

## Air Bersih Tak Kunjung Tiba, Pelanggan Menangis, PDAM Angkat Tangan

### REKOMENDASI

- Pemerintah Daerah harus memperhatikan kebutuhan anggaran utk PDAM dalam APBD.
- Pemerintah harus membuat Intruksi Presiden atau Peraturan Menteri, terkait pemutihan hutang PDAM.
- Memperbaiki produksi air baku sehingga pemenuhan kebutuhan air bersih utk pelanggan bisa terpenuhi.
- Pemerintah harus membentuk Unit Khusus untuk melakukan restrukturisasi Aset PDAM

**Pemerintah telah mencanangkan dalam RPJMN 2015-2019 bahwa di tahun 2019 nanti seluruh penduduk Indonesia(100%) memperoleh air minum.**

Data PERPAMSI sampai dengan Periode Januari 2016, baru 67% rakyat Indonesia yang bisa mengakses air minum. Kenyataannya, PDAM selaku satu-satunya BUMD yang bertugas menyediakan dan mendistribusikan air minum, masih belum optimal untuk memenuhi target Pemerintah tersebut.

Banyak faktor yang mempengaruhi kinerja PDAM tersebut, diantaranya adalah kebutuhan anggaran yang tidak cukup dari APBD, kepedulian Pemerintah Daerah terhadap keberadaan PDAM, serta penyediaan air baku untuk produksi air minum yang masih belum maksimal. Di samping itu penambahan jumlah penduduk dan kegiatan usaha seperti perkantoran, industri, pariwisata, perhotelan, rumah sakit, usaha pertanian dll menambah masalah tersendiri bagi PDAM dalam upayanya memberikan kebutuhan air bersih yang layak untuk diminum.

Ombudsman RI telah melakukan Investigasi Atas Prakarsa Sendiri (Own Motion Investigation) terhadap 15 PDAM, khususnya terkait dengan layanan distribusi air minum oleh PDAM dalam upaya memperbaiki tata kelola pelayanan air minum kepada pelanggan

## LATAR BELAKANG

Pelayanan air bersih bagi masyarakat merupakan salah satu jenis pelayanan publik yang sangat penting dan mendasar yang wajib diselenggarakan oleh negara, karena air merupakan kebutuhan pokok kehidupan manusia, baik dipakai sebagai air minum, mandi, mencuci, dan lain-lain. UUD 1945 Amandemen IV Pasal 33 ayat (3) mengamanatkan bahwa *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemak- muran rakyat”*. Amanat UUD 1945 mengandung makna bahwa negara menguasai dan mengatur pemanfaatan air, demi memenuhi kebutuhan masyarakat secara adil dan merata. Negara bertanggungjawab dalam mengelola air secara efektif dan efisien serta tepat sasaran, sehingga dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Seiring dengan pertumbuhan penduduk, perkembangan pembangunan, dan meningkatnya standar kehidupan masyarakat, maka kebutuhan akan air bersih oleh masyarakat menjadi semakin penting untuk dipenuhi. Oleh karena itu, pelayanan penyediaan dan pengelolaan air bersih perlu terus ditingkatkan. Pelayanan air minum di seluruh Indonesia pada umumnya diselenggarakan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dengan tugas pokok melaksanakan pengelolaan dan pelayanan air bersih untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagai perusahaan milik daerah, PDAM harus mengupayakan terwujudnya misi dan fungsi peng- elolaan sistem air minum dengan efektif dan efisien, sesuai dengan peraturan perundang-undangan guna memenuhi kebutuhan masyarakat.



“Pelayanan air bersih bagi masyarakat merupakan salah satu jenis pelayanan publik yang sangat penting dan mendasar yang wajib diselenggarakan oleh negara”

## 1. Krisis Penyediaan Air Baku

PDAM melakukan pengusahaan atas air, namun penyediaan air baku, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan adalah menjadi kewenangan Pemerintah, baik instansi di Pusat maupun Daerah.

Sumber air baku PDAM diantaranya berasal dari sungai atau kali, waduk, mata air, air bawah tanah yang diambil menggunakan sumur bor dan atau sumur pompa dalam, air laut maupun danau. Dari berbagai sumber air baku tersebut, cara PDAM untuk menyediakan air baku yaitu membeli kepada PDAM atau instansi lain dan menyediakan air baku sendiri seluruhnya dengan menggunakan Instalasi Pengelolaan Air (IPA) atau *reservoir*.

PDAM membeli air baku dikarenakan sumber air baku yang tersedia di kabupaten/kota tidak mencukupi untuk memberikan pelayanan kepada seluruh cakupan layanan atau PDAM tersebut adalah PDAM baru yang masih dalam proses pengalihan aset sehingga belum mampu menyediakan air secara mandiri, seperti yang dilakukan oleh PDAM Tirta Asasta Kota Depok. Dengan masih membeli air baku, sehingga mempengaruhi harga pokok produksi PDAM.

Beberapa PDAM seperti PDAM Tirta Asasta Kota Depok, PDAM Tirta Patriot Kota Bekasi, PDAM Tirta Bhagasasi Kabupaten Bekasi dan PDAM Tirta Mangutama Kabupaten Badung telah mengajukan permohonan penambahan sumber air baku kepada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, namun belum memperoleh tindak lanjut. Hal ini dikarenakan dibatalkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air beserta Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 yang merupakan peraturan pelaksanaan ketentuan Pasal 40 Undang-Undang tersebut.

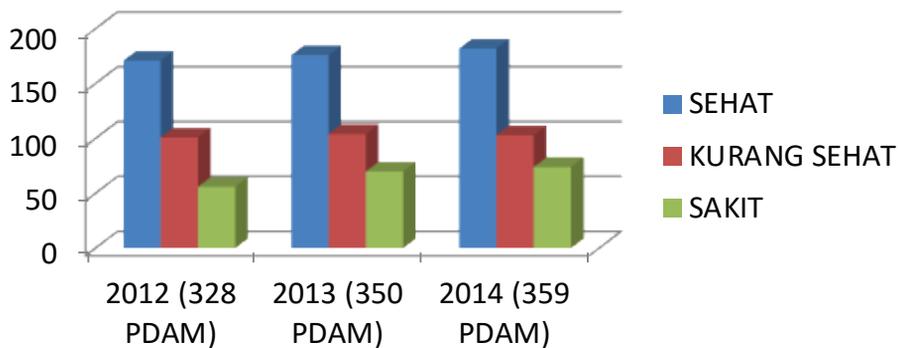
Ketersediaan air baku yang mencukupi menjadi penunjang utama tercapainya pelayanan maksimal dalam pendistribusian air kepada pelanggan oleh PDAM, yaitu pengaliran air yang merata ke seluruh cakupan layanan secara terus-menerus selama 24 (dua puluh empat) jam setiap hari. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus dapat menjamin ketersediaan air baku untuk diusahakan PDAM, termasuk memberikan pelayanan yang maksimal dalam mendukung upaya penambahan air baku oleh PDAM.

PDAM	Kapasitas Produksi	Ideal Produksi
PDAM Tirta Patriot Kota Bekasi	450 Liter/Detik	414 Liter/Detik
PDAM Swasembada Surabaya	300 Liter/Detik	800 Liter/Detik
PDAM Bangli	500 Liter/Detik	800 Liter/Detik

Gambar di atas menunjukkan bahwa masih banyak PDAM yang belum mampu memproduksi air baku secara maksimal untuk memenuhi kebutuhan ideal pelanggannya.

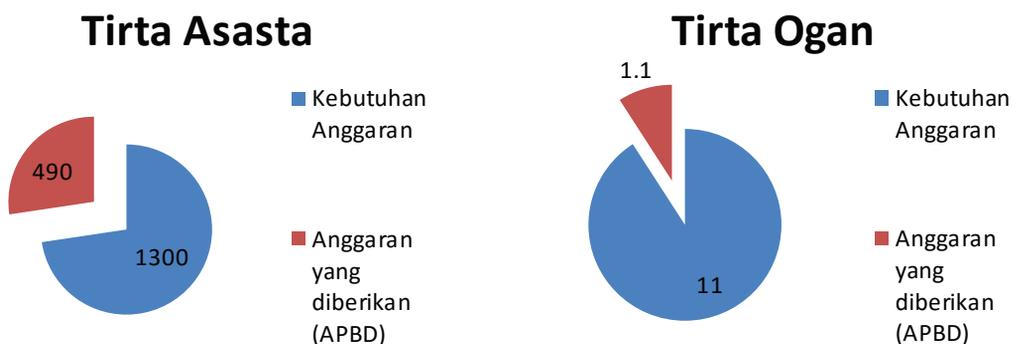
## 2. Krisis Investasi/anggaran PDAM untuk jaringan distribusi

Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM) Kementerian PUPR telah melakukan evaluasi kinerja PDAM selama 3 (tiga) tahun seperti dalam Tabel di bawah ini. Salah satu aspek yang menjadi penilaian adalah Aspek Keuangan. Sebagian besar PDAM yang ada mengalami kesulitan pendanaan yang bersumber pada APBD masing-masing daerah. Komitmen Bupati/Walikota sebagai Pemilik PDAM masih dirasakan kurang untuk mendukung kinerja PDAM.



Sumber Data: BPPSPAM tahun 2014

Permasalahan utama yang terkait dengan pembangunan Instalasi Pengolahan Air (IPA) adalah kurangnya dukungan pembiayaan. Untuk membuat 1 (satu) buah IPA baru membutuhkan biaya yang cukup besar, sementara dukungan dana dari Pemerintah belum cukup memadai. Hal ini mengakibatkan PDAM harus mencari dukungan dana dari sumber pembiayaan lain. Selain itu, Pemerintah dalam memberikan bantuan hibah tidak memperhatikan kondisi PDAM di masing-masing daerah. Contoh di PDAM Minahasa mendapat hibah pembuatan IPA yang sarana produksinya menggunakan bahan bakar solar, hal ini berdampak IPA yang telah dibangun tersebut, tidak dapat dimanfaatkan maksimal karena PDAM Minahasa menginginkan IPA yang menggunakan tenaga listrik dalam operasional-nya.



Permasalahan yang lain adalah ketika musim kemarau, debit air di sungai-sungai yang menjadi sumber air baku PDAM mengalami penyusutan volume, sementara ketika musim hujan, maka air sungai banyak membawa kotoran yang menyebabkan airnya keruh, sehingga mengakibatkan produksi air menurun.

Di beberapa PDAM terutama di wilayah Sumatera, permasalahan pemadaman aliran listrik oleh PT. PLN (Persero) juga menjadi kendala yang mengganggu produksi air baku di IPA. Penggunaan *genset* oleh PDAM memerlukan biaya operasional yang cukup besar, sehingga hal tersebut mempengaruhi biaya produksi PDAM secara keseluruhan. Khusus untuk PDAM Kabupaten Bangli yang memiliki daerah dataran tinggi dalam cakupan layanan, penggunaan pompa lebih dari 1 (satu) tahap dan *genset* untuk mendukung penyediaan listrik, meningkatkan biaya produksi lebih dari 100% dan mempengaruhi operasional perusahaan secara keseluruhan.

Permasalahan lain yang dihadapi dalam proses distribusi air dari IPA/*Reservoir* ke rumah pelanggan adalah kondisi jaringan perpipaan yang sebagian besar sudah tua, karena peninggalan Pemerintah Belanda yang sudah berkarat dan mudah keropos. Sedangkan untuk mengganti pipa baru membutuhkan anggaran yang sangat besar.

Disamping itu, permasalahan lain yang dihadapi oleh PDAM dalam pengaturan distribusi air tersebut adalah kendala pengaturan tekanan air di waktu-waktu padat pemakaian untuk menjamin kelancaran aliran air ke semua pelanggan dalam cakupan layanan mendapatkan distribusi air yang merata. PDAM secara rutin melakukan pengecekan tekanan pada manometer melalui pengaturan pada zona-zona distribusi, dan salah satunya dengan menambah jam operasional. Namun permasalahan ini masih menjadi kendala karena peralatan yang digunakan masih manual. Untuk beberapa PDAM yang secara finansial mampu sudah menggunakan alat modern seperti *booster pump* atau *variable speed drive*.

“Salah satu kendala proses distribusi air dari *Reservoir* ke rumah pelanggan adalah kondisi jaringan perpipaan yang sudah tua”



### 3. Masyarakat Berpendapatan Rendah Sulit menjadi Pelanggan PDAM

Menurut data nasional, rata-rata cakupan layanan PDAM baru mencapai 29% dari total populasi. Hanya PDAM Surya Sembada Kota Surabaya yang sudah mencapai 92% dari total populasi. Hal ini tentu dapat dipastikan bahwa masih banyak penduduk yang belum mendapat layanan air bersih dari PDAM.

Padahal untuk memperluas/menambah cakupan wilayah layanan/ menambah jumlah pelanggan membutuhkan anggaran yang sangat besar, misalnya dengan memasang jaringan pipa pada kawasan/wilayah yang belum ada jaringan, membuat IPA baru serta menambah jumlah produksi air baku di IPA yang sudah ada. Untuk itu peran Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah melalui dinas-dinas terkait sangat dibutuhkan.

Dalam hal perluasan cakupan dalam penyediaan air kepada pelanggan ini, Pemerintah telah menetapkan program besar dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015 – 2019 dengan menargetkan 100% cakupan pelayanan air minum bagi seluruh penduduk Indonesia. Dan untuk mewujudkan rencana tersebut, ditetapkan langkah-langkah sebagai berikut:

- Pembangunan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di 3.099 kawasan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), 2.144 Ibukota Kecamatan, 16.983 desa, 7.557 kawasan khusus dan 28 regional;
- Pembangunan penampungan air hujan (pjh) sebanyak 381.740 unit;
- Fasilitasi optimalisasi bauran sumber daya air domestik di 27 kota metropolitan dan kota besar;
- Fasilitasi 38 PDAM sehat di kota metropolitan, kota besar, kota sedang dan kota kecil;
- Fasilitasi *business to business* di 315 PDAM;
- Fasilitasi restrukturisasi utang 394 PDAM; dan
- Peningkatan jumlah PDAM sehat menjadi 253 PDAM, penurunan jumlah PDAM kurang sehat menjadi 80 PDAM dan penurunan PDAM sakit menjadi 14 PDAM.

Terkait dengan kebijakan yang dituangkan dalam RPJMN 2015-2019, belum terlihat langkah-langkah yang perlu dipersiapkan sebagai implementasi RPJMN dimaksud, baik oleh PDAM sendiri maupun oleh Pemerintah Daerah. Pertanyaan besarnya adalah instansi mana saja yang terkait dengan implementasi RPJMN tersebut dan apa saja langkah-langkah konkrit dan strategis yang harus dilakukan oleh masing-masing instansi tersebut dalam melaksanakan program-program dimaksud.

“Saat ini, akses rakyat Indonesia terhadap air minum baru mencapai 67 persen”

Direktur Perpamsi  
Sumber : tempo.co



### **Menghapus dan Menyelesaikan Hutang**

1) Beberapa PDAM dengan kategori kurang sehat atau sakit masih memiliki hutang masa lalu yang belum terbayarkan, terlebih hutang tersebut menjadi semakin besar akibat bunga pinjaman. Program penghapusan piutang negara dilakukan dengan tujuan PDAM dapat kembali berinvestasi dan menjalankan usaha dengan baik. Penyelesaian Piutang Negara pada PDAM tersebut bertujuan untuk mengurangi beban keuangan PDAM, memperbaiki manajemen PDAM dan membantu PDAM untuk mendapatkan sumber pembiayaan untuk keperluan investasi.

### **2) Restrukturisasi Status Aset PDAM**

Berdasarkan beberapa ketentuan Pemerintah melalui Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat telah memberikan bantuan kepada PDAM melalui Pemerintah Daerah, khususnya dalam bentuk pembangunan fisik. Namun masih terkendala oleh status aset dimaksud, karena belum dilakukan penyerahan oleh Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah. Hal ini tentu berpengaruh pula terhadap upaya perbaikan kinerja PDAM.

### **3) Menyediakan listrik (PT. PLN) yang optimal**

Kondisi aliran listrik di beberapa PDAM yang berada di daerah Sumatera sering terkendala dalam proses penyediaan air, karena pasokan listrik kurang dan sering mati, khususnya bagi PDAM yang belum memiliki genset sendiri. Selain itu, biaya Listrik dengan Tarif Industri juga menjadi salah satu permasalahan yang menjadi beban PDAM selama ini adalah pengenaan tarif listrik dengan harga industri.

### **4) Mengoptimalkan Peran Pemerintah Daerah**

Sebagai Perusahaan Daerah, maka permodalan PDAM menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Pemenuhan permodalan dapat dilakukan melalui beberapa langkah, antara lain berupa penyertaan modal yang bersumber dari alokasi APBD maupun Dana Alokasi Khusus. Selain itu, Pemerintah Daerah selaku pemilik PDAM memiliki peranan penting dalam upaya peningkatan kinerja PDAM. Pemerintah Daerah seharusnya dapat memfasilitasi kebutuhan PDAM guna tercapainya layanan air yang baik bagi pelanggan. Selain itu terdapat juga fasilitasi Pemerintah Daerah kepada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat terkait permohonan bantuan pembangunan fisik Instalasi Pengolahan Air. Dalam hal kebutuhan dimaksud, PDAM menyampaikan proposal permohonan bantuan kepada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah untuk selanjutnya diteruskan oleh Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat.

Secara umum PDAM telah berupaya memperbaiki dan meningkatkan kualitas pelayanan dengan berbagai inovasi sesuai dengan kondisi dan kemampuan masing-masing. Namun rata-rata PDAM masih menemui kesulitan dari berbagai aspek, seperti permodalan yang terbatas, komitmen Pemda yang masih kurang, fasilitas keringanan pinjaman modal dalam kegiatan operasional yang masih dirasakan sulit.

Belum ada koordinasi yang baik dan efektif diantara instansi Pemerintah Pusat terkait dalam pengelolaan air minum, baik dalam hal penyusunan kebijakan/aturan maupun dalam hal pembinaan teknis operasional yang bersifat sektoral.

Belum ada langkah-langkah konkrit dan strategis yang disiapkan oleh Pemerintah, baik Pusat maupun Daerah dalam rangka memenuhi target RPJMN 2015-2019 yang telah ditetapkan.

Pemerintah Daerah selaku pemilik/pembina PDAM harus menyusun rencana dan strategi tentang langkah-langkah untuk mewujudkan RPJMN 2015-2019 ditingkat daerah dalam rangka perluasan cakupan penyediaan air minum.

## REFERENSI

- [www.pdam-sby.go.id/page.php?get=tampil...id](http://www.pdam-sby.go.id/page.php?get=tampil...id).
- [www.nusabali.com/berita/.../pdam-kekurangan-air-ba..](http://www.nusabali.com/berita/.../pdam-kekurangan-air-ba..)
- [www.pdamtirtapatriot.co/profil/sejarah.html](http://www.pdamtirtapatriot.co/profil/sejarah.html)
- Laporan Hasil Evaluasi Kinerja PDAM BPPSPAM, tahun 2014

Ombudsman Brief ini ditulis oleh :  
Adrianus E. Meliala (Anggota Ombudsman RI)  
A. Alamsyah Saragih (Anggota Ombudsman RI)  
Indra (Asisten Ombudsman RI)

Policy Brief dapat diunduh pada [www.ombudsman.go.id](http://www.ombudsman.go.id)

# ORI



# OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah Lembaga Negara yang mempunyai kewenangan mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Miliki Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum milik Negara serta Badan Swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah (pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia).

Ombudsman merupakan Lembaga Negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan Lembaga Negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya (pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia).



## OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

Jl. HR. Rasuna Said Kav. C-19  
Kuningan, Jakarta Selatan 12920  
Telepon: +62 21 52960894/95  
Fax: +62 21-52960904/05