

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian pertama adalah penelitian yang dilakukan Yekti, dkk (2020) berjudul “Analisis Perubahan Penggunaan Air Bersih Sebelum dan Sesudah Terjadi Kenaikan Tarif PDAM di Kabupaten Bangli, (Studi Kasus PDAM Kabupaten Bangli, Bali)”. Dalam Penelitian ini yaitu penggunaan air bersih oleh pelanggan rumah tangga atau non niaga berdasarkan hasil survei dan berdasarkan penetapan PDAM di Kabupaten Bangli, Bali. Hasil analisis menunjukkan penggunaan air bersih mengalami trend penurunan sesudah kenaikan tarif yaitu 25.28% berdasarkan survei dan 25.31% berdasarkan penetapan PDAM di Kecamatan Bangli. Sedangkan di Kecamatan Tembuku menunjukkan trend sebaliknya yaitu meningkat sesudah kenaikan tarif sebesar 14.08% berdasarkan survei dan 14.07% berdasarkan penetapan PDAM.

Penelitian kedua adalah penelitian yang dilakukan Widiastuti, dkk (2018) yang berjudul “Studi Pola Konsumsi Air Domestik Masyarakat Multietnis di Kelurahan Karang Indah Distrik Merauke, (Studi Kasus di Kelurahan Karang Indah, tepatnya di RT 1 RW 1 berlokasi di pusat Kota Merauke)”. Secara umum pola konsumsi air masyarakat multietnis di Kelurahan Karang Indah lebih tinggi dibandingkan dengan standar kebutuhan air yang dirilis oleh SNI (Standar Nasional Indonesia). Menurut SNI, standar kebutuhan air domestik masyarakat untuk wilayah perkotaan sebesar 42 liter/hari/kapita sedangkan untuk wilayah pedesaan sebesar 36 liter/hari/kapita. Hasil studi pola konsumsi masyarakat di Kelurahan Karang Indah menunjukkan bahwa volume air yang dibutuhkan untuk menjalankan aktivitas domestiknya sebesar 51,6 liter/hari/kapita.

Pola konsumsi air masyarakat di Kelurahan Karang Indah yang lebih tinggi dibandingkan SNI bisa disebabkan oleh karena adanya pola perilaku masyarakat. Perilaku pertama adalah aktivitas mandi, hampir 50% responden melaporkan bahwa mereka mandi lebih dari 3 kali dalam satu hari. Hal kedua

adalah masalah cuaca di Kota Merauke. Merauke memiliki tingkat curah hujan relatif rendah hanya 5 bulan musim penghujan antara bulan Desember sampai dengan bulan April dengan curah hujan - 196–281 mm. Pada 7 (Tujuh) bulan musim kemarau yaitu antara bulan Mei sampai dengan November, tingkat curah hujan hanya - 21 -115 mm. Letak geografis Merauke yang dekat dengan pesisir pantai juga menyebabkan cuaca di Merauke relatif lebih panas, sehingga penggunaan air juga lebih banyak.

Penelitian ketiga adalah penelitian yang dilakukan Utomo, (2013) yang berjudul “Analisis Kenaikan Tarif Air Pdam Kabupaten Lamongan Tahun 2013, (Studi Kasus PDAM Kabupaten Lamongan Tahun 2013).” Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan penyesuaian tarif air, mekanisme dan perhitungan tarif air, serta untuk mengetahui kontribusi penyesuaian tarif kepada peningkatan pendapatan pada PDAM. Penelitian ini menunjukan penelitian menunjukkan bahwa penyesuaian tarif air disebabkan karena kenaikan biaya produksi, penghapusan utang, dan peningkatan pelayanan. Mekanisme penyesuaian tarif berdasarkan pada Permendagri nomor 23 Tahun 2006 tentang pedoman teknis dan tata cara pengaturan air minum pada perusahaan daerah air minum. Kenaikan tarif dasar sebesar 42% mengakibatkan kenaikan pendapatan penjualan air sebesar 32%.

Penelitian ini memiliki keterkaitan dengan penelitian terdahulu yang dilakukan Utomo (2013) yang berjudul “Analisis Kenaikan Tarif Air Pdam Kabupaten Lamongan Tahun 2013, (Studi Kasus PDAM Kabupaten Lamongan Tahun 2013),” yaitu hal yang mempengaruhi kebijakan penyesuaian tarif air, mekanisme dan perhitungan tarif air, serta untuk mengetahui kontribusi penyesuaian tarif PDAM. Kemudian untuk rujukan ilmiah yang dilakukan Penelitian kedua adalah penelitian yang dilakukan Widiastuti, dkk (2018) yang berjudul “Studi Pola Konsumsi Air Domestik Masyarakat Multietnis di Kelurahan Karang Indah Distrik Merauke,” memiliki kaitan yaitu di mana analisis data dilakukan terhadap data primer dan sekunder. Pengumpulan data dengan menggunakan observasi/pengamatan terutama untuk mengetahui tingkat konsumsi air dalam setiap harinya. Konsumsi air termasuk untuk mandi,

cuci pakaian, cuci piring, masak dan konsumsi lain misalnya untuk mencuci kendaraan atau hewan peliharaan. Teknik pengumpulan data informasi lainnya adalah dengan wawancara menggunakan kuesioner. Kemudian memiliki kaitan dengan penelitian yang dilakukan Yekti, dkk (2020) berjudul “Analisis Perubahan Penggunaan Air Bersih Sebelum dan Sesudah Terjadi Kenaikan Tarif PDAM di Kabupaten Bangli” yaitu memiliki kaitan dimana setelah adanya kenaikan tarif menunjukkan penggunaan air bersih mengalami trend penurunan sesudah kenaikan tarif yaitu 25.28% berdasarkan survei dan 25.31% berdasarkan penetapan PDAM di Kecamatan Bangli.

B. Tarif Air PDAM

Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: 907/MENKES/SK/VII/2002 tentang syarat-syarat dan pengawasan kualitas air minum, antara lain disebutkan bahwa air minum adalah air yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum. Pengertian air minum dapat dilihat juga dalam Keputusan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 651/MPP/Kep/10/2004 yaitu tentang persyaratan teknis depot air minum dan perdagangannya. Dalam keputusan tersebut dinyatakan bahwa air minum adalah air baku yang telah diproses dan aman untuk diminum. Dua pengertian di atas maka dapat diartikan bahwa air minum adalah air yang dapat langsung diminum tanpa menyebabkan gangguan bagi orang yang meminumnya.

Menurut Musli & Fretes, (2016) Air minum adalah air yang kualitasnya memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum. Air minum supaya tidak menyebabkan penyakit, harus memenuhi syarat kualitas, yaitu meliputi persyaratan fisik, kimia dan bakteriologis.

Menurut Musli & Fretes, (2016) persyaratan fisik meliputi warna, bau, rasa, temperatur, dan kekeruhan. Kekeruhan air dapat ditimbulkan oleh adanya bahan organik dan anorganik yang terkandung di dalam air, seperti lumpur dan bahan yang berasal dari hasil pembuangan. kualitas kimia adalah yang berhubungan dengan ion-ion senyawa maupun logam yang membahayakan, seperti Hg, Pb, Ag, Cu, dan Zn. Residu dari senyawa lainnya yang bersifat racun

adalah residu pestisida, yang dapat menyebabkan perubahan bau, rasa dan warna air (Musli & Fretes, 2016).

Syarat bakteriologis air minum menurut peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 907/Menkes/SK/VII/2002, air minum tidak boleh mengandung bakteri patogen, yang dapat menyebabkan penyakit terutama penyakit saluran pencernaan, yaitu bakteri coliform. Standar kandungan bakteri coliform dalam air minum 0 per 100 ml. Menurut Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: 907/MENKES/SK/VII/2002 tentang syarat-syarat dan Pengawasan Kualitas air minum adalah air yang didistribusikan melalui pipa untuk keperluan rumah tangga, air yang didistribusikan melalui tangki air, air kemasan dan air yang digunakan untuk produksi bahan makanan dan minuman yang disajikan kepada masyarakat (Musli & Fretes, 2016).

Persyaratan air minum dipengaruhi oleh kondisi negara masing-masing, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Pada saat dunia dilanda krisis air karena semakin menurunnya kualitas air akibat pencemaran, maka dikeluarkan standar persyaratan kualitas air minum. Di Indonesia, standar persyaratan kualitas air ditetapkan oleh Departemen Kesehatan mulai tahun 1975, kemudian diperbaiki tahun 1990 dan diperbaiki lagi tahun 2002. Persyaratan kualitas air minum dalam Surat Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: 907/MENKES/SK/VII/2002 tentang syarat-syarat dan Pengawasan Kualitas air minum, adalah meliputi Persyaratan: Bakteriologi, Kimiawi, Radioaktif dan Fisik (Musli & Fretes, 2016).

Menurut Istichori (2018) mengungkapkan bahwa “tarif air adalah iuran air yang harus dibayar pelanggan untuk menggunakan setiap air yang disediakan oleh BUMN, BUMD dan UPT adalah undang-undang iuran air yang ditetapkan oleh Pemerintah daerah atas penggunaan setiap kubik meter (m³) atau satuan volume lain BUMD air minum yang disediakan oleh pelanggan. Widodo (Istichori, 2018) mengatakan, “Tarif harus terjangkau bagi pelanggan perumahan untuk memenuhi minuman utama setiap hari. membutuhkan air. Untuk membantu konsumen yang tidak mampu membayar tarif air untuk memenuhi kebutuhannya, PDAM menetapkan tarif yang lebih rendah

atau bersubsidi untuk konsumen dan/atau kelompok masyarakat tertentu (termasuk toilet umum).

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sendiri merupakan salah satu BUMD yang dimiliki pemerintah daerah. Berdasarkan Undang-Undang No. 5 tahun 1962 sebagai usaha milik Pemerintah Daerah (Pemda) yang memberikan jasa pelayanan dan menyelenggarakan kemanfaatan umum di bidang air minum. Aktivitas PDAM mulai dari memproduksi, mengolah, dan mendistribusikan air bersih ke pelanggan. Untuk keadilan dan menutupi beban bantuan kepada pelanggan yang tidak mampu, PDAM menetapkan tarif yang lebih tinggi untuk kelompok pelanggan yang lebih mampu dan pelanggan yang menggunakan air lebih dari standar untuk kebutuhan dasar dengan perhitungan dan investasi.

Tarif air PDAM dibagi menjadi 4 (empat), yaitu: tarif rendah, tarif dasar, tarif penuh, dan tarif yang ditetapkan berdasarkan kesepakatan. Tarif rendah adalah tarif bersubsidi, yaitu tarif lebih rendah dari proyeksi biaya dasar. Kebijakan tarif rendah ini sebagai *floor price policy*. Oleh karena itu penetapan tarif rendah tidak dianjurkan lebih rendah dari biaya produksi air (*cost of goods sold*) yang terdiri dari komponen biaya sumber, biaya pengolahan dan biaya pengiriman serta distribusi. Jika ini terjadi, maka diperlukan adanya subsidi. Besaran subsidi yang akan diberikan untuk tarif rendah ditetapkan oleh masing-masing PDAM dengan persetujuan pemerintah daerah dan disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing. Oleh karena itu, besaran tarif rendah dapat bervariasi antar segmen pelanggan dan merefleksikan kebijakan pemerintah daerah terhadap peran PDAM dalam memenuhi misi dan fungsi pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat atau *public service obligation* (Istichori, 2018).

Tarif dasar nilainya sama atau ekuivalen dengan biaya dasar. Bagi pelanggan yang dikenakan tarif dasar, artinya tidak menerima bantuan atau subsidi dan juga tidak memberikan bantuan kepada pelanggan lainnya. Tarif penuh nilainya lebih besar dibandingkan biaya dasar dan besarnya dapat bervariasi. Di dalam tarif penuh terkandung komponen tingkat keuntungan yang wajar dan kontra subsidi silang. Artinya, pelanggan yang membayar tarif penuh

memberikan subsidi silang kepada pelanggan yang membayar dengan tarif rendah. Tarif yang ditetapkan berdasarkan kesepakatan ditentukan oleh PDAM berdasarkan kesepakatan dengan masing-masing konsumen/pelanggan. Sebagai upaya untuk menentukan kesepakatan, diperlukan komunikasi berdasarkan kesukarelaan yang saling menguntungkan kedua belah pihak. Berdasarkan pembagian blok konsumsi, pembagian kelompok pelanggan dan jenis tarif, ditentukan prinsip sistem tarif PDAM sebagai berikut.

Tabel 2.1 Pedoman Struktur Tarif PDAM

PELANGGAN	BLOK KONSUMSI	
	BLOK I (sampai dengan 10 m ³)	BLOK II (di atas 10 m ³)
Kelompok I	Tarif Rendah	Tarif Dasar
Kelompok II	Tarif Dasar	Tarif Penuh
Kelompok III	Tarif Penuh	Tarif Penuh
Kelompok Khusus	Berdasarkan Kesepakatan	

Sumber : Kemenperin No.23, 2006

Dengan memperhatikan sistem tarif yang ada, maka tarif rata-rata yang terjadi memiliki tiga kemungkinan yaitu: di bawah tarif dasar, sama dengan tarif dasar, dan di atas tarif dasar. Jika tarif rata-rata yang terlihat lebih rendah dari tarif dasar, hal ini menunjukkan bahwa jumlah air yang terjual dengan tarif rendah adalah lebih besar dibanding jumlah air yang terjual pada tarif penuh. Kondisi ini tidak akan mendukung terpenuhinya syarat pendapatan operasional yang mampu memulihkan biaya. Oleh karena itu, kondisi pemulihan biaya penuh (*full cost recovery*) dimungkinkan jika tarif rata-rata yang ditetapkan sama dengan atau lebih dari tarif dasar. Bergantung pada karakteristik sistem tarif tersebut, maka pendapatan dari tarif hanya akan diterima jika volume air yang dijual dengan tarif penuh lebih besar daripada volume air yang dijual dengan tarif rendah (Istichori, 2018).

Adapun, faktor yang menyebabkan kenaikan tarif adalah kenaikan tarif listrik, inflasi, harga BBM, kenaikan harga barang dan biaya operasional PDAM yang mendukung naiknya tarif PDAM. Kenaikan tarif tersebut amanat dan perintah Permendagri Nomor 71 Tahun 2016 tentang perhitungan dan penetapan tarif PDAM. Di dalam aturan tersebut, seluruh PDAM di Indonesia

menyesuaikan tarif sesuai yang ditetapkan Kemendagri agar terjadi full cost recovery sesuai analisis tim KEMENDAGRI. PDAM mempunyai penentuan tarif yang berbeda-beda sesuai dengan upah minimum di daerah tersebut. Penentuan tarif dengan penggolongan pelanggan yang sudah dibuat dinilai terjangkau dan tidak memberatkan keuangan oleh setiap masyarakat. Menurut Juheri (Agustina & Prativi Nugraheni, 2020) mengungkapkan “Tarif air merupakan salah satu unsur penentu untuk memperoleh pendapatan PDAM, sedangkan pendapatan sangat penting untuk kegiatan operasional PDAM. Pendapatan PDAM yang utama berasal dari jumlah penjualan air dan sangat tergantung dari besar kecilnya tarif air yang berlaku.”

C. Pola Konsumsi

Menurut Hapsari (Indriastuti dan Widjonarko, 2013) Perilaku konsumsi air bersih pada masyarakat atau kelompok masyarakat yang dengan karakteristik tertentu yang dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi disebut pola konsumsi air bersih. Pola konsumsi juga dapat menggambarkan alokasi dan komposisi atau bentuk konsumsi yang berlaku secara umum pada masyarakat. Menurut Galbraith, dkk yang dikutip oleh Dunn (2008) (Indriastuti dan Widjonarko, 2013). Pola konsumsi memiliki keterkaitan antara konsumsi dan produksi yang harus dilakukan sejalan. Andrey & Helkey (Indriastuti & Widjonarko, 2013) menjelaskan bahwa pola konsumsi air bersih merupakan kebiasaan konsumsi atau pemakaian air bersih pada masyarakat lokal dan cara mereka untuk beradaptasi dengan fasilitas penyedia air berdasarkan pemakaian air yang dilakukan.

Faktor yang mempengaruhi pola konsumsi air bersih adalah ekonomi, sosial, iklim, akses air bersih dan akses air bersih. Kualitas konsumsi air bersih juga dipengaruhi oleh karakteristik wilayah, yaitu kota atau kota. Standar konsumsi air bersih dapat diperkirakan dari tingkat konsumsi individu. Air bersih sering digunakan di rumah untuk minum, memasak, mandi, mencuci baju dan piring, mandi, menyiram tanaman, dll. Kebutuhan air atau air bersih adalah kebutuhan air yang digunakan untuk menunjang segala aktivitas manusia,

antara lain air bersih domestik dan non domestik, air untuk pertanian dan perikanan, dan air untuk kebersihan perkotaan. Menurut Opaluch & Froukh (Indriastuti dan Widjonarko, 2013) konsumsi air bersih diukur dari tingkat konsumsi air bersih per kapita yang dapat dibedakan berdasarkan usia, jenis kelamin/ gender, dan kebiasaan atau perilaku anggota rumah tangga, serta ukuran keluarga dan pendapatan. Tingkat konsumsi per kapita dapat menentukan karakteristik individu dan rumah tangga. Standar kebutuhan air domestik dari Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah tahun 2003 dan SNI tahun 2002 adalah sebagai berikut.

Tabel 2.2 Standar Kebutuhan Air Rumah Tangga

Jumlah penduduk	Jenis Kota	Jumlah Kebutuhan Air (Liter/Org/Hari)
> 2.000.000	Metropolitan	>210
1.000.000 - 2.000.000	Metropolitan	150 – 210
500.000 - 1.000.000	Besar	120 – 150
100.000 - 500.000	Besar	100 – 150
20.000 - 100.000	Sedang	90 – 100
3.000 - 20.000	Kecil	60 - 100

Sumber : Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah 2003

Adapun jenis pola konsumsi air di masyarakat yaitu pola konsumsi air berdasarkan jenis pekerjaan yaitu PNS, pengusaha dan pedagang, swasta atau karyawan, pensiunan, petani dan buruh tani serta lain – lain (guru WB, tukang ojek, tukang parkir dan buruh serabutan). Selain itu, Pola Konsumsi berdasarkan tingkat pendidikan dimana tingkat pendidikan dibagi menjadi 6 tingkatan diantaranya adalah Nonformal (tidak sekolah dan sekolah diluar sekolah formal), SD, SMP, SMA, Diploma dan Sarjana. Diantara tingkat pendidikan tersebut akan berbeda pola konsumsinya tergantung pada pendidikan yang ditempuhnya. (Jati Kusumo, 2016).