

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan adil dan makmur yang merata materil maupun spritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 seperti tercantum dalam perencanaan jangka panjang sehingga peran serta dari berbagai pihak pemerintah maupun swasta sangatlah diharapkan demi tetap terjaganya kesinambungan pembangunan.

Memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang selanjutnya lebih rinci diatur dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan tugas konstitusional bagi seluruh komponen bangsa. Dalam kaitan diatas, dirasa perlu untuk meningkatkan penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional baik melalui kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha tertentu dengan maksud memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Pembangunan adalah suatu orientasi dan kegiatan usaha yang tampak akhir serta proses pembangunan merupakan suatu perubahan sosial budaya. Pembangunan supaya menjadi kekuatan sendiri tergantung kepada manusia serta struktur sosialnya jadi bukan hanya dikonsepsikan sebagai usaha pemerintah belaka.

Pemerintah melaksanakan pembangunan daerah yang ditujukan untuk meratakan

pembangunan dalam rangka mempercepat laju pertumbuhan daerah. (Bintoro Tjokromidjojo (1990 : 1).

Pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional yang menjadi bagian dari otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah memiliki wewenang dan tanggung jawab sendiri untuk mengatur dan merencanakan pembangunan serta melaksanakannya untuk kemajuan daerah, dengan tetap mengedepankan prinsip keterbukaan, partisipasi dari masyarakat, dan bertanggung jawab kepada masyarakat.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan perusahaan daerah yang aktif dalam pelaksanaan kegiatan perekonomian di setiap daerah. Sebagai perusahaan daerah milik pemerintah daerah, BUMD tidak hanya berorientasi kepada perolehan laba namun juga ikut aktif dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah daerah diseluruh dunia mendirikan perusahaan daerah atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) atas dasar pertimbangan :

1. Menjalankan ideologi yang dianutnya bahwa sarana produksi milik masyarakat.
2. untuk melindungi kepentingan konsumen dalam hal monopoli alami seperti angkutan umum atau telepon.
3. Dalam rangka mengambil alih perusahaan asing.
4. Untuk menciptakan lapangan kerja atau mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

5. Dianggap cara yang efisien untuk menyediakan layanan masyarakat dan menembus biaya swasta untuk menghasilkan penerimaan untuk pemerintah daerah.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat dan pembangunan, maka pemerintah suatu Negara dalam perekonomiannya pada hakekatnya mengemban tiga fungsi yaitu : Pertama, fungsi alokasi adalah peran pemerintah untuk mengusahakan agar pengalokasian sumber-sumber daya ekonomi dapat dimanfaatkan. Kedua, fungsi distribusi adalah fungsi pemerintah untuk mengusahakan agar distribusi pendapatan khususnya ditangan masyarakat menjadi rata. Ketiga, fungsi stabilitas adalah fungsi pemerintah untuk menelaraskan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang ada (Mangkoesobroto Guritno. 1997 : 2-8).

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau adalah salah satu Perusahaan Daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung, yang memberikan pelayanan penyediaan air bersih dengan tujuan memberikan pelayanan air bersih bagi seluruh masyarakat secara adil dan merata, terus menerus sesuai dengan persyaratan higienis.

PDAM Way Rilau sebagai Perusahaan Daerah melaksanakan pengelolaan sarana dan prasarana penyediaan air bersih dengan tujuan memberikan pelayanan air bersih bagi seluruh masyarakat secara adil dan merata, terus menerus sesuai dengan persyaratan higienis, memiliki Visi “Mewujudkan pelayanan yang baik, efisiensi dalam pengelolaan”. Sedangkan Misinya adalah :

1. Menyediakan air bersih dengan standar kesehatan secara berkelanjutan dan merata.
2. Mewujudkan profesionalisme dalam pengelolaan.
3. Meningkatkan pendapatan.
4. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Adapun tugas pokok Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) adalah sebagai berikut :

1. Memenuhi pendistribusian kebutuhan air minum masyarakat di daerah pelayanan secara memadai, adil dan berkesinambungan yang memenuhi persyaratan kesehatan untuk setiap jenis pemakaian.
2. Menjadikan PDAM mampu mengembangkan diri sesuai dengan tugas dan fungsi sehingga menambah Pendapatan Daerah secara langsung dan/atau tidak langsung.
3. Melakukan usaha-usaha pengembangan PDAM menjadi Perusahaan Daerah yang sehat serta mengusulkan dan mencari bantuan modal.
4. Berpartisipasi dalam upaya perlindungan dan pelestarian Sumber Daya Air dalam rangka konservasi lingkungan
5. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan perundang-undangan.

Menyadari fungsinya yang sedemikian besar dalam memberikan pelayanan jasa serta sumbangannya yang cukup besar dalam pembangunan Daerah, tentunya tingkat efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pelayanan tak bisa dilupakan. Tantangan saat ini yang cukup mendesak adalah meningkatkan kualitas produksi dan pelayanan.

Berdasarkan pemikiran tersebut jelas bahwa sarana penyediaan air bersih merupakan suatu jasa yang ekonomis dan banyak dibutuhkan keberadaannya didalam kehidupan manusia baik dibidang sosial, politik, ekonomi, dan lain-lain. Dunia terasa semakin dekat dengan pelayanan penyediaan air bersih.

Konsep *willingness to pay* memberikan suatu gambaran terhadap seberapa besar penghargaan seseorang terhadap uang. Dimana kita dapat mengasumsikan bahwa seseorang tidak akan mau membayar untuk sesuatu yang tidak diinginkan olehnya, termasuk juga pelayanan.

Demikian juga sebaliknya seseorang akan mau membayar sesuatu yang sangat dibutuhkan melebihi harga sebenarnya (harga pasar). Karena itu kita tidak bisa yakin bahwa harga pasar mewakili *willingness to pay* setiap individu, tetapi kita dapat yakin bahwa *willingness to pay* mewakili seluruh benefit setiap individu dan masyarakat. Jika *Willingness to Pay* lebih besar dari harga pasar, sebaliknya dapat disebut sebagai surplus konsumen.

Meningkatnya jumlah penduduk dan banyaknya masyarakat yang mengonsumsi air bersih melalui Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau Kota Bandar Lampung mendorong PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung untuk

menyediakan air bersih disetiap saat guna melayani kebutuhan masyarakat akan air bersih dan pegawainya guna memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat. Untuk mengetahui jumlah penduduk Kota Bandar Lampung tahun 2009 dapat dilihat pada Tabel berikut.

Tabel 1. Jumlah Penduduk dan Jumlah Kepala Keluarga Kota Bandar Lampung Tahun 2008

No.	Kecamatan	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Jumlah Rumah Tangga (KK)
1	Teluk Betung Barat	57.032	12.299
2	Teluk Betung Selatan	107.373	14.954
3	Teluk Betung Utara	66.703	14.128
4	Panjang	64.345	18.824
5	Tanjung Karang Timur	83.131	14.967
6	Tanjung Karang Pusat	81.060	18.306
7	Tanjung Karang Barat	56.364	12.132
8	Kemiling	55.848	12.003
9	Kedaton	88.884	20.262
10	Rajabasa	37.071	7.309
11	Tanjung Seneng	34.234	6.600
12	Sukarame	56.913	12.296
13	Sukabumi	54.645	11.703
Total		844.608	185.687

Sumber : BPS Kota Bandar Lampung.

Tabel 1 menunjukkan jumlah penduduk dan jumlah kepala keluarga yang berada di Kota Bandar Lampung, dimana jumlah penduduk terbanyak berada pada Kecamatan Teluk Betung Selatan dengan jumlah penduduk sebanyak 103.373 Jiwa dengan jumlah kepala keluarga sebanyak 14.954 jiwa. Sementara jumlah penduduk terkecil berada pada Kecamatan Tanjung Seneng dengan jumlah penduduk sebanyak 34.234 jiwa dan dengan jumlah kepala keluarga sebanyak 6.600 jiwa.

Penciptaan pasar komoditi publik bertujuan untuk mengalokasikan sumber daya secara efisien sehingga mencapai kondisi pareto optimal. Pada kasus penyediaan air bersih, penciptaan pasar komoditi penyediaan air bersih akan meningkatkan kualitas dari penyediaan air bersih tersebut.

Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM) Way Rilau sebagai Badan Usaha Milik Daerah Pemerintah Kota Bandar Lampung yang kegiatannya memberikan pelayanan penyedia air bersih kepada seluruh masyarakat Kota Bandar Lampung. Untuk mengetahui jumlah produksi air dapat dilihat pada Tabel dibawah ini.

Tabel 2. Perkembangan Jumlah Produksi Air Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau Kota Bandar Lampung Tahun 2004-2008.

Tahun	Produksi (m ³)	Perkembangan (%)
2004	17.091.598	-
2005	17.225.657	0,96
2006	16.936.328	-1,71
2007	17.424.573	2,88
2008	17.144.825	-1,61
Rata-rata (%)		0,104

Sumber : PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung.

Berdasarkan Tabel 2 menunjukkan perkembangan jumlah produksi air Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau Bandar Lampung pada tahun 2004-2008 mengalami fluktuasi dengan rata-rata perkembangan sebesar 0,104 %. Pada tahun 2004 jumlah produksi air sebesar 17.091.598 m³, pada tahun 2005 jumlah produksi air mencapai 17.225.657 m³ dengan perkembangan sebesar 0,96 %, pada tahun 2006 jumlah produksi air sebesar 16.936.328 m³ dengan perkembangan sebesar -1,71 %, pada tahun 2007 jumlah produksi air sebesar 17.424.573 m³ dengan perkembangan sebesar 2,88 %. Pada tahun 2008 jumlah produksi

mengalami penurunan dengan jumlah produksi air sebesar 17.144.825 m³ dengan perkembangan -1,61 %.

Selanjutnya untuk mengetahui jumlah pendistribusian air yang telah dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Jumlah Pendistribusian Air Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau Kota Bandar Lampung Tahun 2004-2008.

Tahun	Jumlah Distribusi (m ³)	Perkembangan (%)
2004	15.691.037	-
2005	16.749.065	6,74
2006	16.376.504	-22,24
2007	16.362.492	-0.09
2008	16.797.496	2,66
Rata-rata (%)		-2,59

Sumber : PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung.

Tabel 3 memperlihatkan bahwa jumlah pendistribusian yang dilakukan oleh PDAM Way Rilau berfluktuasi. Pada tahun 2004 jumlah pendistribusian air sebesar 15.691.037 m³, pada tahun 2005 pendistribusian air sebanyak 16.749.065 m³ dengan tingkat perkembangan sebesar 6,74 %. Namun pada tahun 2006 dan 2007 pendistribusian air mengalami penurunan dengan tingkat perkembangan sebesar -22,24 % tahun 2006 dan -0.09 % pada tahun 2007, namun pendistribusian air kembali meningkat pada tahun 2008 dengan perkembangan sebesar 2,66 % dari tahun sebelumnya.

Adapun data mengenai perkembangan laporan tahunan sambungan pada PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4. Perkembangan Laporan Tahunan Sambungan Pada PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung Tahun 2004-2008.

Tahun	Jumlah Sambungan (Unit)	Perkembangan %
2004	33.265	-
2005	33.403	0,41
2006	33.198	-0,61
2007	33.285	0,26
2008	33.312	0,08
Rata-rata		0,14

Sumber : PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung

Kelurahan Siodadi adalah salah satu Kelurahan yang berada di Kecamatan Kedaton Kota Bandar Lampung merupakan salah satu wilayah kerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau dalam rangka penyediaan dan pelayanan air bersih. Seiring dengan hal tersebut, Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau dituntut untuk memberikan pelayanan yang optimal serta memberikan layanan yang kompetitif kepada konsumen khususnya masyarakat Kecamatan Kedaton. Adapun jumlah konsumen atau pelanggan air bersih untuk kategori rumah tangga di Kecamatan Kedaton pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau dapat dilihat pada Tabel dibawah ini.

Tabel 5. Jumlah Pelanggan Air Bersih (Rumah Tangga) di Kecamatan Kedaton Tahun 2004-2008 (orang)

Kelurahan	Tahun				
	2004	2005	2006	2007	2008
Sukamenanti	53	53	61	61	61
Palapa	165	165	165	165	165
Kampung Baru	227	227	235	235	235
Sidodadi	160	160	160	160	245
Sepang Jaya	85	85	85	92	92
Kedaton	129	129	129	129	129
Way Halim	73	81	92	98	110
Surabaya	65	65	65	65	65
Jumlah (orang)	957	965	992	1005	1102
Perkembangan(%)	-	0,84	2,80	1,31	9,65

Sumber : PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung.

Berdasarkan Tabel 5 jumlah pelanggan atau konsumen Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau di 8 Kelurahan Kecamatan Kedaton berfluktuasi. Pada tahun 2004 jumlah pelanggan sebanyak 957 orang, tahun 2005 sebanyak 965 orang dengan tingkat perkembangan sebesar 0,84 %, pada tahun 2006 sebanyak 992 orang dengan tingkat perkembangan sebesar 2,80 %, pada tahun 2007 sebanyak 1005 orang dengan tingkat perkembangan sebesar 1,31 % dan pada tahun 2008 sebanyak 1.102 orang dengan tingkat perkembangan sebesar 9,65 %.

Sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau Kota Bandar Lampung dituntut untuk terus memberikan pelayanan penyediaan air bersih. Untuk mengetahui pendistribusian air bersih di Kecamatan Kedaton tahun 2008 dapat dilihat pada Tabel berikut.

Tabel 6. Jumlah Pendistribusian Air Bersih PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung Di Kecamatan Kedaton Tahun 2008

Kelurahan	Distribusi Air (M ³)
Sukamenanti	252.117
Palapa	225.225
Kampung Baru	135.138
Sidodadi	75.425
Sepang Jaya	95.211
Kedaton	200.411
Way Halim	125.321
Surabaya	243.266
Jumlah	1.352.114

Sumber : PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung

Tabel 6 menunjukkan jumlah pendistribusian air yang dilakukan oleh PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung di Kecamatan Kedaton tahun 2008, dimana jumlah pendistribusian air di Kecamatan Kedaton sebesar 1.352.114 m³. Pendistribusian air terbesar dimiliki oleh Kecamatan Sukamenanti sebesar 252.117 m³ serta pendistribusian air terkecil terjadi pada Kecamatan Sidodadi sebesar 75.425 m³.

Adapun data mengenai tingkat biaya pemakaian air bersih (rumah tangga) yang telah ditetapkan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau Kota Bandar Lampung dapat dilihat pada Tabel berikut.

Tabel 7. Tingkat Biaya Pemakaian Air Bersih (Rumah Tangga) Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau Kota Bandar Lampung Tahun 2008.

Jenis Pemakaian (M ³)	Harga (Rp)
Biaya Tetap Bulanan	22.500,00
Biaya Pemakaian 1 m ³	2.250,00

Sumber : PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung, 2008

Tabel 7 menunjukkan tingkat biaya yang ditetapkan oleh PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung untuk kategori rumah tangga, dimana biaya bulanan (abodemen) ditetapkan sebesar Rp. 22.500,00. Selanjutnya pengenaan biaya pemakaian air bersih ditetapkan sebesar Rp.2.250,00 dalam pemakaian 1 m³ setelah biaya bulanan.

B. Permasalahan

Berdasarkan pendahuluan maka permasalahan yang diajukan adalah : kualitas air PDAM Way Rilau relatif kurang bersih, serta air mengandung zat kimia/besi (Fe⁺²) (Tribun Lampung, 6 Maret 2010 : Pengaduan Konsumen). Tingkat kelancaran penyaluran air tidak baik dimana konsumen selalu mengeluh karna seringnya kemacetan penyaluran air yang memakan waktu sehari-hari. Dalam hal ini dijumpai pelayanan yang dilakukan PDAM Way Rilau belum optimal. Berapa nilai *Willingness to Pay* masyarakat untuk meningkatkan kulaitas air bersih pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau di Kelurahan Sidodadi. Serta Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi *Willingness to Pay* mayarakat terhadap peningkatan kualitas air bersih pada PDAM Way Rilau di Kelurahan Sidodadi.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui nilai *Willingness to Pay* masyarakat terhadap peningkatan kualitas pelayanan air bersih PDAM Way Rilau di Kelurahan Sidodadi.
2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh faktor-faktor *Willingness to Pay* masyarakat terhadap peningkatan kualitas pelayanan air bersih PDAM Way Rilau di Kelurahan Sidodadi.

D. Kerangka Pemikiran

Ekonomi Publik merupakan satu cabang ilmu ekonomi yang menganalisis peran pemerintah dalam perekonomian, dan suatu kebijakan pemerintah dalam bidang fiskal terhadap suatu perekonomian. Pemerintah mempunyai peranan yang sangat besar dalam menjamin tercapainya kesejahteraan masyarakat yang optimum dan kebijakan pemerintah haruslah senantiasa ditunjukkan untuk mengoreksi perilaku masyarakat yang menghindarkan perekonomian mencapai alokasi sumber ekonomi efisien.

Barang publik merupakan barang yang disediakan oleh pemerintah, menurut penyediaannya barang publik dibedakan menjadi dua yaitu, barang publik lokal dan barang publik nasional. Barang publik lokal adalah barang-barang yang menurut penyediaannya oleh pemerintah daerah dan secara teknologi layak dan perolehan keuntungannya dinikmati oleh penduduk setempat. Sedangkan barang publik nasional adalah barang-barang yang penyediaannya oleh pemerintah pusat dengan perolehan keuntungan yang dinikmati oleh selain penduduk setempat juga masyarakat dalam suatu negara. Sedangkan ciri dari barang publik adalah, barang yang manfaatnya dirasakan bersama dan dikonsumsi tetapi dapat terjadi kepadatan, dijual melalui pasar atau langsung oleh pemerintah serta biaya pengecualian besar (Mangkoesoebroto, 1995)

Berkaitan dengan hal tersebut, sebagai ibukota Provinsi Kota Bandar Lampung yang memiliki luas daerah 197 Km² yang terdiri dari 13 Kecamatan tentunya dituntut untuk menyediakan komoditi publik. Penyediaan barang publik yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung dengan mendirikan Perusahaan

daerah dan salah satunya adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau. Didirikannya PDAM Way Rilau bertujuan untuk memberikan pelayanan penyediaan air bersih, adapun alasannya (1) penyediaan air bersih merupakan jasa publik yang memiliki permintaan potensial yang besar; (2) berdasarkan teori Daniel Graham tentang kemungkinan penciptaan pasar komoditi publik yang tersedia (*missing market*), maka akan ada kemungkinan atas penciptaan pasar jasa penyediaan air bersih ; (3) berdasarkan teori Lindhal tentang penerapan harga komoditi publik yang berbeda-beda bagi setiap konsumen sesuai dengan konsumsinya untuk menjamin tercapainya kondisi Pareto Optimal maka penyediaan air bersih perlu menerapkan perbedaan harga bagi setiap konsumennya sesuai dengan jumlah komoditi yang dikonsumsi. Konsep efisiensi barang publik adalah mencapai kondisi yang efisien bagi barang publik. Setiap individu memiliki *Willingness to Pay* yang berbeda-beda terhadap barang-barang publik.

Preferensi masyarakat untuk melakukan penggunaan air bersih pada PDAM Way Rilau dapat diketahui dari analisis *willingness to pay* (kesediaan untuk membayar) yang berfungsi untuk mengkuantifikasikan konsep dari nilai. Konsep dasar dalam penilaian ekonomi yang mendasari semua teknik adalah kesediaan membayar dari individu untuk jasa penyediaan air bersih.

Teknik penilaian manfaat, didasarkan pada kesediaan konsumen membayar perbaikan atau kesediaan menerima kompensasi dengan adanya kemunduran kualitas dalam sistem (Hufschmidt et al. 1987). Kesediaan membayar atau kesediaan menerima merefleksikan preferensi individu, kesediaan membayar dan

kesediaan menerima adalah “bahan mentah” dalam penilaian ekonomi (Pearce dan Moran, 1994).

Surplus konsumen merupakan perbedaan antara jumlah yang dibayarkan oleh pembeli untuk suatu produk dan kesediaan untuk membayar (Samuelson dan Nordhaus, 1990 : Pomeroy, 1992). Surplus konsumen timbul karena konsumen menerima lebih dari yang dibayar dalam bonus ini berakar pada hukum utilitas marginal yang semakin menurun. Sebab timbulnya surplus konsumen, karena konsumen membayar untuk tiap berdasarkan nilai unit terakhir. Surplus konsumen mencerminkan manfaat yang diperoleh karena dapat membeli semua unit barang pada tingkat harga rendah yang sama (Samuelson dan Nordhaus, 1990).

Konsumen mengkonsumsi sejumlah barang M , seseorang akan mau membayar harga yang mencerminkan faedah marginal pada tingkat konsumsi. Dengan melihat perbedaan dalam jumlah yang dikonsumsi, kemauan seseorang akan membayar, berdasarkan fungsi faedah marginal dapat ditentukan. Hasilnya adalah kurva permintaan individu untuk Q . Karena faedah berlereng turun ke kanan (negatif), maka demikian kurva permintaannya. Kurva permintaan ini dikenal dengan nama Kurva Permintaan Marshal. Digunakan kurva permintaan Marshal, karena kurva permintaan tersebut dapat diestimasi secara langsung dan mengukur kesejahteraan melalui surplus konsumen, sedangkan kurva permintaan Hicks mengukur kesejahteraan melalui kompensasi pendapatan.

E. Hipotesis

Diduga pendapatan perbulan (X_1), kualitas air (X_2), dan frekuensi penggunaan (X_3) memiliki pengaruh terhadap nilai WTP.