USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

FOTO: ANNETTE FAY

LAPORAN EVALUASI

EVALUASI PROGRAM JASA LINGKUNGAN INDONESIA

Rangkaian Evaluasi Pascaproyek Program Penyehatan Lingkungan — Proyek Komunikasi dan Pengelolaan Pengetahuan Air

Agustus 2017

Dokumen ini disusun untuk diulas oleh USAID. Dokumen ini disusun oleh ECODIT LLC and Social Impact, Inc. di bawah Proyek Pengelolaan Komunikasi dan Pengetahuan Air, IDIQ No. AID-OAA-I-14-00069; Tugas No. AID-OAA-TO-15-00046.

RINGKASAN EKSEKUTIF

LATAR BELAKANG DAN METODE

Sebagai bagian dari rangkaian evaluasi pascaproyek yang dilaksanakan oleh USAID *Water Communications and Knowledge Management*, laporan ini menyajikan hasil evaluasi kinerja Program Layanan Jasa Lingkungan (*Environmental Services Program* atau ESP) yang dilaksanakan pada tahun 2004–2010 di Indonesia. Tujuan dari rangkaian evaluasi ini adalah untuk membantu USAID memahami secara lebih baik beberapa faktor penentu keberlanjutan suatu intervensi dan pendekatan berdasarkan beberapa program yang telah selesai dilaksanakan. Program ESP, yang telah berakhir 7 tahun lalu, bertujuan untuk meningkatkan tingkat kesehatan dan taraf kesejahteraan masyarakat Indonesia melalui akses yang lebih baik dan lebih luas terhadap layanan jasa lingkungan utama, salah satunya adalah akses terhadap air minum. Laporan ini juga membahas keberlanjutan upaya pengembangan kapasitas bagi pengelola layanan air minum, lebih dikenal dengan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), serta mekanisme pendanaan yang dapat membantu meningkatkan pengelolaan PDAM dan memperluas akses air minum di daerah perkotaan. Hasil dari evaluasi ini akan membantu USAID dan pelaksana kegiatan air minum perkotaan, terutama bagi proyek lanjutan serupa, yaitu *Indonesia Urban Water, Sanitation and Hygiene* Penyehatan Lingkungan untuk Semua (IUWASH PLUS), untuk dapat mengidentifikasi hal-hal yang perlu diperbaiki, mulai dari proses pemilihan lokasi, perencanaan dan pelaksanaan kegiatan, guna memastikan keberlanjutan jangka panjang dan akuntabilitas program secara lebih baik kepada para pemangku kepentingan.

Evaluasi ini mencoba menjawab beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Seberapa jauh tingkat pelayanan air minum yang dulu dilaksanakan oleh salah satu komponen program ESP yang masih dapat dilihat 7 tahun kemudian?
    a. Berapakah proporsi populasi (rumah tangga) di daerah tangkapan yang memiliki akses air minum PDAM pada tahun 2015 dibanding dengan tahun 2010, dan bagaimana perubahan terebut telah terjadi?[1]
    b. Seberapa jauh PDAM yang disasar oleh evaluasi ini dapat menjaga atau meningkatkan kapasitas pengelolaan mereka dengan menggunakan metode dan bahan-bahan yang disediakan oleh ESP?
    c. Seberapa jauh program kredit mikro dapat dimanfaatkan untuk terus memperluas akses sambungan rumah tangga?
2. Faktor atau pendekatan mana (yang dilaksanakan oleh USAID, pelaksana, masyarakat, atau lembaga eksternal lainnya) yang telah berkontribusi atau berakibat buruk terhadap keberlanjutan jangka panjang komponen proyek yang disebutkan di atas?

Evaluasi ini menggunakan kombinasi metode kualitatif dan kuantitatif. Wawancara kualitatif dilakukan dengan 49 orang perwakilan dari PDAM, pelanggan, Dewan Pengawas, dan unit pelatihan; penerima kredit mikro dan bank-bank pemberi pinjaman; Bappenas dan Bappeda; Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat; USAID, dan Development Alternatives Inc. (DAI). Metode kuantitatif dilakukan dengan mengkaji Indeks Kinerja PDAM yang dikembangkan dan digunakan oleh Program ESP untuk menilai peningkatan kapasitas PDAM dalam beberapa kategori. Selain itu, tim evaluasi juga menggunakan data dari laporan kinerja PDAM yang disusun oleh pemerintah untuk melihat data pelanggan yang dilayani serta jumlah sambungan rumah tangganya. Laporan resmi dari pemerintah ini juga digunakan untuk

---

[1] Pertanyaan ini telah dimodifikasi untuk menyesuaikan dengan data terakhir yang dipublikasikan pada tahun 2015, bukan tahun 2017.

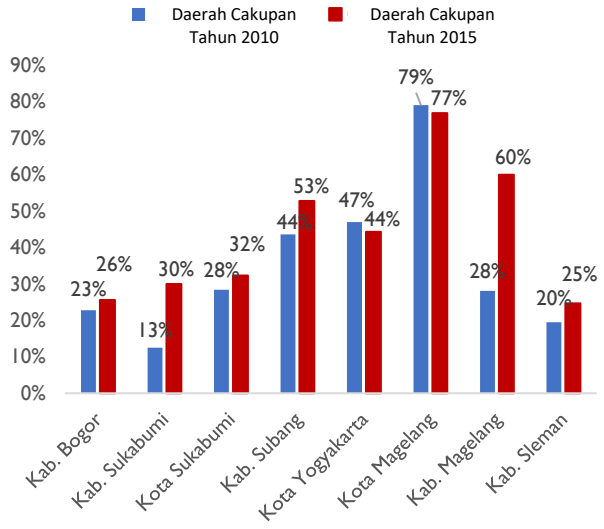
memvalidasi data serta mengurangi subyektivitas dari alat ukur Indeks Kinerja PDAM, khususnya untuk data dari beberapa komponen terpilih (misalnya, kondisi keuangan, struktur tarif, air tak berekening, serta keikutsertaan staf pada kegiatan pelatihan). Pada saat pengumpulan data, laporan kinerja tahun 2016 masih belum tersedia, oleh karena itu tim evaluasi menggunakan data tahun 2015 untuk dibandingkan dengan skor Indeks Kinerja PDAM dan data cakupan layanan pada tahun 2010, tahun berakhirnya Program ESP.

Pemilihan lokasi evaluasi dibatasi pada PDAM yang tidak/belum menerima manfaat dan pendampingan dari program lanjutan ESP seperti program IUWASH dan program mitigasi bencana tsunami lainnya. Hanya 8 PDAM di Jawa Tengah dan Jawa Barat yang dapat memenuhi kriteria tersebut. Semua PDAM yang lolos kriteria dipilih untuk menjadi fokus pengumpulan data yang dilaksanakan pada bulan Maret dan April 2017. Responden wawancara kualitatif dipilih secara khusus berdasarkan tingkat pengetahuan mereka mengenai topik wawancara, lain halnya dengan responden Diskusi Kelompok Terpumpun atau *Focus Group Discussion* (FGD) dengan pelanggan PDAMyang pemilihan pesertanya sangat bergantung pada bantuan PDAM.

TEMUAN

Untuk menjawab Pertanyaan No. 1.a., laporan kinerja dari pemerintah menunjukkan bahwa enam dari delapan PDAM berhasil meningkatkan proporsi sambungan rumah tangga di daerah tangkapan air sejak berakhirnya Program ESP (lihat Gambar 1). Di Kabupaten[2] Sukabumi dan Kab. Magelang cakupan layanan berkembang menjadi lebih dari dua kali lipat. Kab. Sukabumi, Kab. Subang, dan Kab. Magelang berhasil menambah lebih dari 10.000 sambungan sejak tahun 2010. Kab. Subang meningkatkan cakupan layanannya sebesar 9%. Kab. Sleman berhasil meningkatkan baik cakupan layanannya (5%) dan jumlah sambungan rumah tangga (mendekati 7.000 sambungan). Di Kab. Bogor dan Kota Sukabumi, terjadi sedikit peningkatan jumlah pelanggan, namun pada saat yang bersamaan terjadi juga penurunan jumlah keseluruhan sambungan rumah tangga. Penurunan yang terjadi di Kab. Bogor dapat disebabkan karena adanya pengurangan wilayah pelayanan menyusul pemekaran wilayah, yang berdampak pada pemisahan PDAM-nya menjadi PDAM Kab. Bogor dan Kota Depok pada tahun 2012. Walaupun PDAM Kota Magelang telah berhasil meningkatkan jumlah sambungan rumah tangganya sejak tahun 2010, hal ini tidak cukup signifikan untuk mempertahankan atau memperluas cakupan layanan guna mengimbangi laju pertumbuhan penduduk. Hal ini juga terlihat dari penurunan proporsi populasi yang mendapatkan pelayanan. PDAM Kota Yogyakarta mengalami penurunan dalam cakupan dan jumlah sambungan sejak tahun 2010.

Gambar 1. Proporsi Population dengan Sambungan Air dalam Cakupan Perusahaan Daerah Air Minum.



[2] Kabupaten biasa disingkat dengan Kab.

Fluktuasi jumlah permintaan sambungan PDAM sangat tergantung pada ketersediaan sumber-sumber air alternatif serta nilai tambah yang dirasakan dari sumber-sumber tersebut. Hal inilah yang menjadi faktor utama yang dapat menghambat perluasan akses air minum (Pertanyaan No. 2). Keberadaan sumur-sumur air pribadi sangat umum di perkotaan di Indonesia dan menurut staf PDAM alasan peningkatan dan penurunan permintaan sambungan tergantung ketersediaan dan kualitas air sumur ini. Para pemangku kepentingan serta Dewan Pengawas PDAM merasakan bahwa kurangnya koordinasi pemerintah dalam perluasan sumber air alternatif ini menyulitkan mereka untuk merencanakan dan memberikan pelayanan dengan baik. Keluhan pelanggan tentang keandalan dan keamanan air PDAM sangat mempengaruhi persepsi dan permintaan masyarakat umum akan sambungan rumah tangga. Untuk kasus di Kota Yogyakarta, penurunan jumlah pelanggan lebih banyak disebabkan oleh pemerintah daerah/walikota yang lebih memprioritaskan pelanggan komersial seperti hotel dari pada pelanggan rumah tangga.

Pertanyaan No. 1b mengenai kapasitas pengelolaan PDAM dapat dijawab dengan hasil pemeriksaan skor Indeks Kinerja PDAM dan pelaksanaan wawancara kualitatif. Kedelapan PDAM berhasil meningkatkan skor Indeks Kinerja mereka sejak tahun 2010 dengan penambahan rata-rata 8,4 poin, sehingga skor total pun meningkatkan secara rata-rata dari 59,1 pada akhir periode ESP menjadi 67,5 pada saat evaluasi ini dilakukan (skor maksimum adalah 100). Area yang memiliki peningkatan yang paling besar adalah untuk indikator penyusunan rencana bisnis perusahaan, kebijakan sumber daya manusia, dan kelayakan serta kesesuaian tarif. Secara rata-rata, indikator pengelolaan keuangan (seperti rasio operasional, rasio hutang terhadap cakupan payanan, rasio lancar, rasio hutang terhadap modal, dan periode penagihan) menurun sebanyak 3,1 poin. Air Tak Berekening atau *Non-Revenue Water* (NRW), biaya, dan efisiensi energi (diukur dari peningkatan dibandingkan pada tahun sebelumnya), pendidikan dan pelatihan staf, dan hubungan pelanggan tetap berada pada level yang sama dengan kondisi di tahun 2010. Menurut hasil wawancara kualitatif, ketiga PDAM yang menerima dampingan ESP untuk penyusunan Prosedur Operasi Standar atau *Standard Operating Procedure* (SOP) merasakan manfaat dari alat dan pendekatan yang terus digunakan sampai hari ini. Di Kab. Sleman, salah satu staf PDAM menyampaikan:

"Kami mendapatkan tiga manfaat dari SOP yang terbaharui ini. Pertama, SOP ini membantu kami mencegah adanya tanggung jawab yang saling tumpang tindih. Kedua, SOP membantu kelancaran alur kerja. Ketiga, monitoring internal menjadi lebih efektif karena kami memiliki peta rantai prosedur dan ini adalah hal yang paling penting. Dengan adanya SOP tersebut, kami berhasil meningkatkan kinerja kami. SOP juga telah berhasil meningkatkan produktivitas staf kami… Salah satunya SOP pembacaan meter air untuk memastikan akurasinya. Sebagai contoh, staf kami akan mengambil foto meter air dengan telpon genggam mereka sebagai bukti dan mengunggah foto tersebut di sistem kami. Dengan cara ini, staf tersebut tidak dapat mencurangi angka meteran lagi."

Responden PDAM Kab. Sleman, Kab. Sukabumi, dan Kota Magelang mengatakan bahwa protokol penurunan NRW yang diperkenalkan oleh ESP masih digunakan sampai sekarang dan dapat membantu mereka mengurangi angka kebocoran air. Untuk pendampingan dalam pengelolaan keuangan perusahaan yang diberikan oleh ESP, staf PDAM Kab. Bogor mencatat bahwa penilaian kelayakan kredit yang mereka capai dengan bantuan ESP memungkinkan PDAM mendapatkan pinjaman dari pihak swasta untuk membiayai pembangunan instalasi pengolahan air bersih yang baru.

Meskipun di satu pihak telah ada beberapa keberhasilan, pelanggan yang dilayani oleh kedelapan PDAM tersebut, menyampaikan beberapa keluhan yang masih perlu diperbaiki. Diantaranya adalah gangguan aliran air yang terjadi hampir setiap hari serta keluhan kualitas air yang kurang baik dibandingkan dengan sumber air alternatif lainnya, seperti air tanah/sumur. Beberapa juga mengeluhkan tingginya tarif air.

Untuk menjawab Pertanyaan No. 2 mengenai layanan air minum, terlihat bahwa alat-alat yang disusun oleh ESP ini terus digunakan karena sesuai dengan kebutuhan oleh PDAM. SOP yang sebelum pendampingan ESP tidak pernah dimiliki oleh PDAM kini telah tertanam dalam standar dan prosedur

operasional resmi PDAM. Walaupun telah terjadi beberapa kali pergantian staf dalam 7 tahun belakangan ini, SOP tersebut tetap berfungsi sebagai referensi jangka panjang. Beberapa pemangku kepentingan melihat beberapa hambatan bagi keberlanjutan praktik pengelolaan perusahaan yang baik, beberapa diantaranya adalah adanya penyimpangan dalam penggunaan dana PDAM oleh pemerintah daerah serta maraknya praktik nepotisme dalam perekrutan staf yang tidak kompeten. Akan tetapi, pernyataan ini tidak dapat dibuktikan oleh tim evaluasi.

Pertanyaan No. 1.c. mengenai keberlanjutan progam kredit mikro untuk memperluas akses air bersih bagi masyarakat miskin dapat dijawab melalui wawancara kualitatif dengan mantan staf ESP dan PDAM, perwakilan dari bank, dan penerima manfaat program kredit mikro di Kab. Sukabumi, Kota Sukabumi dan Kab. Subang (hanya tiga dari delapan PDAM yang dievaluasi memiliki program kredit mikro). Tim evaluasi menemukan bahwa program kredit mikro di ketiga PDAM ini ditutup tidak lama setelah program ESP berakhir. Namun demikian, dukungan program kredit mikro ini terhadap peningkatan jumlah sambungan pelanggan di ketiga PDAM ini hanya mencakup 2,6% dari total jumlah sambungan pelanggan yang didanai melalui program kredit mikro ESP secara keseluruhan. Di Kab. Sukabumi dan Kab. Subang, PDAM membantu masyarakat berpenghasilan rendah melalui program pembayaran sambungan rumah dengan cara cicilan tanpa bunga yang langsung dibayarkan ke PDAM, tidak melalui bank. Beberapa PDAM juga menawarkan potongan biaya sebagai insentif agar masyarakat miskin dapat memiliki sambungan PDAM.

Seorang responden dari bank yang berpartisipasi dalam program ini mengkaitkan kegagalan program kredit mikro di Kab. dan Kota Sukabumi dengan ketidaksesuaian antara prioritas program dari bank-bank berskala besar dengan pinjaman skala kecil yang diberikan melalui program ini. Persyaratan pinjaman yang ketat dan berbelit-belit serta orientasi bank terhadap nasabah dengan jumlah pinjaman yang besar tidak kondusif jika dibandingkan dengan jangka waktu dan skala pinjaman untuk sambungan air bersih. Bank tersebut menolak banyak aplikasi pinjaman karena kurangnya kepercayaan atau prosedur pengecekan persyaratan yang cukup lama. Penerima manfaat program kredit mikro di Kota Sukabumi juga merasa kurangnya promosi program kredit mikro. Beberapa staf PDAM merasa program ini tidak dapat berlanjut sebagian disebabkan karena kurangnya keterlibatan ESP dengan pihak bank.

KESIMPULAN

Pertanyaan No. 1

Sesuai data terbaru dari pemerintah tahun 2015, enam dari delapan PDAM yang diambil sebagai sampel berhasil meningkatkan persentase jumlah sambungan rumah tangga sementara dua PDAM lainnya mengalami penurunan cakupan pelayanan. Dua PDAM berhasil meningkatkan jumlah sambungan rumah tangga walau persentase masyarakat yang dilayani menurun. PDAM kota Yogyakarta adalah satu-satunya sampel PDAM yang mengalami penurunan cakupan layanan dan jumlah sambungan. Kedelapan PDAM menunjukkan peningkatan kapasitas pengelolaan yang dapat dilihat dari skor total Indeks Kinerja PDAM-nya. Data kualitatif menunjukkan adanya komitmen yang terus berlanjut atas praktik-praktik yang sesuai dengan alat-alat dan pedoman yang disusun oleh ESP, terutama yang terkait dengan penyusunan SOP, penurunan NRW, dan penyusunan rencana bisnis perusahaan. Namun demikian, kondisi keuangan PDAM mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Di semua wilayah pelayanan PDAM, pelanggan mengeluhkan buruknya beberapa kualitas pelayanan, seperti ketidaktersediaan air pada jam-jam tertentu, dan kualitas air yang kurang baik. Bila masalah ini terus berlanjut, PDAM akan mengalami kesulitan untuk mempertahankan dan menambah jumlah pelanggan mereka, terutama apabila masyarakat memiliki alternatif sumber air bersih yang lain.

Program kredit mikro untuk meningkatkan jumlah sambungan rumah tangga yang dikembangkan oleh ESP di tiga PDAM (Kab. Sukabumi, Kota Sukabumi, dan Kab. Subang) telah berakhir di tahun 2010. Sejak saat

itu, beberapa PDAM mulai memperkenalkan program cicilan atau potongan harga sebagai salah satu pilihan pembayaran biaya sambungan baru air bersih bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Pertanyaan No. 2

Tim evaluasi mengidentifikasi beberapa faktor yang memengaruhi keberlanjutan Program ESP sejak program tersebut berakhir. Faktor pengelolaan yang berhasil memotivasi PDAM untuk terus meningkatkan kinerja mereka adalah pengawasan tahunan terhadap indikator kinerja PDAM seperti yang tertera dalam Indeks Kinerja PDAM dan laporan kinerja audit Pemerintah Indonesia beberapa tahun terakhir. Hutang menjadi hambatan keuangan yang terus menghantui PDAM. Namun demikian, prospek penghapusan hutang, seperti yang diusulkan melalui program Pemerintah Indonesia bagi PDAM dengan kinerja tinggi, menjadi motivasi bagi PDAM untuk tetap mempertahankan perbaikan-perbaikan yang sudah dilakukan. Bagi pelanggan yang kurang mampu dan memerlukan bantuan dana untuk mendapatkan akses air bersih, terdapat ketidaksesuaian antara skala kebutuhan kredit mikro dengan ketatnya kriteria serta plafon pinjaman yang diberikan oleh bank penyedia kredit yang menjadi hambatan bagi keberlanjutan program kredit mikro di tiga kota dan kabupaten yang dievaluasi. Alternatif potongan harga dan program cicilan pembayaran yang ditawarkan oleh PDAM dapat membantu masyarakat kurang mampu untuk mendapatkan akses air bersih. Akan tetapi, fasilitas ini hanya dapat diberikan oleh PDAM dengan kondisi keuangan yang lebih mapan.

Salah satu faktor kelembagaan yang menghambat keberlanjutan hasil kerja Program ESP adalah kurangnya koordinasi antara berbagai proyek-proyek air bersih yang dikelola oleh pemerintah. Hal ini turut berkontribusi dalam mengurangi efektifitas perencanaan dan penyediaan layanan PDAM. Di satu daerah, keberlanjutan akses air bersih rumah tangga yang diberikan PDAM terganggu karena perubahan prioritas pemerintah daerah yang lebih mengedepankan kepentingan sektor komersial. Di beberapa daerah, permasalahan kelembagaan yang dapat mengancam keberlanjutan kapasitas pengelolaan adalah kebijakan pembagian sumber daya air dari suatu kabupaten dengan kota lainnya tanpa disertai kompensasi yang jelas, atau kebijakan pemekaran wilayah administrasi yang menyebabkan pemisahan PDAM menjadi dua perusahan berbeda, dimana masing-masing harus memperbarui upaya-upaya untuk mendapatkan dan melayani pelanggannya.

Faktor lingkungan seperti musim, kemarau, atau pencemaran dapat memengaruhi ketersediaan alternatif sumber-sumber air baku yang berdampak pada keberlanjutan cakupan pelayanan PDAM. Misalnya, PDAM banyak menerima permintaan sambungan baru ketika kondisi lingkungan menyebabkan sumber-sumber alternatif lain, seperti air tanah, tidak dapat digunakan, dan sebaliknya pelanggan sering mengajukan pemutusan sambungan PDAM saat air dari sumber-sumber alternatif mereka tersedia dengan memadai. Pada dasarnya, tim evaluasi tidak menemukan adanya faktor teknis yang dapat menghambat keberlanjutan intervensi ESP.

REKOMENDASI

Berikut adalah beberapa rekomendasi untuk penyusunan program mendatang sesuai dengan hasil evaluasi:

1. Upaya pengembangan kapasitas PDAM perlu diarahkan untuk membantu staf mengembangkan dokumen dan prosedur yang sudah ada, seperti SOP, rencana bisnis perusahaan, dan lainnya seperti yang sudah dilakukan oleh ESP karena dokumen-dokumen tersebut berfungsi sebagai referensi jangka panjang yang akan selalu dipakai walaupun terjadi pergantian staf dalam PDAM.
2. Program kredit mikro untuk memperluas akses air bersih bagi masyarakat miskin di Indonesia lebih baik dilaksanakan melalui kerjasama dengan bank-bank kecil yang biasa menjalankan program pinjaman skala kecil serta menerapkan proses pemeriksaan calon debitur yang tidak terlalu ketat, atau dengan bank-bank yang memiliki kedekatan hubungan dengan masyarakat yang ingin

mendapatkan kredit mikro. Alternatif lainnya, PDAM dengan kondisi keuangan lebih mapan dapat memberikan program potongan harga atau cicilan untuk mendapatkan sambungan rumah bagi masyarakat kurang mampu.

3. USAID perlu mempertimbangkan berbagai cara untuk memfasilitasi koordinasi beberapa program Pemerintah Indonesia dalam penyediaan akses air bersih. Hal ini dilakukan guna menghindari kompetisi antara program-program maupun dana subsidi sehingga akses terhadap air bersih dapat diberikan secara strategis dan konsisten untuk semua orang, terutama bagi yang tinggal di daerah tangkapan air PDAM. Selain itu, PDAM juga perlu mempertahankan sistem operasi yang sehat dan terus memperluas penyediaan layanan yang dapat diandalkan.
4. Monitoring kinerja tahunan, apalagi bila disertai dengan insentif untuk perbaikan kinerja, seperti dalam kasus laporan kinerja tahunan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dapat membantu memotivasi PDAM untuk terus meningkatkan kinerja operasional mereka.