

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Kabupaten Kulonprogo merupakan salah satu Kabupaten, di Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan luas wilayah 1.485,36 km², dan jumlah penduduk 758.895 jiwa paling besar rawan kekeringan setelah Kabupaten kulonprogo. Hal tersebut akan berdampak pada tingkat kebutuhan air yang dikonsumsi masyarakat, baik pada masyarakat perkotaan dan pedesaan. Air minum menjadi salah satu kebutuhan pokok manusia yang tidak dapat diganti dengan zat-zat lain menjadi keharusan untuk mempertahankan hidup. Cakupan pelayanan pada masyarakat perkotaan mencapai 51% dengan sistem perpipaan dan 73% sistem non perpipaan terlindungi, terdapat masyarakat berpenghasilan rendah di perkotaan yang belum terlayani air minum baik dengan sistem perpipaan maupun sistem non perpipaan yang terlindungi sebanyak 449.492 jiwa (35%) di Daerah Istimewa Yogyakarta. Di sisi lain jumlah persediaan air tanah yang cenderung menurun berhadapan dengan kebutuhan yang semakin menaik; dan kualitas air yang cenderung menurun sebagai akibat perkembangan industri, pertanian, pertambangan, dan pertambahan penduduk yang semakin tinggi” (Salim, 1988; 73). Pemenuhan kebutuhan air bagi tubuh manusia, harus memenuhi kualitas tertentu. Penegasan disampaikan Departemen Kesehatan, bahwa air yang dapat digunakan

sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 416/Menkes/IX/1990. Prasarana dan sarana air minum merupakan kebutuhan manusia yang utama didalam menunjang kehidupan sehari-hari selain prasarana dan sarana lainnya seperti jalan, jembatan dan sebagainya. Ketersediaan sistem air minum yang handal selalu didambakan oleh penduduk/ masyarakat baik di perkotaan maupun perdesaan untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Kehandalan sistem air minum ditentukan oleh keseimbangan dalam hal kuantitas (kecukupan), kualitas (mutu) dan *continuitas* (kesinambungan) sehingga bisa memenuhi kebutuhan penduduk sesuai standar yang telah ditentukan oleh pemerintah.

Pembangunan sistem penyediaan air minum adalah kegiatan yang bertujuan untuk membangun, memperluas dan atau meningkatkan sistem fisik (teknik) dan non fisik (kelembagaan, management, keuangan, peran masyarakat, dan hukum) dalam kesatuan yang utuh untuk melaksanakan penyediaan air minum kepada masyarakat menuju keadaan yang lebih baik. Untuk itu, kegiatan pengembangan SPAM sebaiknya meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan atau evaluasi sistem fisik (teknik) dan non fisik penyediaan air minum. Untuk menunjang hal tersebut, PDAM sebagai pelayanan penyediaan air minum di daerah masih banyak mengalami kendala dalam melakukan peningkatan dan pengembangan pelayanan air minum kepada masyarakat karena tingginya biaya investasi dan keterbatasan modal investasi (*capital investment*), sebagai *mission*

sejara sesuai dengan maksud pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yaitu

meningkatkan kesejahteraan rakyat yang sebesar besarnya. Oleh sebab itu, bidang usaha Perusahaan Daerah Air Minum harus dilaksanakan sebagai *publik servis oriented company* dipahami bahwa bidang usaha yang dilaksanakan Badan Usaha Milik Daerah merupakan usaha yang menyangkut jasa publik, menguasai hidup orang banyak. Misi *publik service oriented company* bagi aspek ekonomi rakyat, yang diharapkan dari Badan Usaha Milik Daerah ataupun Badan Usaha Milik Negara adalah menyangkut pemerataan layanan umum (publik service) dalam wilayah. Sesuai Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor 690-069 tahun 1992 dan Peraturan Daerah Kabupaten Kulonprogo Nomor 5 Tahun 1990, dinyatakan bahwa tujuan pendirian Perusahaan Daerah Air Minum adalah turut serta mengembangkan kegiatan pembangunan daerah pada umumnya dan perekonomian nasional pada khususnya, serta sebagai salah satu sumber pendapatan Daerah. Perusahaan Daerah Air Minum sebagai pelayanan pada bidang air minum di wilayah Kabupaten Kulonprogo, mempunyai fungsi memberikan fasilitas pelayanan penyediaan air minum, khususnya pada sistem perpipaan untuk masyarakat perkotaan, adapun lokasi yang menjadi sasarannya adalah pada pusat-pusat ibu kota kecamatan, yang belum terjangkau adanya sistem air minum, untuk memenuhi hal tersebut perusahaan daerah air minum bersama pemerintah kabupaten, belum mampu mengalokasikan dana untuk kebutuhan pengembangan pelayanan air minum di pusat-pusat ibukota kecamatan, kecilnya pendapatan asli

lain pihak pendapatan masyarakat Kulonprogo secara umum masih di bawah upah minimum regional, dengan memperhatikan kondisi tersebut, perlu kebijakan bantuan pengembangan pembangunan sistem penyediaan air minum, bagi Perusahaan Daerah Air Minum, untuk lebih diperhatikan kelayakannya. Pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum saat ini meliputi: Kecamatan Wates, Kecamatan Sentolo, Kecamatan Kokap, Kecamatan Clereng, Kecamatan Samigaluh.

Untuk mencapai kebutuhan pelayanan tersebut diperlukan pengembangan pembangunan sistem penyediaan air minum dengan instalasi pengolahan air, bantuan tersebut diprioritaskan pada lokasi rawan air yang belum terlayani air minum dalam wilayah ibukota kecamatan, pembangunan sistem penyediaan air minum, yang baru akan memberikan peningkatan produksi air minum, sehingga diharapkan dapat menambah produksi air minum dan menambah jangkauan pelayanan, memberikan nilai tambah secara finansial dan juga akan lebih efektif dan efisien dalam pengelolaan air minum di perusahaan daerah air minum. Pemerintah Pusat dalam hal ini adalah Departemen Pekerjaan Umum, melalui Dirjen Cipta Karya telah mengalokasikan dana melalui Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Satker Pengembangan Kinerja Pengelolaan Air Minum Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Bagi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kulonprogo, yang dialokasikan di kecamatan Sentolo yaitu

1. Kecamatan Sentolo, Kabupaten Kulonprogo, yang dialokasikan di kecamatan Sentolo yaitu

diharapkan dapat membantu masyarakat miskin di wilayah Kabupaten Kulonprogo.

Melalui Perusahanaan Daerah Air Minum diharapkan dapat lebih meningkatkan pelayanan khususnya masyarakat perkotaan dapat terpenuhi kebutuhan akan air minum, dan terjangkau oleh masyarakat yang berpenghasilan rendah, sehingga secara ekonomi bermanfaat bagi masyarakat, dan bagi Perusahaan Daerah Air Minum.

Dana kewenangan pemerintah pusat melalui Departemen Pekerjaan Umum, pada Direktorat Jenderal Cipta Karya yang pelaksanaannya dilakukan oleh Satuan Kerja Pengembangan Kinerja Pengelolaan Air Minum Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2009, membantu Daerah dalam memberikan fasilitas prasarana dan sarana SPAM IPA untuk kebutuhan pelayanan penyediaan air minum di kabupaten atau kota, dalam hal ini adalah PDAM Kabupaten Kulonprogo, dengan bantuan program stimulus tersebut, dapat memberikan peluang peranan Perusahaan Daerah Air Minum dalam pengembangan pelayanan dan memberikan kontribusi Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kabupaten Kulonprogo.

Hal tersebut akan menuntut eksekutif dalam pengelolaan dan pengaturan pemerintah daerah secara ekonomis, efektif, transparan, dan akuntabel guna menjamin terciptanya pengelolaan keuangan khususnya di Perusahaan Daerah Air Minum di Kabupaten Kulonprogo dan pada

1.2 PERUMUSAN MASALAH

Kabupaten Kulonprogo yang sering mengalami kekeringan saat musim kemarau, berdampak pada ketersediaan air sangat kurang khususnya untuk pelayanan kebutuhan rumah tangga sehari-hari, di lain pihak kondisi sosial masyarakat masih relatif berpenghasilan rendah, sehingga diusulkan untuk dilakukan Pembangunan SPAM IPA yang memadai di Ibu Kota Kecamatan Sentolo, Kabupaten Kulonprogo. Dalam melakukan pembangunan diperlukan biaya atau dana, di Indonesia dana pembangunan diperoleh dari tabungan pemerintah (sisa penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin) ditambah dengan bantuan proyek atau pinjaman luar negeri yang harus dibayar atau dicicil dari tabungan pemerintah. Pada dasarnya setiap biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah oleh proyek-proyek pembangunan harus dapat memberikan manfaat yang optimal bagi kesejahteraan, karena bagaimanapun juga setiap biaya yang dikeluarkan untuk pembangunan adalah diambil dari uang masyarakat, baik dari pajak maupun penerimaan negara lainnya sehingga sangat perlu dilakukan analisisnya dari berbagai aspek terutama analisis dari aspek ekonomi. Berdasarkan uraian-uraian tersebut pada latar belakang, maka permasalahan yang akan diteliti ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana kelayakan pembangunan SPAM IPA Sentolo ditinjau dari aspek kelayakan ekonomi.
2. Bagaimana tingkat kepekaan (sensitivitas) kelayakan pembangunan SPAM IPA Sentolo.

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan penelitian ini berdasarkan latar belakang di atas, kami batasi pada analisis kelayakan ekonomi, adalah :

1. Menganalisis kelayakan pembangunan SPAM IPA Sentolo ditinjau dari aspek analisis kelayakan ekonomi.
2. Menganalisis tingkat kepekaan (sensitivitas) kelayakan pembangunan SPAM IPA Sentolo.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Manfaat penulisan penelitian ini adalah sebagai salah satu masukan terhadap dunia pendidikan khususnya matakuliah perencanaan pembangunan daerah. Juga dapat digunakan oleh pihak-pihak yang membutuhkan sebagai bahan acuan pertimbangan, perbandingan, dan penyempurnaan bagi penelitian selanjutnya, dan merupakan masukan atau bahan pertimbangan bagi Perusahaan Daerah Air Minum Kulonprogo dalam menentukan kebijaksanaan perusahaan dalam pengelolaan air minum ke depan, serta mengutamakan pelayanan bagi masyarakat khususnya ekonomi lemah, sehingga penyusunan rencana program pengembangan air minum menjadi kebijakan yang di prioritaskan bagi pemerintah pusat dan daerah dalam menentukan kebijakan strategis air minum, bagi Perusahaan Daerah Air Minum berstatus kurang sehat secara

1.5 PERTANYAAN PENELITIAN

1. Bagaimanakah analisis manfaat dan biaya dari pembangunan SPAM IPA bagi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kulonprogo, melalui Satuan Kerja Pengembangan Kinerja Pengelolaan Air Minum tahun 2009, dalam memproduksi, pengoperasian dan pengelolaan pelayanan kebutuhan air minum, yang berkaitan dengan Rencana Kegiatan Anggaran Kementrian/ Lembaga?
2. Arahan (*guidelines*) yang bagaimanakah dalam merekomendasi terhadap hasil analisis ekonomi kelayakan pembangunan SPAM IPA bagi Perusahaan Daerah Air Minum untuk masyarakat perkotaan berpenghasilan rendah dalam rangka Penyusunan Anggaran *Publik Service* untuk kelanjutan program yang akan datang?

1.6 KEASLIAN PENELITIAN

Penelitian ekonomi yang berkaitan dengan kelayakan ekonomi, sudah banyak dilakukan oleh para praktisi/ akademi terdahulu. Berikut ini beberapa penelitian yang pernah dilakukan sebagai bahan acuan sebagai berikut :

1. Sumarno (1991) melakukan penelitian mengenai Pendekatan Sistem Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam. Dari hasil penelitian tersebut diketahui bahwa pengelolaan sumberdaya alam dipengaruhi oleh sistem lingkungan Pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup merupakan hal yang mengandung banyak tantangan. Hal ini

sangat berpengaruh terhadap aktivitas dan sikap manusia. Suatu masalah pokok adalah bahwa setiap komponen dari lingkungan saling berkaitan dan dapat menghasilkan kejadian-kejadian yang tidak dikehendaki. Misalnya pencemaran perairan sungai berhubungan dengan keluaran limbah cair yang berkaitan dengan berbagai faktor, seperti sumber limbah, karakteristik limbah, akumulasi limbah, proses penanganan limbah, cara dan lokasi pembuangannya, transportasi limbah pada aliran sungai, serta pengaruh limbah terhadap biota akuatik, dan penggunaan air oleh manusia. Pada umumnya, setiap komponen tersebut dapat dianalisis secara terpisah, namun permasalahan pencemaran perairan sungai sebenarnya merupakan hasil interaksi dan pengaruh kolektif dari suatu sistem pencemaran limbah cair.

Permasalahan lingkungan apabila dikaji secara sistem akan banyak memberikan kegunaan. Problematik dapat diperhitungkan secara totalitas di mana kerja pengendalian yang paling efektif dapat diketemukan. Dalam teladan pencemaran perairan sungai, pendekatan sistem akan mampu menghasilkan kombinasi dari pengurangan sumber limbah, metode penanganan, dan lokasi buangan yang lebih efektif serta memungkinkan biaya lebih rendah melalui perbaikan penanganan saja. Suatu konsekuensi dari perspektif sistem pada mutu lingkungan adalah memperlebar kemungkinan alternatif pengendalian

serta kesempatan penerapan strategi manajerial yang efisien dan terpadu.

Pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan membutuhkan tujuan atau kriteria untuk mengukur keberhasilan atau manfaat dari alternatif-alternatif solusi permasalahan. Salah satu tujuan yang lazim adalah maksimisasi dari manfaat tersebut dalam terminologi moneter, seperti misalnya dalam analisis rasio manfaat dan biaya. Analisis ini mempunyai dua komponen utama, yaitu (i) alokasi sumberdaya di mana komponen lingkungan (lahan, air, udara, dan energi) dipandang sebagai sumberdaya yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan (ii) perhitungan sosial yang mencakup manfaat dan biaya dari seluruh pengguna dari sumberdaya yang dipengaruhi oleh permasalahan lingkungan.

Suatu aktivitas industri mengeluarkan limbah yang mencemari perairan sungai dimana airnya digunakan untuk usaha perikanan. Limbah dengan dampaknya adalah suatu teladan dari eksternalitas ekonomi, yang didefinisikan sebagai manfaat atau beban biaya yang dihasilkan oleh satu unit ekonomi yang mempengaruhi unit ekonomi lainnya. Dalam hal ini, limbah industri mempunyai beban biaya di mana biaya tersebut ditanggung oleh usaha perikanan dan bukan oleh industri itu sendiri. Biaya tersebut adalah eksternal untuk anggaran

2. Penelitian berkaitan bantuan program penyehatan, Bagi Perusahaan Daerah Air Minum hanya mengambil dari target dan realisasi. Sudah terdapat penelitian yang meneliti bantuan Teknis SPAM Kabupaten Kulonprogo yang memberikan manfaat bagi PDAM dalam pengembangan pelayanan SPAM untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat perkotaan di Kabupaten Kulonprogo, oleh Satuan Kerja Pengembangan Kinerja Pengelolaan Air Minum Daerah Istimewa Yogyakarta yang dilaksanakan PT. SILCON ENGINEERING dengan hasil bahwa Bantuan Teknis SPAM Bagi PDAM akan memberikan manfaat bagi PDAM dalam pengembangan SPAM pada daerah unit-unit sistem pelayanan dalam berbagai aspek seperti aspek budaya, kepentingan, aspirasi dan partisipasi mereka dalam memanfaatkan air minum. Aspek ekonomi kaitannya dengan pemanfaatan produk air sehingga layak (*feasible*) dari ekonomi.
3. BAPPEDA Kota Balikpapan (2007) melakukan penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan, Kawasan Pantai Segara Sari Manggar (kawasan rekreasi terpadu) merupakan sarana rekreasi sekaligus sebagai sebuah objek wisata dengan menyetengahkan kegiatan rekreasi aktif dengan penekanan pada aktifitas bermain anak-anak. Lahan yang dipergunakan untuk mengembangkan taman ini adalah pantai Segara Sari Manggar. Pembangunan kawasan rekreasi terpadu sebagaimana diuraikan

maupun biaya operasional, tambahan biaya investasi tersebut akan meningkatkan fasilitas infrastruktur yang mempengaruhi terhadap daya tarik dan peningkatan jumlah pengunjung sehingga secara positif akan menambah keuntungan bagi pemerintah Daerah dan masyarakat sekitar kawasan tersebut