BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

Pada bagian ini membahas mengenai akuntansi secara lebih detail terutama mengenai Akuntansi Sektor Publik. Dimana di dalam Akuntansi Sektor Publik terdapat banyak bagian, salah satu diantaranya adalah mengenai pelayanan publik dan penetapan tarif pelayanan publik beserta tujuan, karakteristik, asas, serta prinsip-prinsipnya. Selaku penyelenggara pelayanan publik juga akan sedikit diuraikan pada bahasan di bawah ini.

2.1.1 Akuntansi

Dalam bidang ekonomi terbagi menjadi beberapa bagian pokok pembahasan, salah satu diantaranya adalah mengenai Akuntansi. Akuntansi merupakan salah satu bagian dari ilmu ekonomi yang lebih banyak membahas mengenai keuangan. dan di bawah ini dijelaskan Pengertian akuntansi Menurut **Ihyaul Ulum MD** dari sudut bidang studi, dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik, sebuah pengantar** adalah

> **"Seperangkat pengetahuan yang memperlajari perekayasaan penyediaan jasa berupa informasi keuangan kualitatif suatu unit organisasi dan cara penyampaian (pelaporan) informasi tersebut kepada pihak yang berkepentingan untuk dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan ekonomik."**
>
> **(2004 : 2)**

Sedangkan pengertian akuntansi menurut **Arifin Sabeni dan Imam Ghozali** dalam bukunya **Pokok-Pokok Akuntansi Pemerintahan** adalah

> **"Suatu kegiatan jasa yang fungsinya menyediakan data kuantitatif, terutama yang mempunyai sifat keuangan dari suatu kesatuan usaha ekonomi yang dapat digunakan dalam pengambilan keputusan-keputusan ekonomi dalam rangka memilih alternatif-alternatif dari suatu keadaan."**
>
> **(2001 : 1)**

Dari dua definisi di atas akuntansi dapat diartikan sebagai bahasa dunia usaha yang dilakukan dengan melakukan pencatatan dan menginterprestasikan data dasar ekonomi yang bisa menyediakan informasi kuantitatif, terutama yang bersifat keuangan. Dan informasi yang dihasilkan berguna sebagai input yang dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan ekonomi yang rasional.

2.1.2 Akuntansi Sektor Publik

Dalam waktu yang relatif singkat Akuntansi Sektor Publik di Indonesia mengalami perkembangan yang cukup pesat. Saat ini terdapat perhatian yang lebih besar terhadap praktik akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah di bandingkan pada masa sebelumnya. Pada bagian ini akan dibahas lebih jauh lagi mengenai pengertian dan tujuan dari Akuntansi Sektor Publik.

A. Pengertian Akuntansi Sektor Publik

Istilah sektor publik memiliki pengertian yang bermacam-macam. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari luasnya wilayah publik, sehingga setiap disiplin ilmu memiliki cara pandang dan definisi yang berbeda-beda. Berikut ini akan

dijelaskan definisi Akuntansi Sektor Publik dari sudut pandang ilmu ekonomi menurut **Mardiasmo** dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik**, yaitu :

> **"Suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik."**
>
> **(2002 : 2)**

Sedangkan menurut **Ihyaul Ulum MD** dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik, sebuah pengantar** adalah

> **"Sebuah kegiatan jasa dalam rangka penyediaan informasi kuantitatif terutama yang bersifat keuangan dari entitas pemerintah guna pengambilan keputusan ekonomi yang nalar dari pihak-pihak yang berkepentingan atas berbagai alternatif arah tindakan."**
>
> **(2004 : 9)**

Dari dua definisi di atas Akuntansi Sektor Publik dapat diartikan sebagai suatu kegiatan jasa yang aktifitasnya berhubungan dengan usaha, terutama yang bersifat keuangan guna pengambilan keputusan untuk menyediakan kebutuhan dan hak publik melalui pelayanan publik yang diselenggarakan oleh entitas pemerintah.

B. Tujuan Akuntansi Sektor Publik

Akuntansi Sektor Publik merupakan alat informasi yang baik bagi pemerintah sebagai manajemen maupun alat informasi bagi publik. Untuk itu Akuntansi Sektor Publik harus memiliki tujuan yang jelas. Menurut ***American accounting Assosiation*** **(1970) dalam Glynn (1993)** yang dikutip oleh **Ihyaul Ulum MD**

dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik, sebuah pengantar** menyatakan bahwa tujuan akuntansi pada organisasi sektor publik adalah untuk :

1. **Memberikan informasi yang diperlukan untuk mengelola secara tepat, efesien, dan ekonomis atas suatu operasi dan alokasi sumber daya yang dipercayakan kepada organisasi. Tujuan ini terkait dengan pengendalian manajemen *(management control);***
2. **Memberikan informasi yang memungkinkan bagi manajer untuk melaporkan pelaksanaan tanggungjawab mengelola secara tepat dan efektif program dan penggunaan sumber daya yang menjadi wewenangnya; dan memungkinkan bagi pegawai pemerintahan untuk melaporkan kepada publik atas hasil operasi pemerintah dan penggunaan dana publik. Tujuan ini terkait dengan akuntabilitas *(accountability)*.**

(2004 : 5)

Dilihat dari tujuan di atas dapat disimpulkan bahwa tujuan Akuntansi Sektor Publik adalah memberikan informasi yang diperlukan untuk melakukan suatu tindakan atau keputusan secara efisien yang dikelola oleh organisasi yang dipercayakan serta pelaporan pertanggungjawaban kepada publik atas hasil operasi atau dana publik yang telah digunakan.

2.1.3 Pelayanan Publik

Beberapa tugas dan fungsi sektor publik sebenarnya bisa dilaksanakan oleh sektor swasta seperti pengadaan pelayanan publik. Akan tetapi, tidak semua bisa digantikan oleh sektor swasta, misalnya fungsi birokrasi pemerintahan. Untuk itu di bawah ini akan dijelaskan mengenai pengertian, asas, prinsip serta barang yang termasuk ke dalam Pelayanan Publik juga pengertian dari instansi pemerintah selaku penyelenggara kegiatan pelayanan publik.

A. Pengertian Instansi Pemerintah

Penyelenggara Pelayanan Publik adalah Instansi Pemerintah. Menurut **Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Feisal Tamin,** Instansi Pemerintah dalam **Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik tanggal 10 Juli 2003** adalah

> **"Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, dan Instansi Pemerintah lainnya, baik Pusat maupun Daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah."**
>
> **(2003 : 3)**

Sedangkan pengertian Instansi Pemerintah menurut **SK kepala LAN No.239/IX/6/8/2003 tanggal 25 Maret 2003** dalam **Pedoman Penyusunan dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah**, adalah

> **"Sebutan kolektif perangkat NKRI sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, terdiri dari : Kementrian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara, Markas Besar TNI (meliputi : MABES TNI AD, AU, AL), Kepolisisan RI, Kantor Perwakilan Pemerintah RI di Luar Negeri, Kejaksaan Agung, Pemerintah Propinsi, Pemerintah kabupaten/kota dan Lembaga/badan lainnya yang dibiayai dari anggaran Negara."**
>
> **(2003 : 2)**

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa instansi pemerintah mengandung artian sebagai suatu organisasi yang dibiayai oleh anggaran negara.

B. Pengertian Pelayanan Publik

Salah satu tugas pokok pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berikut ini akan dijelaskan mengenai pengertian pelayanan menurut **Kotler,** dalam bukunya ***Marketing Management***. *Service* adalah

> ***"Service is any act of performance that one party can offer to another that is essential intangible and does not result in the ownership of anything, its production may or many not be tied to a physical product."***
>
> **(2003 : 444)**

Sedangkan Pelayanan publik menurut **Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Feisal Tamin** dalam **Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik tanggal 10 Juli 2003** adalah

> **"Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan."**
>
> **(2003 : 3)**

Dan menurut **Pradjarta Dirdjosanjoto**, Pelayanan publik yang dikutip oleh **Rusli** dalam artikelnya ***Good Governance,* Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik edisi 03 s/d 09 Maret 2008** adalah

> **"Hak warga negara, dan negara wajib menyediakannya."**
>
> **(2008 : 2)**

Dari beberapa pengertian di atas, pelayanan publik dapat diartikan sebagai hak warga negara sebagai upaya pemenuhan kebutuhan yang tidak berwujud dan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik tersebut mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang ditentukan oleh Negara.

C. Barang Privat dan Barang Publik

Dalam pelayanan publik dikenal istilah barang privat dan barang publik. Terdapat perbedaaan yang jelas antara barang privat dan barang publik, yang penggunaannya juga jelas berbeda. Menurut **Mardiasmo** dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik**, barang privat adalah

> **"Barang-barang kebutuhan masyarakat yang manfaat barang atau jasa tersebut hanya dimiliki secara individual oleh yang membelinya, sedangkan yang tidak mengkonsumsi tidak dapat menikmati barang/ jasa tersebut."**
>
> **(2002 : 108)**

Sedangkan menurut **Yogi dan M. Ikhsan**, dalam penelitian yang berjudul **Standar Pelayanan Publik di Daerah**, Barang privat adalah

> **"Barang dan jasa jenis ini dikonsumsi secara individual dan tidak dapat diperoleh oleh si pemakai tanpa persetujuan pemasoknya. Bentuk persetujuan biasanya dilakukan dengan penetapan dan negosiasi harga tertentu, serta transaksi pembelian."**
>
> **(2007 : 5)**

Dan Barang publik menurut **Mardiasmo** dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik**, adalah

> **"Barang-barang kebutuhan masyarakat yang manfaat barang dan jasa tersebut dinikmati oleh seluruh masyarakat secara bersama-sama."**
>
> **(2002 : 108)**

Berbeda dengan **Yogi dan M. Ikhsan**, dalam penelitian yang berjudul **Standar Pelayanan Publik di Daerah**, Barang publik adalah

> **"Barang dan jasa ini umumnya digunakan secara bersama-sama dan tidak mungkin mencegah siapapun untuk menggunakannya, sehingga masyarakat (pengguna) pada umumnya tidak bersedia membayar berapapun tanpa dipaksa untuk memperoleh barang ini."**
>
> **(2007: 5-6)**

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa barang privat mengandung pengertian barang yang bisa dinikmati oleh penggunanya jika pengguna dapat membayar biaya penggantian atas pelayanan tersebut. Sedangkan barang publik adalah barang yang harus dibayar melalui pajak, baik digunakan atau tidak digunakan pelayanan tersebut oleh penggunanya.

D. Karakteristik Pelayanan

Dalam pelayanan terdapat karakteristik yang bisa menjelaskan lebih lengkap mengenai suatu pelayanan. Menurut **Kotler** dalam bukunya ***Marketing Management*** dapat menemukan lima dimensi karakteristik pelayanan, diantaranya adalah :

a) ***Reability***
b) ***Responsiveness***
c) ***Assurance***
d) ***Empaty***
e) ***Tangibles***

(2003 : 455)

Dari 5 karakteristik di atas, di halaman berikut ini dapat dijelaskan mengenai kriteria yang terdapat dalam suatu pelayanan.

a) *Reability* (kehandalan), yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan dengan akurat dan terpercaya;
b) *Responsiveness* (daya tangkap), yaitu keinginan untuk membantu pelanggan dalam dan memberikan pelayanan dengan cepat;
c) *Assurance* (jaminan), yaitu pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan;
d) *Empaty* (peduli), yaitu kesediaan untuk peduli, memberi perhatian pribadi kepada pelanggan;
e) *Tangibles* (berwujud), yaitu penampilan fasilitas fisik, peralatan, petugas, dan sarana komunikasi

E. Asas Pelayanan Publik

Asas Pelayanan Publik ini mendorong peran serta masyarakat pengguna pelayanan publik untuk dapat membantu pemerintah dalam menjalankan fungsi pokoknya.

Menurut **Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Feisal Tamin**, asas Pelayanan Publik dalam **Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik tanggal 10 Juli 2003** terbagi menjadi 6 bagian, yaitu :

1. **Transparansi**
2. **Akuntabilitas**
3. **Kondisional**
4. **Partisipasif**
5. **Kesamaan Hak**
6. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban**

(2003 : 3)

Dari keenam bagian di atas, berikut adalah penjelasan mengenai 6 bagian dari Asas Pelayanan Publik.

1. Transparansi

   Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

2. Akuntabilitas

   Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Kondisional

   Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efesiensi dan efektifitas.

4. Partisipasif

   Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

5. Kesamaan Hak

   Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

   Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

F. Prinsip Pelayanan Publik

Pelayanan Publik diperlukan oleh berbagai pihak, mulai dari kalangan bawah sampai dengan kalangan atas. Dengan hal ini mendorong pemerintah untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai prinsip pelayanan publik yang akan diterapkan. Menurut **Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Feisal Tamin**, Prinsip Pelayanan Publik dalam **Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik tanggal 10 Juli 2003** terdiri dari :

1. **Kesederhanaan**
2. **Kejelasan**
3. **Kepastian Waktu**
4. **Akurasi**
5. **Keamanan**
6. **Tanggungjawab**
7. **Kelengkapan sarana dan prasarana**
8. **Kemudahan akses**
9. **Kedisiplinan, Kesopanan, dan Keramahan**
10. **Kenyamanan**

(2003 : 4)

Dari kesepuluh bagian di atas, berikut adalah penjelasan mengenai dari point-point di atas :

1. Kesederhanaan

   Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

2. Kejelasan

   a) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;

b) Unit kerja/ pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;

c) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

3. Kepastian Waktu

   Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

4. Akurasi

   Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.

5. Keamanan

   Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

6. Tanggungjawab

   Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

7. Kelengkapan sarana dan prasarana

   Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

8. Kemudahan akses

   Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

9. Kedisiplinan, Kesopanan, dan Keramahan

   Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

10. Kenyamanan

    Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

2.1.4 Tarif Pelayanan Publik

Sebagai timbal balik atau imbal jasa dari suatu pelayanan maka akan dikenakan tarif, jika pelayanan tersebut terkait barang privat. Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai pengertian dan penetapan Tarif Pelayanan Publik.

A. Pengertian Tarif Pelayanan Publik

Setiap ada pelayanan atau jasa yang diberikan, maka sepantasnya suatu pelayanan diberikan imbal jasa sebagai pengganti biaya yang telah dikeluarkan untuk memberikan pelayanan tertentu. Kaitannya dengan pelayanan bisa dibedakan menjadi dua sumber pembiayaan. Jika pelayanan tersebut terkait barang publik maka dibiayai dari pajak, sedangkan pelayanan yang terkait barang

privat dibiayai dari pembebanan langsung. Pada PT. PLN (Persero) Tarif Pelayanan Publik diasumsikan sebagai Tarif Dasar Listrik. Tarif Dasar Listrik menurut **Surat Keputusan Direksi PT. PLN (Persero) Nomor : 336.K/010/DIR/2003** dalam bukunya **Acuan Hukum Pemberlakuan Tarif Dasar Listrik** mengandung pengertian sebagai berikut :

> **"Ketentuan Pemerintah yang berlaku mengenai golongan tariff dan harga jual tenaga listrik yang disediakan oleh PLN."**
>
> **(2004 : 27)**

Sedangkan Biaya pelayanan publik menurut **Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Feisal Tamin**, dalam **Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik tanggal 10 Juli 2003** adalah

> **"Segala biaya (dengan nama atau sebutan apapun) sebagai imbal jasa atas pemberian pelayanan publik yang besaran dan tata cara pembayaran ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan."**
>
> **(2003 : 3)**

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Tarif Pelayanan Publik adalah sejumlah biaya sebagai pengganti atau imbal jasa atas pelayanan publik yang telah diberikan dan besar serta tata cara pembayaran tersebut telah ditentukan oleh peraturan perundangan yang berlaku.

B. Penetapan Tarif Pelayanan Publik

Salah satu tugas pokok pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemberian pelayanan publik pada dasarnya dapat dibiayai melalui dua sumber, yaitu pajak dan pembebanan langsung kepada masyarakat sebagai

konsumen publik. Dalam memberikan pelayanan publik, pemerintah dapat dibenarkan menarik tarif untuk pelayanan tertentu baik secara langsung atau tidak langsung melalui perusahaan milik pemerintah. Beberapa pelayanan publik yang dapat dibebankan tarif pelayanan.

Menurut **Mardiasmo** dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik**, Pembebanan tarif pelayanan publik kepada konsumen dapat dibenarkan karena beberapa alasan, yaitu:

a. Adanya barang privat dan barang publik

b. Efesiensi ekonomi

c. Prinsip keuntungan

(2002 : 108)

Berikut ini akan dijelaskan lebih terperinci mengenai ketiga hal yang menyangkut alasan membenarkan penetapan tarif.

a. Adanya barang privat dan barang publik

Jika manfaat dirasakan secara perorangan, maka untuk memperoleh barang-barang tersebut masyarakat biasanya dibebani dengan tarif tertentu. Pemerintah dapat menarik sejumlah tarif untuk penyediaan kebutuhan tersebut.

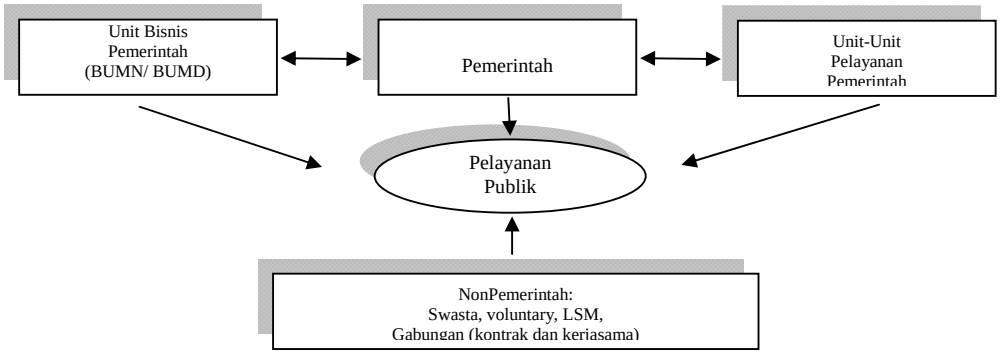
Menurut **Mardiasmo** dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik**, dalam hal penyediaan pelayanan publik, yang perlu diperhatikan adalah :

1. **Identifikasi barang/ jasa yang menjadi kebutuhan masyarakat (apakah barang publik atau privat);**
2. **Siapa yang lebih berkompeten (lebih efisien) untuk menyediakan kebutuhan publik tersebut (pemerintah atau swasta);**
3. **Dapatkah penyediaan pelayanan publik tertentu diserahkan kepada sektor swasta dan sektor ketiga;**

4. **Pelayanan publik apa saja yang tidak harus dilakukan oleh pemerintah namun dapat ditangani oleh swasta.**

(2002 : 110)

Pola hubungan pelayanan publik tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :



Sumber : Mardiasmo (2002:110)

Gambar 2.1
Hubungan Sektor Publik, Sektor Swasta, dan Sektor Ketiga

b. Efesiensi ekonomi

Ketika setiap individu bebas menentukan berapa banyak barang/ jasa yang mereka ingin konsumsi, mekanisme harga memiliki peran penting dalam mengalokasikan sumber daya.

Menurut **Mardiasmo** dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik**, mekanisme harga bisa dilaksanakan melalui :

1. **Pendistribusian permintaan: siapa yang mendapatkan manfaat paling banyak, maka ia akan membayar lebih banyak pula.**
2. **Pemberian insentif untuk menghindari pemborosan.**
3. **Pemberian insentif pada supplier berkaitan dengan skala produksi.**
4. **Penyediaan sumber daya pada supplier untuk memepertahankan dan meningkatkan persediaan jasa *(supply of sevice)*.**

(2002:111)

Tanpa adanya suatu mekanisme harga, permintaan dan penawaran tidak mungkin menuju titik keseimbangan sehingga alokasi sumber daya tidak efisien. Akan tetapi, dalam kenyataannya pasar sering sekali tidak sempurna. Dalam banyak hal pemerintah mungkin menjadi supplier namun tidak boleh memanfaatkan situasi ini untuk memaksimalkan keuntungan. Dalam kondisi tertentu, ketika barang atau jasa mengandung sifat-sifat *public good* (eksternalitas positif), pemerintah lebih baik menetapkan harga di bawah harga normalnya *(full price)* atau bahkan tanpa dipungut biaya. Pemerintah juga dihadapkan pada masalah distribusi pendapatan yang tidak seimbang, yang berarti golongan kaya mampu membayar lebih tinggi dibanding yang miskin sehingga golongan kaya mampu mendapatkan pelayanan yang lebih baik.

c. Prinsip keuntungan

Ketika pelayanan tidak dinikmati oleh semua orang, pembebanan langsung kepada mereka yang menerima jasa tersebut diangggap “wajar” bila didasarkan prinsip bahwa yang tidak menikmati manfaat tidak perlu membayar. Jadi pembebanan hanya dikenakan kepada mereka yang diuntungkan dengan pelayanan tersebut.

Pembebanan tarif pelayanan publik pada dasarnya juga menguntungkan pemerintah karena dapat digunakan sebagai salah satu sumber penerimaan pemerintah. Hanya saja pemerintah tidak boleh melakukan maksimalisasi, bahkan lebih baik menetapkan harga di bawah *full cost*, memberikan subsidi, atau memberikannya secara gratis.

2.1.5 Hubungan Pelayanan Publik terkait Barang Privat dengan Penetapan Tarif Pelayanan Publik

Kenaikan tarif pelayanan publik dalam bentuk barang dan jasa publik misalnya selalu di argumentasi oleh pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan, mengatasi kelangkaan investasi atau untuk meningkatkan daya saing produk yang notabene adalah *public goods*. Padahal secara faktual, dalam beberapa lingkup barang dan jasa publik itu, kenaikan tarif tidak begitu dominan mempengaruhi kualitas pelayanan atau meningkatkan daya saing produk yang sudah terlisensi secara monopolistik.

Banyak contoh BUMN yang relevan menghadapi hal tersebut. PLN misalnya, institusi monopoli ini selalu mengkomunikasikan buruknya manajemen layanan mereka dengan memaksakan apologi dari publik, meminta pengertian dari masyarakat atas pemadaman yang sering terjadi dan bersikap sebagai patron yang melihat pengguna jasa sebagai klien yang lebih dahulu harus berkorban untuk efisiensi. Publik yang sebenarnya mengalami kerugian dari buruknya layanan itu tidak diakomodasi atas *lost potential* yang mereka terima.

Tidak hanya BUMN pusat sebagai operator layanan, pada tingkat daerah bahkan lebih parah. Gaya manajemen yang cenderung birokratis sebenarnya menjadi faktor utama yang mengakibatkan perusahaan daerah tidak mampu menjadi operator layanan yang efisien, responsif dan antisipatif. Padahal dalam dinamika publik modern, penguasaan atas ketiga prinsip itu menjadi prasyarat majunya perusahaan publik.

Kasus-kasus tersebut merupakan kenyataan yang kita alami sendiri. Mungkin juga kita tidak sadar jika sedang mengalah kepada keinginan elit yang terkadang tidak jujur kepada kita. Ada ruang manipulasi yang seringkali dirasionalkan oleh penguasa untuk menciptakan stabilitas dan merasionalkan kegagalan pemerintah dalam menciptakan *framework* layanan publik yang baik.

Sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat yang disediakan oleh pemerintah dapat diterima oleh masyarakat dengan baik untuk kenaikan tarif pelayanan publik yang ditentukan. Sebandingkah atau apakah sudah sesuai pelayanan yang diterima oleh masyarakat dengan tarif pelayanan publik yang ditentukan sebagai pengganti biaya atas jasa pelayanan publik tersebut.

Sudah sewajarnya suatu pelayanan dikenakan biaya penggantian atas pelayanan yang diterima. Dalam pelayanan publik sendiri ada dua jenis pembiayaan atau penggantian biaya atas suatu pelayanan yang diberikan oleh pemerintah yaitu melalui pajak dan pembebanan langsung dan sebagian barang dan jasa yang disediakan pemerintah lebih sesuai dibiayai dengan pembebanan tarif.

Seperti yang dikemukakan oleh **Mardiasmo** dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik,** yaitu

> **“Semakin dekat suatu pelayanan terkait dengan barang privat, semakin sesuai barang tersebut dikenakan tarif.”**
>
> **(2002 : 114)**

Pembiayaaan melalui pajak diterapkan bagi pengguna pelayanan yang berkaitan dengan barang publik, dimana setiap wajib pajak harus membayar tanpa memperdulikan apakah dia menikmati secara langsung atau tidak atas jasa publik tersebut. Sedangkan pembiayaan melalui pembebanan langsung kepada konsumen biasanya didasarkan kepada pelayanan yang diberikan berkaitan dengan barang privat, dimana yang membayar biaya pelayanan tersebut yang dapat memanfaatkan atas jasa pelayanan publik yang telah diberikan oleh pihak penyelenggara, tapi jika tidak menggunkan pelayanan publik tersebut maka dia tidak wajib untuk membayar biaya pelayanan tersebut.

2.2 Kerangka Pemikiran

Salah satu tugas pokok pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat *(public service)* sebagai salah satu pencapaian tujuan otonomi daerah. Pemberian pelayanan publik pada dasarnya dapat dibiayai melalui dua sumber, yaitu pajak, dan pembebanan langsung kepada masyarakat sebagai konsumen jasa publik (*charging for servis).* Jika pelayanan publik dibiayai dengan pajak, maka setiap wajib pajak harus membayar tanpa mempedulikan apakah dia menikmati secara langsung jasa publik tersebut atau tidak. Hal tersebut karena pajak merupakan iuran masyarakat dapat dinikmati oleh pembayar pajak. Jika pelayanan publik dibiayai melalui pembebanan langsung, maka yang membayar hanyalah mereka yang memanfaatkan jasa pelayanan publik tersebut, sedangkan yang tidak menggunakan tidak diwajibkan untuk membayar.

Mengacu kepada penyelenggaraan otonomi daerah, maka pemerintah daerah memiliki peran atau andil besar dalam meningkatkan potensi daerahnya.

Termasuk di dalamnya adalah kualitas pelayanan publik yang harus ditingkatkan sebagai pemenuhan kebutuhan masyarakat luas, dengan adanya otonomi daerah membantu dan mempermudah pemerintah daerah menata sistem pelayanan publik yang lebih baik dari sebelumnya.

Pelayanan publik menurut **Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Feisal Tamin**, dalam **Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik tanggal 10 Juli 2003** adalah

> **"Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan."**
>
> **(2003 : 3)**

Dalam memberikan pelayanan publik ini terbagi menjadi dua pembiayaan atas pelayanan dikarenakan adanya barang publik dan barang privat. Bentuk pembiayaan terkait barang publik adalah dalam bentuk pajak, dimana memakai manfaat atas jasa pelayanan publik tersebut atau tidak masyarakat wajib pajak diwajibkan membayar biaya penggantian pelayanan. Sedangkan bentuk pembiayaan pelayanan publik terkait barang privat dikenakan pembebanan langsung berupa tarif, dimana yang membayar adalah yang menggunakan atau merasakan manfaat atas pelayanan publik yang diterima sementara yang tidak menggunakan pelayanan tersebut tidak diwajibkan membayar penggantian pelayanan. Tarif Pelayanan Publik di PT. PLN (Persero) disebut sebagai Tarif Dasar Listrik. Tarif Dasar Listrik menurut **Surat Keputusan Direksi PT. PLN**

(Persero) Nomor : 336.K/010/DIR/2003 dalam bukunya **Acuan Hukum Pemberlakuan Tarif Dasar Listrik** mengandung pengertian sebagai berikut :

> **"Ketentuan Pemerintah yang berlaku mengenai golongan tarif dan harga jual tenaga listrik yang disediakan oleh PLN."**
>
> **(2004 : 27)**

Dalam memberikan pelayanan publik, pemerintah dapat dibenarkan menarik tarif untuk pelayanan publik yang terkait dengan barang privat. Karena barang privat adalah barang-barang kebutuhan masyarakat yang manfaat barang atau jasa tersebut hanya dinikmati secara individu oleh yang membelinya, sedangkan yang tidak mengkonsumsi tidak dapat menikmati barang atau jasa tersebut.

Ketika pelayanan tidak dinikmati oleh semua orang, pembebanan langsung kepada mereka yang menerima jasa tersebut dianggap wajar bila didasarkan prinsip bahwa yang tidak menikmati manfaat tidak perlu membayar.

Menurut **Mardiasmo** dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik**, dalam hal penyediaan pelayanan publik, yang perlu diperhatikan adalah :

> **a) identifikasi barang/ jasa yang menjadi kebutuhan masyarakat (apakah barang publik atau barang privat),**
> **b) siapa yang lebih berkompeten (lebih efisien) untuk menyediakan kebutuhan publik tersebut (pemerintah atau swasta),**
> **c) dapatkah penyediaan pelayanan publik tertentu diserahkan kepada sektor swasta dan sektor ketiga,**
> **d) pelayanan publik apa saja yang tidak harus dilakukan oleh pemerintah namun dapat ditangani oleh swasta.**
>
> **(2002 : 110)**

Menurut **Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Feisal Tamin**, asas Pelayanan Publik dalam **Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik tanggal 10 Juli 2003** terbagi menjadi 6 bagian, yaitu :

1. **Transparansi**
2. **Akuntabilitas**
3. **Kondisional**
4. **Partisipasif**
5. **Kesamaan Hak**
6. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban**

(2003 : 3)

Pembebanan tarif pelayanan publik pada dasarnya juga akan menguntungkan pemerintah karena dapat digunakan sebagai salah satu sumber penerimaan pemerintah. Menurut **Mardiasmo** dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik**, pembebanan langsung atau penetapan tarif pelayanan publik biasanya ditentukan karena alasan-alasan sebagai berikut :

1) **Suatu jasa, baik merupakan barang publik maupun barang privat, mungkin tidak dapat diberikan kepada setiap orang, sehingga tidak adil bila biayanya dibebankan kepada semua masyarakat melalui pajak, sementara mereka tidak menikmati jasa tersebut;**
2) **Suatu pelayanan mungkin membutuhkan sumber daya yang mahal atau langka sehingga konsumsi publik harus didisiplinkan (hemat);**
3) **Terhadap variasi dalam konsumsi individual yang berhubungan dengan pilihan daripada kebutuhan;**
4) **Suatu jasa mungkin digunakan untuk operasi komersial yang menguntungkan dan untuk memenuhi kebutuhan domestik secara individual maupun industrial;**
5) **Pembebanan dapat digunakan untuk mengetahui arah dan skala permintaan publik atas suatu jasa apabila jenis dan standard pelayanannya tidak dapat dilakukan secara tegas.**

(2002 : 112)

Berdasarkan Undang-undang No. 15/1985 tentang Ketenagalistrikan, pihak yang berwenang menetapkan tarif listrik adalah pemerintah. Dalam penetapan Tarif Dasar Listrik Pemerintah berkoordinasi dengan PLN, DPR, dan konsumen. Dalam pengembangannya usulan Tarif Dasar Listrik 2000 telah mengalami berbagai perbaikan untuk mengakomodasikan hasil diskusi dan saran yang diberikan oleh pihak-pihak terkait. Pihak Pemerintah dalam hal ini diwakili oleh Departemen Pertambangan dan Energi, khususnya Direktorat Jendral Listrik dan Pengembangan Energi (DJLPE), sedangkan untuk mendapatkan aspirasi masyarakat, dibentuklah sebuah Tim Kecil Kelompok Kerja Partisipasi yang terdiri dari unsur-unsur LSM, lembaga konsumen, perguruan tinggi, PLN, dan DJLPE. Tim Kecil ini kemudian memberikan saran-saran kepada Pemerintah dan PLN, dan juga melaksanakan Rapat Dengar Pendapat Umum dengan DPR Komisi VIII. Secara resmi pihak Pemerintah beserta PLN juga melaksanakan Rapat Kerja dengan Komisi VIII DPR RI, yang hasil dan sarannya antara lain menjadi bahan pertimbangan Pemerintah dalam penyusunan TDL. Tahap-tahap akhir penyusunan TDL dilakukan dengan penerbitan Keputusan Presiden tentang Harga Jual Listrik, dengan petunjuk pelaksanaan diatur dalam Keputusan Menteri. Direksi PLN, dengan disetujui DJLPE, selanjutnya akan mengeluarkan Keputusan Direksi untuk mulai menerapkan Tarif Dasar Listrik yang baru (sumber elektro Indonesia *online*).

Sebagian barang dan jasa pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah lebih sesuai dibiayai dengan pembebanan langsung berupa tarif.

Menurut **Ihyaul Ulum MD** dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik, sebuah pengantar** mengatakan bahwa

> **"Semakin dekat suatu pelayanan terkait dengan barang publik, semakin sesuai barang tersebut dikenakan tarif".**
>
> **(2004 : 114)**

Untuk memperkuat dugaan adanya pengaruh pelayanan publik terkait barang privat terhadap penetapan tarif pelayanan publik, pada tabel 2.1 terdapat jurnal yang mendukung penelitian ini.

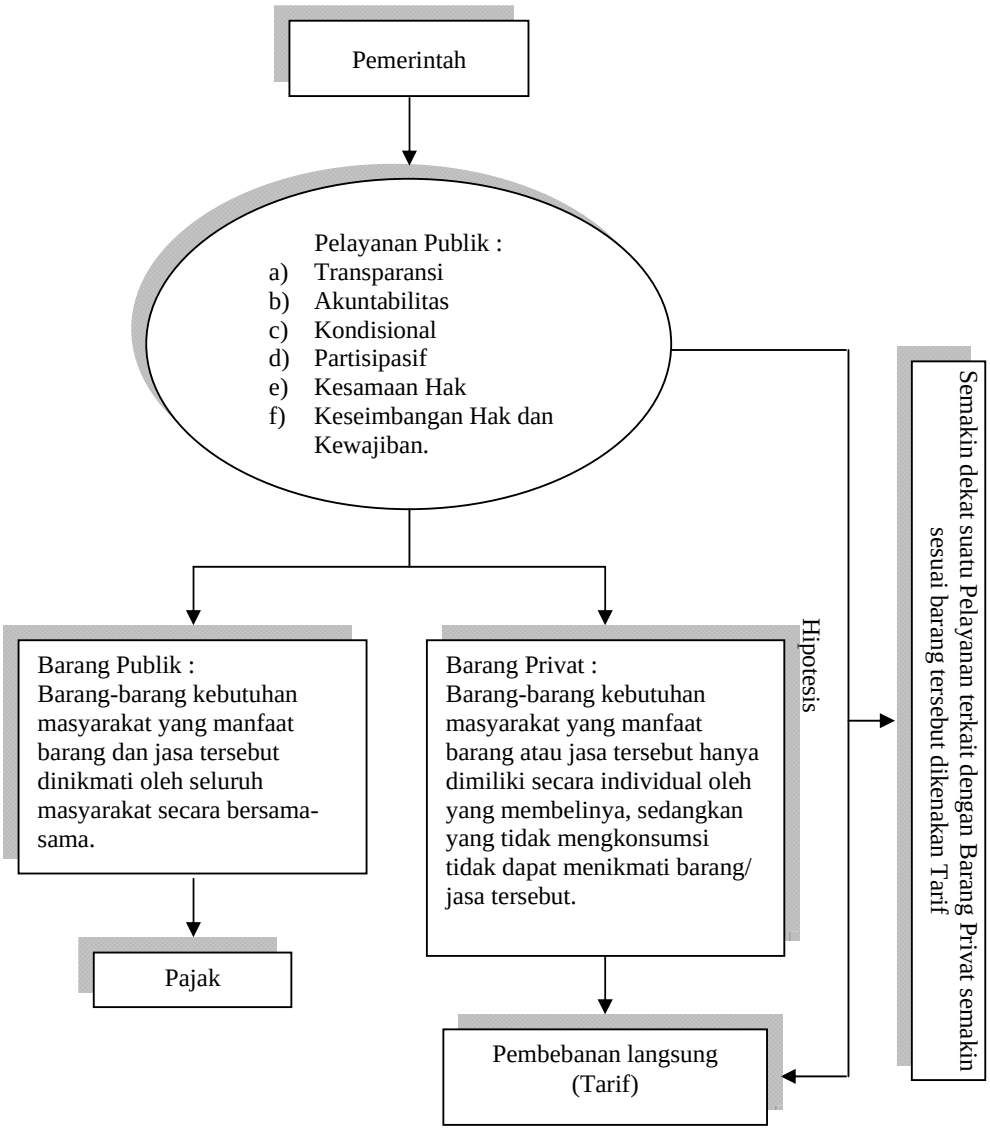
Tabel 2.1
Penelitian dan Referensi yang berkaitan dengan
Peranan Pelayanan Publik terkait Barang Privat terhadap Penetapan Tarif Pelayanan Publik

Penulis/ Judul	Hasil Penelitian
Penulis : DEPARTEMEN ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL REPUBLIK INDONESIA **Judul :** Kebijakan Tarif Dasar listrik (TDL) Triwulan IV Tahun 2003	**Hasil :** Apabila PT. PLN (Persero) menerapkan program Efficiency Drive Program (EDP) secara konsisten, maka tarif dasar listrik yang diterapkan pada triwulan III tahun 2003 (rata-rata Rp. 574 IkWh) telah memungkinkan PT. PLN (Persero) untuk beroperasi secara wajar berdasarkan kaidah niaga dan tetap mampu meningkatkan mutu tenaga listrik, mutu pelayanan serta terpenuhinya target penyambungan yang telah ditetapkan.
Penulis : Palimirma **Judul :** Pelayanan publik dan konsep pelayanan prima	**Hasil :** Penerapan pelayanan prima di daerah dapat meningkatkan pelayanan publik di daerahnya.
Penulis : Bambang Supriyono **Judul :** Peranan Pemerintah Daerah Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik	**Hasil :** Pemerintah Daerah dalam hal ini bertindak sebagai *provider* yang harus meminta pendapat kepada masyarakat sebagai *customer* mengenai kualitas pelayanan yang diinginkan. Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik oleh Pemerintahan Daerah dalam hal ini dapat dilakukan dengan berbagai strategi, diantaranya: perluasan institusional dan mekanisme pasar, penerapan manajemen publik modern, perluasan makna demokrasi.
Penulis : Puslata Universitas Terbuka 2007 **Judul :** Teori Barang Publik	**Hasil :** Jika barang privat bebas tersedia maka akan terjadi *over-consumpption.* Ketika individu tidak membayar untuk mendapatkan barang, dia akan meminta sampai pada titik di mana keuntungan marginal yang dia terima dari barang tersebut sama dengan nol.

Artikel yang berjudul Kebijakan Tarif Dasar listrik (TDL) Triwulan IV Tahun 2003 menerangkan bahwa dalam meningkatkan mutu pelayanan dan mutu tenaga listrik berpengaruh dalam penetapan tarif dasar listrik. Pelayanan dapat ditingkatkan tanpa harus menaikkan TDL dengan menerapkan program *Efficiency Drive Program* (EDP) secara konsisten. Sedangkan artikel yang berjudul Pelayanan publik dan konsep pelayanan prima, memilki kesamaan dengan penelitian penulis yaitu dalam rangka pemberian pelayanan publik, perbedaannya dalam artikel ini lebih membahas menerapkan pelayanan prima. Berbeda dengan artikel yang berjudul Peranan Pemerintah Daerah Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, dalam artikel ini terdapat kesamaan dengan penelitian penulis yaitu terdapat dengar pendapat dengan publik dalam meningkatkan pelayanan publik, tapi dalam artikel ini pelayanan publik yang dipengaruhi oleh faktor peran Pemerintah Daerah yang bertindak sebagai *provider* yang harus meminta pendapat kepada masyarakat sebagai *customer* mengenai kualitas pelayanan yang diinginkan

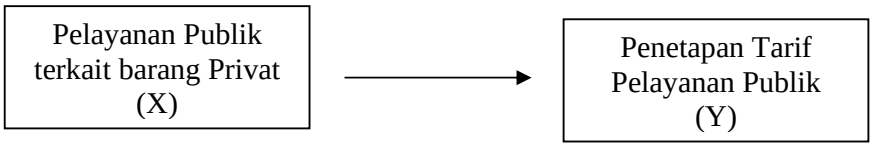
Lain halnya yang diungkap oleh Universitas Terbuka yang menulis artikel dengan judul Teori Barang Privat, dalam artikel ini terdapat kesamaan dengan penelitian yang penulis lakukan yaitu sebagai pengendalian konsumsi barang privat berlebih perlu diterapkan tarif.

Dari beberapa penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa ada kemungkinan pelayanan publik terkait barang privat mempunyai pengaruh terhadap penetapan tarif pelayanan publik. Dengan demikian dapat digambarkan melalui kerangka pemikiran dalam gambar 2.2.



Gambar 2.2
Kerangka Pemikiran

Dari kerangka pemikiran di atas, maka muncul paradigma penelitian seperti digambarkan di bawah ini :



Gambar 2.3
Paradigma Penelitian

2.3 Hipotesis

Dalam melaksanakan penelitian, sebelum melakukan analisis terhadap variabel yang akan diteliti, maka sebelumnya ditentukan hipotesis. Menurut **Uma Sekaran** dalam bukunya **Metode Penelitian untuk Bisnis** menyatakan bahwa Hipotesis adalah

> **"Hubungan yang diperkirakan secara logis di antara dua atau lebih variabel yang diungkapkan dalam bentuk pernyataan yang dapat diuji."**
>
> **(2006 : 135)**

Dari pernyataan di atas, maka hipotesis dapat diartikan sebagai jawaban sementara terhadap masalah dari dua unsur atau lebih variabel yang sedang diteliti yang kebenarannya harus diuji secara empiris. Dari beberapa uraian di atas, maka penulis dapat menentukan hipotesis bahwa "terdapat pengaruh antara pelayanan publik terkait barang privat terhadap penetapan tarif pelayanan publik".