

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Indonesia ialah negeri yang memakai sistem desentralisasi. Berdasarkan Undang-Undang No.32 Pasal 1 (7) Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan desentralisasi diartikan pengalihan kewenangan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dari pemerintah pusat dialihkan ke pemerintah daerah.¹ Sedangkan pada Peraturan Daerah No.18 UUD 1945 sebagai acuan yang tercantum pada UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU tersebut mengungkapkan sebuah negara pemerintah daerah harus memimpin penyelenggaraan kegiatan pemerintahan adalah badan dari daerah otonom.²

Otonomi daerah diciptakan supaya wilayah mampu menanggulangi urusan pemerintahan meliputi tugas, wewenang dan kewajiban serta meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hal ini akan memperkuat peran pemerintahan daerah menjadi lebih dinamis untuk mengelola struktur dan pengelolaan yang terlibat pada pengelolaan sumber daya alam, berupa air. Dengan pengelolaan kekayaan sumber daya alam yang ada di wilayah tersebut diharapkan sanggup menjadi manfaat bagi masyarakat untuk pemenuhan kebutuhan air bersih terhadap masyarakat.

Air bersih ini dapat menjadi salah satu keperluan pokok aktivitas manusia dan mempunyai kedudukan yang bermanfaat. Air bersih digunakan untuk keperluan setiap hari dari minum, masak, mencuci serta keperluan lainnya. Adapun Peraturan tentang pemanfaatan sumber daya air yang tertulis pada pedoman Kementerian PUPR (Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat) No.09/PRT/M/2015 mengemukakan

¹Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 Tentang Peraturan Pemerintah Daerah.

²Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

jika air ialah segala sumber yang berasal dari permukaan baik yang terdapat di atas ataupun dasar tanah.³ Penjelasan mengenai asal kehidupan berawal oleh air dalam firman Allah SWT, yaitu:

أَوَلَمْ يَرَالَّذِينَ كَفَرُوا أَنَّ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ كَانَتَا رَتْقًا فَفَتَقْنَاهُمَا ۗ
وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاءِ كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ أَفَلَا يُؤْمِنُونَ ۗ

Artinya : *“Dan apakah orang-orang yang kafir tidak mengetahui bahwasanya langit dan bumi itu keduanya dahulu adalah suatu yang padu, kemudian Kami pisahkan antara keduanya. Dan dari air Kami jadikan segala sesuatu yang hidup, maka mengapa mereka tiada juga beriman ?”*⁴

Maksud dari ayat ini menerangkan jika Allah telah menjadikan air menjadi kesucian yang diperlukan bagi seluruh insan serta selaku sumber segala kegiatan kehidupan tiap hari. Oleh karena itu, makhluk hidup, hewan, tanaman tidak bisa mempertahankan kelangsungan hidupnya tanpa air. Mengingat pentingnya air pada kehidupan masyarakat, maka pemerintah pusat melalui Badan Usaha Milik daerah (BUMD) memberikan pelayanan kebutuhan air yang biasa disebut dengan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan badan unit daerah yang telah melakukan suatu usaha pendistribusian air bersih bagi masyarakat umum. PDAM tersedia tiap kabupaten, provinsi dan kota madya di seluruh Indonesia. PDAM yang termasuk BUMD memiliki tujuan yang sama untuk berkontribusi terhadap kebutuhan masyarakat akan air bersih serta ikut menaikkan pemasukan daerah. PDAM mempunyai dua peranan, yaitu peran pelayanan dan peran menaikkan penerimaan wilayah.

Jumlah PDAM di Indonesia saat ini mencapai 450 perusahaan dan sedikitnya 148 perusahaan memiliki kinerja kurang sehat. Sedangkan

³Peraturan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia

⁴QS Al-Anbiya (21):30.

jumlah PDAM yang sehat mencapai 62 persen.⁵ Dari data tersebut PDAM Kabupaten Kediri memiliki fungsi pokok untuk melayani air bersih di wilayah Kabupaten Kediri dengan mempertimbangkan harga pokok produksi agar perusahaan memiliki kelayakan bisnis. Selain dari harga produksi PDAM Kabupaten Kediri mengembangkan dan meningkatkan kinerja serta pelayanan di masa depan. Sumber Daya Manusia (SDM) yang dimiliki dari PDAM Kabupaten Kediri sebanyak 100 orang. Jumlah SDM tersebut tersebar di wilayah Kabupaten Kediri terdapat karyawan per unit atau masing-masing daerah Kabupaten Kediri untuk melakukan kendala-kendala masyarakat setiap daerah dan pelayanan langsung pada masyarakat. Pada tahun 2019, jumlah penduduk yang baru tercapai dengan 5,69% dari jumlah penduduk administrasi dengan asumsi penduduk terlayani 1(satu) pelanggan/sambungan rumah melayani 6 jiwa. Berikut data jumlah pelanggan PDAM Kabupaten Kediri, yaitu:⁶

Tabel 1.1
Jumlah Penduduk Pelanggan PDAM Kabupaten Kediri
tahun 2015-2019

Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Jumlah Langganan	Jumlah Penduduk Terlayani (Jiwa)	Persentase Pelayanan (%)
2015	1.615.865	13.411	80.376	5,20%
2016	1.562.206	13.801	84.286	5,39%
2017	1.567.148	14.386	87.726	5,60%
2018	1.649.426	14.907	86.646	5,25%
2019	1.595.696	15.216	90.700	5,69%

Sumber: Data PDAM Kabupaten Kediri

⁵Databoks.katadata.co.id, “Jumlah PDAM di Indonesia Meningkat jadi 387 Perusahaan Pada 2020”, Situs Resmi Databoks.katadata.co.id <https://databoks.katadata.co.id/utilitas/statistik/a76d3856b272d17/jumlah-pdam-di-indonesia-meningkat-jadi-387-perusahaan-pada-2020> (Diakses pada tanggal 10 Maret 2022)

⁶Data observasi wawancara pada tanggal 05 April 2022.

Jumlah penduduk Kabupaten Kediri berdasarkan data di atas menunjukkan adanya fluktuasi dari tahun ke tahun. Terlihat bahwa pada periode 2017 hingga 2018 mengalami penurunan persentase penduduk yang terlayani oleh PDAM, dengan angka penurunan cukup signifikan sekitar 35% dari jumlah pelanggan. Berdasarkan data yang penulis paparkan, pada tahun 2021 terdapat sekitar 115.400 jiwa pelanggan dengan total 21.192 sambungan. Peningkatan jumlah pelanggan ini tentu berkontribusi terhadap peningkatan pendapatan yang di peroleh PDAM Kabupaten Kediri.

Namun, pada tahun 2014 PDAM Kabupaten Kediri mengalami masa sulit karena pendapatan yang tidak mencapai target yang ditetapkan. Hal ini menunjukkan adanya tantangan serius dalam hal efisiensi dan cakupan layanan. Setelah melakukan evaluasi beberapa tahun terakhir, terlihat bahwa PDAM Kabupaten Kediri terus melakukan berbagai upaya pencapaian target pelayanan dan pendapatan secara bertahap. Berbagai perubahan dan kemajuan telah dicapai seperti pertumbuhan jumlah sambungan rumah yang signifikan, peningkatan hasil penjualan air, serta kesejahteraan karyawan yang kian bertambah baik dan dirasakan langsung oleh seluruh jajaran manajemen PDAM Kabupaten Kediri.

Namun, demikian meskipun pendapatan meningkat, masih terdapat keluhan dari konsumen terkait penetapan tarif. Banyak pelanggan mengeluhkan mahalnya biaya operasional, ketidaksesuaian penggolongan tarif serta masalah teknis seperti kebocoran pipa, yang secara keseluruhan mendorong terjadinya kenaikan tarif. Kondisi ini berdampak pada penurunan konsumsi air oleh pelanggan, yang kemudian turut menurunkan pendapatan bersih PDAM Kabupaten Kediri. Informasi ini diperoleh dari hasil observasi peneliti yang

membandingkan pendapatan antara PDAM Kabupaten Kediri dan PDAM Kota Kediri yang disajikan pada table berikut:⁷

Tabel 1.2
Data Perbandingan Pendapatan

PDAM Kabupaten Kediri		PDAM Kota Kediri	
Tahun	Jumlah	Tahun	Jumlah
2016	6.360.082.617	2016	6.000.657.432
2017	7.568.795.212	2017	6.989.765.068
2018	8.546.504.560	2018	7.440.124.503
2019	8.901.175.102	2019	8.262.541.004
2020	8.904.083.070	2020	8.763.010.207
2021	9.005.643.900	2021	8.458.716.755
2022	9.701.093.680	2022	8.062.097.097

Sumber: Data PDAM Kabupaten Kediri dan Data PDAM Kota Kediri

Dapat dilihat bahwa pendapatan PDAM Kabupaten Kediri mengalami eskalasi setiap tahunnya meskipun belum terlihat drastis. Namun, demikian pada beberapa kesempatan PDAM ini berhasil mencapai target pendapatan yang ditetapkan, bahkan lebih baik dibandingkan dengan PDAM Kota Kediri. PDAM Kota Kediri belum mampu mencapai target yang diharapkan, salah satunya disebabkan oleh rendahnya minat pelanggan serta lemahnya strategi pemasaran. Berdasarkan data yang ada, peningkatan pendapatan terbesar terjadi pada tahun 2016 sampai 2017 dengan kenaikan sebesar 16%. Namun, pada tahun-tahun berikutnya kenaikannya tidak sebesar sebelumnya, yakni hanya sekitar 11% pada tahun 2018, 4% pada tahun 2019, 1% pada tahun 2020. Meski peningkatan tersebut relatif kecil, hal ini tetap menunjukkan adanya perkembangan positif yang berkelanjutan, di mana PDAM Kabupaten Kediri terus mengalami pertumbuhan pendapatan meskipun bertahap.

⁷Data observasi wawancara pada tanggal 05 April 2022.

Pendapatan yang didapatkan dari PDAM Kabupaten Kediri bersumber dari tarif yang diberlakukan, data dijelaskan pada tabel 1.2 yang diperoleh dari sistem tarif yang berlaku (tarif progresif). Tarif ini ditentukan berdasarkan volume pemakaian air dan dibagi menjadi beberapa blok untuk menyesuaikan dengan kemampuan ekonomi pelanggan. Masing-masing kelompok pelanggan memiliki tarif per meter kubik yang berbeda, sesuai dengan kapasitas dan tujuan penggunaan air.⁸ Adapun klasifikasi tarif air PDAM Kabupaten Kediri dibagi ke dalam beberapa kelompok sebagai berikut:

Tabel 1.3
Golongan Tarif di PDAM Kabupaten Kediri

Kelompok	Golongan	Tarif
Kelompok I	Tarif Rendah	Rp 1.450
Kelompok II	Tarif Dasar	Rp 2.500
Kelompok III	Tarif Penuh	Rp 3.250
Kelompok IV	Khusus	Tarif Kesepakatan

Sumber: Data PDAM Kabupaten Kediri

Dengan adanya peningkatan pelanggan dan pendapatan, biaya yang dibutuhkan untuk pengelolaan sistem air bersih juga meningkat. Perusahaan membutuhkan dukungan dana yang besar baik dari internal maupun eksternal untuk memenuhi beban operasional dan kebutuhan lainnya. Pemerintah mengimbau agar PDAM tetap menyediakan air minum dengan harga terjangkau sesuai standar sehingga masyarakat tidak merasa terbebani. PDAM Kabupaten Kediri memiliki tanggung jawab untuk menjamin distribusi air bersih dengan harga yang wajar. PDAM Kabupaten Kediri berkewajiban menyediakan air bersih sebesar 30-40 liter/detik dengan harga Rp 1.450,00 per m³. Tarif yang diberlakukan pada PDAM Kabupaten Kediri mengacu pada Peraturan Bupati Kediri Nomor 8 Tahun 2016 tentang Klasifikasi Tarif Air Minum dan Keputusan Bupati Nomor: 188.45/208/418.08/2016 tentang Penetapan Tarif Air Minum pada PDAM Kabupaten Kediri.

⁸Data observasi wawancara oleh penulis 16 April 2022.

Dalam Peraturan Keputusan Bupati yang telah disebutkan, terdapat pengelompokan golongan pelanggan PDAM menjadi 4 (empat) kelompok atau golongan. Setiap kelompok memiliki jenis-jenis layanan yang berbeda, contohnya kelompok I (Golongan Pelayanan Umum) mencakup layanan seperti kamar mandi, wc umum, keran umum. Selain itu, Peraturan Keputusan Bupati menegaskan tarif yang ditetapkan untuk layanan PDAM adalah tarif minimum. Penetapan tarif ini mempertimbangkan beberapa faktor, termasuk pendapatan Upah Minimum Kabupaten (UMK) di Kabupaten Kediri dengan tujuan agar tarif tersebut tidak menjadi beban bagi pelanggan.

Biaya termasuk merupakan retribusi air, tetapi dasar perhitungan pemakaian air adalah jumlah yang dipakai sesuai dengan angka yang terdapat pada water meter induk yang dipasang di perbatasan Kabupaten dengan Kota Kediri. Sumber dari air minum PDAM Kabupaten Kediri berasal dari sumur bor dan sumber mata air. Air tersebut memiliki tahapan pengambilan air meliputi pengambilan air baku, pengolahan, penampungan dan distribusi jaringan air melalui pipa-pipa yang disalurkan ke rumah tangga dan lainnya.⁹

Biaya memiliki peranan krusial dalam menjamin keberlanjutan usaha di masa depan serta dalam menetapkan harga jual produk perusahaan. Pada PDAM, komponen biaya utama meliputi biaya produksi, biaya abonemen (biaya administrasi dan perawatan meteran), biaya tenaga kerja, biaya administrasi umum serta biaya retribusi kebersihan apabila berlaku. Di samping itu, penetapan harga jual dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti tarif dasar air, volume konsumsi air, kategori pelanggan dan biaya operasional keseluruhan.

Banyak cendekiawan Islam terkemuka telah mencetuskan teori-teori yang membantu insan dalam menjalankan kehidupan sosial bermasyarakat, salah satunya adalah Ibnu Taimiyah. Beliau dikenal karena menghasilkan banyak karya-karya dalam sejarah perkembangan

⁹Buku Pedoman Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Kediri

ekonomi Islam. Buku kitab *Al Hisbah fi'i Islam dan Buku Majmu' Fatawa* menjadi salah satu karya penting Ibnu Taimiyah yang fenomenal. Karya tersebut memuat pemikiran tentang mekanisme pasar dan harga serta pendapatan pembiayaan publik. Ibnu Taimiyah adalah seorang cendekiawan Islam sebagai seorang ulama yang memiliki pemahaman yang mendalam tentang Islam dan memiliki pengaruh besar dalam pemikiran Islam dan tokoh pengarang produktif dengan menghasilkan ratusan karya ilmiah yang berkualitas dan bermakna tinggi untuk generasi berikutnya.¹⁰

Pada buku *Al Hisbah Fi'i Islam* menjabarkan tentang pengawasan pada pasar, pembelaan hak-hak masyarakat. Selain dari buku *Al Hisbah fi'i Islam* terdapat buku *Majmu Fatawa* yang berisi tentang prinsip-prinsip dasar dalam penentuan harga yang adil juga berisi tentang hukum-hukum Islam. Menurut pemikiran Ibnu Taimiyah dalam menentukan harga beliau mengungkapkan bahwa harga berdasarkan kekuatan penawaran dan permintaan, tidak selalu terjadinya fluktuasi harga karena ketidakjujuran dari beberapa orang yang terlibat dalam transaksi. Hal ini jika dikonseptualisasikan dalam Islam, maka pertemuan antara pembeli dan penjual bersifat sukarela, dengan tidak terdapat pihak yang merasa terpaksa untuk melakukan transaksi.¹¹

Jika di kaitkan pada tempat penelitian PDAM Kabupaten Kediri penetapan harga ditentukan dari produsen karena PDAM merupakan pasar monopoli di mana bentuk pasar sebagai penjual tunggal untuk menentukan harga. Seperti hasil penelitian dari Deviana Cipu Ta'ti Romadhona yang menyatakan bahwa dalam penjualan tarif air harus merealisasikan *kemashalatan* dan menghindari kerusakan diantara

¹⁰Muhammad Amin, *Ijtihad Ibnu Taimiyah Dalam Bidang Fikih Islam* (Jakarta:INIS, 1991), 32.

¹¹Adiwarman Karim, *Ekonomi Mikro Islam Cet ke 3* (Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2008), 146.

manusia.¹² Penetapan tarif harga sangat penting bagi Ibnu Taimiyah karena ia berpandangan bahwa harga yang adil merupakan fondasi penting dalam sistem ekonomi Islam serta menjamin keadilan bagi semua pihak yang terlibat.

Dalam pandangan Ibnu Taimiyah sebagaimana tercantum dalam kitab *Al Hisbah fi al-Islam* diperlukan suatu perencanaan dalam menetapkan harga yang adil. Hal ini, dilatarbelakangi oleh kondisi pada masa beliau, di mana belum terdapat sistem harga yang adil dan perekonomian berada dalam keadaan kacau atau tidak stabil. Pandangan ini menunjukkan bahwa harga seharusnya mencerminkan nilai riil suatu barang atau jasa berdasarkan kondisi pasar yang adil dan seimbang. Oleh sebab itu, Ibnu Taimiyah menekankan pentingnya transparansi harga yang adil dan intervensi pemerintah sebagai dari implementasi prinsip-prinsip ekonomi Islam.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, dalam konteks modern dunia usaha khususnya dalam penetapan harga oleh PDAM. Dalam prakteknya, perhitungan harga PDAM masih menggunakan pendekatan sistem tradisional yang bersifat umum dan kurang memerinci biaya berdasarkan aktivitas atau sumber daya yang digunakan secara spesifik. Pendekatan ini berpotensi menimbulkan ketidaktepatan dalam mencerminkan biaya sesungguhnya yang pada akhirnya dapat berdampak pada efisiensi dan keadilan tarif bagi konsumen. Perhitungan ini didasari pada biaya operasional (air baku, listrik, bahan kimia, tenaga kerja), biaya pemeliharaan dan perbaikan, biaya administrasi dan umum, biaya penyusutan.

Melihat hal tersebut, penulis mengusulkan pada perusahaan untuk menggunakan pendekatan *Activity Based Costing*¹³ sebagai alternatif

¹²Deviana Cipu Ta'ti Romadhona, "Tinjauan Hukum Ekonomi Syariah Terhadap Penerapan Tarif Air Pada Golongan Sosial," *Journal.uinsgd.ac.id*, no 1, vol 6 (Januari 2019), 17.

¹³Sistem biaya dengan perhitungan biaya berdasarkan aktivitas yang ada di perusahaan dengan pengalokasikan biaya-biaya berdasarkan masing-masing aktivitas tersebut.

dalam perhitungan harga air PDAM. Adapun rincian perhitungan dalam pendekatan *Activity Based Costing*, yaitu:

Biaya bahan baku	Rp xxx
Biaya tenaga kerja langsung	Rp xxx
Biaya overhead pabrik tetap	Rp xxx
Biaya overhead pabrik variabel	<u>Rp xxx +</u>
Harga pokok produksi	Rp xxx

Pendekatan ini menganalisis biaya-biaya pada bentuk aktivitas atau proses operasional perusahaan yang mencakup pengambilan dan pengolahan air, distribusi air, pembacaan meter air, administrasi dan penagihan. Masing-masing aktivitas tersebut dikaitkan dengan faktor pemicu biaya tertentu (*cost driver*). Penentuan *cost driver* pada tiap aktivitas meliputi jam kerja, jumlah pelanggan, m³ air yang bertujuan untuk mengalokasikan total biaya secara akurat ke setiap produk atau layanan yang dihasilkan.

Dari paparan yang dijelaskan, maka penulis menekankan penerapan metode *Activity Based Costing* sebagai alat yang dapat meningkatkan ketepatan dalam perhitungan biaya dan penentuan harga air. Pendekatan ini tidak hanya memberikan hasil yang objektif, tetapi juga menawarkan alternatif yang lebih transparan dan adil dibandingkan dengan sistem tradisional. Sehingga perusahaan terhindar dari praktik subsidi silang¹⁴ yang tidak tepat dan dapat meningkatkan efisiensi serta transparansi pengelolaan keuangan. Sebagai dasar analisis, berikut rincian data biaya operasional PDAM Kabupaten Kediri yang terdiri dari biaya langsung dan biaya tidak langsung:

Tabel 1.4

**Data Biaya Langsung dan Tidak Langsung
PDAM Kabupaten Kediri Tahun 2022**

¹⁴Strategi penetapan tarif dimana kelompok pelanggan dengan daya beli lebih tinggi dikenakan tarif air yang mahal yang memiliki kelebihan mensubsidi pelanggan dari golongan berpenghasilan rendah sehingga mereka tetap bisa menikmati air bersih dengan tarif lebih murah.

(dalam satuan Rupiah)

Jenis Biaya	Jumlah Biaya Tidak Langsung
Biaya Langsung	5.030.086.139
Biaya Tidak Langsung	4.770.036.569
Total Biaya	9.800.122.708

Dalam penentuan tarif air, konsep *Full Cost Recovery*¹⁵ juga digunakan untuk mengevaluasi apakah suatu perusahaan sudah mampu menutup seluruh biaya yang telah dikeluarkan. Tujuannya adalah memastikan bahwa pendapatan yang diperoleh cukup untuk menutup biaya operasional dan investasi. Oleh karena itu, setiap penetapan tarif perlu mendapatkan persetujuan dari pemerintah daerah (PEMDA) dan keputusan tarif diharapkan dapat diterapkan secara adil dan berimbang. Hal ini sejalan dengan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia yang tertuang pada Nomor 71 Tahun 2016 Tentang Perhitungan dan Penetapan Tarif Air Minum menyatakan pengelola air bersih harus mempertimbangkan kepentingan rakyat sebagai pelanggan.¹⁶

Hal ini yang mendorong penulis untuk memperdalam penelitian dengan mempertimbangkan pemikiran Ibnu Taimiyah mengenai pasar monopoli terutama dalam konteks PDAM. Dalam operasional nya, PDAM Kabupaten Kediri selama ini menggunakan sistem akuntansi tradisional yang berorientasi pada pencatatan biaya dan pengeluaran secara kas. Sistem ini belum sepenuhnya mampu memberikan gambaran menyeluruh tentang struktur biaya yang sebenarnya, terutama terkait biaya yang sebenarnya seperti penyusutan asset, pemeliharaan jangka panjang, atau biaya modal. Keadaan ini mengakibatkan penetapan tarif air sering kali tidak mencerminkan biaya rill yang

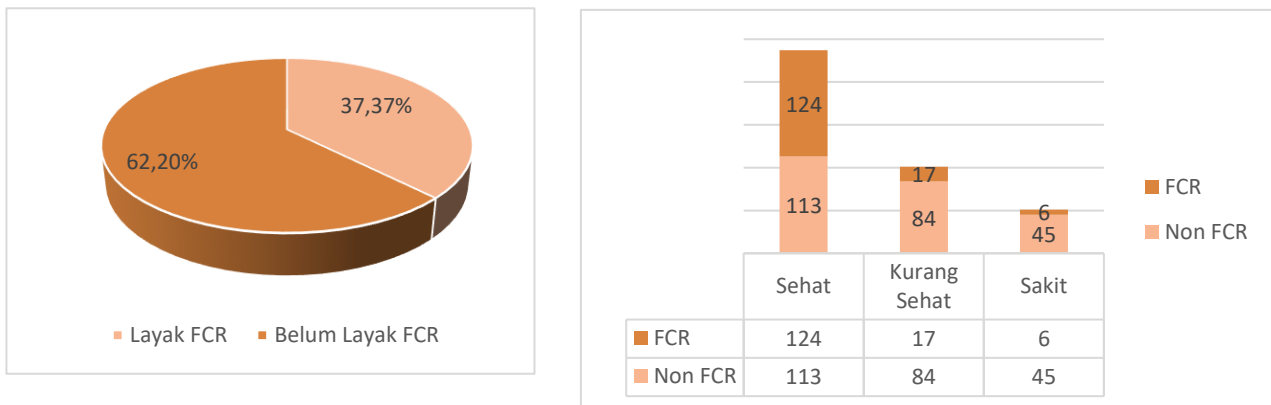
¹⁵Pengelolaan keuangan yang menekankan bahwa seluruh biaya operasional dan investasi suatu layanan.

¹⁶Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No.71 Tahun 2016 Tentang Perhitungan Dan Penetapan Tarif Air Minum.

dikeluarkan oleh PDAM dan berdampak pada tidak tercapainya pemulihan biaya secara penuh (*Full Cost Recovery*).

Untuk menjawab permasalahan tersebut, maka penulis akan menganalisis kelayakan pendapatan PDAM dengan mengintegrasikan prinsip *Full Cost Recovery*¹⁷ melalui perhitungan Break Event Point (BEP) dengan cara membandingkan total pendapatan dengan komponen seperti *Fixed Cost*, *Harga Jual per unit*, *Biaya Variabel per unit*. Dengan menggunakan BEP, PDAM dapat mengetahui volume penjualan air minimum yang harus dicapai agar pendapatan sebanding dengan total biaya. Hasil evaluasi tingkat nasional menunjukkan bahwa hingga tahun 2022, hanya sekitar 37,8% PDAM yang telah mencapai *Full Cost Recovery*, sedangkan sisanya sekitar 62,2% masih beroperasi di bawah nilai impas atau mengalami ketergantungan pada subsidi pemerintah daerah. Sebagai hasil evaluasi berikut rincian data kelayakan *Full Cost Recovery* PDAM di Indonesia:

Gambar 1.1
Evaluasi Kelayakan Full Cost Recovery PDAM di Indonesia
Tahun 2022



Berdasarkan data Buku Kinerja BUMD Air Minum 2022 dari total 389 PDAM yang dievaluasi hanya 147 PDAM sekitar 37,8% yang telah memenuhi prinsip *Full Cost Recovery*. Sebagian besar, yaitu 242 PDAM sekitar 62,2% belum mampu menyesuaikan tarif untuk menutup

¹⁷Metode perhitungan biaya secara menyeluruh yang mencakup seluruh komponen biaya operasional, penyusutan, pengembalian investasi dan biaya keuangan.

biaya operasional secara penuh. Ketimpangan ini mencerminkan bahwa Sebagian besar PDAM masih sangat bergantung pada subsidi pemerintah daerah mengalami defisit.¹⁸ Hal ini disebabkan karena tingkat *Non Revenue Water (NRW)*¹⁹ masih tinggi sebesar 33,72% atau setara 1,7 miliar m³ pertahun. Selain itu, jumlah pelanggan juga berperan penting dalam kelayakan *Full Cost Recovery* jika jumlah pelanggan di atas 20.000 umumnya kondisi keuangan yang sehat. Sebaliknya, PDAM dengan jumlah pelanggan kurang dari 10.000 cenderung tidak layak secara finansial dan sulit menerapkan tarif *Full Cost Recovery* karena biaya pelanggan menjadi lebih tinggi.²⁰

Kelayakan pendapatan PDAM melalui pendekatan sistem tradisional menjadi penting untuk ditelaah karena hasil perhitungan Break Even Point mampu mencapai atau melampaui hasil dari Break Even Point, maka dapat dikatakan bahwa pendapatan tersebut telah memenuhi prinsip *Full Cost Recovery* atau layak secara finansial meskipun tetap diperlukan evaluasi terhadap ketepatan metode biaya yang digunakan. Diharapkan, hasil analisis ini dapat memberikan gambaran yang lebih akurat mengenai struktur biaya, posisi keuangan PDAM, serta pertimbangan yang kuat dalam penetapan tarif yang adil, efisien, berkelanjutan.

Penulis memilih PDAM Kabupaten Kediri sebagai objek penelitian karena perusahaan tersebut masih menghadapi permasalahan internal seperti pelanggan, pendapatan, biaya-biaya lain yang belum mencapai target bila dibandingkan dengan PDAM lainnya yang memiliki kinerja lebih baik. Namun, berkat kerja sama manajemen, PDAM Kabupaten Kediri kini mampu berada pada posisi yang setara dengan PDAM

¹⁸Kondisi Ketika pengeluaran melebihi pendapatan dalam suatu periode waktu tertentu.

¹⁹Selisih air yang dibeli oleh PDAM dengan air yang dijual tetapi tidak menghasilkan pendapatan karena hilang.

²⁰Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Direktorat Jendral Cipta Karya Direktorat Air Minum, *Buku Kinerja BUMD Air Minum 2022* (Jakarta:Desember, 2022), 10.

<https://perpamsi.or.id/storage/assets/upload/M9ONekDpJ61N1gaccitRIMNJlylqx0pPiW78lhY3.pdf>

lainnya dalam hal pendapatan. Dengan adanya keluhan dari pelanggan, peneliti mengusulkan metode perhitungan yang lebih akurat dan perinci melalui pendekatan *Activity Based Costing* guna mengidentifikasi pemicu biaya secara lebih spesifik. Pendekatan ini diharapkan mampu menurunkan harga produk agar lebih terjangkau dan dapat dijadikan dasar dalam penetapan tarif. Hal ini penting karena hanya hingga saat ini PDAM Kabupaten Kediri masih menggunakan Sistem Tradisional yang berpotensi mengabaikan sejumlah komponen biaya dalam perhitungannya.

Menurut penulis, keunikan penelitian ini terletak pada belum adanya studi sebelumnya yang mengangkat topik serupa di PDAM Kabupaten Kediri. Dari sisi pendapatan, data pada tabel 1.2 menunjukkan bahwa peningkatan pendapatan PDAM Kabupaten Kediri dari tahun ke tahun lebih signifikan dibandingkan PDAM Kota Kediri. Selain itu, cakupan pelayanan PDAM Kabupaten Kediri lebih luas karena banyak unit di berbagai wilayah, tidak seperti di PDAM Kota Kediri yang hanya melayani pusat kota. Hal inilah yang menjadi nilai tambah dan daya tarik tersendiri dalam penelitian ini. Keunikan dari penelitian ini terletak pada belum adanya kajian sebelumnya yang membahas topik serupa, khususnya yang mengangkat pendekatan sistem akuntansi biaya dengan prinsip-prinsip ekonomi Islam yang digagas oleh tokoh Islam seperti Ibnu Taimiyah. Hal ini mendorong penulis untuk mengeksplorasi lebih dalam keterkaitan aspek teknis dalam penetapan tarif air dan keadilan harga berdasarkan pemikiran tokoh Islam. Selain itu, fokus studi kasus pada PDAM Kabupaten Kediri memberikan konteks lokal yang belum banyak dibahas dalam penelitian serupa menjadi nilai kebaruan dari penelitian ini. Oleh karena itu, penulis mengajukan penelitian dengan judul **Analisis Sistem Akuntansi Biaya Sebagai Dasar Penetapan Tarif Harga Air Dalam Relevansi Ibnu Taimiyah (Studi Kasus pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kediri)**

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan gambaran latar belakang diatas, terdapat pokok permasalahan yaitu:

1. Bagaimana besaran biaya produksi pada PDAM Kabupaten Kediri menggunakan pendekatan Activity Based Costing ?
2. Bagaimana kelayakan penetapan tarif air pada PDAM Kabupaten Kediri sesuai dengan prinsip Full Cost Recovery ?
3. Bagaimana penetapan harga di PDAM Kabupaten Kediri ketika di relevansi dengan pemikiran Ibnu Taimiyah ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan penjelasan pada permasalahan penelitian diatas, terdapat beberapa tujuan yaitu:

1. Menjelaskan besaran biaya produksi pada PDAM Kabupaten Kediri menggunakan pendekatan Activity Based Costing.
2. Menjelaskan kelayakan penetapan tarif air PDAM Kabupaten Kediri sesuai dengan prinsip Full Cost Recovery.
3. Menjelaskan penetapan harga di PDAM Kabupaten Kediri ketika di relevansi dengan pemikiran Ibnu Taimiyah.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti akan mempunyai manfaat dalam pengembangan ilmu. Adapun kegunaan yang terdapat pada penelitian ini, yaitu:

1. Kegunaan secara teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan pengetahuan tentang teori Activity Based Costing dan prinsip Full Cost Recovery sehingga dapat menambah informasi untuk menyelesaikan permasalahan yang muncul dalam proses pembelajaran. Dalam penelitian ini memiliki hubungan antara

pemikiran tokoh dengan penetapan yang diterapkan pada PDAM Kabupaten Kediri.

2. Kegunaan secara praktis
 - a. Bagi peneliti, mendapatkan pengalaman baru, pemahaman, wawasan, meningkatkan kemampuan intelektual terhadap materi Activity Based Costing dan Full Cost Recovery.
 - b. Bagi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Kediri, dapat memberikan masukan dalam menetapkan harga tarif air yang diterapkan.
 - c. Bagi Akademik, dapat menjadikan referensi penelitian selanjutnya.

E. Telaah Pustaka

Berikut penelitian yang berkaitan dengan judul di atas yang dilakukan oleh peneliti terdahulu, diantaranya:

1. Penentuan Harga Pokok Produksi Air Pada PDAM Tirta Merapi Kabupaten Klaten oleh Andreas Wiandono Pambudi Aditomo (2020), mahasiswa Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa harga pokok produksi air mencapai sebesar Rp 3.125/m³ dengan menggunakan pendekatan akuntansi lingkungan yang bertujuan untuk menghubungkan aktivitas operasional perusahaan dengan upaya pelestarian lingkungan sebagai bentuk pertanggungjawaban sosial dan lingkungan. Pendekatan dari penelitian ini menggunakan studi kasus. Persamaan dari penelitian penulis dilihat dari metode penelitian menggunakan pendekatan analisis kualitatif. Hanya berbeda pada objek penelitian dan subjek tentang penentuan harga dan terletak pada penerapan perbandingan.²¹

²¹Andreas Wiandono Pambudi Aditomo dari Universitas Atma Jaya Yogyakarta, "Penentuan Harga Pokok Produk Air Pada PDAM Tirta Merapi Kabupaten Klaten, SKRIPSI", 2020, 60.

2. Analisis Dampak Tarif Air Dan Kualitas Pelayanan Terhadap Keputusan Pelanggan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Palopo oleh Samsinar (2021), mahasiswa Institut Agama Islam Negeri Palopo.

Hasil penelitian secara stimulan pelayanan tarif air memiliki efek kepuasan pelanggan PDAM Kota Palopo. Hal ini dibuktikan dengan besaran F hitung $77,53 > F$ tabel $2,090$ dengan signifikan sebesar $0,00\%$ yang artinya H_3 diterima. Hal ini menjelaskan adanya kepuasan pelanggan yang tercapai apabila suatu produk pada faktanya seperti harga dan kualitas pelayanan di PDAM Kota Palopo. Persamaan dari penelitian penulis membahas tentang tarif pada PDAM. Perbedaannya dilihat dari pendekatan, di penulis menggunakan metode kualitatif sedangkan yang terdahulu kuantitatif.²²

3. Analisis Kelayakan Tarif Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Blitar Jawa Timur Berdasarkan Pengembalian Biaya Penuh (Full Cost Recovery) oleh Nurika Mauliyah (2016), mahasiswi Universitas Islam Blitar.

Hasil dari penelitian menunjukkan kondisi yang ditunjukkan PDAM Kota Blitar dapat menutup biaya (Full Cost Recovery). Sehingga Pemerintah Kota Blitar atau Pemerintah Kota Blitar memberikan subsidi perkiraan sebesar Rp 3.175.050.902 per tahun. Persamaan dari penelitian penulis sama-sama menggunakan metode *Full Cost Recovery* untuk mengetahui keberhasilan dari PDAM. Perbedaannya dari penelitian diatas dengan peneliti tidak dihubungkan dengan pemikiran ahli Islam tentang hukum penetapan harga dan penelitian terdahulu menggunakan pendekatan asosiatif

²²Samsinar dari IAIN Palopo, "*Analisis Dampak Tarif Air Dan Kualitas Pelayanan Terhadap Kepuasan Pelanggan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Palopo, SKRIPSI*", 2021, 82.

kausal sedangkan pada penulis menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan studi kasus.²³

4. Analisis Penetapan Harga Daging Sapi Di Pasar Ploso Jombang Melalui Pemikiran Ibnu Khaldun oleh Faisal Sirojul Munir (2021), mahasiswa UIN Sunan Ampel Surabaya.

Hasil penelitian, menunjukkan praktik penetapan harga daging sapi di Pasar Ploso Jombang sesuai dengan prinsip Ibnu Khaldun. Perihal ini, harga di Pasar Ploso dari dasar kekuatan permintaan penawaran secara alami setara menurut Ibnu Khaldun sehingga penjual yang menentukan situasi pasar tanpa adanya campur tangan pemerintah selama dalam transaksi tidak penipuan maka dianggap sah. Kesamaan dari peneliti penulis sama-sama membahas tentang analisis penetapan harga, menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Sehingga dapat dilihat untuk perbedaannya terletak pada objek penelitian, tokoh pemikiran yang berkaitan dengan permasalahan yang ditinjau oleh Ibnu Khaldun sedangkan untuk penelitian sekarang Ibnu Taimiyah.²⁴

5. Tipologi Penetapan Harga Produk Pedagang Kaki Lima Kawasan Suramadu Perspektif Teori Laba Ibnu Taimiyah oleh mahasiswa Faisol Haq (2015), mahasiswa UIN Maulana Malik Ibrahim Malang.

Hasil penelitian menunjukkan pedagang kaki lima Suramadu menerapkan sistem eksploitatif dengan melihat kondisi, situasi, dan latar belakang konsumen. Sedangkan menurut Ibnu Taimiyah harga mempengaruhi dalam penawaran dan permintaan serta selera masyarakat. Persamaan dari peneliti sekarang membahas tentang

²³Nurika Mauliyah dari Universitas Islam Balitar, "Analisis Kelayakan Tarif Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Blitar Jawa Timur Berdasarkan Pengembalian Biaya Penuh (Full Cost Recovery)", *Jurnal Ilmiah Ilmu-ilmu Ekonomi*, Vol. 9, No. 2, 2016, 63.

²⁴Faisal Sirojul Munir dari UIN Sunan Ampel Surabaya, "Analisis Penetapan Harga Daging Sapi Di Pasar Ploso Jombang Melalui Pemikiran Ibnu Khaldun, *SKRIPSI*", 2021, 81.

penetapan harga yang dikaitkan dengan pemikiran Ibnu Taimiyah. Perbedaannya pada objek penelitian.²⁵

6. *Distributional Effects of Water Tariff Reforms-An Empirical Study For Lima, Peru* oleh Julia Alexa Barde dan Paul Lehmann (2014), menjadi salah satu telaah pustaka yang ada. Penelitian ini diterbitkan oleh *Journal Water Resources and Economics*.

Studi ini menganalisis keterjangkauan dan implikasi distribusi dari reformasi tarif air untuk pelanggan air miskin di bawah tarif yang diuji rata-rata dibandingkan dengan meningkatkan tarif blok (IBT) menggunakan penargetan volumetrik. Penilaian yang tepat dari dampak kesejahteraan individu harus dipertimbangkan ukuran rumah tangga dan indikator keterjangkauan serta distribusi yang luas terhadap elastisitas harga permintaan air. Dalam tarif air harus memiliki rincian contoh berapakah pemasangan meteran untuk anggaran semua konsumen industri, rumah pribadi dan lainnya. Persamaan dari peneliti penulis membahas tarif air untuk beberapa konsumen sedangkan perbedaannya peneliti menggunakan tokoh pemikiran Islam untuk menjadikan telaah dalam penetapan harga tarif air.²⁶

7. *The Design And Evaluation Of Water Tariffs:A Systematic Review* oleh David Fuente (2019), menjadi salah satu telaah pustaka yang ada. Penelitian ini diterbitkan oleh *Journal Utilities Policy*.

Studi ini menjelaskan bahwa jumlah tarif yang digunakan memiliki perbedaan kebijakan Banyak studi yang menjelaskan bahwa literatur ini menggunakan estimasi dari elastisitas harga permintaan untuk mendapatkan harga yang efisien dengan memperkirakan sejauh mana tarif yang berbeda untuk mencapai

²⁵Faisol Haq dari mahasiswa UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, “*Tipologi Penetapan Harga Produk Pedagang Kaki Lima Kawasan Suramadu Perspektif Teori Laba Ibnu Taimiyah, SKRIPSI*”, 2015, 73.

²⁶Julia Alexa Barde dan Paul Lehmann, “*Distributional Effects of Water Tariff Reforms-An Empirical Study For Lima, Peru*”, *Journal Water Resources and Economics Vol. 6, July 2014*.

target konservasi air dan memeriksa keterjangkauan biaya yang diusulkan dengan begitu akan menyelaraskan tarif yang dapat digunakan. Persamaan dengan penelitian penulis membahas tentang tarif air sedangkan perbedaannya peneliti menggunakan pemikiran tokoh Ibnu Taimiyah.²⁷

²⁷David Fuente, "The Design And Evaluation Of Water Tariffs:A Systematic Review", *Journal Utilities Policy Vol. 61, Desember2019*.