



**Kajian Dampak Penggolongan Air Minum Dalam Kemasan (AMDK) Sebagai Bagian dari  
"Pelayanan Air" dalam Rancangan Undang-Undang Sumber Daya Air**

(Didasarkan pada Draft RUU SDA versi Juli 2017, Januari 2018 dan April 2018)

**Mohamad Mova Al'Afghani**

**Muhammad Maulana**

**Seri Kajian Rancangan Undang-Undang Mengenai Sumber Daya Air (RUU SDA)**

**Center for Regulation, Policy and Governance**

**Bogor - Mei, 2018**

<https://crpg.info>

[contact@crpg.info](mailto:contact@crpg.info)

Faculty of Law, Universitas Ibn Khaldun Bogor  
Jl. KH Sholeh Iskandar KM 2 Bogor 16162

## 1. Latar Belakang

Kertas Kebijakan CRPG Nomor 01/2018 ini dibuat untuk memberikan masukan bagi penyusunan Rancangan Undang-Undang Tentang Sumber Daya Air (RUU SDA) yang saat ini sedang berlangsung di Dewan Perwakilan Rakyat.

Seri Kertas Kebijakan CRPG membahas berbagai aspek dalam RUU SDA. Kertas Kebijakan CRPG Nomor 01/2018 ini dikhususkan untuk membahas penggolongan AMDK sebagai bagian dari “Pelayanan Air”. Posisi yang diambil oleh Kertas Kebijakan ini adalah bahwa penggolongan AMDK sebagai bagian dari pelayanan air (i) bertentangan dengan kerangka Hak Asasi Manusia, (ii) tidak sesuai dengan upaya pemenuhan target SDG air dan sanitasi dan (iii) memiliki konsekuensi 1ndustry bagi pelayanan air perpipaan di masa depan.

Apa yang dimaksud dengan “Pelayanan Air”?

Menurut Hendry (2008), Hukum Air memiliki 4 (empat) unsur utama: (i) Manajemen Sumber Daya, (ii) abstraksi (pengambilan air) dan alokasi, (iii) sarana 1ndustr polusi air dan (iv) pelayanan air. Pelayanan air secara umum terdiri dari dua hal: suplai air dan sanitasi.<sup>1</sup> Hendry menganggap bahwa “Pelayanan Air” merupakan penggunaan air secara 1ndustry – dan apabila dibandingkan proposinya secara global – jumlah air yang digunakan dalam rangka pelayanan air sangat lebih sedikit apabila dibandingkan dengan 1ndust lain seperti irigasi pertanian.<sup>2</sup> Lebih lanjut, Hendry menganggap bahwa unsur Manajemen Sumber Daya, Abstraksi-Alokasi dan Sarana Kontrol Polusi Air dapat disatukan dalam satu Undang-Undang tersendiri. Sementara itu, unsur pelayanan air sebaiknya diatur dalam Undang-Undang yang terpisah.<sup>3</sup> Dengan demikian, ketiga unsur pertama dapat disatukan dalam Undang-Undang yang mengatur Sumber Daya Air sedangkan unsur keempat dapat diatur dalam Undang-Undang tersendiri mengenai Pelayanan Air. Pendek kata, sebuah UU SDA sebaiknya hanya 1ndus pada pengaturan tingkat “hulu” – dalam pengertian air ketika berada di lingkungan alam.

Pembedaan antara pelayanan air dengan unsur-unsur hukum air lainnya tampak juga dalam perumusan target Sustainable Development Goals. Air secara keseluruhan diatur dalam SDG Target 6. Pembedaannya baru tampak pada target dan 1ndustry1 SDG.

---

<sup>1</sup> Hendry, *Frameworks for Water Law Reform* (n 1).

<sup>2</sup> Sarah Marjorie Hendry, ‘An Analytical Framework for Reform of National Water Law’ (PhD thesis, University of Dundee 2008); Sarah Hendry, *Frameworks for Water Law Reform* (Cambridge University Press 2014).

<sup>3</sup> Menurut Hendry: “*Water resource management, along with rules on abstraction and pollution, form a coherent whole which may be reformed within a single legislative framework. Water services are not an integral part of such a unified reform package, and it is not suggested that it would be desirable to reform water services within the same legislative framework or at the same time*”. Lihat halaman 13 dan 14

Misalnya, suplai air termasuk kedalam target SDG 6.1 sementara sanitasi masuk kedalam target SDG 6.2. Unsur-unsur lain dalam Hukum Air yang disebut Hendry diatas, seperti polusi, manajemen sumberdaya terintegrasi dan ekosistem, masing masing dikelompokkan dalam SDG 6.3 sampai dengan 6.6.

#### a. AMDK dan Air Minum dalam RUU SDA

Dalam Draft versi Juli 2017, Januari 2018 maupun April 2018, kata-kata Air Minum Dalam Kemasan (AMDK) tidak ditemukan dalam batang tubuh RUU. Kata-kata AMDK hanya dapat ditemukan dalam penjelasan, terutama yang mengatur mengenai "Air Minum". Dari ketiga versi RUU diatas, Pasal yang mengatur Air Minum selalu berubah redaksionalnya, namun demikian penjelasannya tetap sama. Bunyi pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut:

##### **Versi Juli 2017:**

###### *Pasal 58*

- (1) *Izin Penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha dengan menggunakan Air dan daya Air sebagai materi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (1) b huruf yang menghasilkan produk berupa air minum untuk kebutuhan sehari-hari diberikan kepada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah dan dapat melibatkan swasta dengan memenuhi prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54.*
- (2) *Selain memenuhi prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54, pelibatan swasta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi ketentuan:*
- a. *surat izin pengambilan air dimiliki oleh badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah; dan*
  - b. *penyelenggaraan 2ndust penyediaan air minum yang dilakukan dengan kerjasama mengutamakan masyarakat berpenghasilan rendah.*

##### **Versi Januari 2018:**

###### *Pasal 47*

- (1) *Izin Penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha dengan menggunakan Air dan daya Air sebagai materi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (1) huruf b yang menghasilkan produk berupa air minum untuk kebutuhan sehari-hari diberikan kepada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah dan dapat melibatkan swasta dengan memenuhi prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43.*

(2) Selain memenuhi prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43, pelibatan swasta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi ketentuan:

- a. surat izin pengambilan air dimiliki oleh badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah; dan
- b. penyelenggaraan 3ndust penyediaan air minum yang dilakukan dengan kerjasama mengutamakan masyarakat berpenghasilan rendah.

**Versi April 2018:**

*Pasal 51*

(1) Izin Penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha dengan menggunakan Air dan daya Air sebagai materi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (1) huruf b yang menghasilkan produk berupa air minum untuk kebutuhan sehari-hari diberikan kepada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa dan dapat melibatkan pihak swasta yang bergerak dalam bidang 3ndustry air minum dengan memenuhi prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46.

(2) Selain memenuhi prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46, pelibatan pihak swasta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi ketentuan:

- a. surat izin penggunaan dan pengusahaan air dimiliki oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa dalam jangka waktu yang disesuaikan dengan jangka waktu kerjasama antara badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa dengan pihak swasta yang bergerak dalam bidang 3ndustry air minum; dan
- b. penyelenggaraan 3ndust penyediaan air minum yang dilakukan dengan kerjasama mengutamakan masyarakat berpenghasilan rendah.

(3) Dalam hal Sumber Daya Air baku merupakan mata air, surat izin penggunaan dan pengusahaan air dapat diberikan kepada pihak swasta yang bergerak dalam bidang 3ndustry air minum dengan jangka waktu yang disesuaikan dengan jangka waktu investasi pihak swasta.

(4) Keterlibatan pihak swasta yang bergerak dalam bidang 3ndustry air minum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:

- a. bentuk kerjasama dengan jangka waktu tertentu sesuai dengan jangka waktu investasi pihak swasta;
- b. pembentukan perusahaan antara badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa dengan pihak swasta yang bergerak dalam bidang 3ndustry air minum;
- c. penyertaan modal badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa dalam perusahaan lain yang bergerak dalam bidang 3ndustry air minum; dan

*d. penyertaan modal pihak swasta ke dalam badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa mengacu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Sementara itu, walaupun pasal-pasal yang mengatur perihal air minum berubah redaksionalnya, penjelasan pasalnya tetap sama:

**Penjelasan Pasal 58 (versi Juli 2017), Pasal 47 (versi Januari 2018) dan Pasal 51 (versi April 2018):**

*Ayat (1)*

*produk berupa air minum meliputi antara lain air minum yang diselenggarakan melalui 4ndust penyediaan air minum dan air minum dalam kemasan.*

*Ayat (2)*

*Cukup jelas.*

Tampak dari paparan diatas bahwa batang tubuh pasal-pasal diatas 4ndus mengatur mengenai pelayanan air – dalam konteks ini suplai air (*water supply*) – dan tidak secara langsung mengatur AMDK. Namun demikian AMDK disinggung dalam bagian penjelasan.

Dari pasal-pasal diatas dapat ditarik silogisme sebagai berikut:

A: Yang boleh mengusahakan **[Air Minum]** hanyalah BUMN, BUMD dan BUM Des

B: **[Air Minum] = [4ndust penyediaan air minum dan AMDK]**

Maka: yang boleh mengusahakan **[4ndust penyediaan air minum dan AMDK]** hanyalah BUMN, BUMD dan BUM Des.

#### **Kaitan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi**

*“Karena ini disamakan, sehingga ini dianggap seperti hajat hidup orang banyak yang harus dikelola oleh negara, kita tidak menganggap air kemasan itu hajat hidup orang banyak, [air kemasan itu] opsional”*

[Perwakilan Perusahaan Swasta-AMDK]

*“Problemnya gini.... Secara teori aja, bagaimana swasta 4ndu dapat untung, dari harga toh, siapa yang akan bayar selisih dari biaya produksi sampai profit margin, masyarakat ... itu yang namanya komodifikasi, itu pelanggaran HAM*

*yang menyebabkan Undang-Undang ini dibatalkan. Lho ngapain kita bikin sesuatu yang udah jelas ditetapkan salah...”*

[Aktivis 5ndustry Air]

*“Ini akan distorsi pemerintah menyediakan SPAM yang acceptable bagi masyarakat. Saya sekarang ke swasta nanti ada apa-apa nanti swasta yang digugat. Saya ya udah yang penting sudah kasih kontrak ke swasta, jadi ada lepas tanggungan dari pemerintah. Ini nggak bener 5ndus dikaitkan dengan pasal 33 atau 5ndus dikaitkan dengan negara memberikan layanan dasar.”*

[Ekonom]

Dalam kertas kebijakan ini kami beranggapan bahwa aspirasi yang menggolongkan AMDK sebagai air minum untuk kebutuhan sehari-hari tidaklah tepat. Namun demikian, apabila pasal-pasal tentang AMDK dipaksakan disatukan kedalam pasal-pasal yang mengatur tentang air untuk kebutuhan sehari-hari sebagaimana dalam pasal-pasal air minum dalam RUU versi April 2018, maka perusahaan AMDK tidak diperbolehkan mengambil keuntungan dan mengenakan biaya yang mahal.

Menurut Mahkamah Konstitusi:

*“Artinya, apabila air untuk kebutuhan sehari-hari dan pertanian rakyat itu diambil dari saluran distribusi maka berlaku prinsip “pemanfaat air membayar biaya jasa pengelolaan sumber daya air” dimaksud. Namun, hal ini tidak boleh dijadikan dasar bagi pengenaan biaya yang mahal untuk warga yang menggantungkan pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari kepada PDAM melalui saluran distribusi.”*

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi dalam putusannya tahun 2005 menyinggung peranan PDAM:

*“PDAM harus diposisikan sebagai unit operasional negara dalam merealisasikan kewajiban negara sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5 UU SDA, dan bukan sebagai perusahaan yang berorientasi pada keuntungan secara ekonomis.”*

Dalam kedua pertimbangan diatas, MK telah meletakkan pedoman 5ndustry5 bagi pelayanan air untuk kebutuhan sehari-hari di Indonesia yang mencakup air minum dan air bagi pertanian rakyat: *pertama*, tidak berorientasi pada keuntungan dan *kedua*, biaya jasa pengelolaan Sumber Daya Air (*full cost recovery*) diperbolehkan, namun, apabila untuk kebutuhan sehari-hari tidak boleh mengenakan biaya yang mahal.

Kedua elemen diatas cocok untuk diaplikasikan kedalam “air minum” dan sanitasi karena keduanya merupakan kebutuhan dasar, namun demikian tidak cocok untuk diterapkan dalam air botolan yang seharusnya dianggap sebagai kebutuhan tersier. Konsekuensinya, apabila AMDK digolongkan kedalam pasal-pasal tentang pelayanan air minum dan kemudian didapati praktek dimana BUMN/BUMD/BUM Des yang mengeruk keuntungan dari 6ndustry AMDK, maka pasal tersebut dapat dibatalkan.

## 2. Pemenuhan Hak Asasi Manusia atas Air

*“Dalam konsepsi dia sebagai hak asasi manusia, saya nggak bayangkan itu dia tiba-tiba AMDK masuk dalam definisi itu. Mohon ma’af 6ndus dengan cara paling kasar gitu 6ndu bilang itu yang kerja orang lain, kemudian kau klaim....Menurut saya penting dipisahkan mana yang SPAM, mana yang AMDK sebagai opsional...”*

[Aktivis Lingkungan]

*“Masalah ini.... Masalah besar... Directionnya mau kemana, mau ngapain sebenarnya pemerintah...dari situ pemerintah mau kemana... ini udah campur aduk luar biasa ini menurut saya... “*

[Aktivis 6ndustry Air]

Hak asasi manusia atas air diatur dalam General Comment 15 International Covenant on Economic and Social Cultural Rights (ICESCR) (GC-15). ICESCR telah diratifikasi oleh Indonesia lewat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005. Sebelumnya, ICESCR telah berulang kali disebut dalam kedua putusan Mahkamah Konstitusi mengenai Sumber Daya Air. Oleh karena itu, General Comment 15 mengikat dalam interpretasinya atas ICESCR. Selain dari General Comment 15, beberapa sumber lain untuk menginterpretasikan ICESCR 6ndu didapatkan dari hasil-hasil laporan Independent Expert dan Special Rapporteur PBB untuk 6ndustry Air. Keseluruhan sumber hukum dan standar hak asasi manusia ini selanjutnya disebut sebagai “Standar HAM”.

Berdasarkan berbagai Standar HAM tersebut, terdapat 4 (empat) parameter utama:

### a. Kualitas

Salah satu parameter dalam GC-15 “*safe*” water for personal and domestic uses. GC-15 lebih lanjut menerangkan apa yang dimaksud dengan “safe”:

*(b) Quality. The water required for each personal or domestic use must be safe, therefore free from micro-organisms, chemical substances and radiological hazards that constitute a threat to a person’s health.<sup>15</sup> Furthermore, water should be of an acceptable colour, odour and taste for each personal or domestic use.*

Tampak dari 7ndustry7 diatas bahwa “safe” maksudnya adalah air yang digunakan untuk kebutuhan sehari-hari memenuhi parameter kualitas. Diantaranya air tersebut bebas dari mikroorganisme, bahan kimia dan bahaya radiasi yang berakibat 7ndustry pada kesehatan manusia. Kemudian air tersebut juga harus memiliki warna, bau dan rasa yang dapat diterima sesuai dengan penggunaannya. Dari kriteria diatas tampak bahwa persyaratan ini biasanya dapat dipenuhi oleh AMDK yang sudah dikenal memiliki kualitas tinggi.

b. Kuantitas

Menurut GC-15 air untuk kebutuhan sehari-hari haruslah “cukup”:

*(b) Availability. The water supply for each person must be sufficient and continuous for personal and domestic uses. These uses ordinarily include drinking, personal sanitation, washing of clothes, food preparation, personal and household hygiene. The quantity of water available for each person should correspond to World Health Organization (WHO) guidelines. Some individuals and groups may also require additional water due to health, climate, and work conditions;*

Cukup dalam 7ndustry7 diatas maksudnya adalah cukup untuk minum, masak, sanitasi, mencuci baju dan mandi. GC-15 juga mengatakan: “*Personal sanitation*” means disposal of human excreta. Maksudnya adalah bahwa air dalam konteks Hak Asasi Manusia ini harus mencukupi untuk keperluan buang air besar.

GC-15 mengacu pada karya ilmiah Bartram dan Howard (WHO, 2003)<sup>4</sup> untuk mendapatkan ukuran kuantitas air per-orang. Menurut Bartram dan Howard, jumlah ideal yang diterima per-orang per hari adalah 100 liter dan hal ini **hanya memungkinkan apabila diperoleh lewat air perpipaan** dengan beberapa keran air dalam satu rumah:

---

<sup>4</sup> Guy Howard and Jamie Bartram, ‘Domestic Water Quantity, Service Level and Health’ (World Health Organization 2003) WHO/SDE/WSH/03.02.



**Table 6: Service level descriptors of water in relation to hygiene**

Service level description	Distance/time measure	Likely quantities collected	Level of health concern
No access	More than 1000m or 30 minutes total collection time.	Very low (often less than 5 l/c/d).	Very high as hygiene not assured and consumption needs may be at risk. Quality difficult to assure; emphasis on effective use and water handling hygiene.
Basic access	Between 100 and 1000m (5 to 30 minutes total collection time).	Low. Average is unlikely to exceed 20 l/c/d; laundry and/or bathing may occur at water source with additional volumes of water.	Medium. Not all requirements may be met. Quality difficult to assure.
Intermediate access	On-plot, (e.g. single tap in house or yard).	Medium, likely to be around 50 l/c/d, higher volumes unlikely as energy/time requirements still significant.	Low. Most basic hygiene and consumption needs met. Bathing and laundry possible on-site, which may increase frequency of laundering. Issues of effective use still important. Quality more readily assured.
Optimal access	Water is piped into the home through multiple taps.	Varies significantly but likely above 100 l/c/d and may be up to 300l/c/d.	Very low. All uses can be met, quality readily assured..

Tampak diatas bahwasanya penyediaan air dengan menggunakan *standpipe* atau satu pipa air untuk satu rumah disebut sebagai “intermediate access”. Sementara itu akses yang optimal adalah air yang dialirkan lewat berbagai pipa ke rumah.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Air Minum Dalam Kemasan (AMDK) tidak dapat memenuhi standar kualitas Hak Asasi atas Air karena dalam perpektif HAM dan kesehatan, **standar 100 liter air per orang ini hanya akan dapat dipenuhi melalui air perpipaan**. Akan sangat aneh apabila kebutuhan hak asasi untuk kebersihan diri (mandi) serta buang air besar dipenuhi melalui Air Minum Dalam Kemasan.

c. Kontinuitas

Seperti telah disebutkan diatas, menurut GC-15 “*The water supply for each person must be sufficient and continuous for personal and domestic uses*”. GC-15 menerangkan, “*Continuous*” means that the regularity of the water supply is sufficient for personal and

*domestic uses*. Disini dapat disimpulkan bahwa air haruslah ada pada saat diperlukan (kontinu dan 9ndustr). Misalnya ada orang perlu buang air besar, maka air harus tersedia dalam jumlah yang cukup pada saat itu juga.

Bartram dan Howard (WHO, 2003) menjelaskan:

*“It is likely that the nature of the discontinuity will affect the hardship caused.... The greatest problems may be felt when discontinuity is frequent, but very unpredictable.”*

Disini kita dapat menyimpulkan bahwasanya AMDK tidak memenuhi standar kontinuitas dalam 9ndustry Air. Karena disuplai lewat kemasan (bukan pipa) maka AMDK akan selalu “terputus”. Tidak terpikirkan apabila orang harus buang air besar dengan membeli terlebih dulu membeli AMDK ke warung terdekat. **Oleh karena itu, kontinuitas hanya akan dapat dipenuhi dengan air perpipaan, bukan AMDK.**

#### d. Keterjangkauan

GC-15 membuat dua macam kriteria keterjangkauan, yakni harga air harus terjangkau dan kedua, jarak memperoleh air juga harus terjangkau.

##### a. Keterjangkauan Ekonomi

Menurut GC-15:

- (i) *Economic accessibility: Water, and water facilities and services, must be affordable for all. The direct and indirect costs and charges associated with securing water must be affordable, and must not compromise or threaten the realization of other Covenant rights;*

Tampak dari uraian GC-15 diatas, air dan fasilitas air harus terjangkau harganya untuk semua orang. Baik biaya langsung maupun tidak langsung yang terkait dari air maupun fasilitas air harus terjangkau harganya.

Keterjangkauan ekonomi ini sulit dipenuhi lewat AMDK. Sebagai contoh, tarif rata-rata PDAM di DKI Jakarta per meter kubiknya (1m<sup>3</sup> = 1000 liter) adalah Rp. 7025,00.<sup>5</sup> Dengan demikian, harga per liternya adalah Rp. 7,02. Dibandingkan dengan daerah lain, tarif ini sudah tergolong cukup mahal. Harga AMDK berkualitas per 9ndust (19 Liter) adalah Rp.19.000 (Rp.1000

<sup>5</sup> ‘Badan Regulator PAM DKI’ <<http://www.brpamdki.org/tariff-info/detail/87/>> accessed 7 May 2018.

rupiah per liter).<sup>6</sup> **Dapat disimpulkan bahwa harga AMDK termurah yang memiliki kualitas baik adalah sekitar 143 (10industry empat puluh tiga) kali lipat harga PDAM dengan tarif yang sudah mahal.**

b. Keterjangkuan Jarak

*(b) Physical accessibility: water, and adequate water facilities and services, must be within safe physical reach for all sections of the population. Sufficient, safe and acceptable water must be accessible within, or in the immediate vicinity, of each household, educational institution and workplace. All water facilities and services must be of sufficient quality, culturally appropriate and sensitive to gender, lifecycle and privacy requirements. Physical security should not be threatened during access to water facilities and services;*

GC-15 memandatkan bahwa “fasilitas dan pelayanan air” harus berada dalam rumah atau setidaknya berada dekat rumah. Setiap “fasilitas dan pelayanan air” ini, selain dekat, juga harus memiliki kualitas yang cukup dan kontinu.

Maksud dari GC-15 adalah agar keran air maupun sumber air tidak terlalu jauh dari rumah tangga. Dalam 10ndus 6 oleh Bartram dan tampak penggolongan jarak dan waktu. Misalnya, apabila jarak mengambil air lebih dari 1 km maka dianggap belum ada akses. Baru dikatakan memiliki akses air paling dasar apabila jaraknya adalah 100 sampai 1 km. Sementara itu, apabila tempat mengambil air diletakkan di pekarangan rumah, maka dianggap “intermediate access”. Dikatakan memiliki akses optimal (optimal access – lihat 10ndus diatas) apabila air dialirkan melalui beberapa keran kedalam rumah.

Kebanyakan AMDK dibeli di warung atau supermarket yang jaraknya ratusan atau berkilo-kilo meter, dengan demikian menurut standar HAM, pemenuhan lewat AMDK pasti dikategorikan dalam “no access” atau “basic access”.

---

<sup>6</sup> Nurina Thirafi, ‘Info Terbaru Harga Air Kemasan AQUA Gelas, Botol dan Galon (Eceran dan Kardus) 2017’ (*Daftar Harga & Tarif*) </harga-air-kemasan-merk-aqua-gelas-botol-galon-per-1-dus-dan-ecer.info> accessed 7 May 2018.

### 3. Pelayanan Air Sebagai Monopoli Alamiah

Argumen lain untuk tidak menggolongkan AMDK dalam satu pasal pelayanan air adalah karena pendekatan regulasi pelayanan air harus berbeda dengan pendekatan regulasi bagi AMDK. Pembedanya adalah karena 11ndustry pelayanan air merupakan 11ndustry monopoli alamiah sedangkan AMDK adalah 11ndustry *fast-moving consumer goods*.

Apa maksudnya 11ndustry Monopoli Alamiah?

Secara awam, monopoli artinya adalah hanya ada satu penjual dalam satu pasar yang banyak pembelinya. Biasanya status monopoli ini dicapai apabila pelaku pasar mengalahkan seluruh pesaingnya. Nah, bedanya monopoli alamiah dengan monopoli biasa adalah bahwa sejak awal beroperasi, pelaku pasar sudah menjadi satu satunya penjual. Dalam hal pelayanan air misalnya, PDAM adalah satu-satunya penjual di daerah layanannya. Dalam satu rumah tangga hanya 11ndustry keran air dari satu penjual saja. Apa yang terjadi apabila PDAM menolak menjual airnya? Apa yang akan terjadi apabila penjual memutuskan sambungan airnya? Apa yang akan terjadi apabila penjual seenaknya menaikkan harga?

Karena penjualnya hanya satu, pembeli akan terpaksa pasrah terhadap berapapun harga yang diberikan oleh penjual, apalagi 11ndus yang dijual itu merupakan barang esensial yang diperlukan untuk kehidupan sehari-hari seperti air. Oleh karena itu, monopoli alamiah ini perlu diatur sedemikian rupa.

Air Minum Dalam Kemasan bukanlah layanan monopoli alamiah. Konsumen AMDK dapat melakukan apa yang disebut Hirschman sebagai “exit”<sup>7</sup>, yakni tidak lagi membeli produk AMDK dimana mereka tidak puas dengan kualitasnya dan berganti kepada produk lain. Sebaliknya, dalam hal pelayanan air, tidak mungkin konsumen air 11ndu berganti kepada penjual lain karena 11ndust monopoli alamiah diatas.

Dalam ranah akademis, sudah banyak literatur yang membahas mengenai regulasi monopoli alamiah, namun demikian teori regulasi monopoli alamiah ini tidak terlalu dikenal di Indonesia. Fitur utama dari regulasi monopoli alamiah menurut Posner adalah regulasi harga dan keutungan.<sup>8</sup> Artinya, karena sebagai monopolist pelaku pasar 11ndu menaikkan harga sesukanya, maka harga (atau keutungan) haruslah diatur oleh

---

<sup>7</sup> Albert O Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty; Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Harvard University Press 1970).

<sup>8</sup> Richard A Posner, ‘Natural Monopoly and Its Regulation’ (1968) 21 Stan. L. Rev. 548.

pemerintah. Komponen regulasi lainnya dikemukakan oleh Joskow: “*competition for the market*”, atau dengan cara lelang.<sup>9</sup>

Joskow juga menyebutkan bahwa monopoli alamiah memerlukan badan regulator industry.<sup>10</sup> Hal ini merupakan praktek lumrah di berbagai negara. Di Inggris misalnya, badan regulator yang mengatur pelayanan air adalah OFWAT, sementara di Victoria, Australia adalah Essential Services Commission (ESC).<sup>11</sup> OFWAT misalnya, memiliki kewenangan khusus disamping Monopolies and Merger Commission (MMC adalah Komisi Perasaingan Usahanya Inggris) untuk menangani perusahaan air (disebut dengan *concurrent jurisdiction*).<sup>12</sup>

Salah satu fitur penting dari regulasi monopoli alamiah adalah soal pemutusan hubungan suplai.

Menurut GC-15:

*The freedoms include the right to maintain access to existing water supplies necessary for the right to water, and the right to be free from interference, such as **the right to be free from arbitrary disconnections** or contamination of water supplies.*

(b) Violations of the obligation to respect follow from the State party’s interference with the right to water. **This includes, inter alia: (i) arbitrary or unjustified disconnection or exclusion from water services or facilities;** (ii) discriminatory or unaffordable increases in the price of water; and (iii) pollution and diminution of water resources affecting human health;

Menurut Laporan Pelapor Khusus PBB soal Hak Atas Air<sup>13</sup>:

*Linked to the question of affordability of services is the issue of disconnections. When water disconnections take place despite people’s inability to pay, individuals must still have at least access to minimum essential levels of water.*

Disini tampak bahwa menurut pelapor khusus PBB, perusahaan air boleh membatasi akses air apabila konsumen tidak mampu membayar, tapi tidak boleh memutus total.

<sup>9</sup> Paul L Joskow, ‘Regulation of Natural Monopoly’ (2007) 2 Handbook of law and economics 1227.

<sup>10</sup> *ibid.*

<sup>11</sup> Mohamad Mova Al’Afghani, *Legal Frameworks for Transparency in Water Utilities Regulation: A Comparative Perspective* (Routledge 2016).

<sup>12</sup> *ibid.*

<sup>13</sup> Catarina de-Albuquerque, ‘Report of the Independent Expert on the Issue of Human Rights Obligations Related to Access to Safe Drinking Water and Sanitation, A/HRC/15/31’ (2010)

<<http://www2.ohchr.org/english/issues/water/ieexpert/docs/A-HRC-15-31-AEV.pdf>> accessed 11 February 2011.

Inggris lebih kuat lagi dalam melindungi industri air. Dalam Water Industry Act (1991) Inggris misalnya, diatur bahwa perusahaan air tidak boleh memutuskan layanan kepada konsumen karena ketidakmampuan konsumen membayar air:

**PREMISES THAT ARE NOT TO BE DISCONNECTED FOR NON-PAYMENT OF CHARGES**

*(1) Any dwelling which is occupied by a person as his only or principal home.*

*(2) In this paragraph “dwelling” means—*

*(a) a private dwelling-house (which may be a building or part of a building),*

*(b) a caravan within the meaning of Part I of the M132 Caravan Sites and Control of Development Act 1960 (disregarding the amendment made by section 13(2) of the M133 Caravan Sites Act 1968), or*

*© a boat or similar structure designed or adapted for use as a place of permanent habitation.*

Bahkan lebih jauh lagi, apabila tidak mampu membayar, suplai air nya pun tidak boleh dikurangi. Apabila perusahaan air ketahuan membatasi akses air karena konsumen tidak mampu membayar maka perusahaan air akan dikenai denda oleh OFWAT:

**Use of limiting devices**

*F21763A Prohibition of use of limiting devices.*

*(b) A water undertaker shall be guilty of an offence under this section if it uses a limiting device in relation to any premises specified in Schedule 4A to this Act, with the intention of enforcing payment of charges which are or may become due to the undertaker in respect of the supply of water to the premises.*

*(2) For the purposes of this section “a limiting device”, in relation to any premises, means*

*any device or apparatus which—*

*(a) is fitted to any pipe by which water is supplied to the premises or a part of the premises, whether that pipe belongs to the undertaker or to any other person, and*

*(b) is designed to restrict the use which may be made of water supplied to the premises by the undertaker.*

Fitur penting lainnya dari regulasi monopoli alamiah adalah standar layanan minimum. Di Inggris hal ini diatur dengan Guaranteed Standard Scheme (GSS)<sup>14</sup> sementara di Victoria diatur dengan Customer Service Code (CSC).<sup>15</sup> Standar layanan minimum ini misalnya mengatur mengenai waktu maksimal perbaikan sarana air (apabila air terhenti

<sup>14</sup> OFWAT, ‘The Guaranteed Standards Scheme (GSS) Applicable to England and Wales from 1 April 2008’ (2008).

<sup>15</sup> Essential Services Commission, ‘Customer Service Code Metropolitan Retail and Regional Water Businesses’ (2007) <<http://www.esc.vic.gov.au/NR/rdonlyres/D8B6324D-1531-4BD2-B9A6-80FE9E0A44D1/0/CustomerServiceCode.pdf>>.

karena ada perbaikan maka tidak boleh dari waktu maksimal ini), waktu maksimal response atas gangguan pelayanan air dan tata cara keluhan serta kompensasinya. Apabila dihubungkan dengan teori Hirshman diatas, maka karena dalam hal monopoli alamiah konsumen tidak 14ndu “exit”, maka mekanisme “voice” atau keluhan harus dijamin pemerintah.

Dari paparan diatas tampak jelas bahwa pendekatan regulasi atas 14ndustry monopoli alamiah sangat jauh berbeda dengan pendekatan untuk barang konsumen. Perbedaan pendekatan regulasinya dapat diringkas seperti berikut:

Pendekatan Regulasi	Monopoli Alamiah	Consumer Goods
Regulator Ekonomi	Badan Regulator Independen	Tidak Ada
Harga dan atau Keuntungan	Harga dan/atau Keuntungan Diatur (Economic Regulation)	Harga dan/Atau Keuntungan Bebas Ditetapkan Penjual
Solidaritas	Subsidi Silang lewat Tarif	Tidak Ada
Peraturan Masuk ke Pasar ( <i>entry</i> )	Lelang/Competiton for The Market	Tidak Ada
Pemutusan Hubungan Karena Ketidakmampuan Membayar	Dilarang oleh Standar Hak Asasi Manusia; pada prakteknya dilarang oleh negara maju	Tidak Diatur
Standar Pelayanan Minimal (SPM)	Diatur dengan skema khusus (karena termasuk layanan dasar)	Tidak Diatur. Hanya ada persyaratan kualitas air, tapi itu bukan SPM
<i>Ring Fencing</i>	Tidak boleh melakukan bisnis/investasi lain selain air perpipaan	Tidak Ada

#### 4. Konsekuensi Negatif

##### a. Disinsentif bagi air perpipaan

*“Kalau dimasukkan dia... AMDK ini kan instrumennya pasar ...dan dia akan diproduksi berdasarkan permintaan pasar, bukan berdasarkan peta keterjangkauan, pemenuhan atau kerangka neraca, belum lagi soal lingkungannya, plastik segala macam itu.... Dan itu akan mendisinsentif upaya-upaya publik.” “Mereka sekadar menjawab fakta di hilir... yang kelihatan di permukaan bahwa ada volume bisnis air yang dibisniskan oleh AMDK yang Cuma segelintir tapi duitnya luar biasa besar valuasinya dibandingkan sama yang di produksi PDAM se Indonesia luar biasa besar tapi nilai ekonominya rendah..... Kalau mau bisnis bisnis sekalian tapi tugas pokoknya penuhin dulu....”*



[Aktivis Hak atas Air]

*“Kenapa PDAM kita tidak bisa menyediakan air yang bagus? Why, kenapa? Satu, secara nasional ... pasti masalah teknologi, infrastruktur dan sebagainya. Kenapa infrastruktur kita masih jelek, karena alokasi anggaran untuk infrastruktur air itu masih terbatas. Kenapa terbatas, karena penerimaan pajak kita masih rendah.... Seharusnya jika kita memang punya modal negara bisa investasi langsung ke PDAM/SPAM. Di sisi lain, kalau seandainya AMDK langsung masuk ke SPAM itu kita kan keluar dari benchmark. Kita tadi sepakat ada benchmark idealnya air yang keluar dari keran bisa langsung diminum. Tapi kalau kita membiarkan AMDK secara sporadis ya, kita akan makin jauh dari pencapaian itu, ditengah keterbatasan PDAM kita yang tidak memiliki modal dan sebagainya.”*

[Ekonom]

Salah satu isu yang muncul dalam FGD adalah bahwa menyatukan AMDK dengan SPAM kedalam satu pasal akan memberikan disinsentif bagi air perpipaan. Di Indonesia, cukup marak kondisi dimana PDAM berbisnis AMDK.<sup>16</sup> Dalam praktek internasional, PDAM dilarang keras dan bahkan akan diberikan denda apabila melakukan bisnis lain selain air minum perpipaan.

Sebagai contoh, izin<sup>17</sup> Perusahaan Air Minum di Australia mencakup Klausula:

*11. Licensee not to engage in certain activities*

*11.1 The licensee must not engage in or undertake a business activity that is not within the objects of the company as set out in the licensee’s Constitution.*

Contoh lain, izin Perusahaan Air Minum di Inggris<sup>18</sup> lebih ketat lagi, yakni tidak saja tidak boleh berbisnis selain daripada bisnis air, melainkan juga secara umum tidak boleh mengakuisisi atau berinvestasi pada perusahaan lain:

---

<sup>16</sup> Dian Ayu Antika Hapsari, ‘PDAM Kabupaten Malang Kenalkan Air Minum Produk Sendiri’ (*MalangVoice*, 24 November 2016) <<https://malangvoice.com/pdam-kabupaten-malang-kenalkan-air-minum-produk-sendiri/>> accessed 8 May 2018; ‘PDAM Tirta Indragiri Dirikan Pabrik Air Minum Kemasan di Inhil’ <<https://www.antarariau.com/berita/97913/pdam-tirta-indragiri-dirikan-pabrik-air-minum-kemasan-di-inhil>> accessed 8 May 2018; Redaksi, ‘PDAM Jayapura Segera Luncurkan Air Minum dalam Kemasan’ (*KabarPapua.co*, 16 January 2018) <<https://kabarpapua.co/pdam-jayapura-segera-luncurkan-air-minum-dalam-kemasan-2/>> accessed 8 May 2018; ‘PDAM Sleman Lakukan Inovasi Dengan Produksi Air Minum Kemasan’ <<http://infopublik.id/read/178194/pdam-sleman-lakukan-inovasi-dengan-produksi-air-minum-kemasan-.html>> accessed 8 May 2018.

<sup>17</sup> WATER INDUSTRY ACT 1994 WATER AND SEWERAGE LICENCE 1994 (CITY WEST WATER LIMITED ABN 70 066 902 467).

<sup>18</sup> Welsh Office (ed), ‘Instrument of Appointment by the Secretary of State for Wales of Dwr Cymru Cyfyngedig as a Water and Sewerage Undertaker under the Water Act 1989’ <[http://www.ofwat.gov.uk/industrystructure/licences/lic\\_lic\\_wsh.pdf](http://www.ofwat.gov.uk/industrystructure/licences/lic_lic_wsh.pdf)> accessed 24 May 2011.



*F2. Further Strengthening the Financial Ring-Fence*

1. *Save as provided by paragraphs 3 and 4, **the Appointee shall not conduct any business or carry on any activity other than the Appointed Business.***

2. *The Appointee shall not without the prior written consent of the Director hold or acquire shares or other investments of any kind except:*

*(a) shares or other investments in a body corporate which is an Associated Company the sole activity of which is to perform any of the Regulated Activities; or*

*(b) shares or other investments in a body corporate which is a subsidiary of the Appointee and incorporated by it solely for the purpose of raising finance for the Appointee's Regulated Activities; or*

*(c) investments acquired in the usual and ordinary course of the Appointee's treasury management operations, subject to the Appointee maintaining in force, in relation to those operations, a system of internal controls which complies with best corporate governance practice as from time to time required by the listing rules of the Financial Services Authority, or (in the absence of any such requirement) as determined by the Director.*

Ada beberapa alasan mengapa perusahaan air minum diatur ketat agar tidak berbisnis lain, termasuk berbisnis AMDK:

*Pertama*, untuk mencegah *under-investment* di air perpipaan. Apabila PDAM diperbolehkan melakukan bisnis AMDK, maka modal/keuntungan akan dipakai berinvestasi di AMDK bukannya menambah jaringan perpipaan. Dengan arti kata lain, PDAM tidak berkonsentrasi pada *core-business* nya.

*Kedua*, untuk melindungi perusahaan air minum dari resiko-resiko bisnis selain air perpipaan.

Pengaturan seperti diatas dikenal sebagai *ring-fencing* dan sudah umum dipergunakan di berbagai belahan dunia untuk industri air dan monopoli alamiah lainnya.<sup>19</sup>

**b. Proliferasi Sampah Plastik**

*"Ketika semakin banyak AMDK yang ada di masyarakat kita maka kesadaran masyarakat kita untuk menjaga lingkungan hidup akan semakin rendah. Kenapa?... buang sampah sembarangan dan sebagainya. Tapi sebaliknya*

---

<sup>19</sup> M Cortez and others, 'Guide to Ring-Fencing of Local Government-Run Water Utilities' [2010] World Bank Water and Sanitation Program (WSP) and Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF); Steven L Schwarcz, 'Ring-Fencing' (2013) 87 S. Cal. L. Rev. 69; 'Water Firms Face Tighter "Ring-Fence"' (*The Independent*, 25 August 1992) <<http://www.independent.co.uk/news/business/water-firms-face-tighter-ring-fence-1542421.html>> accessed 8 May 2018.

*apabila menggunakan SPAM/pipanisasi.... Akan ada awareness atas lingkungan hidup...."*

[Ekonom]

Konsekuensi negatif kedua dari dilakukannya pelayanan air minum lewat AMDK adalah proliferasi sampah plastik karena, alih-alih menyalurkan air lewat pipa yang bisa tahan ratusan tahun, air disalurkan ke konsumen lewat botol plastik sekali buang.

## 5. Kesimpulan dan Rekomendasi

Istilah "air minum" seharusnya dipahami sebagai air keran (*tap water*) yang dapat langsung diminum (*potable*). Di Indonesia, Perusahaan Daerah Air Minum mayoritas airnya tidak dapat langsung diminum konsumen, akibatnya konsumen menggunakan air botol dan air galon. Hal ini merupakan sebuah penyimpangan dari kondisi ideal. Dengan mendefinisikan "air minum" mencakup AMDK dan menyatukan pengaturannya dalam pasal-pasal mengenai pelayanan air, RUU SDA akan melanggengkan dan melembagakan tradisi AMDK di Indonesia sebagai kebutuhan primer.

Kertas Kebijakan ini telah memberikan argumen bahwa AMDK seharusnya tidak dimasukkan kedalam Pasal-Pasal Pelayanan Air karena beberapa alasan:

*Pertama*, dari sudut pandang Mahkamah Konstitusi (2005), perusahaan air minum harus tunduk kepada dua pembatasan: (i) biaya tidak boleh mahal dan (ii) tidak boleh mengambil keuntungan. Konsekuensinya BUMN, BUMD dan BUMDes yang mengenakan biaya mahal atau mengambil keuntungan dari industri air minum akan melawan konstitusi.

*Kedua*, dari sudut pandang Hak Asasi Manusia, Air Minum itu memiliki empat persyaratan: Kualitas, Kuantitas (minimal 100 liter per hari), Kontinuitas (harus ada setiap saat dibutuhkan, tidak boleh terputus) dan Keterjangkauan, baik harga maupun sumber fisiknya. AMDK akan memenuhi syarat kualitas namun tidak dapat memenuhi syarat lainnya.

*Ketiga*, pelayanan air (minum dan sanitasi) merupakan industri monopoli alamiah yang pendekatan regulasinya berbeda dengan *Fast Moving Consumer Goods* seperti AMDK. Perbedaannya adalah sebagai berikut:

Pendekatan Regulasi	Monopoli Alamiah	Consumer Goods
Regulator Ekonomi	Badan Regulator Independen	Tidak Ada
Harga dan atau Keuntungan	Harga dan/atau Keuntungan Diatur (Economic Regulation)	Harga dan/Atau Keuntungan Bebas Ditetapkan Penjual
Solidaritas	Subsidi Silang lewat Tarif	Tidak Ada
Peraturan Masuk ke Pasar ( <i>entry</i> )	Lelang/Competiton for The Market	Tidak Ada
Pemutusan Hubungan Karena Ketidakmampuan Membayar	Dilarang oleh Standar Hak Asasi Manusia; pada prakteknya dilarang oleh negara maju	Tidak Diatur
Standar Pelayanan Minimal (SPM)	Diatur dengan skema khusus (karena termasuk layanan dasar)	Tidak Diatur. Hanya ada persyaratan kualitas air, tapi itu bukan SPM

*Keempat*, ada dua konsekuensi buruk apabila AMDK dilembagakan sebagai pelayanan air minum di Indonesia. Isu pertama adalah disinsentif bagi air perpipaan, yang mana PDAM akan mengurangi investasi jaringan perpipaan dan lebih memilih bisnis AMDK. Berikutnya, karena alih-alih menggunakan pipa yang bisa digunakan ratusan tahun, pengiriman air dengan botol plastik akan menambah sampah plastik di republik ini.

**Rekomendasi:** AMDK dicoret dari definisi air minum dan tidak diatur dalam pasal-pasal yang mengatur mengenai pelayanan air.

Hal ini bukan berarti AMDK maupun industri air isi ulang tidak diatur, melainkan pengaturannya hanya fokus pada dua hal: (i) pengambilan air berdasarkan kuota dan upaya konservasinya dan (ii) air yang dijual di botol atau galon memenuhi persyaratan untuk konsumsi manusia. Pengaturan pengambilan air dilakukan berdasarkan mekanisme alokasi air sesuai dengan 6 prinsip dasar Mahkamah Konstitusi. Sementara itu, pengaturan kualitas air dilakukan oleh badan yang mengawasi obat dan makanan.

## 6. Peserta FGD

Focus Group Discussion dilaksanakan pada:

- Hari/ Tanggal : Rabu/ 2 Mei 2018  
Waktu : Pukul 10.00 wib – 16.00 wib  
Tempat : Oria Hotel, Menteng – Jakarta Pusat.  
Peserta : 1. Global Water Partnership (2 pria, 1 wanita)  
2. Aspadin (2 pria, 1 wanita)  
3. Asrim (1 pria)  
4. WALHI (1 pria)  
5. KRUHA (1 pria)  
6. UNICEF (1pria)  
7. Badan Geologi (1 pria)  
8. Amerta Institute (1 wanita)  
9. IPB (1 pria)  
10. INDEF (1 pria)  
11. CRPG (2 pria)

## 7. Tentang CRPG dan Penulis

Center for Regulation, Policy and Governance (<https://crpg.info>) merupakan lembaga penelitian yang berbasis di Bogor, Jawa Barat.

Mohamad Mova Al'afghani ([mova@alafghani.info](mailto:mova@alafghani.info)) memperoleh Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2003); Magister dalam Hukum Eropa dan Internasional (LLM.Eur) atas beasiswa DAAD dari Universitaet Bremen, Jerman (2008) dan PhD dalam Hukum Air (beasiswa pemerintah Skotlandia) dari Universitas Dundee, UK (2013). Saat ini menjadi dosen tetap di Universitas Ibn Khaldun Bogor, dosen tidak tetap MBA-ITB, Direktur di Center for Regulation, Policy and Governance (CRPG) serta Konsultan Regulasi untuk sektor privat dan publik. Mova terlibat dalam "Geneva Process" dalam merumuskan penerapan Hak Asasi Manusia Atas Air (2009-2011) dan beberapa kali dimintai masukannya oleh UN Special Rapporteur for Human Right to Water. Publikasi terakhirnya adalah buku berjudul "Legal Frameworks for Transparency in Water Utilities Regulation", diterbitkan oleh Routledge (2016).

Muhammad Maulana adalah peneliti dan Program Officer di CRPG, memperoleh master di bidang Kebijakan Publik dari Universitas Flinders di Australia.