

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Organisasi sektor publik merupakan suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik. Jika dilihat dari tujuannya, organisasi sektor publik berbeda dengan pihak swasta. Perbedaan yang sangat signifikan terletak pada tujuan untuk memperoleh laba. Pada pihak swasta terdapat motivasi untuk memaksimalkan laba (*profit motive*), sedangkan pada sektor publik tujuan utama organisasi bukan untuk memperoleh laba tetapi memberikan pelayanan kepada publik (*public service*).

Pada dasarnya organisasi sektor publik bertanggung jawab penuh kepada masyarakat karena sumber dana yang digunakan organisasi sektor publik dalam rangka pemberian pelayanan berasal dari masyarakat (*public funds*). Oleh karena itu, pertanggungjawaban yang dibebankan kepada sektor publik tidak hanya bersifat vertikal namun bersifat horizontal pula. Vertikal yaitu memiliki pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, sedangkan horizontal berarti pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.

Dalam waktu yang relatif singkat organisasi sektor publik telah menunjukkan perkembangan yang sangat pesat. Dalam arus globalisasi saat ini, organisasi sektor publik harus dapat bersaing dengan mengerahkan segala kemampuan untuk dapat memenuhi tugasnya sebagai penyedia pelayanan terbaik

bagi masyarakat. Oleh karena itu, terdapat tuntutan yang lebih besar dari masyarakat untuk dilakukannya transparansi dan akuntabilitas publik yang mencerminkan keberhasilan organisasi sektor publik. Karena pada dasarnya keberhasilan organisasi sektor publik mencerminkan kehandalan kinerja pemerintah dalam menjalankan program-program pembangunan.

Organisasi sektor publik saat ini sedang menghadapi tekanan untuk lebih efisien dalam memperhitungkan biaya ekonomi dan biaya sosial, serta lebih memperhatikan dampak negatif atas aktivitas yang dilakukan. Sektor publik sering dinilai sebagai sumber inefisiensi, pemborosan, sumber kebocoran dana, dan institusi yang selalu merugi bagi pemerintah. Tuntutan baru mulai muncul yang mengisyaratkan organisasi sektor publik agar lebih dapat memperhatikan tingkat ekonomis, efisiensi serta keefektifitasan dalam menjalankan aktivitasnya. Organisasi sektor publik harus dapat meminimalisir sumber daya yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang sifatnya pemborosan dan tidak produktif.

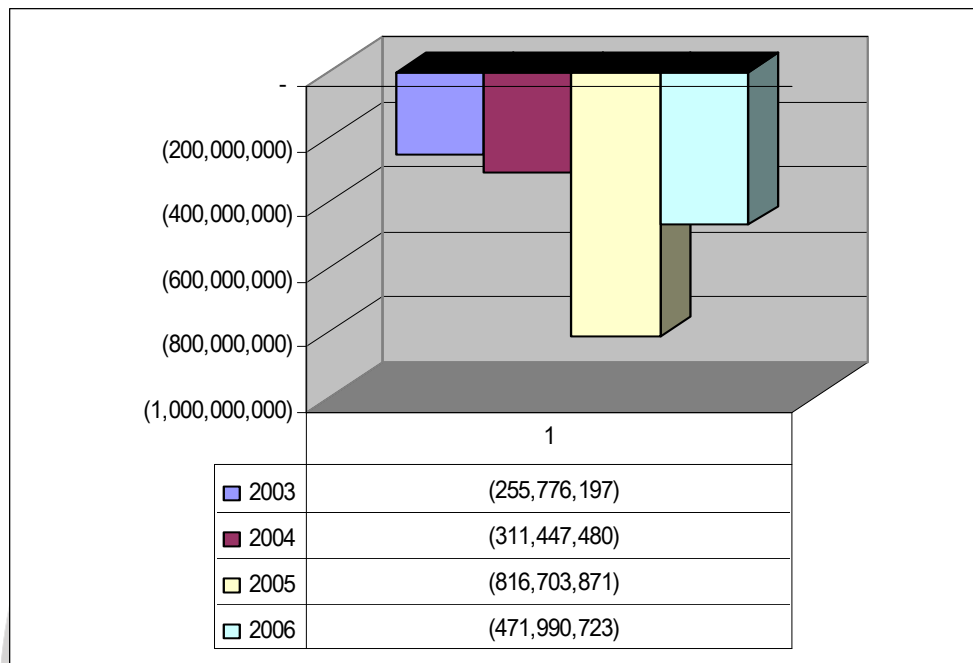
Menurut Mardiasmo bahwa "sumber pendanaan sektor publik adalah berasal dari pajak dan pembebanan langsung kepada masyarakat sebagai konsumen jasa publik (*charging for service*) (2002: 107)". Pengelolaan sumber dana yang efektif dari publik akan berdampak positif terhadap aktivitas pendanaan terutama kegiatan operasional entitas sektor publik dalam menghasilkan pelayanannya. Namun, adakalanya sumber pendanaan tersebut tidak dapat dikelola dengan baik. Sehingga potensi yang sebenarnya dapat ditagih kepada masyarakat tidak terkelola bahkan sampai tidak tertagih. Terkadang hal

ini, membuat sektor publik yang bersangkutan mengalami kesulitan dalam mengatur kegiatan operasionalnya. Bahkan, banyak pula organisasi sektor publik yang mengalami kerugian operasional karena pengelolaan sumber dana tidak dapat dilakukan secara optimal. Sehingga sumber penerimaan yang berasal dari pajak dan harga jasa pelayanan (*charging for service*) tidak dapat mengimbangi dana yang dibutuhkan untuk menutupi beban operasionalnya.

Berkenaan dengan uraian sebelumnya, menurut pernyataan salah seorang yang bekerja di Bagian Penagihan Perusahaan Daerah Kebersihan (PD. Kebersihan) Kota Bandung, bahwa sumber dana kegiatan operasional perusahaan yang berasal dari harga jasa pelayanan kebersihan (*charging for service*) tidak tertagih sesuai target yang ditetapkan. Hal ini pulalah yang mengindikasikan kerugian operasional yang dialami oleh PD. Kebersihan Kota Bandung beberapa tahun belakangan ini. Berdasarkan laporan Proyeksi dan Realisasi Laba Rugi PD. Kebersihan Tahun 2003-2004, jika harga jasa pelayanan kebersihan kerbersihan terealisasi sesuai target yang ditetapkan maka setidaknya perusahaan akan memperoleh laba Rp.24.404.377 pada tahun 2004 dan Rp. 169.539.332 pada tahun 2003.

Tidak tertagihnya harga jasa pelayanan kebersihan ini berdampak pada ketidakefisienan kinerja finansialnya PD. Kebersihan Kota Bandung yaitu berupa kerugian operasional yang dapat ditemukan dalam Laporan Laba Rugi Tahun 2003 dan 2004. Pada tahun 2003, PD. Kebersihan Kota Bandung mengalami kerugian operasional sebesar Rp.1,023,104,786. dan kerugian meningkat menjadi Rp. 1,371,667,624. di tahun 2004.

Adapun perkembangan kerugian rata-rata PD. Kebersihan Kota Bandung dapat dilihat pada gambar grafik dibawah ini:



Gambar 1.1
Kerugian Rata-rata PD. Kebersihan Tahun 2003-2007
Sumber: Laporan Keuangan PD. Kebersihan (diolah kembali)

Eksistensi keberadaan BUMD atau Perusahaan Daerah seperti PD. Kebersihan Kota Bandung ini dapat tercermin dari prestasi kinerja keuangannya. Karena merupakan entitas yang berupaya pula untuk dapat menghasilkan laba, maka pencapaian keberhasilan dapat dilihat dari tingkat rentabilitasnya. Berdasarkan laporan keuangan tahun 2003-2004, diketahui bahwa tingkat rentabilitas atau kemampuan menghasilkan laba Perusahaan Daerah ini tidak maksimal. Yaitu menunjukkan angka -7,04%, yang memiliki pengertian bahwa kemampuan PD. Kebersihan menghasilkan laba adalah minus 7.04% atau belum dapat menghasilkan laba dari kegiatan operasionalnya di tahun 2003. Dan pada

tahun 2004, nilai rentabilitas turun menjadi -10,45%.

Kurang optimalnya manajemen pengelolaan sumber dana bagi organisasi sektor publik akan menyebabkan masyarakat dapat dengan mudah menilai kinerja finansial maupun non finansial organisasi sektor publik dari tingkat pemenuhan pelayanannya. Jika terjadi penurunan tingkat pelayanan terhadap publik oleh salah satu organisasi sektor publik, maka masyarakat luas akan memberikan penilaian yang kurang baik terhadap kinerja organisasi sektor publik tersebut. Oleh karena itu pada saat ini organisasi sektor publik dituntut untuk dapat membenahi kinerja organisasinya, terutama dalam pengelolaan sumber dana dari masyarakat. Karena pada akhirnya pengelolaan fungsi organisasi yang optimal akan memperbaiki prestasi kinerja sebuah organisasi.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, akan diajukan analisis pembahasan mengenai pengaruh harga jasa pelayanan kebersihan (*charging for service*) dan rentabilitas organisasi sektor publik yang kemudian akan disusun penelitian dengan judul: **Pengaruh harga Jasa Pelayanan Kebersihan (*Charging for Service*) terhadap Rentabilitas PD. Kebersihan Kota Bandung.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dibahas sebelumnya, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah sejalan dengan penelitian yang dilakukan, diantaranya adalah:

1. Bagaimana harga jasa pelayanan kebersihan (*charging for service*) pada PD. Kebersihan Kota Bandung?
2. Bagaimana rentabilitas PD. Kebersihan Kota Bandung?
3. Bagaimana pengaruh harga jasa pelayanan kebersihan (*charging for service*) terhadap rentabilitas PD. Kebersihan Kota Bandung?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka maksud dan tujuan penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut :

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud penelitian ini yaitu guna memperoleh, mengolah dan menganalisis data yang berkaitan dengan Harga Jasa Pelayanan Kebersihan (*Charging for Service*) dan Rentabilitas PD. Kebersihan Kota Bandung.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin diperoleh melalui penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan bagaimana harga jasa pelayanan kebersihan (*charging for service*) PD. Kebersihan Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan rentabilitas PD. Kebersihan Kota Bandung.
3. Guna memperoleh gambaran dan mempelajari lebih jauh mengenai pengaruh harga jasa pelayanan kebersihan (*charging for service*) terhadap rentabilitas PD. Kebersihan Kota Bandung.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1.4.1 Kegunaan Praktis

- Dari penelitian ini diharapkan organisasi sektor publik dapat memiliki gambaran lebih jelas tentang pengaruh harga jasa pelayanan kebersihan (*charging for service*) terhadap rentabilitas perusahaan daerah.
- Diharapkan pula penelitian ini menjadi bahan masukan atau informasi yang bermanfaat bagi kemajuan organisasi sektor publik dimasa yang akan datang terutama PD. Kebersihan Kota Bandung dalam meningkatkan mutu pelayanannya kepada masyarakat.

1.4.2 Kegunaan Teoritis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengetahuan, dan sekaligus sebagai bahan kajian serta masukan bagi peneliti selanjutnya dalam mengembangkan keilmuan yang berkaitan dengan konsep dan teori sistem akuntansi sektor publik.

1.5 Kerangka Pemikiran

”Ruang lingkup keuangan negara terdiri atas keuangan negara yang dikelola langsung dan keuangan negara yang dipisahkan (Halim, 2007: 103)”. Begitu pula dengan pengelolaan keuangan daerah. Pengurusan keuangan daerah yang dikelola langsung meliputi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan pengelolaan barang inventaris kekayaan daerah, sedangkan pengelolaan keuangan daerah yang dipisahkan yaitu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

”BUMD atau disebut juga dengan perusahaan daerah didirikan oleh pemda sebagai pusat laba (Halim, 2007: 104)”. Hal ini memiliki pengertian bahwa BUMD atau Perusahaan Daerah merupakan unit dalam tubuh pemda yang didirikan untuk menghasilkan pendapatan bagi pemda yang melakukan investasi pada Perusahaan Daerah tersebut. Prestasi BUMD pada dasarnya diukur berdasarkan perbandingan antara laba yang dihasilkan dengan investasi yang dilakukan oleh pemda tersebut. Oleh karena BUMD atau Perusahaan Daerah merupakan perusahaan swasta maka akuntansi yang diterapkan adalah jenis akuntansi yang digunakan pada sektor swasta.

Dalam memberikan pelayanannya, pemerintah melalui organisasi sektor publik yang terkait termasuk BUMD atau Perusahaan Daerah dibenarkan untuk menarik sejumlah tarif untuk pelayanan tertentu baik secara langsung maupun tidak langsung. "Pembebanan tarif pelayanan publik kepada konsumen dapat dibenarkan karena beberapa alasan yaitu adanya barang privat dan barang publik, efisiensi ekonomi dan prinsip keuntungan (Mardiasmo, 2002:108)".

Barang privat merupakan barang kebutuhan masyarakat yang manfaatnya hanya dapat dirasakan secara individual, sedangkan barang publik manfaatnya dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat. Jika manfaat dirasakan secara perseorangan maka untuk memperoleh barang tersebut masyarakat biasanya dibebani dengan tarif tertentu. Pemerintah dapat menarik sejumlah tarif untuk penyediaan kebutuhan tersebut. Berbeda jika manfaat dirasakan secara umum maka pendanaan lebih tepat menggunakan pajak.

Dalam praktiknya permasalahan administrasi dan pertimbangan sosial dan politik memiliki prioritas yang lebih besar dibandingkan pertimbangan efisiensi ekonomi. Secara prinsip diketahui bahwa kesalahan menetapkan sistem pemungutan harga jasa pelayanan (*charging for service*) yang tepat menjadi penyebab defisitnya anggaran di banyak negara berkembang. Sistem penagihan harga pelayanan yang baik pada akhirnya akan menyebabkan kualitas terhadap pelayanan kepada masyarakat pun akan menjadi lebih baik. Mekanisme pengelolaan harga jasa pelayanan (*charging for service*) yang tidak optimal akan menyebabkan organisasi sektor publik yang bersangkutan akan menyebabkan ketidakefektifan penagihan harga jasa pelayanan.

Pada PD. Kebersihan Kota Bandung, harga jasa pelayanan kebersihan ini merupakan sumber pendapatan operasional yang paling besar. Yaitu sumber pendanaan yang digunakan dalam kegiatan operasionalnya sebagai penyedia sarana untuk menjaga kebersihan dan kelestarian lingkungan tempat tinggal dan sekitarnya di Kota Bandung. Akibat kurang efektifnya penagihan harga jasa pelayanan kebersihan maka hal ini berdampak pada kemampuan perusahaan untuk membiayai aktivitas operasionalnya. Hal ini secara tidak langsung menyebabkan PD. Kebersihan Kota Bandung tidak mampu menghasilkan laba sebagaimana dalam tujuan pendiriannya sebagai pusat laba Pemerintahan Kota Bandung. Oleh karenanya, dapat dikatakan bahwa kinerja terutama kinerja keuangan PD. Kebersihan Kota Bandung dikatakan masih minimum.

Pada dasarnya kinerja perusahaan dapat dinilai dari sudut finansial dan nonfinansial. Hal ini senada seperti yang dijelaskan oleh Mardiasmo (2002: 123), bahwa informasi yang digunakan untuk pengukuran kinerja adalah:

1. Informasi Finansial
Penilaian laporan kinerja finansial diukur berdasarkan anggaran yang telah dibuat. Penilaian tersebut dilakukan dengan menganalisis varians (selisih atau perbedaan) antara kinerja aktual dengan yang dianggarkan.
2. Informasi Non finansial
Informasi non finansial dapat menambah keyakinan terhadap kualitas proses pengendalian manajemen. Jenis informasi non finansial dapat dinyatakan dalam bentuk variabel kunci, yaitu variabel yang mengindikasikan faktor-faktor yang menjadi sebab kesuksesan organisasi.

Berdasarkan penjelasan diatas, harga jasa pelayanan kebersihan ini dapat menjadi faktor yang mendukung kinerja keuangan. Karena harga jasa pelayanan kebersihan yang dikelola oleh PD. Kebersihan Kota Bandung berfungsi sebagai sumber pendapatan operasional yang utama. Oleh karena itu penagihan harga jasa

pelayanan kebersihan ini akan berpengaruh kepada kinerja keuangan perusahaan. Pengukuran kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk mengetahui kondisi keuangan perusahaan dengan menggunakan analisis-analisis tertentu sehingga dapat memberikan keputusan-keputusan yang rasional. Jenis analisis untuk mengukur kinerja keuangan dapat bervariasi sesuai dengan kepentingan pihak-pihak yang melakukan analisis. Informasi yang dibutuhkan pada dasarnya bersumber pada laporan keuangan. Laporan keuangan yang dimaksud dapat berupa neraca, perhitungan laba rugi, ikhtisar laba yang ditahan, laporan posisi keuangan serta laporan arus kas (*cash flow*).

Analisis laporan keuangan merupakan suatu teknik untuk menelaah, membandingkan, serta mengevaluasi suatu laporan keuangan, yaitu dengan menguraikan pos-pos dalam laporan keuangan dan melihat hubungan yang terjadi diantara pos-pos tersebut, yang pada akhirnya dapat dijadikan dasar untuk menginterpretasikan kondisi keuangan perusahaan serta dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan yang tepat.

Berkaitan dengan hal tersebut, bahwa PD. Kebersihan Kota Bandung sebagai perusahaan daerah juga menggunakan analisis laporan keuangan untuk mengetahui kondisi keuangannya. Karena fungsinya sebagai entitas pemerintah daerah yang bertujuan mencari laba, maka rasio yang tepat digunakan untuk menilai kinerja keuangan adalah rasio rentabilitas. Karena pada dasarnya rasio ini mempergunakan laba sebagai komponen utama dalam perhitungannya.

Adapun pengertian rentabilitas menurut Husnan (1997: 563) yaitu:

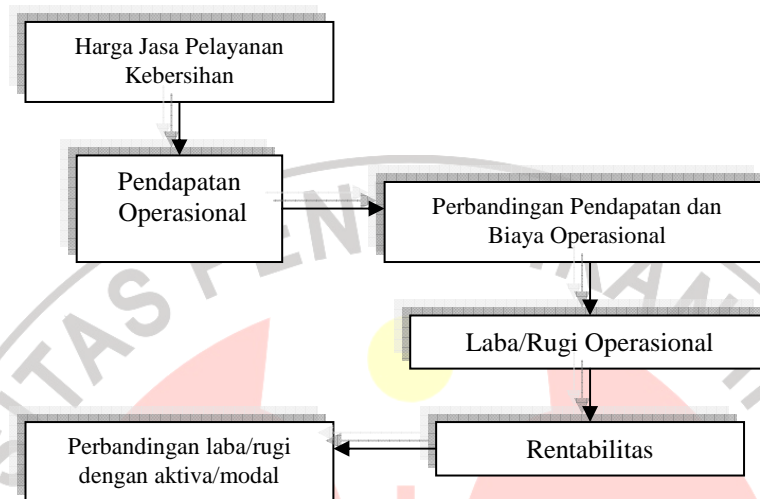
Rentabilitas ekonomi merupakan rasio yang mengukur kemampuan aktiva perusahaan dalam memperoleh laba dari operasi perusahaan. Karena hasil operasi yang ingin diukur, maka dipergunakan laba sebelum bunga dan pajak. Aktiva yang dipergunakan untuk mengukur kemampuan memperoleh laba operasi adalah aktiva operasional.

Dari penjelasan-penjelasan sebelumnya dapat dijelaskan bahwa harga jasa pelayanan kebersihan merupakan sumber pendanaan yang utama bagi PD. Kebersihan Kota Bandung. Adapun efektivitas penagihan harga jasa pelayanan kebersihan dapat diukur dari jumlah penagihan yang diterima dibandingkan dengan yang dianggarkan.

Namun, penagihan harga jasa pelayanan kebersihan yang mungkin dikatakan cukup baik belum dapat menjadi penyokong utama bagi PD. Kebersihan Kota Bandung itu sendiri. Karena pada kenyataannya, seluruh penagihan harga jasa pelayanan kebersihan yang menjadi sumber utama pembiayaan operasional tidak dapat menutupi besarnya biaya operasional itu sendiri. Hal ini dapat pula diakibatkan dari potensi harga jasa pelayanan kebersihan yang tidak tertagih secara optimal.

Dampaknya dapat ditemukan dari Laporan Laba Rugi PD. Kebersihan Kota Bandung yang menunjukkan rugi operasional setiap tahunnya. Sebagai perusahaan yang mencari keuntungan, maka kondisi rugi ini akan menyebabkan minimnya angka yang ditunjukkan pada rasio-rasio keuangan perusahaan. Terutama rasio rentabilitas, karena pada dasarnya rasio ini mengukur kemampuan perusahaan dalam memperoleh laba dari penggunaan aktiva maupun modalnya.

Singkatnya kerangka pemikiran di atas dapat digambarkan dalam sebuah bagan seperti yang terdapat pada gambar 1.2



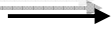
Gambar 1.2
Kerangka Pemikiran

Adapun paradigma penelitian untuk mengetahui adakah pengaruh antara Harga Jasa Pelayanan Kebersihan (Charging for Service) terhadap rentabilitas PD. Kebersihan Kota Bandung adalah sebagai berikut:



Gambar 1.3
Paradigma Penelitian

Keterangan:

 = Penelitian mengenai pengaruh harga Jasa Pelayanan Kebersihan terhadap rentabilitas PD. Kebersihan

1.6 Hipotesis

Pengertian hipotesis menurut Sugiyono (2004:51) adalah sebagai berikut:

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, oleh karena itu rumusan masalah penelitian biasanya disusun dalam bentuk kalimat pertanyaan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan, belum didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data.

Dengan mengacu pada teori-teori dan permasalahan yang terjadi, maka hipotesis penelitian yang akan diajukan adalah sebagai berikut:

” Harga jasa pelayanan kebersihan (*Charging for Service*) Memiliki Pengaruh cukup kuat (sedang) terhadap rentabilitas PD. Kebersihan Kota Bandung”.

1.7 Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada bulan 02-06 Juni 2008 di PD. Kebersihan Kota Bandung yang berlokasi di Jalan Surapati No.126, Telp.022-7207889 Bandung 40122.