

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia sebagai negara berkembang dengan jumlah penduduk sekitar 220 juta jiwa, dimana distribusi penyebaran penduduk 60 % (130,000 juta jiwa) berada didaerah perkotaan (Urban area), dengan prosentasi tingkat pertumbuhan penduduk sekitar 4 %, memperhatikan tingginya angka pertumbuhan penduduk di daerah perkotaan merupakan salah satu hal yang menarik dan sekaligus suatu tantangan bagi penyedia jasa infrastruktur seperti pengadaan air bersih oleh Perusahaan Daerah Air Minum. Berdirinya Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) berdasarkan Peraturan Pemerintah dari Departemen Air No 6 tahun 1962, Jumlah PDAM sebanyak 287 perusahaan yang pada saat itu segala kewenangannya masih diatur oleh pemerintah pusat, dan hanya 2 PDAM Tirtanadi Medan dan PAM JAYA, yang sekarang telah ditangani operasional dengan cara konsesi oleh PT. Pam Lyonasse Jaya (PALYJA) dan PT. Thames Pam Jaya (TPJ) semenjak tahun 1998. Kapasitas produksi air bersih yang dihasilkan oleh 287 Perusahaan Air Minum yang tersebar di seluruh Indonesia berdasarkan data pada tahun 2000, sekitar 76.412 liter/detik atau sekitar 6.898.867 M3 perhari, dengan komposisi total kapasitas produksi air bersih di pulau jawa dari 108 PDAM sekitar 44.629 liter/detik atau 58 % dari total kapasitas. Dengan jumlah pemakai berdasarkan data tahun 1998 menunjukkan angka 4,821.789 konsumen, terdiri dari 90,6 % di dominasi oleh rumah tangga (*Household*), 5.9 % oleh komersial industri 1.5 % untuk institusi sosial dan 2 % digunakan pada kantor – kantor Pemerintahan, kebutuhan umum (publik). Data diatas menunjukkan bahwa porsentase konsumen dari institusi Komersial sangat kecil, fakta ini sangat berpengaruh terhadap tinggat pendapatan serta kinerja operasional PAM dalam hal subsidi kepada pelanggan golongan tertentu atau yang berpendapatan minimum, karena faktor sosial dan pelayanan masyarakat lebih diutamakan.

1.1.1 Permasalahan Umum Pelayanan Air Minum di Indonesia

Pelaksanaan Kerjasama konsesis air minum DKI Jakarta antara PAM Jaya dan PT. PALYJA dan PT. AETRA (dulu adalah TPJ), sejalan dengan adanya amandemen Perjanjian Kerjasama pada tahun 2001 Kerjasama sudah diupayakan oleh para pihak untuk lebih transparan melalui mekanisme rebasing untuk program lima tahunan (saat ini sudah dalam pembahasan Rebasing periode 5 tahun ke tiga, 2009-2013). Aspek transparansi juga ditunjang dengan adanya obligasi yang telah diterapkan oleh kedua konsesiner, yaitu pendanaan melalui dana publik, dimana laporan keuangan harus transparan kepada publik dan Pam Jaya.

Jumlah penduduk Indonesia yang telah menikmati kebutuhan air bersih sekitar 38 %, dengan di suplay oleh sekitar 307 jumlah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), di Indonesia, sedangkan yang menjadi kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap jumlah penduduk yang dapat menikmati air bersih adalah 60 % untuk daerah perkotaan (*Urban area*) dan 80 % untuk daerah pedesaan (*rural district*) fungsi pelayanan kebutuhan air bersih bagi masyarakat daerah, telah menjadikan tanggung jawab serta perhatian pemerintah daerah (PEMDA) meliputi beberapa faktor kebijakan, perencanaan, perundang –undangan seperti :

- Menyediakan kebutuhan air bersih untuk semua lapisan / golongan masyarakat.
- Menetapkan formula tarif yang dikenakan kepada masyarakat
- Menetapkan suatu badan/Perusahaan yang bertanggung jawab terhadap operasional jasa pengolahan air bersih, dan pelayanan kepada pelanggan sesuai standart dan target pelayanan yang ditetapkan.
- Menyiapkan anggaran dana untuk investasi instalasi pengolahan air, yang dapat di dukung melalui badan/sponsor dana pinjaman (*funding suport*)
- Menyediakan kebutuhan air bersih, bagi masyarakat golongan pendapatan rendah.

Secara ekonomis, investasi yang ditanamkan oleh konsesiner masih menguntungkan karena adanya mekanisme (*watercharge*) imbalan air yang dibayarkan oleh pihak pertama kepada konsesiner. Tetapi imbalan yang

dibayarkan harus sudah memenuhi mekanisme rebasing dan pencapaian target teknis dan standar pelayanan yang ditetapkan dalam dokumen rebasing. Dukungan dari pemrov DKI dan Pemerintah utamanya adalah untuk pemenuhan air curah, melalui Ditjen SDA sudah diupayakan pembangunan *shypon* untuk meningkatkan kehandalan pasokan air curah, serta pengadaan genset di pompa air baku, cawang yang dilakukan oleh PJT II (Perum Jasa Tirta II).

Tarif air minum kepada masyarakat sesuai dengan formula indeksasi yang dituangkan dalam perjanjian kerjasama sudah mengakomodir tingkat inflasi. Langkah2 yang dilakukan oleh konsesioneer dalam rangka meningkatkan efisiensi dan menurunkan NRW (*Non Revenue Water*) adalah sebagai berikut:

- Rehabilitasi dan peremajaan unit instalasi produksi
- Meningkatkan program rehabilitasi jaringan pipa yang sudah tua,
- Penggantian meter air secara reguler,
- Pembentukan *District Metering Area* (DMA),
- Updating and *correction asbulit drawing* jaringan pipa,
- Investigasi sambungan ilegal dan pemutusan sambungan ilegal

I.I.2 Pelayanan Air Minum Diwilayah DKI Jakarta

Cakupan pelayanan baru mencapai 49%, berdasarkan Badan Regulator PAM DKI Jakarta tahun 2009, langkah lengkap yang dilakukan untuk mencapai target MDG adalah sbb:

- Penambahan jaringan pipa sekunder dan tersier
- Penambahan kapasitas air yang didistribusikan melalui program efisiensi pengelolaan IPA (Instalasi Pengelolaan Air), upgrading IPA eksisting dan membeli air baku, dari pihak ketiga serta penurunan tingkat kehilangan air/NRW sesuai dengan yang ditargetkan dalam Perjanjian Kerjasama
- Upaya kerjasama dengan Pemprov DKI untuk mengurangi pemakaian air tanah dan beralih menggunakan air minum perpipaan, khususnya daerah Jakarta bagian selatan dan timur.

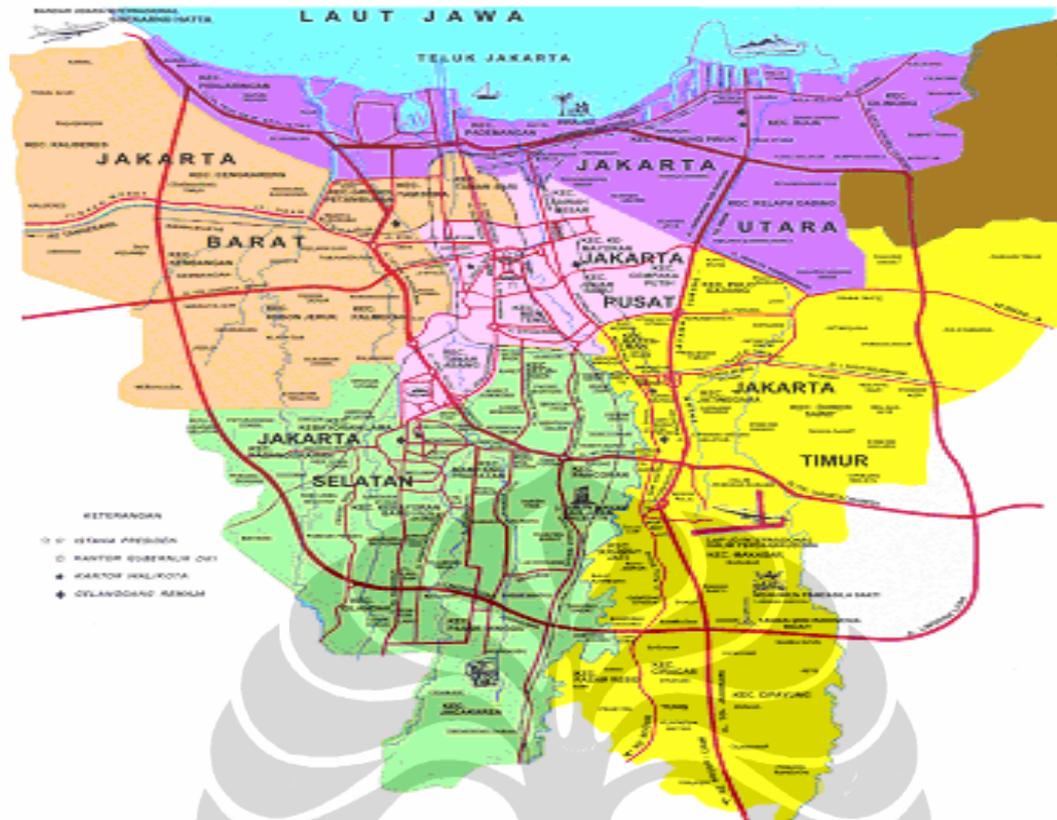
Dari fakta di lapangan yang ada, memang sudah terjadi penurunan kualitas air baku, yang berasal dari saluran Tarum Barat karena adanya pencemaran limbah domestik dan industri di beberapa titik di daerah Cibee dan

bekasi serta fluktuasi pasokan air curah terutama menurunnya debit air baku, pada saat musim kemarau ini disebabkan karena adanya pendangkalan di beberapa titik sepanjang saluran tarumm barat. Tetapi secara rata-rata, debit pasokan air baku dapat terpenuhi oleh PJT II sebagai pemasok air baku ke IPA Pejompongan, IPA Buaran dan IPA Pulau gadung. Langkah konkrit yang dilakukan oleh PJT II dan pemerintah dalam hal ini adalah SDA Departemen PU adalah melakukan upaya peningkatan kehandalan pasokan air baku melalui pembuatan *shypon* di beberapa titik untuk mereduksi pencemaran dan normalisasi aliran saluran Tarum Barat bekerjasama dengan pemerintah daerah yang dilalui oleh saluran Tarum Barat. Memang dari aspek target teknis dan standar pelayanan kedua konsesioneer belum memenuhi target yang sudah ditetapkan oleh para pihak dalam dokumen *rebasing*. Dalam hal ini PAM Jaya sudah menerapkan penalti dan kompensasi kepada konsesioneer terkait dengan tidak tercapainya target pemenuhan aspek kualitas, kontinuitas dan kualitas air minum kepada masyarakat pelanggan.

1.1.3 Bentuk Pelayanan Air Bersih Melalui Instalasi pengelolaan Air Bersih.

Beberapa cara yang dapat ditempuh untuk mendapat kebutuhan air bersih, dapat dibedakan berdasarkan tiga bentuk pelayanan dan pengelolaan distribusi air busi kepada masyarakat di Indonesia, seperti :

1. Melalui instalasi Pengelolaan Air Bersih, Seperti PDAM atau Private utility, dan dikenakan tarif kepada masyarakat yang menikmati air bersih tersebut.
2. Pengelolaan sendiri sumber – sumber air bersih, seperti menggunakan sumur air dalam, dan mata air.
3. Melalui institusi Independent pengelolaan sumber – sumber air, seperti sumur dalam, mata air, distribusi kepada masyarakat menggunakan sarana angkutan, seperti pedagang – pedangang gerobak air atau truk tangki air.



Gambar 1.1
PETA DKI JAKARTA

Sumber : Website Pemda DKI.go.id

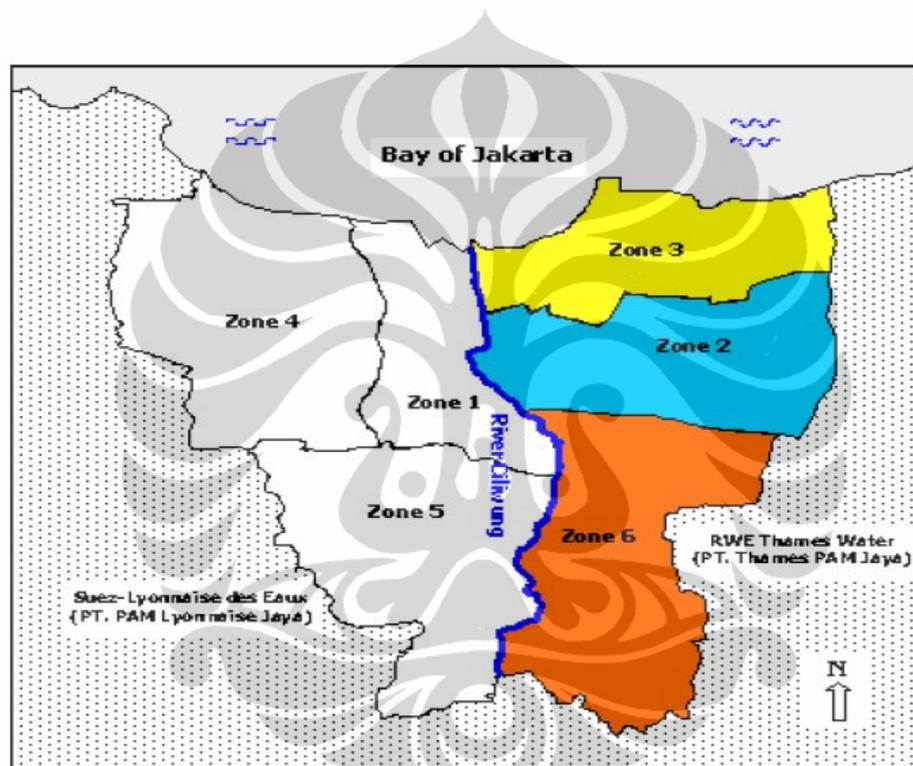
1.1.4 Kualitas Air

Propinsi DKI Jakarta secara garis besar terdiri atas lima wilayah : Jakarta Utara, Jakarta Timur, Jakarta Barat, Jakarta Selatan Serta Jakarta pusat dan dibagi dalam dua pelayanan jaringan air minum Barat dan Timur. Penyediaan air bersih untuk Kota Jakarta melibatkan swasta badan, PP 16/2005 tentang Pengembangan Sistem Air menetapkan pembentukan dari BPP SPAM (Badan Pengembangan Penelitian Sistim Pengadaan Air Minum, untuk sebuah badan pendukung di tingkat nasional. BPP SPAM dibentuk dan bertanggung jawab kepada Menteri Pekerjaan Umum. BPP SPAM bukan kewenangan kontraktor, ini adalah peran pemerintah daerah atau PDAM, atau suatu badan hukum. Pendanaan dan sekretariat dukungan datang dari MPW (*Main Power Water*) Departemen Pekerjaan Umum. Pemerintah daerah diharapkan untuk mengadopsi standar direkomendasikan oleh BPP SPAM di daerah masing-masing.

Tabel 1.1
Kebutuhan Air

	Komposisi	2003	2004	2005	Kenaikan (2003 – 2005)
Sosial	5.0%	1,878	1,778	1,700	-9.45%
RT & Pemerintah	83.0%	28,456	27,508	28,063	-1.38%
Niaga	11.0%	3,381	3,613	4,002	18.36%
Industri & Khusus	1.0%	377	391	351	-6.95%
Jumlah Air Terjual	100.00%	34,092	33,290	34,116	0.07%
<i>Kenaikan</i>			-2.35%	2.48%	

Sumber: PDPAM DKI Jakarta, Buku Saku Jakarta (2001)



Gambar 1.2

Zona Operasional Zones dari 2 Pemegang Koneksi Air Minum di Jakarta

Sumber : Badan regulator PAM DKI Jakarta

1.1.5 Sumber Air dan Perawatan.

Kali Malang adalah suatu anak sungai yang utama dari Waduk Jatiluhur yang berada di Kabupaten Purwakarta. Masukan PDAM adalah sekitar 1500 meter³/detik, alur hilir dari Waduk Jatiluhur ke pasokan wilayah air minum baik di wilayah timur maupun barat Jakarta memiliki kuantitas yang cukup sepanjang tahun dan kualitas air adalah pada umumnya umum baik. Air dari waduk Jatiluhur menuju Jakarta WTP (*Water Treatment Plan*) berasal dari satu sumber dengan air yang dialirkan menuju pulau gadung, Dengan mayoritas air dari

Waduk Jatiluhur, kekeruhan yang tinggi diproses untuk meningkatkan air Kalimalang dengan menggunakan bahan kimia untuk meningkat kualitas dari Waduk Jatiluhur. Proses peningkatan kualitas dilakukan dengan melakukan pembekuan/pengentalan dengan menggunakan polyaluminum klorid, flokulasi, sedimentasi, filtrasi, dan penyuci-hamaan (gas khlor), menggunakan Filter-filter yang bersifat *backwashed* digunakan 24 jam. Sisa-sisa kolam pengendapan dan air aliran balik filter dikembalikan ke Sungai kalimalang. (PDAM Hasil laboratorium mutu) Sehingga Kalimalang memiliki nilai kekeruhan yang mengalir maksimum 200 NTU.

Tabel 1. 2
Jumlah pengguna layanan air bersih T P J

Zone	Rayon	Consumer ^{*)}	Percentage	Respondent	
II	1. Pulo Mas	36 357	10%	36	
	2. Salemba	31 132	9%	31	
	3. Cempaka Baru	24 912	7%	25	
	4. Gading Permai	23 481	7%	24	
	5. Tipar Cakung	23 917	7%	24	
	Total Zone II		139 029	40%	140
III	1. Dewa Ruci	28 754	8%	29	
	2. Sindang	25 408	7%	26	
	3. Enggano	21 731	6%	22	
	4. Podomoro	17 077	5%	17	
	5. Martadinata	30 332	9%	30	
	Total Zone III		123 482	35%	124
VI	1. Kalimalang	33 287	10%	33	
	2. Gudang Air	27 399	8%	29	
	3. Balai Pustaka	24 973	7%	25	
	Total Zone VI		86 249	25%	86
	TOTAL		348 760	100%	350

*) Based on Data from TPJ's Consumer care Centre (July 2003)

Sumber : Badan Regulator PAM DKI Jakarta

1.2 PERUMUSAN MASALAH

Penyediaan dan penyelenggaraan fasilitas infrastruktur adalah tanggung jawab pemerintah. Akan tetapi, pemerintah tidak memiliki dana yang memadai untuk membangun fasilitas infrastruktur. Sehingga sebagai salah satu solusi, pemerintah membuka peluang kepada pihak swasta untuk berperan serta dalam usaha penyediaan infrastruktur.

Meskipun pemerintah mengharapkan campur tangan swasta dalam melaksanakan pembiayaan namun pemerintah tidak terus lepas tangan. Sehingga, melalui Peraturan Presiden Nomor 67 tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur yang menyatakan bahwa: “Dukungan Pemerintah kepada Badan Usaha dilakukan dengan memperhatikan prinsip pengelolaan dan pengendalian resiko keuangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

1.2.1 Deskripsi Masalah

Pemerintah telah menyadari bahwa perlunya Partisipasi Swasta Pemerintah (PSP) - Sebaiknya melalui kemitraan pemerintah dan swasta *Public Private Partnerships* (PPPs) - tidak dapat diambil untuk diberikan, kecuali adanya reformasi kelembagaan yang harus dilaksanakan. Luasnya cakupan kebijakan reformasi sangat penting untuk memperbaiki iklim investasi, termasuk :

- (i) Liberalizing pasar untuk memungkinkan persaingan dan masuk oleh penyedia layanan baru.
- (ii) Meningkatkan hukum dan peraturan kepastian hukum dan penegakan aturan.
- (iii) Memperkenalkan tarif berdasarkan rezim penuh pada biaya pemulihan atau memberikan kompensasi untuk memenuhi kewajiban pelayanan publik *Public Service Operational* (PSOs), dan
- (iv) Mendirikan mekanisme yang efektif, *Indonesia Infrastructure Summit* menyediakan plat form bagi Pemerintah untuk *articulate komitmennya* sebagai salah satu reformasi untuk kemajuan yang telah dicapai dalam reformasi itu.

Aturan tersebut lebih dipertegas lagi dengan Menteri Keuangan sebagai pusat pengatur anggaran negara juga mengeluarkan instruksi, terkait dengan pembiayaan negara melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38/PMK.OI/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Resiko Atas Penyediaan Infrastruktur yang menyatakan bahwa: “Pemberian Dukungan Pemerintah diberikan kepada proyek kerjasama penyediaan

infrastruktur sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan yang memenuhi kelayakan teknis dan finansial (kualitas proyek) serta memenuhi prinsip transparansi. Biaya dan resiko fiskal yang timbul dari diberikannya dukungan Pemerintah tidak boleh melampaui batas kemampuan anggaran negara untuk menanggungnya”.

1.2.2 Signifikansi Masalah

Pemberian dukungan pemerintah untuk penyediaan fasilitas infrastruktur memiliki resiko yang tinggi bagi kestabilan anggaran negara maupun daerah. Agar resiko yang ditimbulkan dapat diminimalkan maka proses identifikasi, analisa dan alokasi resiko harus dilaksanakan secara tepat. Selain berakibat bagi kestabilan anggaran negara, proses manajemen resiko yang tidak tepat dapat menghambat proses penyediaan fasilitas infrastruktur kepada masyarakat antara lain :

- Apakah kuantitas dan kualitas sumber daya air bersih DKI Jakarta sudah memadai?
- Apakah pemeliharaan dan pengoperasian pelayanan air bersih yang ada di DKI Jakarta sudah memadai ?
- Apakah penambahan peralatan berpengaruh terhadap operasional pelayanan kebutuhan air bersih di DKI Jakarta ?
- Bagaimanakah bentuk finansial pemodelan pembiayaan kerjasama pemerintah dan swasta pada PDAM DKI Jakarta ini ?

1.2.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan gambaran latar belakang dan identifikasi permasalahan di atas maka dapat disusun rumusan masalah yang digunakan sebagai petunjuk dalam melaksanakan penelitian, Penulis tidak mengambil seluruh masalah yang ada melainkan hanya akan membatasi pada point 4 yaitu :

“Bagaimanakah bentuk finansial pemodelan pembiayaan kerjasama pemerintah dan swasta pada PDAM DKI Jakarta ini ? ”

1.3 TUUAN PENELITIAN

Tujuan dari dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk melakukan analisa terhadap faktor-faktor resiko yang terdapat dalam proses penyediaan infrastruktur terutama prasarana penyediaan Air Bersih di Kota Jakarta serta pengaruhnya terhadap pelaksanaan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

1.4 BATASAN MASALAH

Penelitian dilaksanakan dengan mengambil studi kasus yaitu Pembangunan prasarana penyediaan Air Bersih di Kota Jakarta, dengan alasan sebagai berikut:

12. Penelitian dilaksanakan pada proyek penyediaan fasilitas infrastruktur khususnya prasarana penyediaan Air Bersih di Kota Jakarta yang telah berjalan. Tujuannya adalah untuk memudahkan pengambilan data dan status data yang terbaru.
13. Penelitian dilakukan pada proyek yang memiliki peran serta swasta terhadap pembangunan fasilitas infrastruktur.
14. Penelitian dilakukan pada proyek yang menggunakan anggaran pemerintah maupun dari pihak swasta.

1.5 MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif berupa masukan pemikiran kepada beberapa pihak, antara lain:

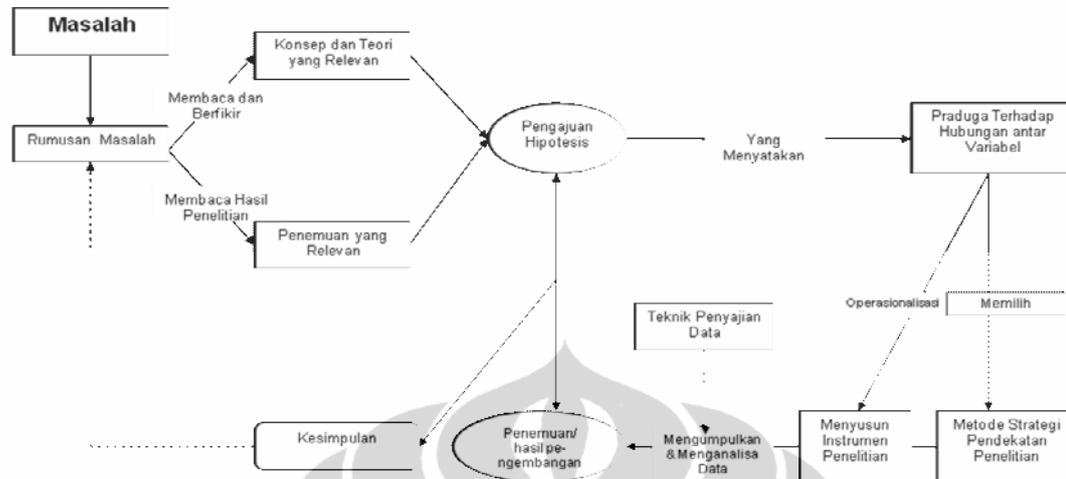
6. Bagi penulis, sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan pendidikan pasca sarjana bidang kekhususan Manajemen Infrastruktur Teknik Sipil Fakultas Teknik Universitas Indonesia dan menambah khasanah ilmu pengetahuan khususnya yang berhubungan dengan ilmu manajemen Infrastruktur yang terkait dengan dukungan pemerintah dalam pembiayaan infrastruktur.
7. Bidang Ilmu Manajemen Infrastruktur, Universitas Indonesia dan perguruan tinggi lainnya dengan harapan dapat menambah pengayaan pengetahuan mengenai pembiayaan penyediaan fasilitas infrastruktur.
8. Memberikan sumbang pikiran dalam meningkatkan pelayanan pengadaan air bersih di Kota Jakarta serta bahan pertimbangan kepada

pemerintah baik pusat maupun daerah bahwa kelayakan finansial penyediaan pelayanan air bersih memang diperlukan untuk masa – masa yang akan datang.

1.6 MODEL OPERASIONAL PENELITIAN

Agar penelitian yang dilaksanakan tidak keluar dari pokok permasalahan yang telah ada dan menghasilkan keluaran seperti yang diharapkan maka perlu untuk dibuat sebuah alur proses penelitian seperti terlihat dalam gambar 1.3 berikut.





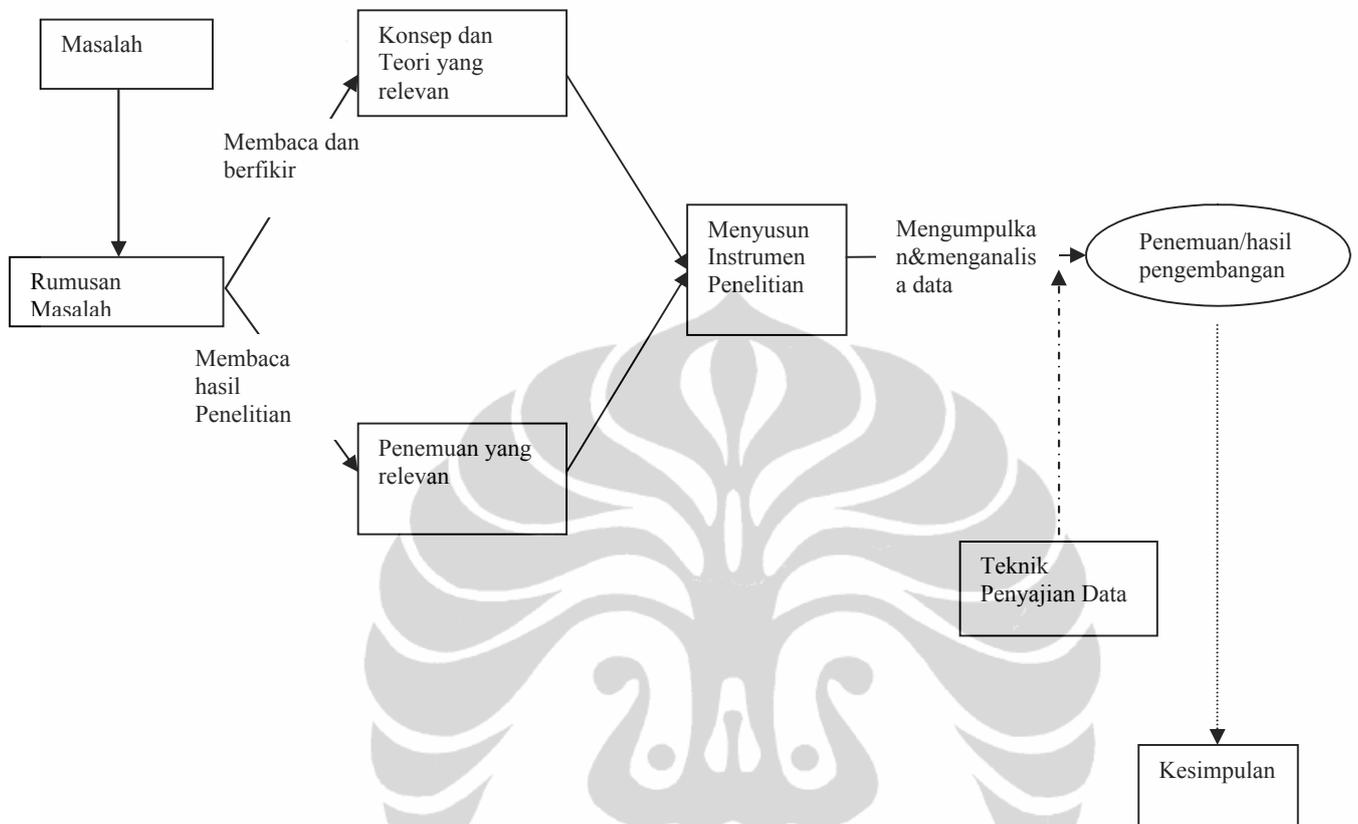
Gambar 1.3
Proses Penelitian

Sumber: Sugiyono, “Statistik untuk Penelitian”

Dari diagram tersebut, dapat dijelaskan urutan proses penelitian sebagai berikut: (sumber: Sugiyono, “Statistik Untuk Penelitian”)

- a. Mengidentifikasi dan Perumusan
- b. Masalah Membuat Hipotesa
- c. Studi Literatur
- d. Mengidentifikasi dan Menamai Variabel
- e. Membuat Definisi Operasional
- f. Memanipulasi dan Mengontrol Variabel
- g. Menyusun Desain Penelitian
- h. Mengidentifikasi dan Menyusun Alat Observasi dan Pengukuran
- i. Membuat Kuesioner dan Jadwal Interview
- j. Melakukan Analisa Statistik
- k. Menggunakan Komputer untuk Analisa Data
- l. Menulis Laporan Hasil Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan kerangka berpikir yang lebih sederhana, tampak pada gambar dibawah ini :



Gambar 1.4 Proses Penelitian pengembangan sendiri

Sehingga dari diagram tersebut, dapat dilihat urutan proses penelitian sebagai berikut: (sumber: pengolahan sendiri)

- a. Mengidentifikasi dan Perumusan
- b. Studi Literatur
- c. Mengidentifikasi dan Menyusun Alat Observasi dan Pengukuran
- d. Melakukan Analisa Statistik
- e. Menggunakan Komputer untuk Analisa Data
- f. Menulis Laporan Hasil Penelitian