

**BAB III**  
**PELAKSANAAN PEMANFAATAN AIR SUNGAI CITARUM OLEH**  
**PERUSAHAAN AIR MINUM (PDAM) TIRTA RAHARJA KABUPATEN**  
**BANDUNG**

**A. Sejarah Kabupaten Bandung**

Kabupaten Bandung adalah sebuah kabupaten di Provinsi Jawa Barat, Indonesia. Ibu kotanya adalah Soreang. Sebagian besar wilayah Kabupaten Bandung adalah pegunungan, kecuali wilayah utara yang merupakan dataran rendah yang sering terendam banjir. Di antara puncak-puncaknya adalah Gunung Patuha (2.334 m), Gunung Malabar (2.321 m), serta Gunung Papandayan (2.262 m) dan Gunung Guntur (2.249 m), semuanya di perbatasan dengan Kabupaten Garut dan Kabupaten Cianjur.

Kabupaten Bandung lahir melalui Piagam Sultan Agung Mataram, yaitu pada tanggal 9 bulan Muharram tahun Alif atau sama dengan hari sabtu tanggal 20 April 1641 Masehi. Bupati pertamanya adalah Tumenggung Wiraangunangun (1641-1681 M). Dari bukti sejarah tersebut ditetapkan bahwa 20 April sebagai Hari Jadi Kabupaten Bandung. Jabatan bupati kemudian digantikan oleh Tumenggung Nyili salah seorang putranya. Namun Nyili tidak lama memegang jabatan tersebut karena mengikuti Sultan Banten. Jabatan bupati kemudian dilanjutkan oleh Tumenggung Ardikusumah, seorang Dalem Tenjolaya (Timbanganten) pada tahun 1681-1704.

Kedudukan Bupati Kabupaten Bandung dari R. Ardikusumah diserahkan kepada putranya R. Ardisuta yang diangkat tahun 1704 setelah Pemerintah Hindia Belanda mengadakan pertemuan dengan para bupati se-Priangan di Cirebon. R. Ardisuta (1704-1747) terkenal dengan nama Tumenggung Anggadiredja I setelah wafat dia sering disebut Dalem Gordah. sebagai penggantinya diangkat putra tertuanya Demang Hatapradja yang bergelar Anggadiredja II (1707-1747).

Pada masa Pemerintahan Anggadiredja III (1763-1794) Kabupaten Bandung disatukan dengan Timbanganten, bahkan pada tahun 1786 dia memasukkan Batulayang ke dalam pemerintahannya. Juga pada masa Pemerintahan Adipati Wiranatakusumah II (1794-1829) inilah ibu kota Kabupaten Bandung dipindahkan dari Karapyak (Dayeuhkolot) ke tepi sungai Cikapundung atau alun-alun Kota Bandung sekarang. Pemindahan ibu kota itu atas dasar perintah dari Gubernur Jenderal Hindia Belanda Daendels tanggal 25 Mei 1810, dengan alasan daerah baru tersebut dinilai akan memberikan prospek yang lebih baik terhadap perkembangan wilayah tersebut.

Raden Aria Adipati Wiranatakusumah IV (masa jabatan 1846-1874) dan pengikutnya (sekitar tahun 1870). Setelah kepala pemerintahan dipegang oleh Bupati Wiranatakusumah IV (1846-1874), ibu kota Kabupaten Bandung berkembang pesat dan dia dikenal sebagai bupati yang progresif. Dialah peletak dasar master plan Kabupaten Bandung, yang disebut Negorij Bandoeng. Tahun 1850 dia mendirikan pendopo Kabupaten Bandung dan Masjid Agung. Kemudian dia memprakarsai pembangunan Sekolah Raja

(Pendidikan Guru) dan mendirikan sekolah untuk para menak (Opleiding School Voor Indische Ambtenaaren). Atas jasa-jasanya dalam membangun Kabupaten Bandung di segala bidang dia mendapatkan penghargaan dari Pemerintah Hindia Belanda berupa Bintang Jasa, sehingga masyarakat menjulukinya dengan sebutan Dalem Bintang.

Pada masa pemerintahan R. Adipati Kusumahdilaga, rel kereta api mulai dibangun, tepatnya tanggal 17 Mei 1884. Dengan masuknya rel kereta api ini ibu kota Bandung kian ramai. Penghuninya bukan hanya pribumi, bangsa Eropa, dan Cina pun mulai menetap di ibu kota, dampaknya perekonomian Kota Bandung semakin maju. Setelah wafat penggantinya diangkat R.A.A. Martanegara, bupati ini pun terkenal sebagai perencana kota yang jempolan. Martanegara juga dianggap mampu menggerakkan rakyatnya untuk berpartisipasi aktif dalam menata wilayah kumuh menjadi permukiman yang nyaman. Pada masa pemerintahan R.A.A. Martanegara (1893-1918) ini atau tepatnya pada tanggal 21 Februari 1906, Kota Bandung sebagai ibu kota Kabupaten Bandung berubah statusnya menjadi Gementee (Kotamadya).

R. A. A. Wiranatakoesoema V (Dalem Haji, masa jabatan 1912-1931 dan 1935-1945) sebagai wakil Volksraad di Congres van Prijaji-Bond (Kongres Perhimpunan Priyayi) di Surakarta tahun 1929.

Periode selanjutnya Bupati Bandung dijabat oleh Aria Wiranatakoesoema V (Dalem Haji) yang menjabat selama 2 periode, pertama tahun 1920-1931 sebagai bupati yang ke-12 dan berikutnya tahun 1935-1945 sebagai bupati yang ke-14. Pada periode tahun 1931-1935 R.T. Sumadipradja

menjabat sebagai Bupati ke-13. Selanjutnya bupati ke-15 adalah R.T.E. Suriaputra (1945-1947) dan penggantinya adalah R.T.M. Wiranatakusumah VI alias Aom Male (1948-1956), kemudian diganti oleh R. Apandi Wiriadipura sebagai bupati ke-17 yang dijabatnya hanya 1 tahun (1956-1957).

Bupati berikutnya adalah Letkol. R. Memet Ardiwilaga (1960-1967). Kemudian pada masa transisi (Orde Lama ke Orde Baru) dilanjutkan oleh Kolonel Masturi. Pada masa Pimpinan Kolonel R.H. Lily Sumantri tercatat peristiwa penting yaitu rencana pemindahan ibu kota Kabupaten Bandung yang semula berada di Kotamadya Bandung ke Wilayah Hukum Kabupaten Bandung, yaitu daerah Baleendah. Peletakan batu pertamanya pada tanggal 20 April 1974, yaitu pada saat Hari Jadi Kabupaten Bandung yang ke-333. Rencana pemindahan ibu kota tersebut berlanjut hingga jabatan bupati dipegang oleh Kolonel R. Sani Lupias Abdurachman (1980-1985).

Atas pertimbangan secara fisik geografis, daerah Baleendah tidak memungkinkan untuk dijadikan sebagai ibu kota kabupaten, maka ketika jabatan bupati dipegang oleh Kolonel H.D. Cherman Affendi (1985-1990), ibu kota Kabupaten Bandung pindah ke lokasi baru yaitu Kecamatan Soreang. Di tepi Jalan Raya Soreang, tepatnya di Desa Pamekaran inilah dibangun Pusat Pemerintahan Kabupaten Bandung seluas 24 hektare, dengan menampilkan arsitektur khas gaya Priangan. Pembangunan perkantoran yang belum rampung seluruhnya dilanjutkan oleh bupati berikutnya yaitu Kolonel H.U. Djatipermana, sehingga pembangunan tersebut memerlukan waktu sejak tahun 1990 hingga 1992.

Tanggal 5 Desember 2000, Kolonel H. Obar Sobarna, S.I.P. terpilih oleh DPRD Kabupaten Bandung menjadi Bupati Bandung dengan didampingi oleh Drs. H. Eliyadi Agraraharja sebagai Wakil Bupati. Sejak itu, Soreang betul-betul difungsikan menjadi pusat pemerintahan. Pada tahun 2003 semua aparat daerah, kecuali Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Perhubungan, Dinas Kebersihan, Kantor BLKD, dan Kantor Diklat, sudah resmi berkantor di kompleks perkantoran Kabupaten Bandung. Pada periode pemerintahan Obar Sobarna, yang pertama dibangun adalah Stadion Olahraga, yakni Stadion Si Jalak Harupat. Stadion ini merupakan stadion bertaraf internasional yang menjadi kebanggaan masyarakat Kabupaten Bandung. Selain itu, berdasarkan aspirasi masyarakat yang diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, Kota Administratif Cimahi berubah status menjadi kota otonom.

Tanggal 5 Desember 2005, Obar Sobarna menjabat Bupati Bandung untuk kali kedua didampingi oleh H. Yadi Srimulyadi sebagai wakil bupati, melalui proses pemilihan langsung. Pada masa pemerintahan yang kedua ini, berdasarkan dinamika masyarakat dan didukung oleh hasil penelitian dan pengkajian dari 5 perguruan tinggi, secara yuridis terbentuklah Kabupaten Bandung Barat bersamaan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Bandung Barat di Provinsi Jawa Barat. Ibu kota Kabupaten Bandung Barat terletak di Kecamatan Ngamprah). Bupati Bandung Barat masa jabatan 2008-2013 adalah Abubakar, hingga yang

menjabat sekarang H. Dadang M. Nasser, S.H.,S.IP., dan Wakilnya Gun Gun Gunawan, S.Si., M.Si. periode (2016 - 2021 M).<sup>1)</sup>

## **B. Sejarah Berdirinya Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Raharja Kabupaten Bandung**

Zaman kerajaan dulu, air sudah mulai di distribusikan dari gunung ke setiap kerajaan. Setelah itu mulai berkembang pada zaman penjajahan. Paling tidak pembangunan perusahaan daerah air minum di Indonesia di bagi menjadi 5 periode yaitu sebelum tahun 1970. Sekitar tahun 1970-1980, 1980-1990, 1990-2000, dan dari tahun 2000 sampai sekarang. Untuk lebih jelasnya mari kita bahas satu persatu setiap periodenya.

### **1. Periode Sebelum Tahun 1970**

Di tahun-tahun ini Indonesia masih dalam masa peralihan dari penjajah, sehingga masih banyak pembangunan yang dilakukan. Rata-rata semua bangunan dan sistem dari perusahaan daerah air minum peninggalan dari zaman konial semua. Ada beberapa kantor Perusahaan daerah air minum yang sudah di bangun pada masa ini. Kantor PDAM Semarang yang dibangun pada tahun 1911, PDAM Kota Solo dibangun pada tahun 1929, PDAM Kota Salatiga pada tahun 1921 dan PAM Jaya yang sudah didirikan sejak tahun 1943. Memang pada masa itu daerah Jawa masih menjadi sentra utama dari pembangunan Indonesia. Selain itu

---

<sup>1)</sup> Kabupaten Bandung <https://id.wikipedia.org> diakses Rabu, 5 April 2017 pukul 12.51 WIB

daerah Jawa mempunyai sumber air yang lebih banyak. Jadi sebagian besar PDAM terdapat di Jawa.

## 2. Periode Tahun 1970-1980

Pada periode tahun ini yaitu pada era Pelita I (1969-1974) pembangunan perusahaan air minum tidak begitu menjadi prioritas. Demikian pula halnya dengan pembangunan sarana pelayanan masyarakat lainnya, seperti komunikasi, transportasi, dan energi. Pada masa ini lebih banyak melakukan pembangunan di bidang irigasi dan pertanian. Pada masa Pelita II (1974-1979) terjadi perubahan ekonomi yang sangat pesat. Harga minyak dunia naik begitu tinggi, membuat banyak perubahan ekonomi di berbagai Negara berkembang. Termasuk di Indonesia, ini membuat pembangunan di daerah perkotaan meningkat tinggi. 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:

- a. Inmendagri Nomor 26 Tahun 1975 tanggal 3 Nopember 1975 tentang Penyesuaian/Pengalihan Bentuk Perusahaan Air Minum dari Dinas Daerah menjadi Perusahaan Daerah.

- b. Inmendagri No.32 Tahun 1980 tanggal 18 Juni 1980 tentang Pelaksanaan Ketentuan/Peraturan yang berlaku dalam rangka Pembinaan dan Pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum.

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 pemeliharaannya 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).

Pada periode ini, pembangunan prasarana dan sarana air minum belum menyentuh masyarakat perdesaan dan perkotaan IKK (Ibu Kota Kecamatan), 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.

### 3. Periode 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:

- a. Kepmendagri Nomor 109 Tahun 1982 tanggal 26 April 1982 tentang Pembinaan Perusahaan-perusahaan Daerah Air Minum dan Persatuan Perair Minuman Seluruh Indonesia.
- b. Kepmendagri Nomor 4 Tahun 1984 tanggal 23 Januari 1984 atau Keputusan Bersama Mendagri & Menteri PU No. 27/Kpts/1984 tentang Pembinaan Perusahaan Daerah Air Minum teknik Operasi dan Pemeliharaan (SKB Mendagri & Menteri PU).
- c. Kepmendagri Nomor 5 Tahun 1984 tanggal 23 Januari 1984 tentang Pedoman<sup>2</sup> Organisasi, Sistem Akuntansi, teknik 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.
- d. Kepmendagri Nomor 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.

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. 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.

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.

#### 4. Periode Tahun 1990 Sampai 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.

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 atau 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. 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:

- a. Meningkatkan pendapatan melalui peningkatan tariff, mengurangi *Unaccounted of Water (UfW)*, dan efisiensi penagihan;
- b. 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.

Tahun 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 WATSAL dapat dicairkan. Salah satu persyaratan tersebut akhirnya dipenuhi dengan keluarnya Surat Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 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 Sumber Daya Air telah disahkan. RUU Sumber Daya Air ini terbit dengan menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang 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:

- a. Kepmendagri Nomor 16 Tahun 1991 tanggal 6 Februari 1991 tentang Pedoman Sistem Akuntansi Perusahaan Daerah Air Minum.
- b. Kepmendagri Nomor 22 Tahun 1991 tanggal 27 Februari 1991 tentang Peraturan Dana Pensiun Bersama Direksi dan Pegawai Perusahaan Daerah Air Minum Seluruh Indonesia.

- c. Permendagri Nomor 7 Tahun 1998 tentang Kepengurusan Perusahaan Daerah Air Minum.
- d. Kepmendagri Nomor 8 Tahun 2000 tentang Pedoman Akuntansi Perusahaan Daerah Air Minum.

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 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, mahal nya 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.

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.

#### 5. Periode Tahun 2000 Sampai Sekarang

Pada tahun 2000 Indonesia mengikuti forum air dunia dan Konferensi Tingkat Menteri yang dilakukan di The Hague, Belanda. Pada konferensi ini Indonesia menandatangani Deklarasi The Hague. Isi dari deklarasi ini adalah menjadikan air sebagai sebuah kebutuhan komiditi bukan lagi sebagai hak asasi manusia. Melalui program WATSAL pinjaman penyesuaian struktural di sektor jasa air, Bank Dunia “mensyaratkan” pelaksanaan privatisasi air bagi pencairan pinjaman sebesar 300 juta dollar AS. Pada tahun ini semakin banyak keputusan pemerintah yang berhubungan dengan pelaksanaan tugas perusahaan daerah air minum untuk mengelola kesediaan air di Indonesia, misalnya:

- a. Kemendagri Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pedoman Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

- b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.
- d. Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum
- e. Permendagri Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum.

Sampai sekarang persediaan air di Indonesia masih di pegang oleh perusahaan daerah air minum. Walaupun masih tetap melakukan kerjasama dengan perusahaan air minum swasta. Beberapa tahun ini perusahaan daerah air minum melakukan proyek pengembangan sumber penyediaan air minum di setiap daerah. Ini akan membantu tersediaannya air minum di beberapa daerah terpencil. Sehingga tidak akan ada lagi daerah yang kekurangan air minum bersih.<sup>2)</sup>

Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Raharha awalnya didirikan pada tahun 1926 dengan nama *Water Leiding Bedrijf*, yang pada awalnya diperuntukkan memenuhi kebutuhan air bersih komunitas Belanda yang berada di wilayah Cimahi dan Lembang. Hingga pada perkembangannya, di tahun 1977 dibentuk dengan Perda Kabupaten Bandung No. XVII Tahun 1977 dan disyahkan dengan Keputusan Gubernur Tingkat I Jawa Barat No. 510/H.K/011/SK/77, perusahaan ini kemudian ditetapkan menjadi Perusahaan

---

<sup>2)</sup> Air Sejarah PDAM dan Awal Liberalisasi Sumber Daya Air <https://investasidaerah.wordpress.com> diakses Kamis, 6 April 2017 Pukul 14.00 WIB

Daerah Air Minum Kabupaten Bandung, serta mengalami perubahan pertama kalinya pada tahun 2005 melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 5 tahun 2005 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Raharja Kabupaten Bandung, perubahan terakhir dengan berlakunya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2014 tentang PDAM Tirta Raharja Kabupaten Bandung. PDAM Tirta Raharja Kabupaten Bandung mempunyai tugas pokok dan fungsi memberikan pelayanan air bersih untuk masyarakat Kabupaten Bandung.

Tujuan didirikannya perusahaan ini adalah untuk dapat turut serta mensejahterakan masyarakat Kabupaten Bandung dan sekitarnya melalui air bersih dan sebagai BUMD mampu memberikan kontribusi bagi PAD. Ada pun sumber-sumber air yang dipergunakan meliputi:

1. Mata air tanpa pemompaan.
2. Mata air dengan pemompaan.
3. *Deep Wels* (Sumur Dalam) dan instalasi pengolahan lengkap.<sup>3)</sup>

### **C. Wilayah Pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Raharja Kabupaten Bandung**

Perjalanan waktu terjadi pemekaran wilayah Kota Cimahi pada tahun 2001, dan Kabupaten Bandung Barat pada tahun 2007, sehingga wilayah pelayanan PDAM Tirta Raharja secara administratif, meliputi 3 daerah otonom yaitu Kabupaten Bandung, Kota Cimahi, dan Kabupaten Bandung

---

<sup>3)</sup> Laporan Tahunan Dewan Pengawas PDAM Tirta Raharja Kabupaten Bandung Tahun 2017

Barat. Hal ini merupakan peluang untuk pengembangan pelayanan air minum dengan potensi *demand* (permintaan) yang tinggi untuk dapat dilayani PDAM Tirta Raharja.

Sebagai salah satu pemicu perkembangan ekonomi masyarakat diharapkan PDAM Tirta Raharja Kabupaten Bandung dapat dijadikan salah satu parameter peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Kabupaten Bandung pada sektor Kesehatan dan peningkatan taraf hidup.<sup>4)</sup>

Berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Bapak Utar Kepala Produksi dan Distribusi Cabang Ciparay yang didampingi Ibu Uum Bagian Umum dan Penanggungjawab Lapangan.

“Terdapat 5 cabang yaitu Cabang 1 Soreang yang meliputi Soreang, Ciwidey, Rancabali, Katapang, cangkuang, Banjaran, Pamengpeuk, Arjasari, dan Pangalegan. Cabang 2 Ciparay meliputi Ciparay, Pacet, Baleendah, Bojongsoang, dan Dayeuhkolot. Cabang 3 Majalaya meliputi Majalaya, Paseh, Ibum, Solokanjeruk, Cicalengka, Cikancung, Cileunyi dan Rancaekek. Cabang 4 Padalarang meliputi Padalarang-Cikalong Wetan, Cisarua, Parongpong, Ngamprah, Cililin, Btauajar dan Lembang. Cabang 5 Cimahi meliputi Cimahi Utara, Cimahi Tengah dan Cimahi Selatan.”<sup>5)</sup>

#### **D. Cakupan Pelayanan**

Jumlah penduduk total pada 3 wilayah sebanyak 5.640.720 jiwa (BPS KBDA 2015, KCDA 2015) realisasi cakupan terhadap penduduk total sampai dengan September 2016 terdapat peningkatan dari 11,56% pada akhri tahun

---

<sup>4)</sup> Tentang PDAM <http://www.tirtaraharja.co.id> diakses Kamis, 6 April 2017 Pukul 13.01 WIB

<sup>5)</sup> Wawancara dengan Berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Bapak Utar Kepala Produksi dan Distribusi Cabang Ciparay yang didampingi Ibu Uum Bagian Umum dan Penanggungjawab Lapangan, di Kantor PDAM Cabang II Ciparay Jl. Raya Laswi Nomor. 366, Wargamekar, Baleendah, Wargamekar, Bandung, Jawa Barat, (022)85961204, Pada Selasa, 2 Mei 2017

2015 menjadi 11,83%. Cakupan pelayanan terhadap penduduk terlayani untuk Kabupaten Bandung (436.662 jiwa), Kabupaten Bandung Barat (92.570 jiwa) dan Kota Cimahi (138.136 jiwa), dan bila dibandingkan realisasi sampai dengan 2015 jumlah jiwa yang dilayani pelayanan air bersih PDAM Tirta Raharja mengalami peningkatan dari 652.224 jiwa menjadi 667.368 jiwa pada September tahun 2016. Hal ini mengakibatkan angka cakupan pelayanan PDAM Tirta Raharja mengalami peningkatan dari 27,97% pada tahun 2015 menjadi 28,62% pada Triwulan III tahun 2016.

Realisasi cakupan pelayanan terhadap penduduk terlayani pada Triwulan III 2016 adalah sebesar 28,62% dari jumlah penduduk yang dilayani di wilayah pelayanan Kabupaten Bandung, Kabupaten Bandung Barat, dan Kota Cimahi. Kecilnya angka cakupan pelayanan tersebut bila dibandingkan dengan target MDGs yaitu untuk wilayah perkotaan sebesar 68,87% sampai dengan tahun 2015, dikarenakan :

1. Angka Laju Penambahan Jumlah SL rendah dibanding dengan laju penambahan penduduk.
2. Sebaran wilayah potensi pasar masih belum terjangkau oleh jaringan pipa distribusi.
3. Terbatasnya Sumber Air Baku yang dapat diolah menjadi air minum, dalam hal ini belum terpenuhinya antara *supply* dan *demand*.
4. Daya beli masyarakat masih rendah.
5. Terbatasnya data investasi untuk pengembangan SPAM, saat ini masih mengandalkan dana APBN atau penyertaan modal pemerintah daerah.

Alternatif pendanaan seperti kerjasama dengan Badan Usaha Swasta (BUS) masih terkendala pada implemetasi regulasi; demikian juga dengan sistem pinjaman perbankan dengan jaminan pemerintah belum diimplementasikan karena masih terkendala pada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi diantaranya jaminan DAU dan persetujuan dari DPRD.

6. Kendala lain seperti pelayanan perizinan oleh stakeholder eksternal, seperti Izin SIPA (Surat Izin Pengambilan Air Tanah), Izin penggunaan lahan dibawah pengawasan Provinsi dan Kabupaten (Galian Jalan), Izin Crossing Rel Kereta api, hal tersebut sangat menghambat pelayanan kepada masyarakat pelanggan.
7. Kesadaran masyarakat terhadap manfaat Air PDAM masih rendah, dan masih banyak warga yang menggunakan sumber alternatif (sumur).<sup>6)</sup>

---

<sup>6)</sup>Laporan Perkembangan Usaha PDAM Tirta Raharja Kabupaten Bandung Triwulan III  
2016