

Sejarah PDAM dan awal Liberalisasi Sumber Daya Air

Posted on [August 4, 2013](#)

Pendahuluan

Ketergantungan manusia terhadap air semakin besar sejalan dengan bertambahnya penduduk. Predikat bumi sebagai "Planet Air" dengan 70% permukaan bumi tertutup air bertolak belakang dengan keadaan Bumi yang menghadapi kelangkaan air. Sebagian besar air di bumi merupakan air asin dan hanya sekitar 2,5% saja yang berupa air tawar, dan kurang dari 1% yang bisa dikonsumsi, sedangkan sisanya merupakan air tanah yang dalam atau berupa es di daerah kutub[1].

Berkebalikan dengan kondisi keterbatasan air ini, banyak orang mengeksploitasi air secara berlebihan. Padahal, semakin terbatas jumlahnya, berlakulah hukum ekonomi, bahwa air merupakan benda ekonomis, dimana orang rela bersusah-susah dan berani membayar mahal untuk mendapatkan air bersih.

Sangat luar biasa sekali pemikiran dan kebijakan para pendiri Bangsa Indonesia agar terwujudnya tujuan bangsa yang adil dan sejahtera, dimana telah menempatkan air dalam suatu kerangka kebijakan yang mendasar, yang dituangkan dalam Pasal 33 UUD 1945, bahwa:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Seiring waktu, pertumbuhan masyarakat yang tinggi diikuti dengan pertumbuhan ekonomi serta perkembangan industri, banyak yang menggunakan lahan dan air menyebabkan kelangkaan air semakin meningkat. Sumber-sumber air tercemar karena limbah yang dihasilkan oleh kegiatan ekonomi dan industri, menyebabkan kualitas air yang bisa langsung dicerna dan dikonsumsi oleh penduduk semakin sedikit.

Dibutuhkan suatu badan dan sistem pengelolaan dan penyediaan air baku untuk dikelola menjadi air bersih yang dapat didistribusikan kepada penduduk. Sejarah panjang berdirinya perusahaan pengelolaan air minum, sampai terbentuknya PDAM dan terbitnya UU 5/1962 tentang Perusahaan Daerah merupakan bukti nyata keseriusan Pemerintah dalam pengelolaan air minum.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan badan usaha milik daerah (BUMD) yang memberikan jasa pelayanan dan menyelenggarakan kemanfaatan di bidang air minum. Aktivitas PDAM antara lain mengumpulkan, mengolah, dan menjernihkan sampai mendistribusikan air ke masyarakat/pelanggan.

Setelah sekian lama penyediaan air minum hanya oleh PDAM, sampai tahun 1997 dan puncaknya dengan terbitnya UU 7/2004 tentang Sumber Daya Air,

dimana pada Pasal 9 dinyatakan bahwa **Hak Guna Usaha Air** dapat diberikan kepada perseorangan atau badan usaha dengan izin dari Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Pada Pasal 1 UU yang sama menyatakan bahwa **Hak Guna Usaha Air** adalah hak untuk memperoleh dan mengusahakan air. Yang artinya, air di Indonesia sudah mendapatkan legitimasi untuk menjadi suatu komoditi.

Pasal 45 ayat (3) masih di UU yang sama menyatakan bahwa Pengusahaan sumber daya air (selain sumber daya air permukaan yang meliputi satu wilayah sungai) dapat dilakukan oleh perseorangan, badan usaha, atau kerja sama antar badan usaha berdasarkan izin pengusahaan dari Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Penjelasan ayat tersebut menyatakan Yang dimaksud dengan badan usaha pada ayat ini dapat berupa badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah (yang bukan badan usaha pengelola sumber daya air wilayah sungai), **badan usaha swasta**, dan koperasi.

legitimasi air menjadi suatu komoditi, semakin kuat saat Pemerintah menerbitkan PP 16/2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, pada Pasal 64 dinyatakan bahwa Koperasi dan/atau badan usaha swasta DAPAT berperan serta dalam penyelenggaraan pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) pada daerah, wilayah atau kawasan yang belum terjangkau pelayanan BUMD/BUMN.

Sejarah Program Penyediaan Air Minum di Indonesia

Sejarah Program Penyediaan Air Minum di Indonesia identik dengan sejarah pembangunan prasarana dan sarana penyediaan air minum selama 45 tahun yang terbagi menjadi lima dekade, yaitu era sebelum 1970, 1970 – 1980, 1980 – 1990 dan 1990 – 2000, serta tahun 2000 hingga sekarang.

a. Era Sebelum Tahun 1970

Hamente waterleiding (PDAM) di Makassar tahun 1924

PDAM atau Perusahaan Daerah Air Minum merupakan salah satu unit usaha milik daerah, yang bergerak dalam distribusi air bersih bagi masyarakat umum. PDAM terdapat di setiap provinsi, kabupaten, dan kotamadya di seluruh Indonesia. PDAM merupakan perusahaan daerah sebagai sarana penyedia air bersih yang diawasi dan dimonitor oleh aparat aparat eksekutif maupun legislatif daerah.

Perusahaan air minum yang dikelola negara secara modern sudah ada sejak zaman penjajahan Belanda pada tahun 1920an dengan nama *Waterleiding* sedangkan pada pendudukan Jepang perusahaan air minum dinamai *Suido Syo*.

Kurun 1400an

Pada tahun 1443 terekam adanya bukti tertulis sebagaimana dilaporkan bahwa pada masa itu air yang merupakan minuman sehari-hari orang Asia

Tenggara dialirkan dari gunung mengalir kerumah-rumah penduduk dengan pipa bambu.

Kurun 1600an

Air minum disalurkan langsung ke Istana Aceh sedangkan sumur diperuntukan bagi daerah yang jauh dari sungai seperti dilaporkan terjadi pada tahun 1613.

Dimulailah penjajahan Belanda melalui misi dagangnya yang terkenal VOC (mulanya pada tahun 1613 VOC menyewa mendirikan loji tidak permanen dengan sewa 1.200 *rijkdaader* atau 3.000 *gulden* tetapi kemudian mereka dengan liciknya membuat bangunan tembok permanen dengan bahan batu dan beton dan dijadikan benteng pertahanan mereka), kemudian mereka membumi hanguskan Bandar Sunda Kelapa dan mengganti nama Jayakarta menjadi Batavia, resmilah Belanda menjajah Indonesia dengan diselingi oleh penjajah Prancis (1808-1811) dan penjajahan Inggris (1811-1816) penduduk Jakarta waktu itu sekitar 15.000 jiwa dan air minum masih sangat sederhana dengan memanfaatkan sumber air permukaan (sungai) yang pada masa itu kualitasnya masih baik.

Di Asia Tenggara kebiasaan penduduk untuk mengendapkan air sungai dalam gentong atau kendi selama 3 minggu atau satu bulan telah dilakukan untuk mendapatkan air minum yang sehat.

Kurun 1800an

Di Pulau Jawa sebagaimana dilaporkan oleh Raffles pada tahun 1817 penduduk selalu memasak air terlebih dulu dan diminum hangat-hangat untuk menjamin kebersihan dan kesehatan dan dilaporkan bahwa orang Belanda mulai mengikuti kebiasaan ini terutama di Kota Banjarmasin yang airnya keruh.

Pada tahun 1818 salah satu syarat penting untuk pemilihan pusat kota serta Istana Raja ditentukan oleh faktor tersedianya air minum.

Di Jakarta tahun 1882 tercatat keberadaan air minum di Tanah Abang yang mempunyai kualitas jernih dan baik yang dijual oleh pemilik tanah dengan harga F 1,5 per drum, sedangkan untuk air sungai dijual 2-3 sen per pikul (isi dua kaleng minyak tanah).

Pada masa pra-kemerdekaan, Dinas Pengairan Hindia Belanda (1800 - 1890) membangun saluran air sepanjang 12 kilometer dan bendungan yang mengalirkan air dari Sungai Elo ke pusat kota Magelang untuk memenuhi kebutuhan air bersih dan mengairi sawah di wilayah Magelang.

Mata air Umbulan pada tahun 1915-1916

Pemerintah Penjajahan Hindia Belanda di Surabaya, tahun 1890, memberikan hak konsesi kepada pengusaha Belanda warga Kota Surabaya, Mouner dan Bernie, yang dinilai berjasa merintis penyediaan air bersih di

Surabaya. Koneksi ini berupa pengelolaan mata air Umbulan, Pasuruan, untuk dialirkan ke Kota Surabaya dengan memasang pipa sepanjang 20 kilometer selama dua tahun. Tahun 1900, pemerintah mendirikan perusahaan air minum dan instalasinya diresmikan tiga tahun kemudian. Untuk memberikan proteksi pada perusahaan tersebut, pemerintah mewajibkan penghuni rumah mewah untuk menjadi pelanggan. Tiga tahun setelah berdirinya perusahaan air minum itu, sambungan instalasi air minum di Surabaya mencapai 1.588 pelanggan. Status perusahaan air minum pada bulan Juli 1906 dialihkan dari pemerintah pusat menjadi dinas air minum kotapraja (kini PDAM Kota Surabaya).

Kurun 1900-1945

Pada tahun 1905 terbentuklah Pemerintah Kota Batavia dan pada tahun 1918 berdiri PAM Batavia dengan sumber air bakunya berasal dari Mata Air Ciomas, pada masa itu penduduk kurang menyukai air sumur bor yang berada di Lapangan Banteng karena bila dipakai menyeduh teh menjadi berwarna hitam (kandungan Fe/besi nya tinggi).

Kurun 1945-1965

Urusan ke-Cipta Karya-an masih sekitar pembangunan, perbaikan dan perluasan Gedung Gedung Negara. Pemerintah Pusat belum menangani air minum dikarenakan keterbatasan keuangan serta tenaga ahli dibidang air minum. Tahun 1953 dimulailah pembangunan Kota Baru Kebayoran di Jakarta, pada saat itu dilakukan pelimpahan urusan air minum ke pemerintah Provinsi Pulau Jawa dan Sumatra. Pada tahun 1955 diadakan Pemilu yang pertama.

Pada tahun 1959 terbentuklah Djawatan Teknik Penjehtatan yang mulai mengurus air minum, dimulai pembangunan air minum di kota Jakarta (3.000 l/dt), Bandung (250 l/dt), Manado (250 l/dt), Banjarmasin (250 l/dt), Padang (250 l/dt) dan Pontianak (250 l/dt) dengan sistem "turn key project" loan dari Pemerintah Prancis. Terbitlah UU no. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan mulailah dibentuk PDAM sampai sekarang.

Kurun 1965-1969

Melalui SK Menteri PUTL no 3/PRT/1968 lahir Direktorat Teknik Penyehatan, Ditjen Cipta Karya.

Tiga waduk yang dibangun di wilayah Jawa Barat dengan membendung Sungai Citarum, yaitu Waduk Jatiluhur (1966), Waduk Cirata (1987), dan Waduk Saguling (1986) menandai era dimulainya penanganan sumberdaya air secara terpadu. Waduk Jatiluhur, seluas sekitar 8.300 hektare, dimanfaatkan untuk mengairi sekitar 240.000 hektare sawah di empat kabupaten di utara Jawa Barat. Air waduk juga digunakan untuk pembangkit listrik tenaga air (PLTA) dengan kapasitas terpasang 150 MW dan sebagai sumber air baku untuk air minum Jakarta (sekitar 80% kebutuhan air baku untuk Jakarta dipasok dari waduk ini melalui Saluran Tarum Barat).

Seperti negara berkembang lainnya, sistem penyediaan air minum di Indonesia kebanyakan merupakan warisan kolonial. Sebagai contoh:

1. PDAM Kota Semarang yang didirikan pada tahun 1911,
2. PDAM Kota Solo yang didirikan pada tahun 1929,
3. PDAM Kota Salatiga tahun 1921, dan
4. PAM Jaya yang sudah berdiri sejak tahun 1843.

b. Era Tahun 1970-1980

Pada era ini, yaitu era Pelita I (1969 – 1974) dan Pelita II (1974 –1979), pembangunan prasarana dan sarana air minum kurang mendapat prioritas. Demikian pula halnya dengan pembangunan sarana pelayanan masyarakat lainnya, seperti komunikasi, transportasi, dan energi. Dalam dua dasa warsa tersebut titik berat pembangunan nasional difokuskan pada pembangunan pertanian dan irigasi sebagai upaya memantapkan ketahanan pangan.

Pada Pelita II, terjadi perubahan ekonomi dunia dengan meningkatnya harga minyak bumi di pasaran dunia. Indonesia sebagai negara yang menyimpan sebagian cadangan minyak bumi dunia menjadi sasaran investasi, yang membawa dampak positif bagi perekonomian Indonesia dengan berkembangnya industri hilir dan industri terkait lainnya. Industri tersebut pada umumnya berlokasi di kawasan perkotaan sehingga pertumbuhan ekonomi di perkotaan meningkat cukup pesat.

Pertumbuhan ekonomi di perkotaan tersebut menarik tenaga kerja di perdesaan untuk bermigrasi ke perkotaan. Hal ini membawa dampak kepada meningkatnya kebutuhan terhadap infrastruktur seperti jaringan jalan, jaringan air minum dan penyehatan lingkungan, energi, komunikasi, dan sebagainya.

Untuk mendukung penyediaan air minum Kementerian Dalam Negeri telah menerbitkan beberapa regulasi diantaranya:

1. Inmendagri No. 26 Tahun 1975 tanggal 3 Nopember 1975 tentang Penyesuaian/Pengalihan Bentuk Perusahaan Air Minum dari Dinas Daerah menjadi Perusahaan Daerah.
2. Inmendagri No.32 Tahun 1980 tanggal 18 Juni 1980 tentang Pelaksanaan Ketentuan/Peraturan yang berlaku dalam rangka Pembinaan dan Pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum.

Penyediaan Air Minum di Perkotaan

Pelayanan air minum di perkotaan pada saat Pelita I dan Pelita II masih mengandalkan jaringan yang dibangun pada masa penjajahan dan investasi tambahan setelah kemerdekaan dengan jumlah yang sangat terbatas. Kondisi tersebut tidak mampu mengimbangi laju pertumbuhan penduduk. Investasi prasarana dan sarana air minum beserta operasi dan pemeliharannya dilaksanakan oleh Departemen Pekerjaan Umum dengan berkoordinasi dengan Departemen Dalam Negeri (Sekarang Kementerian Dalam Negeri).

Biaya pembangunan prasarana dan sarana air minum berasal dari APBN, APBD, maupun bantuan luar negeri bilateral, dan multilateral yang berasal dari Bank Dunia atau Bank Pembangunan Asia. Pembangunan prasarana dan sarana air minum berskala kecil biasanya dikaitkan dengan proyek pembangunan lainnya, seperti Kampung Improvement Project I (KIP I).

Penyediaan Air Minum di Perdesaan dan Kota Kecil

Pada periode ini, pembangunan prasarana dan sarana air minum belum menyentuh masyarakat perdesaan dan perkotaan skala kecil (IKK), yaitu wilayah permukiman dengan jumlah penduduk kurang dari 20 ribu jiwa. Pada umumnya, masyarakat perdesaan mendapatkan air dari sarana tradisional, seperti sumur, mata air, sungai dan sebagainya.

Pembangunan prasarana dan sarana air minum di perdesaan sebagian dilaksanakan oleh Departemen Kesehatan. Selain itu, pembangunan prasarana dan sarana air minum juga dilaksanakan oleh LSM, UNICEF, serta bantuan teknis WHO dan UNDP.

Pembangunan prasarana dan sarana air minum di perdesaan seringkali ditujukan untuk uji coba penerapan teknologi tepat guna, misalnya pompa tangan atau uji coba perangkat lunak seperti konsep Peran Serta Masyarakat dan konsep Pembentukan Lembaga Pengelola. Skala pengembangannya sangat terbatas dan tidak besar, sehingga cakupan pelayanan dan dampaknya juga sangat terbatas. Prasarana dan sarana air minum yang telah dibangun seringkali tidak berlanjut atau mengalami kegagalan, karena prasarana dan sarana yang dibangun tidak dipelihara dengan baik.

c. Era Tahun 1980 – 1990

Pertumbuhan ekonomi pada era 1980-1990 cukup tinggi, dan sektor manufaktur dan teknologi berkembang sangat pesat. Kondisi perekonomian yang baik tersebut sangat kondusif bagi perkembangan sektor infrastruktur. Pada saat yang sama dicanangkan Dekade Air Internasional (1981-1989) yang bertujuan meningkatkan pelayanan air minum bagi semua lapisan masyarakat. Kedua momentum tersebut menjadi pendorong bagi peningkatan pelayanan air minum bagi masyarakat.

Sehingga selama Pelita III (1979-1984) dan Pelita IV (1984-1989) terjadi peningkatan investasi yang sangat signifikan di sektor air minum. Dalam Pelita III pembangunan prasarana dan sarana air minum berhasil meningkatkan cakupan pelayanan air minum sebesar 20-30% dan dalam Pelita IV penyediaan prasarana dan sarana air minum mampu melayani 55% masyarakat.

Untuk mewujudkan Dekade Air Internasional, maka Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan regulasi terkait penyediaan air minum:

1. Kepmendagri No.109 Tahun 1982 tanggal 26 April 1982 tentang Pembinaan Perusahaan-perusahaan Daerah Air Minum dan Persatuan Perair Minuman Seluruh Indonesia.

2. Kepmendagri No. 4 Tahun 1984 tanggal 23 Januari 1984 atau Keputusan Bersama Mendagri & Menteri PU No.27/Kpts/1984 tentang Pembinaan Perusahaan Daerah Air Minum tehnik Operasi dan Pemeliharaan (SKB Mendagri & Menteri PU).
3. Kepmendagri No. 5 Tahun 1984 tanggal 23 Januari 1984 tentang Pedoman² Organisasi, Sistem Akuntansi, tehnik perawatan, Struktur dan Perhitungan biaya untuk menentukan tarif pelayanan air minum kepada langganan pengelolaan air bersih ibukota kecamatan dan pengelolaan kran umum air bersih bagi perusahaan daerah air minum dan Badan Pengelola air minum.
4. Kepmendagri No.61 Tahun 1986 tanggal 22 Desember 1986 tentang Persetujuan dan Pengesahan Dewan Pimpinan, Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Serta Program Kerja Persetujuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia (PERSAMI) untuk masa Bhakti 1986-1989.

Penyediaan Air Minum di Perkotaan

Selama Pelita III, pemerintah menyediakan investasi cukup besar di bidang penyediaan prasarana dan sarana air minum di perkotaan, termasuk untuk meningkatkan kemampuan aparat pemerintah dalam bidang perencanaan dan pelaksanaan. Pada saat itu, pemerintah mulai melakukan kerjasama dengan lembaga keuangan internasional dalam bentuk pinjaman luar negeri untuk melakukan investasi di sektor air minum. Model pendekatan pembangunan dan standar teknis pengelolaan dirumuskan oleh pemerintah pusat, termasuk untuk pembangunan prasarana dan sarana air minum di Ibu Kota Kecamatan (IKK).

Pembangunan prasarana dan sarana air minum dilaksanakan oleh Departemen Pekerjaan Umum dengan mengacu kepada standar teknis pelayanan air minum internasional yang mendasarkan perhitungan kepada jumlah penduduk.

Dampak dari pelaksanaan standar tersebut adalah terkonsentrasinya investasi prasarana dan sarana air minum pada kawasan-kawasan yang padat penduduk seperti di Pulau Jawa dan Pulau Sumatera. Walaupun telah cukup banyak investasi yang dilaksanakan untuk meningkatkan pelayanan prasarana dan sarana air minum namun laju investasi tidak dapat mengimbangi laju pertumbuhan penduduk sehingga cakupan pelayanan sulit untuk dinaikkan secara signifikan.

Penyediaan Air Minum di Perdesaan dan Kota Kecil

Pembangunan prasarana dan sarana air minum di kota kecil (dengan jumlah penduduk kurang dari 50.000 jiwa) dilaksanakan oleh Departemen Pekerjaan Umum. Sebagai pengelolanya dibentuk Badan Pengelola Air Minum (BPAM) yang bersama-sama dengan pemerintah daerah dikembangkan menjadi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Sedangkan pembangunan prasarana dan sarana air minum di perdesaan dilaksanakan oleh Direktorat Jendral Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan (PPM-PL), Departemen Kesehatan dibantu oleh Direktorat Jendral Pembangunan

Masyarakat Desa (PMD), Departemen Dalam Negeri. Pola perencanaan, pelaksanaan, dan pengelolaan ditentukan oleh pemerintah pusat melalui departemen teknis yang menangani.

Pada era ini bantuan kerjasama dan pinjaman luar negeri melalui lembaga keuangan bilateral dan multilateral meningkat terus. Walaupun dalam skala kecil, LSM mulai berperan serta dalam penyediaan prasarana dan sarana air minum di perdesaan dan kota-kota kecil dengan bantuan dana dari berbagai donor nirlaba. Seiring dengan meningkatnya tuntutan otonomi, untuk mendorong kapasitas pemerintah daerah dalam mengelola pembangunan prasarana dan sarana air minum maka diciptakan mekanisme hibah pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Walaupun tingkat cakupan pelayanan kepada masyarakat meningkat secara signifikan, namun kinerja pemanfaatan prasarana dan sarana yang telah dibangun ternyata kurang menggembirakan, banyak prasarana dan sarana yang tidak dapat dioperasikan karena tidak dipelihara secara benar.

d. Era Tahun 1990-2000

Pelita V (1989-1994) dan Pelita VI (1994-1999) merupakan era globalisasi terutama di bidang ekonomi. Meningkatnya tuntutan otonomi daerah dan kebijakan desentralisasi menyebabkan kendali pemerintah pusat lebih dilonggarkan. Pada saat yang sama, prinsip Dublin-Rio (Dublin-Rio Principles) diterapkan secara internasional. Keterlibatan dunia swasta di semua sektor meningkat pesat, demikian juga di bidang infrastruktur perkotaan.

Pada Repelita VI, pembangunan prasarana dan sarana air minum direncanakan untuk melayani sekitar 60% penduduk perdesaan dan 80% penduduk perkotaan. Krisis ekonomi, yang terjadi sejak Agustus 1997 dan diikuti oleh krisis politik, mengakibatkan terjadinya kemandegan ekonomi, cadangan devisa pemerintah sangat terbatas sehingga anggaran pemerintah yang ada tidak mencukupi untuk membiayai pembangunan prasarana dan sarana.

Tahun 1997 di sektor air bersih, Bank Dunia mengeluarkan Indonesia Urban Water Supply Sector Policy Framework (IWSPF). IWSPF mengidentifikasi enam perubahan kebijakan yang harus dilakukan yaitu membentuk hubungan terpisah antara pemilik dan pengelola asset, membentuk kerangka peraturan untuk peran serta sektor swasta, meningkatkan manajemen keuangan sektor air minum, menyederhanakan kebijakan tarif, serta meningkatkan perancangan, perencanaan, dan pelaksanaan proyek-proyek air minum.

Dan peran swasta, terlihat sekali dalam kebijakan pengelolaan PDAM DKI Jakarta. Pada tahun 1997, pemerintah memutuskan untuk bekerja sama dengan dua mitra operator swasta asing untuk mengelola dan menyediakan air bersih untuk warga DKI Jakarta. Kedua pihak tersebut adalah Thames Overseas Ltd (PT. Thames PAM Jaya/PT. TPJ) berasal dari Inggris yang kemudian pada tahun 2008 terjadi penjualan salah satu saham di dalam PT Thames Jaya kepada perusahaan asal Singapura, PT Acuatico Ltd dan pihak lainnya adalah Ordeo Suez Lyonnaise de Eaux (PT. Palyja) yang berasal dari

Perancis. Perjanjian kerja sama ini mengikat kedua belah pihak selama 25 tahun dengan bentuk konsesi modifikasi. Hal ini berarti mitra swasta akan diberikan hak pengelolaan penuh untuk seluruh sistem pelayanan PAM Jaya, baik yang sudah mempunyai jaringan perpipaan maupun daerah yang baru sama sekali. [2]

Tahun 1998 Bank Dunia kemudian memberikan Water Utilities Rescue Program, yang bertujuan agar PDAM tetap bisa bertahan dan meningkatkan efisiensi operasional dan keuangan PDAM sesuai yang digariskan dalam IWSPF.

Untuk mendapatkan grant loan dari program ini PDAM diwajibkan membuat Financial Recovery Action Plan (FRAP). FRAP merupakan usulan konkrit yang berisi langkah-langkah untuk:

1. meningkatkan pendapatan melalui peningkatan tariff, mengurangi Unaccounted of Water (UfW), dan efisiensi penagihan,
2. pengurangan biaya operasional. Selain itu PDAM juga diminta untuk tidak lagi memberikan deviden kepada pemerintah lokal dan melakukan reconstitution Badan Pengawas (BP) PDAM dalam rangka meningkatkan transparansi dan memperkuat kapasitas manajemen dari PDAM.

Masih ditahun 1998, World Bank dan ADB serta sejumlah kreditor bilateral mengeluarkan pinjaman "Policy Reform Support Loan" (PRSL) bulan Juni 1998, yang kemudian disusul dengan PRSL II, dimana terdapat rencana untuk memperbaiki pengelolaan sumber daya air Indonesia, seperti yang tertera dalam Matrix of Policy Actions di PRSL II tersebut.

Pada awalnya, Bank Dunia lebih tertarik untuk mengatur sektor kehutanan melalui program Forest Resources Sector Adjustment Loan, namun ditolak oleh Departemen Kehutanan. Kemudian Bank Dunia beralih menawarkan program sejenis kepada sektor pertanian, namun mengalami nasib yang sama sehingga akhirnya Bank Dunia melirik sektor air.

Dalam waktu yang bersamaan, tahun 1998, World Bank pun menawarkan pada pemerintah Indonesia, sebuah pinjaman program untuk merestrukturisasi sektor sumber daya air Indonesia, yaitu WATSAL. Bank Dunia pada tanggal 29 Maret 1999, sebagai panduan mereka dalam mengawasi perkembangan pelaksanaan restrukturisasi. Loan Agreement sebesar US\$ 300 juta akhirnya ditandatangani pada tanggal 28 Mei 1999, dengan jangka waktu pengembalian 15 tahun dan grace period selama tiga tahun.

Bersama dengan BAPPENAS dan koordinasi lintas departemen, disepakati untuk membentuk tim lintas departemen bekerjasama dengan staf Bank Dunia menyusun program restrukturisasi sektor air yang salah satunya dalam bentuk penyusunan Undang-undang Sumber Daya Air. Tentu saja tidak ada dana gratis, sehingga Bank Dunia memberikan berbagai persyaratan sebelum dana pinjaman sebesar US\$ 300 juta dalam program Water Sector Adjustment Loan (WATSAL) dapat dicairkan. Salah satu persyaratan tersebut

akhirnya dipenuhi dengan keluarnya Surat Keputusan Presiden (Keppres) No. 96 tahun 2000 yang menyatakan pengelolaan dan penyediaan air minum boleh dikuasai asing sebesar 95%.

Pencairan dana tersebut dilakukan dalam 3 (tiga) tahap dengan berbagai persyaratan yang harus dipenuhi pada setiap tahap sebelum dana tersebut boleh dicairkan. Pencairan tahap ke dua yang seharusnya dilakukan pada Desember 1999 sempat tertunda karena pemerintah belum mampu memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan. Sedangkan pencairan tahap ke tiga sebesar US\$ 150 juta akan dilakukan jika segala inisiatif reformasi sektor air telah dilakukan sepenuhnya melalui pengesahan Undang-undang Sumber Daya Air (UU SDA).

Sedangkan agenda WATSAL tahap ketiga, akan dicairkan jika RUU Sumberdaya Air telah disahkan. RUU Sumber Daya Air ini terbit dengan menjadi UU 7/2004 ttg Sumber Daya Air.

Kasus yang hampir serupa juga dilakukan World Bank di Paraguay, dimana World Bank menunda pencairan US\$ 46 juta pinjaman karena pemerintah Paraguay masih menolak melakukan privatisasi pada sektor air di negara tersebut.

Untuk mewujudkan akuntabilitas pengelolaan keuangan pelayanan air minum dan kinerja PDAM, maka Kementerian Dalam Negeri menerbitkan:

1. Kepmendagri No.16 Tahun 1991 tanggal 6 Pebruari 1991 tentang Pedoman Sistem Akuntansi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).
2. Kepmendagri No.22 Tahun 1991 tanggal 27 Pebruari 1991 tentang Peraturan Dana Pensiun Bersama Direksi dan Pegawai Perusahaan Daerah Air Minum Seluruh Indonesia.
3. Permendagri No. 7 Tahun 1998 tentang Kepengurusan Perusahaan Daerah Air Minum.
4. Kepmendagri No. 8 Tahun 2000 tentang Pedoman Akuntansi Perusahaan Daerah Air Minum.

Penyediaan Air Minum di Perkotaan

Investasi prasarana dan sarana air minum pada masa itu banyak berasal dari hutang lembaga keuangan bilateral maupun multilateral. Keberhasilan konsep P3KT yang mengintegrasikan seluruh infrastruktur perkotaan kedalam satu paket pinjaman menarik perhatian lembaga keuangan bilateral dan multilateral. Pemeran utama pendekatan konsep tersebut adalah Departemen Pekerjaan Umum yang kemudian mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada tingkat propinsi dan kabupaten/kota. Banyaknya paket pekerjaan yang harus diselesaikan dan terbatasnya sumber daya manusia menjadi kendala dalam peningkatan kualitas prasarana dan sarana permukiman yang dibangun. Hal ini terjadi karena pembinaan teknis, supervisi, dan pengawasan kualitas pekerjaan konstruksi menjadi sangat terbatas dan tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

Secara bertahap pendekatan kegiatan IKK (Ibu Kota Kecamatan) bergeser ke kota-kota ukuran menengah, namun standar pembangunan IKK masih tetap dijadikan acuan. Cakupan pelayanan masih merupakan tujuan pembangunan, sehingga konstruksi prasarana dan sarana baru menjadi kegiatan utama, sedangkan kegiatan pemeliharaan dan rehabilitasi cenderung terabaikan. Pengelolaan PDAM belum dapat dilaksanakan sesuai standar perusahaan, kendala yang dihadapi adalah rendahnya kemampuan mengelola suatu perusahaan, tidak adanya kebebasan dalam menentukan tarif, mahalannya investasi baru, dan terbatasnya sumber daya manusia. Selain kendala tersebut terdapat kendala alam yaitu semakin menipisnya air baku (disebabkan oleh rusaknya lingkungan) yang dapat dimanfaatkan dan ketiadaan sumber air yang dapat dimanfaatkan.

Kondisi ini menyebabkan sebagian besar PDAM masih bergantung kepada subsidi dari pemerintah pusat. Pada tahun 1988, disadari bahwa agar PDAM dapat meningkatkan mutu pelayanan air minum kepada masyarakat maka kebijakan air minum perlu diubah dan pengelolaan PDAM perlu direformasi secara menyeluruh. Pelayanan air minum perlu melibatkan dunia swasta dan dilakukan secara profesional, berorientasi kepada keuntungan (tanpa meninggalkan beban sosial), dan menjauhkan campur tangan birokrasi dalam pengelolaan perusahaan.

Penyediaan Air Minum di Perdesaan dan Kota Kecil

Pelita IV merupakan titik awal dimulainya partisipasi masyarakat dan terlibatnya LSM di tingkat daerah dan nasional dalam pelaksanaan proyek-proyek pemerintah yang didanai oleh lembaga keuangan internasional. Konsep kepemilikan masyarakat dan pendekatan yang didasarkan kepada kebutuhan (Demand Responsive Approach) mulai diterima secara luas, walaupun pelaksanaannya masih dilakukan secara terbatas.

Proyek pembangunan prasarana dan sarana sosial (PKT, P3DT, dan sebagainya), termasuk di dalamnya prasarana dan sarana air minum dan penyehatan lingkungan, diterima sebagai pendekatan pembangunan alternatif dengan hasil yang cukup bervariasi.

Pada pendekatan ini dilakukan terobosan baru dalam penyaluran anggaran pemerintah dengan memberi kesempatan kepada masyarakat untuk terlibat secara langsung dalam pembangunan prasarana dan sarana. Pemerintah daerah berperan sebagai fasilitator dan pembina teknis. Namun demikian, cakupan pelayanan ternyata tidak sesuai dengan yang direncanakan. Persoalan lama selalu berulang dalam prasarana dan sarana air minum yaitu kurang optimalnya pemanfaatan prasarana dan sarana air minum yang telah dibangun karena ketidakmampuan masyarakat untuk mengoperasikan dan memeliharanya.

e. Era Tahun 2000-sekarang

Tahun 2000, Indonesia terlibat sebagai peserta Forum Air Dunia yang kedua dan Konferensi Tingkat Menteri di The Hague, Belanda, serta menjadi salah

satu negara penandatanganan "Deklarasi The Hague". Forum ini memposisikan air sebagai kebutuhan (komoditi), bukan sebagai hak asasi manusia.

Melalui program Water Restructuring Adjustmen Loan (WATSAL) pinjaman penyesuaian struktural di sektor jasa air, Bank Dunia "mensyaratkan" pelaksanaan privatisasi air bagi pencairan pinjaman sebesar 300 juta dollar AS.

Di era ini, terkait penyediaan air minum telah terbit:

1. Kepmendagri 34/2000 tentang Pedoman Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.
2. UU 7/2004 tentang Sumber Daya Air.
3. PP 16/2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.
4. Permendagri 23/2006 tentang Pedoman Teknis Dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum
5. Permendagri 2/2007 tentang Organ Dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

Sangat mungkin, meskipun perlahan, sepertinya UU 7/2004 dan PP 16/2005 telah menjadi pintu gerbang bagi kapitalisme untuk menguasai sumber daya air di Indonesia.

Semoga bermanfaat..

Referensi:

1. UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945
2. UU 5/1962 tentang Perusahaan Daerah
3. UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah
4. UU 7/2004 tentang Sumber Daya Air
5. PP 16/2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum
6. Identifikasi Peluang Investasi Watter Supply, 2011, BKPM
7. Analisa Kinerja Privatisasi Pada PD Pam Jaya, 2009, Asri Fitriani, Thesis, IPB.
8. Kajian Implikasi Hutang Pada Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Di Indonesia, Studi Kasus Pdam Kota Surabaya, Malang & Madiun Jawa Timur, September 2004, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Jakarta
9. <http://www.kruha.org>
10. <http://www.transparansi.or.id>

<https://investasidaerah.wordpress.com>