

Perumusan Inisiatif Strategis Menuju Cakupan Layanan Air Perpipaan 100%: Studi Kasus Transformasi Pascamerger PAM JAYA

Irene Putri*, Novika C. Astuti
Institut Teknologi Bandung, Indonesia
Email: ireneputri80@gmail.com*

Keywords:

Customer Adoption; PAM JAYA; Water Utility, Organizational Transformation; Universal Service Coverage;

Abstract

Following the end of the private concession in 2023, PAM JAYA set an ambitious target to achieve 100% piped water service coverage in Jakarta by 2029, requiring significant acceleration compared to previous achievements. Achieving this target faces multidimensional challenges including large-scale infrastructure development, post-merger organizational transformation, and increased customer adoption. This qualitative case study analyzes the business environment, operational barriers, and customer adoption factors influencing PAM JAYA in formulating strategies to accelerate universal service coverage. Data were collected via semi-structured interviews with internal informants representing strategic company functions and external informants from existing and prospective customers. Data analysis integrated the PESTEL framework to map the macro environment, the Gioia Methodology for systematic qualitative analysis, and the Theory of Planned Behavior to understand customer adoption behavior. Results identify that service expansion is driven by strong political commitment, environmental urgency due to groundwater exploitation, digital transformation, improved operational capability, and public trust. Conversely, the main internal barriers include delays in connection installation, aging piping infrastructure (70% aged 25-40 years), high Non-Revenue Water (NRW) reaching 44-45%, fragmented organizational coordination post-merger, and negative customer perceptions of service quality and continuity. To address these challenges, the study proposes five strategic initiatives: strengthening operational acceleration, infrastructure optimization and NRW management, accelerating digital transformation, rebuilding customer trust through improved service quality, and implementing community-based marketing. This study provides a comprehensive strategic framework for transforming public water utility providers through integrated environmental analysis, operational challenges, and customer behavior, while serving as a valuable reference for other public providers.

Kata Kunci:

Adopsi Pelanggan; PAM JAYA; Perusahaan Air Minum, Transformasi Organisasi; Cakupan Layanan Universal;

Abstrak

Setelah berakhirnya konsesi swasta pada tahun 2023, PAM JAYA menetapkan target ambisius untuk mencapai cakupan layanan air perpipaan 100% di Jakarta pada tahun 2029, yang menuntut percepatan signifikan dibandingkan capaian sebelumnya. Pencapaian target ini menghadapi tantangan multidimensional mencakup pembangunan infrastruktur skala besar, transformasi organisasi pascamerger, dan peningkatan adopsi pelanggan. Penelitian studi kasus kualitatif ini menganalisis lingkungan bisnis, hambatan operasional, dan faktor adopsi pelanggan yang memengaruhi PAM JAYA dalam merumuskan strategi percepatan cakupan layanan universal. Data dikumpulkan melalui wawancara semi-terstruktur dengan informan internal mewakili fungsi strategis perusahaan dan informan eksternal dari pelanggan eksisting maupun calon pelanggan. Analisis data dilakukan dengan mengintegrasikan kerangka PESTEL untuk memetakan lingkungan makro, Metodologi Gioia untuk analisis kualitatif sistematis, dan Theory of Planned Behavior untuk memahami perilaku adopsi pelanggan. Hasil penelitian mengidentifikasi bahwa perluasan layanan didorong oleh komitmen politik yang kuat, urgensi lingkungan akibat eksploitasi air tanah, transformasi digital, peningkatan kapabilitas operasional, dan kepercayaan publik. Sebaliknya, hambatan internal utama meliputi keterlambatan pemasangan

sambungan, infrastruktur perpipaan yang menua (70% berusia 25-40 tahun), tingginya Non-Revenue Water (NRW) yang mencapai 44-45%, koordinasi organisasi yang terfragmentasi pascamerger, serta persepsi negatif pelanggan terhadap kualitas dan kontinuitas layanan. Untuk mengatasi tantangan tersebut, penelitian mengusulkan lima inisiatif strategis: penguatan percepatan operasional, optimalisasi infrastruktur dan pengelolaan NRW, percepatan transformasi digital, pembangunan kembali kepercayaan pelanggan melalui peningkatan kualitas layanan, serta implementasi pemasaran berbasis komunitas. Penelitian ini memberikan kerangka strategis komprehensif bagi transformasi penyedia layanan air minum publik melalui integrasi analisis lingkungan, tantangan operasional, dan perilaku pelanggan, sekaligus menjadi rujukan bagi penyedia layanan air minum publik lain.

PENDAHULUAN

Akses terhadap air minum yang aman dan andal merupakan salah satu indikator fundamental dalam pembangunan perkotaan yang berkelanjutan. Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Sustainable Development Goal (SDG) 6 menekankan pentingnya menjamin akses universal terhadap air minum yang aman dan terjangkau bagi seluruh penduduk dunia pada tahun 2030. Namun, laporan PBB tahun 2022 menunjukkan bahwa sekitar 2,2 miliar orang masih kekurangan akses terhadap air minum yang dikelola dengan aman, dengan tantangan terbesar berada di kawasan perkotaan negara berkembang. Urbanisasi yang pesat, pertumbuhan jumlah penduduk, perubahan iklim, serta degradasi lingkungan telah meningkatkan kompleksitas pengelolaan sumber daya air, khususnya di kawasan metropolitan (United Nations, 2015; UN-Habitat, 2020). Oleh karena itu, perusahaan penyedia layanan air minum tidak hanya dituntut untuk memperluas kapasitas infrastruktur, tetapi juga meningkatkan efisiensi operasional, kapabilitas organisasi, serta kualitas pelayanan yang berorientasi pada pelanggan guna mewujudkan akses air minum yang merata bagi seluruh masyarakat.

Kondisi serupa juga terjadi di Indonesia, di mana akses terhadap air minum perpipaan masih menjadi tantangan besar bagi perusahaan daerah air minum (PDAM) di berbagai wilayah. Berdasarkan data Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (2023), rata-rata cakupan layanan PDAM di Indonesia masih berada di kisaran 30-40%, jauh dari target universal. Berbagai penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa tantangan tersebut tidak dapat diselesaikan hanya melalui pendekatan teknis semata, melainkan juga dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan, tata kelola organisasi, perilaku pelanggan, serta kondisi lingkungan eksternal (Howe et al., 2012; UN-Habitat, 2020). Perspektif tersebut sejalan dengan Astuti (2022) yang menjelaskan bahwa pengenalan peluang strategis dipengaruhi oleh pengalaman bisnis sebelumnya, pengetahuan mengenai pasar, jejaring sosial dan bisnis, serta inovativitas. Temuan tersebut menunjukkan pentingnya kemampuan organisasi dalam memanfaatkan pengetahuan dan jaringan untuk mengenali peluang di tengah perubahan lingkungan.

Jakarta merupakan salah satu sistem penyediaan air minum perkotaan yang paling kompleks di Asia Tenggara dengan tingkat kompleksitas yang tinggi akibat kepadatan penduduk, keterbatasan sumber daya air baku, dan tekanan lingkungan yang terus meningkat. Sebagai ibu kota negara sekaligus kawasan metropolitan terbesar di Indonesia dengan populasi sekitar 10,5 juta jiwa pada siang hari dan lebih dari 30 juta jiwa di kawasan Jabodetabek, Jakarta mengalami peningkatan kebutuhan air bersih yang diiringi dengan tekanan lingkungan yang semakin besar. Eksploitasi air tanah secara berlebihan telah menyebabkan penurunan muka tanah (land subsidence) dengan rata-rata 5-15 cm per tahun di beberapa wilayah,

penurunan kualitas air tanah akibat intrusi air laut, serta meningkatnya risiko banjir rob di wilayah pesisir. Kondisi tersebut semakin memperkuat urgensi pengembangan layanan air perpipaan sebagai solusi jangka panjang dalam mewujudkan pengelolaan air perkotaan yang berkelanjutan (Abidin et al., 2011) dan (Ward et al., 2011).

Transformasi kelembagaan yang signifikan terjadi pada tahun 2023 ketika kerja sama pengelolaan air antara PAM JAYA dan perusahaan swasta (Aetra dan Palyja) secara resmi berakhir setelah berlangsung selama 25 tahun. Berakhirnya konsesi tersebut memberikan kewenangan penuh kepada PAM JAYA dalam mengelola sistem penyediaan air minum di Jakarta. Pascatransformasi tersebut, PAM JAYA menetapkan target strategis berupa pencapaian cakupan layanan air perpipaan sebesar 100% pada tahun 2029, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 48 Tahun 2025. Namun, tantangan yang dihadapi sangat berat karena selama 25 tahun dikelola swasta, layanan perpipaan hanya bertambah sekitar 400 ribu saluran rumah tangga, sedangkan PAM JAYA harus menambah sekitar 1,1 juta saluran dalam waktu 6-7 tahun untuk mencapai target universal (Antara News, 2023; PAM JAYA, 2026).

Studi tentang transformasi perusahaan utilitas publik pascamerger masih terbatas, terutama yang mengintegrasikan aspek operasional dan perilaku pelanggan. Penelitian Pazarskis et al., (2022) tentang penggabungan perusahaan air minum di Yunani menunjukkan bahwa merger dapat meningkatkan kinerja keuangan perusahaan, namun menghadapi tantangan integrasi operasional dan perluasan geografis layanan. Sementara itu, penelitian tentang adopsi layanan air perpipaan di negara berkembang lebih banyak berfokus pada faktor teknis dan ekonomi, dengan mengabaikan aspek psikologis dan sosial budaya yang memengaruhi keputusan masyarakat. Kesenjangan penelitian tersebut menjadi semakin relevan dalam konteks PAM JAYA yang sedang menjalani transformasi organisasi sekaligus menargetkan percepatan cakupan layanan air perpipaan secara universal.

Kebaruan penelitian ini terletak pada pengembangan kerangka analisis terintegrasi yang menggabungkan tiga pendekatan: PESTEL untuk analisis lingkungan eksternal, Metodologi Gioia untuk identifikasi hambatan operasional internal, dan Theory of Planned Behavior untuk memahami faktor-faktor adopsi pelanggan. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang cenderung membahas aspek-aspek tersebut secara terpisah, penelitian ini menawarkan perspektif holistik yang menunjukkan bahwa keberhasilan pencapaian layanan air perpipaan universal bergantung pada keselarasan antara peluang dari lingkungan eksternal, kesiapan organisasi, dan penerimaan pelanggan terhadap layanan yang diberikan.

Urgensi penelitian ini didasarkan pada realitas bahwa sisa waktu pencapaian target hanya tersisa beberapa tahun, sementara berbagai hambatan operasional dan perilaku pelanggan masih menjadi tantangan besar yang belum terpetakan secara komprehensif. Hingga tahun 2026, cakupan pelayanan air perpipaan PAM JAYA telah mencapai sekitar 81,79% dari total penduduk Jakarta, namun wilayah yang belum terlayani umumnya merupakan daerah dengan kondisi geografis yang menantang, jaringan perpipaan yang belum terintegrasi, serta tingkat ketergantungan masyarakat terhadap air tanah yang masih tinggi. Tanpa strategi yang tepat, target 100% pada tahun 2029 sulit tercapai, yang berimplikasi pada keberlanjutan lingkungan akibat eksploitasi air tanah yang terus berlanjut.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor lingkungan eksternal yang memengaruhi pencapaian target strategis PAM JAYA,

menganalisis hambatan operasional yang dihadapi dalam proses perluasan layanan, mengkaji faktor-faktor yang memengaruhi kesediaan masyarakat untuk mengadopsi layanan air perpipaan, serta merumuskan inisiatif strategis yang dapat mendukung pencapaian target cakupan layanan air perpipaan sebesar 100% pada tahun 2029. Manfaat penelitian ini mencakup kontribusi teoretis berupa pengembangan kerangka manajemen strategis bagi perusahaan utilitas publik yang sedang mengalami transformasi organisasi, serta kontribusi praktis berupa rekomendasi kebijakan yang dapat diimplementasikan oleh PAM JAYA dan perusahaan air minum lainnya dalam mempercepat perluasan layanan universal.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus kualitatif untuk mengkaji tantangan strategis yang dihadapi PAM JAYA dalam mewujudkan cakupan layanan air perpipaan sebesar 100% pada tahun 2029. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan memperoleh pemahaman secara mendalam mengenai transformasi organisasi, hambatan operasional, perilaku adopsi pelanggan, serta perumusan inisiatif strategis dalam konteks transformasi pascaberakhirnya konsesi swasta di Jakarta.

Desain studi kasus memungkinkan peneliti menganalisis fenomena organisasi secara komprehensif dalam kondisi nyata (*real-life setting*) dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan yang berperan dalam pengembangan layanan air perpipaan. Penelitian ini tidak bertujuan menguji hubungan kausal secara statistik, melainkan mengeksplorasi bagaimana faktor lingkungan eksternal, kondisi operasional internal, dan perilaku pelanggan saling berinteraksi dalam memengaruhi pengambilan keputusan strategis di PAM JAYA.

Kerangka analisis penelitian mengintegrasikan tiga pendekatan utama. Pertama, analisis Political, Economic, Social, Technological, Environmental, and Legal (PESTEL) digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor lingkungan eksternal yang memengaruhi organisasi. Kedua, Metodologi Gioia diterapkan untuk menganalisis data hasil wawancara melalui proses pengkodean yang sistematis sehingga menghasilkan tema-tema organisasi yang muncul dari pengalaman para informan. Ketiga, Theory of Planned Behavior (TPB) digunakan untuk menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi perilaku masyarakat dalam mengadopsi layanan air perpipaan. Integrasi ketiga pendekatan tersebut memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai aspek organisasi maupun perilaku pelanggan dalam mendukung pencapaian target layanan universal.

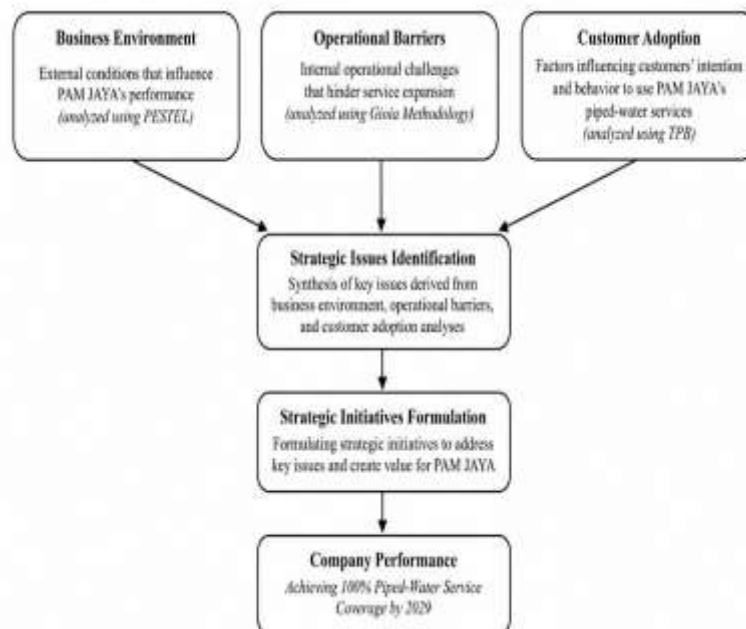
Data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dengan informan internal dan eksternal. Informan internal meliputi manajemen senior serta personel operasional yang mewakili fungsi pengembangan bisnis, teknik, operasi, pelayanan pelanggan, transformasi digital, dan perencanaan strategis. Informan dipilih menggunakan teknik purposive sampling, yaitu berdasarkan keterlibatan langsung dalam perencanaan maupun pelaksanaan program perluasan layanan air perpipaan.

Sementara itu, informan eksternal terdiri atas pelanggan eksisting, calon pelanggan, serta perwakilan masyarakat yang dinilai mampu memberikan informasi mengenai persepsi publik, harapan pelanggan, serta faktor-faktor yang memengaruhi keputusan menggunakan layanan air perpipaan. Pelibatan kedua kelompok informan tersebut memungkinkan penelitian memperoleh gambaran yang utuh mengenai keterkaitan antara kapabilitas organisasi dengan respons masyarakat terhadap layanan PAM JAYA.

Data sekunder diperoleh dari laporan tahunan perusahaan, dokumen perencanaan strategis, regulasi pemerintah, laporan kinerja operasional, dokumen perusahaan, serta berbagai publikasi ilmiah yang berkaitan dengan pengelolaan air perkotaan, transformasi organisasi, dan perilaku pelanggan. Data tersebut digunakan sebagai bahan triangulasi untuk memperkuat hasil analisis.

Analisis data dilakukan melalui tiga tahapan. Tahap pertama menggunakan analisis PESTEL untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman dari lingkungan eksternal yang memengaruhi pencapaian target cakupan layanan air perpipaan. Tahap kedua menggunakan Metodologi Gioia, yang diawali dengan proses first-order concepts, dilanjutkan menjadi second-order themes, kemudian disintesis menjadi aggregate dimensions sehingga diperoleh tema-tema utama mengenai hambatan operasional organisasi. Tahap ketiga menggunakan Theory of Planned Behavior (TPB) untuk mengelompokkan hasil wawancara pelanggan ke dalam tiga dimensi utama, yaitu attitude toward behavior, subjective norms, dan perceived behavioral control. Selanjutnya, hasil ketiga analisis tersebut diintegrasikan melalui proses cross-analysis sebagai dasar dalam merumuskan inisiatif strategis bagi PAM JAYA.

Untuk meningkatkan kredibilitas hasil penelitian, diterapkan teknik triangulasi data dengan mengombinasikan hasil wawancara, dokumen organisasi, laporan perusahaan, regulasi pemerintah, serta berbagai literatur ilmiah yang relevan. Selain itu, dilakukan triangulasi metode melalui penggabungan analisis lingkungan bisnis, analisis tematik kualitatif, dan analisis perilaku pelanggan dalam satu kerangka penelitian. Hasil wawancara dari berbagai kelompok informan juga dibandingkan secara berkelanjutan untuk mengidentifikasi pola yang konsisten sekaligus meminimalkan potensi bias. Dengan demikian, inisiatif strategis yang dihasilkan memiliki tingkat kredibilitas dan validitas yang lebih baik karena didasarkan pada berbagai sumber data.



Gambar 1. Kerangka Konseptual

Sumber: Penulis (2026)

Gambar 1 menunjukkan kerangka konseptual penelitian yang mengintegrasikan analisis lingkungan bisnis menggunakan PESTEL, identifikasi hambatan operasional melalui Metodologi Gioia, serta analisis perilaku adopsi pelanggan menggunakan Theory of Planned Behavior. Integrasi ketiga pendekatan tersebut menjadi dasar dalam mengidentifikasi isu-isu strategis dan merumuskan inisiatif strategis yang mendukung pencapaian target cakupan layanan air perpipaan sebesar 100% pada tahun 2029.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis PESTEL menunjukkan bahwa enam dimensi lingkungan eksternal memengaruhi upaya PAM JAYA dalam mencapai target cakupan layanan air perpipaan 100% pada tahun 2029. Dari aspek politik, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memberikan dukungan kuat melalui Peraturan Gubernur Nomor 48 Tahun 2025 yang secara resmi menetapkan target 100% cakupan layanan air perpipaan, serta menginstruksikan percepatan pembangunan infrastruktur. Dukungan ini juga tercermin dalam komitmen Gubernur DKI Jakarta untuk menyediakan alternatif sumber air baku, mengingat Bendungan Karian yang dijanjikan Kementerian PUPR belum dapat berkontribusi, sehingga PAM JAYA mencari alternatif pasokan hingga ke Banten (Disway, 2025).

Dari aspek ekonomi, PAM JAYA menghadapi tantangan menyeimbangkan kebutuhan investasi infrastruktur berskala besar dengan keterjangkauan tarif serta keberlanjutan finansial perusahaan. Investasi yang dibutuhkan untuk mencapai target 100% mencakup pembangunan 7.000 kilometer pipa baru dan penggantian sekitar 13.000 pipa yang sudah tua, dengan estimasi kebutuhan dana mencapai Rp22,8 triliun (detikNews, 2026). PAM JAYA mengadopsi skema creative financing melalui public-private partnership (PPP) dan kerja sama bisnis ke bisnis (B2B) untuk pembangunan empat Instalasi Pengolahan Air (IPA) baru tanpa bergantung pada APBD (RRI, 2026).

Pada aspek sosial, kebiasaan masyarakat yang masih menggunakan air tanah serta persepsi mengenai biaya dan kemudahan penggunaan menjadi faktor signifikan yang memengaruhi tingkat adopsi layanan air perpipaan. Masyarakat Jakarta telah terbiasa menggunakan air tanah, air kemasan, atau air dari mobil tangki, sehingga diperlukan upaya edukasi dan pemasaran untuk mengubah perilaku tersebut. Selain itu, faktor usia pipa yang sudah tua (70% berusia 25-40 tahun dan sebagian besar bukan food grade) menyebabkan kualitas air menurun saat sampai ke rumah pelanggan, sehingga memengaruhi persepsi masyarakat terhadap layanan PAM JAYA (Antara News, 2025). Untuk mengatasi hal ini, PAM JAYA meluncurkan inovasi water purifier yang memungkinkan air pipa langsung diminum tanpa perlu membeli air kemasan (Antara News, 2026).

Dari aspek teknologi, implementasi sistem digital seperti Enterprise Resource Planning (ERP), Geographic Information System (GIS), Supervisory Control and Data Acquisition (SCADA), serta sistem informasi pelanggan terintegrasi semakin berperan penting dalam meningkatkan efisiensi operasional perusahaan. PAM JAYA juga berhasil meraih tiga Rekor Museum Rekor Dunia Indonesia (MURI) atas pembangunan infrastruktur air minum perpipaan selama tahun 2024-2025, termasuk pemasangan pipa utama terpanjang dalam satu tahun dan teknologi jacking pipe di wilayah perkotaan padat (detikNews, 2026). Transformasi digital juga mencakup penguatan sistem pembayaran daring dan pengaduan pelanggan melalui aplikasi mobile untuk meningkatkan kemudahan akses dan responsivitas pelayanan.

Dari aspek lingkungan, permasalahan penurunan muka tanah (*land subsidence*) di Jakarta yang mencapai rata-rata 5-15 cm per tahun akibat eksploitasi air tanah, pencemaran air tanah dari limbah domestik dan industri, serta menurunnya kualitas sumber air baku di Sungai Citarum semakin memperkuat urgensi perluasan layanan air perpipaan. Penggunaan air perpipaan diharapkan mampu menekan eksploitasi air tanah yang selama ini menjadi penyebab utama penurunan muka tanah di Jakarta (Antara News, 2026). Adapun pada aspek hukum, berbagai regulasi nasional mengenai penyediaan air minum, termasuk Peraturan Menteri PUPR Nomor 18/PRT/M/2007 tentang Penyelenggaraan Pengembangan Sistem Air Minum, serta komitmen terhadap pencapaian SDG 6 menjadi landasan yang memperkuat arah strategis perusahaan. Secara keseluruhan, hasil analisis PESTEL menunjukkan bahwa dukungan politik, perkembangan teknologi, meningkatnya kesadaran lingkungan, serta regulasi pemerintah merupakan peluang strategis bagi PAM JAYA, meskipun tantangan finansial dan perilaku pelanggan masih perlu menjadi perhatian utama.

Analisis menggunakan Metodologi Gioia mengidentifikasi lima tema utama yang merepresentasikan hambatan operasional perusahaan. Tema pertama berkaitan dengan percepatan operasional, khususnya keterlambatan proses pemasangan sambungan pelanggan akibat prosedur administrasi yang panjang, koordinasi dengan kontraktor yang belum optimal, dan kesiapan infrastruktur di wilayah-wilayah tertentu. DPRD DKI Jakarta juga menyoroti lambatnya pipanisasi sebagai hambatan utama perluasan cakupan layanan, dan meminta PAM JAYA mempercepat proses dengan langkah-langkah terukur serta melibatkan evaluasi kerja sama dengan pihak ketiga (DPRD DKI Jakarta, 2026).

Tema kedua berkaitan dengan pengelolaan infrastruktur, meliputi kondisi jaringan perpipaan yang telah menua (70% berusia 25-40 tahun), tekanan air yang belum merata di seluruh wilayah, serta tingginya tingkat Non-Revenue Water (NRW) yang mencapai 44-45%. Kerugian akibat kebocoran diperkirakan mencapai Rp1 triliun per tahun (Disway, 2025). Untuk menekan NRW, PAM JAYA menutup seluruh filling station yang sebelumnya dikelola pihak lain dan menertibkan master meter ilegal di Jakarta Utara dan Jakarta Barat (detikNews, 2026). Tema ketiga berkaitan dengan integrasi organisasi dan transformasi digital pascamerger yang masih memerlukan harmonisasi sistem operasional dan koordinasi antarfungsi. Penggabungan tenaga kerja dari tiga entitas berbeda (PAM JAYA, Aetra, dan Palyja) menjadi tantangan tersendiri dalam penyatuan budaya organisasi, sistem kerja, dan prosedur operasional.

Tema keempat berhubungan dengan peningkatan responsivitas pelayanan pelanggan, termasuk penanganan keluhan yang cepat dan efektif, informasi yang transparan mengenai jadwal pemadaman dan kualitas air, serta kemudahan akses layanan. Tema kelima menekankan pentingnya membangun kembali kepercayaan masyarakat melalui peningkatan kualitas layanan dan komunikasi yang lebih efektif, serta edukasi publik mengenai manfaat air perpipaan dibandingkan alternatif lain. Temuan ini sejalan dengan penelitian Pazarskis et al. (2022) yang menunjukkan bahwa perusahaan air minum pascamerger menghadapi tantangan integrasi operasional dan perluasan layanan ke wilayah-wilayah baru, namun mampu meningkatkan kinerja keuangan melalui perencanaan yang matang dan koordinasi yang efektif.

Analisis terhadap perilaku pelanggan menggunakan Theory of Planned Behavior menunjukkan bahwa secara umum masyarakat memiliki sikap positif terhadap layanan air perpipaan karena dinilai lebih aman, praktis, dan ramah lingkungan dibandingkan air tanah

atau air kemasan. Namun, faktor biaya pemasangan yang masih dianggap mahal, tarif layanan yang bervariasi, serta kekhawatiran terhadap kontinuitas pasokan air (terutama saat musim kemarau) masih memengaruhi keputusan masyarakat untuk menjadi pelanggan. Selain itu, norma sosial berperan penting dalam membentuk niat perilaku, di mana rekomendasi dari keluarga, tetangga, maupun lingkungan sekitar terbukti memengaruhi keputusan penggunaan layanan air perpipaan. Dari dimensi *perceived behavioral control*, responden menyatakan bahwa prosedur pemasangan yang mudah, biaya yang terjangkau, serta waktu tunggu yang singkat dapat meningkatkan minat masyarakat untuk berlangganan, sedangkan proses administrasi yang rumit dan birokrasi yang panjang justru menjadi faktor penghambat signifikan.

Temuan ini mengonfirmasi penelitian Saeff et al. (2021) yang menggunakan *Theory of Planned Behavior* untuk menganalisis niat konsumsi air keran di kalangan mahasiswa Indonesia, yang menemukan bahwa sikap, norma subjektif, dan kontrol perilaku yang dirasakan secara signifikan memengaruhi niat perilaku. Namun, penelitian ini memperluas temuan tersebut dengan mengidentifikasi faktor-faktor spesifik dalam konteks adopsi layanan air perpipaan di perkotaan, seperti persepsi terhadap kualitas air, kepercayaan pada penyedia layanan, dan pengaruh lingkungan sosial terdekat.

Berdasarkan integrasi hasil analisis PESTEL, Metodologi Gioia, dan *Theory of Planned Behavior*, penelitian ini merumuskan lima inisiatif strategis bagi PAM JAYA. Inisiatif pertama adalah percepatan proses operasional melalui peningkatan efisiensi pemasangan sambungan pelanggan dengan menyederhanakan prosedur administrasi dan memperkuat koordinasi dengan kontraktor. Inisiatif kedua adalah optimalisasi pengelolaan infrastruktur dan penurunan tingkat NRW melalui penggantian pipa tua (dengan target mengganti 13.000 pipa), penertiban sambungan ilegal, dan implementasi teknologi deteksi kebocoran berbasis digital. Inisiatif ketiga adalah percepatan transformasi digital melalui penguatan sistem informasi yang terintegrasi (ERP, GIS, SCADA) dan pengembangan aplikasi layanan pelanggan yang *user-friendly*. Inisiatif keempat adalah peningkatan kepercayaan pelanggan melalui perbaikan kualitas pelayanan, pengelolaan pengaduan yang responsif, dan transparansi informasi, termasuk pemanfaatan teknologi *water purifier* untuk menjamin kualitas air yang sampai ke rumah pelanggan. Inisiatif kelima adalah penerapan pemasaran berbasis komunitas untuk meningkatkan adopsi layanan air perpipaan dengan melibatkan tokoh masyarakat, edukasi publik, dan program insentif bagi pelanggan baru.

Implikasi praktis dari penelitian ini sangat penting bagi PAM JAYA dan perusahaan air minum lainnya yang sedang menjalani transformasi pascamerger. Pertama, manajemen perlu menyadari bahwa pencapaian target 100% tidak hanya bergantung pada pembangunan infrastruktur fisik, tetapi juga pada kesiapan organisasi dalam mengelola perubahan dan membangun kepercayaan masyarakat. Kedua, investasi pada teknologi digital dan penggantian infrastruktur tua merupakan kebutuhan mendesak untuk menekan NRW dan meningkatkan kualitas layanan, meskipun memerlukan biaya besar (Rp22,8 triliun untuk penggantian pipa). Ketiga, pendekatan pemasaran berbasis komunitas dan edukasi publik harus menjadi prioritas untuk mengubah perilaku masyarakat yang telah lama tergantung pada air tanah dan air kemasan. Keempat, harmonisasi budaya organisasi dan sistem operasional pascamerger perlu dikelola dengan baik melalui program integrasi yang terencana dan partisipatif.

Temuan penelitian ini juga memiliki implikasi teoretis. Penelitian ini memperkaya literatur manajemen strategis dengan mengembangkan kerangka analisis terintegrasi yang menggabungkan analisis lingkungan (PESTEL), analisis organisasi (Metodologi Gioia), dan analisis perilaku (TPB) dalam satu model komprehensif. Penelitian ini juga mengkonfirmasi relevansi Teori Perilaku Terencana dalam konteks adopsi layanan publik di negara berkembang, serta memperkuat temuan penelitian sebelumnya tentang tantangan integrasi pascamerger pada perusahaan utilitas publik (Pazarskis et al., 2022). Selain itu, penelitian ini menunjukkan bahwa keberhasilan transformasi organisasi pada sektor publik tidak hanya bergantung pada faktor internal, tetapi juga memerlukan keselarasan dengan dinamika lingkungan eksternal dan perilaku pelanggan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa pencapaian target cakupan layanan air perpipaan 100% di Jakarta bukan sekadar persoalan pembangunan infrastruktur, melainkan membutuhkan transformasi strategis yang mengintegrasikan lingkungan eksternal, kapabilitas organisasi, dan perilaku pelanggan. Analisis PESTEL mengidentifikasi dukungan pemerintah, regulasi, perkembangan teknologi, dan meningkatnya kesadaran lingkungan sebagai peluang strategis, sementara keterbatasan infrastruktur (70% pipa berusia 25-40 tahun), tingginya NRW (44-45%), integrasi pascamerger, serta transformasi digital masih menjadi hambatan utama. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang membahas aspek-aspek tersebut secara terpisah, kontribusi utama penelitian ini adalah kerangka manajemen strategis terintegrasi yang menunjukkan bahwa keberhasilan layanan universal bergantung pada keselarasan peluang eksternal, kesiapan organisasi, dan penerimaan pelanggan. Lima inisiatif strategis dirumuskan: percepatan operasional pemasangan sambungan, optimalisasi infrastruktur dan penurunan NRW, percepatan transformasi digital, pembangunan kembali kepercayaan pelanggan, serta penguatan pemasaran berbasis komunitas.

Penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan: pendekatan studi kasus tunggal (PAM JAYA) membatasi generalisasi hasil; analisis perilaku pelanggan bersifat kualitatif dengan hanya 10 informan eksternal sehingga belum menguji hubungan antarvariabel secara statistik; periode penelitian yang terbatas (Januari-Maret 2026) belum menangkap dinamika jangka panjang; serta keterbatasan akses terhadap data operasional internal bersifat rahasia turut membatasi kedalaman analisis biaya dan kinerja keuangan secara detail. Penelitian selanjutnya disarankan menggunakan pendekatan kuantitatif atau mixed methods dengan responden lebih besar untuk menguji pengaruh sikap, norma subjektif, dan kontrol perilaku secara statistik, disertai studi komparatif antarperusahaan penyedia air di wilayah perkotaan dan pedesaan untuk menguji validitas eksternal kerangka yang diusulkan. Penelitian longitudinal juga diperlukan untuk memantau dampak implementasi inisiatif strategis, dilengkapi survei skala besar guna mengidentifikasi segmen pelanggan berdasarkan karakteristik demografis, geografis, dan psikografis, serta eksplorasi peran teknologi digital, termasuk efektivitas water purifier dan aplikasi layanan pelanggan, dalam membangun kepercayaan masyarakat.

REFERENSI

Abidin, Hasanuddin Z., Andreas, Heri, Gumilar, Irwan, Fukuda, Yoichi, Pohan, Yusuf E., & Deguchi, Tono. (2011). Land subsidence of Jakarta (Indonesia) and its relation with urban

- development. *Natural Hazards*, 59(3), 1753–1771.
- Ajzen, I. (1991). *The theory of planned behavior*. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179–211. [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(91\)90020-T](https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T)
- Asian Development Bank. (2016). *Indonesia: Country water assessment*. Asian Development Bank.
- Astuti, N. C. (2022). *International opportunity recognition of entrepreneurs from emerging economies: Evidence from Indonesia*. *Central Asia and the Caucasus*, 23(1), 3695–3701. <https://www.ca-c.org/index.php/cac/article/view/208>
- Bakker, K. (2013). *Privatizing water: Governance failure and the world's urban water crisis*. Cornell University Press.
- Braun, V., & Clarke, V. (2022). *Thematic analysis: A practical guide*. SAGE Publications.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). *Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology*. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15–31. <https://doi.org/10.1177/1094428112452151>
- Howe, C., Mitchell, C., & Brown, R. (2012). *Integrated urban water management*. *Environmental Management*, 49(3), 629–640.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Harvard Business School Press.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2020). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (4th ed.). SAGE Publications.
- PAM JAYA. (2026). *Corporate Annual Report 2025*. PAM JAYA.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. Free Press.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). Free Press.
- United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. United Nations.
- UN-Habitat. (2020). *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization*. United Nations Human Settlements Programme.
- Ward, P. J., Marfai, M. A., Yulianto, F., Hizbaron, D. R., & Aerts, J. C. J. H. (2011). *Coastal inundation and damage exposure estimation: A case study for Jakarta*. *Natural Hazards*, 56(3), 899–916.
- World Bank. (2017). *Reducing inequalities in water supply, sanitation, and hygiene in the era of the Sustainable Development Goals*. World Bank.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.