

COLLABORATIVE GOVERNANCE IN PROVIDING DRINKING WATER NEEDS IN GENENGMULYO VILLAGE, JUWANA DISTRICT, PATI REGENCY

Cindy Nidia Ningrum, Herbasuki Nurcahyanto

Departemen Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro
Jl. dr. Antonius Suroyo, Tembalang, Kota Semarang, Kode Pos 50275
Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405
Laman: <https://fisip.undip.ac.id> E-mail: fisip@undip.ac.id

Abstract

The complexity of the problem of providing drinking water in Genengmulyo Village cannot be overcome by one party alone, so there is a need for collaboration with various agencies. The research was carried out because collaboration in providing drinking water still encountered problems. The research aims to identify the collaborative process and its inhibiting factors in providing drinking water in Genengmulyo Village, Juwana District, Pati Regency. The research uses a qualitative approach with data collection techniques through observation, interviews and documentation with a focus on collaborative theory by Ansell and Gash and the theory of inhibiting factors by the Government of Canada. Research shows that face-to-face communication does not have the intensity of regular meetings with all actors. Building trust still has unclear limits on authority. Compliance with the process is hampered by the absence of specific regulations governing the implementation of collaboration in providing drinking water needs. A common understanding was found that the determination of collaboration members did not have a clear institutional structure. The interim results of the collaborative are easy access to decent drinking water in Genengmulyo Village and the achievement of access to drinking water services in Pati Regency which increases every year. From the research results, it can be seen that the obstacles at each stage are caused by cultural factors due to dependence on SPAM implementation regulations, institutional factors because they depend on the institutional structure of one of the actors, and political factors because leaders have not been able to overcome collaboration problems so that the researchers provide suggestions, namely the need to improve the collaboration process. starting by holding regular meetings with all actors to overcome obstacles in the next stage.

Keyword: Collaborative; Provision; Drinking Water

PENDAHULUAN

Pengelolaan air minum di Indonesia telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyelenggaraan Air Minum (SPAM), serta dalam hal penyelenggaraannya telah diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 27/PRT/M/2016 tentang Penyelenggaraan

Sistem Penyediaan Air Minum. Akses air minum layak di Indonesia sudah sebanyak 91,72% (Badan Pusat Statistik, 2023). Berdasarkan uji kualitas air minum rumah tangga yang dilakukan pada tahun 2020, hanya 8,3% wilayah pedesaan yang memiliki akses terhadap air minum bersih, dibandingkan dengan 15,3% wilayah perkotaan (Puslitbang Kemenkes, 2021). Hal ini menunjukkan adanya

kesenjangan aksesibilitas air minum yang aman antara wilayah perkotaan dan perdesaan. Sementara itu, RPJMN 2020-2024 mensyaratkan 100% masyarakat mempunyai akses air minum yang aman, yang mencakup 15% masyarakat mengakses air minum yang aman dan 30% masyarakat mengakses air minum perpipaan. Pencapaian target tersebut diperlukan adanya peningkatan yang cukup ekstrem setiap tahunnya.

Di Jawa Tengah sendiri, penyediaan air minum telah diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 5 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum. Adanya hal tersebut, total air minum yang disalurkan di seluruh wilayah Jawa Tengah mencapai 421,87 juta m³, disalurkan melalui perusahaan air minum di Jawa Tengah. Akses air minum layak di Jawa Tengah, baik di perkotaan maupun perdesaan, sudah mencapai 93,76% pada tahun 2023 (Badan Pusat statistik, 2023). Pencapaian yang belum mencapai hasil 100%, seluruh pemerintah kabupaten beserta masyarakat Jawa Tengah turut serta dalam mensukseskan perwujudan 100% akses air minum, salah satunya adalah Kabupaten Pati.

Komitmen Kabupaten Pati dalam penyediaan air minum disahkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati. Kabupaten Pati memiliki volume air sebanyak 11.631.863 m³, yang dimanfaatkan oleh Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati melayani 37.541

sambungan rumah pada tahun 2022 (Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati, 2022). Berdasarkan data aktual cakupan masyarakat yang mengakses sumber daya tersebut sebanyak 52,99% penduduk perkotaan dan 22% penduduk perdesaan di Kabupaten Pati mempunyai akses terhadap air minum layak dan berkelanjutan.

Sebagaimana tertuang dalam Peraturan Bupati Pati Nomor 15 Tahun 2022 tentang Rencana Pembangunan Daerah Kabupaten Pati Tahun 2023-2026, di bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, Kabupaten Pati terus berkuat pada masalah tata kelola sumber daya air, air baku, air minum, sanitasi, jaringan jalan, dan drainase. Permasalahan persediaan air minum yang tidak memadai dan tidak aman merupakan salah satu permasalahan pekerjaan umum yang mendapat perhatian, khususnya di daerah pesisir yang memiliki kandungan garam tinggi pada sumber airnya.

Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati merupakan salah satu desa yang memiliki sumber air asin. Hal ini terjadi karena Desa Genengmulyo menjadi desa dengan tambak produksi paling luas di Kecamatan Juwana. Oleh karena itu, pencemaran air akibat limbah produksi garam tidak dapat dihindarkan. Baik musim kemarau maupun musim hujan, Desa Genengmulyo menjadi desa yang paling sering mengalami kelangkaan air bersih. Hal tersebut diperparah dengan program pemerintah yang belum sepenuhnya menjangkau daerah Kecamatan Juwana sehingga penduduk cenderung mengandalkan air minum kemasan

untuk melakukan aktivitas sehari-hari. Apabila tidak memungkinkan menggunakan air minum kemasan, masyarakat akan tetap menggunakan air asin untuk aktivitas sehari-harinya (Suroso, 2016). Kemudahan masyarakat Desa Genengmulyo dalam mengakses air minum layak baru dirasakan saat Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati menjangkau seluruh Kecamatan Juwana. Namun, belum sepenuhnya masyarakat Desa Genengmulyo mengakses layanan Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati. Hingga April 2024, penduduk Desa Genengmulyo yang mengakses layanan Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati masih sebanyak 71,65% (Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati, 2024).

Penyediaan kebutuhan air minum di Desa Genengmulyo membutuhkan koordinasi dan kerjasama dengan berbagai pemangku kepentingan. Oleh karena itu, perlu adanya pengembangan penyediaan kebutuhan air minum dengan model *collaborative governance* agar penyediaan kebutuhan air minum dapat dilaksanakan secara optimal. Proses kolaborasi yang dilakukan antara seluruh pemangku kepentingan yang terlibat dalam penyediaan air minum di Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati masih dikatakan belum optimal karena masih adanya sejumlah permasalahan yang terjadi selama keberjalanan penyediaan kebutuhan air minum. Komunikasi tatap muka di antara para pemangku kepentingan belum ditentukan jangka waktu

yang pasti untuk membahas mengenai proses kolaborasi dalam penyediaan kebutuhan air minum. Komunikasi tidak dilakukan dengan mempertemukan seluruh pemangku kepentingan sehingga masih ditemukan hambatan dan tantangan dalam berkoordinasi (Utami dan Kardianawati, 2022).

Setelah komunikasi tatap muka dilaksanakan, tahap membangun kepercayaan dimulai. Membangun kepercayaan masih belum optimal karena masih terdapat pembatasan-pembatasan wewenang yang belum jelas yang menimbulkan gesekan kepentingan dalam penyediaan kebutuhan air minum di suatu daerah (Suroso, 2016). Hal ini menyebabkan di antara pemangku kepentingan yang terlibat mengalami rasa ketidakpercayaan satu sama lain.

Dalam membangun kepercayaan dengan pemangku kepentingan, Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati berbagi pemahaman prosedur pelayanan dan kerjasama yang telah ditetapkan dalam Pasal 89 Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati serta regulasi-regulasi lain yang mengatur mengenai penyelenggaraan SPAM. Adanya pemahaman mengenai hal tersebut, diharapkan pemangku kepentingan dapat memahami batasan-batasan wewenang dan mematuhi proses berkolaborasi yang akan dilaksanakan, namun dalam melaksanakan wewenangnya masing-masing pemangku kepentingan memiliki sifat individual

sehingga keterikatan antar pemangku kepentingan belum terbentuk (Maherda, dkk., 2023). Hal ini disebabkan karena kolaborasi penyediaan kebutuhan air minum tidak memiliki regulasi khusus yang mengatur mengenai penegasan anggota dan batasan-batasan wewenangnya sehingga perlu adanya aturan yang jelas dalam pelaksanaan kolaborasi.

Dengan adanya serangkaian proses, kepercayaan, dan pemahaman yang telah terbentuk antara Pemerintah Daerah Kabupaten Pati, Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati, dan masyarakat Desa Genengmulyo menghasilkan adanya *collaborative governance* dalam penyediaan kebutuhan air minum dengan tarif, prosedur pelayanan, dan prosedur pelaporan masalah yang telah disepakati oleh para pemangku kepentingan, yang mengharapkan akses layanan air minum layak di Kabupaten Pati dapat mencapai target 100%. Namun dalam hal ini, Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati belum optimal memanfaatkan haknya dalam Pasal 89 Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati untuk melibatkan pihak swasta, akademisi, dan komunitas, untuk berpartisipasi aktif dalam penyelesaian masalah penyediaan kebutuhan air minum, khususnya di daerah pesisir dengan kandungan garam yang tinggi akibat dari alih fungsi lahan menjadi tambak garam. Hal tersebut disebabkan oleh adanya struktur hierarki, di mana Perumda Air Minum

Tirta Bening Kabupaten Pati telah berupaya mengajak pihak-pihak eksternal namun terhambat pada kesulitan mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Daerah (Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati, 2024). Akibatnya, pencapaian target terhambat karena kurangnya sumber pendanaan dari pihak-pihak eksternal, khususnya dari perusahaan swasta, dan sampai saat ini pendanaan hanya bersumber dari hasil penjualan air kepada masyarakat.

Melihat berbagai fakta tersebut, terdapat adanya kompleksitas masalah dalam penyediaan air minum. Salah satu yang menjadi sorotan peneliti adalah permasalahan kurangnya koordinasi dan kerjasama antar pemerintah dengan sektor lain. Temuan pada studi ini akan fokus pada proses kolaboratif yang dilakukan Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati, Pemerintah Kabupaten Pati, serta masyarakat Desa Genengmulyo dalam memenuhi kebutuhan air minum, serta faktor penghambat dalam upaya tersebut.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses kolaborasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pati dalam penyediaan kebutuhan air minum di Desa Genengmulyo?
2. Bagaimana faktor penghambat dalam proses kolaborasi Pemerintah Kabupaten Pati dalam penyediaan kebutuhan air minum di Desa Genengmulyo?

KAJIAN TEORI

Administrasi Publik

Menurut Nigro dan Nigro (dalam Syafri, 2012), administrasi publik adalah suatu jenis kerja sama yang dilakukan oleh suatu kelompok, termasuk mereka yang menjadi bagian dari pemerintahan, yang terdiri dari eksekutif, legislatif, dan berbagai lembaga yang terkait dengan kedua organisasi tersebut karena merupakan komponen fundamental politik, administrasi publik memainkan peran penting dalam penciptaan kebijakan pemerintah. Menurut Woodrow Wilson (dalam Dwiyanto, 2022), administrasi publik merupakan penerapan hukum yang rinci dan sistematis, dapat berupa kebijakan, praktik, aturan dan regulasi, dan lain-lain dalam suatu tindakan.

Berdasarkan pemaparan dari ahli tersebut, administrasi publik memiliki ruang lingkup yang berkaitan dengan segala sesuatu mengenai kepentingan publik yang dalam pelaksanaannya dilakukan melalui kerjasama dari berbagai kelompok atau organisasi, baik dari sektor pemerintahan maupun dari sektor privat, serta dengan masyarakat dalam melaksanakan suatu program yang bertujuan untuk kesejahteraan publik.

Manajemen Publik

Menurut Stoner (dalam Wijaya, 2014), manajemen adalah proses mengkoordinasikan,

mengarahkan, dan mengevaluasi upaya individu di dalam organisasi untuk menggunakan sumber daya organisasi guna mencapai hasil yang diinginkan. Menurut Ott, Hyde, dan Shafritz (dalam Wijaya, 2014), manajemen publik yaitu sub bidang administrasi publik yang membahas ilmu di balik rencana program, pengubahan struktur organisasi, dan penyebaran sumber daya melalui sistem manajemen keuangan, manajemen sumber daya manusia, sistem penganggaran, serta sistem manajemen publik, seperti evaluasi dan audit program. Menurut pandangan para ahli yang telah dijelaskan di atas, manajemen publik dapat disimpulkan sebagai pemanfaatan fungsi-fungsi manajemen, baik secara individu maupun kolektif, melalui pemanfaatan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan bersama.

Collaborative Governance

Ansell dan Gash (2008) mengartikan *collaborative governance* adalah jenis pemerintahan di mana lembaga-lembaga publik menggunakan kesepakatan dan konsensus untuk merancang atau melaksanakan kebijakan, program, dan aset publik dengan melibatkan pemangku kepentingan dari luar pemerintah dalam pengambilan keputusan formal. Model *collaborative governance* Ansell dan Gash mempunyai empat fenomena, yaitu kondisi awal, pemimpin yang fasilitatif, desain kelembagaan, dan proses kolaborasi. Proses kolaborasi menurut Ansell dan Gash memiliki 5 tahapan, yaitu komunikasi tatap muka,

membangun kepercayaan, kepatuhan terhadap proses, berbagi pemahaman, dan keluaran sementara.

Faktor Penghambat Collaborative Governance

Government of Canada (dalam Corntassel dan Holder, 2008) memaparkan faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam kolaborasi, yaitu faktor budaya, faktor kelembagaan, dan faktor politik. Faktor budaya terjadi karena ketergantungan pada proses dan kurangnya keberanian mengambil peluang dan terobosan baru dari seluruh pemangku kepentingan menjadikan budaya sebagai salah satu hal yang menghambat efektivitas kolaborasi. Faktor kelembagaan terjadi karena Lembaga yang berpartisipasi dalam kolaborasi, khususnya pemerintah, mempunyai kecenderungan untuk memaksakan struktur hierarki pada lembaga lain yang berpartisipasi. Faktor politik terjadi karena para pemimpin tidak bertindak *out of the box* untuk mencapai tujuan politik yang sulit dan bertentangan akibat perubahan kesepakatan dan perbedaan kepentingan antar pemangku kepentingan yang telah terjalin sejak awal perjanjian kerjasama, serta munculnya kepentingan baru antar pemangku kepentingan.

METODE

Metode penelitian yang digunakan yaitu deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi atau studi pustaka. Situs subjek

penelitian ini, antara lain: Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati, bagian perencanaan, produksi dan distribusi, hubungan langganan, serta sub bagian pengembangan dan dokumentasi; BAPPERIDA Kabupaten Pati, bidang infrastruktur dan kewilayahan; DPUTR Kabupaten Pati, bidang cipta karya; dan masyarakat pelanggan air minum Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati. Analisis dan interpretasi data dilakukan melalui pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Kualitas data dilakukan dengan menggunakan triangulasi sumber.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini difokuskan pada identifikasi proses kolaboratif dan faktor-faktor penghambatnya dalam penyediaan kebutuhan air minum di Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, kabupaten Pati. Identifikasi proses kolaboratif dilandaskan pada teori proses *collaborative governance* dari Ansell dan Gash (2008), yang mencakup beberapa tahapan penting, antara lain komunikasi tatap muka, membangun kepercayaan, kepatuhan terhadap proses, berbagi pemahaman, dan hasil sementara. Identifikasi faktor penghambat dilandaskan pada teori dari *Government of Canada* (dalam Corntassel dan Holder, 2008), yang meliputi faktor budaya, faktor kelembagaan, dan faktor politik.

Proses Collaborative Governance Komunikasi Tatap Muka

Komunikasi tatap muka, yakni bentuk efektif pencapaian satu komitmen atau pemikiran antar pemangku kepentingan sehingga memunculkan sifat saling melengkapi antar satu pemangku kepentingan dengan pemangku kepentingan yang lain terkait dengan proses kolaboratif. Komunikasi tatap muka dapat diartikan sebagai suatu kegiatan pertemuan antar pemangku kepentingan yang dilakukan secara rutin untuk mengeksplorasi keuntungan bersama sehingga diskusi tidak hanya akan berhenti pada pertemuan pertama.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam penyediaan kebutuhan air minum di Desa Genengmulyo, Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati melibatkan Bupati, Sekretariat Daerah, BAPPERIDA, DPUTR, masyarakat Desa Genengmulyo, dan sedikit kontribusi dari Pemerintah Desa Genengmulyo. Komunikasi antar pemangku kepentingan tidak terdapat pertemuan rutin yang secara khusus membahas mengenai penyediaan kebutuhan air minum. Pertemuan dilaksanakan sesuai kebutuhan dan bersifat kolektif. Upaya yang dilakukan dalam mengajak kolaborasi dengan berbagai pemangku kepentingan, yaitu dengan menghadiri undangan-undangan yang berkaitan dengan SPAM, dari tingkat pusat sampai daerah. Selain itu, berupaya untuk mengundang berbagai pihak, baik dari pihak akademisi, pemberi hibah atau dana, dan pihak-pihak lainnya untuk membahas mengenai pemanfaatan potensi air di daerah pesisir yang cenderung asin untuk dapat dikonsumsi dengan layak dan aman

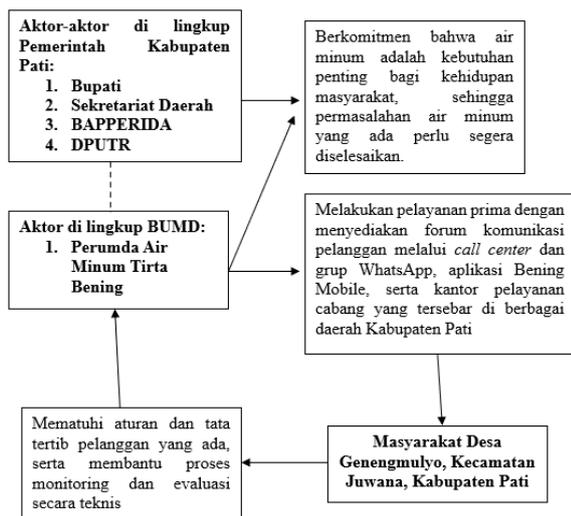
oleh masyarakat. Namun, upaya-upaya tersebut seringkali terkendala dalam hal koordinasi antar pemangku kepentingan yang memiliki kesibukan masing-masing sehingga menyebabkan komunikasi tidak berjalan secara efektif. Selain hal tersebut, kendala dalam mengajak kolaborasi dengan pihak-pihak di luar instansi pemerintah juga mengalami kendala, yaitu pada hal produk atau teknologi untuk filterisasi air asin yang ditawarkan oleh korporasi memiliki harga perawatan yang mahal sehingga jika dipaksakan akan mengakibatkan harga air yang didistribusikan kepada masyarakat menjadi tidak terjangkau.

Membangun Kepercayaan

Membangun kepercayaan, yakni tahapan yang tidak terpisahkan dari tahapan komunikasi tatap muka karena salah satu upaya untuk membangun kepercayaan adalah dengan melakukan intensitas komunikasi secara formal maupun informal agar setiap pemangku kepentingan dapat menyampaikan informasi secara terbuka, seperti melalui pertemuan rapat dan koordinasi. Membangun kepercayaan ini memiliki kaitan dengan pemimpin yang fasilitatif yang harus memahami bahwa membangun kepercayaan penting untuk menghindari risiko manipulasi. Membangun kepercayaan dilakukan dengan melalui ketersediaan informasi yang relevan dan aktual, serta dapat memberikan kepercayaan kepada setiap pemangku kepentingan untuk ikut serta dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

Membangun kepercayaan dengan aktor-aktor organisasi internal di lingkup Kabupaten Pati telah dilakukan sejak awal berdirinya Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati namun waktu dan proses yang dibutuhkan tidak kompleks, sedangkan membangun kepercayaan dengan organisasi eksternal membutuhkan proses dan waktu yang kompleks karena tidak adanya hubungan yang dekat atau keterikatan yang kuat. Upaya agar para aktor memiliki komitmen jangka panjang dalam melakukan kolaborasi dilakukan dari berbagai arah, baik sinergitas antara pemerintah dan BUMD maupun BUMD dengan masyarakat, adalah sebagai berikut:

Gambar 1. Upaya Membangun Kepercayaan Antar Pemangku kepentingan



Sumber: Data diolah, 2024.

Tahapan membangun kepercayaan selanjutnya yaitu dengan pembagian wewenang, tugas, dan fungsi dari masing-masing pemangku kepentingan untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan.

Tabel 1. Batasan Wewenang Pemangku Kepentingan

No.	Instansi	Batasan Wewenang
1.	Bupati	Pemilik dan penyedia air baku
2.	Sekretariat Daerah Kabupaten Pati	Ditugaskan Bupati untuk menjadi Dewan Pengawas dan sebagai anggota komite
3.	Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati	Operator atau pelaksana dalam mengelola penyediaan kebutuhan air minum perpipaan
4.	BAPPERIDA Kabupaten Pati	Koordinator dan penyedia Rencana Induk Sistem Penyediaan Air Minum (RISPAM)
5.	DPUTR Kabupaten Pati	Perencana teknis penyediaan air minum sesuai dengan potensi dan <i>budgeting</i>
6.	Masyarakat Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati	Masyarakat pelanggan berhak menyampaikan kritik, saran, dan keluhan selama kegiatan penyediaan kebutuhan air minum dilaksanakan

Sumber: Data diolah, 2024.

Dalam tahap membangun kepercayaan tidak terlepas dari adanya kendala berupa tantangan dan hambatan akibat belum terdapat pembatasan pelayanan antara Perumda Air Minum dan PAMSIMAS yang dijalankan oleh DPUTR. Dalam hal ini sering terjadi layanan ganda yang diterima oleh masyarakat di

beberapa daerah, yaitu ketika di suatu daerah telah memiliki jaringan Perumda Air Minum namun masih terdapat masyarakat yang tetap membuka jaringan PAMSIMAS. Permasalahan tersebut menjadi faktor ketidakpercayaan antara Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati terhadap masyarakat. Permasalahan tersebut tidak terjadi di Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati, namun efek dari ketidakpercayaan tersebut dapat dirasakan. Dengan demikian, perlu terdapat aturan yang mengatur mengenai pembatasan pelayanan tersebut. Jika pembatasan pelayanan tersebut hanya terbatas pada komitmen di antara Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati dengan DPUTR Kabupaten Pati maka perlu adanya sosialisasi dan pemahaman kepada masyarakat mengenai komitmen tersebut.

Kepatuhan terhadap Proses

Kepatuhan terhadap proses dimaksudkan pada negosiasi dengan maksud dan tujuan yang baik dan mengikuti proses kolaboratif untuk mencapai hasil dan tujuan yang diinginkan, serta menetapkan kemungkinan manfaat bagi seluruh pihak. Jika antar pemangku kepentingan memiliki komitmen yang sama, artinya terdapat inisiatif dari setiap pemangku kepentingan mengenai tugasnya dalam melaksanakan kegiatan kolaborasi. Hal ini mengharuskan pemangku kepentingan aktif berpartisipasi dalam setiap kegiatan pengambilan keputusan secara berkelanjutan.

Hubungan profesional yang terjalin antar aktor terjadi saat para pemangku kepentingan telah memiliki komitmen terhadap proses *collaborative governance* dalam penyediaan kebutuhan air minum di Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati. Artinya, para pemangku kepentingan telah sepakat pada satu tujuan, yaitu menyelesaikan masalah air minum di daerah yang tidak mempunyai sumber air mandiri yang layak dengan mempertimbangkan bahwa air minum adalah kebutuhan mendasar yang sangat penting bagi kehidupan.

Pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, para pemangku kepentingan tidak terdapat rasa ketergantungan antara satu sama lain. Hal ini menunjukkan komitmen para pemangku kepentingan terhadap hubungan profesional yang terjalin selama proses *collaborative governance* dalam penyediaan kebutuhan air minum di Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati belum kuat. Para pemangku kepentingan mengerjakan tugasnya sesuai yang ditetapkan saja, tanpa memiliki hubungan keterikatan yang signifikan antar aktornya. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya pertemuan rutin yang dilakukan oleh seluruh pemangku kepentingan sehingga menimbulkan antar pemangku kepentingan tidak memiliki hubungan keterikatan yang dekat satu sama lain.

Meskipun terdapat hambatan dan tantangan yang dihadapi, para pemangku kepentingan tetap berupaya berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan proses *collaborative*

governance penyediaan kebutuhan air minum di Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati. Upaya yang dilakukan, yaitu menanamkan motivasi-motivasi yang sesuai kepentingan dan tujuan yang ingin dicapai masing-masing aktor, antara lain:

1. Membantu masyarakat untuk dapat memenuhi kesejahteraan hidupnya di bidang air minum.
2. Mengedepankan kerja yang profesional dan bertanggungjawab agar tujuan yang ingin dicapai membuahkan hasil yang berkualitas.
3. Aktif memberikan saran perbaikan agar terwujud pelayanan air minum yang prima.

Berbagi Pemahaman

Berbagi pemahaman artinya pemangku kepentingan menyadari bahwa prinsip-prinsip dasar menjadi landasan kerjasama, pemangku kepentingan mengenali permasalahan sehingga memiliki pemahaman yang sama, serta pemangku kepentingan saling berbagi pemahaman bahwa kolaborasi adalah milik bersama dan kewajiban bersama. Tahap ini penting untuk antar pemangku kepentingan saling membagikan pengetahuan dan informasi mengenai permasalahan-permasalahan dalam penyediaan kebutuhan air minum sehingga para pemangku kepentingan dapat memperoleh informasi dasar seputar kebijakan-kebijakan dan program-program pemenuhan air minum.

Penetapan anggota kolaborasi dalam penyediaan air minum di Desa Genengmulyo,

tidak memiliki regulasi yang jelas mengenai struktur kelembagaan penyediaan air minum sehingga dalam hal ini dapat dikatakan bahwa penetapan anggota dalam kolaborasi tidak memiliki peraturan khusus. Hal ini mengakibatkan penentuan proses kolaborasi hanya dilakukan melalui sinkronisasi antara ketentuan-ketentuan yang ada dalam regulasi tentang penyelenggaraan sistem penyediaan air minum dengan tugas dan fungsi dari masing-masing pemangku kepentingan yang diatur dalam regulasi mengenai SOTK yang dimiliki oleh masing-masing pemangku kepentingan.

Dengan kondisi proses kolaborasi yang demikian, antar pemangku kepentingan masih tetap berupaya untuk menjaga dan memelihara jaringan kolaborasi yang telah terbentuk. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan yang terlibat dalam penyediaan kebutuhan air minum untuk bersama-sama menyusun dokumen RISPAM. Upaya lain yang dilakukan, yaitu mengajak seluruh pemangku kepentingan, termasuk masyarakat umum, untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan mengenai pelayanan air minum, terutama dalam hal penentuan tarif, yang dilakukan dengan melalui kegiatan konsultasi publik. Upaya-upaya ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman bersama bagi seluruh aktor yang terlibat dalam penyediaan kebutuhan air minum, termasuk di Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati.

Hasil Sementara

Tahap hasil sementara dalam proses kolaborasi menunjukkan adanya keuntungan atau pencapaian kecil yang merupakan puncak dari keberhasilan sementara sebelum meraih keuntungan atau pencapaian yang lebih besar. Keuntungan atau pencapaian kecil yang dimaksud adalah tujuan antara sebelum mencapai tujuan akhir dalam proses *collaborative governance* dalam penyediaan kebutuhan air minum di Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati.

Hasil sementara dari pelaksanaan proses *collaborative governance* dalam penyediaan kebutuhan air minum di Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati sudah mulai mengarah pada pencapaian tujuan yang ingin dicapai masing-masing pemangku kepentingan, yaitu berkontribusi pada peningkatan capaian layanan air minum di Kabupaten Pati. Pencapaian kecil dari dilaksanakannya *collaborative governance* dalam penyediaan kebutuhan air minum terlihat dalam laporan kinerja Pemerintah Kabupaten Pati, sebagai berikut:

Gambar 2. Capaian Akses Layanan Dasar di Kabupaten Pati

No	Indikator Kinerja	Satuan	Capaian 2022	Capaian 2023			Target Akhir RPD	% Capaian Terhadap Target Akhir RPD
				Target	Realisasi	% Capaian		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1	Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)	Angka	1,2	1,56	1,64	94,87	1,37	80,30
2	Indeks Keperawatan Kemiskinan	Angka	0,25	0,36	0,42	83,33	0,26	38,50
3	Persentase Penduduk Dengan Akses pada Layanan Air Minum	%	81,99	82,29	82,70	100,50	83,79	98,70
4	Persentase Penduduk Dengan Akses pada Layanan Sanitasi	%	100	100,00	100,00	100,00	100	100,00
5	Persentase Penduduk Dengan Akses pada Layanan Fasilitas	%	100	86,15	100,00	116,08	89,15	112,17

Sumber: Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Kabupaten Pati Tahun 2023.

Dari segi masyarakat Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati, kolaborasi dalam penyediaan kebutuhan air minum mampu menjawab permasalahan kebutuhan air di Desa Genengmulyo yang memiliki sumber air payau akibat dari letak geografisnya yang berada di pesisir Laut Jawa serta akibat dari mayoritas lahan desa digunakan sebagai tambak garam yang menyebabkan air laut tidak dapat terfiltrasi dengan sempurna. Hal ini menunjukkan bahwa kolaborasi yang dilakukan berjalan dengan baik.

Meskipun demikian, masih terdapat target-target di dalam rencana bisnis yang belum tercapai. Penyediaan air minum hanya mengandalkan dana dari Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan pengembangan jaringan layanan air minum. Hal ini menunjukkan bahwa perlu adanya keterlibatan pihak ketiga dalam menopang dana yang dibutuhkan sehingga perlu adanya upaya untuk mengajak pihak-pihak lain di luar instansi pemerintah dan masyarakat, seperti perusahaan swasta maupun pihak akademisi. Pada tahap komunikasi tatap muka

telah dijelaskan bahwa upaya negosiasi dengan pihak swasta dan akademisi sudah pernah dilakukan namun terkendala pada biaya *maintenance* sehingga perlu adanya kajian-kajian dan upaya lebih lanjut untuk mengatasi kendala tersebut. Selain itu, kerjasama dengan pihak di luar instansi pemerintah terhambat pada pemanfaatan Pasal 89 Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati yang tidak optimal karena upaya yang dalam negosiasi dengan pihak luar tidak disetujui oleh Pemerintah Daerah.

Tahapan kolaborasi terus dilanjutkan dengan adanya proses monitoring dan evaluasi secara non teknis maupun secara teknis. Proses monitoring dan evaluasi secara non teknis dilakukan pada saat menghitung capaian kinerja dalam penyediaan air minum sehingga setelah selisih hasil dan target telah diketahui maka dilakukan upaya agar pencapaian target selesai tepat waktu. Proses monitoring dan evaluasi secara teknis yang berkaitan dengan kondisi di lapangan hanya dilakukan saat terdapat perbaikan jaringan yang rusak sehingga monitoring dan evaluasi secara teknis tidak ditentukan jangka waktu yang pasti.

Faktor Penghambat Collaborative Governance

Faktor Budaya

Faktor budaya menjadi salah satu faktor penghambat dalam proses pelaksanaan

collaborative governance yang terjadi karena terdapat kebiasaan saling ketergantungan pada suatu prosedur sehingga para pemangku kepentingan tidak memiliki keberanian untuk mengambil risiko yang terlihat dari adanya tindakan *top-down* dalam proses pengambilan keputusan. Dilihat dari para pemangku kepentingan yang terlibat kolaborasi yang dilakukan dalam pemenuhan kebutuhan air minum di Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati dilaksanakan oleh pihak pemerintah, BUMD, dan masyarakat Desa Genengmulyo sendiri.

Anggota-anggota kolaborasi memiliki komitmen untuk berpartisipasi dalam penyediaan air minum dengan didasarkan karena merasa memiliki kepentingan dalam regulasi yang mengatur mengenai penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Para pemangku kepentingan merasa dalam regulasi tersebut mengandung tugas dan fungsinya yang sesuai dengan susunan organisasi dan tata kerja yang dimiliki oleh masing-masing pemangku kepentingan. Hal inilah yang mendorong adanya satu persepsi untuk melaksanakan kolaborasi dalam penyediaan air minum maka dapat dikatakan bahwa regulasi-regulasi tersebut yang membuat terjadinya proses kolaborasi dalam penyediaan kebutuhan air minum, namun disisi lain regulasi tersebut mengikat para pemangku kepentingan untuk bekerja sesuai dengan fokusnya sehingga menimbulkan para pemangku kepentingan yang terlibat melaksanakan tugas dan fungsinya

hanya secara lurus sesuai dengan regulasi tersebut.

Adanya ketergantungan pada prosedur, menimbulkan kondisi kolaborasi dalam penyediaan kebutuhan air minum di Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati menjadi tidak ideal, antara lain:

1. Para pemangku kepentingan tidak memiliki kesadaran dan keinginan untuk mengambil risiko dalam membuat peraturan dan komitmen yang secara khusus mengatur keberjalanan *collaborative governance* dalam penyediaan kebutuhan air minum di Desa Genengmulyo.
2. Para pemangku kepentingan memiliki pola pikir bahwa prosedur yang ada sudah cukup menjelaskan tugas dan fungsi dari masing-masing pemangku kepentingan sehingga mengabaikan pentingnya komunikasi tatap muka dengan seluruh pemangku kepentingan yang terlibat.
3. Prosedur yang ada menimbulkan sikap individualisme dan hubungan yang terjalin antar pemangku kepentingan memiliki daya keterkaitan dan keterikatan yang lemah.

Faktor Kelembagaan

Faktor kelembagaan menjadi salah satu faktor penghambat kolaborasi karena adanya kecenderungan antara satu pemangku kepentingan yang terlibat menerapkan struktur hierarki kepada pemangku kepentingan lain yang terlibat dalam kolaborasi, khususnya pemangku kepentingan dari pihak pemerintah.

Dalam hal ini, pemangku kepentingan yang terlibat, khususnya pemerintah, memiliki kecenderungan memaksakan struktur hierarkinya diterapkan pada pemangku kepentingan lain yang turut berpartisipasi sehingga kelembagaan tersebut yang menjadi penghambat proses kolaborasi.

Hubungan kelembagaan dan struktur hierarki yang ketat menjadikan anggota kolaborasi dari pihak eksternal instansi pemerintah sulit untuk berpartisipasi dalam *collaborative governance* penyediaan kebutuhan air minum. Faktor kelembagaan ini menjadi hambatan pada beberapa tahapan proses *collaborative governance* penyediaan kebutuhan air minum di Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, kabupaten Pati, antara lain:

1. Pada tahap komunikasi tatap muka, telah dilakukan upaya negosiasi untuk mengajak kolaborasi dengan pihak ketiga, namun selalu mengalami kendala terhadap biaya perawatan teknologi yang direkomendasikan oleh korporasi pembuat teknologi tersebut.
2. Dalam tahap membangun kepercayaan, terlihat bahwa kepercayaan antar pemangku kepentingan internal pemerintah Kabupaten Pati dengan kepercayaan pada pihak eksternal menunjukkan signifikansi waktu yang cukup berbeda. Dalam membangun kepercayaan dengan pihak-pihak internal instansi pemerintah dan BUMD tidak memerlukan waktu yang lama, sedangkan dalam membangun

kepercayaan dengan pihak-pihak eksternal memerlukan waktu yang cukup lama dan kompleks. Masyarakat telah memiliki kepercayaan untuk berpartisipasi dalam kolaborasi hanya dengan didasarkan pada keinginan untuk mencapai kepentingannya, yaitu untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup.

Faktor Politik

Faktor politik menjadi salah satu penghambat dari proses *collaborative governance* yang timbul dari kegagalan pemimpin dalam berinovasi untuk mencapai agenda politik yang kompleks. Kegagalan pemimpin ini terjadi karena tidak adanya kemampuan pemimpin dalam bertindak secara *out of the box* untuk mencapai tujuan politik sehingga kondisi ini menjadi penghambat dalam pelaksanaan kolaborasi.

Pemimpin yang dibutuhkan dalam proses kolaboratif ini adalah pemimpin yang mampu mengatasi konflik dan kepercayaan yang rendah di antara masing-masing pemangku kepentingan. Pelaksanaan proses *collaborative governance* dalam penyediaan kebutuhan air minum di Desa Genengmulyo, Kecamatan Juwana, Kabupaten Pati masih diwarnai dengan adanya permasalahan kepercayaan. Berdasarkan permasalahan dalam membangun kepercayaan tersebut, dapat diidentifikasi bahwa faktor politik dari pemimpin dalam kolaborasi penyediaan air

minum masih belum mampu mengatasi permasalahan yang ada.

PENUTUP

Simpulan

Komunikasi tatap muka dilakukan secara kolektif dan sesuai kebutuhan namun mengalami hambatan berupa pemangku kepentingan yang memiliki kesibukan masing-masing. Membangun kepercayaan ditemukan bahwa kolaborasi membutuhkan waktu yang relatif lama untuk antar pemangku kepentingan saling percaya satu sama lain, hambatannya yaitu masih terdapat pemisahan wewenang yang belum jelas. Kepatuhan terhadap proses, ditemukan bahwa tidak terdapat regulasi khusus yang mengatur keberjalanan kolaborasi namun setiap pemangku kepentingan berusaha untuk terus aktif berpartisipasi dengan menanamkan motivasi yang sesuai dengan kepentingan dari masing-masing pemangku kepentingan dan memiliki keterpaduan tujuan yang ingin dicapai. Berbagi pemahaman, ditemukan bahwa kolaborasi tidak memiliki struktur kelembagaan yang jelas sehingga dilakukan upaya pelibatan seluruh pemangku kepentingan dalam menyusun RISPAM dan melakukan konsultasi publik dalam penentuan tarif pelanggan air minum. Hasil sementara, ditemukan bahwa kolaborasi dalam penyediaan air minum di Desa Genengmulyo, yakni kemudahan akses air minum layak di Desa Genengmulyo dan capaian akses layanan air minum di Kabupaten Pati yang terus meningkat setiap tahunnya. Pencapaian

sementara tidak menghentikan langkah para pemangku kepentingan untuk terus berkomitmen dalam kolaborasi penyediaan air minum dengan melakukan monitoring dan evaluasi, baik secara teknis maupun non teknis. Berdasarkan permasalahan-permasalahan di setiap tahap proses kolaborasi, ditemukan bahwa masalah tersebut berasal dari faktor budaya, faktor kelembagaan, dan faktor politik.

Saran

1. Perlu adanya pertemuan rutin dengan seluruh pemangku kepentingan, setidaknya 1 kali dalam 1 bulan. Dalam hal ini, pertemuan dapat dilakukan oleh perwakilan dari masing-masing pemangku kepentingan yang berkumpul dalam satu forum diskusi untuk membahas mengenai berbagai informasi yang berkaitan dengan penyediaan kebutuhan air minum.
2. Perlu adanya sosialisasi dan pemahaman kepada seluruh masyarakat mengenai komitmen pembatasan layanan Perumda Air Minum dan PAMSIMAS, dengan melalui *press conference* maupun penyebaran informasi secara *online* dengan memanfaatkan media sosial. Informasi yang disampaikan memuat pernyataan bahwa daerah yang sudah dijangkau oleh layanan air perpipaan Perumda Air Minum tidak diperkenankan untuk membuka layanan PAMSIMAS.
3. Perlu adanya regulasi atau perjanjian tertulis yang jelas mengenai pelaksanaan

collaborative governance dalam penyediaan kebutuhan air minum, yang setidaknya dalam regulasi atau perjanjian tersebut memuat mengenai alur proses kolaborasi dan tujuan-tujuan yang ingin dicapai dalam pelaksanaan kolaborasi tersebut.

4. Perlu adanya susunan kelembagaan yang jelas dan memuat pihak-pihak dari seluruh pemangku kepentingan yang terlibat dalam penyediaan air minum.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). *Collaborative governance in theory and practice. Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Badan Pusat Statistik. (2023). *Persentase Rumah Tangga menurut Provinsi dan Sumber Air Minum Layak (Persen), 2021-2023*. <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/ODQ1IzI=/persentase-rumah-tangga-menurut-provinsi-dan-sumber-air-minum-layak.html>, diakses pada 23 April 2024.
- Badan Pusat Statistik. (2023). *Persentase Rumah Tangga menurut Provinsi, Tipe Daerah dan Sumber Air Minum Layak (Persen), 2021-2023*. <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/ODU0IzI=/persentase-rumah-tangga-menurut-provinsi--tipe-daerah-dan-sumber-air-minum-layak.html>, diakses pada 30 Mei 2024.
- Corntassel, J., & Holder, C. (2008). Who's sorry now? Government apologies, truth commissions, and Indigenous self-determination in Australia, Canada, Guatemala, and Peru. *Human rights review*, 9, 465-489.
- Dwiyanto, A. (2022). *Teori Administrasi Publik dan Penerapannya di Indonesia*. UGM PRESS.

- Maherda, F., Winarti, W., & Pramono, J. (2023). Evaluasi Keberlanjutan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) di Kabupaten Madiun. *Jl@ P*, 12(2).
- Pemerintah Kabupaten Pati. (2024). *Informasi Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Kabupaten Pati Tahun 2023*. Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Pati.
- Peraturan Bupati Pati Nomor 15 Tahun 2022 tentang Rencana Pembangunan Daerah Kabupaten Pati Tahun 2023-2026.
- Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati.
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 5 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 27/PRT/M/2016 tentang Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyelenggaraan Air Minum.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.
- Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati. (2023). *Data Jumlah Langganan, Penjualan Air, Harga Air PDAM Kabupaten Pati Tahun 2022*. <https://data.jatengprov.go.id/tr/dataset/data-jumlah-langganan-penjualan-air-harga-air-pdam-kabupaten-pati-tahun-2022>, diakses pada 23 April 2024
- Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati. (2024). Jumlah Langganan Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati Tahun 2024 Kecamatan Juwana.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2021). *Rencana Aksi Kegiatan 2020-2024*.
- Suroso, S. (2016). Implementasi Kebijakan PAMSIMAS dalam Penyediaan Air Bersih bagi Masyarakat di Kabupaten Pati. *Jurnal Litbang: Media Informasi Penelitian, Pengembangan dan IPTEK*, 12(1), 3-13.
- Syafri, W. (2012). *Studi Tentang Administrasi Publik*. Jakarta: Erlangga.
- Utami, A. N., & Kardianawati, A. (2022). Sistem Informasi Pendaftaran Sambungan Baru Perumda Air Minum Tirta Bening Kabupaten Pati. *JOINS (Journal of Information System)*, 7(1), 66-78.
- Wijaya, A. F. (2014). *Manajemen Publik: Teori dan Praktik*. Malang: Universitas Brawijaya Press.