

MAKALAH AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK
PENENTUAN HARGA PELAYANAN SEKTOR PUBLIK

Dosen Pengampu:

1. Dr. pujiati, S. Pd., M.Pd.
2. Fiarika Dwi Utari, S. Pd., M.Pd.



Disusun oleh:

Kelompok 5

- | | |
|-------------------|------------|
| 1. Feby Yolanda S | 2313031068 |
| 2. Tria Febriana | 2313031070 |

PROGRAM STUDI PENDIDIKAN EKONOMI
JURUSAN PENDIDIKAN ILMU PENGETAHUAN SOSIAL
FAKULTAS KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN
UNIVERSITAS LAMPUNG

2025

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga kami dapat menyelesaikan makalah yang berjudul **“Penentuan Harga Pelayanan Sektor Publik”** tepat pada waktunya.

Tujuan dari penulisan makalah ini adalah untuk memenuhi tugas mata kuliah Akuntansi Sektor Publik. Selanjutnya penulis mengucapkan terima kasih kepada Ibu Dr. pujiati, S. Pd.,M.Pd. selaku dosen pengampu mata kuliah Akuntansi Sektor Publik, dan semua pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan makalah ini.

Di samping itu, apabila dalam makalah ini didapati kekurangan dan kesalahan, baik dalam pengetikan maupun dalam pembahasannya, maka penulis dengan senang hati menerima kritik dan saran dari pembaca. Semoga makalah ini bermanfaat bagi kita semua khususnya para pembaca yang sedang dalam proses pembelajarannya dan sebagai sarana penunjang proses belajar mengajar dalam kehidupan sehari-hari.

Bandar Lampung, 05 Oktober 2025

Kelompok 5

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah	2
1.3. Tujuan Penulisan	2
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	3
2.1. Karakteristik Sektor Publik dan Pelayanannya	3
2.2. Konsep Harga dan Biaya dalam Sektor Publik	7
2.3. Tujuan Penentuan Harga Pelayanan Publik	9
BAB III PEMBAHASAN	13
3. 1. Metode Penentuan Harga Pelayanan Publik	13
3.2. Penentuan Harga	14
3.3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Metode Penentuan Harga Layanan Publik.....	18
3.4 Implikasi dari Kebijakan Harga yang Berbeda Terhadap Aksesibilitas Layanan dan Keuangan Publik	20
BAB IV PENUTUP.....	21
4.1. Kesimpulan.....	21
4.2. Saran.....	22
DAFTAR PUSTAKA	23
STUDI KASUS	25

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Penentuan harga atau tarif layanan publik adalah persoalan utama dalam manajemen sektor publik. Keputusan ini sangat penting karena memengaruhi tiga hal seperti efisiensi penggunaan anggaran dan sumber daya, keberlangsungan keuangan pemerintah (fiskal), dan keadilan bagi masyarakat. Berbeda dengan perusahaan swasta yang tujuannya murni mencari untung, pemerintah menetapkan harga layanan penting seperti air bersih, transportasi, pendidikan, atau kesehatan dengan harus menyeimbangkan berbagai tujuan yang sering kali tarik-menarik.

Dalam mengidentifikasi beberapa cara, untuk menetapkan harga layanan publik. Pendekatan dasar sering kali berpatokan pada biaya (*cost-based pricing*), di mana harga dihitung berdasarkan pengeluaran yang dibutuhkan, juga menekankan perlunya memasukkan faktor dampak luar (eksternalitas) dan aspek pemerataan atau keadilan dalam penentuan harga. Untuk menjamin semua orang, terutama kelompok berpendapatan rendah, tetap bisa mengakses layanan, pemerintah bisa menggunakan strategi seperti tarif dua bagian (*two-part tariffs*) atau subsidi silang (*cross-subsidization*) (Varian, 1992; Savas, 2000).

Meskipun banyak karya ilmiah tentang penetapan harga sudah banyak, penerapan metode yang paling ideal di lapangan masih menjadi tantangan besar. Beberapa hambatan nyata yang sering muncul antara lain sulitnya mendapatkan data biaya yang akurat, adanya tekanan politik dan penolakan dari masyarakat, serta rumitnya mengukur manfaat sosial dari layanan tersebut (Botchway *et al.*, 2017).

Oleh karena itu, karya ini penulis bertujuan untuk menganalisis secara mendalam dan kritis berbagai metode yang digunakan untuk menetapkan harga layanan sektor publik, juga akan mengidentifikasi dan mengkaji faktor-faktor

apa saja yang paling memengaruhi implementasi dan hasil dari metode penetapan harga tersebut serta implikasinya terhadap layanan sektor publik.

1.2. Rumusan Masalah

1. Apa saja tujuan dari penentuan harga pada pelayanan sektor publik?
2. Metode apa saja yang dapat digunakan untuk menentukan harga pelayanan sektor publik?
3. Faktor-faktor apa yang memengaruhi pemilihan metode penentuan harga?
4. Bagaimana implikasi dari kebijakan harga yang berbeda terhadap aksesibilitas layanan dan keuangan publik?

1.3. Tujuan Penulisan

1. Menjelaskan berbagai tujuan dibalik kebijakan penentuan harga pelayanan publik.
2. Menganalisis berbagai metode penentuan harga yang relevan untuk sektor publik.
3. Mengidentifikasi faktor-faktor kunci yang perlu dipertimbangkan dalam penetapan harga.
4. Mendeskripsikan dampak sosial dan ekonomi dari penerapan kebijakan harga.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Penentuan harga pelayanan pada sektor publik merupakan sebuah proses kompleks yang secara fundamental berbeda dari mekanisme pasar di sektor swasta. Oleh karena itu, Bab II ini menyajikan tinjauan pustaka yang sistematis untuk membangun kerangka analisis yang kokoh. Pembahasan dimulai dengan mengidentifikasi **karakteristik unik sektor publik** dan pelayanannya, yang menjadi faktor penentu utama dalam setiap kebijakan harga. Pemahaman ini kemudian menjadi pijakan untuk mendalami **konsep biaya dan metodologi penetapan harga** yang dapat diterapkan dalam lingkungan non-profit. Pada akhirnya, tinjauan ini akan mengupas berbagai **tujuan strategis** mulai dari tujuan sosial, efisiensi alokasi sumber daya, hingga pertimbangan politis yang menjadi justifikasi di balik kebijakan penetapan harga pelayanan publik.

2.1. Karakteristik Sektor Publik dan Pelayanannya

Sektor publik dan sektor swasta merupakan dua entitas yang bergerak pada spektrum yang berbeda, masing-masing dengan paradigma, tujuan, dan ukuran kinerja yang unik. Perbedaan mendasar ini melahirkan karakteristik khas pada organisasi publik, mulai dari sumber pendanaan, dasar hukum operasional, hingga sifat barang dan jasa yang dihasilkannya yang sering kali bersifat kolektif (*public goods*). Oleh karena itu, pembahasan berikut ini akan difokuskan untuk mengidentifikasi dan menjelaskan karakteristik-karakteristik esensial tersebut sebagai landasan kritis sebelum melangkah lebih jauh ke dalam analisis biaya dan harga.

2.1.1. Definisi Sektor Publik

Secara konseptual, sektor publik merujuk pada bagian dari ekonomi yang dikendalikan oleh negara atau pemerintah. Menurut para ahli di bidang administrasi publik dan akuntansi, sektor publik dapat didefinisikan sebagai “suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan

publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak public” (Mardiasmo, 2018). Definisi ini menekankan orientasi pelayanan sebagai inti dari eksistensi organisasi sektor publik.

Cakupan sektor publik sangat luas, meliputi seluruh organisasi yang dimiliki dan/atau dikendalikan oleh pemerintah, baik pada tingkat pusat maupun daerah. Ini termasuk:

1. **Instansi Pemerintah:** Kementerian, lembaga negara, pemerintah provinsi, pemerintah kota/kabupaten, hingga tingkat kelurahan/desa.
2. **Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Daerah (BUMD):** Entitas bisnis yang dimiliki oleh pemerintah namun seringkali mengemban misi pelayanan publik di samping tujuan komersial, seperti PT PLN (Persero), PT KAI (Persero), dan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).
3. **Organisasi Nirlaba Milik Pemerintah:** Termasuk yayasan atau Badan Layanan Umum (BLU) yang didanai oleh anggaran publik untuk menyediakan layanan spesifik seperti rumah sakit dan Universitas Negeri.

Peran utama sektor publik adalah menyediakan barang dan jasa yang esensial bagi kesejahteraan masyarakat, terutama untuk area-area di mana mekanisme pasar gagal berfungsi secara efisien atau adil (*market failure*).

2.1.2. Perbedaan Sektor Publik dengan Sektor Swasta

Analisis perbandingan antara sektor publik dan swasta menjadi krusial untuk memahami mengapa pendekatan penentuan harga di keduanya tidak dapat disamakan. Perbedaan mendasar tersebut dapat diuraikan sebagai berikut (*Jones & Pendlebury, 2010*):

1. **Tujuan Organisasi:** Perbedaan paling fundamental terletak pada motif utama. Sektor swasta digerakkan oleh **orientasi laba** (*profit-motive*), di mana keberhasilan diukur dari kemampuan

menghasilkan keuntungan bagi pemegang saham. Sebaliknya, sektor publik berorientasi pada **pelayanan (*service-motive*)** dan penciptaan nilai publik (*public value*), di mana tujuan utamanya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat tanpa memprioritaskan laba. Perbedaan ini secara langsung memengaruhi cara pengambilan keputusan, alokasi sumber daya, dan pengukuran kinerja.

2. **Sumber Pendanaan:** Sektor swasta memperoleh pendanaan dari penjualan produk/jasa, pinjaman komersial, dan investasi dari para pemilik modal. Sementara itu, sumber pendanaan utama sektor publik berasal dari pungutan yang bersifat paksaan (pajak), pungutan langsung atas jasa (retribusi), utang negara, dan penerimaan negara lainnya. Ketergantungan pada dana publik ini menciptakan lapisan akuntabilitas yang berbeda.
3. **Akuntabilitas:** Organisasi swasta bertanggung jawab kepada pemegang saham (*shareholders*) atas kinerja keuangannya. Sektor publik memiliki spektrum akuntabilitas yang lebih luas, yaitu kepada publik secara umum melalui perwakilan politik di parlemen (akuntabilitas politik), serta tunduk pada peraturan perundang-undangan (akuntabilitas hukum). Akuntabilitas ini menuntut transparansi dan justifikasi atas setiap kebijakan, termasuk penetapan tarif layanan.
4. **Sifat Pelayanan:** Sektor publik sering beroperasi dalam lingkungan monopoli alami (*natural monopoly*), di mana tidak efisien jika ada lebih dari satu penyedia layanan (contoh: jaringan listrik, layanan air bersih). Selain itu, sektor publik bertanggung jawab menyediakan barang publik murni yang tidak akan disediakan oleh pasar. Sebaliknya, sektor swasta umumnya beroperasi dalam pasar yang kompetitif.

2.1.3. Klasifikasi Barang dan Jasa Publik

Sifat barang dan jasa yang disediakan turut menentukan apakah suatu layanan perlu disediakan oleh pemerintah dan apakah biayanya dapat dibebankan kepada pengguna. Secara teoretis, barang dan jasa dapat diklasifikasikan berdasarkan dua konsep utama: *rivalry* dan *excludability* (Musgrave & Musgrave, 1989).

1. **Rivalry** (Persaingan): Tingkat di mana konsumsi suatu barang oleh satu individu akan mengurangi ketersediaan barang tersebut untuk dikonsumsi oleh individu lain.
2. **Excludability** (Pengecualian): Kemungkinan bagi penyedia untuk mencegah individu yang tidak membayar untuk mengonsumsi atau memperoleh manfaat dari suatu barang.

Berdasarkan kedua kriteria tersebut, barang dan jasa dapat diklasifikasikan menjadi:

1. **Barang Publik Murni (*Pure Public Goods*)**: Bersifat *non-rivalry* dan *non-excludable*. Artinya, konsumsi oleh satu orang tidak mengurangi ketersediaan bagi orang lain, dan sangat sulit untuk mencegah siapapun menikmatinya. Karena sifat ini, individu cenderung menjadi "penumpang gratis" (*free rider*), sehingga pasar swasta tidak memiliki insentif untuk menyediakannya. Contoh klasik adalah pertahanan nasional, penegakan hukum, dan penerangan jalan umum. Penyediaan barang ini sepenuhnya dibiayai oleh pajak.
2. **Barang Semi-Publik/Barang Merit (*Quasi-Public/Merit Goods*)**: Memiliki salah satu sifat barang publik, tetapi tidak keduanya. Barang ini bisa bersifat *non-rivalry* tetapi *excludable* (misalnya, jalan tol banyak mobil bisa memakainya bersamaan, tetapi gerbang tol dapat mencegah mereka yang tidak bayar), atau *rivalry* tetapi *non-excludable* (misalnya, ikan di laut lepas). Pemerintah sering mengintervensi penyediaan barang ini, seperti pendidikan dan layanan kesehatan, karena dianggap penting bagi

kesejahteraan masyarakat (*merit goods*), meskipun swasta juga bisa menyediakannya. Layanan inilah yang sering menjadi objek penetapan tarif atau retribusi.

3. **Barang Privat (*Private Goods*):** Bersifat *rivalry* dan *excludable*. Contohnya adalah makanan dan pakaian. Konsumsi oleh satu orang akan menghabiskan barang tersebut, dan penjual dapat dengan mudah mencegah orang yang tidak membayar untuk mendapatkannya. Penyediaan barang jenis ini paling efisien diserahkan kepada mekanisme pasar.

2.2. Konsep Harga dan Biaya dalam Sektor Publik

Setelah memahami karakteristik sektor publik, langkah selanjutnya adalah mendalami terminologi dan konsep fundamental terkait biaya dan harga yang menjadi dasar dalam penentuan tarif pelayanan publik.

2.2.1. Definisi Harga dan Tarif Pelayanan Publik

Dalam konteks ekonomi pasar, **harga** adalah nilai tukar suatu barang/jasa yang terbentuk melalui interaksi penawaran dan permintaan. Namun, dalam sektor publik, istilah yang lebih sering digunakan adalah **tarif**, yang merujuk pada harga yang ditetapkan secara administratif oleh pemerintah atau otoritas publik. Penetapan tarif tidak semata-mata didasarkan pada mekanisme pasar, melainkan pada pertimbangan kebijakan, biaya, dan tujuan sosial.

Di Indonesia, berbagai istilah digunakan untuk merujuk pada pembebanan biaya atas layanan publik, antara lain:

1. **Retribusi:** Pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan (UU No. 28 Tahun 2009).
2. **Biaya Jasa/Tarif Layanan:** Istilah umum yang digunakan oleh BUMN/BUMD atau Badan Layanan Umum (BLU) untuk layanan

yang mereka sediakan, seperti tarif listrik, tarif air minum, atau biaya pendidikan di universitas negeri.

2.2.2. Konsep Biaya Relevan (*Relevant Cost Concepts*)

Penentuan tarif yang rasional dan dapat dipertanggungjawabkan memerlukan perhitungan biaya yang akurat. Terdapat tiga pendekatan utama dalam perhitungan biaya yang dapat dijadikan dasar penentuan tarif (Anthony & Young, 2003):

1. ***Full Cost (Biaya Penuh)***: Pendekatan ini memperhitungkan seluruh biaya yang timbul untuk menghasilkan suatu layanan, mencakup biaya variabel dan biaya tetap (termasuk biaya overhead, administrasi, dan penyusutan aset). Keunggulan utama pendekatan ini adalah menjamin pemulihan seluruh biaya (*full cost recovery*), sehingga menjaga keberlanjutan finansial penyedia layanan. Namun, kelemahannya adalah tarif yang dihasilkan mungkin tidak mencerminkan efisiensi operasional dan dapat menjadi terlalu tinggi bagi sebagian masyarakat.
2. ***Variable Cost (Biaya Variabel)***: Pendekatan ini hanya memperhitungkan biaya yang berubah secara proporsional dengan volume pelayanan yang diberikan. Pendekatan ini sering digunakan untuk pengambilan keputusan jangka pendek, misalnya dalam menentukan tarif untuk penggunaan kapasitas berlebih (*excess capacity*). Namun, jika digunakan sebagai dasar tarif utama, ia tidak akan mampu menutupi biaya tetap organisasi.
3. ***Marginal Cost (Biaya Marjinal)***: Pendekatan ini mendasarkan tarif pada tambahan biaya yang diperlukan untuk menyediakan satu unit layanan tambahan. Secara teoretis, *marginal cost pricing* dianggap sebagai pendekatan yang paling efisien secara ekonomi karena mendorong konsumsi hingga pada titik di mana manfaat yang dirasakan konsumen sama dengan biaya untuk memproduksinya. Namun, implementasinya sangat sulit karena

biaya marjinal seringkali sulit diukur. Selain itu, pada industri dengan biaya tetap yang sangat tinggi (seperti utilitas), tarif berdasarkan biaya marjinal seringkali tidak cukup untuk menutupi total biaya.

2.2.3. Pentingnya Akuntansi Biaya dalam Penentuan Harga

Konsep biaya di atas menunjukkan betapa krusialnya peran akuntansi biaya dalam sektor publik. Sistem akuntansi biaya yang andal menyediakan data yang akurat dan relevan, yang menjadi input vital bagi manajer publik untuk:

1. **Menetapkan Tarif yang Adil dan Transparan:** Dengan data biaya yang jelas, pemerintah dapat memberikan justifikasi yang kuat atas tarif yang ditetapkan kepada publik.
2. **Mengevaluasi Efisiensi Operasional:** Analisis biaya memungkinkan manajemen untuk mengidentifikasi area inefisiensi dan melakukan perbaikan proses.
3. **Melakukan Analisis Subsidi:** Data biaya yang akurat membantu menghitung besaran subsidi yang dibutuhkan untuk kelompok pengguna tertentu atau untuk layanan yang tidak mencapai *cost recovery*.
4. **Memenuhi Tuntutan Akuntabilitas Publik:** Menyediakan dasar yang objektif untuk pelaporan kinerja dan pertanggungjawaban penggunaan dana publik.

2.3. Tujuan Penentuan Harga Pelayanan Publik

Kebijakan penetapan tarif di sektor publik jarang memiliki tujuan tunggal. Seringkali, kebijakan ini merupakan perpaduan kompleks dari berbagai motif strategis, mulai dari pertimbangan finansial hingga tujuan sosial-ekonomi. Berikut adalah tujuan-tujuan utama di balik penentuan harga pelayanan publik.

2.3.1. Pemulihan Biaya (*Cost Recovery*)

Ini adalah tujuan yang paling mendasar, yaitu untuk menutupi biaya operasional penyediaan layanan. Tujuannya adalah untuk mengurangi beban anggaran pemerintah dan mendorong kemandirian finansial unit penyedia layanan.

1. **Penjelasan:** Pemulihan biaya bisa bersifat penuh (*full cost recovery*), di mana seluruh biaya (termasuk modal dan penyusutan) ditutupi oleh pendapatan tarif, atau bersifat sebagian (*partial cost recovery*), di mana sebagian biaya masih disubsidi oleh pemerintah.
2. **Contoh di Indonesia:** Tarif layanan air minum yang ditetapkan oleh PDAM bertujuan untuk menutupi biaya operasional, pemeliharaan jaringan, dan investasi. Demikian pula, tarif listrik yang ditetapkan oleh PT PLN (Persero) dirancang untuk memulihkan biaya produksi dan distribusi energi.

2.3.2. Alokasi Sumber Daya yang Efisien

Tarif dapat berfungsi sebagai sinyal harga (*price signal*) yang mendorong penggunaan sumber daya publik yang langka secara lebih efisien. Dengan menetapkan tarif yang mencerminkan biaya penyediaan, konsumen akan terdorong untuk menggunakan layanan hanya sebatas yang mereka butuhkan dan nilaiikan, sehingga mencegah konsumsi berlebih (*overconsumption*) dan pemborosan. Contohnya adalah penerapan tarif parkir progresif di daerah pusat kota seperti Jakarta dan Surabaya, yang bertujuan untuk mendorong penggunaan transportasi umum dan mengurangi kemacetan. Demikian juga, tarif air bersih berjenjang (*blok tarif*) yang semakin tinggi untuk pemakaian di atas ambang batas tertentu bertujuan untuk menghemat sumber daya air.

2.3.3. Distribusi Pendapatan dan Keadilan (*Equity*)

Aspek keadilan merupakan pertimbangan utama dalam kebijakan tarif sektor publik. Pemerintah seringkali menggunakan instrumen tarif untuk tujuan redistribusi pendapatan dan menjamin akses bagi kelompok masyarakat rentan. Hal ini dapat diwujudkan melalui:

1. **Subsidi Silang (Cross-Subsidy):** Menerapkan tarif yang lebih tinggi untuk kelompok pengguna yang mampu (misalnya, pelanggan bisnis) untuk mensubsidi tarif yang lebih rendah bagi kelompok kurang mampu (pelanggan rumah tangga sederhana).
2. **Tarif Nol atau Rendah:** Untuk layanan esensial yang dianggap sebagai hak dasar, seperti pendidikan dasar (Program Wajib Belajar 12 Tahun) dan layanan kesehatan puskesmas bagi penduduk miskin. Contoh nyata adalah sistem iuran BPJS Kesehatan yang berjenjang berdasarkan kelas perawatan dan kemampuan peserta, serta tarif KRL Commuter Line di Jabodetabek yang disubsidi oleh pemerintah untuk menjaga keterjangkauannya bagi masyarakat yang bermobilitas tinggi.

2.3.4. Mendorong Perilaku Tertentu (*Rationing*)

Fungsi lain dari tarif adalah sebagai alat penjatahan (*rationing device*) untuk mengelola permintaan (*demand management*). Dengan menaikkan tarif, pemerintah dapat secara sengaja mengurangi permintaan terhadap suatu layanan atau barang yang dianggap merugikan masyarakat. Contoh yang sedang dikembangkan di Indonesia adalah penerapan sistem Electronic Road Pricing (ERP) atau jalan berbayar elektronik di Jakarta, yang bertujuan untuk mengurangi kepadatan lalu lintas dengan membuat biaya penggunaan jalan pada jam sibuk menjadi lebih mahal. Contoh lain adalah cukai yang sangat tinggi untuk produk tembakau, yang tidak hanya

bertujuan meningkatkan pendapatan tetapi juga untuk mengurangi konsumsi rokok.

2.3.5. Sumber Pendapatan

Bagi pemerintah, terutama pemerintah daerah, tarif pelayanan (retribusi) merupakan salah satu sumber pendapatan penting untuk membiayai pengeluaran publik lainnya.

1. **Penjelasan:** Pendapatan dari tarif ini masuk ke dalam kas negara sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di tingkat pusat, atau sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD) di tingkat daerah.
2. **Contoh di Indonesia:** Biaya pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), biaya pembuatan paspor, dan biaya pengujian kendaraan bermotor (KIR) merupakan contoh tarif layanan yang berfungsi signifikan sebagai sumber pendapatan bagi pemerintah.

BAB III

PEMBAHASAN

3.1. Metode Penentuan Harga Pelayanan Publik

3.1.1 Tujuan penentuan harga pelayanan publik

1. Efisiensi dan Efektivitas

Tujuan utama penetapan harga adalah untuk mendorong penggunaan layanan publik secara bijak dan efisien. Harga yang tepat akan mencegah pemborosan serta memastikan bahwa kapasitas layanan digunakan sesuai kebutuhan masyarakat.

2. Menutup Biaya (*Cost Recovery*)

Penetapan harga juga bertujuan untuk menutup biaya operasional layanan publik, sehingga tidak terus-menerus bergantung pada subsidi pemerintah. Dengan sistem ini, layanan publik bisa lebih mandiri secara finansial dan berkelanjutan.

3. Keadilan dan Kemampuan Membayar

Dalam sektor publik, keadilan menjadi aspek penting. Harga harus disesuaikan dengan kemampuan membayar masyarakat, terutama kelompok berpenghasilan rendah. Mekanisme subsidi atau tarif progresif bisa digunakan agar semua kalangan tetap bisa mengakses layanan.

4. Transparansi dan Akuntabilitas

Penetapan harga pelayanan publik harus dilakukan secara terbuka dan akuntabel. Proses ini sebaiknya melibatkan masyarakat dan pihak terkait agar tarif yang ditetapkan terasa adil dan dapat dipercaya.

5. Stabilitas dan Keberlanjutan Layanan

Tarif yang ditentukan juga berfungsi untuk menjaga stabilitas operasional dan kesinambungan pelayanan publik dalam jangka panjang. Dengan

pendanaan yang cukup dari tarif, layanan dapat terus berjalan dan bahkan berkembang.

6. Pengendalian Permintaan

Harga dapat digunakan sebagai alat untuk mengatur jumlah pengguna layanan. Misalnya, tarif lebih tinggi pada jam sibuk atau untuk konsumsi berlebih bisa mengurangi tekanan pada kapasitas layanan dan menjaga kualitas.

7. Mencapai Tujuan Sosial dan Lingkungan

Terakhir, harga juga bisa digunakan sebagai instrumen kebijakan untuk mendorong perubahan perilaku masyarakat, seperti mengurangi kemacetan, melindungi lingkungan, atau mendukung program sosial tertentu.

3.2. Penentuan Harga

3.2.1 Penentuan Harga Berbasis Biaya (*Cost-Based Pricing*)

Penetapan harga berbasis biaya merupakan metode penentuan harga di mana sejumlah persentase keuntungan ditambahkan ke total biaya produksi untuk menentukan harga jual suatu produk. Dengan kata lain, metode ini menetapkan harga jual berdasarkan penjumlahan antara biaya pembuatan produk dan margin keuntungan tertentu.

Metode ini memastikan bahwa perusahaan atau sektor publik dapat menutupi sebagian biaya yang telah dikeluarkan dalam proses produksi. Namun, metode ini juga memiliki potensi untuk menyebabkan sebagian konsumen enggan membeli produk karena harga yang relatif tinggi. Oleh karena itu, pendekatan ini umumnya lebih berfokus pada biaya pokok penjualan dalam menetapkan harga produk.

1. *Full Cost Recovery (FCR)*

Dalam rangka meningkatkan layanan kepada masyarakat terkait pemenuhan kebutuhan umum, diperlukan pengembangan infrastruktur yang memadai. Pembangunan ini membutuhkan dana

yang besar, baik yang bersumber dari internal perusahaan maupun dari pihak eksternal. Dana tersebut dibutuhkan untuk mendukung investasi, operasional, pemeliharaan, dan keperluan lainnya.

Investasi yang telah dikeluarkan tentu diharapkan dapat memberikan hasil berupa keuntungan. Oleh karena itu, setiap biaya yang dikeluarkan harus melalui analisis pemulihan biaya penuh (Full Cost Recovery). Full Cost Recovery merupakan pendekatan yang menjamin bahwa seluruh biaya baik investasi, operasional, pemeliharaan, bunga, maupun keuntungan yang wajar dapat kembali dan memberikan laba kepada pemilik atau investor.

2. *Marginal Cost Pricing*

Para ahli ekonomi umumnya menyarankan penggunaan *marginal cost pricing*, yaitu penetapan tarif yang sesuai dengan biaya untuk melayani satu konsumen tambahan (biaya marginal) (Mardiasmo, 2005). Harga ini juga merupakan harga yang berlaku dalam kondisi pasar persaingan. *Marginal cost pricing* dianggap sebagai harga yang paling efisien secara ekonomi, karena pada tingkat harga tersebut (dengan asumsi faktor lain tetap) akan tercapai manfaat ekonomi maksimum serta pemanfaatan sumber daya yang optimal. Masyarakat akan terus meningkatkan konsumsi barang atau jasa hingga titik di mana biaya marginal sama dengan harga yang dibayar. Penetapan tarif berdasarkan metode ini juga dapat memengaruhi perilaku konsumen (Hanemann, 1998). Menurut Neil dan Tate (1991), tujuan utama dari metode *marginal cost pricing* adalah untuk memaksimalkan keuntungan sosial bersih (*net social benefits*), yaitu selisih antara manfaat dan biaya secara keseluruhan bagi masyarakat.

Menurut Hall (1996), *marginal cost pricing* memiliki dua tujuan utama. Pertama, untuk menggambarkan biaya yang diperlukan dalam memberikan tambahan pelayanan. Kedua, untuk membantu Perum Damri mengetahui berapa besar masyarakat bersedia membayar demi

mendapatkan layanan transportasi. Jika seseorang memilih menggunakan layanan transportasi, artinya ia merasa bahwa manfaat yang diperoleh dari layanan tersebut sebanding dengan harga yang harus dibayar.

3. *Partial Cost Recovery* (Harga Subsidi)

Partial Cost Recovery merupakan suatu metode dalam penetapan harga layanan sektor publik, di mana masyarakat sebagai pengguna hanya membayar sebagian dari total biaya yang diperlukan untuk menyediakan layanan tersebut.

Sementara itu, kekurangan biaya tersebut ditutup melalui subsidi yang berasal dari anggaran pemerintah. Dengan mekanisme ini, harga layanan yang dibebankan kepada masyarakat menjadi lebih rendah dari biaya riilnya, sehingga tetap terjangkau khususnya bagi kelompok berpenghasilan rendah atau yang tergolong rentan secara ekonomi.

3.2.2 Penentuan Harga Berbasis Nilai/Permintaan (*Value/Demand-Based Pricing*)

1. *Price Discrimination* (Harga Diskriminatif)

Persaingan usaha yang tidak sehat berpotensi menimbulkan praktik monopoli, di mana pasar dikuasai oleh satu pelaku usaha saja. Dampak lain yang dapat muncul adalah kecenderungan pelaku usaha menetapkan harga tinggi tanpa diimbangi dengan kualitas yang sepadan. Pelaku monopoli sering menggunakan strategi penetapan harga yang sulit diterapkan oleh pelaku usaha dalam pasar persaingan sempurna. Salah satu strategi tersebut adalah diskriminasi harga (*price discrimination*).

Melalui kebijakan diskriminasi harga, barang atau komoditas yang sama dapat dijual dengan harga yang berbeda. Perbedaan harga ini bisa berlaku bagi pembeli yang sama, antar pembeli yang berbeda, maupun kombinasi keduanya. Penting untuk dicatat bahwa

perbedaan harga dalam diskriminasi harga tidak didasarkan pada perbedaan biaya produksi.

Diskriminasi harga harus dibedakan dari perbedaan harga (price differential).

Diskriminasi harga (price discrimination) merujuk pada praktik penetapan harga yang berbeda terhadap produk yang sama, baik kepada pelanggan yang berbeda, pada waktu yang berbeda, maupun di pasar yang berbeda, namun tidak didasarkan pada perbedaan biaya produksi. Contoh penerapan diskriminasi harga antara lain:

- a. Penetapan harga oleh perusahaan penyedia energi seperti listrik dan gas.
- b. Praktik penetapan tarif oleh tenaga profesional di bidang hukum dan kesehatan, di mana kelompok berpenghasilan rendah dikenakan harga lebih murah, sementara kelompok berpenghasilan tinggi dikenai harga lebih mahal.
- c. Penjualan produk dan jasa seperti buku, obat-obatan, serta film dengan harga lebih tinggi di luar negeri dibandingkan di pasar domestik.

2. ***Two-Part Tariff (Tarif Dua Bagian)***

Two-Part Tariff adalah metode penetapan harga yang terdiri dari dua komponen utama:

- a. Biaya Tetap (*Fixed Charge*)

Biaya yang dibebankan kepada pengguna sebagai biaya dasar untuk mendapatkan akses atau hak menggunakan layanan, tanpa tergantung pada seberapa besar pemakaian layanan tersebut.

- b. Biaya Variabel (*Usage Charge*)

Biaya yang dihitung berdasarkan jumlah pemakaian atau konsumsi layanan publik oleh pengguna.

3.3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Metode Penentuan Harga Layanan Publik

Penentuan harga layanan publik adalah sebuah tantangan yang harus menyeimbangkan kebutuhan finansial internal penyedia layanan dengan kondisi sosial dan politik. Metode berbasis biaya memerlukan fokus pada faktor internal, yang terutama berkaitan dengan efektivitas manajemen. Faktor internal ini mencakup kualitas akuntansi biaya (seperti penggunaan sistem ABC untuk menghitung biaya per unit yang akurat), struktur biaya operasional dan investasi yang besar, dan tingkat efisiensi operasional perusahaan publik itu sendiri. Di sisi lain, metode berbasis nilai atau permintaan didorong oleh faktor eksternal yang melibatkan masyarakat. Faktor eksternal ini meliputi kebutuhan keadilan sosial dan keterjangkauan (*affordability*) bagi kelompok berpenghasilan rendah, yang seringkali memerlukan subsidi silang atau tarif berjenjang (Savas, 2000). Selain itu, adanya eksternalitas positif (manfaat yang dirasakan seluruh masyarakat) dan tekanan politik serta resistensi publik terhadap kenaikan harga terutama jika tidak sebanding dengan nilai yang dirasakan juga sangat memengaruhi keputusan penetapan harga (Botchway et al., 2017). Faktor-Faktor Utama Penentuan Harga Layanan Publik:

1. Faktor Internal

Faktor-faktor ini berkaitan dengan kondisi dan manajemen internal organisasi penyedia layanan:

a. Kualitas Akuntansi Biaya (*Cost Accounting Quality*)

Untuk tahu harga jual yang wajar, pemerintah harus tahu biaya asli untuk memproduksi suatu produk, misalnya satu liter air atau satu tiket bus. Jika sistem pencatatan biaya (akuntansi) tidak bagus, harganya bisa jadi salah. bisa kemahalan (menciptakan surplus tak wajar) atau kemurahan (defisit berkepanjangan).

b. Efisiensi Biaya Operasional (*Operational Cost Efficiency*)

Tingkat efisiensi dalam produksi dan penyediaan layanan; tarif tidak boleh menutupi biaya yang berasal dari inefisiensi manajemen.

c. Struktur Biaya (*Cost Structure*)

Biaya yang dihitung haruslah biaya yang wajar. Misalnya jika PDAM boros, misalnya banyak kebocoran air, lalu biaya itu dibebankan ke masyarakat, itu tidak adil. Harga berbasis biaya menuntut sektor layanan publik harus efisien.

d. Target Margin Keuntungan (*Target Profit Margin*)

Keputusan apakah tarif hanya bertujuan untuk *cost recovery* atau juga menghasilkan surplus untuk investasi ulang. Layanan publik butuh modal besar (misalnya, membangun pipa, stasiun listrik). Keputusan tentang bagaimana menutupi biaya pembangunan jangka panjang ini (investasi) menjadi faktor internal utama dalam menentukan tarif yang wajar.

2. Faktor Eksternal

Faktor-faktor ini berasal dari lingkungan luar, pasar, sosial, dan politik:

a. Keadilan Sosial dan Keterjangkauan (*Affordability*)

Faktor Ini adalah pembeda utama sektor publik. Walaupun biayanya mahal, harga layanan esensial harus terjangkau. Faktor eksternal ini memaksa adanya Subsidi Silang atau Tarif Berjenjang, di mana orang kaya membayar lebih mahal agar orang miskin tetap bisa mengakses layanan (Savas, 2000).

b. Nilai yang Dirasakan Konsumen (*Perceived Value*)

Harga tidak boleh terlalu jauh dari manfaat yang dirasakan masyarakat. Jika tarif dinaikkan tapi kualitas layanan (misalnya, air sering mati) tidak membaik, masyarakat akan menilai nilai layanan itu rendah, dan harga akan ditentang.

c. Manfaat Bersama (*Common Benefit*)

Menciptakan manfaat bagi semua orang, bahkan yang tidak membayar. Contohnya, sanitasi yang baik mencegah wabah penyakit, yang menguntungkan seluruh kota. Karena ada manfaat yang meluas ini, harga yang dibebankan kepada pengguna harusnya lebih rendah dari total manfaatnya, dan sisanya ditutup dari pajak.

- d. Tekanan Politik dan Resistensi Publik (*Political Pressure and Public Resistance*)

Keputusan tarif selalu sensitif dan politis. Jika ada penolakan kuat dari masyarakat, pemerintah seringkali terpaksa mempertahankan harga di bawah biaya yang seharusnya (Botchway et al., 2017).

3.4 Implikasi dari Kebijakan Harga yang Berbeda Terhadap Aksesibilitas Layanan dan Keuangan Publik

1. Harga Berbasis Biaya Penuh (*Full Cost Recovery*)

Meskipun menjamin keuangan publik yang kuat dan keberlanjutan investasi karena menutupi semua pengeluaran (termasuk modal), implikasinya adalah rendahnya aksesibilitas karena harganya menjadi terlalu mahal bagi kelompok berpenghasilan rendah.

2. Harga Berbasis Subsidi (*Partial Cost Recovery*)

Meskipun sangat efektif dalam menjamin akses universal dan mencapai tujuan keadilan sosial, implikasinya adalah defisit fiskal yang berkelanjutan, membebani anggaran pemerintah dan berpotensi menghambat pemeliharaan serta pengembangan infrastruktur di masa depan.

3. Harga Hibrida (Subsidi Silang/Tarif Diferensiasi)

Model ini (seperti *Two-Part Tariff* dan Diskriminasi Harga yang ditujukan secara sosial) merupakan solusi yang paling disarankan. Tujuannya adalah mencapai keseimbangan fiskal dengan membuat kelompok mampu menanggung biaya (melalui tarif lebih tinggi atau biaya tetap) untuk mensubsidi kebutuhan dasar kelompok miskin, sehingga memaksimalkan manfaat sosial tanpa sepenuhnya mengorbankan keberlanjutan keuangan.

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Penentuan harga pelayanan sektor publik merupakan proses kompleks yang harus menyeimbangkan berbagai tujuan yang seringkali bertentangan, seperti pemulihan biaya (*cost recovery*), efisiensi alokasi sumber daya, keadilan (*equity*), dan tujuan sosial lainnya. Berbeda dengan sektor swasta yang berorientasi laba, sektor publik bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Terdapat dua pendekatan utama dalam penetapan harga: berbasis biaya (*cost-based*) dan berbasis nilai/permintaan (*demand-based*).

1. **Metode Berbasis Biaya** mencakup *Full Cost Recovery* untuk keberlanjutan finansial, *Marginal Cost Pricing* untuk efisiensi ekonomi, dan *Partial Cost Recovery* (subsidi) untuk menjamin keterjangkauan.
2. **Metode Berbasis Nilai/Permintaan** menggunakan strategi seperti Diskriminasi Harga dan *Two-Part Tariff* untuk menyesuaikan harga dengan kemampuan membayar dan pola konsumsi pengguna.
3. **Pemilihan metode** dipengaruhi oleh faktor internal seperti kualitas akuntansi biaya dan efisiensi operasional, serta faktor eksternal yang dominan seperti keadilan sosial, keterjangkauan, dan tekanan politik.
4. **Implikasi kebijakan harga** sangat signifikan;

Full Cost Recovery menjamin kesehatan finansial penyedia layanan namun dapat menghambat akses bagi masyarakat miskin, sementara harga subsidi penuh dapat membebani anggaran negara dan menghambat investasi jangka panjang.

Oleh karena itu, tidak ada satu metode tunggal yang sempurna. Solusi yang paling ideal seringkali adalah model hibrida, seperti subsidi silang, yang menyeimbangkan keberlanjutan finansial dengan keadilan sosial, memastikan layanan tetap dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat.

4.2 Saran

Berdasarkan analisis, disarankan agar penyedia layanan publik segera memodernisasi sistem akuntansi biayanya untuk menciptakan dasar penetapan harga yang transparan dan adil. Daripada menerapkan satu metode tunggal, pemerintah sebaiknya mengadopsi model hibrida, seperti subsidi silang, yang menyeimbangkan antara keberlanjutan finansial institusi dengan keterjangkauan harga bagi masyarakat. Kunci keberhasilan implementasi ini adalah transparansi dan pelibatan publik untuk meminimalkan resistensi.

Bagi kalangan akademisi, penelitian lanjutan perlu difokuskan pada studi kasus komparatif untuk mengevaluasi efektivitas berbagai model tarif di berbagai sektor. Selain itu, analisis mendalam mengenai dampak fiskal jangka panjang dari kebijakan subsidi sangat dibutuhkan untuk memberikan landasan kebijakan yang lebih kuat di masa depan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anthony, R. N., & Young, D. W. (2003). *Management Control in Nonprofit Organizations*. 7th ed. McGraw-Hill/Irwin.
- Botchway, K., Obeng-Odoom, F., & Kwapong, O. A. (2017). *Pricing urban water services in Accra, Ghana: The politics of cost recovery, affordability, and equity*. *Habitat International*, 64, 10-18.
- Hanemann, W. Michael. (1998). *Price and Rate Structures (Chapter 5) in Baumann, Duane D. John J Boland and W. Michael Hanemann*.
- Jones, R., & Pendlebury, M. (2010). *Public Sector Accounting*. 6th ed. Pearson Education.
- Mardiasmo. (2018). *Akuntansi Sektor Publik. Edisi Terbaru*. Yogyakarta: Andi Publisher.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. 5th ed. New York: McGraw-Hill.
- Mardiasmo, 2005, *Akuntansi Sektor Publik*, ANDI, Yogyakarta
- Mc Neil, Roger and Donald Tate. 1991. *Guidlines For Municipal Water Pricing*.
- Prastiwi, D., & Fitrayati, D. (2013). *Analisis penentuan tarif layanan bus kota berdasarkan marginal cost pricing (Studi pada Perum DAMRI Kota Surabaya)*. *Jurnal Akuntansi AKRUAL*, 8(06).
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. Chatham House Publishers Social Science Series No. 25 Inland

Waters Directorate Water Planning and Management Branch.
Ottawa, Canada.

Sugiarto, I. (2015). *Perspektif ilmu ekonomi dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat terhadap diskriminasi harga.*
Jurnal Wawasan Hukum, 33(2), 123–135.

Varian, H. R. (1992). *Microeconomic Analysis (3rd ed.)*. W. W. Norton & Company.

STUDI KASUS

Dilema Tarif Air Minum PDAM Way Rilau di Kota Bandar Lampung

PDAM Way Rilau, BUMD penyedia air bersih Kota Bandar Lampung, menghadapi krisis finansial. Biaya operasional melonjak akibat inflasi dan kenaikan tarif listrik, sementara infrastruktur pipa yang tua menyebabkan tingkat kebocoran air (NRW) mencapai 35%. Untuk bertahan dan berinvestasi, manajemen mengusulkan kenaikan tarif rata-rata 40% dengan prinsip pemulihan biaya penuh (*Full Cost Recovery*).

Proposal ini memicu konflik tajam. Di satu sisi, PDAM butuh dana untuk menjaga keberlanjutan layanan dan menekan kebocoran. Di sisi lain, masyarakat berpenghasilan rendah menolak keras karena akan memberatkan daya beli, menuntut efisiensi internal PDAM terlebih dahulu. Sementara itu, pemerintah kota dan DPRD terjepit antara kebutuhan BUMD dan tekanan politik untuk menolak kebijakan yang tidak populer.

PERTANYAAN :

Sebagai seorang analis kebijakan, kebijakan harga seperti apa yang akan Anda rekomendasikan kepada Walikota Bandar Lampung untuk mengatasi dilema PDAM Way Rilau?

Posisikan diri anda sebagai analisis yang harus mempertimbangkan setidaknya tiga sudut pandang utama: keberlanjutan finansial PDAM (Sudut Pandang Manajemen PDAM Way Rilau), keadilan sosial dan keterjangkauan bagi public (Sudut Pandang Masyarakat & Aktivis), serta stabilitas politik pemerintah kota (Sudut Pandang Pemerintah Kota & DPRD).