

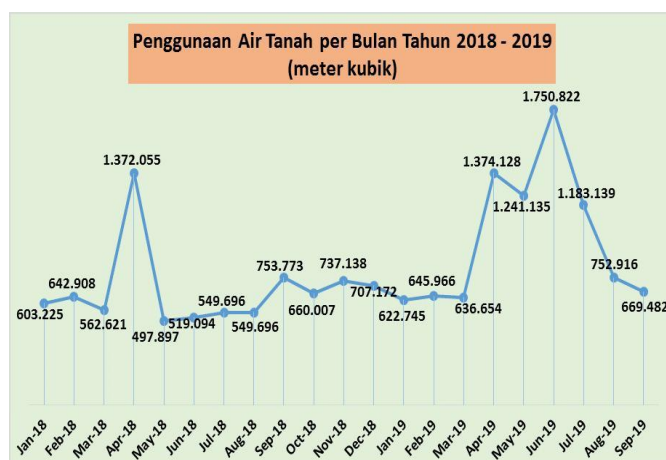
BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

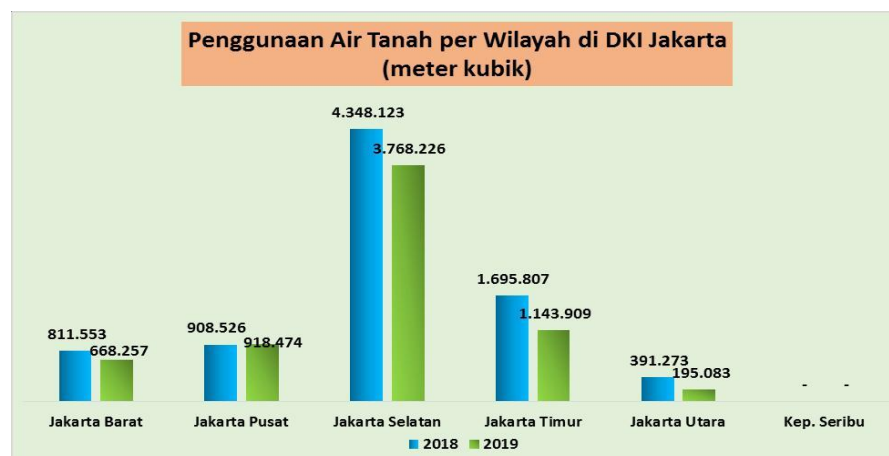
Air merupakan sumber kebutuhan bagi makhluk hidup di dunia ini termasuk manusia di dalamnya. Air dibutuhkan sebagai alat untuk memenuhi kebutuhan manusia. Penguasaan negara atas SDA tersebut diselenggarakan oleh pemerintah dan atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, seperti hak ulayat (hak segolongan penduduk atas sebidang tanah) masyarakat hukum adat setempat dan hak-hak yang serupa dengan itu, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prasetya,dkk (2021:178) Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta merupakan daerah dengan jumlah kepadatan penduduk yang tinggi, hal semacam ini juga memacu pemerintah dalam hal penyediaan potensi air. Air tanah yang dimanfaatkan oleh masyarakat tentunya harus memiliki debit yang mencukupi dan kualitas yang baik. Jumlah kepadatan penduduk yang tinggi akan menyebabkan prakiraan penurunan kualitas air tanah. Penurunan kualitas air tanah yang terjadi diperkirakan oleh aktivitas masyarakat yang kurang bijak dalam pengelolaan sumber air tanah.



(Gambar 1.1 Penggunaan Air Tanah per Bulan Tahun 2018-2019)

Berdasarkan grafik diatas, didapat dari Dinas Perindustrian dan Energi DKI Jakarta, jumlah penggunaan air tanah di DKI Jakarta sebesar 8.155.282 m³ pada tahun 2018 dan 6.693.949 m³ hingga bulan September 2019 (1 m³ = 1000 liter). Puncak penggunaan air bersih pada tahun 2018 terjadi pada bulan April sebesar 1.372.055 m³ dan tahun 2019 terjadi pada bulan Juni sebesar 1.750.822 m³.



Gambar 1.2 Penggunaan Air Tanah per Wilayah di DKI Jakarta

Berdasarkan grafik diatas, wilayah Kota/Kabupaten, Jakarta Selatan merupakan wilayah yang menggunakan air tanah tertinggi di Jakarta, baik tahun 2018 dan 2019. Jakarta Selatan menggunakan setengah dari total penggunaan air tanah di Jakarta sebesar 4.348.123 m³ tahun 2018 dan 3.768.226 m³ tahun 2019. Hal ini disebabkan karena Jakarta Selatan memiliki banyak gedung perkantoran dan permukiman. Wilayah Jakarta Utara dan Kep. Seribu menggunakan air tanah paling rendah dikarenakan air tanah di wilayah tersebut terasa asin sehingga konsumsi terhadap air tanah rendah.

Sekretariat Jakarta Berketahanan (2019) sebanyak 97,5% air waduk di DKI Jakarta tercemar, 88% air sungai tercemar, 68% air tanah tercemar, dan seluruh air laut teluk DKI Jakarta tercemar atau sebanyak 100% (*persen*).

Namun begitu, BPS Indonesia pada 2019 melaporkan persentase rumah tangga yang memiliki akses terhadap layanan sanitasi layak dan berkelanjutan DKI Jakarta pada 2019 adalah 89,93% (*persen*). Angka ini disebabkan oleh sumber air baku yang digunakan masyarakat DKI Jakarta masih mengandalkan pasokan dari luar daerah, yaitu sebanyak 95% (*persen*).

Berdasarkan data PAM, dikutip dari *Media Indonesia.com*, standar kebutuhan air bersih di DKI Jakarta adalah 150 liter/kapita/hari, namun pemerintah baru mampu menyediakan 20.725 liter/detik. Kekurangan tersebut diatasi dengan penggunaan air tanah, tetapi berdasarkan analisis DLH DKI Jakarta pada tahun 2020 menunjukkan bahwa rata-rata kualitas air tanah di DKI Jakarta tercemar berat, terutama pada air tanah dangkal yang umumnya digunakan oleh masyarakat. Kondisi padat pemukiman penduduk juga menyebabkan sumbu air tanah berdekatan dengan septic tank, sehingga meningkatkan resiko penyebaran bakteri *Escherichia Coli* pada air.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan air bersih masyarakat DKI Jakarta, pemerintah memberikan prioritas pada instansi sektor air bersih, yaitu Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) PAM Jaya untuk melakukan penanganan seperti memanfaatkan kapasitas produksi, peningkatan operasi dan pemeliharaan melalui rehabilitasi yang ada, serta peningkatan kapasitas produksi dan perluasan jaringan pipa. Hal ini sesuai dengan pasal 5 ayat (1) tentang maksud pendirian Pam Jaya yang berbunyi bahwa “*PAM JAYA didirikan dengan maksud :*

- (a) “*Bertanggung jawab untuk pengelolaan dan pengembangan SPAM di seluruh wilayah Provinsi DKI Jakarta*”
- (b) “*Untuk menciptakan perusahaan yang sehat, efisien, tangguh, berkembang, dan memiliki kompetensi yang tinggi dalam pelayanan penyediaan Air Minum kepada masyarakat.*”

Bunyi pasal ini menekankan tanggung jawab penuh pemerintah daerah melalui PAM JAYA sebagai Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dalam mengelola dan mengembangkan infrastruktur Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di seluruh Provinsi DKI Jakarta. Pemerintah daerah harus mampu menjamin bahwa air minum yang disalurkan kepada masyarakat terjaga

kualitasnya (baik secara kuantitas maupun kualitas). Hal ini mencakup pengawasan dan pemeliharaan infrastruktur Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM), pengelolaan sumber daya air, serta memastikan keberlanjutan penyediaan air minum yang aman. Selain menjaga yang sudah ada, pengembangan infrastruktur air minum sangat penting untuk menghadapi kebutuhan air yang terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan pembangunan kota. Pengembangan ini bisa berarti perluasan jaringan pipa air, perbaikan sistem distribusi, penggunaan teknologi baru untuk efisiensi pengolahan, dan peningkatan kapasitas air baku. Peraturan Daerah (PERDA) ini juga menggarisbawahi pentingnya cakupan layanan yang mencakup seluruh wilayah Provinsi DKI Jakarta. Hal ini mencakup baik wilayah perkotaan maupun pinggiran yang mungkin masih kekurangan akses air bersih. Sehingga pemerataan layanan air minum ini termasuk dalam bagian dari agenda untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh masyarakat. Tujuan pendirian PAM JAYA juga sudah diatur pada Pasal 5 ayat (2) yang berbunyi *“Tujuan pendirian PAM JAYA adalah:*

- (a) ‘Untuk tersedianya pelayanan Air Minum guna memenuhi hak rakyat atas Air Minum ;*
- (b) Untuk meningkatkan cakupan pelayanan Air Minum dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat;*
- (c) “Terwujudnya pengelolaan dan pelayanan Air Minum yang berkualitas dengan harga yang terjangkau; dan*
- (d) “Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian dan potensi Provinsi DKI Jakarta berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.”*

Bunyi pasal tersebut merujuk pada aspek hak dasar masyarakat. Air minum yang aman dan layak merupakan kebutuhan fundamental bagi kehidupan manusia. Pemerintah, melalui perusahaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yaitu PAM JAYA berkewajiban menyediakan akses air bersih kepada masyarakat. Dalam konteks ini, pemerintah diharapkan memberikan layanan air minum kepada masyarakat dengan harga yang

terjangkau, kualitas yang baik, dan akses yang merata. Pemerintah juga harus menunjukkan komitmennya untuk memperluas jangkauan pelayanan air minum. Cakupan ini meliputi penyediaan infrastruktur air bersih ke daerah-daerah yang sebelumnya belum terlayani atau yang pelayanannya terbatas. Peningkatan cakupan berarti upaya untuk mencapai pemerataan air minum di seluruh wilayah, termasuk area terpencil atau padat penduduk. Ketersediaan air bersih yang stabil tidak hanya berdampak pada kesehatan masyarakat tetapi juga pada pertumbuhan ekonomi. Usaha kecil hingga industri besar bergantung pada pasokan air yang aman dan andal. Di sisi lain, tata kelola yang baik memastikan keberlanjutan layanan, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan sumber daya air.

Dalam proses pendistribusian air bersih kepada masyarakat DKI Jakarta, sebelumnya PAM Jaya telah bekerjasama dengan pihak swasta yaitu PT. Aetra dan PT. Palyja selama 25 (dua puluh lima) tahun dari tahun 1998 dan berakhir pada bulan Februari tahun 2023. Penerapan Kerjasama terhadap PAM Jaya berupa pengalihan kewenangan pengelolaan dan distribusi air minum kepada pihak swasta bisa dilaksanakan dalam Pasal 43 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang mengatur kerjasama dengan pihak ketiga dalam pengelolaan dan distribusi air minum. Dalam pasal 43 Peraturan Daerah DKI Jakarta pada ayat (1) dinyatakan bahwa “*Dalam mengembangkan usahanya PAM JAYA dapat melakukan kerjasama dengan pihak swasta dalam dan luar negeri, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Koperasi.*” Selama 25 tahun bekerjasama dengan pihak swasta PAM JAYA mengalami banyak kerugian baik secara materiil maupun non materiil. Dalam kerjasama ini seluruh kegiatan operasional dan pemeliharaan diambil alih sepenuhnya oleh PT. Aetra dan PT. PALYJA.

Berdasarkan data yang dikutip dari CNN Indonesia, saat ini PAM JAYA telah menandatangani kontrak kerjasama dengan pihak swasta yaitu PT. Moya Indonesia dengan penandatanganan MoU pada tanggal 14 Oktober 2022. Kerjasama ini dilakukan untuk mencapai cakupan target pelayanan 100

persen di Jakarta pada tahun 2030, hal ini sesuai dengan rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) 2019-2024. Meskipun menuai kritik, Kerjasama ini berbentuk alih daya (outsourcing). PT. Moya Indonesia hanya berinvestasi tanpa mengambil alih pelayanan, dan pengembalian investasi diharapkan terjadi dalam 25 tahun. Hal ini sesuai dengan Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 4 tahun 2021 Pasal 6 ayat (2) butir (a) yang berbunyi bahwa PAM Jaya dapat melakukan “*Kerjasama dengan badan atau instansi lain baik Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Swasta, dan Badan Hukum Lainnya*”.

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa PAM JAYA, sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang menyediakan layanan air bersih di Jakarta, memiliki kewenangan untuk melakukan kerja sama dengan berbagai badan atau instansi lain. Kemampuan PAM Jaya untuk bekerja sama dengan berbagai pihak, baik dari sektor publik maupun swasta, mencerminkan fleksibilitas dan keterbukaan dalam upaya meningkatkan pelayanan air bersih. Hal ini memungkinkan PAM JAYA untuk memperluas akses sumber daya, teknologi, dan sumber daya finansial dari berbagai mitra. Dengan kerja sama ini, PAM JAYA dapat mengoptimalkan manajemen infrastruktur dan operasional, mengingat penyediaan air bersih memerlukan sumber daya yang besar. Kolaborasi dengan badan pemerintah maupun sektor swasta juga dapat mendorong penerapan standar lingkungan yang lebih baik, serta memastikan keberlanjutan sumber daya air di masa depan. Melalui kerja sama ini, diharapkan masyarakat dapat memperoleh akses yang lebih baik terhadap air bersih, mengingat PAM Jaya dapat memanfaatkan berbagai keahlian dari mitra-mitranya untuk meningkatkan efisiensi dan cakupan layanan.

Namun, dengan semakin banyaknya pihak yang terlibat dalam kerja sama ini, tantangan dalam hal regulasi dan pengawasan juga perlu mendapat perhatian. Pemerintah perlu memastikan bahwa kerja sama tersebut tidak hanya menguntungkan pihak tertentu, tetapi juga memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat luas. Secara keseluruhan, kerja sama PAM JAYA

dengan berbagai pihak menunjukkan potensi besar dalam memperbaiki layanan air bersih di Jakarta, namun harus diiringi dengan tata kelola yang baik agar manfaatnya dapat dirasakan secara merata.

Gambar 1.3 Jumlah Pelanggan dan Air disalurkan di DKI Jakarta

Kabupaten/Kota	Jumlah Pelanggan dan Air yang Disalurkan Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta					
	Pelanggan		Air Disalurkan		Nilai Value	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Kep. Seribu	-	5.123	-	0	-	1.193.766.850
Jakarta Selatan	-	51.872	-	36	-	366.035.799.650
Jakarta Timur	-	206.020	-	67	-	442.176.522.300
Jakarta Pusat	-	123.288	-	54	-	439.992.967.325
Jakarta Barat	-	272.309	-	77	-	533.358.048.775
Jakarta Utara	-	265.121	-	110	-	829.455.604.950
DKI Jakarta	909.600	923.733	337	345	2.518.003.780.575	2.612.212.709.850

Berdasarkan tabel diatas menunjukkan bahwa jumlah pelanggan dan volume air yang disalurkan secara keseluruhan, jumlah pelanggan air minum di DKI Jakarta mengalami peningkatan dari 909.600 pelanggan di tahun 2021 menjadi 923.733 pelanggan di tahun 2022. Peningkatan jumlah yang signifikan di tahun 2022, berada di wilayah Jakarta Barat yang memiliki pelanggan tertinggi (272.309 pelanggan) dan wilayah Jakarta Selatan yang memiliki pelanggan terendah (51.872 pelanggan). Tak beda dengan jumlah pelanggan, volume air yang disalurkan pun meningkat secara total, dari 337 juta m³ pada 2021 menjadi 345 juta m³ pada 2022 di seluruh DKI Jakarta.

Volume air terbesar disalurkan ke Jakarta Utara dengan 110 juta m³, diikuti oleh Jakarta Barat dengan 77 juta m³. Sebaliknya, Kepulauan Seribu tidak menerima distribusi air pada tahun 2021 dan hanya 0 m³ pada 2022.

Berdasarkan data hasil pra penelitian yang diperoleh melalui observasi serta kanal berita online, meski pelaksanaan pengelolaan dan pendistribusian air bersih bagi warga DKI Jakarta telah dikelola oleh PAM Jaya sepenuhnya, masih terdapat banyak keluhan dari masyarakat. Ketersediaan air minum yang disalurkan melalui jaringan pipa di DKI Jakarta, yang dikelola oleh PAM JAYA, hingga saat ini baru mencapai sekitar 65% dari target keseluruhan yaitu 100% (persen) cakupan distribusi air bersih. Hal ini menunjukkan masih ada sekitar 35% (persen) masyarakat di DKI Jakarta yang belum mendapatkan akses penuh terhadap air bersih yang disalurkan melalui pipa. Kondisi ini menandakan bahwa meskipun telah ada peningkatan dari tahun ke tahun, masih terdapat tantangan signifikan yang harus dihadapi dalam memperluas cakupan layanan air minum kepada seluruh masyarakat.

Hal lain yang membuat terhambatnya aliran air PAM JAYA kepada masyarakat adalah karena infrastruktur pipa yang belum cukup memadai. Hal ini disebabkan oleh Sarana pipa-pipa yang dimiliki oleh PAM Jaya sudah usang sedangkan pipa sendiri merupakan hal utama yang digunakan untuk distribusi air bersih kepada masyarakat. Namun, banyak dari infrastruktur pipa ini sudah berusia tua dan mengalami penurunan kualitas seiring berjalannya waktu. Usia pipa yang telah mencapai dua dekade menyebabkan kerusakan fisik seperti kebocoran dan korosi, yang berdampak langsung pada pendistribusian air bersih ke masyarakat. Situasi ini menjadi tantangan besar bagi PAM Jaya dalam memenuhi kebutuhan air bersih di DKI Jakarta, di mana permintaan terus meningkat seiring dengan pertumbuhan populasi yang pesat. Kebocoran pada pipa menyebabkan gangguan pada pelayanan distribusi air. Dengan adanya kebocoran ini beberapa wilayah seringkali mengalami tekanan air rendah atau bahkan tidak mendapatkan pasokan air secara konsisten karena kerusakan jaringan pipa. Masyarakat di wilayah tertentu terpaksa harus menghadapi pemutusan aliran air yang bisa berlangsung sehari-hari ketika

perbaikan dilakukan. Hal ini sangat mengganggu aktivitas sehari-hari warga, terutama dalam memenuhi kebutuhan dasar seperti minum, memasak, mandi, dan mencuci. Gangguan ini juga memberikan dampak negatif bagi sektor usaha yang sangat tergantung pada ketersediaan air bersih, seperti restoran, hotel, dan industri manufaktur.

Hal lain yang menjadi keluhan masyarakat adalah tanggapan atau respon yang diberikan oleh PAM JAYA ketika menanggapi pengaduan dari masyarakat. Pelanggan PAM Jaya sering mengeluhkan lambatnya respon perusahaan dalam menangani pengaduan terkait pelayanan air bersih. Banyak warga yang melaporkan permasalahan seperti kebocoran pipa, gangguan distribusi air, hingga kualitas air yang buruk, namun sering kali respons dari pihak terkait memerlukan waktu yang lama. Hal ini menyebabkan keluhan masyarakat semakin bertambah dan berdampak negatif pada kepercayaan publik terhadap PAM jaya selaku penyedia layanan. Masyarakat yang telah melaporkan masalah melalui kanal resmi seperti hotline center PAM JAYA melalui WhatsApp dengan nomor 081-212-222-423 atau melalui akun resmi media sosial PAM JAYA sering harus menunggu berhari-hari untuk menunggu petugas datang ke rumah. Masyarakat merasa kurang diperhatikan, apalagi saat masalah yang dihadapi menyangkut kebutuhan air sehari-hari yang sangat krusial. Hal ini menyebabkan, masyarakat memilih mencari solusi sendiri, mulai dari menggunakan air tanah hingga membeli air isi ulang yang tentu harganya lebih mahal dibandingkan dengan berlangganan air PAM jaya.

Berdasarkan latar belakang masalah yang ada maka, penerapan pelaksanaan kebijakan perlu ditinjau dari beberapa variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Oleh karena itu berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan mengangkat judul “ **Implementasi Kebijakan Pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum di Daerah Khusus Ibukota Jakarta.**”

1.2 Identifikasi Masalah, Pembatasan, dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah peneliti paparkan di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Belum terpenuhinya kebutuhan air bersih dari PAM JAYA kepada Masyarakat DKI Jakarta
- b. Masih terdapat infrastruktur perpipaan yang kurang memadai
- c. Masih adanya keluhan masyarakat terkait penanganan pengaduan

1.2.2 Pembatasan Masalah

Agar permasalahan yang ingin dikemukakan dan dikaji oleh peneliti tidak terlalu melebar, maka pembahasan pada skripsi ini dibatasi dengan pembatasan, yakni : Implementasi Kebijakan Pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum di wilayah Kota Administrasi Jakarta Utara.

1.2.3 Rumusan Masalah

Sesuai dengan batasan masalah yang ada, permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah : Bagaimanakah proses Implementasi Kebijakan Pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum di Daerah Khusus Ibukota Jakarta?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada pertanyaan penelitian yang telah dipaparkan dan diuraikan di atas, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam melakukan penelitian ini adalah untuk mengetahui hasil Implementasi Kebijakan Pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum di Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

1.4 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

- 1) Untuk memperoleh pengembangan teori Kebijakan pada kajian tata kelola Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

b. Manfaat Praktis

- 1) Bagi Akademis

Dengan penelitian ini, diharapkan dapat memperoleh perspektif lain sehingga menghasilkan kebaruan dari kajian yang diteliti

- 2) Bagi PAM JAYA

Sebagai bahan evaluasi dan masukan yang diharapkan dapat menjadi perubahan dalam pengelolaan dan pendistribusian air bersih dari PAM JAYA kepada masyarakat.