air melalui data mutakhir dari pemerintah Kabupaten Klaten adalah sebagai berikut<sup>108</sup>;

“Di Kabupaten Klaten sumber air sebanyak 162 sumber air dengan 121 sumber air yang hidup. 121 sumber air ini memiliki total debit mencapai 5.190 liter/detik. Untuk kebutuhan

---

108 FGD tanggal 2 Maret 2004. Berturut-turut data ini disampaikan oleh sub dinas pangan dan dinas PU Klaten. Setelah dinilai memiliki potensi ekonomis tinggi, pemetaan air dilakukan Bappeda dan UMS Solo pada bulan Juni 2005. Lihat juga tabel kepenguasaan dan pengelolaan sumber air di Klaten dan tabel kuantitas sumber air di Klaten.

pertanian: padi per-Ha 6.000 m<sup>3</sup> untuk satu kali musim dikalikan luasan lahan pertanian 65.000 Ha/tahun dan kebutuhan untuk palawija 2.000 m<sup>3</sup> satu musim tanam ini membutuhkan sekitar 400 juta-an m<sup>3</sup>/ tahun musim tanam.”

Potensi sumber daya air ini belum pernah didata secara serius apalagi menjadi inisiatif pemerintah daerah Klaten dan DPRD untuk megatur secara lebih konkret perlindungan atas sumber air. Hal ini mencuat di dalam identifikasi rapat komisi B di DPRD Klaten periode 1999-2004 yang mengutarakan potensi sumber air di Klaten sebagai berikut;

Data dinas pertanian dan ketahanan pangan menyatakan bahwa sumber air yang melimpah di Klaten mencapai 12.350.358.830 m<sup>3</sup>/tahun, curah hujan efektif 11.877.000 m<sup>3</sup>/tahun, debit andalan bendung 632.573.675 m<sup>3</sup>/tahun untuk pertanian 585.448.000 m<sup>3</sup>/tahun dan perkebunan 718.185.160 m<sup>3</sup>/tahun domestik 79.589.387 m<sup>3</sup>/tahun dan industri 13.867.810 m<sup>3</sup>/tahun. Saldo air 11.624.735.813 m<sup>3</sup>/tahun, kondisi di atas terkait dengan pengelolaan air belum ada Perda yang mengaru dan belum ada inventarisasi sumber air yang memadai.<sup>109</sup>

Persoalan tersebut yang menurut pengamatan penulis selama ini belum langkah nyata dari pemerintah dan DPRD untuk membaca sumber air sebagai potensi Boleh jadi kalau tidak ada investasi asing di sektor ini dan pemeritaan tentang kasus UU No. 7 Tahun 2004 maka DPRD Klaten dan Pemda tidak membahas secara menyeluruh. Akibat nyata yang dimunculkan dari peristiwa di atas adalah pendekatan yang

---

109 Rapat Kerja Komisi B DPRD Klaten 1999-2004. Rapat dengar pendapat masalah pertanian dan upaya pemberdayaan tanggal 3, 10,11,12,18, dan 19 September 2001.

praktis dari para pembuat kebijakan di dalam mengatur sumber daya air.

Potensi air selama ini dimanfaatkan dalam berbagai bentuk baik untuk mendukung program pertanian, PDAM, atau dimanfaatkan oleh masyarakat sekitar. Gambaran (lihat tabel kepenguasaan dan pengelolaan sumber air di Klaten) selama observasi menunjukkan bahwa sumber air selama beberapa dasawarsa ini turut menyokong denyut nadi kehidupan masyarakat Klaten. Walau cukup signifikan pengaruh sumber air di dalam kehidupan masyarakat Klaten, selama ini pengelolaan air bersifat parsial dan cenderung pragmatis, artinya sejauh mana sumber air itu memberikan kontribusi bagi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD kabupaten) atau kas desa.

Hal ini bisa lebih disebabkan pendekatan di dalam pembangunan ekonomi selama ini melihat modal utama adalah ketercukupan dana dalam menjalankan roda pemerintahan. Sebagai aset atau masalah sumber air di Klaten mulai menyeruak ke permukaan dalam dimensi konflik antara pemerintah – Aqua – Danone – dan masyarakat praktis *tercover* semenjak PT TIA-D memanfaatkan aset ini.

Persoalan atau dimensi konflik yang dimunculkan beragam dari setiap sumber yang ada terkait dengan relasi ekonomi politik yang ada di setiap sumber air. Pengamatan di beberapa daerah selama penulis melakukan penelitian menunjukkan beragam pola yang dimunculkan di dalam memanfaatkan sumber air. Sekian persoalan yang dimunculkan di dalam

pola pengelolaan dan penguasaan sumber air dapat dilihat di tabel di bawah sebagai berikut;

**Tabel 04.**  
**Kepeguasaan dan Pengelolaan sumber air di Klaten<sup>110</sup>**

No	Sumber air	Lembaga yang menguasai	Bentuk relasi yang muncul	Keterangan
1	Jolotundo-Jatianom	a. PDAM Klaten	Sepenuhnya dikelola PDAM Klaten untuk distribusi Karanganom. 500 rb/thn. Tanpa musyawarah dengan petani	Muncul pertentangan dengan masyarakat Jambean.
		b. dinas pariwisata	b. dinas pariwisata: sistem tender	Karangtaruna Jambean
2	Tegaron	Desa bergunung RT 04/II	Sistem kontrak 250 rb/thn	

110 Tabel ini merupakan sarian penulis yang mendapatkan *support* dari Forum Komunikasi Informasi Sumpul Petani (FKISP) Klaten. Wawancara dengan penduduk sekitar, Bp. Sadono 23/09/2004, dan beberapa Focus Group diskusi (FGD) di seluruh kecamatan yang ada di Klaten pada semester kedua tahun 2004. Berturut-turut sbb; 2 Maret 2004, 21 November, 27 November, 30 November, 1 Desember, 3 Desember, 22 Desember, 29 Desember. Selanjutnya data ini akan ditampilkan pada bab IV secara lebih lengkap. FKISP-Klaten adalah lembaga yang membantu penulis di dalam penelitian dan merupakan jaringan kerja yang intens selama penulis aktif di GMNI dan Reforma Agraria. Cetak tebal merupakan sumber air “*Si Gedhang*” yang menjadi tempat penelitian penulis.

No	Sumber air	Lembaga yang menguasai	Bentuk relasi yang muncul	Keterangan
3	Gedaren-Jatinom	Masyarakat Gedaren	Ritual wayangan	Tarikan 10 rb-15 rb/ tanggapan
4	Bendungan 23 buah di Kecamatan Tulung	Desa	Bendungan Selogiring oleh petani pemakai air 2 juta/patok	Kontan dan ketika tidak dibayar konsekuensinya giliran air tidak dibagikan
5	Inggas Cokro-Tulung sejak 1929	a. PDAM Solo	Desakan dari PDAM Solo utk sertifikasi tanah a.n. PDAM Solo atas izin raja Surakarta	Desa Cokro tidak sepakat karena milik kas desa. 1 jt/ m <sup>3</sup> u: 1,5 M. 2004~1,8 M
		b. Pemandian		20 jt u Ponggok
6	Kepoh dan Gedhang	a. Aqua – Danone Farm	Kontrak kerja untuk pembibitan nila merah dan nila hitam	
7	Brintik dan Geneng	a. kas desa	Retribusi	Mobil tangki: 10 ribu perhari untuk distribusi deles, Kemalang, Karangnongko 5 rb/rit untuk mobil isi ulang AMDK

No	Sumber air	Lembaga yang menguasai	Bentuk relasi yang muncul	Keterangan
		b. PDAM Klaten	Pemasukan ke Desa	2 juta/thn
		c. Irigasi PU lewat P3A		
8	Ponggok	a. PDAM Klaten	Pemasukan ke desa	1995: 400rb/thn 2003: 1 juta/thn
		b. Desa (pemandian dan irigasi)	Sistem Tender	5 juta/ tah dari masyarakat ke desa
		Hub. Dengan Desa Cokro	Pembagian keuntungan	1 juta-1,8 jt/thn
9	<i>Si Gedhang</i>	Aqua - Danone	Sertifikasi penuh	Ganti rugi 1,25 ha~1 m <sup>2</sup> x75.000=1,4 M

***Sumber data: FKSIP dan Wawancara***

Dilihat dari tabel di atas menunjukkan bahwa pengelolaan sumber air dilakukan dalam tiga kategori yaitu asing dan domestik, dengan melibatkan (1) Birokrasi pemerintahan, (2) PDAM, (3) masyarakat umum dan (4) investor asing. Catatan dari lapangan menunjukkan kategori pertama bahwa perusahaan publik (*state own enterprises*) PDAM Solo dan PDAM Klaten turut mengelola sumber air ini. Munculnya PDAM Solo di dalam pengelolaan sumber air di Klaten ini meneruskan kegiatan PAM yang sudah dirintis selama

tahun 1929. Menurut Medi perwakilan dari PDAM Solo menjelaskan keterlibatan PDAM Solo sebagai berikut;

“Pemanfaatan Sumber Air Cokro di Tulung Klaten diawali dengan kerjasama sejak tahun 1928 yaitu PB X yang berjalan sampai saat ini. Sejak tahun 1928 pipa transmisi PDAM dari Cokro Tulung sampai Surakarta. PDAM memiliki dua fungsi pertama sebagai perusahaan daerah yang menghasilkan PAD dan kedua perusahaan yang melayani kebutuhan air bersih bagi masyarakat. Nah, semenjak UU 22/99 berjalan kerjasama ditingkatka dengan kerjasama yang saling menguntungkan. Secara finansial sejak tahun 1999 melakukan mekanisme sumbangan pihak ketiga.”<sup>111</sup>

Sumber air dimanfaatkan oleh masyarakat sekitar untuk menopang kehidupan domestik keluarga seperti mandi, cuci, dan memasak. Selain itu lapisan masyarakat yang mengusahakan sumber air dalam bentuk AMDK lokal muncul di dalam pengelolaan sumber air Britik dan Geneng. Lapisan masyarakat ini muncul untuk menyuplai kebutuhan AMDK lokal yang juga tumbuh seiring komodifikasi air menjadi “barang biasa” akhir-akhir ini. Kategori kedua adalah investor asing yang masuk di dalam pengelolaan aset daerah ini adalah Aqua – *Farm* yang notabene milik Swedia dan perusahaan PT. TA-D setelah diakuisisi Danano Prancis. Aqua – *Farm* melakukan kontrak kerja selama 35 tahun yang difungsikan untuk pembibitan nila.

Kategori ketiga adalah pemanfaatan sumber air oleh masyarakat penduduk sekitar. Pemanfaatan sumber air oleh

---

111 FGD. Medi dari PDAM Solo, 2 Maret 2004.

penduduk sekitar ini nampak di dalam pengelolaan sumber air Gedaren di Jatinom. Pelestarian dan pemanfaatan dibangun dengan melakukan ritual wayang di Gedaren – Jatinom, secara tradisi yang dilakukan turun-temurun.

Citra air sebagai *collective goods* ditataran praktis mulai hilang. Munculnya nilai ekonomis bagi individu dan otoritas pengelolaan ketangan lembaga bisnis pada tataran praktek menjadi faktor yang membuktikan beragamnya aktor dan kepentingan yang intervensi di wilayah ini. Sumber Jolotundo dimanfaatkan tanpa melakukan musyawarah dengan petani. Pelibatan masyarakat sebagai entitas pokok, pun tidak terjadi.

Relasi lain juga tercermin dalam pemanfaatan Bendungan Selogiring, yang dimanfaatkan petani untuk pengairan persawahan. Petani pemakai air (P3A) dalam satu musim tanm bisa mengeluarkan ongkos penyaluran air tiap 2.500 meter (kira-kira satu patok) sebesar dua juga rupiah. Angka ini jauh melebihi kapasitas produksi petani dan menjadi sinyal nilai ekonomis dari air.

Berangkat dari kondisi logika pemerintah mulai bergeser dalam pemanfaatan air, akan jauh lebih besar ketika air dikomersialkan. Fakta ini tercermin dalam berbagai pola kontrak karya yang dilakukan oleh pemerintah desa setempat terhadap pihak luar, dan atau asing. Umbul Inggas (PDAM Solo), Umbul Kepoh dan Gedahang (Aqua Farm), *Si Gedhang* (Aqua-Danone).

Pemerintah mulai memanfaatkannya sebagai bagian dari *public goods*, sebagai aktor tunggal yang secara sah berhak untuk mendelegasikan kewenangan pengelolaan air. Aspek

pengelolaan bersama yang muncul dalam masyarakat petani digantikan oleh cira birokrasi. Kelompok-kelompok petani kemudian diwadahi dalam kelembagaan berupa Persatuan Petani Pengguna Air Irigasi (P3A), maupun organisasi-organisasi yang sah di bawah pemerintah (korporatisme) di bawah instrumen birokrasi.

Pemahaman dan pengelolaan sumber air sampai sekarang pada hakekatnya terintegrasi penuh dengan domain sosial yang mengikutinya. Sumber air sampai sekarang walaupun demikian, masih dipergunakan untuk menopang kehidupan sosial dan pertanian.

Tabel di atas menunjukkan pula kepada kita bahwa kompleksitas persoalan di seputar sumber air sarat dengan logika yang dibangun oleh kebijakan politik di tingkat lokal, nasional dan global. Hal ini menginspirasi kepada kita bahwa sumber air sarat pula dengan domain ekonomi-politik yang melingkupinya. Tentu saja kebijakan politik ke depan di Klaten sarat dengan orientasi ekonomis yang melingkupinya.

## **2. Potensi *Collective Asset* Sumber air “*Si Gedhang*”**

Sumber air “*Si Gedhang*” terletak di dalam kawasan rumah pedusunan- Desa Ponggok, yang rindang dan bersebelahan dengan lokasi persawahan. Status kepemilikan sumber ini merupakan tanah kas (*bengkok*) Desa yang bersebelahan dengan lokasi persawahan rakyat. Letaknya yang jauh dari pusat pemerintahan dan jalan raya menjadi indikator keumuman di desa bahwa nilai tanah dalam bentuk rupiahnya semakin murah. Pengamatan lapangan penulis menunjukkan

di lokasi sumber “*Si Gedhang*” ini juga terletak berdekatan dengan sumber air “Kapilaler” sekitar 100-an meter yang difungsikan untuk pengairan persawahan di daerah aliran Kapilaler. Semenjak perusahaan tebu di kawasan Ceper diproduksi oleh Belanda aliran sumber air ini diarahkan ke persawahan penduduk yang disewa perusahaan dengan dibangun saluran irigasi. Sampai sekarang dari pengamatan penulis saluran irigasi ini tidak berubah.

Potensi ekonomis kali pertama dilihat oleh perusahaan swasta PT. TIA-D melalui eksplorasi dan pemetaan sumber air. Survei potensi sumber air oleh PT. TIA-D dilakukan dalam kaitan untuk melakukan pengeboran dan investasi Air Minum Dalam Kemasan (AMDK). Survei dilakukan Geological Survey Team selama dua kali. Penelitian pertama pada tahun 2000<sup>112</sup> yang melihat potensi sumber air “*Si Gedhang*” dan sumber air “Sari”.

Langkah ini dilakukan untuk menjajagi dan membandingkan “Umbul Sari” dengan “Umbul *Si Gedhang*” sekaligus secara detail menginformasikan kadar air yang memenuhi standar perusahaan. Hasilnya adalah sumber-sumber air di Klaten terkonstruksi dengan pola yang hampir sama dengan sumber *Si Gedhang*, Kapilaler, dan Cokro Tulung. Hasil survei ini disampaikan kepada penulis melalui wawancara penulis di Fakultas Geologi UGM dengan salah

---

112 Team Geological Survey, PT Tirta Investama – Jakarta. “Geological Mapping in Delanggu Spring Prospect, Polan Harjo District, Klaten Regency. Last October 2000”. Tidak dipublikasikan wawancara dengan Heru Hendrayana. Geologi UGM. Cetak tebal merupakan penegasan penulis.

satu tim yang melakukan survei-survei berikutnya. Prospek dan gambaran ke depan potensi sumber air di Klaten sebagai berikut;

**Tabel 05.**  
**Distribution of spring prospects with the discharge more than 100 lt/sec. Location: Klaten Regency<sup>113</sup>**

No	Location of spring	Discharge (lt/sec)	Utilization	Remarks
1	Nopen Village (there are three springs over here) teras district, Boyolali Regency	>200	1. irrigation (local) 2. (PDAM) – Solo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Social problem</li> <li>• Cover by flood</li> </ul>
2	Janti Village (there are two spring) Polanharjo District	>200	1. irrigation (local) 2. (PDAM) – Klaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Land compensation is very expensive</li> </ul>
3	Nolo Village (there are two spring) Polanharjo District	>100	1. PDAM (local) 2. Recreation Centre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• On the resettlement area</li> <li>• Social problem</li> </ul>
4	Cokro Tulung, Tulung District	1500, it consist of +/- 400 lt/sec flusing a way to the river	1. PDAM (+/- 30%) 2. Recreation Centre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Good prospect</li> </ul>
5	<i>Si Gedhang</i> , Ponggok subdistrict, Polanharjo District	>200	1. Irrigation of about +/- 90% (irrigation government project)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Good prospect</li> </ul>

---

113 *Ibid.*, hal. 13.

No	Location of spring	Discharge (lt/sec)	Utilization	Remarks
6	Ponggok, Polanharjo	>200	1. irrigation (100% government)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• On the resettlement</li> <li>• Social problem</li> </ul>
7	Jatinom, Karanganom District	>100	Irigation government	<ul style="list-style-type: none"> <li>• On the resettlement</li> <li>• Social problem</li> </ul>

Dari hasil penelitian pertama ini menunjukkan bahwa sumber air dengan kapasitas debit lebih dari 100 liter/detik cukup banyak dan prospektif. Tampilan “*good prospective*” yang sesuai dengan gambaran perusahaan ditampilkan oleh sumber “Cokro” dan sumber “*Si Gedhang*” analisis ini kemudian jatuh pada pilihan sumber mata air “*Si Gedhang*”. Pilihan ini dari pengamatan penulis menunjukkan bahwa risiko minimal untuk berbenturan dengan PDAM dan daerah pembangunan proyek pemerintah cenderung dihindari.

Sumber air ini di Klaten tidak diragukan lagi potensi yang luar biasa. Sumber air yang dilihat PT. TIA-D ini memiliki kandungan air yang sesuai kualitas perusahaan dan diduga kuat memiliki risiko minimal, termasuk kompensasi tanah yang tidak semahal di daerah pariwisata di Janti. Lokasi sumber air “*Si Gedhang*” yang di dalam kompleks pedesaan ini memiliki nilai ganti rugi yang lebih murah.

Geological Survey Team<sup>114</sup> - PT Tirta Investama – akhir Oktober 2000 melakukan survei untuk melihat kualitas aquifer (lapisan kaya air yang merupakan wadah daerah penyimpanan air) dari sumber mata air di Klaten di beberapa titik di Kecamatan Delanggu, Kecamatan Tulung, Kecamatan Karangnom dan Kecamatan Polanharjo. Survei menunjukkan bahwa debit terbesar ada di Cokro Tulung dengan kapasitas debit air sebesar 1.500 lt/detik sedangkan “*Si Gedhang*” – “Kapilaler” masing-masing sekitar 200 liter/detik. Dua titik ini sama-sama berasal dari batuan vulkanis. Rekomendasi dari hasil penelitian ini menegaskan pilihan pada sumber “*Si Gedhang*” dan titik pengeborannya. Menurut Laboratorium Fisika Bumi ITB yang disewa PT TIA-D menyatakan<sup>115</sup>;

“Lapisan aquifer (lapisan kaya air yang merupakan wadah daerah penyimpanan air. “*Si Gedhang*” terletak di fokasi lahar dan muncul pada kedalaman 41-62 m dan aquifer tertekan pada kedalaman 83-120 m . Aliran mata air ini datang dari arah yang sama dengan mata air Cokro Tulung yaitu dari Gunung Merapi. Oleh karena itu daerah titik sumur bor tidak harus tepat di atas mata air melainkan ada empat titik rekomendasi yang bagus untuk pengeboran yaitu (1) daerah sekitar mata air *Si Gedhang*, (2) daerah sekitar mata air Cokro Tulung, (3) daerah 100 meter dan (4) 300 meter utara sumber mata air *Si Gedhang*”.

---

114 Team Geological Survey, “Final Report – Spring Exploration By Core Drilling, Umbul Sari Village, Polanharjo, Klaten, Central Java”, PT. Tirta Investama, Jakarta, 2001. Tidak dipublikasikan. Wawancara Heru Hendrayana. Geologi UGM.

115 Laboratorium Fisika Bumi, Tim, “Eksplorasi Tanah dengan Metoda Geofisika di daerah *Si Gedhang*, Klaten, Jawa Tengah”, ITB – Bandung, 2000, tidak dipublikasikan. Lihat juga Tabel “Distribution of spring prospects with the discharge more than 100 litre per-second. Location: Klaten Regency”

Sumber air ini dalam hitungan matematis mampu memproduksi debit air pertahun-nya sebesar enam milyar liter (6.307.200.000 liter/ tahun). Potensi yang luar biasa ini sebelum diesplorasi perusahaan difungsikan untuk mengairi sawah di daerah hilir. Semenjak perusahaan AMDK menanamkan investasi di sumber air ini maka muncul keresahan di dalam masyarakat petani akan kelangkaan air dan ketersediaan air dan ketersediaan jaminan sosial yang selama bertahun-tahun menopang struktur kehidupan masyarakat desa.

Dalam kaitan itulah dan bab-bab berikutnya, penulis menguraikan kekuatan korporasi dan pergeseran pola pembangunan selama empat dasawarsa ini turut andil menyumbang pergeseran makna aset produktif di dalam investasi – finansial menandai korporasi AMDK sebagai kelompok bisnis yang diuntungkan dan di sisi lain kuatnya kekuatan korporasi ini dikhawatirkan mengancam sumber-sumber jaminan sosial dan kehidupan “*wong cilik*” bahkan kekuatan ini melakukan transformasi politik, ekonomi dan identitas kebangsaan lebih penting di dalam kehidupan mendatang.

# **3**

## **KEMUNCULAN AQUA – DANONE DALAM BISNIS AIR DI KLATEN**

# KEMUNCULAN AQUA – DANONE DALAM BISNIS AIR DI KLATEN

Klaten sebagaimana disampaikan dalam bab sebelumnya menjadi titik pijak dalam melihat salah satu komponen utama *private sector* yang mulai merambah *public domain*. Air Minum Dalam Kemasan (AMDK) di sumber “Si Gedhang” menjadi aktor korporasi yang tumbuh dan menancapkan kakinya di lokal Klaten. Semenjak penerapan UU No. 11 Tahun 1974, air memang sudah dipandang sebagai komponen yang mampu ditransformasi dalam artian ekonomis, sebut saja semisal proyek hutang di wilayah air, dan tumbuhnya PDAM. Pengelolaan ini dalam tipologi rezim yang *predatory* akan menghilangkan aspek tindakan kolektif yang seharusnya secara teoritis menggiring implementasi *collective goods*.

AMDK adalah arena bisnis baru yang mengejutkan, fantastis dan sisi yang lebih substansial mengkhawatirkan ekonomi lemah. Kekhawatiran terletak di dalam proses dan sistem yang diciptakan dari komodifikasi air. Air sebagai sumber daya utama dan ukuran bagi kesuburan suatu daerah menjadi terancam akses dan jaminan ketersediaan akibat dari berkembangnya *new property regime*.

Perkembangan gurita administrasi pemerintahan dan kebutuhan untuk menambah pendapatan (*added value*) yang sekarang ditopang oleh perkembangan teknologi semakin menjadi fenomena. Giliran sumber daya alam (baca: sumber air) yang semula tidak pernah dipandang sebagai arena komoditi domestik atau bahkan ekspor sekarang mampu mendominasi pasar. Pada giliran berikutnya tanah dan air dipahami sebagai bukan lagi faktor produksi utama akan tetapi bergeser menjadi aset yang mampu diinvestasikan dan ditransformasi menjadi komoditi. Pada akhirnya situasi ini akan mengancam kehidupan mendasar bagi manusia. Ketakutan Wilopo dengan liberalisme yang memuat perkembangan inisiatif swasta dan hak milik pribadi (*private property right*) akan mengancam sendi nasionalisme Indonesia menemukan relevansinya di tengah gelombang neoliberalisme.<sup>116</sup>

Dewasa ini seiring dengan kekhawatiran munculnya krisis air dunia, aktivitas bisnis air mulai disorot dan diatur. *The new property regime* yang jatuh ke tangan korporasi transnasional (baca: kapitalisme internasional) memulai berlakunya anarkisme modal. Fenomena ini mendapatkan dukungan politis melalui lembaga-lembaga korporasi yang tumbuh sebagai gejala dalam globalisasi. Dunia sekarang tidak terpolar lagi dalam dua kutub yang ekstrim antara kiri dan kanan tetapi menjadi tunggal. Nalar yang dibangun di dalam relasi antar manusia sekarang ini (neoliberal) ini seraya membenarkan

---

116 Raharjo, Dawam. Pragmatisme dan Utopia: “Corak Nasionalisme Ekonomi Indonesia.” LP3ES, Jakarta, 1992, hal. 53.

bahwa akses atas sumber daya alam apa pun dilegalkan demi meraup keuntungan dan pertumbuhan ekonomi.

Apakah nalar ini dianut juga di dalam strategi pembangunan Orde Baru? Jika kita melihat bahwa orientasi dan capaian pembangunan ekonomi dapat ditentukan dengan kemampuan mengakumulasi modal, maka strategi pemerintahan Orde Baru meletakkan pondasi bagi perkembangan kapitalisme melalui rezim karakter *prefatory state*-nya. Kapitalisme pada awal perkembangannya didukung oleh negara yang diformulasikan ulang oleh Orde Baru.<sup>117</sup>

Kehendak ini dibangun dengan menerapkan politik pintu terbuka kedua pada tahun 1967 dengan mendatangkan dan memfasilitasi secara besar-besaran investasi asing di dalam lapangan perekonomian. Negara membuka beberapa akses sumber daya untuk dikelola oleh perusahaan swasta asing untuk mengakumulasi modal.

Kepentingan investasi asing bahwa sisi keamanan dan stabilisasi politik untuk menjaga aset disediakan oleh negara, dijawab dengan membangun predatoris yang ditopang birokrasi politik, dalam artian keputusan-keputusan politik tentang pengaturan ekonomi dan orientasi berbangsa bernegara ditentukan oleh dominasi para birokrat.

Semejak itu, organisasi-organisasi (*collective action*) yang selayaknya dilibatkan di dalam pembuatan keputusan dilepaskan fungsinya. Dukungan untuk memandulkan

---

117 Budiman, Arif. "Negara dan Pembangunan. Studi tentang Indonesia dan Korea Selatan", Yayasan Padi dan Kapas, 1991.

kekritisan organisasi politik, terutama partai politik dan jaringan politiknya diakuisisi dan dikendalikan oleh militer.

Tulisan dalam sub-bab ini tidak menjelaskan secara detail posisi militer dalam bisnis air akan tetapi eksplorasi untuk menemukan karakteristik dan identitas korporasi bisnis air yang dilakukan PT. Tirta Investama Aqua – Danone, yang dalam perkembangan diakuisisi oleh Danone – perusahaan milik Prancis dan berskala TNC (skala internasional). Fenomena dari persoalan ini secara paralel menemukan penjelasan politiknya di dalam orientasi politik perekonomian negara yang melakukan perubahan kebijakan nasional Indonesia dan menunjukkan pergeseran dari korporatisme negara menuju korporatisme swasta.

Penelusuran sejarah dan korporasi bisnis PT. Tirta Investama Aqua – Danone (PT. TIA-D) didapat oleh penulis dari kerjasama dengan Beni Antonio, yang aktif di *Bussiness News* dan sama-sama melakukan *sharing* data tentang Korporasi Air Minum dalam Kemasan di jaringan *Bussines Watch Indonesia* (BWI).

## **A. Korporasi Bisnis Air Minum Dalam Kemasan (AMDK)**

### **1. Sejarah Korporasi Bisnis Aqua – Danone**

Bisnis air minum dengan label Aqua-Danone, yang dikenal sekarang ini, tidak tumbuh dengan sendirinya atas kebutuhan mendasar di dalam sektor produktif yang terkait dengan pangan nasional atau keamanan. Akan tetapi sekadar

memenuhi kebutuhan praktis di dalam perkantoran birokrasi dan kaum eksekutif (baca: kaum elit).

Gagasan untuk memenuhi konsumen elit yang terbatas ini dicetuskan oleh almarhum Tirto Utomo (1930-1994), yang kemudian diteruskan oleh anaknya Willy Sidharta.<sup>118</sup> Tirto Utomo adalah seorang pengusaha yang pernah malang melintang di Pertamina – perusahaan minyak nasional – tahun 1960-an. Komitmen dan keterlibatan almarhum Tirto Utomo dalam industri AMDK yang dirintisnya menjadi sorotan dunia dan pada bulan Oktober 1992, di Cincinnati, USA, dinobatkan sebagai tokoh pencetus penggerak industri AMDK di kawasan Asia dan Timur Tengah dan masuk “*Hall of Fame*” industri *bottled water*. Ia adalah orang Asia pertama yang memperoleh penghargaan tersebut, dan dipilih dari nominasi yang berasal dari Asia, Amerika, Australia, Kanada, Eropa, Amerika Serikat, dan Amerika Latin.<sup>119</sup>

Gagasan untuk memulai bisnis air dimulai dengan mendirikan PT. Golden Mississippi pada tanggal 23 Februari 1973 dan beroperasi enam bulan kemudian dengan pembangunan perusahaan produksi di kawasan Pondok Ungu, Bekasi, Jawa Barat. Satu Oktober 1974 perusahaan ini mulai mengeluarkan produk pertamanya dengan label

---

118 Anak kandung Tirto Utomo. WNI keturunan Cina. Semnejak diakuisi Danone Prancis. Ia diberi Jabatan Vice President Industrial hingga kini. Dalam berbagai kasus kontroversial yang melibatkan PT. TI, Willy selalu bertindak sebagai perwakilan (baca: *front liner*). Hal itu merupakan pilihan strategis yang lazim dilakukan oleh perusahaan asing (baca: *Multi national Corporation/ MNC*) di Indonesia dalam berbagai konflik industrial di Indonesia.

119 HIMMAH UII Yogyakarta. Edisi 01/ thn. XXXVII/ Mei 2004.

“AQUA – DANONE” botol kaca 950 ml dan kemudian disusul dengan kemasan AQUA – DANONE lima dan kemudian disusul dengan kemasan AQUA – DANONE lima galon dengan kapasitas produksi enam juta liter per tahunnya.

Kemasan yang ditampilkan kali pertama masih dalam bentuk kaca dan ditujukan bagi masyarakat golongan rumah tangga menengah ke atas, perkantoran dan restoran. Pangsa pasar yang masih terbatas, ketergantungan pada produksi kaca dan kendala transportasi – pembangunan infrastruktur jalan – menjadi persoalan yang membelit perusahaan. Tahun 1974 hingga tahun 1978 merupakan masa sulit bagi tumbuhnya industri ini. Dengan berbagai upaya dan kerja keras dengan manikkan tarif *cost production recovery*, AQUA – DANONE mulai dikenal masyarakat, sehingga penjualan dapat ditingkatkan dan akhirnya titik impas berhasil dicapai pada tahun 1978.

Lompatan produksi dan ekspansi pasar secara luas dilakukan dengan menambah aktivitas produksi serta melakukan ekspor air dan mengganti kemasan dari kaca menjadi plastik yang lebih *portable* dan terjangkau masyarakat, serta orientasi mengganti bahan baku yang semula berasal dari sumur bor diubah ke mata air. Lompatan ini dimulai sejak tahun 1981 berbagai jenis kemasan baru yang memuat 1500 ml, 500 ml, 220 ml, dari kemasan plastik mulai dari produksi, sedangkan tahun 1984 menurut laporan penelitian di BWI, produk kemasan AQUA – DANONE merupakan terobosan

baru di dalam desain pengemasan dan memakai produk yang ramah lingkungan.<sup>120</sup>

“Saat ini produk AQUA – DANONE terdiri dari beraneka kemasan dan ukuran, baik kemasan sekali pakai (*disposable*) maupun kemasan ulang-alik (*returnable*). Kemasan sekali pakai terdiri atas: - Botol PET (Poly Ethelene Terephthalate): 1.500 ml, 625 ml, 600 ml, 350 ml - Gelas plastik PP (Poly Propelene): 240 ml Kemasan sekali pakai terdiri atas: - Botol Kaca: 375 ml – Botol PC (Poly Carbonate): 5 Galon (19 lt) Semula AQUA – DANONE memproduksi botol-botol plastiknya memakai bahan PVC (Poly Vinyl Chloride) yang kurang ramah lingkungan karena menimbulkan hujan asam apabila dibakar.”

Terobosan ini mendahului inovasi di Eropa dan botol inovasi yang dikeluarkan oleh *Research and Development* industri ini diakui menjadistandar dunia. Terobosan ini menjadi titik awal AQUA – DANONE menjadi populer<sup>121</sup>;

“Pada tahun 1988 AQUA – DANONE mengganti mesin produksi dan bahan bakunya dengan PET, sedangkan di Eropa pada saat itu masih memaki PVC. AQUA – DANONE lah yang pertama-tama merubah botol bulat desain Eropa menjadi persegi dan bergaris agar mudah dipegang. Botol PET ciptaan AQUA – DANONE ini sekarang menjadi standar dunia. Demikian pula dengan gelas plastik 240 ml yang semula berukuran 220 ml, diciptakan oleh Research & Development AQUA – DANONE.”

Daya dukung transportasi yang lebih memadai semenjak pemerintah memaknai modernisasi pembangunan dengan

---

120 Antono, Beni. Riset Korporasi: Danone Aqua, Bisnis Watch Indonesia (BWI), 2005.

121 *Ibid.*, tanpa halaman.

penerapan jalan aspal dan memberikan izin atas eksploitasi sumber amata air pegunungan (*self flowing spring*). Variabel besarnya biaya produksi perusahaan diperingan dengan strategi dan pintu kesempatan ini.

Aktivitas produksi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri dan pengembangan ekspor ditempuh dengan mengembangkan sayap perusahaan melalui pemberian lisensi produk AQUA – DANONE kepada PT. Tirta Jayamas Unggul Pandaan Jawa Timur pada tahun 1984 dan PT. Tirta Dewata Semesta di Mambal Bali pada tahun 1987. Hal yang sama kemudian diterapkan di beberapa daerah di Indonesia. Menurut paparan yang disampaikan di Klaten, dalam dialog dengan perwakilan petani dan DPRD Klaten, sekarang di dalam negeri pabrik AQUA – DANONE di bawah payung perusahaan (korporasi) PT. TIA ini merambah sampai empat belas wilayah di Indonesia; Bekasi – Jawa Barat, Citeureup – Bogor Jawa Barat, Mekarsari – Sukabumi Jawa Barat, Subang, Wonosobo, Klaten – Jawa Tengah, Pandaan – Jawa Timur, Winongan – Jawa Timur, Mumbal – Bali, Brastagi – Sumut, Lampung dan Manado.<sup>122</sup>

Pengembangan ekspor air dirintis semenjak pertengahan tahun 1987 dengan negara tujuan mencakup Singapura, Malaysia, Maladewa, Fiji, Australia, Timur Tengah, dan Afrika. Empat tahun setelah pengembangan ekspor air (1991) dan tahun 1998 perluasan produksi dibangun di Filipina dan Brunei Darussalam dengan jalan membuka kerja

---

122 Lihat data, “Paparan Pabrik AQUA PT. Tirta Investama” di DPRD Klaten 12 Februari 2004.

sama dengan perusahaan lokal di negara tersebut. Di Brunei produk ini memakai nama merk “Sehat” karena perbedaan sumber bahan baku yang berasal dari sumur bor. Sejarah pengembangan bisnis air di dalam 25 tahun terakhir ini mulai diakui dunia dan mendapatkan penghargaan.

Di level nasional AMDK ini juga membangun kepercayaan publik dan pemerintah melalui program donatur tetap cabang bulu tangkis nasional dan mendirikan tempat pelatihan atlet muda bulu tangkis Indonesia. Seiring dengan prestasi gemilang yang didapat Indonesia di dekade tahun 1990-an maka *brand* AQUA – DANONE sebagai sponsor utama juga meningkat. Pentas olah raga diantaranya adalah PON, Pesta Sukan, Pencak Silat, Sea Games, Thomas Uber Cup, World Cup, Sudirman Cup, World Golf Competition, sedangkan diklat-diklat olahraga bulu tangkis juga didirikan oleh AQUA – DANONE; “AQUA – DANONE PUSPITA” di Jakarta, Surabaya, dan Bali.<sup>123</sup>

**Tabel 06.**  
**Penghargaan yang diterima AQUA – DANONE.<sup>124</sup>**

<b>Tahun</b>	<b>Penghargaan</b>	<b>Keterangan</b>
1985-1989	“Aqua – Danone Award” bidang periklanan, promosi dan public relations	International Bottled Association (IBWA) – America

123 Diakses dari [www.geocities.com/evasbp\\_99/aqua/about.html](http://www.geocities.com/evasbp_99/aqua/about.html), 23 Februari 2005, pukul 20.15 WIB.

124 Antono, Beni. “Research Korporasi: Danone Aqua”. BWI, 2005, lihat juga dalam [www.geocities.com/evasbp\\_99/aqua/about.html](http://www.geocities.com/evasbp_99/aqua/about.html)

<b>Tahun</b>	<b>Penghargaan</b>	<b>Keterangan</b>
1986	Asia Star Award	Tokyo – Jepang
1992	Management Award	Dari program World Executive's Digest bersama Asia Institute of Management dan Japan Airlines
1992	Dipercaya sebagai pusat (secretariat) IBWA untuk kawasan Asia, Timur Tengah, dan Afrika Utara, dan anggota direksi dan council di Amerika Serikat dan Eropa	
1992	Tirto Utomo diangkat sebagai tokoh inisiator penggerak industri AMDK di kawasan Asia dan Timur Tengah	Di Cincinnati AS, Tirto Utomo menjadi nominasi dan dipilih sebagai orang Asia pertama yang masuk di dalam "Hall of Fame", menggeser nominasi dari Asia, Amerika Serikat, Australia, Kanada, Eropa, dan Amerika Latin.
1994	AMDK pertama yang mendapatkan ISO 9002	Untuk pabrik di Bekasi, Citeureup, dan Mekarsari

<b>Tahun</b>	<b>Penghargaan</b>	<b>Keterangan</b>
1995	Sertifikasi ISO 9002	Untuk pabrik di Pandaan, Mambal, Subang, dan Brastagi
1998	AMDK terbesar kedua di dunia setelah merk “EVIAN”	Survei Zenith International – Inggris. AQUA – DANONE, merupakan perusahaan AMDK terbesar di Asia – Timur Tengah dan Pasifik. Total penjualan air tahun 1998 mencapai 1,040 juta liter, dan tahun 1999 mencapai 1,190 juta liter
1999	Sertifikat dari National Sanitation Foundation (NSF), sertifikasi mutu kesehatan dan keselamatan kerja (SMK3), Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP) – from SGS Holland.	Untuk metoda kualitas kontrol produksi dan cara produksi
1999	“Piala Nusa Adi Kualitas” dan peserta terbaik dalam kategori cara produksi baik	Dari Kadin Jaya pada peringatan hari pangan se dunia
1999	Superbrand 1999	Dari survei majalah Readers Digest – Singapura

Kekuatan korporasi perusahaan ini dibangun dengan melebarkan sayap produksi dan akuisisi perusahaan AMDK sejenis. Akuisisi pertama untuk memperbesar kekuatan perusahaan dilakukan oleh Tirta Utomo pada tahun 1987 terhadap PT. Varia Industri Tirta (VIT) yang memiliki total kapasitas produksi 287 juta liter per tahunnya. Langkah ini merupakan bentuk konsolidasi organisasi bisnis untuk meraup keuntungan secara lebih maksimal. Konsolidasi dan upaya pembangunan kekuatan bisnis AQUA – DANONE dicapai seiring dengan perubahan pola konsumsi di dalam masyarakat, terutama perkotaan yang membutuhkan ketersediaan parktis konsumsi air. Bentuk yang muncul dari konsolidasi dan pembangunan organisasi bisnis ini adalah untuk menciptakan sirkuit produksi, distribusi, dan konsumsi. *Linked* sistem ini dicapai dengan jalan membangun perusahaan yang dekat dengan pasar tenaga kerja murah yang disediakan di pedesaan atau masyarakat dekat sumber air sebagai bahan baku serta mempersiapkan langkah *go public*.

Model konsolidasi (baca: korporasi) ini ditingkatkan kemudian dengan membentuk bersama PT. Tirta Investama sebagai induk organisasi pada tahun 1994 yang mengayomi unit-unit produksi AQUA – DANONE dan sekarang lebih dikenal dengan sebutan “AQUA – DANONE GROUP”.<sup>125</sup> Secara efektif strategi ini mampu membangun *surplus capital* dan jaminan pangsa pasar yang lebih luas.

---

125 Diakses [www.geocities.com/evasbp\\_99/aqua/about.html](http://www.geocities.com/evasbp_99/aqua/about.html), pada tanggal 23 Februari 2005, pukul 20.00 WIB.

## 2. Menjadi Perusahaan Asing: Akuisisi PT. TI oleh Danone

Sebagai perusahaan swasta nasional, PT. Tirta Investama terbilang cukup berhasil membangun organisasi bisnis. Orientasi bisnis dengan menguasai aset sumber mata air menjadi langkah yang cukup manjur di dalam memperbaiki perusahaan pada tahun 1978 dan mampu membuat bargaining sehingga AMDK sejenis seperti “VIT” mau bergabung dan diakuisi.

Kekuatan modal – financial dan teknologi sistem produksi mendorong PT. TI merubah diri menjadi kekuatan korporasi nasional yang menyatakan diri mampu untuk bersaing di dunia internasional dengan strategi go-publik. Maka tahun 1990 nama PT. Golden Mississippi dirubah menjadi PT. Aqua – Danone Golden Mississippi dan empat tahun kemudian korporasi dengan nama PT. TIRTA INVESTAMA AQUA – DANONE GROUP dibangun.

Masuknya “Danone”<sup>126</sup> diawali tahun 1998. Diawali dengan mengambil alih (baca:akuisisi) 15% saham PT. Aqua

---

126 Adalah industri makanan dan minuman yang berpusat di Paris – Prancis. Merupakan organisasi bisnis yang dibangun 25 Februari 1966, oleh dua perusahaan gelas Souchon-Neuvesel (SN) dan Glaces de Boussois (GdB). Merger kedua perusahaan gelas ini melahirkan Boussois-Souchon-Neuvesel (BSN). Selanjutnya tahun 1973 arah ke dalam format pasar bersama semakin kukuh dengan tercapainya kesepakatan usai proses negosiasi berbulan-bulan, BSN melakukan merger dengan Gervais Danone – sebuah perusahaan makanan utama di Prancis- yang melahirkan sebuah perusahaan raksasa makanan-minuman terbesar di Prancis bernama BSN Gervais Danone (BSNGD). Perang Yom Kippur antara Israel dan bangsa-bangsa Arab pada tahun 1973 mengakibatkan melambungnya harga minyak yang menciptakan fenomena *oil boom*. Tentu saja hal itu membawa berkah terselubun bagi negara produsen minyak namun

Danone Golden Mississippi (PT. AGM) yang merupakan anak perusahaan PT. TI. Penjualan disetujui oleh pemerintah Indonesia melalui Menteri Negara Investasi/Kepala BKKPM dengan keputusan surat No. 333/U/PMA/1998.<sup>127</sup>

Proses pembelian saham ini dilakukan oleh Feddian Pte Ltd. Sebuah perusahaan yang didirikan berdasarkan hukum Singapura kepemilikan Danone Asia Ltd. Singapura. Perusahaan ini juga merupakan satelit dari *Compaigne Gravis of Paris, Prancis*, dengan tujuan memperluas ekspansi.

Langkah ini merupakan awal bagi kerjasama PT. TI dan awal masuknya dana asing dalam bisnis AQUA – DANONE, mulailah Danone menjadi nama yang dipakai beriringan dan kemudian dikenal PT. TIA – DANONE. Tahun 2001 Danone

---

di sisi lain menjadi petaka bagi perekonomian Eropa yang telah melaju selama hampir dua abad bergerak yang bertumpu dari sektor industri yang sepenuhnya bergantung dari bahan bakar minyak. Akibatnya Eropa dan Amerika Serikat dilanda resesi berkepanjangan. Semua perusahaan Prancis mengalami krisis hebat, tidak terkecuali BSNNGD yang memiliki divisi bisnis pembuatan *plate glass* – penopang industri otomotif – yang padat bahan bakar minyak. Perusahaan ini akhirnya melepas bisnis *plate glass* dan berkonsentrasi di dalam pembuatan produk makanan dan minuman. Mulai tahun itulah akuisisi dan merger dilakukan kepada perusahaan sejenis dan akhirnya sampai di Indonesia dan China yang dinilai sebagai pintu utama memasuki perdagangan Asia Pasifik. Selama kurun 1980-1990 BSNNGD meluncurkan suatu strategi baru. Dengan melihat Eropa sebagai pasar tunggal dengan jumlah penduduk 320 juta, BSNNGD memutuskan untuk mengembangkan perusahaan ini di Eropa dengan melihat pasar-pasar potensial (pasar lokal) demi kepentingan ekspansi. Target ekspansi utamanya mencakup wilayah yang mempunyai konsentrasi supermarket dan hypermarket yang rendah, seperti Italia dan Spanyol. Semenjak itu melalui sejumlah langkah-langkah akuisisi (*acquisition*), kemitraan (*partnership*), dan berpatungan (*joint ventures*) BSNNGD semakin cepat menguasai pasar-pasar tradisional). Lihat [www.danone.com/history](http://www.danone.com/history) dan Antono, Beni, “Research Korporasi Aqua”, 2005, tanpa halaman.

127 HIMMAH UII, *Op.cit.*

membuat gebrakan baru dengan menambah kepemilikan saham dari 40% menjadi 74%. Dengan kepemilikan 74%, Danone otomatis telah menjadi pemilik utama (*main shareholder*) PT. TI di mana sisanya 26% dimiliki keluarga pendiri AQUA – DANONE, almarhum Tirto Utomo (1930-1994).

Posisi pendiri perusahaan Tirto Utomo yang kemudian diteruskan anaknya Willy Sidharta, Danone menggandeng dan menawarkan jabatan Vice President Industrial. Jabatan yang dipegang oleh pendiri AQUA – DANONE ini hingga kini. Konsolidasi terus kepemilikan “Danone” di dalam PT. TI dilanjutkan dengan menawarkan keuntungan pasca akuisisi. Dinyatakan oleh Diane d’Oleon dalam pers releasenya sebagai berikut<sup>128</sup>;

“AQUA – DANONE siap dalam volume produksi dan menyatakan diri sebagai merk papan pertama di Asia dan nomor dua di dunia dan pemerintah Indonesia harus menyetujui transaksi ini.”

Di tahun yang sama akhir 2001, “Danone” melakukan aksi konsolidasi perusahaan kembali melalui Feddian Pte Ltd. Dengan membeli saham 15% saham PT. TI yang semula dilempar ke publik, sehingga total saham mencapai 90,99%. Aksi Danone ini merupakan kategori praktik akuisisi pertama yang tidak hanya merknya melainkan juga perusahaan (produksi, distribusi, dan pemasaran).

---

128 *Ibid.*, tanpa halaman.

Negara	Volume 2003	Danone	Nestle	Coca Cola	Pepsi
CHINA	11,849	27%	1%	0%	0%
<b>INDONESIA</b>	<b>6,891</b>	<b>49%</b>	<b>0%</b>	<b>8%</b>	<b>0%</b>
JEPANG	1,315	11%	6%	14%	0%
AUSTRALIA	695	1%	4%	50%	6%
SELANDIA BARU	38	17%	3%	39%	0%
Total Asia	34,166	20%	2%	7%	1%
Total Dunia	50,707	11%	11%	6%	3%

*Sumber: www.danone.com*

Dilihat dari tabel di atas dan langkah konsolidasi (baca: korporatisme swasta) dilakukan sebagai sesuatu yang terencana. Danone sebelumnya juga melakukan praktik yang sama di beberapa wilayah. Ekspansi dan penguasaan bisnis air secara besar-besaran ini tidak menutup kemungkinan dalam sepuluh tahun ke depan, Danone akan menjadi korporasi transnasional yang mempunyai bisnis terkuat di bidang air. Hanya dalam waktu kurang dari sepuluh tahun, Danone telah melakukan akuisisi terhadap tiga belas perusahaan. Ini berarti bahwa Danone akan mempunyai peluang yang sangat besar untuk melakukan kontrol terhadap bisnis sumber daya hayati yang sangat vital ini.

**Tabel 08.**  
**Daftar perusahaan yang diakuisisi Danone<sup>129</sup>**

1994	Aqua – Danoneterra	Kanada
1995	Bonafont	Meksiko
1997	Villa Alpina	Argentina
<b>1998</b>	<b>Aqua – Danone</b>	<b>Indonesia</b>
	Health	China
2000	McKesson	Amerika Serikat
	Robust, Aqua – Danonerius	China
	Flora	Turki
2001	Aga	Meksiko
2002	Patrimoine Des Eaux du Quebec	Kanada
	Chateaudeau	Eropa
	Sparkling Water	Eropa/Amerika Utara

*Sumber: [www.edensprings.com/corporate/news/newsdanone\\_hist.html](http://www.edensprings.com/corporate/news/newsdanone_hist.html)*

Mengapa Aqua Golden Mississippi dijual ke perusahaan asing? Dari perjalanan di atas ada beberapa hal yang menjadi faktor penentu:

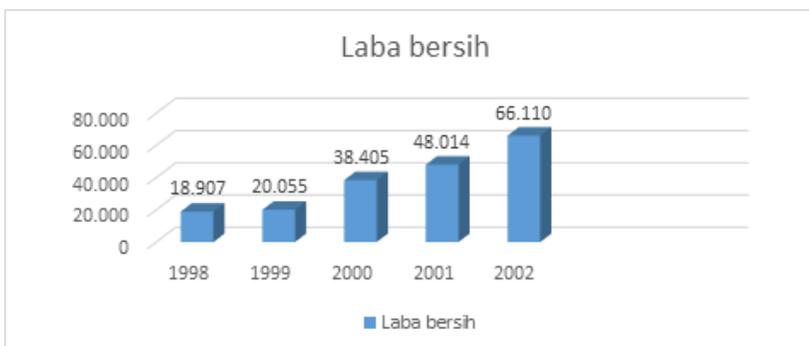
- (1) Adalah upaya untuk membangun korporasi dengan mengintegrasikan sebagian milik perusahaan kepada perusahaan Trans Nasional, seperti Danone maka keuntungan (laba) akan didapat lebih besar.

---

129 Diakses dari [www.edensprings.com/corporate/news/news\\_danone\\_hist.html](http://www.edensprings.com/corporate/news/news_danone_hist.html). Cetak tebal merupakan penegas dari penulis awal tergabungnya PT. TI menjadi badan dari korporasi Danone – milik Prancis.

- (2) Semenjak reformasi 1998, arus Penanaman Modal Asing (PMA) justru diundang lebih deras dengan memberlakukan KEPPRES No. 96 Tahun 2000 dan KEPPRES No. 118 Tahun 2000, yang memberikan porsi kepemilikan saham perusahaan asing kepada perusahaan lokal di dalam lapangan usaha terbuka untuk PMA seperti air mencapai 95%. Faktor ini menjadi indikator lemahnya *legal and political barrier* terhadap investasi asing di Indonesia.
- (3) Konsolidasi TNC dengan menerapkan modal *subsidiary* diterima oleh pengusaha lokal. Dalam porsi ini karakter pengusaha yang tumbuh dan jaya dengan melakukan sub kontrak dengan TNC atau atas lisensi dan bantuan pemerintah mempermudah para borjuasi untuk menjual asetnya.

**Tabel 09.**  
**Grafik laba bersih keuntungan PT. TIA (AMDK)**  
**Pasca akuisisi oleh Danone**



**Sumber: Research Korporasi Aqua – Danone**

Orientasi perusahaan AMDK untuk menggali keuntungan dan kekuatan pengumpulan modal finance dengan mengolah sumber air pegunungan ini mendorong bisnis di sektor air memiliki prospek pertumbuhan yang luar biasa. Kapitalisasi sektor air menjadi petanda dalam situasi ini. Sejauh ini karakteristik bisnis yang dikembangkan di dalam sistem produksi ini menciptakan semacam sirkuit produksi ini menciptakan semacam sirkuit produksi yang tiap terminalnya dikuasai oleh perusahaan-perusahaan anak atau *subsidiary*-nya.

Sejak Danone masuk ke dalam manajemen PT. TI dan menguasai saham hingga sebesar 74% saham, laba bersih perusahaan ini terus mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Sebagaimana yang nampak pada grafik di atas, pada tahun 1998, AQUA – DANONE mendapatkan laba bersih sebesar Rp 18,907 milyar, dan pada tahun 2002 mengalami peningkatan sebesar Rp 66,110 milyar. Ini berarti bahwa selama lebih kurang empat tahun, laba bersih yang didapatkan Danone mengalami peningkatan sebesar tiga kali lipat.

Semenjak fenomena akuisisi perusahaan melalui pasar modal ini berjalan, maka *barrier* negara bangsa mulai tergantikan dengan mekanisme kompetisi yang dihadirkan di dalam pasar saham. Sebuah mekanisme yang disediakan untuk pasar tumbuh melampaui batas-batas normalnya. Hambatan fundamental dalam pengembangan kekuatan produktif berupa negara bangsa dan kepemilikan alat-alat produksi diselesaikan dengan pasar saham. Kondisi ini mengandung

konsekuensi akumulasi kekayaan diterjemahkan di dalam penguasaan saham atas perusahaan dan modal yang besar akan cenderung memakan modal yang kecil.

Gejala ini yang menjadikan bahwa sistem modal menciptakan bentuknya dengan membuat hubungan-hubungan lintas negara-bangsa di dalam alam kompetisi. Hubungan-hubungan inilah yang menjadi faktor ke depan bagi lemahnya kekuatan produksi yang dimotori oleh perusahaan negara. Gejala ini mendorong proses konsentrasi modal mengalir kepada perusahaan-perusahaan besar. Prediksi ini sebenarnya sudah disampaikan Marx, yang digunakan oleh Allan Wood untuk melihat mengapa abad monopoli justru hadir di dalam kompetisi modal<sup>130</sup>;

“Di bawah kompetisi, kenaikan modal minimum yang dibutuhkan bagi operasi pengembangan industrial mandiri dalam upaya kenaikan produktivitas mengasumsikan aspek berikut ini. Begitu peralatan yang baru dan lebih mahal telah dibangun secara universal, modal-modal kecil disingkarkan dari perusahaan-perusahaan ini. Modal kecil bisa menjalankan kegiatan hanya selama tahap awal penemuan mekanis (Marx, *Capital*, Vol. 3, 25, 4).”

Gelombang pertumbuhan yang cepat perusahaan ini kemudian menjadi “nabi” baru dan duplikasi perkembangan sistem organisasi yang diikuti oleh organisasi publik seperti negara.

---

130 Lihat, Woods, Alan dan Grant, Ted. London, “Di atas Mata Pisau. Perspektif Ekonomi Dunia,” 14 Oktober 1999, hal. 20.

Kekuatan produktif perusahaan yang bergerak di sektor AMDK (walau kita tidak mengindahkan bahwa kekuatan mereka juga terletak di dalam perusahaan sayap) adalah (1) Akses terhadap sumber air dan (2) output produksi atau eksploitasi. Sedangkan kekuatan penopang perusahaan ini melihat sisi-sisi lompatan produksi yang telah diuraikan di atas adalah kemampuan untuk mengakses teknologi dan bentuk organisasinya sendiri.

**Tabel 10.**

**Grafik penjualan air bersih PT. TIA (AMDK)  
Pasca akuisisi oleh Danone**



***Sumber: Research Korporasi AQUA – DANONE***

Grafik di atas menunjukkan bahwa penjualan air perusahaan AQUA – DANONE meningkat drastis di tahun 2001, yakni 793,652 juta liter yang berarti naik lebih dari dua kali lipat pasca akuisisi di tahun 1998. Penemuan sumber-sumber air baru dan adopsi teknologi eksploitasi sumber air

mendukung peningkatan grafik ini. Di masa datang kebijakan korporasi di tingkat regional Asia akan meningkat seiring dengan penemuan sumber-sumber eksploitasi baru dan pertambahan jumlah penduduk yang luar biasa di kawasan ini. Kawasan ini menjadi rantai kemudian dari tangan-tangan korporasi dari Eropa dan Amerika. Dalam kaitan inilah “Danone” menurut Bussiness Watch Indonesia;<sup>131</sup>

“Danone tetap akan fokus mengonsentrasikan diri di Indonesia dan China. Kedua kawasan dianggap mempunyai potensi pasar sehubungan dengan pertumbuhan pasarnya. *Fokus kepada China dan Indonesia ini menjadi salah satu strategi Danone untuk memacu pertumbuhan. Selain strategi tersebut, Danone juga menekankan tiga strategi berikutnya, yakni fokus pada minuman termasuk AMDK, inovasi yang mempunyai nilai tambah, dan leverage scale.*”

**Tabel 11.**  
**Laba Perusahaan dan Laba per Deviden**  
**PT. TI (AMDK) pasca akuisisi Danone**

Tahun Buku	Laba Bersih (Rp juta)	Saham ditempatkan (lembar)	Laba bersih (Rp/saham)	Deviden Tunai (Rp/saham)
1997	7,773	13,162,473	591	-
1998	19,021	13,162,473	1,445	300
1999	20,056	13,162,473	1,524	400
2000	38,465	13,162,473	2,922	500
2001	48,014	13,162,473	3,648	625
2002	66,110	13,162,473	5,023	860

131 Antonio, Beni, *Op.cit.* Tanpa halaman.

Investasi AQUA – DANONE juga terus mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Pada tahun 2001, total investasi AQUA – DANONE sebesar Rp 40 milyar, dan pada tahun 2002 melonjak menjadi Rp 129,6 milyar dari anggaran yang terealisasi. Bila melihat tabel di bawah, kekuatan akumulasi keuntungan dan model korporasi yang dibangun menjadi daya tarik bagi daerah-daerah di sumber mata air yang merupakan nafas bagi perusahaan dan masyarakat sekitar. Bagi daerah yang memanfaatkan keuntungan adanya sumber air secara alamiah ini difungsikan untuk menarik investor maka beragam konflik akan muncul di sekitar sumber air.

**Tabel 12.**

**Total Investasi AQUA – DANONE (realisasi anggaran investasi)**

<b>Jumlah Investasi</b>	<b>Pindahan 2001 (Rp Milyar)</b>	<b>Anggaran 2002 (Rp Milyar)</b>	<b>Jumlah 2002 (Rp Milyar)</b>	<b>Realisasi 2012 (Rp Milyar)</b>
Tanah	-	-	-	-
Bangunan dan Infrastruktur	8.0	7.3	15.3	13.7
Mesin dan Peralatan	32.0	32.4	64.4	66.3
Kendaraan	-	-	-	2.3
Peralatan kantor	-	-	-	1.4
Subtotal	40.0	39.7	79.7	83.7
Botol dan Krat	-	79.0	79.0	45.9
Jumlah	40.0	118.7	158.7	129.6

*Sumber: Research korporasi AQUA – DANONE*

Perkembangan bisnis AMDK mengindikasikan posisi negara bangsa yang melemah (di dalam menyiapkan modal dan teknologi) berhadapan dengan mekanisme pasar dan konsentrasi kepemilikan pribadi alat-alat produksi. Hal ini merupakan konsekuensi dari penerapan paradigma ekonomi baru neoliberalisme, seiring dengan kepercayaan di atas pergeseran dari korporatisme negara ke korporatisme swasta telah dimulai di Indonesia.

Negara yang menyediakan pertumbuhan kapitalisme di dalam negeri melalui kekuatan investasi *finanve* di dalam pembiayaan pembangunan selama Orde Baru tidak mampu berperan di dalam mengendalikan pasar dan pergeseran terjadi. Alhasil dapat diprediksi berikutnya adalah upaya *proletarisasi* yang ditawarkan perusahaan dan negara tidak mampu kecuali memberikan fasilitas melalui regulasi dan keamanan investasi. Abad monopoli swasta sekarang ini sering dikatakan sebagai abad politik pintu terbuka ketiga dan merajalelanya pemikiran neo liberal dan tumbunya korporasi internasional sebagai sebuah kolonialisasi modern.

Perubahan politik di tahun 1998 dengan lengsernya Soeharto tidak memberikan strategi tawaran pemikiran baru di dalam formasi negara dan pembangunan. Sisa kekuatan Orde Baru dengan arus kapitalisasi internasional pasca tahun 1998 menemukan *Axis Mundi*-nya<sup>132</sup> bahwa nuansa

---

132 *Axis Mundi* merupakan sentruk pokok. Analisis ini diperkuat dengan dominannya Partai Golkar di dalam pemerintahan (tahun 2004). Partai ini adalah pilar arsitek utama bidang politik beriringan dengan militer untuk membangun rezim teknokratis selama Orde Baru berkuasa dan membangun jalan baru bagi masuknya modal asing

kapitalisasi dan upaya politik yang diterjemahkan dengan hubungan mesra penguasa dan pemerintah merupakan dua mata pisau yang tidak terpisahkan.

### **3. Kekuatan Korporasi (AMDK) dan Bentuk Organisasi Internasional**

Internasionalisasi modal menguat pasca tahun 1980-an. Kuatnya tampilan organisasi bisnis menjadi variabel yang menjadi sangat serius di dalam efektivitas kebijakan pemerintah dan wewenang politik nasional.<sup>133</sup> Di atas diterjemahkan bagaimana internasionalisasi yang terjadi pada tahun 1970-an dan masuk ke Indonesia, tahun 1998-2001 dengan bukti akuisisi penuh perusahaan PT. TIA paralel dengan kebijakan politik nasional melalui KEPPRES No. 96 dan No. 118 Tahun 2000 yang membuka kesempatan bagi praktek modal asing lebih jauh.

Pada level pelembagaan organisasi bisnis menuju internasionalisasi diuraikan di bawah ini struktur organisasi kekuatan korporasi Danone yang mengembangkan sayap bisnisnya di Indonesia.

#### **a. Struktur Organisasi Internasional “Danone”.**

Organisasi kelompok Danone (Danone Group) dibagi ke dalam dua kelompok besar manajemen, yakni General

---

di Indonesia. Lihat, Soedaryanto, “Membangun partai yang dicita-citakan”, Paper presentasi di Yogyakarta, 30 Juli 2005.

133 Lihat Mas’oed, Mochtar, Prof., Dr. *Op.cit.*

Management dan Boards of Directors. General Management dibantu oleh Executive Committee, yang terdiri dari delapan anggota. Delapan anggota Executive Committee ini berugas mengoordinasikan kegiatan grup Danone, dan mereka bertemu setiap satu bulan sekali untuk melakukan review terhadap kemajuan (*progress*) bulanan yang mereka raih. Susunan organisasi internasional Danone ditunjukkan di bawah ini;

Komite eksekutif (per 22 April 2005)<sup>134</sup>:

1. Presiden dan Chief Executive Officer (CEO): Frank Riboud
2. Wakil Presiden dan Chief Operating Officer (COO): Jacques Vincent
3. Wakil Presiden Eksekutif, Biskuit dan Sereal: George Casala
4. Wakil Presiden Eksekutif Keuangan, Strategi dan Informasi: Antoine Giscard d'Estaing
5. Wakil Presiden Eksekutif, Produk Segar Berbahan Susu: Bernard Hours

---

134 Menurut berita Reuters, per April 2005, "Wakil Presiden Eksekutif Keuangan, Emanuel Faber digantikan oleh Antoine Giscard d'Estaing yang sebelumnya menjabat direktur di Schneider Electrical Engineering. Emanuel Faber menggantikan pos Simon Siraël sebagai Vice President Asia Pasifik. Simon Israel selanjutnya melepaskan seluruh jabatan struktural Danone. Organisasi ini menurut beberapa sumber merupakan kepemilikan Yahudi keturunan. Salah satu strateginya adalah mengangkat tokoh lokal dan mengambil asetnya," dalam Beni, Antono, *Op.cit.*, tanpa halaman.

6. Wakil Presiden Eksekutif, Wilayah Asia Pasifik: Emmanuel Faber
7. Wakil Presiden Eksekutif, Produk Minuman: Thomas Kunz
8. Wakil Presiden Eksekutif, Divisi Sumber Daya Manusia: Franck Mougin

Fleksibel akumulasi yang menjadi fenomena tahun 1980-an menerjemahkan diri di dalam kompetisi aturan main yang telah disepakati di dalam GATS dan WTO bahwa air merupakan barang ekonomi Bentuk *corporate downsizing* – mengikuti penjelasan Prof. Mochtar Mas'oe – adalah melakukan sub kontrak pembuatan barang dan jasa, mengandaikan prinsip memperoleh keuntungan besar tidak perlu secara langsung memiliki sarana produksi sendiri<sup>135</sup>, langkah ini menghindari banyak hal potensi konflik sumber daya alam dan legalitas yang disediakan setiap negara yang dimasukinya.

Empat dimensi yang dikembangkan di dalam perusahaan TNC jenis ini adalah (1) sisi keuangan, (2) Produk, (3) Tenaga kerja/ human resources dan (4) Teritorial atau geo bisnis. Dalam kategori di atas menunjukkan bahwa wilayah Asia Pasifik merupakan konsentrasi serius dari perusahaan ini untuk mengembangkan sayapnya. Konsekuensi dari penerapan ini adalah Asia Pasifik termasuk Indonesia

---

135 Lihat tabel keuntungan produksi penjualan air di atas.

menjadi target sangat penting di dalam pengembangan sektor produksinya.

### **b. Kekuatan Korporasi Internasional (TNC)**

Kekuatan korporasi internasional tidak tumbuh dengan sendirinya. Negara sebagai faktor utama dimana sekarang menjadi *barrier* bagi tumbuhnya kekuatan produksi mengalami kekalahan semenjak negara justru memfasilitasi perkembangan kapitalisme. Politik ekonomi pintu terbuka tahun 1967 dan diteruskan pasca tahun 1998 mendorong inisiatif swasta andil besar dalam pembangunan. Inisiatif ini sendiri telah menggadaikan kemerdekaan. Hatta secara tegas di dalam gambaran politik perekonomian Indonesia menyatakan<sup>136</sup>;

“Politik partikular hanya membuka dan mebesarkan jalan bagi kaum entrepreneurship asing yang berpengalaman dan kuat untuk bertindak, merupakan sejarah penjajahan ekonomi yang akan berulang.....dan Pasal 33 Dalam UUD 1945 mencegah itu.”

---

136 Hatta, Mohammad. *Op.cit.*, hal. 162.

**Tabel 13.**  
**Brand Danone di Beberapa Negara<sup>137</sup>**

<b>Jenis produk</b>	<b>Brands</b>	<b>Indonesia</b>
AMDK	Evian, Volvic, Wahaha (China), Aqua – Danone (Indonesia), Brio (Argentina), Villa del Sur (Argentina), Font Vella (Spanyol), Danone Activ’ (Inggris), Mizone (Australia, Selandia Baru), Dannon (AS), Castle Rock (AS), H2GO (Australia, Selandia Baru), Bonfant, NZ Natural (Selandia Baru)	Aqua – Danone
Yoghurt	Danone, Dannon (AS), Frusion (AS), La Crème, Danimals (AS)	-
Biskuit/ cracker/ cookies	LU, Prince, Jacobs, Tiger (India, Malaysia), Cheese Galbani (Inggris), Britannia (Inggris), Vitalinea (Cz).	Jacobs, Biskuat
Susu	HP (Inggris), Amoy (Inggris, China), Lea & Perrins (USA)	-
Yoghurt siap minum	Actimel, Bio (Spanyol), Danimals Drinkable (AS), Danonino (Meksiko), Petit Gervais (di beberapa negara)	Milkuat

137 Mengenai hal ini juga lihat [www.oligopolywatch.com/2003/11/22.html](http://www.oligopolywatch.com/2003/11/22.html). Danone menjadi salah satu perusahaan oligopoli di dunia karena penguasaan pasar untuk beberapa *brand*, AMDK, dan FDP, dll.

<b>Jenis produk</b>	<b>Brands</b>	<b>Indonesia</b>
Makanan bayi	Bledina (Prancis)	-
Makanan ringan	Bundaberg Ginger Beer (Australia, New Zealand), V (Australia, Selandia Baru).	-
Keju	Taillefine (Prancis), Gervais	-
Jus	Fresh Up (Selandia Baru), Just Juice (NZ), McCoy (NZ), Stefan's (NZ), G-Force (Australia, NZ)	-
Makan penutup	Dany	-

*Sumber: [www.oligopolywatch.com/2003/11/22.html](http://www.oligopolywatch.com/2003/11/22.html)*

Kuatnya arus perdagangan bebas dan aturan kompetisi di dalam WTO dan GATS memberikan peluang bagi organisasi ini untuk tumbuh dan berkembang bersaing dengan perusahaan lokal yang bermodalkan kecil dan tanpa proteksi negara. Proses peminggiran negara dan agenda privatisasi bergulir dalam irama kekuatan bisnis internasional ini. Dewasa ini prinsip perdagangan bebas, kebebasan sirkulasi kapital, dan kebebasan investasi menjadi *common wisdom* di dalam sebuah negara bangsa yang hendak memodernisir diri.

Sebagai sebuah perusahaan multinasional yang mengemuka di bidang industri minuman dan makanan, grup Danone mempunyai anak-anak perusahaan (*subsidiary*) di beberapa negara lain. Di beberapa negara tersebut, produk-

produk Danone mempunyai *brand*<sup>138</sup> yang cukup kuat sehingga acapkali menjadi pemimpin pasar untuk beberapa kategori produk. Model ini menempatkan “Danone” sebagai organisasi model internasional yang menggunakan prinsip oligopoli.

## **B. Hadirnya Aqua – Danone di Klaten**

### **1. Sejarah Lahirnya Aqua – Danone di Klaten**

Potensi sumber daya air yang melimpah dan paradigma pengaturan sumber air pada bab II menjelaskan bahwa Perusahaan Korporasi Danone dan transformasi politik agenda neoliberal mendorong upaya pembukaan setiap negara bangsa untuk melakukan privatisasi sumber air. Kekuatan korporasi bahkan merupakan *built in* sistem untuk menjamin keberlangsungan akses sumber air untuk mencapai derajat keuntungan tertentu. Kaidah demikian mendorong eksploitasi air menjadi berubah dari fungsi sosial menjadi komoditas ekonomi untuk mendorong, *men-support* dan mengkomersialisasikan air terjadi di dalam skala besar. Kekuatan korporasi dan agenda di atas membangun kekuatan baru yang lebih dikenal sebagai *the new property right*.<sup>139</sup> Kontrol sumber daya alam kemudian dikuasai kekuatan ini dan PT. TIA-D sepanjang penelusuran yang telah dilakukan penulis merupakan aktor kunci yang menentukan di dalam

---

138 Lihat [www.danone.com/international/branch](http://www.danone.com/international/branch)

139 Rezim ini bahkan muncul di dalam klaim Hak Kekayaan Intelektual. Lihat Beckman, Franz von Benda, Beckmann, “Jaminan Sosial, Sumber Daya Alam dan Kompleksitas Hukum”, *Ibid.*, hal. 58.

proses politik privatisasi air di ranah lokal, dalam penelitian ini adalah Klaten.

Sejarah masuknya PT. TIA-D secara legal pada tanggal 20 Maret 2002 pemerintah daerah Klaten menandatangani kesepakatan bersama dengan PT. TI tentang sumbangan pihak ketiga yang membuka eksplorasi untuk pertama kalinya PT. TIA-D di wilayah Klaten, dengan menguasai sepenuhnya sumber *Si Gedhang* untuk dikelola PT. TIA-D. Kesepakatan ini lebih dikenal kemudian dengan sebutan Memorandum of Understanding (MoU). Perusahaan ini mendirikan area eksploitasi dan produksi di tempat yang berbeda yaitu Desa Ponggok yang menyediakan sumber air untuk dibor dan Desa Wangen sebagai sentra pengolahan dan distribusi Air Minum Dalam Kemasan (AMDK) melalui pembelian penuh atas sumber air “*Si Gedhang*” yang notabene adalah tanah bengkok, perangkat desa seluas 1,25 Ha ditambah 2,75 Ha yang merupakan tanah bantaran kali yang sebelumnya dibeli oleh kepala Desa Ponggok. Tanah tersebut kemudian oleh PT. TIA-D dihutankan dan dinyatakan terlarang bagi umum untuk masuk dengan didirikan pagar jeruji besi. Paparan PT. TIA-D di DPRD Klaten menyatakan bahwa<sup>140</sup>;

“Pabrik ini mulai beroperasi Oktober 2002 dengan mengonversi luas lahan sumber air (tanah kas desa) 4 Ha di Desa Ponggok dan luas pabrik 10,5 ha di Desa Wangen. Perkiraan debit air sumber mencapai 64 l/detik atau 2 milyar l/ tahun. Tenaga kerja yang dibutuhkan sebanyak 366 orang.”

---

140 Paparan PT. TIA-D (Aqua – Danone) di DPRD Klaten, tanggal 12 Februari 2004.

Menurut kepala Desa Pongkok proses tersebut sepenuhnya merupakan inisiatif desa yang diajukan kepada kabupaten. Selebihnya sepala desa yang telah dua kali terpilih ini mengutarakan sebagai berikut<sup>141</sup>;

“Sejarahnya dari PT. Aqua – Danone (2 thn ini operasi) pertama mencari data-data air. Yang membawa Muzaid, SH. Melayangkan ke Aqua – Danone. Akhirnya Aqua – Danone survei ke Tulung dan umbul Pongkok. Setelah di cek kadar mineral baru ke mata air Pongkok dan cocoknya di umbul si gedang. Perintah bupati jual tanah dibelikan tanah, yang kemudian dijual ke PT. TIA-D, di Pongkok sekitar 2-3 Ha yang dibelikan di tiga desa. Inisiatif sertifikasi jelas dari Desa *tho...* termasuk inisiatif mencari investor. Setelah otonomi ini menjadi urusan desa bukan dinas kabupaten. Pondasi ke depan mau bagaimana ya....terserah kepala desa pasca 2007, tinggal pandai-pandainya kepala desa ke depan meskipun menurunnya nilai rupiah ke depan dimungkinkan tetapi kemarin tidak ada kesepakatan untuk ditinjau kembali atau merupah kompensasi. Tetapi kan sudah lumayan.”

Pilihan sertifikasi ini merupakan bentuk interpretasi di tingkat lokal tentang kewenangan desa untuk melakukan tindakan apa pun atas tanah kas desanya, setelah mendapatkan persetujuan formalitas dari BPD. Dorongan cepatnya upaya pembebasan tanah lebih disebabkan keuntungan yang didapat oleh elit-elit desanya. Faktor sertifikasi yang sangat subjektif ini dibenarkan oleh BPN yang menyatakan bahwa<sup>142</sup>;

---

141 Wawancara dengan Kepala Desa Pongkok, tanggal 24 September 2004.

142 FGD di Bappeda tanggal 2 Maret 2004.

“Kami menilai bahwa tata guna lahan – sertifikasi – yang dikaitkan dengan sumber air dasar hukumnya adalah pasal 33 UUD 1945 dan juga UUPA akan tetapi disitu hanya dibicarakan secara global dan tidak detail. Rekomendasi dari BPN terhadap PT. TIA-D hanya menyangkut izin pengeboran air.”

Dari sisi perusahaan, yang di bab depan sudah dianalisis, menurut penulis bukan sesuatu yang sulit untuk mengkonversi sumber air ini di dalam nilai rupiah. Mudahnya sertifikasi ini juga dapat dilihat sebagai upaya penyederhanaan masalah yang disediakan birokrasi. Melihat BPN yang berfungsi hanya sebagai teknis rekomendasi izin pengeboran menunjukkan letak otoritas di dalam upaya sertifikasi yang selebihnya menjadi jaminan kontinuitas perusahaan swasta ini menunjukkan data otoritas politik terletak di desa dan kabupaten. Capaian keuntungan finansial di dalam sertifikasi ini mencapai 1,25 milyar, yang setelah dibelikan tanah kas desa sebagai pengganti, sisi uang diinvestasikan ke pembangunan kolam renang “Ponggok”.<sup>143</sup> Upaya untuk mendapatkan keuntungan dari dengan proses politik seperti ini bukan sesuatu yang baru. Semenjak Orde Baru melalui partai Golkar, desa ini sudah didorong untuk membangun prestasi dan loyalitas yang tinggi terhadap rezim teknokrasi. Desa Ponggok menurut tokoh kelompok tani di desa ini mencatat bahwa “Zaman Orba yang kemenangan Golkar-nya 90% ke atas dihadiahi 45 juta rupiah, hadiah ini kemudian

---

143 Wawancara dengan Sukijan, Ketua Kelompok Tani Ponggok, tanggal 17 September 2004.

dibelikan tanah seluas satu stat untuk kas Desa Ponggok atau seluas 400 m<sup>2</sup>.”<sup>144</sup>

Secara prosedural otoritas ini merupakan konsekuensi di dalam otonomi daerah, tetapi secara substansial hal ini menunjukkan pergeseran bahwa mengkonversi sumber air atau aksi penjualan sumber ini menisbikan dimensi sosial yang lebih luas. Sejarah masuknya “Aqua – Danone” ini kemudian menandai proses implementasi terhadap ancaman kelangkaan sumber air di tingkat lokal yang diakses petani Klaten dan semakin lemahnya jaminan sumber daya sosial yang selama ini menopang.

## **2. Korporasi AMDK Aqua – Danone di Klaten**

### **a. Gurita Korporasi AMDK Aqua – Danone di Klaten**

Awal kehadiran Aqua – Danone seperti disebut di atas, melakukan investasi di dalam bisnis sumber air diatur di dalam MoU pemerintah Kabupaten Klaten dan PT. TIA-D 20 Maret 2002, dengan kapasitas debit air yang disepakati sebesar 23 liter/ detik dan penguasaan penuh atas sumber air melalui pembebasan tanah. Perusahaan korporasi AMDK pabrik Aqua – Danone ini selain Kabupaten Klaten telah memiliki 13 lokasi eksploitasi di seluruh Indonesia.<sup>145</sup>

Kabupaten Klaten merupakan daerah pengembangan terakhir yang dilakukan pada tahun 2002. Dibanding daerah lain Klaten dipandang sebagai investasi yang sangat prospektif

---

144 *Ibid.*

145 Paparan pabrik Aqua – Danone di DPRD Klaten, tanggal 12 Februari 2004.

dengan kekayaan sumber alamnya. Jenis air di Klaten memiliki karakteristik seperti di Kabupaten Boyolali, Air yang mengalir ribuan liter per detik dengan kelebihan kualitas sumber “*Si Gedhang*” terletak dikandung mineralnya.<sup>146</sup>

Investasi yang dikembangkan ini juga memprediksikan bahwa sumber air di Klaten merupakan sumber yang terbesar se-Asia Tenggara. Belum genap dua tahun beroperasi perusahaan ini sudah mampu menyuplai kebutuhan Jakarta Jawa Timur dan Jawa Tengah. Menurut paparan resmi “Aqua – Danone” total produksi dalam tahun 2004 yang dibagi di dalam pola pengemasan produk yang berbeda mencapai 315.547.851 liter, yang dibagi di dalam pola pengemasan 600/330 ml (165.097.482 liter), 1.500/1.000 ml (133.894.454 liter) 5 galon (273.25.692 liter), dengan debit rata-rata 13,51 liter/detik dan maksimal 21,23 liter/detik. Dengan kapasitas demikian kontribusi ke Pemda Klaten dalam bentuk retribusi sekitar 1,17 milyar dan Desa Ponggok 334 juta dan Desa Wangen 25 juta.<sup>147</sup>

Oleh karena itu, langkah untuk mempertahankan dan memudahkan investasi ini perusahaan menempuh berbagai jaminan sosial pada awal produksi yang diberikan kepada daerah otonom Klaten, Desa Ponggok, dan Desa Wangen.<sup>148</sup>

---

146 Wawancara dengan Heru Hendrayana – Geologi UGM, tanggal 12 Desember 2004.

147 Paparan Aqua – Danone tanggal 12 Februari 2004.

148 Model ini juga diterapkan di masyarakat Kejiwan – Wonosobo. Konflik antara Aqua – Danone: sebagai pemilik perusahaan (investor) yang mengerjakan banyak karyawan dengan pihak warga masyarakat Kejiwan. Konflik laten ini terjadi disebabkan karena Aqua – Danone tidak memenuhi janjinya, di mana 40% karyawannya akan diambil dari warga Kejiwan tidak kunjung terpenuhi dan dalam kenyataannya, proses rekrutmen

Masuknya PT. TIA-D di Klaten oleh pemerintah daerah di Klaten pada tahun 2002 dipandang sebagai salah satu keberhasilan pemda di dalam menarik investasi asing. Hal ini menjadi variabel yang memperkuat legitimasi dan legalitasnya. Historisitas masuknya PT. TIA-D di atas menunjukkan bahwa akomodasi dan beberapa fasilitas disediakan oleh pemerintah desa dan kabupaten. Pola kompensasi diterapkan dari pemerintah kepada PT. TIA-D yang diberi izin eksploitasi 23 liter/detik.<sup>149</sup> Kompensasi yang ditetapkan pemerintah kabupaten dalam bentuk ; (1) ganti rugi ranah kas desa (2) Rekrutmen buruh dengan proporsi Desa ponggok mendapatkan jatah 40%, Desa Wangen sebagai tempat produksi mendapatkan jatah 40% dan sisa 20% merupakan otoritas PT. TIA-D. (3) Pembagian pemasukan yang membagi Pemda Klaten Rp 2,75 yang kemudian diperbarui menjadi Rp 4/ liternya dari air yang diambil dan masuk di dalam APBD di dalam blok grand sumbangan pihak ketiga kesepakatan semenjak tahun 2002.<sup>150</sup>

---

pegawai yang dilakukan dirasakan tidak menguntungkan kehendak warga Kejiwan. Di samping faktor itu, banyak warga Kejiwan yang mendaftarkan diri sebagai karyawan ditolak dengan alasan yang tidak jelas dan proporsional, alias tidak fair, maka terjadi konflik laten antara warga Kejiwan dengan pihak Aqua – Danone. Lihat Sumarjono “Konflik Pengelolaan Sumber Daya Air Kasus Sumber Air “pemandian Mangli” di Kelurahan Kejiwan, Kecamatan Wonosobo, Kabupaten Wonosobo”, tesis tidak dipublikasikan, S2 Sosiologi UGM, 2003, *Op.cit.*, hal. 109.

- 149 MoU Pemerintah Kabupaten Klaten dengan PT. TIA-D tanggal 20 Maret 2002. Kapasitas ini rencananya akan ditingkatkan lagi. Berbagai interpretasi dan konflik muncul dari transparansi pengeboran ini.
- 150 Wawancara dengan Agus. Dispenda Kabupaten Klaten 14 Juli 2005.

Langkah legitimasi berikutnya yang dibangun “Aqua – Danone” adalah dengan merekrut tenaga kerja kontrak pada akhir 2005 sebanyak 664 orang, dan peningkatan tenaga kerja tidak langsung untuk bongkar muat dan transportasi dan pemberian beasiswa tahun 2004 kepada 13 SD x 5 siswa, penghijauan daerah serapan, *children day* dan perbaikan Jalan Delanggu – Cokro yang rusak akibat transportasi hasil distribusi hasil produksi yang bekerja sama dengan Pemkab Klaten.<sup>151</sup>

Kedatangan investasi ini terang saja mendatangkan kekhawatiran. Dan pada tahun kedua berbagai kasus penyimpangan mulai terungkap di dalam proses produksi dan perizinan perusahaan ini. Di lini proses produksi, pertama, sumber amata air *Si Gedhang* yang dibor menimbulkan matinya beberapa sumber air. Menurut Abimanyu<sup>152</sup>, “Kunci mata air ketika dipompa dan dikunci maka sumber air yang lain akan hilang.” Persoalan ini kemudian menjadi jawaban terhadap berkurangnya debit air Cokro yang difungsikan oleh PDAM Solo dan debit air Kapilaler yang difungsikan petani sebagai sarana irigasi dan kebutuhan domestik daerah hilir.

Kedua, hubungan industrial yang meletakkan sistem kontrak dipandang tidak mendasarkan pada prinsip keadilan. Perihal perizinan pun dalam tahun kedua mulai terungkap masalah sebagai berikut; (1) prasyarat proses AMDAL di dalam eksplorasi, (2) debit 23 liter pada kenyataannya melebihi kapasitas. Menurut penjelasan PT. TIA-DI; informasi debit

---

151 Paparan Aqua – Danone, 12 Februari 2004.

152 Wawancara dengan Abimanyu, Dirut PDAM Solo, 11 Desember 2004.

air pertama kali berdiri adalah 86 liter/ detik, kemudian debit dikecilkan sampai 65 liter/detik, izin yang diberikan adalah 23 liter/detik. *Over flow* ini sempat “mengundang” Menteri Sunarno untuk menilik ke lokasi sumber *Si Gedhang*.<sup>153</sup>

Pengamatan selama di lapangan menunjukkan bahwa korporasi “Aqua- Danone” di Klaten dengan melakukan aksi beli sumber mata air telah melakukan transformasi aset yang selama ini dikelola secara publik ke tangan bisnis (baca: privat). Keuntungan financial retribusi yang didapat pemerintah mendorong pelepasan dan pemberian perizinan ini melanggar ketentuan-ketentuan yang telah disepakati. Boleh jadi langkah ini diambil “Aqua-Danone” dengan melihat bahwa hak guna usaha air sudah mulai diterima dan dimasukkan di dalam regulasi.

#### **b. Struktur organisasi lokal Aqua – Danone Klaten**<sup>154</sup>

Semenjak akuisisi Danone pada tahun 2001, dengan menguasai lebih dari 90% saham PT. Tirta Investama, maka AMDK ini dikategorikan sebagai perusahaan kepemilikan asing. Direktur utama di Indonesia – Jakarta, Pascal Yves De Petrini menggantikan Willy Sidharta, yang sebelumnya mewarisi perusahaan almarhum ayahnya Tirto Utomo. Sebagai gantinya, Willy diangkat menjadi vice president

---

153 FGD di Bappeda tanggal 2 Maret 2004.

154 Secara konsisten penulis memaparkan bahwa organisasi korporasi di tingkat lokal pada analisis berikutnya yaitu Air Minum Dalam Kemasan (AMDK) Perusahaan Terbatas Tirta Investama Aqua – Danone (PT. TIA-D)

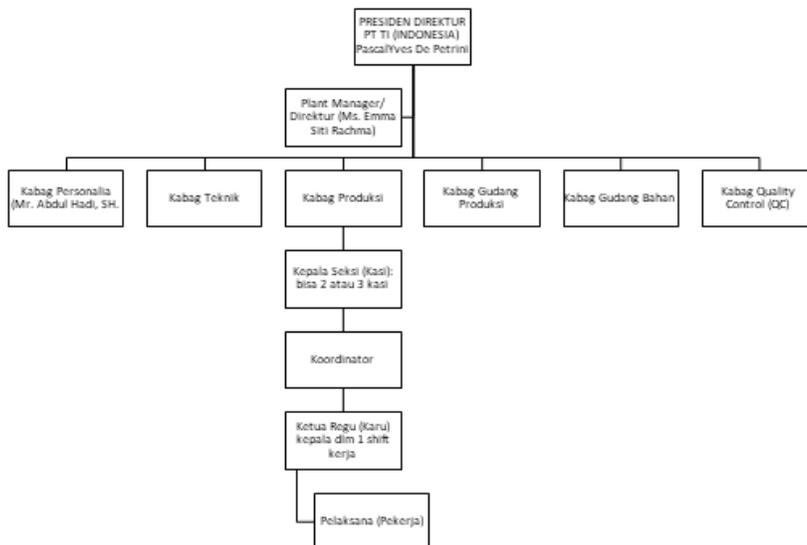
industrial hingga kini. Dalam berbagai kasus kontroversial yang melibatkan PT. TI, Willy selalu bertindak sebagai perwakilan (*front liner*). Hal itu merupakan pilihan strategis yang lazim dilakukan oleh perusahaan asing (baca: multi national corporation/ MNC) di Indonesia dalam berbagai konflik industrial di Indonesia. Karyawan perusahaan ini dibagi di dalam dua kategori, yaitu buruh tetap dan buruh kontrak, dengan jumlah keseluruhan buruh “Aqua – Danone” tercatat memiliki buruh tetap 9.000 orang dan sekitar 60.000 adalah tenaga tidak kontrak yang merupakan kepanjangan tangan perusahaan di pasar dan sumber air yang paling dekat dengan konsumen.<sup>155</sup>

Struktur organisasi “Aqua – Danone” di Klaten merupakan *subsidiary* (anak perusahaan) PT. TIA-D yang berdomisili di Jakarta. Pembagian tenaga perusahaan dibagi di dalam masing-masing bidang yang terdiri dari; *plant manager*, kepala bagian, kepala seksi, koordinator, kepala regu dan pekerja atau pelaksana. Proses produksi ditopang oleh kepala bagian produksi (kabag) yang membawahi dua atau tiga kepala seksi, sedangkan kepala seksi membawahi masing-masing seorang koordinator. Fungsi koordinator ini adalah mengontrol dan membawahi kepala regu yang dibagi dalam fungsi pengemasan, yaitu divisi galon, divisi *Small product size* (sps) atau semua kemasan non galon. Berikut struktur kerja “Aqua – Danone” di Klaten;

---

155 Gideon direktur Marketing PT. TIA-D, lihat Bernas – Jogja, tanggal 2 Agustus 2003.

**Tabel 14.**  
**Struktur perusahaan Aqua – Danone di Klaten**



Jumlah keseluruhan buruh di dalam level pelaksana (buruh kontrak) sekitar 400 orang yang diambil dengan proporsi 40% dari Desa Ponggok, 40% dari Desa Wangen dan 20% dari pusat yang biasanya diambil dari pekerja dari Gunung Putri – Bogor.

Keterangan buruh setempat menunjukkan sistem kerja kontrak sebagai berikut<sup>156</sup>;

“Bukan karyawan tetap/kontrak dan sifatnya sesuai dengan kebutuhan perusahaan, sehingga bisa berganti-ganti orang

156 Wawancara dengan Sri Anto, Buruh, “Aqua – Danone”, tanggal 22 September 2004.

sesuai dengan pembagian 3 bulan, 6 bulan, 1 tahun dan harian. Karyawan biasanya diambil dari pengurangan jumlah karyawan dari cabang 'Aqua – Danone' di Bogor.”

Proporsi tersebut merupakan kesepakatan Aqua – Danone dan desa yang disahkan di dalam MoU di kabupaten. Presentase kesepakatan ini boleh jadi merupakan replikasi rekrutmen buruh di Kelurahan Kejiwan – Wonosobo. Status kontrak ini menyulitkan pekerja asal Desa Ponggok dan Wangen dalam kenaikan status dan sistem gaji. Lebih lanjut Anto menjelaskan sebagai berikut<sup>157</sup>;

“Kalau pekerja dari Ponggok/Wangen maksimal akan menduduki kepala regu/mandor, sedangkan untuk porsi kepala ship, kepala bagian, supervisor ke atas ya diisi oleh karyawan dari daerah lain. Sistem gaji saya terdiri dari upah: gaji pokok saya Rp 86.400,00 dan tunjangan indeks Rp 326.225,00 uang transport sebesar Rp 120.000,00 dan uang makan Rp 4.600,00/harinya. Sistem gaji ini didasarkan pada golongan: IA, IB, dll. kenaikan gaji menurut masa kerja (great dgn poin 1-100), kalau saya great-nya kosong, great itu diisi setelah menjadi karyawan jadi kalau kontrak tidak ada.”

Sistem gaji dan dan pembagian kerja di dalam perusahaan memberikan ruang yang sempit bagi buruh kontrak untuk menjadi buruh tetap. Perihal ini tidak pernah disinggung di dalam MoU yang ditandatangani PT. TI dan Pemkab Klaten. Sistem ini menurut pengamatan di lapangan, proporsi 20% karyawan didatangkan dari daerah lain semisal Bogor, lebih ditujukan sebagai bagian dari upaya untuk mendatangkan

---

157 *Ibid.*

keuntungan politik dan finansial perusahaan terhadap daerah eksploitasinya.

### **C. Paralelisasi Bisnis dan Politik Kebijakan Atas Air**

Nalar ekonomi neoliberal adalah setiap relasi sosial dimaknai sebagai relasi ekonomi. Konversi relasional air sebagai bentuk persatuan warga dengan tanahnya dalam *mind-set* alam berfikir masyarakat agraris dikonversi menjadi hubungan-hubungan yang bersifat komersial.

Gagasan neoliberal ini mencirikan negara untuk menyingkir dari konstruksi ekonomi dan menyerahkan upaya pembangunan kepada swasta. Kebijakan negara harus secara sukarela mengurangi perannya, pasar harus diberi kebebasan untuk membuat keputusan sosial dan politik yang penting, perusahaan harus diberi kebebasan total, serikat buruh harus diberangus, dan praktik sosial bagi warga negara harus dikurangi.<sup>158</sup> Kenyataan ini menjadi variabel yang penting bahwa kegiatan trans-nasional meningkat paralel dengan perkembangan globalisasi ekonomi yang mengintervensi dan menginterupsi keputusan politik nasional.<sup>159</sup>

Gejala inilah yang secara teoritik dijawab bahwa telah terjadi transformasi politik nasional akibat internasionalisasi. Transformasi politik tersebut otomatis membangun pola transformasi identitas ekonomi dan politik nasional keluar dari kultur masyarakat yang diwakilinya.

---

158 Mas'ood, Mochtar, Prof. Dr., *Op.cit.*, hal. 5.

159 Lihat Keppres No. 96 Tahun 2000 dan Keppres No. 118 tahun 2000, tentang sektor terbuka dan tertutup bagi investasi asing.

Pemerintah Orde Baru pada tahun 1970-an secara intensif melakukan eksploitasi sumber daya alam. Kondisi tersebut bersamaan lahir *the client bourgeoisie* atau pengusaha yang tumbuh besar dengan fasilitas yang diberikan pemerintah. Pada saat itu pula berkembang *political monism*, antara lain ditandai oleh sangat kentalnya otoritarianisme dan patrimonialisme, di samping sangat hirarkis dan semi feodal. Dalam konteks pemahaman sumber daya alam, kekayaan tersebut dipahami sebagai faktor produksi yang sangat penting oleh pemerintah. Dengan strategi *predatory* Orde Baru mentransformasikan modal alamiah ke dalam modal finansial yang menguntungkan<sup>160</sup>;

“Bagi pemerintah, sumber air yang semula berfungsi untuk memenuhi kelangsungan hidup bagi masyarakat sekitar atau *natural capital*, sekarang menjadi sumber ekonomi produksi atau *financial capital*. Pemerintah telah mengusahakan eksploitasi sumber air tersebut dengan menggunakan teknologi untuk menghasilkan produk industri yang hasilnya dipergunakan bagi kepentingan pembangunan ekonomi.”

Dengan menguatnya internasionalisasi modal dalam bentuk lembaga-lembaga korporasi internasional dan aturan pasar bebas (kompetisi) maka perusahaan internasional dengan mudah bersanding, baik berupa pembagian pasar (*share market*), pasar bersama (*common market*) atau melakukan akuisisi seperti di dalam perusahaan AMDK PT. TIA. Situasi ini mendorong kemudian bahwa sumber air

---

160 Lihat Sumarjono, “Konflik Pengelolaan Sumber Daya Air”, *Op.cit.*, hal. 85.

sebagai kekuatan produksi dan sandaran *communal property right* yang mengikuti Geertz, “mampu melahirkan sistem sosial yang mengagumkan” cenderung diakuisisi menjadi investasi, bukan faktor produksi lagi. Nilai atas investasi ini tergantung besaran pemerintah yang dimotori birokrasi di dalam menilai sejauh mana kebutuhan tambahan modal keuangan untuk mengelola anggaran belanjanya.

Pararelisasi kecenderungan bisnis dan perubahan kebijakan politik ini tercermin di dalam orientasi pengelolaan pembangunan negara. Mengikuti apa yang disampaikan Soekarno, ekonomi pertama-tama bukanlah organisasi teknis pelaksanaannya akan tetapi orientasinya<sup>161</sup>;

“Ekonomi bukan pertama-tama soal administrasi, bukan pertama-tama soal *accountancy* apalagi birokrasi. Soal ekonomi adalah pertama-tama soal orientasi soal *gerichteid*, soal kearahan atau keterarahan. Jika kita sebagai seorang realis berpijak pada bumi yang nyata, dan sebagai pejuang yang mempunyai orientasi yang tepat dan semangat revolusioner, maka segala soal bisa dipecahkan.”

Orientasi ekonomi dalam kaitan sumber daya air yang diterapkan pemerintahan pasca reformasi menandakan bahwa kekuatan Orde Baru dan strategi pemabngnan ekonominya tidak banyak berubah. Secara fundamental upaya pertumbuhan ekonomi memicu keutuhan investasi – dan itu disediakan TNC dan Pasar – mengintegrasikan Indonesia

---

161 Soekarno, “Berdiri di Atas Kaki Sendiri (BERDIKARI),” Amanat politik presiden/pemimpin besar revolusi/ mandataris MPRS, ketetapan dan keputusan MPRS. Badan penerbit “Kedaulatan Rakyat”, Yogyakarta, tanpa tahun terbitan, hal. 33.

di dalam pengaruh kapitalisme internasional, berikut pula mengikuti kaidah perubahan struktural yang disampaikan oleh lembaga-lembaga pemberi hutang, IMF, World Bank, dll.

Penulis mengutip argumentasi Rao<sup>162</sup>, di dalam penjelasan tentang timbulnya krisis di dalam sektor energi di India, unuk bisa dijadikan refleksi atas kekuatan intervensi lembaga-lembaga eksternal di atas dalam perannya menginterupsi proses legislasi dan pada perkembangan berikutnya merubah struktur sosial yang ada. Hampir semua produk hukum telah diinterupsi dan mengikuti inspirasi yang ditawarkan lembaga penghutang (*external agencies*) seperti World Bank, pemerintahan Inggris, Amerika dan korporasi multinasional, korporasi akuntansi dan perusahaan konsultasi. Mereka memandu proses setiap lembaga pembuat keputusan publik. Layaknya sebuah jaringan kolonialisme baru, bentuk yang kemudian melembaga menawarkan sarana hutang dan liberalisasi. Secara jernih diplomat senior Inggris Robert Cooper memberikan nasehat kepada Tony Blair mengatakan bahwa<sup>163</sup>;

*“Postmodern imperialism takes two form: (1) There is the voluntary imperialism of global economy. This usually operation by international consorsium through International Finance Institution such as the IMF and World Bank. Characteristic of the*

---

162 Rao, K. Ashok, “The looming crisis in teh power sector: implications of legislative and structural changes,” paper presented at conference on debtand the privatization of water and power service. Pepeople resistance ad alternatives to privatization of water adn power services, ajoint publication of jubilee South Asia – Pasific and the freedom from debt coalition – Philipines 2004, hal. 184-187.

163 Garis bawah merupakan penegasan dari penulis, *Ibid.*, hal. 185.

*new imperialism that it is multilateral. These institutions provide help to states wishing to find their way back into the global economy and into the virtuous circle of investment and prosperity. In return they make demands which they hope address the political and economic failures that have contributed to the original need for assistance. Aid theology today increasingly emphasizes governance. If states wish to benefit, they must open themselves up to the international organizations and foreign states (just as, for different reasons, the postmodern world has also opened itself up)."*

Upaya-upaya pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan yang bias orientasi pertumbuhan ekonomi dan modernisasi pada masa pemerintahan Orde Baru dan dilanjutkan orde sekarang ini telah melakukan legitimasi bagi pondasi privatisasi dengan mengintegrasikan diri kepada sirkuit kapitalis internasional. Jalan yang ditempuh selalu sama yaitu jalan reformasi hukum. Kapitalisasi menginspirasi sistemnya di dalam negara bangsa setelah merubah struktur ekonomi dan politiknya pasca kolonialisme fisik melalui dua hal perubahan hukum dalam dekade pemerintahan Soeharto dan pasca reformasi di Indonesia. *Pertama*, dengan membuat produk hukum dan regulasi yang mengatur ekspansi dan konsolidasi kepemilikan dan kontrol di bawah rezim teknokratik (selama negara Orde Baru dibangun) terhadap sumber daya alam. *Kedua*, sebagaimana kebanyakan pemerintah kolonial dan pascakolonial di dunia ketiga, pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan hukum agraria, berupa undang-undang sumber daya air yang menganulir basis historisnya sendiri sebagai negara agraria dan memberikan fasilitas atas kekuatan internasionalisasi modal dalam globalisasi ekonomi. Ini boleh jadi merupakan

bentuk dominasi kewenangan aktor-aktor non-negara terhadap kebijakan negara dan memudarnya identitas ekonomi-politik negara bangsa.

Negara menjadi lebah ketika berhadapan dengan kekuatan privat yang mengonsolidasikan diri. Negara juga mengalami pelemahan ketika reformasi hukum justru menciptakan kepemilikan privat yang berorientasi pasar yang asumsinya akan memberi sumbangan signifikan bagi pertumbuhan ekonomi.<sup>164</sup> Pemikiran ini mendasarkan jaminan atas aset investasi yang berupa modal finansial aman serta mampu menumbuhkan sirkulasi kapital dan surplus kapital dalam skala besar. Oleh karena itu, reformasi hukum disediakan untuk menjamin individu-individu memiliki kebebasan, lepas dari belunggu komunal.<sup>165</sup>

Analisa histografi penguasaan atas sumber daya air dan kekuatan korporasi yang semakin menguat, seperti disampaikan di atas, memiliki karakter perkembangan sebagai

---

164 Dengan sedikit revisi penekanan penulis sepakat dengan tesis Sumardjono, yang mengambil kasus serupa, "Konflik yang hadir, setelah PT. Tirta Investama Aqua hadir di Kejiwan – Wonosobo, di dalam membaca peran negara di dalam kasus konflik di Kejiwan, negara memainkan peran sentral dan selalu berusaha mengoptimalkan kapabilitas yang dimilikinya untuk mengatur hubungan sosial, menekan masyarakat, dan berperilaku kapitalis untuk menggunakan sumber daya. Dengan ungkapan yang ekstrim, negara telah menjadi predator yang memangsa negara kekuatan sosial di masyarakat. Kekuatan dan kemandirian rakyat pun menjadi lumpuh. Menurut penulis peran otoritarif negara yang diwakili birokrasi itu hanya bersifat ke bawah artinya berhadapan dengan penduduk sekitar, bukan ke atas dengan lembaga swasta nasional. Sumardjono, *Op.cit.*, hal. 114.

165 Asumsi ini banyak dikenal sebagai *tragedy of commons*. Ide hardin asumsi di atas, hak milik swasta perseorangan akan meningkatkan pendapatan dan keuntungan yang karenanya, meningkatkan tanggung jawab negara dan individu bagi lingkungan dan penggunaannya secara rasional. Asumsi-asumsi ini masih dipegang secara luas terutama

berikut. *Pertama*, korpisasi menjadi organisasi bisnis yang melakukan praktek dominasi – sekarang dengan kualitas korporasinya – mampu melakukan intervensi atas kedaulatan negara bangsa, dimana sebuah instrumen kapitalisasi merubah secara radikal pondasi negara bangsa.

*Kedua*, era Orde Baru, dengan ciri yang sama, melakukan praktik pembangunan ekonomi berorientasi kapitalistik dengan instrumen *predatory*-nya yang tumbuh seiring dengan politik pintu terbuka kedua pasca tahun 1967. Jalan reformasi hukum ditempuh untuk melanggengkan kekuatan bisnis dan mengundang investasi asing. *Ketiga*, internasionalisasi, sebagai manifes politik pintu terbuka, ketika dipraktekkan pada masa pasca reformasi dilakukan dengan cara mengundang investasi kembali dan meletakkan kaidah pondasi politik yang liberal demokratis. Proses *autocolonialism*, seperti yang diungkap Rao di atas menemukan bentuknya di Indonesia.

Karakter tersebut masih di dalam bingkai upaya kapitalisasi dan *pararel* dengan orientasi kebijakan negara yang selalu berubah mengikuti kecenderungan pasar bebas. Dalam hal inilah kekuatan publik (rakyat) tidak lagi menjadi faktor utama seperti yang dicita-citakan pendiri bangsa. Mereka lebih dimaknai sebagai kekuatan konsumsi tanpa kedaulatan ekonomi, karena sifatnya yang tidak memiliki nilai keuntungan dalam tataran investasi *finance*. Pada akhirnya gelombang semacam inilah yang menjadi kekuatan privatisasi air.

---

teoritikus pembangunan ekonomi, dan sekarang terus menjadi pedoman di berbagai kebijakan pemerintah.

# **4**

## **POLITIK PRIVATISASI AIR DI KLATEN**

# POLITIK PRIVATISASI AIR DI KLATEN

Fenomena konflik sosial mulai merebak pasca operasi perusahaan PT. TIA-D di sumber “*Si Gedhang*”.<sup>166</sup> Ribuan petani Klaten yang menggantungkan pasokan kebutuhan domestik dan pertanian di atas aliran sumber air mulai khawatir kebutuhan pokok akan air mulai terganggu. Fenomena ini menampakkan kesan bahwa rencana pengaturan sumber “*Si Gedhang*” Klaten tidak terlalu jelas. Karenanya diskursus pemetaan proses privatisasi di tingkat lokal menjadi penting.

Sebagai sebuah proses politik, kebijakan yang mengatur pemanfaatan sumber air ini dipahami telah mendorong privatisasi sebagaimana didefinisikan dan dijelaskan dalam bab sebelumnya. Pemetaan kondisi objektif yang ada, atau gambaran mengenai susunan pemikiran, penguasaan dan penggunaan air, erat kaitannya dengan refleksi kondisi objektif atas persoalan tanah. Dua fenomena agraria ini

---

166 Kompas 17, 24 Desember 2004 dan 27 Mei 2005.

merupakan produk dari bekerjanya empat faktor<sup>167</sup> yakni: dinamika internal; intervensi pemerintah dengan berbagai kebijakannya; intervensi pihak lain atau pengaruh eksternal, misalnya dalam bentuk gerakan bisnis multi-nasional, perubahan kondisi politik dan ekonomi dunia, atau kepentingan dari penyandang dana internasional serta faktor sejarah. Keempatnya membingkai proses privatisasi atas sumber air yang dipaparkan dalam buku ini.

Komteks bab IV ini ditampilkan dengan mengacu pada munculnya kebijakan politik air di tingkat Kabupaten Klaten yang dalam pandangan penulis menguatkan proses privatisasi yang tengah berjalan. Proses politik privatisasi di Klaten di dalam bab ini disampaikan dengan mengacu pada empat persoalan utama. Pertama, pergeseran *state property* yang diwujudkan dalam kesepakatan (MoU) antara Pemerintah Klaten dengan PT. Tirta Investama Aqua-Danone (PT. TIA-AD). Kedua, relasi kekuasaan antara Aqua-Danone dan pengambil kebijakan di Klaten dengan mengurai *setting* proses politik, proses MoU di tingkat birokrasi dan proses MoU di tingkat legislatif. Ketiga, proses politik privatisasi sumber air “*Si Gedhang*”. Keempat, implikasi privatisasi sumber air “*Si Gedhang*” bagi masyarakat Klaten.

Empat hal tersebut memberikan pemahaman terhadap kondisi perubahan empiris yang telah terjadi di dalam pengelolaan sumber air. Proses politik privatisasi di Klaten

---

167 Wiradi, Gunawanm, Prof., “Kapitalisme perkebunan”, dalam Rikardo Simarmata, “Kapitalisme dan Konsep Kepemimpinan Tanah oleh Negara”, INSIST PRESS dan Pusataka Pelajar, Yogyakarta 2002, hal. ii-iii.

ini merefleksikan juga kehadiran secara historis upaya negara untuk menjalankan skema liberalisasi, yang muncul dalam regulasi-regulasinya.

Penajaman lebih lanjut mengenai konteks ekonomi dan politik bisa dipahami sebagai salah satu jalan untuk merefleksikan teorisasi tentang *predatory state*. Teori ini menyumbangkan penjelasan tentang kiprah negara dalam kancah perkembangan neo-liberalisme. Tentu ini juga menjelaskan tentang bagaimana jaringan, institusi dan proses politik berkelindan dalam strategi pembangunan ekonomi yang dijalankan melalui kehadiran investasi asing, serta bagaimana hal-hal tersebut diposisikan dan di-‘atur’ untuk menopang kepentingan lembaga-lembaga penyokong Orde Baru dalam pembangunan ekonominya.

Penulis juga akan menghadirkan anarkisme yang terbangun di era pasca reformasi sebagai *setting* ekonomi dan politik dalam studi ini. Konjugasi atas proses politik ini melahirkan dampak-dampak sosial tertentu.

## **A. *State Property* menuju *Private Property*:**

### **1. Kesepakatan (MoU) antara Pemerintah Klaten dengan Aqua – Danone**

Perkembangan ekonomi pedesaan di Indonesia pasca tahun 1970-an yang mengandalkan modernisasi pertanian memperlihatkan adanya hubungan-hubungan perekonomian desa yang bergeser menuju proses kapitalisasi dan diferensiasi sosial yang dikendalikan di bawah pengaruh hubungan

pasar yang bersifat kapitalistik.<sup>168</sup> Modernisasi pertanian di bawah pemerintahan Orde Baru mengakibatkan masyarakat pedesaan, terutama di Jawa, terbagi menjadi dua golongan, yaitu golongan pemilik tanah komersial dan golongan massa pekerja penerima upah. Kondisi semacam inilah yang melahirkan hubungan-hubungan produksi yang bersifat kapitalistik.

Kapitalisme pedesaan ini berkembang dengan sangat cepat. Modernisasi pertanian yang mengenalkan sistem jual beli dalam setiap lini produk pertanian (pupuk, bibit, tenaga kerja) menawarkan bentuk relasi sosial baru yang berarti pula menggeser pola kekerabatan sosial ke sistem uang. Proses ini kemudian membawa diferensiasi dan kapitalisasi pedesaan berjalan seiring dengan perubahan di dalam masyarakat yang makin mendasarkan tumpuan kehidupannya pada kebutuhan uang. Diferensiasi tersebut, menurut Husken, bisa ditunjukkan dengan munculnya lapisan proletariat pedesaan serta makin kukuhnya posisi petani kaya yang tidak hanya dalam ekonomi tetapi menempati posisi-posisi lembaga politik baru yang bercorak korporasi di desa dalam rangka menjamin kestabilan politik.

Proses eksploitasi, sebagaimana ditampilkan dalam bab III, menjadi perangkat yang melegitimasi kehadiran kebijakan yang lebih membuka diri terhadap eksploitasi sumber daya alam non-migas. Menurut Franz & Keebet Von Benda-Beckmann, faktor yang melegitimasi eksploitasi sumber daya

---

168 Lihat Husken, Frans. Masyarakat Desa dalam perubahan Zaman: sejarah diferensiasi di Jawa 1830-1980. KITLV dan Gramedia. Jakarta. 1998, hal. 50.

alam seperti air lebih disebabkan oleh gurita sistem administrasi yang meluas; penemuan dan meningkatnya kemungkinan dalam kesempatan melakukan eksploitasi sumber daya alam; serta didukung oleh semakin baiknya infrastruktur pendukung dan teknologi. Eksploitasi ini didorong oleh intervensi aktor penggerak new property regime, yakni pemerintah dan swasta. Bahkan jika “barang” baru, di luar pertanian memiliki nilai ekonomis yang tinggi maka pemerintah baru bertindak lebih aktif dalam menentukan tingkat dan jangkauan hak-hak pengelolaan sumber daya alam dengan memberikan jalan yang lebih luas kepada pelaku-pelaku pasar.

Menguatnya nilai ekonomis juga terjadi di dalam pemanfaatan sumber air. Selama ini sumber air di Klaten dimanfaatkan secara beragam mulai dari pemenuhan kebutuhan domestik keluarga seperti mandi, cuci, kehiatan pertanian dalam bentuk pemenuhan irigasi pertanian dan kegiatan lain yang bersifat mendatangkan uang seperti kolam renang dan pemancingan. Sumber “*Si Gedhang*” menurut paparan dari kepala Desa Ponggok pada awalnya adalah tanah kas desa yang difungsikan untuk irigasi. Lebih lanjut paparan dari kepala Desa Ponggok sebagai berikut<sup>169</sup>;

“Pabrik izin lokasi, izin kepada bupati, bupati memberikan izin, dan kita mengambil kebijakan sawah kembali sawah penggunaan kas desa harus kembali ke sawah karena nantinya bisa kurang bagus, 1,25 ha sekitar 2-3 ha di 3 desa. Inisiatif sertifikasi jelas berasal dari desa *tho*....termasuk inisiatif mencari

---

169 Wawancara dengan kepala Desa Ponggok tanggal 24 September 2004.

investor. Setelah otonomi ini menjadi urusan desa bukan dinas kabupaten.”

Titik masuk yang dianggap paling krusial dalam komodifikasi sumber mata air tersebut adalah sertifikasi tanah. Proses ini menjadi kunci pokok karena alih fungsi aset inilah yang kemudian membuka peluang bagi penguasaan dan pengelolaan PT. TIA-D. Sukijan, kelompok tani Desa Ponggok memaparkan sertifikasi sumber “*Si Gedhang*” dan pemanfaatan sumber air dalam nilai ekonomis sebagai berikut<sup>170</sup>;

“Proses sertifikasi berjalan dengan cepat, dibeli permanen, dan kepemilikan mutlak PT. TIA-D. Berbeda dengan Aqua-Danone PAM di Janti berupa kontrak kerja selama 35 tahun sekali diperbaharui. Dulu yang menangani gubernur, untuk pembibitan dan penggemukan ikan kerja sama dengan Swedia. Mereka unggul karena telit dan berani spekulasi. Lokasi di utara pemancingan Janti, Masuk Kecamatan Tulung. Tetapi umbulnya milik Polaharjo, Umbu Si Doyo. Tanahnya punya Tulung, sumber airnya Polanharjo.”

Keberhasilan pembebasan tanah menurut pengamatan penulis, menunjukkan beberapa hal. Pertama, pembebasan tanah menjadi upaya dari PT. TIA-D yang menghendari pendirian pabrik di atas tanah miliknya seperti yang diatur pasal pertama dari MoU. Kedua, pembebasan tanah ini merefleksikan upaya dari elit-elit desa yang ada di birokrasi

---

170 Wawancara dengan Sukijan kelompok tani Desa Ponggok 24 September 2004.

dan BPD sendiri yang menghendaki inisiatif pelepasan tanah kas desa.

Proses pelepasan tanah berlangsung melalui mekanisme pembelian terlebih dahulu tanah milik penduduk desa oleh kepala desa yang kemudian disertifikatkan. Tanah tersebut selanjutnya dilepas secara bersama-sama dengan tanah kas desa kepada pihak Aqua-Danone. Tindakan ini mempermudah sertifikasi dan menunjukkan nilai keuntungan yang dinikmati elit desa di dalam eksploitasi sumber “*Si Gedhang*”.

Pemanfaatan sumber daya alam ini dibayangkan akan menjadi cara untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Melihat arah pembangunan tersebut bisa dikatakan bahwa akses, arah dan nilai dari sebuah pembangunan diasumsikan akan berjalan dari kondisi miskin menuju arah yang lebih kaya. Akan tetapi, realitasnya justru terbalik. Kebijakan nasional atau daerah yang ada justru memfasilitasi dorongan bagi yang kaya untuk lebih kaya asumsi *trickle down* efek tidak terjadi.<sup>171</sup> Proses yang mengundang pengaruh pasar yang lebih kuat dalam mengatur sumber daya alam inilah, mengikuti Franz & Keebet Von Benda-Beckmann, yang menuai konsekuensi paling penting di dalam lapisan sosial masyarakat yang terkait dengan jaminan sosial kehidupannya, yaitu berubahnya karakter dan ukuran lingkaran solidaritas.

Pola pembangunan ekonomi seperti di atas mengeksplorasi konsep hak kepemilikan terhadap alat-

---

171 Lihat Franz & Keebet Von-Beckmann. Jaminan sumber daya alam dan kompleksitas hukum Hal. 25.

alat produksi di dalam diskursus kebijakan politik tentang modernisasi dan pembangunan ekonomi. Perkenalan *individual property right* oleh bangsa Eropa, yang mampu mendorong keberhasilan pembangunan di negara asalnya, dilakukan di daerah-daerah jajahannya. Secara historis upaya tersebut menemui kebuntuan manakala rezim *communal property right* justru hadir seperti di Indonesia.

Seiring dengan berjalannya upaya eksplorasi tanah, perkebunan, pertambangan, dan kontrol terhadap sumber daya alam, hak-hak politik dan kepemilikan dirampas atas nama “domain negara”.<sup>172</sup>

Secara teoritis kehadiran *property right* dalam manajemen sumber daya alam sangat dipengaruhi Hardin<sup>173</sup> tentang *tragedy of commons* yang meletakkan dasar pemahaman bahwa *common property* mendorong aktor-aktor rasional untuk semakin meningkatkan penggunaan sumber daya. Ini terjadi karena mereka akan mendapatkan keuntungan penuh dari setiap kerja tambahan atau input modal, sementara mereka menanggung biaya penggunaan sumber daya (degradasi) dengan pemakai lain. Bila hal ini dilakukan tanpa internalisasi biaya lingkungan dan tindakan koersif dari pemerintah, maka kemungkinan terjadinya tragedi yang disebabkan eksploitasi berlebih terhadap sumber daya alam tidak terhindarkan. Yang dapat mencegahnya adalah hak milik swasta atau perseorangan. Hal ini akan meningkatkan pendapatan dan keuntungan yang sebanding nantinya dengan peningkatan

---

172 *Ibid.* Hal. 32.

173 *Ibid.* Hal. 34.

tanggung jawab individu bagi lingkungan dan penggunaan sumber dayanya secara rasional.

Kedua, rezim *property right* tersebut memilah model penyelenggaraan negara di dalam hubungannya dengan warga negara dalam domain privat. Negara, baik dalam rezim komunal atau privat direfleksikan sebagai individu yang memiliki hak mutlak atas sumber agraria, semisal tanah, air, dll.<sup>174</sup> Jika mengikuti kaidah di dalam UUPA, maka negara Indonesia sebenarnya berusaha untuk melepaskan diri dalam pandangan negara pemilik segalanya, negara tidak dapat menyewakan tanah, karena negara bukan pemilik tanah.<sup>175</sup> Konsep ini mendasari pengertian yang kemudian kita kenal dengan Hak Menguasai Negara (HMN), dalam ranah hak mutlak (*eigendom*) individu, UUPA pun menolak kepemilikan privat atas sumber agraria, karna tanah atau air memiliki fungsi sosial. Hubungan hukum yang dibangun UU ini meletakkan diri pada hubungan yang bersifat publik.

Transformasi pembangunan ekonomi dan modernisasi pedesaan di dalam Orde Baru membawa inkonsistensi terhadap konsep HMN ini. Bahkan celakanya, upaya eksploitasi sumber-sumber agraria semakin menguat atas nama negara. Sejarah menunjukkan pula bahwa eksploitasi ini bekerja lewat otoritas kebijakan pemerintah yang mendukung arena eksploitasi ini.

---

174 *Ibid.* Hal x.

175 UUPA 1960. Penjelasan Pasal 45.

Karakter kepemilikan sumber air “*Si Gedhang*” pada hakekatnya sudah berpindah tangan dari negara menuju swasta. Kesepakatan (MoU) Pemerintah Kabupaten Klaten dengan PT. TIA-D pada tanggal 20 Maret 2002 menjadi produk hukum positif yang mengatur alih kepemilikan ini dan membuka kran bagi privatisasi sumber air. MoU ini lebih lanjut menyatakan bahwa, berdasarkan Perda No. 12 tahun 1991 bupati dapat melakukan kesepakatan dengan pihak ketiga dengan persetujuan DPRD. Pihak ketiga yang dimaksud adalah PT. TIA-D yang mengelola pabrik AMD. Lebih lanjut MoU ini mengatur beberapa hal.

Pertama tentang sumbangan pihak ketiga yang diterjemahkan dalam pasal 5 bahwa:

Pasal 5. (a) PT. TIA-D memberikan sumbangan kepada pemerintah Klaten sebesar Rp 2,75 per liter air yang keluar, diukur di dalam meteran air yang terpasang. Sumbangan dapat disesuaikan setiap 3 tahun sekali dengan perhitungan inflasi dari BPS dengan mempertimbangkan situasi ekonomi pada umumnya dan industri AMDK pada khususnya.

Kedua, kegiatan produksi dilakukan dengan mengambil bahan baku dari sumber “*Si Gedhang*” di Desa Pongok dan diproduksi di Desa Wangen melalui syarat pembebasan lahan dan alih kepemilikan. Seperti diurai dalam Pasal (1) MoU menerangkan bahwa PT. TIA-D sebagai pihak kedua, akan mendirikan pabrik di atas *tanah miliknya* di Kecamatan Polanharjo, Kabupaten Klaten seluas 111.812 m<sup>2</sup>.

Ketiga kompensasi pabrik terhadap warga dan pemerintah desa diwujudkan dalam bentuk rekrutmen buruh,

pemeliharaan sarana lingkungan dan sumbangan kepada desa yang dituangkan di dalam pasal (3) dan pasal (12) MoU:

“PT TIA-D bersedia menggunakan tenaga kerja dari wilayah Kabupaten Klaten yang memenuhi prasyarat tertentu kecuali tenaga ahli/ tenaga kerja khusus yang tidak tersedia di Kabupaten Klaten.” Kompensasi lingkungan diatur dalam pasal 4 MoU: “PT. TIA-D ikut di dalam pemeliharaan kelestarian lingkungan terutama di daerah tangkapan air wilayah sumber air guna tetap terjaganya keserasian antar kepentingan ekonomi dan potensi sumber daya alam yang ada.”

MoU tersebut menjelaskan bahwa pendekatan pemerintah Kabupaten Klaten mengupayakan pemasukan sumbangan pihak ketiga bagi penyelenggaraan pemerintahan. Penjelasan ini disampaikan Dispenda sebagai berikut<sup>176</sup>;

“Semenjak otonomi daerah pembiayaan dari daerah. APBD kita 518 M, 33 PAD (potensi daerah) berarti 4 – 5% PAD dari APBD. Dalam keberhasilan otonomi kita rendah sekali. Model kesepakatan dengan PT. TIA-D adalah sumbangan pihak ketiga merujuk kepada Surat Keputusan Bupati Klaten nomor 303/1621/2000 tentang penerimaan sumbangan pihak ketiga dari PDAM Surakarta kepada pemerintah daerah yang menyatakan bahwa, menerima sumbangan pihak ketiga dari perusahaan daerah air minum (PDAM) Surakarta sebesar 15% x tarif dasar air (TDA) x air yang diproduksi oleh PDAM Surakarta, mulai bulan November 2000. Hasil dari penerimaan sumbangan pihak ketiga yang disetorkan ke kas daerah guna membiayai pelaksanaan pembangunan daerah.”

---

176 Wawancara Agus Dispenda Klaten.

Dengan MoU yang ada, sumbangan pihak ketiga PT. TIA-D terhadap Klaten diprediksi sebesar 750 juta rupiah yaitu Rp 2,5 x air yang diambil dari Ponggok.<sup>177</sup>

Keempat, mekanisme penyelesaian sengketa. Seperti diatur dalam pasal (11) sebagai berikut: penyelesaian sengketa diselesaikan dengan jalan musyawarah para pihak Pemkab Klaten dan PT. TIA-D. Apabila jalan musyawarah tidak berhasil penyelesaian akan dilakukan melalui pengadilan negeri. Upaya penyelesaian sengketa sejak semula tidak melibatkan DPRD, bahkan MoU ini sendiri disusun dengan tidak melibatkan DPRD tetapi sekadar konsultatif. Nanang Mashuri yang menjadi anggota DPRD Klaten 1999-2004, 2004-2009 dari PKS menyatakan bahwa<sup>178</sup>;

“Untuk kasus PT. TI kita masih melanjutkan proses lama, untuk DPRD masih bersifat mengetahui bahwa Pemkab melakukan MoU dengan pihak PT. TI. Kita hanya mengetahui, bahkan prosesnya pun DPRD tidak ikut terlibat, 3 tahun yang lalu. Dalam proses itu MoU berakhir. Hal ini dikarenakan eksekutif masih berpijak aturan yang lama dalam mengadakan MoU sendiri dan tidak melibatkan DPRD. Jadi DPRD sendiri tidak terlibat di dalam proses MoU.”

Dukungan DPRD kemudian dituai dengan Surat DPRD Nomor: 172/074/09 tanggal 28 Januari 2002. Polemik dan kondisi yang muncul seputar pelibatan aktor-aktor pembuat kebijakan dalam pengaturan sumber “*Si Gedhang*” dan operasi

---

177 FGD 2 Maret 2004, Dispenda di Bappeda.

178 Wawancara dengan Nanag Mashuri. Anggota dewan dan ketua DPW PKS Jawa Tengah, 12 Juli 2005.

PT. TIA akan disajikan dalam sub bab di bawah ini untuk menjelaskan proses politik di tingkat lokal.

Penyelesaian sengketa dilakukan juga dengan memberikan denda akibat pelanggaran MoU. PT. TIA-D dianggap melanggar izin eksploitasi dan diharuskan membayar kompensasi. Aqua-Danone meresponsnya dengan memberikan dana program sosial yang disepakati dengan MoU kedua tanggal 12 Mei 2005 dalam bentuk pencarian dana satu milyar selama dua periode (tahun 2005 dan tahun 2006 masing-masing 500 juta rupiah) untuk menggulirkan program; kesehatan, pendidikan, pelestarian lingkungan hidup/penghijauan dan pemeliharaan prasarana dan sarana irigasi.

Kesepakatan antara Haryanto (Bupati Klaten) dengan Pascal Yves de Petrini (Presiden Dirketur PT. TIA-D) tanggal 12 Mei 2005 ini ditujukan untuk meredam konflik sosial yang diprediksi muncul selama musim kemarau. Dalam proses dialog antar pihak yang dihadiri PT. TIA-D, dinas P3A dan LSM (KRAKED, KTNA Klaten, BLH Klaten). Pihak PT. Aqua-Danone menyatakan kesanggupan mecairkan dana sosial yang diharapkan untuk bisa mengatasi kekeringan dan mengajak organisasi-organisasi tani yang selama ini berada dalam posisi kontra. Menurut Yanti, bagian pengembangan program sosial dan komunitas PT. TIA menyatakan bahwa<sup>179</sup>;

“*Timing* yang terkait dengan musim kemarau sangat tepat sehingga prioritas dana bisa disalurkan ke sektor irigasi.”

---

179 Dialog antar pihak 5 Juli 2005. Penulis diundang bersama dengan KRAKED untuk menghadiri acara tersebut dan mencatat prosesing dialog yang terjadi.

Penulis mengikuti dialog antar pihak, pada tanggal 5 Juli 2005 di Kantor Bupati Klaten tentang implementasi dana sumbangan berdasarkan MoU 12 Mei 2005 antara pemerintah daerah Kabupaten Klaten dengan PT. TIA-D. Dalam pertemuan yang dipimpin oleh Bambang Sigit dari dinas Perekonomian, hasilnya berakhir mengambang dan tanpa penyelesaian. Hal yang menjadikan proses tersebut macet adalah karena beberapa pihak yang terlibat menganggap bahwa tidak ada transparansi dalam MoU dan AMDAL. Pertemuan ini juga diwarnai penarikan diri perwakilan masyarakat yaitu dari KRAKED, KTNA, BLH Klaten. Peserta yang diundang ternyata belum memegang MoU kedua serta hasil AMDAL antara PT. TIA dan pemerintah Kabupaten Klaten.<sup>180</sup> Polemik yang terjadi selama pembahasan membawa titik buntu dan penarikan kesediaan diri dari KRAKED, KTNA dan Bina Lingkungan Hidup (BLH) Klaten tentang operasionalisasi dana sosial. Kesan pertemuan “bagi-bagi uang” yang sementara waktu sudah dikhawatirkan KRAKED tidak terjadi dan menyisakan agenda kegagalan PT. TIA. Penarikan diri beberapa perwakilan ini dalam proses pembahasan dipicu oleh ketidakmampuan pemerintah daerah dan PT. TIA di dalam menjawab pertanyaan Wening (KTNA) tentang kecurangan-kecurangan PT. TIA-D dan upaya pemerintah daerah dalam mengatasi kelangkaan air<sup>181</sup>;

“Saya minta penjelasan atas dasar apa uang ini dikucurkan dan besaran 1 milyar. Ini muncul dari hitungan perusahaan

---

180 Dialog antar pihak disampaikan oleh Putut Koordinator KRAKED.

181 Dialog antar pihak disampaikan oleh Wening, KTNA dan KRAKED.

bagaimana? Problem dari awal yang muncul adalah penurunan debit dari sumber kapilaler, (padahal) kebutuhan air bagi petani sangat penting dan mendesak. Indikasi lain akibat kekurangan air adalah tidak gilingnya pabrik gula Ceper. Selain itu, apa yang mau di-*recovery*, karena indikator daerah tangkapan air Polanharjo belum diselidiki atau programnya hanya sekadar penghijauan. Saya melihat saluran irigasi yang rusak adalah petunjuk bagi kami bahwa dinas PU tidak jalan. Dan itu tanggungjawab pemerintah daerah. Forum ini jangan hanya membahas 1 milyar saja dan itu terasa sangat besar dan menggiurkan. Tadi diungkap oleh Pak Sarwono (P3A Kapilaler) bahwa untuk membangun 32 km saja tidak cukup atau kita kana melihat bahwa di dalam pemerintah daerah dan LSM akan terjadi kisruh rebutan uang dan meninggalkan pekerjaan pokoknya. Kami juga minta penjelasan dari PT. TIA-D. 3 tahun lalu setelah MoU PT. TIA-D telah melanggar kesepakatan tapi tidak disengketakan. Sikap dari KTNA dan KRAKED adalah sepakat untuk tidak menerima dan mengoperasionalkan uang 1 milyar.”

Fenomena di atas menandakan bahwa persoalan konflik sumber air “*Si Gedhang*” belum terpecahkan. Komunitas politik yang diandaikan terjadi baik di dalam diskusi antar pihak dan polemik di dalam lembaga-lembaga politik seperti partai politik di DPRD juga buntu. Langkah praktis yang diambil pemerintah Kabupaten Klaten dengan merubah status kepemilikan dan berbagai langkah perizinan eksploitasi yang tidak transparan semisal perizinan tanpa rekomendasi AMDAL mendorong kecurigaan dan kekhawatiran terutama lapisan masyarakat petani dimana tuntutan dan harapan semakin terabaikan.

Situasi di atas memberikan gambaran bahwa dinamika sosial politik di tingkat lokal yang berhadapan dengan organisasi bisnis transnasional membawa kecenderungan bahwa lembaga-lembaga pemerintahan di tingkat lokal gagap dalam menanggapi globalisasi ekonomi yang semakin nyata. Jauh lebih dari pada sekadar letupan psikologi politik di tingkat pengambil keputusan politik di Klaten, fenomena pelepasan Hak Guna sumber air “*Si Gedhang*” ini telah menandai awal dari sebuah proses ekonomi dan politik yang panjang di tingkat lokal.

Pendekatan lain tentang privatisasi sumber air ini dapat dijelaskan juga di dalam pendekatan fungsional. Pendekatan ini menekankan bahwa penggunaan sumber daya alam oleh petani, perusahaan bisnis, dan agen-agen negara tidak banyak ditentukan oleh tipe hak milik melainkan oleh faktor ekonomi, politik dan sosial serta ditentukan juga oleh kepentingan individu maupun aspirasi para aktor yang terlibat. Pijakan ini menandakan bahwa alur kesepakatan antar pihak mendorong secara signifikan pergeseran dan model privatisasinya.

## **B. Relasi Kekuasaan Antara Aqua–Danone dan Pengambil Kebijakan di Klaten**

### **1. Setting Proses Politik**

Kebijakan pemanfaatan sumber daya alam selalu mengandung dimensi sosial, politik dan ekonomi yang luas dan kompleks karena terkait dengan sistem penopang kehidupan dan ketercukupan kebutuhan dasar masyarakat.

Sumber daya air, yang sejak lama menopang jaminan sosial kehidupan masyarakat Klaten, kini dihadapkan pada fenomena komodifikasi air yang mentransformasikan air secara ekonomis. Oleh karena itu, akses atas sumber mata air di Klaten ke depan akan dihadapkan dengan persoalan siapa yang diuntungkan dan dirugikan di dalam kebijakan pengelolaan air. Secara praktis, pendekatan nilai ekonomis melalui privatisasi dewasa ini pada gilirannya akan semakin menekankan akses dan kedaulatan rakyat dengan begitu, maka menjadi jelas bahwa kebijakan pengaturan sumber air akan membawa dampak sosial yang mengikutinya. Misalnya perubahan orientasi, kompleksitas persoalan dan konflik atas jaminan sosial yang semakin menipis.

Pertama, perubahan kebijakan yang pengaturan sumber daya air yang diawali dengan peralihan hak guna usaha membawa perubahan otoritas dari negar ke swasta. Perubahan ini membawa implikasi serius dimana perangkat hak guna usaha menjadi pintu akses bagi kekuatan kapital besar, dalam hal ini kapital asing. Inisiatif dan otoritas hak guna usaha sumber daya air, yang semula menjadi barang publik, akan mendorong perubahan pola-pola kekuasaan di dalam masyarakat.

Kedua, adalah kompleksitas. Dalam konteks ini, varian aktor dominan dan kultur sosial yang terbagun dalam pemaknaan dan pemanfaatan sumber air merupakan persoalan yang kompleks. Sumber air yang mengalir dan menjadi sumber kesuburan tanah dan telah menopang sistem sosial pedesaan selama berpuluh-puluh tahun, memberikan

pemahaman secara luas bahwa sumber air ternyata memiliki nilai sosial kultural yang lebih luas ketimbang nilai ekonomis semata. Keterlibatan aktor-aktor ekonomi dan politik, yang direpresentasikan oleh bisnis AMDK, serta pilihan orientasi pertumbuhan ekonomi daerah meletakkan sebuah kerangka politik dan membawa perubahan terhadap pemahaman dan pengaturan sumber air dalam masa berikutnya.

Ketiga, konflik. Permasalahan pengaturan sumber air yang diprivatisasikan membuka kelangkaan akses, kesenjangan antar daerah, mereduksi otoritas publik, serta marginalisasi dan eksploitasi yang berlebihan terhadap jaminan sosial rakyat. Hal ini berpotensi membawa konflik serta pergeseran struktural di dalam masyarakat. Dalam konteks yang ekstrim proses penjajahan ekonomi terbangun ketika hak rakyat atas ketercukupan air di dalam menopang kebutuhan dasar mulai disingkirkan. Dalam kondisi ini konflik dengan berbagai varian akan muncul.

Hukum positif berupa MoU menjadi pintu pembuka secara politik terhadap pengelolaan sumber daya air “*Si Gedhang*”. Pintu ini kemudian menjadi titik tolak berikutnya bahwa proses dan pelaksanaan keputusan pengelolaan sumber air “*Si Gedhang*” tidak sekadar diterima atau ditolak oleh masyarakat. Akan tetapi pembukaan pintu ini juga menyumbang perubahan hubungan-hubungan kekuasaan di dalam masyarakat Klaten. Identifikasi atas faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan politik di atas menjadi penting untuk melihat kadar atau kualitas kebijakan yang terkait dengan kepentingan sosial yang luas.

Faktor yang mempengaruhi munculnya kebijakan pengelolaan air, dan menjadi penguat dalam beberapa segi pola dan orientasi pembangunan adalah kondisi struktural dalam birokrasi dan legislatif.<sup>182</sup> Kedua komponen ini memiliki karakter yang berbeda dan seringkali dipertentangkan, atau justru disatukan, dalam sebuah *locus* untuk memahami dimana letak orientasi dan kekuatan sebenarnya dari sebuah kebijakan. Kuatnya pengaruh eksekutif dalam hal ini dalam birokrasi, akan memberi implikasi pada karakter model kebijakan; demikian pula dengan legislatif.

Terlembaganya sentralisme penyelenggaraan pemerintah, selama Orde Baru sangat memungkinkan aktor-aktor lokal secara tidak sadar mengadopsi cara pandang orang pusat (baca: bersifat *predatory*) yang sebenarnya tidak menguntungkan daerah di dalam penataan pemerintahan (susunan, prosedur, tata kerja tata hukum dan sebagainya).<sup>183</sup> Pranata lokal tidak merespons tuntutan perubahan dari bawah melainkan sekadar menjalankan ketentuan-ketentuan yang sudah digariskan dari pusat.

Pada masa itu birokrasi menjalankan cara teknokratisnya dan secara substansial menutup mata terhadap arus perubahan yang terjadi. Semenjak reformasi bergulis, *sentralisme* dalam karakter birokrasi menjadi titik yang disoroti dan menjadi

---

182 Surbakti, Ramlan. Memahami Ilmu Politik. FISIPOL UNAIR dan PT. Gramedia Media Sarana Indonesia. Jakarta, 1992. Hal. 194.

183 Santoso, Purwo dan Tirta Adam. Reformasi Politik Lokal dalam Ketegaran Struktur Elitis: memahami ketegaran Golkar di Takalar Sulawesi Selatan dalam Jalan Terjal Reformasi Lokal Dinamika Politik di Indonesia.” Jim Schiller (ed.) Program Pasca Sarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah. UGM. Cerakan I, 2003, hal. 142.

alasan mengapa perangkat pemerintah ini tidak peka dan cenderung menutup diri dalam tuntutan publik. Potret lokalitas pasca reformasi lewat otonomi daerah (1999-2004), yang menyediakan jarak yang semakin pendek antara pemerintah dan warga negara baik secara geopolitik dan fungsi (devolusi) dengan kuatnya nuansa karakter birokratik, justru menuai hal yang sebaliknya. Keberadaan tatanan parlemen di daerah diharapkan menjadi faktor penyeimbang birokrasi. Namun, justru acap kali dalam setiap interaksinya dua lembaga ini menyisakan dimensi kolaborasi dan tidak jarang konflik bahkan muncul di dalam dua lembaga ini. Mengikuti yang disampaikan Cornelis Lay, karakteristik birokrasi dan legislatif di Indonesia dalam level ketegangan yang terjadi terbangun dalam logika berikut:

**Tabel 15.**

**Perbedaan dan ketegangan antara partai/parlemen dan birokrasi<sup>184</sup>**

<b>Partai Politik/Legislatif</b>	<b>Birokrasi</b>
<b>(1) Basis kekuasaan</b>	
Suatu partai yang berkuasa atau masuk parlemen sebagai representasi dan wadah aspirasi masyarakat.	Birokrasi punya keahlian, pengalaman, informasi, profesional, dll.
<b>(2) Tugas dan fungsi</b>	
Membawa aspirasi publik dan membuat keputusan politik	Menjalankan/ melaksanakan keputusan dan memberi pelayanan pada publik.

184 Lay, Cornelis, "Potensi konflik antara DPRD dan Birokrasi", *Op.cit.*, hal. 62.

<b>Partai Politik/Legislatif</b>	<b>Birokrasi</b>
<b>(3) Citra diri</b>	
Pencipta solidaritas ( <i>solidarity maker</i> )	Administrator
<b>(4) Durasi bekerja atau berkuasanya</b>	
Partai yang memegang jabatan eksekutif atau parlemen bersifat berkala/ sementara berdasarkan pemilihan umum	Birokrasi bekerja secara berkelanjutan yang tidak mengikuti perubahan pemerintah. Pemerintah partai bisa berubah, tetapi birokrasi tidak berubah.
<b>(5) Organisasi</b>	
Partai/parlemen punya organisasi yang relatif otonom dan desentralistik	Organisasi birokrasi bersifat hierarkis dan sentralistik
<b>(6) Pendekatan</b>	
Partai/parlemen menerapkan pendekatan “politik” dan populis	Birokrasi menerapkan pendekatan birokratik dan teknokratik
<b>(7) Pola Rekrutmen</b>	
Pejabat politik dari partai politik dipilih melalui pemilihan umum.	Birokrat diseleksi/diangkat lewat sistem karier yang didasarkan pada prinsip teknokratik
<b>(8) Tanggungjawab</b>	
Pejabat dari partai bertanggungjawab pada rakyat pemilih	Bertanggungjawab pada pejabat politik dari partai yang dipilih

Kritik terhadap otoritarianisme yang mendasari perubahan pendulum dari eksekutif ke legislatif, memberikan

porsi kuat bagi legislatif dalam kepemimpinan politik dan proses penyusunan regulasi. Struktur baru ini menghendaki munculnya sistem politik yang lebih akomodatif terhadap gelombang perubahan pasca reformasi. Dengan kata lain, demokrasi yang diyakini bisa muncul ketika kekuatan legislatif berperan aktif dalam prakteknya.

Secara faktual gambaran tersebut menjadi lain manakala kita meninjau secara menyeluruh perjalanan mulai dari sistem liberalisasi yang ditopang dalam otoritarianisme Orde Baru hingga sekarang ini. Wajah yang muncul justru eforia politik. Regulasi-regulasi dan kesadaran atas etika sosial pasca reformasi justru melahirkan suasana eforia sebagai manifestasi dari pertentangan terhadap loyalitas secara paksa yang dihadirkan oleh Orde Baru.

Posisi legislatif yang kuat sebenarnya diharapkan mampu menempati dan mewakili ruang bagi pelembagaan sistem demokras. Namun, perjalanan ke arah ini ternyata belum mencapai tingkat pembaharuan. Ia baru sampai pada tingkat kebebasan yang cenderung liar, tanpa aturan hukum, tanpa etika dan itu membentuk pola (*pattern*); atau sebuah tatanan tanpa tatanan. Anarkisme menjadi perkembangan tanpa terbandung sebagai bentuk perlawanan baru.<sup>185</sup>

Situasi ini secara reflektif hadir pula dalam koteks lokal. Pijakan regulasi dipakai sejauh mendukung upaya konsentrasi keuntungan di level birokrasi atau aktor politik

---

185 Susetiawan, Dr. "Masyarakat Indonesia Dalam Bingkai Perubahan Secara Dialektis", dalam Pidato dies natalis ke-48. FISIPOL UGM. 19 September 2003. Hal. 20-21.

di legislatif demi menjalankan rutinitas pembelanjaan daerah. Kadangkala legislatif dan eksekutif bisa berkompromi dalam urusan ini, walau secara konseptual terpetakan berbeda. Konflik dan perdebatan dalam proses regulasi bukan dimaknai sebagai hakekat perubahan yang harus dilakukan. Sebaliknya ia dipakai secara praktis untuk mendukung pencarian keuntungan ekonomis semata. Ukuran atas situasi ini tercermin dalam beberapa praktek kenegaraan (tingkat lokal) yang ambigu. Fenomena ini muncul dalam perilaku konversi tanah kas desa demi keuntungan bisnis atau pemilihan mekanisme hukum berupa “sumbangan pihak ketiga”. Dalam ukuran-ukuran yang pragmatis ini, keuntungan ekonomis lebih besar jatuh ke tangan elit politik di tingkat desa atau kabupaten.

## **2. Proses MoU di tingkat Birokrasi: Relasi Aqua – Danone dengan Eksekutif Klaten**

MoU seperti yang digambarkan di atas menjadi legalisasi kehadiran Aqua – Danone di Klaten, kebijakan ini melandasi alih Hak Guna Usaha dalam pengelolaan sumber air dari *state property*. Perkembangan wacana dan implementasi model MoU pada dasarnya menunjuk pada bentuk dan pola kerjasama yang lebih dikenal dalam dunia bisnis. Adopsi bentuk dan pola ini sejauh dalam perumusan kebijakan pemerintah dan sistem perundang-undangan di Indonesia sebenarnya tidak dikenal.

Di dalam sejarah pengaturan sumber air di Klaten, pola MoU pernah diterapkan di dalam hubungan Pemerintah Klaten dan PDAM Solo. Model ini kemudian diintrodusir oleh

elit kebijakan di level bupati dan birokrasi dalam mengatur hubungan pemerintah Klaten dengan PT. TIA-D. Pilihan ini memberikan ruang kepada birokrasi dan sektor bisnis untuk menghindari prosedur yang lama dan rumit dalam proses perumusan peraturan daerah (Perda).

MoU ini tentu saja menemukan momentum dalam otonomi daerah yang memberikan prospek kepada daerah dalam pengaturan kebijakan tingkat daerah. Hal ini memang menjadi suatu dilema di dalam proses penyelenggaraan otonomi daerah semula otonomi daerah dimaksudkan untuk memutus rantai sentralisme pemerintahan pusat yang cenderung tidak proaktif terhadap tuntutan daerah. Akan tetapi dalam proses yang mendatangkan peningkatan pendapatan daerah, *frame* yang dipakai birokrasi adalah bagaimana sejauh mungkin potensi daerah mampu diperdayakan secara finansial. Dominasi birokrasi dalam menentukan langkah perumusan kebijakan secara real didukung oleh informasi, data dan pembagian kerja yang sudah melembaga. Dalam konteks ini kecenderungan dominasi birokrasi dalam perumusan kebijakan sering meninggalkan analisa tentang dampak sosial yang dimunculkan. Alhasil mendorong birokrasi cenderung untuk mencukupi kebutuhannya sendiri. Responden dari kalangan birokrasi menyatkan sebagai berikut;<sup>186</sup>

“Selama ini mata air dimanfaatkan untuk PDAM. Ada bagi hasil 10% dikembalikan ke Desa. Delapan mata sumber sekarang dikelola PDAM. Dulu untuk PDAM sekarang untuk

---

186 Wawancara dengan Agus Dispenda.

privat. Seperti Aqua – Danone, kita ada dua sumber mata air. Pertama, di Cokro ada sumbangan pihak ketiga, pola itu, diterapkan sejak jaman Kasunatan dulu. Kita berawal dari situ, perlakuan sumbangan pihak ketiga terhadap Aqua-Danone. Bedanya PDAM Solo 15% dari harga tarif dasar masuk ke daerah sedangkan Aqua-Danone adalah Rp 4 per liternya masuk ke daerah. Nah, model sumbangan pihak ketiga itu menjadi rujukan kebijakan yang diberlakukan untuk PT. TIA-D.”

Faktor finansial dan aspek praktis memang menjadi nuansa dan pilihan yang lebih menguntungkan di kalangan birokrasi. Kondisi ini secara tidak langsung menguntungkan Aqua- Danone pada sisi kesegaraan untuk melakukan investasi dan produksi. Berdasarkan pengamatan yang penulis lakukan, beberapa indikator menunjukkan hubungan kuat dan cenderung bersifat teknokratis di dalam proses MoU I dan MoU II (program sosial). MoU ini mengatur selama lima tahun proses hubungan pemerintah daerah dengan Aqua-Danone. Indikatornya sebagai berikut:

1. Sumbangan pihak ketiga lebih menekankan aspek keterjangkauan finansial di dalam aspek pembiayaan segi pemerintahan. Selama proses otonomi daerah pemaknaan *auto-money* menjadi konsentrasi utama daripada perosalan delegasi kewenangan dari pusat ke daerah.
2. Target program sosial, yang direncanakan dalam MoU kedua mengedepankan aspek penambahan pendanaan bagi pembiayaan elemen birokrasi dalam pelayanan publik.

3. Pendekatan parsial di dalam pembahasan di komisi DPRD yang melihat bahwa *draft* MoU adalah komisi perekonomian dan birokrasi.

Di pihak Aqua-Danone dukungan juga muncul dari pemerintah pusat melalui rangkaian kebijakan yang terbuka dan tertutup untuk modal asing.<sup>187</sup> Badan Koordinasi Penanaman Modal turut mengawal proses ini dan menekan pemerintah Kabupaten Klaten untuk segera merealisasikan.<sup>188</sup> Nanang Mashuri, mengemukakan bentuk intervensi pemerintah pusat ini dengan mengutip pernyataan Bupati Klaten: “Untuk PT. TI kami tidak bisa berbuat banyak karena kami dikendalikan pusat. Jadi lobby PT. TI di tingkat pusat. Sehingga bupati tidak bisa berbuat banyak, dan mengizinkan operasionalnya.”

Kalangan birokrasi pada awalnya belum membaca bahwa air mampu “dijual” dan mendatangkan pendapatan asli daerah (PDA) yang tinggi. Semenjak kehadiran Aqua-Danone, studi dan data air diperbaharui di level Bappeda. Langkah ini merupakan upaya di kalangan birokrasi dalam melihat ulang potensi komersialisasi sumber air. Dalam peletakan instrumentasi birokrasi sebagai mesin pelayanan publik, birokrasi yang mampu merekomendasikan kebijakan bisa dilihat sebagai patologi. Responden yang ditemui penulis, menyatakan bahwa kemampuan birokrasi dalam mem-

---

187 Lihat Kepres No. 118 tahun 2000.

188 Wawancara dengan Agus Dispenda, wawancara Nanang Mashuri PKS. Pada tanggal 20 Juni 2005.

*framing* kebijakan dan melakukan konsolidasi dalam konteks kebijakan MoU justru terletak di dalam pos-pos birokrasi di level kepala dinas.<sup>189</sup> Menurut Nanang:

“Birokrasi di level dinas menjadi incaran dan perebutan kekuatan partai politik. Ada kelompok pro dan kontra dengan bupati, yang pro adalah yang diuntungkan oleh jabatan dan lebih bernuansa politis dan ada birokrat yang non politis yaitu menengah ke bawah (baca: di bawah dinas). Di Klaten kelompok birokrasi terbagi dalam kelompok yang mem-*back ups* bupati, birokrat lapisan bawah yang tidak memiliki legal untuk mendobrak bupati, dalam kasus Aqua-Danone birokrat di tingkat Sekda, Dispenda dan dinas perekonomian perannya sangat menentukan.”

Konflik dan perbedaan kelompok kepentingan di kalangan birokrasi di Indonesia sebenarnya sebagai suatu hal yang laten. Dalam sejarah politiknya, birokrasi di pemerintahan Orde Baru justru berkembang dan menjadi kekuatan tersendiri dalam mendudukkan peran dan fungsinya dalam kebijakan dan akumulasi modal. Birokrasi bersandingan dengan kepentingan Golongan Karya yang menjalankan fungsi sebagai partai politik. Di Kabupaten Klaten birokrasi juga mengalami friksi. Pemetaan aktor kepentingan dalam birokrasi terbagi dalam dua kelompok yang dekat dengan bupati dan lebih cenderung berkepentingan dengan partai dan birokrat karier. Dalam perumusan kebijakan MoU, peran Sekda, Dispenda dan Dinas Perekonomian merupakan kelompok dinas yang getol untuk tercapainya kerja sama dengan Aqua-Danone, dan

---

189 Wawancara Y. Nanang Marjiyanto, pada tanggal 9 April 2005.

ketiga dinas tersebut cenderung diuntungkan dan menjadi *back-up* bupati.<sup>190</sup>

Perjalanan Aqua-Danone memang tidak serta-merta mulus dalam menghadapi setiap gugatan dari lapisan petani Klaten. Sikap Aqua-Danone cenderung pasif dan hanya mau bertemu dengan masyarakat yang menolak eksploitasi sumber “*Si Gedhang*” dengan perantara pemerintah kabupaten. Selain gugatan masyarakat yang terwujud dalam aksi-aksi yang terkoordinasi, persoalan lain juga muncul dalam hal konsistensi menjalankan kesepakatan MoU yang cenderung tidak transparan. Beberapa hal yang menunjukkan pelanggaran MoU adalah sebagai berikut;

1. Pengurangan debit air. Pengurangan debit dari 100 liter/detik menjadi 56 liter/detik, dan selanjutnya beroperasi merupakan hal yang diakui Aqua-Danone. Denda pelanggaran ini tidak ada proses pertanggungjawaban dan disinyalir masuk ke kantong bupati.
2. Pergantian lokasi pengeboran, yang bergeser beberapa puluh meter dari titik sebelumnya tanpa melakukan prosedur perizinan (IMB) dan AMDAL.
3. AMDAL, sebagai prosedur tetap pengeboran dan belum keluar ke publik sebagai dokumen resmi dan syarat pokok pengeboran.

---

190 Wawancara dengan Nanang Y. Marjiyanto. Pada tanggal 9 April 2005.

4. Peng-isolasi-an lokasi sumber “*Si Gedhang*”; yang menyebabkan tertutupnya akses masyarakat dalam mengontrol sumber produksi Aqua-Danone.

Jaminan utama berjalannya produksi Aqua-Danone ini dalam pengamatan selama penelitian penulis menunjukkan adanya jaminan politik dari bupati dan legislatif serta jaminan dari birokrasi sampai perangkat desa bahwa usaha ini akan terus berjalan. Jaminan tidak tertulis ini memberikan legitimasi politik yang cukup kuat bagi Aqua-Danone untuk tetap memproduksi. Hubungan yang dibangun Aqua-Danone dengan eksekutif bersifat mutualisme atau saling menguntungkan dengan menerapkan pola rekrutmen penduduk lokal, menjaga hubungan baik dengan elit-elit lokal dan pembagian nilai keuntungan. Langkah ini cukup memberikan Aqua-Danone “diterima” ditingkatan kepala desa, dan birokrasi pemerintah Klaten.

Pola yang diterapkan Aqua-Danone terhadap penduduk lokal adalah; (1) proporsi tenaga kerja kontrak 40% dari Desa Ponggok sebagai desa tempat sumber dan tenaga kerja kontrak 40% dari Desa Wangen sebagai tempat untuk produksi, pengemasan dan distribusi. (2) Pembagian nilai keuntungan Rp 2,75 dalam setiap liter debit air yang keluar untuk pendataan pemerintah kabupaten dan sekarang meningkat menjadi Rp 4 dalam satu literunya. (3) Pembagian keuntungan Desa Ponggok Rp 1 dari debit air yang keluar. (4) Penerapan pola rekomendasi Kepala Desa Ponggok dalam pengangkatan buruh kontrak.

Motif jaminan yang diberikan oleh elit-elit kebijakan di Klaten ini adalah motif ekonomi. Di level desa, keuntungan nilai tambah ekonomis dengan kehadiran Aqua-Danone ini dicapai dalam tiga bentuk. Pertama, adalah jaminan tenaga kerja kontrak yang merupakan hasil perjanjian Desa Wangen dan Desa Ponggok. Kedua, uang hasil konversi tanah kas desa yang diperuntukkan untuk pemberian tanah untuk kas desa kembali (tanah kembali tanah) dan uang kompensasi penjualan sebesar Rp 1 per liter untuk Desa Ponggok. Akumulasi selama dua tahun mencapai tambahan pendapatan Desa Ponggok skitar Rp 372.505.009,00. Ketiga adalah pembangunan kolam renang sebesar Rp 717.224,00 yang diambil dari alokasi sisi uang hasil konversi sebesar 660 juta dan sisanya dari pendapatan desa.<sup>191</sup>

Di level kabupaten, sumbangan pihak ketiga Aqua-Danone semula satu milyar rupiah naik menjadi dua milyar seratus tiga puluh juta di tahun 2005 serta dana alokasi jaminan sosial dari Aqua-Danone terhadap kabupaten dalam bentuk pembangunan infrastruktur berupa; jalan aspalan yang rusak di sekitar pabrik (satu milyar rupiah), program konservasi, program pendidikan, program pembangunan saluran irigasi dan program kesehatan yang kesemuanya didukung Aqua-Danone dengan menurunkan dana sosial perusahaan sebesar satu milyar rupiah.<sup>192</sup> Berbagai rumusan keuntungan ini mendasari desa dan birokrasi untuk segera mengajukan ke legislatif.

---

191 Wawancara dengan Kepala Desa Ponggok, pada tanggal 30 Juli 2005.

192 Wawancara Dispenda dan MoU 12 Mei 2005.

Aturan sumbangan *pihak ketiga* yang mengacu pada proses persetujuan dengan PDAM Solo, selain didesakkan dengan lobby politik birokrasi juga didesakkan pula dengan audiensi perangkat Desa Ponggok dan Desa Wangen beserta kelompok-kelompok tani ke DPRD Klaten.<sup>193</sup> Nanang Mashuri dan Suparno menyatakan hal yang senada bahwa audiensi yang digerakkan perangkat Desa Ponggok dan Desa Wangen merupakan langkah efektif dalam mendesak DPRD untuk setuju.

“Orang-orang kampung sangat tergiur harga yang mahal, kemudian empat tahun yang lalu (baca: 2000) mereka rame-rame naik haji satu kampung gara-gara konversi harga tanah, ya karena tanah itu. Dewan berhadapan dengan masyarakat dan eksekutif, kita pertimbangkan masalah air tapi di sisi lain masyarakat (baca: Ponggok dan Wangen) menyatakan investasi kok ditolak<sup>194</sup>.....mereka membayangkan daerah-daerah menjadi kaya karena menjual sumber air. Klaten bisa kaya dnegan menjual sumber. Aqua- Danone disepakati atas dasar ini langkah sertifikasinya tanah dan operasionalisasi Aqua-Danone disetujui DPRD sejauh tidak mengganggu debit untuk petani dan menambah pendapatan asli daerah.”<sup>195</sup>

Upaya ini efektif mendorong proses politik di legislatif untuk segera menyetujui MoU yang dirumuskan eksekutif. Dari proses di eksekutif ini kita bisa meninjau bahwa

---

193 Wawancara dengan kepala Desa Ponggok. Pada tanggal 30 Juli 2005.

194 Wawancara dengan Nanang Mashuri. 20 Juni 2005.

195 Wawancara 7 Oktober 2004 dengan Drs. Suparno, anggota DPRD dari fraksi Golkar periode 1999-2004 dan 2004-2009. Pernah menjabat Kepala Desa Padas-Karanganom selama 24 tahun.

dominannya peran eksekutif mewarnai proses politik perumusan MoU.

Desakan Aqua-Danone bahwa untuk melakukan investasi harus dengan syarat membeli sumber diakomodasi oleh desa dan kabupaten. Langkah ini memang bukan sesuatu yang baru. Aksi yang dikenal penduduk sekitar dengan aksi “jual sumber” diakomodasi dalam bentuk sertifikasi. Jika kita runut dari klausul pasal-pasal yang muncul di MoU maka membuktikan sebenarnya bahwa usulan pemerintah daerah berhadapan dengan Aqua-Danone tidak berarti banyak kecuali dalam kasus penarikan keuntungan dalam tiap literanya.

Pilihan-pilihan yang ditawarkan pemerintah daerah pada hakekatnya adalah upaya pelegitimasi saja dari gelombang privatisasi yang tengah berlangsung. Lebih dalam bahwa. Sepenuhnya (pola privatisasi) mengikuti kerangka Aqua-Danone di dalam perumusannya. Sebagai contoh, tentang program jaminan sosial, nilai pembagian keuntungan dalam per-liter air yang diproduksi dan rekrutmen tenaga kerja kontrak.

Di tingkat eksekutif ini kita bisa melihat bahwa birokrasi dan perusahaan bisnis sama-sama diuntungkan. Eksekutif dengan rantai birokrasinya diuntungkan dengan pendapatan yang masuk dan program-program sosial yang mem-*back up* kinerja rutin birokrasi. Di sisi lain, perusahaan diuntungkan dengan jaminan keamanan investasi dan kepemilikan sumber. Kontinuitas dalam konteks ini menjadi terlembagakan dengan keuntungan sebenarnya mengalir ke Aqua-Danone. Sehingga dapat dipastikan bahwa Aqua-Danone melakukan

intervensi secara dominatif dalam perumusan kesepakatan MoU di tingkat birokrasi.

### **3. Proses MoU di tingkat legislatif**

#### **a. MoU Aqua-Danone di tingkat legislatif**

Otonomi daerah 1999-2004 menggariskan bahwa kebijakan di tingkat daerah harus mendapat persetujuan DPRD. Muatan yang hendak diimplementasikan dalam kerangka otonomi ini adalah pemberdayaan daerah dan mengurangi ketergantungan daerah terhadap pusat. Logika manajemen pemerintahan ini berlaku bagi pembagian peran pemerintah pusat dan daerah. Dalam konteks ini di satu sisi sejauh mungkin daerah melepaskan ketergantungan pendanaan dengan pusat dan di sisi lain diharapkan pembangunan di tingkat daerah lebih mencerminkan aspek kebutuhan masyarakat di daerah. Persoalan manajemen pemerintahan diterapkan dengan asas desentralisasi. Upaya mencerminkan kebutuhan daerah secara kelembagaan dan kewenangan memberikan porsi legislatif untuk lebih menentukan dalam setiap perumusan kebijakan daerah, usul dan pengangkatan kepala daerah yang dipilih dari kalangan politisi yang diajukan oleh para partai melalui mekanisme di DPRD. Selama lima tahun (1999-2004) proses ini transisi politik di tingkat daerah pun terjadi.

Dalam fase transisi upaya pelebagaan institusionalisasi politik dan perubahan kultur politik di daerah dipengaruhi oleh perubahan-perubahan ekonomi dan politik di tingkat nasional dan global yang mengarah pada aspek tunggal

neoliberalisasi. Upaya negara untuk membuka liberalisasi perdagangan terjadi pula di tingkat daerah.

Operasi TNC/MNC Aqua-Danone dalam eksploitasi sumber air pada dasarnya tidak mendapatkan reaksi penolakan yang cukup signifikan di legislatif Klaten. Melalui surat DPRD Nomor 172/074/09 tanggal 28 Januari 2002 legislatif di Klaten pada dasarnya tidak menolak gelombang privatisasi air. Isi rekomendasi menyatakan bahwa “DPRD Kabupaten Klaten mendukung rencana pembangunan pabrik Aqua-Danone (PT. TIA-D) di Desa Wangen dan Desa Ponggok, Polaharjo, Klaten agar PT> TIA-D memberikan sumbangan PIHAK KETIGA kepada Kabupaten Klaten dengan perhitungan Rp 2,75/liter kepada Pemerintah Kabupaten Klaten dikalikan dengan seluruh air yang dipergunakan dan ditinjau setiap tiga tahun sekali dengan mempertimbangkan tingkat inflasi, serta PT. TIA-D memberikan sumbangan PIHAK KETIGA kepada Desa Wangen sebesar Rp 0,075 per liter yang terjual dan kepada Desa Ponggok sebesar Rp 1 per liter dari yang terjual”.<sup>196</sup> Logika ini tanpa kritik dan perubahan substansi dari usulan pemerintah Klaten.

Pranata prosedural bukannya bebas dari persoalan politis dalam artian kepentingan eksekutif untuk segera menyelesaikan pembahasan MoU. Diakui oleh Nanang Marjiyanto yang merupakan juru bicara fraksi PDIP tentang Aqua-Danone ini bahwa lobi ditingkat pimpinan fraksi dan ketua DPRD (saat itu dipegang PDIP) menyepakati untuk

---

196 SK DPRD Klaten No. 172/074/09 perihal rekomendasi rencana investasi PT. Tirta Investama Aqua Danone di Kabupaten Klaten, tertanggal 28 Januari 2002.

diimplementasikan, dan anggota fraksi PDIP yang tidak setuju diancam untuk di-*recall*.<sup>197</sup> Lebih lanjut Nanang mengutarakan sebagai berikut<sup>198</sup>;

“Lobi sudah terjadi awal-awal, anggota DPRD tidak lebih dari sepuluh orang yang tahu persis peroblem ini. Dengar-dengar bupati akan dapat sekian juta. Setelah keputusan ada *public hearing*, tetapi kan keputusan sudah diambil.”

Lemahnya posisi DPRD dalam hubungan birokratik terkait beberapa segi. Posisi data dan administratif menjadikan akses data dan informasi jauh lebih cekatan birokrasi dari pada legislatif. Menurut Nanag Mashuri, posisi dewan sebenarnya berada dalam posisi yang lemah dan tidak kuasa secara prosedural terhadap usulan eksekutif. Responden dari PKS ini menyatakan bahwa;

“Ketika MoU selesai ketua dewan ketiga-tiganya datang ke PT. TI untuk mau diperpanjang atau tidak. Dewan kok datang ke sana kenapa *ndak* dipanggil...ini tidak logis menurut saya, kita punya kewenangan kok? Posisi dewan sangat lemah karena eksekutif masih menerapkan aturan lama kaerna eksekutif masih menerapkan aturan lama dan dewan sekadar mengetahui saja. *Lha sayangnya* dewan tunduk dalam hal ini.”

Lebih lanjut menurut Nanag Mashuri, faktor yang penting dalam perumusan kesepakatan MoU ini adalah prosedur Teknokratis pembahasan MoU. Usulan bahwa persoalan MoU di skema dengan dasar sumbangan pihak ketiga oleh karena itu

---

197 Wawancara Nanag Marjiyanto. Pada tanggal 09 April 2005.

198 *Ibid.*

legislatif dipaksa untuk membahas secara sektoral di komisi II (perekonomian). Hal ini mendasari bahwa Aqua-Danone dilihat hanya sebatas tambahan pendapatan asli daerah dan meninggalkan beberapa aspek sosial yang penting seperti keterjaminan kesejahteraan dan analisis dampak lingkungan;

“Di legislatif hal ini ditangani oleh komisi perekonomian, padahal seharunysa menjadi pembahasan bagi komisi I tentang pemerintahan: perizinan, II: perekonomian, II: bangunan IV: kesejahteraan. Seharusnya semua terlibat, misalnya pertama tentang perizinan di dalam komisi I ini dokumen perizinan belum komplit termasuk ke lingkungan. Komisi II pada sumbangan pihak ke-3, kerusakan jalan armada PT. TI luar biasa ini komisi III, belum upaya kesejahteraan di level buruh. Dalam hal ini saya melihatnya bahwa pemerintah hanya berpijak pada sumbangan pihak ketiga.”

Posisi legislatif dihadapkan dalam situasi yang dilematis. Situasi ini seperti dijelaskan di atas adalah ketidakmampuan legislatif dalam menghadapi arus kuat dari eksekutif. Selain itu posisi dilematis dimunculkan juga dengan munculnya desakan dari perangkat Desa Ponggok dan Desa Wangen yang merefleksikan sebuah daerah kaya karena adanya investasi asing.<sup>199</sup> Rupanya desakan yang digerakkan perangkat kedua desa ini sangat efektif di dalam membangun opini di legislatif. Menurut pernyataan Suparno sebagai berikut;

“Sepanjang ‘*Si Gedhang*’ tidak merugikan petani prinsipnya digunakan oleh Aqua-Danone tidak apa-apa. Ukurannya adalah

---

199 Wawancara 7 Oktober 2004 dengan Drs. Suparno anggota DPRD dari F. Golkar periode 1999-2004.

debit air tetap tersedia untuk pertanian sekitar dan tidak ada gejala di masyarakat. Pegangan DPRD adalah Perda pengaturan tata guna air dan MoU.”

Secara normatif kemudian legislatif merespons desakan dari eksekutif kabupaten dan perangkat desa ini dengan menetapkan kemungkinan-kemungkinan kontrol yang dibangun. Kontrol internal yang dilakukan legislatif berupa kunjungan kerja dan menerima keluhan masyarakat. Sepenuhnya kontrol diserahkan ke Badan Pengawas Daerah (Bawasda).<sup>200</sup>

Semenjak dari proses MoU yang menjadi pintu masuk bagi keabsahan privatisasi sumber air “*Si Gedhang*” cenderung disusun oleh pemerintah daerah Klaten dan disepakati tingkat DPRD. Pertanyaannya adalah di internal legislatif, apa variabel yang mendorong proses pengesahan ini? Komposisi di legislatif hasil pemilu 1999 mencerminkan perolehan suara mayoritas di tangan PDI Perjuangan (PDI-P), dan diikuti oleh PAN dan GOLKAR dan gugusan partai-partai kecil seperti PKS. Kiprah partai-partai ini dalam perumusan disajikan secara terpisah untuk menjelaskan peran dan posisi masing-masing dalam hubungannya dengan Aqua-Danone.

#### **b. Dukungan partai politik dalam MoU Aqua-Danone di Klaten.**

Akar penyusunan dan legitimasi dalam pilar pengambilan keputusan kalian berangkat dari birokrasi terletak di dalam legislatif. Kinerja legislatif yang timpang selama Orde Baru,

---

200 Wawancara dengan Drs. Suparno 27 Juni 2005.

pasca reformasi 1998 menempati ruang harapan baru terhadap lahirnya kebijakan yang lebih populis dan akomodatif terhadap aspirasi rakyat. Kebutuhan ini mencitrakan dirinya di dalam beberapa fenomena. Pertama, tuntutan percepatan pemilu yang mengoreksi hasil pemilu 1997 yang dinilai penuh rekayasa. Kedua, adalah munculnya perubahan sistem pemilu yang memberikan ruang bagi berkembangnya partai-politik sebagai kontestan pemilu 1999 dan menghasilkan kemenangan PDI Perjuangan. Ketiga, adalah tuntutan dominannya peran legislatif dalam perumusan kebijakan termasuk cara pemilihan kepala daerah dan desentralisasi yang diakomodasi dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Fenomena ini membawa dominasi kebijakan bergeser dari birokrasi/eksekutif ke legislatif.

Pemilu di Klaten tahun 1999 menempatkan PDIP sebagai partai mayoritas di parlemen dengan mendulang perolehan suara 48% dari total suara pemilih. Partai ini meraih 22 kursi orang kadernya dari 45 kursi anggota DPRD di Kabupaten Klaten, diikuti oleh PAN (6 kursi), Partai Golkar (5 kursi), PPP (2 kursi), PBB (1 kursi), PKS (1 kursi), PKB (3 kursi), dan ABRI (5 kursi).<sup>201</sup> Modal mayoritas suara tersebut digunakan PDIP untuk mendudukkan Komandan Satgas PDIP Haryanto sebagai Bupati Klaten. Sejauh pengamatan penulis, terpilihnya komandan satgas menjadi bupati ini didorong oleh faktor satgas menjadi simpul komunikasi antara massa dan pengurus, artinya pengorganisasian PDIP terletak di dalam

---

201 Buku lampiran penyelenggaraan pemilu tahun 1999. PPD Tk. II Kabupaten Klaten. Tahun 1999.

sejauh mana efektifitas satgas dalam melakukan mobilisasi massa dan mengendalikan psikologi massa.

Apa pengaruh kemunculan ini terhadap pola kebijakan yang mengatur eksploitasi air oleh PT. TIA-D terhadap *support* dari partai politik? Peran PDI-P menjadi sangat menentukan di dalam setiap kebijakan yang akan atau sudah dikeluarkan semenjak fenomena di atas menguat di Klaten, dalam konteks ini hubungan antar sesama anggota PDIP yang menduduki jabatan pemerintahan mekanisme yang disediakan oleh partai adalah mekanisme koordinasi bukan kontrol oleh PDIP.<sup>202</sup> Kontrol dimaknai sebagai hal yang negatif dan hampir tidak dinyatakan sebagai sebuah bentuk kritik otokritik antara anggota PDIP.

“Kita (PDIP) menerima laporan dari konstituen, kita salurkan ke fraksi, bentuknya saya lupa. Dari sisi internal partai kami sering bertemu dan membahas sampai dengan kesepakatan bersama termasuk PT. TI ini kita juga sharing-sharing dengan bupati dan anggota dewan dari PDIP. Sedangkan sikap diambil di fraksi.”<sup>203</sup>

Perolehan suara pemilu tahun 1999 menunjukkan bahwa mayoritas legislatif di tingkat nasional dan di beberapa daerah dimenangkan oleh PDIP. Begitu pula tercermin di Klaten, DPRD Klaten dipegang mayoritas oleh PDIP. Partai politik ini secara historis memiliki basis loyalitas yang kuat di Klaten. Kemenangan PDIP di Klaten menghantarkan kemenangan pula terhadap pemilihan bupati yang dilakukan oleh DPRD

---

202 Wawancara 14 Juli 2005 dengan Hari Purnomo. Ketua DPC PDI Perjuangan Klaten/ Ketua DPRD Klaten/ anggota DPRD Klaten dari PDI Perjuangan periode 2004/2009.

203 Wawancara dengan Hari Purnomo 27 Juni 2009.

Klaten secara formal dapat dinyatakan bahwa PDIP Klaten memenangkan dan mendistribusikan kadernya, termasuk Haryanto yang kemudian menjadi Bupati Klaten periode 1999-2004.

Kehadiran PT. TIA-D di Klaten yang diatur di dalam MoU 20 Maret 2002 pada awalnya tidak mengalami kesulitan yang berarti, di tingkat birokrasi kehadirannya akan dianggap sebagai donatur baru bagi pembangunan di Klaten. Responden yang saya temui (PDIP, Golkar, PKS, dan birokrasi) menunjukkan bahwa ide awal eksploitasi sumber air ini datang dari pihak eksekutif atau birokrasi menyatakan hal yang senada.<sup>204</sup> Responden dari PKS Nanang Mashuri menyatakan faktor birokrasi sangat menentukan di dalam pola MoU yang dipilih dan diajukan untuk disetujui di level dewan.<sup>205</sup> Komposisi legislatif ini menjadi pintu masuk lobi birokrasi dengan dukung dari bupati. Proses lobby birokrasi dijelaskan oleh Agus dari Dispenda Klaten sebagai berikut<sup>206</sup>;

“Dalam proses politik terus terang mayoritas anggota dari PDIP dan bupati dari PDIP ya kita lobby. Yang susah itu adalah PKS, tapi mayoritas setuju. Kekuatan lobby menjadi ujung tombak kita, dan yang paling alot adalah PKS.”

---

204 Wawancara dengan Nanag Mardiyanto F PDI Perjuangan (PDI-P) periode 1999-2004. Tanggal 9 April 2005 dan wawancara dengan Agus Dispenda Klaten. Tanggal 14 Juli 2005.

205 Wawancara dengan Nanag Mashuri tanggal 12 Juli 2005. DPW PKS Klaten dan anggota DPRD Klaten 1999-2004, 2004-2009.

206 Wawancara dengan Agus Dispenda Klaten 14 Juli 2005.

Mekanisme lobi ini dilakukan di tingkat ketua-ketua fraksi. Penentuan keputusan terbangun di level pimpinan fraksi dan tinggal dikomunikasikan di rapat internal fraksi. Dugaan terhadap politik uang sangat dimungkinkan terjadi<sup>207</sup>, pelembagaan mekanisme ini menciptakan setiap anggota dewan akan tutup mulut berapa rupiah yang diterima anggota dewan dalam proses lobi ini serta ancaman *recall* bagi yang tidak sepakat. Nanang Y. Marjiyanto sebagai bagian dari anggota PDIP yang tidak sepakat dalam proses internal di fraksi menyatakan bahwa<sup>208</sup>;

“Saya sebagai juru bicara fraksi saat itu menyatakan tidak setuju dengan kehadiran PT. TIA karena alasan kapitalisasi sumber air, gangguan aliran air pada perikanan rakyat dan petani karena sikap itu saya diganti dari juru bicara fraksi.”

Hampir dapat dikatakan di dalam legislatif tidak ada penolakan secara radikal. Beberapa anggota yang cenderung minor dengan proses investasi Aqua-Danone ini tidak mampu untuk mendesak bentuk lain dari pola investasi.

Faktor-faktor yang terjadi dalam melihat proses ini dapat dilacak bahwa partai-partai politik tidak menyumbang secara kelembagaan data dan konsep yang dibutuhkan oleh anggotanya di legislatif. Jaringan partai politik seperti PDIP

---

207 Wawancara dengan Nanang (PKS) dan Nanang Y. Marjiyanto (PDI-P). Menurut Nanang (PKS) fraksi-fraksi mayoritas di DPRD sampai sekarang sepakat untuk tidak membuka kembali kasus PT. TIA-D, baik yang sudah pensiun atau masih di legislatif. Sedangkan dugaan politik uang di tingkat elit legislatif (pimpinan fraksi) diakui oleh Nanang Y. Marjiyanto (PDI-P).

208 Wawancara dengan Nanang Y. Marjiyanto (PDI-P). Tanggal 9 April 2005.

dan Golkar lebih mengandalkan data dan kerja pokok secara individu dan melimpahkan mekanisme kelembagaan dalam perumusan MoU dan kontrol pelaksanaan diserahkan ke birokrasi.<sup>209</sup>

Golkar yang lebih piawai dalam membangun hubungan secara harmonis dengan birokrasi menekankan bahwa pola kontrol diserahkan ke badan pengawasan internal birokrasi (Bawasda). Proaktif terhadap investasi ini dilakukan kalau perlu dengan mendorong secara progresif kemudahan-kemudahan investor di Klaten. Pernyataan ini disampaikan tokoh muda Fraksi Golkar Anang Widayaka sebagai berikut<sup>210</sup>;

“Saya menulai investor baru jangan terlalu dibebani kewajiban yang melebihi kewajaran sehingga Klaten terkesan *over protective*. Hati-hati perlu, tapi *oyo oyo-oyo dibyuk ke* (jangan semuanya dibebankan) di awal investasi. Seyogyanya investor diberi kemudahan-kemudahan memulai investasi, bukan mempersulit di muka. Syukur-syukur diberi *tax holiday*, dibebaskan dari beberapa pajak dan retribusi, atau percepat perizinan, biar mereka enjoy berusaha di Klaten.”

Pelacakan proses di legislatif ini menegaskan bahwa institusi politik ini mampu mengimbangi peranan birokratis yang cenderung menurunkan konsep memperkaya diri. Konsep memperkaya diri dalam birokrasi di Klaten ini paling tidak tercermin dalam kinerjanya yang mencoba memandang asperk Aqua-Danone ini sebagai pilar pendanaan

---

209 Wawancara dengan Suparno (Golkar).

210 Anang Widayaka. Anggota DPRD F Golkar 1999-2004 dan 2004-2009. Pernyataan di Bernas 14 Juni 2003.

dan pembantuan dalam program-program dinas yang terkait. Posisi legislatif belum mengimplementasikan pola dalam mengontrol eksekutif dan mendesakkan Perda atau peraturan yang substansial menyentuh kebutuhan rakyat.

Problem ini sangat dilematis berakar dari kondisi kepartaian yang menghendaki masuk untuk memanfaatkan posisi-posisi kekuasaan di eksekutif, menggunakan sarana birokrasi untuk meraup suara di pemilu mendatang dan lambat laun masuk dalam pelebagaan sosial dan pranata nilai birokratis yang *embodied* ada dalam birokrasi. Situasi ini jika dihubungkan dengan kondisi objektif reformasi menghasilkan kesimpulan bahwa setiap lembaga akan bergerak untuk memperkaya diri sendiri, dan menuju pola pelebagaanya. Kecenderungan yang terbangun secara sosial lembaga-lembaga seperti legislatif dan eksekutif dikompromikan oleh motivasi finansial. Kontekstualisasi ini mendorong penandatanganan kontrak-kontrak dengan perusahaan asing selama fase liberalisasi ini memperkuat *mind set* sektoral di birokrasi, lepas dari koordinasi antar lembaga dan fungsi pengawasannya. Demikian pula lembaga-lembaga birokrasi yang mendorong proses penandatanganan ini menjadi implementator pembangunan.<sup>211</sup> Aktor-aktor politik legislatif membayangkan dirinya hadir dalam ruang bebas dan secara praktek terpisah dari makna legislatif secara konseptual. Jarak ini melahirkan *public distrust*.

---

211 Susetyawan, Dr. *Op.cit.* hal. 14-15.

#### **4. Implikasi Privatisasi Sumber Air “*Si Gedhang*” Bagi Masyarakat Klaten.**

Sumber air “*Si Gedhang*” dalam letak geografisnya bersandingan dengan sumber air kapiler dan sumber air Cokro Tulung. Fenomena konflik sosial mulai merebak. Secara detail penulis tidak menampilkan dan membungkus dinamika konflik dan model konflik dalam teori-teori tentang konflik sosial. Penulis lebih memaknai bahwa jaringan, institusionalisasi dan perumusan kebijakan adalah persoalan yang kompleks. Dalam kompleksitas ini meletakkan masyarakat di dalam rantai proses politik adalah upaya untuk melacak potensi-potensi perubahan untuk melakukan perubahan sosial.

Sumber air yang mulai bergerak ke arah komersialisasi dan komodifikasi ekonomi melalui jejaring ekonomi politik privatisasi dan diakomodasi dalam perangkat kebijakan yang dilahirkan, maka langkah ini menimbulkan pertentangan atau negasi dalam masyarakat. Pertentangan yang segera muncul adalah ancaman terhadap basis sosial kehidupan petani. Kehidupan petani lahan basah (sawah) maupun lahan kering (ladang) sangat tergantung pada pola pasokan air. Konteks Klaten, sumber air, air dan tanah adalah sesuatu yang tidak terpisahkan dari jaringan kehidupan petani, pelestarian secara kultural keberlangsungan sumber air ini diwujudkan dalam beberapa ritual seperti wayang dan kenduri.<sup>212</sup>

---

212 Lihat bab II dalam skripsi ini; tabel kepenguasaan dan pengelolaan sumber air di Klaten.

Fenomena Klaten sebagai daerah kaya sumber air belum terakses dalam keseharian petani di dalam kesehariannya mengelola tanah pertanian.<sup>213</sup> Kecamatan Trucuk semisal pasca berdirinya Aqua – Danone dalam mencukupi kebutuhan *supply* air petani di daerah ini harus mengandalkan sumur pompa, bergantung pada air hujan dan mengeluarkan uang senilai 1,6 juta rupiah untuk mendapatkan air dari Kapilaler pada musim kemarau guna membayar 27 pos air yang harus dilalui.<sup>214</sup> Kebutuhan *supply* air menjadi tambahan ongkos produksi tersendiri di luar pembelian bubuk dan pupuk. Penurunan kuantitas air ini terjadi terutama di sekitar jaringan irigasi sumber Kapilaler dan sumber air “*Si Gedhang*”. Faktor ini berimplikasi secara langsung pada penurunan kuantitas *supply* air petani yang ada disepanjang jalur irigasi Kapilaler. Penelitian Bappeda menunjukkan bahwa perkembangan pengeboran Aqua – Danone ini juga mengancam penurunan debit sumber seputar “*Si Gedhang*” dan Kapilaler.<sup>215</sup>

Perkembangan Aqua-Danone direspons sebagai ancaman dalam keberlangsungan kehidupan petani, yang kemudian melahirkan rangkaian konflik sosial dan tuntutan politik

---

213 Munculnya alat pemompa air dan kekeringan di persawahan menjadi situasi yang kontradiktif. Fenomena ini dalam pengamatan di lapangan selama penulis melakukan survei terjadi di banyak titik, antara lain Kecamatan Delanggu, Ceper, Trucuk, Kwarasan, Pedan. Daerah-daerah ini sebelum kehadiran Aqua adalah daerah yang mengakses *supply* air dari sumber air Kapilaler.

214 FGD Forum Komunikasi dan Informasi Simpul Petani (FKISP) Klaten tanggal 30 November 2004 di Kecamatan Trucuk.

215 Bappeda Klaten, “Laporan Akhir Studi Pemetaan Sumber Air di Kabupaten Klaten”, kerja sama UMS Solo Juni 2005, hal. 83.

petani di DPRD Klaten. Ancaman ini dipaparkan Sadono, petani di Kecamatan Polanharjo sebagai berikut<sup>216</sup>;

“Usaha privatisasi air ini sungguh akan membebani petani karena petani akan kehilangan hak untuk mengatur air dan kami harus membeli belum lagi membangun industri di lahan produktif akan mengganggu pertanian...dalam permasalahan sumber air, birokrasi akan mengundang orang-orang yang kompeten untuk pendirian Aqua-Danone *Si Gedhang*...kalau masalah hama, pola tanam dan irigasi kelompok tani diundang.”

Dinamika ini berjalan kira-kira tiga tahun setelah Aqua – Danone berdiri. Berbagai keluhan dan aksi massa petani Klaten muncul untuk mempersoalkan pengaturan Aqua-Danone. Fenomena merebaknya kasus Aqua-Danone ini potensial bagi perkembangan konflik yang terjadi pasca privatisasi sumber air. Dorongan ini muncul dari lembaga independen FKISP<sup>217</sup> yang didirikan oleh simpul-simpul petani se-Kabupaten Klaten dan beberapa aktivitas muda yang semula tergabung di beberapa LSM. Rentetan peristiwa ini terjadi sebagai berikut<sup>218</sup>;

---

216 Wawancara 18 September 2004 dengan Sadono. Ketua Kelompok Tani Ngudi Makmur Borongan-Polanharjo dan Proseding FGD “Menyoal Eksploitasi Sumberdaya Air dan Implikasinya terhadap Kedaulatan-Ketahanan Pangan di Kawasan Kabupaten Klaten” di Bappeda-Klaten 2 Maret 2004.

217 FKSIP adalah Forum Komunikasi Informasi Simpul Petani yang didirikan 18-19 September 2000. Tujuannya adalah pendidikan publik melek terhadap kebijakan pemerintah melalui penguatan institusi, pengorganisasian dan advokasi. Lihat Nugroho, Eko Philipus, dan Kustanti, Ratri V. *Op.cit.*, hal. 20-21.

218 Kompas 17, 24 September 2004 dan 27 Mei 2005.

- 10 April 2004 petani mengeluhkan turunnya air permukaan di mata air Kapilaler akibat aktivitas PT. TIA-D di hadapan DPRD Kabupaten Klaten, PT. TIA-D sanggup merevisi dokumen pengelolaan dan pemantauan lingkungan.
- Juli 2004 PT. TIA-D bekerja sama dengan Pusat Studi Lingkungan Hidup Universitas Gadjah Mada (PSLH UGM) menyusun Amdal rencana peningkatan eksploitasi air. PSLH UGM memberi kesempatan masyarakat selama satu bulan untuk menyampaikan pendapat terhadap rencana tersebut.
- 7 September 2004 DPRD Kabupaten Klaten belum menerima pemberitahuan resmi dari PT. TIA-D tentang rencana peningkatan kapasitas eksploitasi air.
- 12 Desember 2004 perwakilan petani dari 15 kecamatan se kabupaten Klaten menolak privatisasi dan eksploitasi air PT. TIA-AD dengan alasan irigasi terganggu.
- 13 Desember 2004 DPRD Kabupaten Klaten menolak rencana peningkatan eksploitasi air tanah oleh PT. TIA-D.
- 15 Desember 2004 Perwakilan petani dari 15 Kecamatan di Klaten bersikeras meminta kejelasan AMDAL proyek PT. TIA-D mengingat tanggal 18 Desember adalah hari keputusan apakah AMDAL PT.

TIA-D disetujui atau tidak oleh pemkab dan DPRD Klaten.

- 16 Desember 2004 PT. TIA-D menolak tuduhan telah mengeksploitasi air. Pihaknya hanya mengambil air sekitar 18 liter/ detik dari izin 23 liter/ detik oleh dinas pertambangan Provinsi Jawa Tengah.
- 17 Desember 2004 PSLH UGM menyatakan pengambilan air oleh PT. TIA-D dinilai kurang transparan dan rawan kecurangan. Tidak ada jaminan bahwa air yang diambil hanya sebesar 18 liter/ detik. Oleh karena itu, perlu pemantauan dari pemerintah daerah, masyarakat dan tim independen.

Rangkaian peristiwa di atas mengejutkan tentang siapa yang diuntungkan dan dirugikan dalam proses privatisasi sumber air. Di level masyarakat Ponggok dan Wangen, perkembangan Aqua-Danone mengakibatkan beberapa fenomena muncul. Fenomena terutama muncul dalam rantai hubungan industrial yang terbangun, antara pekerja, kepala desa, dan Aqua-Danone.

Fenomena pertama adalah pelembagaan hubungan industrial yang dibangun antara Aqua-Danone dan masyarakat sekitar yakni kompensasi 40% tenaga kerja dari Ponggok dan 40% tenaga kerja dari Wangen diwujudkan dalam bentuk buruh kontrak. Sistem rekrutmen termasuk keluar dan

masuknya pekerja dalam Aqua-Danone ini menjadikan posisi kepala desa menjadi dominan dalam rekomendasi pekerja.<sup>219</sup>

Fenomena kedua adalah sistem gaji yang diperkenalkan dalam pola kontrak memunculnya generasi *proletar* baru di pedesaan. Generasi ini ditopang oleh kegidupan ekonomi pedesaan yang dekat dengan sumber-sumber bahan pangan.<sup>220</sup> Oleh karena itu secara tidak langsung gaji yang rendah dari 80% buruh asal desa itu secara tidak langsung gaji yang rendah dari 80% buruh asal Desa Ponggok dan Desa Wangen ditopang oleh ekonomi pedesaan. Sistem gaji dan pembagian kerja di dalam perusahaan memberikan ruang yang sempit bagi buruh kontrak untuk menjadi buruh tetap. Perihal ini tidak pernah disinggung di dalam perusahaan memberikan ruang yang sempit bagi buruh kontrak untuk menjadi buruh tetap. Perihal ini tidak pernah disinggung di dalam MoU yang ditandatangani PT. TI dan pemerintah Kabupaten Klaten. Sistem ini menurut pengamatan di lapangan, proporsi 20% karyawan didatangkan dari daerah lain semisal Bogor, lebih ditujukan sebagai bagian dari upaya untuk mendatangkan keuntungan politik dan finansial perusahaan terhadap daerah eksploitasi.

Fenomena ini menjadi mekanisme yang melembaga dan secara langsung menempatkan elit-elit birokrasi baik di tingkat desa maupun kabupaten diuntungkan dari proses penjarahan barang publik.

---

219 Wawancara dengan Sukijan, Ketua kelompok tani di Ponggok. Pada tanggal 27 Juni 2005.

220 Wawancara dengan Anto buruh Aqua, pada tanggal 30 Juni 2005.

Sebagai sebuah kesimpulan dari studi ini saya mencoba untuk menunjukkan dengan jelas bahwa keseluruhannya perjalanan pengelolaan sumber daya air di negara Indonesia dan dimensi kontekstualisasi eksploitasi, serta penguasaan sumber air di tingkat lokal membawa pemetaan aktor-aktor ekonomi politik yang dominatif di dalam pola eksploitasi sumber air “*Si Gedhang*”.

Kehadiran bisnis air ini menunjukkan bahwa kebijakan politik negara dalam pengelolaan sumber daya air memberikan ruang bagi bekerjanya mekanisme pasar di dalam pengelolaan sektor publik. Kehadiran bisnis ini (sejak Orde Baru) mengandung konsekuensi besar. Sasaran sebenarnya dari Orde Baru adalah menyiapkan instrumentasi pendukung terhadap pembangunan-ismenya melalui instrumen *teknokrasi* dan *otoritarianisme*. Dengan demikian, instrumentasi *predatory state* (level nasional) dijalankan di level lokal dengan nuansa yang berbeda. Akhirnya, air atau sumber air dilihat sebatas aspek ekonomis. Konsekuensinya, secara agresif lembaga-lembaga bisnis skala internasional turun dan merubah secara fundamental fungsi sosial air.

*Collective goods* dan *collective asset* dalam sektor pengelolaan agraria instrumentasinya diwujudkan oleh pemerintah dengan menghilangkan kekuatan politik rakyat, dan memusatkan kekuasaan hanya pada pemerintah semata (birokratik) serta menggandeng kawan sejalan yang mampu menyediakan fasilitas modal. Relasi yang kemudian terbangun adalah negara yang tercermin dalam perangkat instrumennya

masih menjalankan pola lama dan mengikuti agenda-agenda Trans National Corporation (TNC).

Skema berjalannya privatisasi sumber air “*Si Gedhang*” ini merupakan salah satu simpul dalam proses pembukaan lebih lanjut hubungan negara terhadap aktor-aktor bisnis internasional.

Bentuk privatisasi sumber air yang terjadi merupakan transfer kepemilikan. Hal ini dapat dilihat dari pengambilalihan sumber mata air “*Si Gedhang*” melalui sertifikasi dari tanah kas desa menjadi tanah milik Aqua-Danone. Langkah sertifikasi ini pada dasarnya disepakati oleh elit-elit desa dan kabupaten. Tujuan pemerintah dalam kerja sama dengan Aqua-Danone didasarkan oleh upaya semata-mata untuk mendapatkan sumbangan keuangan dari penjualan air, baik lokasi sumber air ataupun pendapatan yang berlanjut dari pembagian keuntungan yang ditetapkan. Lebih jauh bahwa kebijakan ini berjalan “mulu” di tingkat internal pemerintahan Klaten. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor;

- (1) Sumber air dalam kebijakan pemaknaannya telah bergeser. Sumber air sekarang dimaknai bukan sebagai faktor produksi melainkan sebagai investasi. Dalam pendekatan neoliberalisme, TNC yang mereproduksi diri dalam pelembagaan bisnis korporasi menjadi sumber investasi bagi pola pembangunan negara.
- (2) Proses politik internal dalam pengajuan kesepakatan di legislatif dikerjakan di bawah kendali birokrasi. Hal ini dapat ditinjau dari bentuk kebijakannya yang segmentatif. Air sebatas dinilai secara ekonomis maka

pelibatan pembahasan di level legislatif terjadi di komisi ekonomi.

- (3) Proses lobi yang birokrasi terhadap aktor dominan di elit pengambilan keputusan yakni PDIP dan Golkar.
- (4) Tidak ada pelibatan secara luas dari organisasi-organisasi tani atau yang lainnya yang berkait secara langsung dalam akses terhadap ketersediaan permintaan air dari “*Si Gedhang*”.
- (5) Desakan dari Kimpraswil pusat dan Badan Koordinasi Penanaman Modal untuk segera merealisasikan proyek investasi Aqua-Danone.

Mekanisme birokratis tersebut melembaga dan secara langsung menempatkan elit-elit birokrasi baik di tingkat desa maupun kabupaten dan Aqua-Danone diuntungkan dari proses ini. Beberapa hal yang melandasi ini adalah;

- (1) Secara langsung Aqua-Danone mendapatkan sumber air “*Si Gedhang*” untuk diproduksi secara kontinue melalui sertifikasi. Upaya ini sebanding dengan basis produksi Aqua-Danone yang mencari lahan ekonomi berupa sumber-sumber air sebagai ciri khas perusahaan ini.
- (2) Fenomena pelembagaan hubungan industrial yang dibangun antara Aqua-Danone dan masyarakat sekitar yakni kompensasi 40% tenaga kerja dari Ponggok dan 40% tenaga kerja dari Wangen diwujudkan dalam bentuk buruh kontrak. Buruh kontrak sulit akan menjadi buruh teta atau mendesak kenaikan gaji

karena prasyarat untuk menaikkan gaji dan status non kontrak adalah masa kerja, sedangkan masa kerja dihitung setelah menjadi karyawan. Selain itu standar gaji pola UMR bagi perusahaan TNC dipandang cukup menguntungkan secara politis.

- (3) Sistem rekrutmen termasuk keluar dan masuknya pekerja dalam Aqua-Danone direkomendasikan dan disetujui oleh kepala desa terkait sebagai bentuk kontrol proporsi buruh kontrak dalam kompensasi.

Proses politik air ini menunjukkan bahwa pola birokratis cukup dominan dalam perumusan kebijakan atas sumber “*Si Gedhang*” melalui proses dan isi MoU. Fenomena ini ketika ditarik dan dikontekstualisasikan dengan melihat perkembangan internasionalisasi modal, kemunculan pasar saham dan sisi regulasi sumber daya air, justru melahirkan dominanya aktor-aktor TNC terhadap negara.

Substansi regulasi, bagi sisi birokrasi hanyalah persoalan impelentasi (prosedural) akan tetapi bagi TNC adalah persoalan orientasi dan *legal barrier* yang terbangun. Aqua-Danone juga menempatkan pola rekrutmen penduduk lokal sebagai proses “legitimasi penerimaan TNC di masyarakat.”

Refleksi terhadap fenomena di Klaten menunjukkan bahwa dominasi TNC dibangun bentuk-bentuk sebagai berikut;

- (1) Aqua-Danone dalam berproduksi mengedepankan aksi jual sumber dan penentuan sepihak menggali lokasi sumber air lagi di tanah perusahaan “*Si*

*Gedhang*” harus diakomodasi negara dan rakyat (*collective action*).

- (2) Rekrutmen buruh kontrak lokal dipakai sebagai alat legitimasi bagi TNC dan sumbangan bagi “pembangunan daerah”.
- (3) Pola “sumbangan pihak ketiga” dari total debit air yang keluar adalah terjemahan *state capture* yang terjadi dalam relasi khas antara pemerintah dan bisnis yang dilakukan dengan pelanggaran prosedur teknis dan substansi eksistensi lembaga publik seperti dalam kasus penerapan AMDAL.

Secara substantif, MoU di Klaten berkorelasi kuat dengan proses privatisasi. Faktor-faktor di atas jika dirunut dalam logika *surplus capital* menunjukkan bahwa Aqua-Danone menjadi titik kendali dalam prosesnya. Sedangkan bagi pemerintah daerah atau desa sendiri, motif ekonomi dan prosedur birokratik dirasa cukup. Oleh karenanya, hubungan yang terlembaga menunjukkan relasional yang dominatif dan timpang.

Air menjadi legitimasi politik dan ekonomi dari perkembangan globalisasi neoliberal yang sudah masuk ke sendi akhir negara bangsa. Ketegangan hubungan privat dan publik meletakkan negara dan entitas politik warga negara (dalam konteks (*public policy*) untuk mengikuti secara ideologi dan instrumentatif dari kekuatan TNC.

Oleh karena itu persoalan akses air bagi warga negara dan institusi publik (organisasi rakyat atau pemerintah)

memendam bara konflik sosial yang sulit untuk didamaikan. Selama *domain public* tidak diletakkan semestinya dalam kerangka kebijakan publik, boleh jadi negara akan berdiri tanpa dukungan warga negaranya. Pijakan ideologis ini dalam kebijakan negara menjadi pergulatan penting bagi eksistensi hubungan antara negara dan warga negara ke depan (era globalisasi neoliberal) dalam menghadapi aktor-aktor *new property regime* (TNC).

# DAFTAR PUSTAKA

## A. BUKU

- Bachriadi, Dianto, “Merana di Tengah Kelimpahan”, ELSAM, Jakarta, 1998.
- Barlow, Maude, dan Clarke, Toni, “Blue Gold: The Fight to Stop The Corporate”, New Delhi, 2002.
- Bastian, Indra, Ph.D., “Privatisasi di Indonesia: Teori dan Implementasinya”, Salemba Empat, Jakarta, 2002.
- Beeson, Mark, “The Construction of International Regimes in East Asia: Coersion, Consensus, and Collective Goods”, dalam Sally Sargeson (ed.): “Collective Goods, Collective Futures in Asia”, London and New York, Routledge, 2002.
- Booke, J.H., dan Burger, D. H., “Ekonomi Dualistik: Dialog antara Booke dan Burger”, Bharata, Jakarta, 1973.
- Boediono, Dr.,” Teori Pertumbuhan Ekonomi: Tentang Schumpeter”, Seri Sinopsis Pengantar Ilmu Ekonomi, No. 4,” BPFE, Yogyakarta, 1988.
- Budiman, Arief, “Negara dan Pembangunan: Studi Tentang Indonesia dan Korea”, Yayasan Padi dan Kapas, 1991.

- Davey, Kenneth, “Pembiayaan Pemerintahan Daerah”, UI-Press, 1988.
- Evers, Hans-Dieter, “Birokrasi di Indonesia”, PPK UGM, 1992.
- Fisal, Sanafiah. “Format-format Penelitian Sosial: Dasar-dasar dan Aplikasi”, Rajawali Pers, Jakarta, 1995.
- Franz & Keebet Von Benda-Beckmen, “Jaminan Sosial, Sumber Daya Alam dan Kompleksitas Hukum”, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Geertz, Clifford, “Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia”, Bharata Karya Aksara, Jakarta, 1983.
- Gie, The Lian, “Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia”, Jilid I, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Hatta, Mohammad, “Masalah Politik Perekonomian Bagi Indonesia: pidato pada pertemuan dengan para pemimpin politik, para banker, dan para ahli pertanian di New York, 6 Juni 1960”, dalam Hatta, Mohammad, “Kumpulan Pidato II”, Ida Ayu Press, Jakarta, 1983.
- Hatta, Mohammad, “Menghadapi Masa Depan: pidato pada sidang yang diperluas komite tetap Majelis Permusyawaratan Politik Rakyat Tiongkok pada tanggal 24 September 1957”, dalam Hatta, Mohammad, “Kumpulan Pidato II”, Idayu Press, Jakarta, 1983.

- Hawkesworth, Mary and Kogan, Maurice (ed.), “Encyclopedia of Government and Politics”, Vol. 2, London and New York, 1992.
- Heyneardhi, Henry dan Wermasubun, Savio, “Dagang Air – Perihal Peran Bank Dunia dalam Komersialisasi dan Privatisasi Layanan atas Air di Indonesia”, Widya Sari Press, 2004.
- Huffman, Roy E., “Irrigation Development and Public Water Policy”, The Ronald Company-New York, 1953.
- Husken, Frans, “Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman: Sejarah Dereferensi di Jawa 1830-1980”, KITLV dan Gramedia, Jakarta, 1998.
- Irawan, Soejido, “Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah”, Rineka Cipta, 1990.
- K., Yin, Robert, Prof., “Studi Kasus Desain dan Metode”, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Kartodiryo, Sartono, Prof. Dr., dan Suryo, Joko, Dr., “Sejarah Perkebunan di Indonesia: Kajian Sosial Ekonomi”, Aditya Media dan P3PK UGM, Yogyakarta, 1994.
- Kartodirjo, Sartono, Prof. Dr., “Pengantar Sejarah Indonesia Baru: Sejarah Pergerakan Nasional dari Kolonialisme sampai Nasionalisme”, Jilid 2, Gramedia, Jakarta, 1999.
- Keraf, Sonny, “Pasar Bebas, Keadilan, dan Peran Pemerintah: Telaah atas Etika Politik Ekonomi Adam Smith”, Seri Filsafat Atma Jaya No. 17, 1996.

Kuo, Cheng Tian, “Privatization Within The Chinese State” dalam “Beyond The Developmental State; East Asia’s Political Economic Reconsidered”, Steve Chan, Cal Clark and Danny Lam (ed.), Macmillan Press Ltd, 1998.

Lay, Cornelis, “Potensi Konflik antara DPRD dan Birokrasi”, dalam Jim Schiller (ed.), “Jalan Terjal Reformasi Lokal: Dinamika Politik di Indonesia”, Pasca Sarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah, UGM, cetakan I, 2003.

Matinussen, John, “Society, State, and Market: A Guide to Competing Theories of Development”, Zed Books Ltd., London and New Jersey, 1997.

Ma’sum, Saifullah, “Lima Tahun FKB DPR RI Menghadapi Diktator Mayoritas di Parlemen”, Fraksi PKB DPR RI, 2004.

Mas’oed, Mochtar, “Ekonomi dan Struktur Politik (Orde Baru 1966-1971)”, LP3ES, Jakarta, 1989.

Mas’oed, Mochtar, Prof. Dr., “Tantangan Internasionalisasi dan Keterbatasan Nasional: Analisis Ekonomi – Politik Tentang Globalisasi Neo-Liberal”, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fisipol UGM, 19 Oktober 2002.

Miles, M. Dan Huberman, “Metoda Analisis Data Kualitatif”, UIP, Jakarta.

- Mochtar, Tasambar, “Pengelolaan Sumber Daya Air dalam Otonomi Daerah”, dalam Kodoatie, Robert J., Suharyanto, Edisono, Sri Sangkawati Sutharto (ed.), Andi Yogyakarta, 2002.
- Moon, Chung-In and Reshemi Prasad, “Network, Politics, and Institutions” dalam “Beyond The Developmental State: East Asia’s Political Economies Reconsidered”, Chand, Steve, Clark, Cal and Lam, Danny (ed.), Macmillan Press Ltd., 1998.
- Ogata, Shijiro, “Kapitalisme dan Peran Negara dalam Pembangunan Ekonomi: Pengalaman Jepang” dalam “Demokrasi dan Kapitalisme: Perspektif Asia dan Amerika”, Centre for Information and Development Study (CIDES), Jakarta, 1994.
- Pasandaran, Efendi, “Irigasi di Indonesia, Strategi dan Pengembangannya”, LP3ES, Jakarta, 1991.
- Konsorsium Anti Privatiasi Air (16 LSM se-Indonesia), “Permohonan Menguji UU RI No. 7 Tahun 2004 terhadap UUD 1945”, diajukan ke Mahkamah Konstitusi 28 Juli 2004.
- Petters, Guy, B., “The Future of Governing”, University of Kansas, 2001.
- Putra, Fadillah dan Arif, Syaiful, “Kapitalisme Birokrasi-Kritik Reinventing Government”, LKiS – Yogyakarta, 2001.

- Raharjo, Dawam, “Pragmatisme dan Utopia: Corak Nasionalisme Ekonomi Indonesia”, LP3ES, Jakarta, 1992.
- Rinakit, Sunardi, “Potensi Ekonomi dan Otonomi Daerah”, Sugeng Sardjadi Sindikat, Jakarta, 2002.
- Robison, Richard and Hadiz, Vedi, R., “Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in Age of Markets”, Routledge Curcon, London, and New York, 2004.
- Santosa, Purwo dan Tirta, Adam, “Reformasi Politik Lokal dalam Ketegaran Struktur Elitis: memahami ketegaran Golkar di Takalar Sulawesi Selatan”, dalam Jim Schiller, (ed.), “Jalan Terjal Reformasi Lokal Dinamika Politik di Indonesia”, Program Pasca Sarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah, UGM, Cetakan I, 2003.
- Sargeson, Sally, “Introduction”, dalam Sally Sargeson (ed.), “Collective Goods, Collective Futures In Asia”, London and New York, Routledge, 2002.
- Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofyan, “Metode Penelitian Survey”, Jakarta LP3ES, 1983.
- Soekarno, “Berdiri di Atas Kaki Sendiri (BERDIKARI): Amanat Politik Presiden/ Pemimpin Besar Revolusi/ Mandatoris MPRS, Ketetapan dan Keputusan MPRS, Badan Penerbit Kedaulatan Rakyat”, Yogyakarta, Tanpa Tahun Terbitan.

- Schmidtz, David, “The Limits of Government: An Essay on The Public Goods Argument”, West View Press, Boulder San Fransisco, Oxford, 1991.
- Simarmata, Rikardo, “Kapitalisme dan Konsep Kepemilikan Tanah oleh Negara”, Insist Press dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Sretton, Hugh and Orchard, Lionel, “Public Goods, Public Enterprises, Public Choice: Theoretical Fondation of The Contemporary Attack on Government”, St. Martin’s – Press, 1994.
- Suhartono, Prof. Dr., “Bandit-bandit Pedesaan di Jawa: Studi histories 1850-1942 di Jawa”, Aditya Media, 1995.
- Sumarjono, “Konflik Pengelolaan Sumberdaya Air Kasus Sumber Air ‘Pemandian Mangli’ di Kelurahan Kejiwan, Kecamatan Wonosobo, Kabupaten Wonosobo”, tesis tidak dipublikasikan, S2 Sosiologi UGM, 2003.
- Surachmad, Winarno, Dr. “Dasar dan Teknik Research: Pengantar Metodologi Ilmiah”, CV Tarsito Bandung, 1970.
- Surbakti, Ramlan, “Memahami Ilmu Politik”, Fisipol Unair dan PT. Gramedia Media Sarana Indonesia, Jakarta, 1992.
- Susetiawan, Dr., “Masyarakat Indonesia dalam Bingkai Perubahan Secara Dialektis. Pidato Dies Natalis ke-48, Fisipol UGM, 19 September 2003.

Syaukani, Drs. Gaffar, Affan, Prof. Dr. MA, Rasyid, Ryaas, Prof., Dr. Ma, “Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan”, Pusataka Pelajar dan Pusat Pengkajian Etika Politik Pemerintahan, 2002.

Tjokrowinoto, Moeljiarto, “Citra Birokrasi Publik dalam Era Globalisasi”, Pustaka Pelajar, 1998.

Todaro, M. P., “Economic Development in The Third World”, New York, Third Edition, Longman, Inc., 1985.

Shiva, Vandana, “Water Wars: Privatisasi, Provit, dan Polusi”, Insist dan Walhi, 2002.

Waren, Coral and McCarty, Johm, “Customary Regimes and Collective Goods in Indonesia Changing Political Constellation”, dalam Sally Sargeson (ed.): “Collective Goods, Collective Futures in Asia”, London and New York, Routledge, 2002.

Yoshihara, Kunio, “Kapitalisme Semu Asia Tenggara”, LP3ES, Jakarta, 1991.

## **B. JURNAL:**

Herry – Priyono B., “Mencari Badan Publik: Refleksi bagi Rehabilitasi arti ‘Pembangunan’,” Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol. 8, No. 2, Fisipol UGM, November 2004.

Lay, Cornelis, “Sektor Publik, Pelayanan Publik dan Governance”, dalam Hasrul dan Martanto, Ucu (ed.), “Terobosan dan Inovasi Manajemen Pelayanan

Publik”, Seri Pembaruan Manajemen Pelayanan Publik, Fisipol UGM, 2005.

Robison, Richard, “Power and Economy in Suharto’s Indonesia”, Journal of Contemporary Asia Publishers, Manila, 1990.

Setiawan, Bonnie, “Globalisasi, Utang, dan Privatisasi”, Jurnal Keadilan Global, Vol. 01 Tahun 2003, Institute for Global Justice.

Winati, Poppy, S., “Developmental State dan Tantangan Globalisasi”, Jurnal JSP Vol. 7 No. 2, November 2003, Fisipol UGM-Yogyakarta.

### **C. PENELITIAN:**

Antono, Beni, “Research Korporasi: Danone-Aqua”, BWI, 2005.

Imawan, Riswandha, Ph.D., “Dampak Pembangunan Nasional terhadap Peningkatan Kemampuan Daerah”, Lahiran Penelitian PAU Studi Sosial UGM, Yogyakarta 1991 dalam Baihaqi, “Demokrasi Parlementer dan Otonomi Daerah dalam Pemikiran Mohammad Hatta”, IP, 2001.

Klaten Bappeda, “Laporan Akhir Studi dan Pemetaan Sumber Air di Kabupaten Klaten”, Juni 2005. Tidak Dipublikasikan.

Laboratorium Fisika Bumi, Tim, “Eksplorasi Air Tanah dengan Metoda Geofisika di daerah Si Gedhang, Klaten, Jawa Tengah”, ITB, Bandung, 2000.

Team, Geological Survei, “Final Report: Spring Exploration by Core Drilling Umbul Sari Village, Polanharjo, Klaten, Central Java”, PT. Tirta Investama, Jakarta, 2001, Tidak dipublikasikan.

Team, Geological Survei, “Geological Mapping in Delanggu Spring Prospect, Polanharjo District, Klaten Regency”, PT. Tirta Investama, Jakarta, Last October 2000. Tidak Dipublikasikan.

#### **D. PAPER:**

Hadad, Nadia, “Water Resources Policy in Indonesia: Open Doors for Privatization”, Conference on Debt and The Privatization of Water and Power Services, People Resistance and Alternatives to Privatization of Water and Power Services, a Joint Publication of Jubilee South Asia – Pacific and The Freedom from Debt Coalition – Philippines, 2004.

Harsono, Andreas, “From Ciliwung Thames to The Ciliwung”, Asienstiftung, Essen, 2004.

Rao, K. Ashok, “The Loaming Crisis in The Power Sector: Implications of Legislatives and Structural Changes”, Paper Presented at Conference on Debt and The Privatization of Water and Power Services, People

Resistance and Alternatives to Privatization of Water and Power Services a Joint Publication of Jubilee South Asia-Pacific and The Freedom from debt Coalition, Philippines, 2004.

Santoso, Purwo, Dr., “Bahan Kuliah Analisa Kebijakan Publik”, Ilmu Pemerintahan UGM.

Soedaryanto, “Membangun Partai yang Dicitacitakan”, Paper Presentasi di Yogyakarta, 30 Juli 2005.

Woods, Alan dan Grant, Ted, “Di Atas Mata Pisau. Perspektif Ekonomi Dunia”, London, 14 Oktober 1999.

Water Polecy, “Terorisme Air”, Mitra Tani, Yogyakarta, 2003.

Sudjarwo, “Digul Sebuah Potret Radikalisme: Potret Dinamika Sebuah Bangsa.” Paper Seminar Sejarah ke-4 di Yogyakarta, tanggal 16-19 Desember 1985.

#### **E. MEDIA MASSA dan TERBITAN:**

Bernas, 14 Juni 2003.

Buletin Senthir Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI) Yogyakarta, “Privatisasi Air dan Neo Liberalisasi”, Edisi V, April 2004.

Kompas, 17 Desember 2004.

Kompas 24 Desember 2004.

Kompas, 27 Mei 2005.

Dillon, HS dan Hermanto, “Kemiskinan di Negara Berkembang: Masalah Konseptual dan Global”, Prisma Edisi 3, Tahun 1993.

HIMMAH Universitas Islam Indonesia, Edisi 01/ Thn. XXXVII, Yogyakarta, Mei 2004.

## **F. INTERNET:**

Desai, Meghnad, “Public Goods: A Historical Perspective” dalam Kaul, Inge., Concecau, Pedro, Goulven, Ketell., (ed.), “In Concept: Rethinking Public, Global, and Good”, [www.google – Public Goods.com](http://www.google-PublicGoods.com).

Kaul, Inge., Concecau, Pedro., Goulven, Ketell., “Overview: Why do Global Public Goods Matter Today”, dalam Kaul, Inge., Concecau, Pedro., Goulven, Ketell. (ed.), “In Concept: Rethinking Public, Global, and Good”, [www.google – Public Goods.com](http://www.google – Public Goods.com).

[www.kau.org](http://www.kau.org), “Kebijakan World Bank dan ADB dalam privatisasi air di Asia.”

[www.oligopolywatch.com/2003/11/22.html](http://www.oligopolywatch.com/2003/11/22.html).

[www.danone.com/internationalbranch](http://www.danone.com/internationalbranch).

[www.geocities.com/evasbp\\_99/aqua/about.html](http://www.geocities.com/evasbp_99/aqua/about.html)

[www.danone.com/history](http://www.danone.com/history).

[www.edensprings.com/corporate/news/news\\_danone\\_hist.html](http://www.edensprings.com/corporate/news/news_danone_hist.html).

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

[www.klaten.go.id](http://www.klaten.go.id).

## **UNDANG – UNDANG dan KEPPRES:**

UU 22/99, “Otonomi Daerah 1999”, Sinar Grafika, Jakarta, 1999.

UU 25/99, “Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah”, Sinar Grafika, Jakarta, 1999.

Undang-Undang Pokok Agraria dan Landreform (UUPA) RI, Yayasan Pertanian Nasional Jakarta, 1961.

UU RI No. 7 Tahun 2004.

Keputusan Presiden Republik Indonesia, Nomor 96 Tahun 2000, Tentang Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan Tertentu Bagi Penanaman Modal, tanggal 20 Juli 2000.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2000, Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 2000, tanggal 16 Agustus 2000.

## TENTANG PENULIS

*Erwin Endaryanta*, lahir di Sleman, 27 Juni 1981. Masuk studi sebagai mahasiswa di Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM tahun 1999 dan menyelesaikan studinya tahun 2005. Beberapa bulan kemudian penulis berkesempatan memperoleh beasiswa dari British Council untuk menempuh program magister studi pertahanan (Defense Management and Security Analysis) di Institut Teknologi Bandung (ITB) kerjasama dengan Cranfield University-UK. Di samping itu, penulis merupakan peneliti di Centre for Local Politics and Development Studies (CLPDS) Yogyakarta, peneliti di Lembaga Advokasi dan Penelitian (LSAP) D. I. Yogyakarta, dan aktif sebagai redaktur tamu Jurnal Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) Yogyakarta.

Keterlibatan dalam gerakan sosial dibangun semenjak penulis aktif di GMNI sebagai Pengurusan Cabang Gerakan Mahasiswa Indonesia (GMNI) D.I. Yogyakarta periode 2001-2003 dan mendarmakan diri di Presidium GMNI periode 2003-2006, Pokja Pers Nasional GMNI, 2005-2006. Selain itu pengalaman penelitian pernah dilakukan di berbagai lembaga diantaranya DPC GMNI Kota Solo (konflik tanah di Sambirejo-Sragen), Syarikat Indonesia (Penelitian dan

Pengorganisasian Perempuan Korban 1965-1966) dan  
Magister Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM (Monitoring  
dan Evaluasi Desentralisasi).

