

“Output-Based Aid” di Indonesia: Peningkatan Akses Pelayanan Air bagi Rumahtangga Miskin di Wilayah Barat Jakarta

Iain Menzies dan Irma Magdalena Setiono

Sejak tahun 1998, penyediaan air bersih di Jakarta telah dikelola oleh pihak pemegang konsesi. Namun investasi untuk perluasan jaringan pipa air bersih telah mengalami hambatan sebagai dampak krisis keuangan di Asia. Akibatnya masih banyak masyarakat terutama rumahtangga miskin, belum memperoleh sambungan air perpipaan baik secara individual maupun kelompok. Selain itu, banyak diantara warga miskin perkotaan tinggal di wilayah pemukiman kumuh yang bersifat ilegal atau informal, dimana penyediaan air bersih perpipaan tidak memungkinkan untuk dibangun. Akibatnya, mereka harus mengandalkan suplai air dari para penjaja keliling yang seringkali harganya sangat mahal, atau menggunakan air tanah yang tercemar. Tulisan ini mengkaji pengalaman proyek percontohan yang menerapkan proses pemberian bantuan berdasarkan hasil yang dikenal sebagai “output – based aid” (OBA), yang bertujuan untuk menyediakan akses pelayanan air bersih perpipaan yang aman dan terjangkau serta berkesinambungan bagi rumahtangga berpenghasilan rendah di 6 daerah pemukiman di wilayah barat Jakarta. Lebih dari 5.000 KK telah tersambung dengan jaringan air bersih dan saat ini proyek OBA tengah memasuki tahap kedua yang secara khusus akan ditujukan bagi masyarakat yang tinggal di daerah pemukiman informal atau kumuh.

PAM Jaya, Perusahaan Daerah Air Minum milik pemerintah DKI Jakarta, bertanggung jawab terhadap penyediaan pelayanan air bersih di Jakarta yang ber penduduk sekitar 10 juta jiwa. Pada tahun 1997, PAM Jaya melakukan Perjanjian Kerjasama dengan dua pemegang konsesi berskala internasional: TPJ (Thames Water) dan PALYJA (Suez). TPJ mengelola penyediaan air di wilayah timur dan PALYJA di wilayah barat Kota Jakarta. Pada tahun 2001 dilakukan perubahan pada Perjanjian Kerjasama tersebut. Dalam perubahan tersebut, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta membentuk sebuah badan khusus untuk mengatur pelayanan air yaitu Badan Regulator Penyediaan Air Minum DKI Jakarta.

Pada tahun 2005, sekitar 61% penduduk Jakarta telah memperoleh pelayanan air bersih perpipaan melalui kedua pemegang konsesi. Kualitas pelayanan secara umum cukup baik, walaupun kualitas air yang disediakan tidak siap minum dan sebagian besar masyarakat memasak air sebelum mengkonsumsi. Kota Jakarta sendiri mengalami kekurangan air baku dan akibatnya air yang tersedia tidak dapat memenuhi kebutuhan para pelanggan. Kekurangan ini mempengaruhi kualitas pelayanan di berbagai



Photo dari PALYJA

wilayah. Kurangnya pasokan air baku juga membatasi kemampuan para pemegang konsesi untuk memperluas pelayanannya ke daerah baru (terutama di wilayah utara dan barat Jakarta).

Kedua pemegang konsesi terkena dampak krisis keuangan di Asia yang terjadi pada tahun 1997–1998. Selama kurun waktu tersebut, pihak pemegang konsesi dan DKI Jakarta sepakat untuk membatasi investasi, yang mengakibatkan perlambatan tingkat penambahan sambungan baru dan peningkatan sistem pelayanan air. Pihak pemegang konsesi dan PAM Jaya kemudian menyepakati program investasi yang baru dalam proses rebaseing pada tahun 2003, yang mengarah pada penambahan sambungan baru. Akan tetapi, besarnya investasi yang direncanakan untuk penambahan sambungan baru ini tidak akan cukup untuk mencapai target cakupan pelayanan sebesar 100% yang disyaratkan pada akhir periode Perjanjian Kerjasama di tahun 2023.

Pada tahun 2005, pemegang konsesi melakukan pendekatan kepada GPOBA untuk mendukung pelaksanaan proyek percontohan dengan menerapkan pendekatan OBA untuk meningkatkan akses terhadap air bersih perpipaan bagi masyarakat miskin, termasuk masyarakat yang tinggal di pemukiman kumuh. Mengingat proyek yang diusulkan ditujukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang tidak mampu memperoleh sambungan air bersih dengan prosedur dan biaya normal, dan pihak pemegang konsesi bersedia sepenuhnya menalangi investasi yang diperlukan,

Iain Menzies adalah tenaga ahli Senior untuk bidang Infrastruktur di Global Partnership on Output-Based Aid (GPOBA). **Irma Magdalena Setiono** adalah tenaga ahli untuk bidang Air dan Sanitasi di unit Sustainable Development (SD) di kantor Bank Dunia di Indonesia.

GPOBA setuju untuk menyediakan konsultan untuk membantu pemegang konsesi menyusun skema OBA. Pada bulan November 2007, GPOBA menyetujui pemberian hibah sebesar US\$2,57 juta kepada PALYJA sebagai dana subsidi untuk pemasangan sambungan baru bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Skema tersebut awalnya direncanakan untuk selesai pada akhir 2009.

Hambatan-hambatan dalam Penyediaan Akses Pelayanan bagi Kaum Miskin

Banyak warga masyarakat di daerah yang belum terlayani di Jakarta masuk ke dalam kelompok masyarakat berpenghasilan terendah. Ada beberapa alasan mengapa daerah tersebut belum terjangkau pelayanan air bersih, antara lain:

- Pemegang konsesi kekurangan modal investasi untuk memperluas jaringan mereka ke daerah-daerah tersebut.
- Banyak warga miskin yang tinggal di tempat-tempat yang ilegal. Pemegang konsesi tidak diberikan kewenangan oleh DKI Jakarta untuk memperluas jaringan ke daerah tersebut.
- Banyak masyarakat miskin yang tidak memiliki kelengkapan administrasi yang diperlukan untuk dapat memenuhi syarat memperoleh sambungan baru.¹
- Pasokan air baku yang tidak mencukupi membatasi kemampuan pemegang konsesi untuk menyediakan pelayanan air yang dapat diandalkan bagi para pelanggan di wilayah utara kota Jakarta.

Masyarakat miskin yang tinggal di daerah yang telah terjangkau oleh pelayanan air bersih juga menghadapi hambatan lain dalam memperoleh akses air bersih—mereka tidak mampu membayar biaya sambungan sesuai peraturan yang berlaku. Akibatnya, rumahtangga miskin harus bergantung kepada berbagai pelayanan air tidak resmi yang seringkali jauh lebih mahal. Dalam beberapa kasus, biaya yang mereka keluarkan untuk memperoleh air bersih dari sumber-sumber tidak resmi tersebut mencapai 30 kali lipat lebih mahal dibandingkan dengan biaya yang akan mereka keluarkan apabila mereka tersambung pada jaringan pipa air bersih. Seringkali mereka juga terpaksa mengandalkan sumber air yang tercemar.

Target dan Kebijakan Tata Ruang DKI

Proyek OBA ditargetkan bagi kantong-kantong kecil rumahtangga atau masyarakat yang belum mendapatkan akses air bersih perpipaan, yang terletak di dalam suatu wilayah yang telah terlayani oleh pihak pemegang konsesi. Dengan mempertimbangkan hambatan-hambatan teknis, sosial, dan ekonomi dalam meningkatkan akses pelayanan di Jakarta, masyarakat yang memenuhi syarat dipilih berdasarkan sejumlah kriteria:

- Tingkat kemiskinan – ditargetkan pada masyarakat berpenghasilan rendah.
- Tingkat pelayanan – harus tersedia pasokan air yang cukup untuk memenuhi kebutuhan masyarakat/pelanggan baru ini (tanpa mengakibatkan dampak negatif bagi pelanggan yang sudah ada).

- Jaringan tersier – perluasan pelayanan hanya memerlukan pemasangan pipa tersier (bukan perpanjangan jaringan sekunder).
- Kualitas air tanah – wilayah yang menjadi target adalah wilayah dengan kualitas air tanah yang buruk.
- Tata Ruang (kriteria kebijakan pemerintah) – tidak mencakup warga yang bertempat tinggal secara ilegal di daerah yang diperuntukkan bagi pengembangan industri atau komersial, ruang hijau perkotaan, lokasi-lokasi dimana kepadatan penduduknya telah melebihi tingkat yang diperbolehkan, dan daerah-daerah sepanjang aliran sungai atau jalur KA dan di bawah jalan tol.

Akibat kriteria kebijakan tata ruang DKI Jakarta, sebagian besar kelompok masyarakat kumuh yang diusulkan tidak dapat diikutsertakan dalam proyek ini. Namun, karena program GPOBA secara khusus diperuntukkan bagi warga tidak mampu, pendekatan persuasif dilakukan kepada pemerintah provinsi DKI Jakarta untuk mengizinkan satu program percontohan bagi warga masyarakat di pemukiman kumuh. Jika program ini berhasil, DKI Jakarta akan mempertimbangkan untuk menduplikasi pendekatan ini di daerah kumuh lainnya.

Keterjangkauan Akses Pelayanan

Ada dua jenis sambungan yang tersedia: Sambungan standar Tipe I dan sambungan Tipe II untuk komunitas informal atau kumuh di pemukiman padat yang akan dikembangkan oleh PALYJA sebagai proyek percontohan. Awalnya, direncanakan sambungan Tipe II dikembangkan dengan konsep ‘master meter’ (satu meter induk untuk keseluruhan warga), namun hal ini ditolak oleh warga yang lebih memilih sambungan standar, dimana masing-masing dipasang meter secara individual.

Namun kemudian, muncul tantangan berat bagi rumahtangga miskin terkait dengan biaya sambungan sesuai aturan sebesar Rp.474.000 (US\$50)². Setelah dilakukan survei dan konsultasi serta pembahasan secara ekstensif antara PALYJA, Badan Regulator dan LSM Forkami (Forum Komunikasi Pengelolaan Kualitas Air Minum Indonesia), diputuskan bahwa tarif sambungan bersubsidi adalah sebesar Rp.120.000 (US\$13) untuk sambungan Tipe I dan Rp.12.000 (US\$1,3) untuk sambungan Tipe II.

Mekanisme Subsidi dan Uptake Risk (Risiko Realisasi Pemasangan Sambungan)

Meskipun pihak DKI Jakarta and Badan Regulator mendukung skema OBA, sikap kedua institusi tersebut jelas bahwa tidak akan dilakukan penyesuaian tarif untuk mengakomodasi biaya perluasan jaringan di daerah proyek. Kenaikan tarif telah ditunda setelah terjadinya krisis keuangan dan pihak pemegang konsesi memiliki piutang dalam jumlah besar terkait dengan biaya yang belum dibayar. Pada akhirnya disepakati bahwa biaya perluasan pipa tersier dan sambungan dinas akan disubsidi melalui proyek OBA.

Besarnya satuan biaya untuk subsidi didasarkan pada kajian independen terhadap perkiraan biaya yang digunakan oleh PALYJA, dibandingkan terhadap harga pasar. Total biaya dibagi dalam 2 elemen: biaya jaringan untuk melayani seluruh

rumah tangga potensial (Rp.11,6 milyar atau US\$1,3 juta) dan biaya sambungan rumah tangga individual (Rp.812.450 atau US\$90 per sambungan).

Pengalaman PALLYJA dalam perluasan jaringan telah menunjukkan bahwa tanggapan masyarakat untuk mengajukan permohonan sambungan baru seringkali lambat. Dengan mempertimbangkan adanya risiko hanya sebagian masyarakat miskin yang akan merealisasikan pemasangan sambungan baru walaupun telah disubsidi (*'uptake risk'*), dan dengan mempertimbangkan hasil survey *"willingness -to-connect"* yang dilakukan terhadap masyarakat, GPOBA dan PALLYJA menyepakati target realisasi pemasangan sambungan sebesar 46.5%. Jika target ini terpenuhi, maka seluruh kesepakatan yang telah disetujui sebelumnya terkait dengan biaya perluasan jaringan tersier akan dibayarkan secara penuh. Akan tetapi kegagalan dalam memenuhi target akan mengakibatkan pengurangan pembayaran biaya tersebut secara pro rata. Pengaturan ini memberikan insentif kepada PALLYJA untuk memaksimalkan kecepatan dan pencapaian tingkat realisasi pemasangan sambungan.

Penentuan Definisi "Outputs" (Hasil)

"Output" atau hasil dari skema OBA ini adalah akses yang berkesinambungan terhadap pelayanan air perpipaan, yang dibuktikan dengan (i) sambungan Tipe I dan Tipe II yang bekerja dengan baik dan (ii) penyediaan pelayanan yang memuaskan selama tiga bulan berturut-turut (sebagaimana ditetapkan berdasarkan kewajiban tingkat layanan PALLYJA, misalnya tekanan). Mengingat adanya masalah kekurangan air baku di Jakarta dan dampaknya pada suplai, maka diterapkan tambahan persyaratan untuk tingkat layanan yang memuaskan yaitu berupa besaran rata-rata volume tertagih sebesar minimal 360 liter per hari. 75% dari subsidi akan dibayarkan kepada PALLYJA berdasarkan verifikasi independen terhadap pemasangan sambungan standar

yang berfungsi dengan baik, dan 25% sisanya dibayarkan setelah dilakukan verifikasi terhadap pelayanan yang memuaskan selama 3 bulan berturut-turut (sebagaimana dibuktikan dengan adanya tagihan pemakaian yang terbayar).

Pengaturan yang bersifat Kontraktual dan Institusional

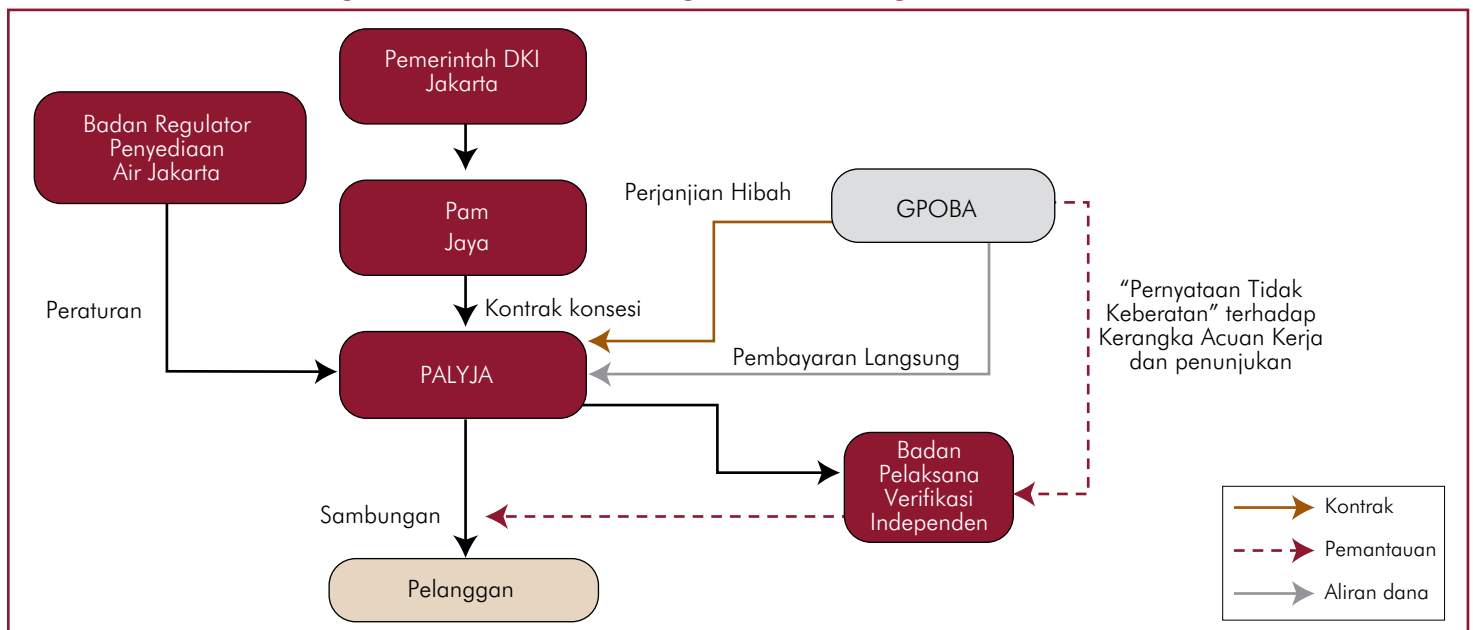
Gambar 1 memperlihatkan rangkuman perencanaan aspek kontraktual dan institusional program GPOBA. Komite Pengarah yang terdiri dari perwakilan pejabat organisasi pemangku kepentingan dibentuk untuk menunjang pelaksanaan program. Badan Regulator melapor kepada Gubernur DKI Jakarta dan berperan dalam memeriksa hasil yang diserahkan PALLYJA untuk pembayaran subsidi. PALLYJA menunjuk Badan Verifikasi Independen (IVA) melalui proses pengadaan yang mengikuti ketentuan dan persyaratan yang disetujui oleh GPOBA. Pendanaan untuk pengadaan IVA disediakan oleh GPOBA dan secara eksplisit dicantumkan dalam Perjanjian Hibah.

IVA yang terpilih adalah perusahaan konsultan teknis setempat. IVA bertanggungjawab untuk melakukan verifikasi untuk memastikan sambungan yang dipasang telah sesuai dengan standar PAM Jaya dan target kepuasan pelayanan yang diberikan telah terpenuhi. Laporan Verifikasi IVA dilampirkan pada permohonan pembayaran PALLYJA.

Kemajuan Pelaksanaan Program

Belum lama ini PALLYJA telah menyelesaikan Tahap 1 dan berhasil mencapai target tingkat pemasangan sambungan yang disyaratkan. Sebanyak 5.042 KK warga miskin di enam daerah pemukiman masyarakat berpenghasilan rendah saat ini telah memperoleh sambungan air (Tipe I sebanyak 4.629 dan Tipe

Gambar 1. Struktur Pengaturan Pelaksanaan Kegiatan dan Pengaliran Dana



II sebanyak 413). Sempat terdapat beberapa masalah kualitas pelaksanaan pekerjaan verifikasi oleh IVA pada tahap awal, tetapi masalah tersebut telah berhasil diselesaikan. Hasil kajian pertama IVA menyatakan bahwa sebagian kecil sambungan (kurang dari 5%) tidak memenuhi standar pemasangan. Hal ini terutama terkait dengan hilangnya kotak meter. PALYJA kemudian mengambil langkah-langkah perbaikan sehingga semua sambungan memenuhi standar pemasangan. Seluruh pembayaran untuk pencapaian kedua hasil yang diharapkan dalam proyek Tahap 1 telah disetujui dengan jumlah sekitar US\$1.345.000. Saat ini PALYJA sedang melakukan proses pengadaan surveyor yang akan melakukan identifikasi masyarakat yang memenuhi syarat untuk pelaksanaan Tahap 2, yang akan difokuskan pada masyarakat yang tinggal di pemukiman informal atau kumuh.

PALYJA harus menghadapi sejumlah tantangan serius dalam pelaksanaan program OBA dan mencapai target tingkat pemasangan sambungan yang ditetapkan. Beberapa tantangan tersebut menyangkut isu politik (terjadinya pengusuran/pemindahan warga yang memenuhi syarat dari daerah proyek), masalah teknis (ketersediaan air), dan masalah peraturan (pembatalan kenaikan tarif yang berakibat pada pengurangan dan penundaan investasi yang terkait dengan proyek).

Di daerah percontohan pemukiman illegal atau kumuh (Muara Baru), PALYJA juga harus berhadapan dengan para penjual air tidak resmi yang bekerja di wilayah tersebut, termasuk para 'penguasa' hidran umum dan beberapa tokoh masyarakat setempat. Dengan mempertaruhkan keuntungan pendapatan yang sangat tinggi, pekerja PALYJA berhadapan dengan ancaman secara fisik dan masalah keamanan lainnya yang menyebabkan pelaksanaan proyek percontohan tersebut tertunda cukup lama. Dukungan politik setempat sulit diperoleh dalam situasi seperti itu dan PALYJA harus melakukan negosiasi berkepanjangan secara langsung dengan para penjaja air informal untuk menyelesaikan proyek tersebut. PALYJA menawarkan beberapa solusi yang mencakup penyediaan peluang usaha bagi mereka yang terkena dampak program, seperti pengelolaan toilet umum atau hidran baru di lokasi yang dekat dengan daerah tersebut. Namun, usulan tersebut tidak sepenuhnya berhasil mencapai kesepakatan. Setelah melalui proses negosiasi panjang, akhirnya tokoh masyarakat setempat setuju untuk bertindak sebagai perwakilan PALYJA di tengah-tengah warga dan akhirnya masalah keamanan dapat terselesaikan.

Pelajaran yang Dipetik

Pelaksanaan program ini memperlihatkan pentingnya pengelolaan dukungan pemangku kepentingan selama pelaksanaan program. Mengelola aspek politik para pemangku kepentingan dan masalah politik ekonomi di setiap lapisan masyarakat sangat penting dan menentukan, terutama ketika berhadapan dengan warga pemukiman kumuh. Meskipun pihak DKI dan PALYJA telah membentuk Komite Pembina Pemangku Kepentingan, dan PALYJA bekerjasama secara erat dengan tokoh-tokoh masyarakat setempat, organisasi-organisasi berbasis komunitas (CBO), dan LSM, keterlambatan secara signifikan tetap terjadi.

PALYJA mengakui bahwa kerjasama and keterlibatan warga setempat merupakan hal yang sangat menentukan keberhasilan pencapaian target pemasangan sambungan. PALYJA melibatkan LSM Mercy Corps yang aktif dalam berbagai proyek komunitas untuk membantu mempromosikan dan melakukan sosialisasi program. Beberapa contoh kegiatan yang dilakukan adalah pembentukan CBO untuk membantu penyampaian dan pengumpulan tagihan; sosialisasi mengenai hak dan kewajiban warga sebagai pelanggan baru; dan bekerja sama dengan tokoh masyarakat setempat dalam pembentukan kelompok-kelompok masyarakat yang difokuskan untuk mendukung partisipasi wanita dalam program ini.

Pengalaman selama bekerja sama dengan masyarakat, termasuk yang diperoleh melalui proses negosiasi dengan penjaja air setempat, turut menjadi pertimbangan dalam perencanaan program GPOBA tahap kedua yang diharapkan dapat selesai pada akhir 2011.

- ¹ Penduduk yang ingin memperoleh sambungan air minum, harus menyerahkan kelengkapan administrasi yang terdiri dari KTP (Kartu Tanda Penduduk) sebagai bukti bahwa pendaftar adalah warga Jakarta, dan PBB (Pajak Bumi dan Bangunan) sebagai bukti pembayaran pajak tanah dan bangunan. Sebagian besar masyarakat miskin tidak memiliki PBB karena tanah yang mereka tempati biasanya bukan milik mereka. Di daerah kumuh yang padat penduduk, sebagian penduduk yang merupakan warga pendatang juga tidak memiliki KTP Jakarta.
- ² Saat ini tarif sambungan baru untuk Kelompok K2 (rumah dengan luas bangunan kurang dari 28.8 meter persegi) adalah Rp, 627,500 (US\$ 70). Sedangkan untuk Kelompok K3A (rumah dengan luas bangunan kurang dari 70 meter persegi) adalah Rp. 961.500 (US\$ 107).

Mengenai OBA Approaches (pendekatan berbasis hasil)

OBA Approaches adalah sebuah forum untuk berdiskusi dan berbagi pengalaman dan inovasi-inovasi dalam mendukung tersedianya pelayanan dasar bagi masyarakat miskin. Seri OBA Approaches terfokus pada penyediaan air, energi, telekomunikasi, transportasi, kesehatan, dan pendidikan di negara-negara berkembang, khususnya melalui kegiatan yang menerapkan pendekatan berbasis hasil atau kinerja.

Studi kasus yang dipilih dan disajikan oleh penulis dengan persetujuan tim manajemen GPOBA dan tidak mewakili lembaga donor GPOBA, Bank Dunia, ataupun organisasi lainnya. Informasi dan kesimpulan yang disajikan tidak mencerminkan kebijakan resmi GPOBA, Bank Dunia, ataupun negara-negara yang diwakili.

To find out more, visit
www.gpoba.org



The Global Partnership on Output-Based Aid