

RINGKASAN EKSEKUTIF

Tata kelola efektif bagi keberhasilan jangka panjang pengoperasian sistem pengolahan air limbah skala lokal

# Tinjauan dan analisis komparatif atas biaya-biaya layanan indikatif untuk berbagai skala layanan sanitasi di Indonesia

SINTESIS DAN REKOMENDASI

The image displays several overlapping handwritten spreadsheets. The most prominent one is a monthly budget for the year 2013/2014, with columns for months from September to August. The rows list various services such as 'Beli Pulpa', 'Beli 2 Reaktor', 'Hasil Kropak', 'Beli Pulpa', 'Pembayaran Dari Air', 'Beli Pulpa', 'Beli Pulpa', 'Kas Hasil Laguna', 'Hasil Kropak', 'Beli Pulpa', 'Hasil Kropak', 'Beli Pulpa', 'Beli Pulpa', 'Beli Pulpa', 'Beli Pulpa', 'Beli Pulpa', 'Beli Pulpa', 'Hasil Kropak', 'Beli Pulpa'. The values are in Indonesian Rupiah (Rp), ranging from 5,000 to 250,000. There are also columns for 'KETERANGAN' (Remarks) and 'Kategori' (Category).



'Community Sanitation Governance' ('Tata Kelola Sanitasi Komunitas') adalah sebuah proyek penelitian bersama yang dipimpin oleh Institute for Sustainable Futures (ISF) di University of Technology, Sydney, yang mengkaji tata kelola efektif untuk keberhasilan pengoperasian jangka panjang sistem air limbah skala komunal di Indonesia. Tata kelola efektif mengacu pada dukungan keuangan, pemangku kepentingan, kelembagaan, peraturan, dan teknis, yang diperlukan untuk penyelenggaraan layanan jangka panjang yang sukses. Penelitian ini dilakukan bekerja sama dengan BORDA Germany, Overseas Development Institute (ODI), AKSANSI (Asosiasi KSM Sanitasi Seluruh Indonesia) dan *Center for Policy Regulation and Governance* di Universitas Ibn Khaldun Bogor (UIKB). Penelitian ini didanai melalui hibah penelitian di bawah Australian Development Research Awards Scheme (ADRAS), sebuah inisiatif dari Australian Aid.

#### TENTANG PENULIS

**Institute for Sustainable Futures** (ISF) dibentuk oleh University of Technology Sydney (UTS) untuk bekerja dengan industri, pemerintah dan masyarakat untuk mengembangkan masa depan yang berkelanjutan melalui penelitian dan konsultasi. Misi ISF adalah untuk menciptakan perubahan menuju masa depan berkelanjutan yang melindungi dan memperbaiki lingkungan, kesejahteraan manusia dan keadilan sosial. Kami berusaha untuk mengadopsi pendekatan lintas-disipliner dalam kerja kami dan melibatkan organisasi mitra kami dalam proses kolaboratif yang menekankan pada pengambilan keputusan strategis. Proyek-proyek kami mendorong perubahan yang lestari dan kami bertujuan untuk membangun kapasitas mandiri pada klien kami dengan meneruskan pengetahuan dan keterampilan. Kami fokus pada inovasi dan penelitian kami sering mendorong praktik keberlanjutan dan berkontribusi pada pemikiran saat ini.

#### KUTIPAN

Mitchell, C, Abeyuriya, K, Ross K. 2016. *A review and comparative analysis of indicative service costs for different sanitation service scales in Indonesia* (terj., Tinjauan dan analisis komparatif atas biaya pelayanan indikatif untuk berbagai skala layanan sanitasi di Indonesia). Disiapkan oleh Institute for Sustainable Futures, University of Technology Sydney, sebagai bagian dari Australian Development Research Award Scheme (ADRAS) Project: Effective governance for the successful long-term operation of local scale wastewater systems.

#### UCAPAN TERIMA KASIH

Tim penelitian ingin mengucapkan terima kasih kepada para narasumber penelitian kami, khususnya, para peserta dalam lokakarya KSM di Kota Bogor dan Sulawesi Selatan atas kontribusi mereka dalam penelitian ini, serta Juliet Willetts dan Freya Mills atas kajian dan umpan balik berharga mereka. Kami juga berterima kasih kepada mitra penelitian kami, khususnya AKSANSI, atas dukungannya. Kami berterima kasih atas dukungan BAPPENAS atas kemitraan dan dukungan mereka sehingga memungkinkan penelitian ini dapat berjalan baik di Indonesia.

#### PENYANGKALAN

Pandangan dan pendapat yang dikemukakan adalah milik penulis dan tidak mencerminkan pandangan UTS/ISF atau Pemerintah Australia. Walaupun segala perhatian telah dilakukan untuk memastikan keakuratan materi yang dipublikasikan, Pemerintah Australia, UTS/ISF dan para penulis melepaskan tanggung jawab atas segala kerugian yang mungkin timbul dari siapa saja yang bertindak dengan mengandalkan isi dokumen ini.





## Latar belakang proyek

Titik mula kami untuk proyek ini adalah: Pengelolaan efluen pada daerah perkotaan padat berpenghasilan rendah di Indonesia merupakan hal yang penuh tantangan. Sistem skala komunal menawarkan cara yang terjangkau untuk mengelola kesehatan publik dan bahaya lingkungan akibat air limbah yang tidak diolah di daerah perkotaan. Namun, untuk dapat beroperasi dalam jangka panjang, sistem-sistem ini membutuhkan tata kelola yang efektif, yang didefinisikan sebagai (Ross et al, 2014):

<b>Teknologi yang berfungsi:</b> Memastikan bahwa sistem fisik memberikan layanan	<b>Pembiayaan yang berkelanjutan:</b> Pendapatan berjalan yang memadai untuk memenuhi seluruh unsur biaya operasional jangka pendek dan panjang	<b>Pengelolaan yang efektif:</b> Sistem tata kelola dan pengambilan keputusan yang akuntabel dan berkeadilan	<b>Menjaga permintaan:</b> Menjaga permintaan masyarakat atas layanan yang efektif sepanjang waktu
--	--	---	---

Saat ini adalah waktu yang tepat untuk mencari cara menuju tata kelola yang efektif. Kajian terhadap sistem skala lokal di Indonesia menemukan bahwa tata kelola efektif sulit untuk dicapai dan layanan tidak selalu bertahan sesuai yang direncanakan (Eales et al. 2013). Selain itu, jumlah sambungan sering hanya setengah dari jumlah yang direncanakan (Mitchell et al. 2015). Terlepas dari itu, Pemerintah Indonesia telah berkomitmen pada sistem air limbah skala lokal sebagai komponen utama dari komitmennya untuk memberikan 100% akses sanitasi kepada penduduk. Sampai saat ini, sudah sekitar 13.600 sistem seperti ini telah didanai untuk dibangun, dan masih sebanyak 100.000 lagi dibutuhkan untuk memenuhi target akses saat ini (Mitchell et al. 2015).

Menanggapi situasi ini, Institute for Sustainable Futures (ISF) di University of Technology Sydney (UTS) mengembangkan proyek penelitian aksi lintas disiplin selama tiga tahun yang bertujuan untuk meningkatkan tata kelola jangka panjang layanan pengolahan air limbah skala lokal di Indonesia.

Proyek ini merupakan kemitraan penelitian dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) Indonesia, dan dijalankan bekerja sama dengan AKSANSI (Asosiasi KSM Sanitasi Seluruh Indonesia), Bremen Overseas Research and Development Association (BORDA) Germany, Center for Regulation Policy and Governance di Universitas Ibn Khaldun Bogor dan UK Overseas Development Institute (ODI). Sebuah Kelompok Penasihat Proyek (*Project Advisory Group*), beranggotakan perwakilan dari tujuh Kementerian dan enam donor internasional, memberikan bimbingan dan validasi untuk penelitian ini. Penelitian tahun 2014-2016 ini didukung oleh Australian Development Research Awards Scheme (ADRAS).

Empat bidang penyelidikan untuk proyek ini adalah:

<b>Pemantauan kinerja:</b> Berapa banyak dan sebaik apakah kualitas data mengenai kinerja sistem skala lokal? Bagaimanakah kinerja sistem?	<b>Pengaturan hukum:</b> Apa saja aturan hukum dan informal untuk tata kelola sistem skala lokal, khususnya kepemilikan tanah dan aset; dan apa implikasi untuk O&M?	<b>Skala dan distribusi biaya:</b> Untuk berbagai model layanan sanitasi, apa sajakah skala dan distribusi biaya; dan apa saja implikasinya?
<b>Kemitraan pengelolaan:</b> Apa saja jenis-jenis perbaikan struktur dan pengaturan kelembagaan yang dapat membuat tanggung jawab atas pengelolaan sistem skala lokal berjalan?		

Dokumen ini merupakan hasil dari kajian biaya. Dokumen ini mengkaji nilai dan distribusi biaya untuk penyediaan layanan sanitasi skala terpusat dan komunal (lokal) di Indonesia.

## Ringkasan Eksekutif

Distribusi biaya yang adil dalam penyelenggaraan layanan sanitasi terjangkau merupakan aspek penting dari tata kelola yang efektif. Analisis komparatif antara sanitasi skala komunal (lokal) yang dikelola oleh masyarakat dengan sanitasi terpusat yang dikelola oleh pemerintah daerah di Indonesia ini mengkaji distribusi biaya (baik biaya waktu maupun biaya keuangan) dalam membangun infrastruktur dan menyelenggarakan layanan.

Mengumpulkan informasi biaya aktual sulit. Dalam kajian keuangan dan ekonomi kami dalam proyek ini dan di tempat lain selama 15 tahun terakhir, catatan pengeluaran jarang ada atau sering tidak lengkap, dan umumnya tidak memasukkan informasi tentang batas-batas pelaporan – apa yang masuk dan tidak masuk dalam jumlah yang dilaporkan, walau penting, seringkali tidak jelas. Angka yang signifikan secara statistik dan mewakili secara komprehensif sulit didapat. Yang mungkin didapat adalah integrasi dan analisis atas berbagai pengalaman berbasis praktik dan perkiraan profesional.

**Temuan** dari kajian biaya kami menunjukkan perlunya dilakukan kajian substansial terhadap model pendanaan saat ini untuk meningkatkan ekuitas distribusi dan efisiensi investasi.

- Per rumah tangga, pemerintah membayar dana publik yang jauh lebih banyak untuk membangun dan mengoperasikan sistem terpusat daripada membangun dan mengoperasikan sistem skala lokal yang dikelola masyarakat.
- Masyarakat yang menerima sistem skala lokal memberikan kontribusi aset (lahan) dan waktu sukarela yang signifikan selama konstruksi. Waktu sukarela selama konstruksi adalah substansial (1-5 tahun orang), dan bahkan mungkin signifikan, terutama bagi yang kondisinya ekonominya rentan. Kontribusi ini tidak diminta dari masyarakat yang menerima layanan terpusat.
- Pada tahap operasional, jenis-jenis layanan yang disediakan secara sukarela oleh Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) dengan tanggung jawab atas sistem sanitasi skala komunal serupa, walaupun lebih sederhana, dengan layanan yang diberikan oleh tenaga kerja yang dibayar secara profesional dengan tanggung jawab atas teknologi terpusat (keuangan dan pembuatan faktur, pengadaan, pemeliharaan teknologi, penyediaan sumber daya manusia, dll).
- Biaya keuangan operasional untuk sistem skala lokal jauh lebih rendah daripada untuk sistem terpusat karena sejumlah besar waktu diberikan secara sukarela dalam kegiatan operasional dan pengelolaan, terutama oleh masyarakat dengan fasilitas mandi/cuci/kakus komunal (MCK). Waktu sukarela ini jarang diberi imbalan.
- Jika layanan sukarela yang disediakan oleh masyarakat dan kelompok swadaya masyarakat (KSM) untuk merawat MCK ini dinilai dengan uang, biaya operasional per rumah tangga untuk sistem skala komunal ini kira-kira akan setara dengan biaya operasional per rumah tangga (staf dan bahan habis pakai/peralatan) yang dilaporkan untuk layanan terpusat.
- Masyarakat umumnya kesulitan dalam memungut iuran dan untuk menetapkan tarif pada tingkat pemulihan biaya untuk menutupi biaya operasional rutin dan menjalankan pemeliharaan berkala, seperti penyedotan tinja dan perbaikan.
- Baik untuk layanan skala lokal maupun terpusat, pendapatan dari iuran biasanya tidak cukup untuk menutupi biaya operasional. Kekurangan pendapatan untuk sistem skala terpusat tampaknya ditutup oleh dana publik, sedangkan untuk sistem skala lokal, kekurangan tampaknya tidak tertutup atau ditutup oleh perorangan dalam masyarakat.

## Rekomendasi

Menetapkan tarif yang memastikan keterjangkauan adalah hal yang kompleks dan sangat kontekstual (Dewan Hak Asasi Manusia 2015). Wawasan yang disajikan di sini didasarkan pada serangkaian data yang kecil yang sebagian besar mewakili sistem MCK. Masyarakat yang dilayani oleh sistem SSS memiliki biaya yang lebih rendah, dan sistem SSS semakin marak. Potensi untuk tarif pemulihan biaya muncul pada akhir studi ini. Oleh karena itu, langkah bijaksana berikutnya adalah untuk melakukan studi di sejumlah lokasi di seluruh Indonesia untuk mengidentifikasi biaya nyata secara penuh untuk SSS dan sistem gabungan MCK/SSS, agar memberikan dasar yang berarti untuk menetapkan tarif yang layak secara lokal.

Selain itu, Pemerintah pusat berperan menciptakan penggerak kebijakan untuk menerapkan langkah-langkah yang akan meningkatkan ekuitas dan efisiensi dari model pendanaan saat ini. Langkah-langkah yang direkomendasikan antara lain:

- Memungkinkan agar dana publik disediakan untuk mendukung pengoperasian skala lokal melalui pendanaan Pemerintah Daerah, misalnya, pengeluaran untuk pemeliharaan besar dan pembaruan aset;
- Memfasilitasi model layanan alternatif untuk sistem skala lokal yang layak secara finansial tanpa perlu mengandalkan kontribusi waktu sukarela terus menerus; dan
- Mengampu, memberi kewenangan, dan formalisasi pemungutan biaya dan penetapan tarif rumah tangga yang merata di seluruh skala layanan dan memadai untuk memulihkan biaya operasional, termasuk gaji bagi mereka yang menyediakan layanan.