

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1 Review hasil – hasil Penelitian terdahulu**

Boas Benny Allan Kusuma (2016), Penelitiannya menggambarkan Potensi Retribusi Pasar di Kabupaten Wonogiri dalam kurun waktu tahun 2008 – 2013 mengalami peningkatan rata-rata sebesar 1,92 persen per tahun Hal ini berarti retribusi pasar di Kabupaten Wonogiri mempunyai potensi yang tinggi dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah, sehingga mampu mendukung pemerintah daerah dalam rangka menciptakan pertumbuhan ekonomi yang stabil dan merata.

Meinarni Asnawi. (2017), Hasil penelitiannya melaporkan bahwa Pengelolaan retribusi parkir tepi jalan umum di Kota Jayapura, belum dilaksanakan secara efektif dalam rangka optimalisasi potensi Penerimaan Asli Daerah. Hal ini antara lain dapat ditemukan adanya kebocoran sekitar 59% pertahun. b. Dalam mengantisipasi persoalan kebocoran realisasi dan optimalisasi potensi Parkir Tepi Jalan Umum di Kota Jayapura, hal ini dapat dilakukan melalui strategi peningkatan maupun penataan Aspek Regulasi, Sumber Daya Manusia, Kesadaran Masyarakat, Kelembagaan, dan Sistem dan Prosedur.

Afifah Husna Rosyada (2017), Hasil penelitiannya tersebut menunjukkan bahwa Pajak Daerah merupakan dua komponen pokok dalam meningkatkan PAD guna pembangunan ekonomi di Provinsi Lampung. Pajak daerah dinilai cukup efektif dengan rasio efektivitas rata-rata 83,4%.

Annisa Nurul Janah (2014), Hasil penelitiannya melaporkan bahwa dasar penentu tarif lama dan tarif baru menjadi penentu peningkatan penerimaan asli daerah karena biaya untuk pengelolaan kebersihan saat ini sangat tinggi, berdasarkan laporan rekapitulasi penerimaan retribusi dengan menggunakan tarif lama pada tahun 2011 – 2012 tidak ada penerimaan pada sektor rumah tinggal hal ini membuat penurunan penerimaan, tetapi potensi terhadap target dengan menggunakan tarif lama Suku Dinas Kebersihan mencapai 54,48%.

Saeful Arifin (2017), Hasil penelitiannya melaporkan bahwa bahwa pengelolaan retribusi parkir di Kabupaten Banyumas dilihat dari perencanaan,

pengorganisasian, koordinasi dan pengawasan sudah cukup baik, keberhasilan dalam pengelolaan retribusi parkir Kabupaten Banyumas masih sebatas tercapainya target yang dibebankan. Namun jika dilihat dari potensi parkir di Kabupaten Banyumas, pencapaian target tersebut masih belum optimal.

Najda Klein (2015), Bayesian Structured Additive Distributional Regression With An Application To Regional Income Inequality In Germany. The latter is composed additively of a variety of different functional effect types such as nonlinear effects, spatial effects, random coefficients, interaction surfaces or other (possibly nonstandard) basis function representations. To enforce specific properties of the functional effects such as smoothness, informative multivariate Gaussian priors are assigned to the basis function coefficients.

Orley M. Amos Jr. (2015), An Analysis of Regional Income Variation among the Five Regions of Oklahoma. This paper investigates recent trends of per capita personal income in the state of Oklahoma to ascertain what if any long-run trends are exhibited. Standard theoretical analysis suggests that per capita incomes are expected to converge, especially across regions. However, recent research indicates that the national trend is one of the regional income divergences.

Bettina Aten (2014), Regional Price Parities and Real Regional Income for the United States: 2008-2012. The Bureau of Economic Analysis (BEA) published price-adjusted estimates of income in constant dollars, that is, real income, for states and metropolitan areas. These adjustments are based on Regional Price Parities (RPPs) that measure differences in price levels across regions, and on the national personal consumption expenditure (PCE) price index that measures price changes over time for the U.S. This paper describes the methodology used to estimate the regional price parities (RPPs) and the resulting real personal income series

## **2.2. Kerangka Teori**

### **2.1.1. Akuntansi Sektor Publik**

Akuntansi Sektor Publik adalah sistem akuntansi yang dipakai oleh lembaga publik sebagai salah satu alat pertanggung jawaban kepada publik. Sekarang terdapat perhatian yang makin besar terhadap praktek akuntansi yang

dilakukan oleh lembaga publik, baik akuntansi sektor pemerintahan maupun nonpemerintahan . Lembaga Publik dituntut masyarakat untuk dikelola secara transparan dan bertanggung jawab.

Ruang lingkup akuntansi sektor publik meliputi badan- badan pemerintahan (pemerintah pusat, pemerintah daerah dan unit unit pekerjaan pemerintahan) Akuntansi sektor publik ini lebih diarahkan untuk mencapai suatu hasil tertentu yang harus memiliki manfaat bagi masyarakat atau publik (Renyowijoyo,2010:11)<sup>2)</sup>

### **2.2.1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Sumber pendapatan daerah diartikan secara luas, sumber pendapatan meliputi tidak saja pendapatan asli daerah (PAD), akan tetapi termasuk juga sumber pendapatan daerah yang berasal dari dana perimbangan dan hasil pinjaman daerah serta pendapatan daerah lainnya yang sah.

Pendapatan Asli daerah merupakan pengertian dalam arti sempit, jadi jelas berbeda dengan pengertian sumber pendapatan daerah (secara umum). Karena dari semua sumber-sumber pendapatan daerah, hanya sebagian saja yang merupakan pendapatan asli daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sumber-sumber penerimaan daerah ada 4 macam, yaitu :

a. Sumber penerimaan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah.

Yang dimaksud pendapatan asli daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendapatan asli daerah terdiri dari :

1. Hasil pajak daerah seperti pajak reklame, pajak kendaraan bermotor, pajak hotel dan sebagainya.
2. Hasil retribusi daerah seperti retribusi terminal, retribusi tempat pelelangan, retribusi pasar dan sebagainya.
3. Hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

4. Hasil lainnya yang merupakan sumber pendapatan asli daerah yang antara lain berupa penjualan aset daerah dan jasa giro.

b. Penerimaan daerah yang berasal dari dana perimbangan.

Berdasarkan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, “Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi”. Dana perimbangan terdiri dari :

1. Bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, bea perolehan atas tanah dan bangunan dan penerimaan dari sumber alam.
2. Dana alokasi umum, yaitu dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan sebagai wujud dari pemerataan kemampuan keuangan antara daerah.
3. Dana alokasi khusus, yaitu dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus daerah yang disesuaikan dengan prioritas nasional.

c. Penerimaan daerah yang berasal dari pinjaman daerah.

Pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim terjadi dalam perdagangan.

d. Sebagai pendapatan lainnya yang sah antara lain hibah atau penerimaan dari daerah propinsi atau daerah kabupaten/kota lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pembelanjaan Daerah yaitu adanya otonomi daerah (sistem desentralisasi) maka jenis-jenis pembelanjaan tiap-tiap daerah akan berbeda-beda dan disesuaikan dengan kondisi yang dimiliki oleh setiap daerah. Secara umum jenis-jenis pembelanjaan daerah sebagai berikut :

- a. Belanja rutin, yaitu pengeluaran yang secara rutin dibelanjakan oleh pemerintah daerah, antara lain untuk :
  1. Belanja gaji
  2. Belanja barang

3. Belanja pemeliharaan
4. Belanja perjalanan dinas
5. Belanja pembangunan

### **2.2.2. Retribusi**

Pengertian Retribusi menurut Soelarno (2002:265)<sup>9)</sup> adalah pungutan pemerintah (pusat/daerah) kepada orang/badan, berdasarkan norma-norma yang ditetapkan berhubungan dengan jasa yang diberikan secara langsung, atas permohonan dan untuk kepentingan orang/badan yang memerlukan. Kemudian Suparmoko (2002:85)<sup>10)</sup> mendefinisikan retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Pengertian retribusi menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah 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.

Dengan demikian titik beratnya ada pada pungutan retribusi akibat adanya jasa yang diberikan oleh pemerintah. Yang dimaksud dengan jasa adalah kegiatan Pemerintah Daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.

Pada retribusi balas jasa dari adanya retribusi daerah tersebut langsung dapat ditunjuk. Misalnya retribusi jalan, karena kendaraan tertentu memang melalui jalan dimana retribusi jalan tersebut dipungut. Demikian juga retribusi parkir karena ada pemakaian ruangan tertentu oleh si pemakai tempat parkir (Suparmoko 2002:85)<sup>11)</sup>.

Retribusi dapat dikelompokkan menjadi 3 macam sesuai dengan objeknya (Suparmoko 2002:87)<sup>12)</sup>. Objek retribusi adalah berbagai jenis pelayan atau jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Jadi jenis retribusi adalah :

- a) Retribusi yang dikenakan pada jasa umum
- b) Retribusi yang dikenakan pada jasa usaha

c) Retribusi yang dikenakan pada perijinan tertentu

a) Retribusi Jasa Umum

Retribusi Jasa Umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

Jenis-jenis retribusi jasa umum menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah :

a. Retribusi Pelayanan Kesehatan

Objek retribusi pelayanan kesehatan adalah pelayanan kesehatan dipuskesmas, puskesmas keliling, puskesmas pembantu, balai pengobatan, rumah sakit umum daerah, tempat pelayanan kesehatan lainnya yang sejenis yang dimiliki dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, kecuali pelayanan pendaftaran. Dikecualikan dari objek retribusi pelayanan kesehatan adalah pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan

Objek retribusi pelayanan persampahan/kebersihan adalah pelayanan persampahan/kebersihan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah yang meliputi pengambilan/pengumpulan sampah dari sumbernya ke lokasi pembuangan sementara, pengangkutan sampah dari sumbernya dan/atau lokasi pembuangan sementara ke lokasi pembuangan akhir sampah, dan penyediaan lokasi pembuangan/pemusnahan akhir sampah. Dikecualikan dari objek retribusi ini adalah pelayanan kebersihan jalan umum, taman, tempat ibadah, sosial, dan tempat umum lainnya. Tempat umum lainnya adalah tempat yang dapat digunakan oleh masyarakat umum dan dikelola oleh Pemerintah Daerah.

- c. **Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda penduduk**  
Objek jenis ini meliputi pelayanan kartu tanda penduduk, pelayanan kartu keterangan bertempat tinggal, pelayanan kartu identitas kerja, pelayanan kartu penduduk sementara, pelayanan kartu identitas penduduk musiman, pelayanan kartu keluarga, pelayanan akta catatan sipil yang meliputi akta kelahiran, akta perkawinan, akta perceraian, akta pengesahan dan pengakuan anak, akta ganti nama bagi warga negara asing, dan akta kematian.
- d. **Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Penggabungan Mayat**  
Objek retribusi ini adalah pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat meliputi pelayanan penguburan/pemakaman termasuk penggalian dan pengurukan, pembakaran/pengabuan mayat, dan sewa tempat pemakaman atau pembakaran/pengabuan mayat yang dimiliki atau dikelola pemerintah daerah.
- e. **Retribusi pelayanan Parkir di Tepi Jalan umum**  
Objek retribusi ini adalah penyediaan pelayanan parkir di tepi jalan umum yang ditentukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- f. **Retribusi Pelayanan Pasar**  
Objek retribusi pelayanan pasar adalah Penyediaan fasilitas pasar tradisional/sederhana yang berupa pelataran, los, kios yang dikelola pemerintah daerah, dan khusus disediakan untuk pedagang, tidak termasuk yang dikelola oleh BUMN, BUMD dan pihak swasta.
- g. **Retribusi pengujian Kendaraan Bermotor**  
Objek retribusi ini adalah pelayanan pengujian kendaraan bermotor, termasuk kendaraan bermotor diatas air, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.
- h. **Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran**  
Objek dari retribusi ini adalah pelayanan pemeriksaan dan/atau pengujian alat pemadam kebakaran, alat penanggulangan kebakaran, dan alat penyelamat jiwa oleh pemerintah daerah terhadap alat pemadam kebakaran, alat penanggulangan kebakaran, dan alat penyelamat jiwa yang dimiliki dan/atau dipergunakan masyarakat.

i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta

Objek retribusi ini adalah penyediaan peta yang dibuat oleh pemerintah daerah. Peta adalah peta yang dibuat oleh pemerintah daerah seperti peta dasar/garis, peta foto, peta digital, peta tematik, peta teknis (struktur).

j. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus

Objek retribusi ini adalah pelayanan penyediaan dan/atau penyedotan kakus yang dilakukan oleh pemerintah daerah, tidak termasuk pelayanan penyediaan dan/atau penyedotan kakus yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

k. Retribusi Pengelolaan Limbah Cair

Objek retribusi jenis ini adalah pelayanan pengolahan limbah cair rumah tangga, perkantoran dan industri yang disediakan, dan/atau dikelola secara khusus oleh pemerintah daerah dalam bentuk instalasi pengolahan limbah cair, tidak termasuk yang dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD, pihak swasta, dan pembuangan limbah cair secara langsung ke sungai, drainase, dan/atau sarana pembuangan lainnya.

l. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang

Objek retribusi ini adalah pelayanan pengujian alat ukur, takar, timbang, dan perlengkapannya. Disamping itu juga pengujian barang dalam keadaan terbungkus yang diwajibkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

m. Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan

Objek dari Retribusi Pelayanan Pendidikan adalah pelayanan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis oleh pemerintah daerah, kecuali pelayanan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah, pendidikan/pelatihan yang diselenggarakan pemerintah, pendidikan pelatihan yang diselenggarakan oleh BUMN/BUMD, dan pendidikan/pelatihan yang diselenggarakan oleh pihak swasta.

n. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi

Objek retribusi jenis ini adalah pemanfaatan ruang untuk menara telekomunikasi dengan memperhatikan aspek tata ruang, keamanan, dan kepentingan umum. Mengingat tingkat penggunaan jasa pelayanan yang



bersifat pengawasan dan pengendalian sulit ditentukan serta untuk kemudahan perhitungan, tarif retribusi jenis ini ditetapkan paling tinggi 2% dari nilai jual objek pajak yang digunakan sebagai dasar perhitungan PBB menara telekomunikasi, yang besarnya retribusi dikaitkan dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi tersebut.

Subjek dari retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan, sedangkan wajib retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi jasa umum.

#### b) Retribusi Jasa Usaha

Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial meliputi pelayanan dengan menggunakan / memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Jenis-jenis retribusi jasa usaha menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah :

##### a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah

Pelayanan pemakaian kekayaan daerah antara lain pemakaian tanah dan bangunan, pemakaian ruangan untuk pesta, pemakaian kendaraan/alat-alat berat/alat-alat besar milik daerah. Tidak termasuk dalam pengertian pelayanan pemakaian kekayaan daerah adalah penggunaan tanah yang tidak mengubah fungsi dari tanah tersebut, seperti pemancangan tiang listrik/telepon maupun penanaman/pembentangan kabel listrik/telepon di tepi jalan umum.

##### b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau pertokoan

Pasar Grosir atau pertokoan adalah pasar grosir berbagai jenis barang, dan

Fasilitas yang dikontrakkan, yang disediakan/diselenggarakan oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang disediakan oleh BUMD dan pihak swasta.

c. Retribusi Tempat Pelelangan

Tempat pelelangan adalah tempat yang secara khusus disediakan oleh pemerintah daerah untuk melakukan pelelangan ikan, ternak, hasil bumi dan hasil hutan termasuk jasa pelelangan serta fasilitas lainnya yang disediakan di tempat pelelangan. Termasuk pengertian tempat pelelangan adalah tempat yang dikontrak oleh pemerintah daerah dari pihak lain untuk dijadikan sebagai tempat pelelangan. Tidak termasuk yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

d. Retribusi Terminal

Pelayanan terminal adalah pelayanan penyediaan tempat parkir untuk kendaraan penumpang dan bis umum, tempat kegiatan usaha, dan fasilitas lainnya dilingkungan terminal, yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah. Tidak termasuk yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

e. Retribusi Tempat Khusus Parkir

Pelayanan tempat khusus parkir adalah pelayanan penyediaan tempat parkir yang khusus disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang disediakan, dan/atau dikelola oleh pemerintah BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

f. Retribusi Tempat penginapan/Pesanggrahan/Villa

Pelayanan tempat penginapan/pesanggrahan/vila milik daerah adalah pelayanan penyediaan tempat penginapan/pesanggrahan/villa yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, tidak termasuk yang dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

g. Retribusi Rumah Potong Hewan

Pelayanan Rumah potong hewan adalah pelayanan penyediaan fasilitas rumah pemotongan hewan termasuk pelayanan pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dan sesudah dipotong, yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah kecuali yang disediakan, dimiliki, dan dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

h. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan

Objek retribusi ini adalah pelayanan jasa kepelabuhan termasuk fasilitas lainnya dilingkungan pelabuhan yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga

Pelayanan tempat rekreasi dan olah raga adalah tempat rekreasi, pariwisata, dan olah raga yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah. Tidak termasuk yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

j. Retribusi Penyeberangan di Air

Pelayanan Penyeberangan di air adalah pelayanan penyeberangan orang atau barang dengan menggunakan kendaraan di air yang dimiliki dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, tidak termasuk yang dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

k. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah

Penjualan produksi usaha daerah merupakan penjualan hasil produksi usaha pemerintah daerah, antara lain bibit/benih tanaman, bibit ternak dan bibit/benih ikan, tidak termasuk penjualan produksi oleh pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

Subjek Retribusi Jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa usaha tersebut, sedangkan wajib retribusinya adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi jasa usaha.

c) Retribusi Perizinan Tertentu

Fungsi perizinan dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan, maka pada dasarnya pemberian izin oleh Pemerintah Daerah tidak harus dipungut retribusi. Akan tetapi untuk melaksanakan fungsi tersebut Pemerintah daerah mungkin masih mengalami kekurangan biaya yang tidak selalu dapat dicukupi dari sumber-sumber

penerimaan daerah, sehingga terhadap perizinan tertentu masih perlu dipungut retribusi.

Objek dari Retribusi Perizinan Tertentu adalah Pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Jenis-jenis retribusi perizinan tertentu menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah :

a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan

Objek dari retribusi ini adalah pemberian izin untuk mendirikan suatu bangunan. Termasuk dalam perizinan ini adalah kegiatan peninjauan desain dan pemantauan pelaksanaan pembangunannya agar tetap sesuai dengan rencana teknis bangunan dan rencana tata ruang, dengan tetap mempertahankan Koefisien Dasar Bangunan (KDB), Koefisien Luas Bangunan (KLB), Koefisien Ketinggian Bangunan (KKB), dan pengawasan penggunaan bangunan yang meliputi pemeriksaan dalam rangka memenuhi syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut. Tidak termasuk objek retribusi ini adalah pemberian izin untuk bangunan milik pemerintah dan pemerintahan daerah.

b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman beralkohol

Izin tempat penjualan minuman beralkohol adalah pemberian izin untuk melakukan penjualan minuman beralkohol di suatu tempat tertentu.

c. Retribusi Izin Gangguan

Objeknya adalah pemberian izin tempat usaha/kegiatan kepada orang pribadi atau badan yang dapat menimbulkan ancaman bahaya, kerugian dan/atau gangguan, termasuk pengawasan dan pengendalian kegiatan usaha secara terus menerus untuk mencegah terjadinya gangguan ketertiban, keselamatan, atau kesehatan umum, memelihara ketertiban lingkungan, dan memenuhi norma keselamatan dan kesehatan kerja. Tidak termasuk tempat usaha/kegiatan yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat atau pemerintah

daerah. Mengingat tingkat penggunaan jasa pelayanan yang bersifat pengawasan dan pengendalian sulit ditentukan, tarif retribusi dapat ditetapkan berdasarkan persentase tertentu dari nilai investasi usaha di luar tanah dan bangunan, atau penjualan kotor, atau biaya operasional, yang nilainya dikaitkan dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian usaha/kegiatan tersebut.

d. Retribusi Izin Trayek

Objek Retribusi Izin Trayek merupakan pemberian izin kepada orang pribadi atau badan usaha untuk menyediakan pelayanan angkutan penumpang umum pada suatu atau beberapa trayek tertentu.

e. Retribusi Izin Usaha Perikanan

Izin Usaha Perikanan adalah pemberian izin kepada orang pribadi atau Badan untuk melakukan kegiatan usaha penangkapan dan pembudidayaan ikan.

Kristiadi (2005:37)<sup>13)</sup> menyebutkan tiga hal yang harus diperhatikan dalam pemungutan retribusi yaitu :

- a. Ada pelayanan langsung yang diberikan
- b. Terdapat kebebasan dalam memilih layanan
- c. Ongkos pelayanan tidak melebihi dari pungutan yang dikenakan untuk pelayanan yang diberikan.

Menurut Davey (2003:139)<sup>14)</sup> dasar dari retribusi adalah cost recovery. Kebijakan mengenai besarnya tarif retribusi dapat diambil kurang dari full cost atau diatas full cost. Masalah utama yang dihadapi dalam mengkalkulasikan full cost dari pelayanan adalah :

1. Pengeluaran-pengeluaran apa yang dapat dihubungkan sebagai biaya bagi suatu pelayanan tertentu.
2. Apakah biaya-biaya dikalkulasikan sesuai dengan pengeluaran yang sebenarnya dari suatu unit pelayanan tertentu atau berdasarkan suatu rata-rata pelayanan bersama.
3. Di dalam perkiraan biaya, apakah biaya modal dimasukkan dan dengan dasar apa. Ada contoh pelayanan yang diartikan sebagai membiayai diri sendiri (*self financing*), tetapi hanya biaya-biaya pemeliharaan dan operasi yang dibebankan kepada konsumen

Dengan demikian ada berbagai variasi di dalam pelaksanaan perkiraan biaya, yaitu :

### **Retribusi di Bawah Biaya**

Ada empat alasan utama mengapa hal ini terjadi:

1. Timbul apabila suatu pelayanan pada dasarnya adalah suatu *publik good* yang disediakan karena keuntungan kolektifnya, tetapi retribusi harus dikenakan untuk mendisiplinkan konsumsi (dokter, air minum).
2. Untuk subsidi terjadi apabila satu pelayanan merupakan bagian dari swasta dan sebagian lagi merupakan bagian dari publik good (kereta api atau bis).
3. Pelayanan dimana seluruhnya merupakan *private goods* yang dapat disubsidi jika hal ini merupakan permintaan yang populer dan penguasa enggan menghadapi masyarakat dengan *full cost-nya* (fasilitas rekreasi).
4. *Private goods* mungkin disubsidi sebab hal itu dianggap sebagai kebutuhan dasar manusia. ( the lifeline alternative) pada tingkat konsumsi minimum dan kategori pemakaian tertentu/berpenghasilan rendah.

### **Retribusi di Atas Biaya**

Di dalam beberapa hal retribusi mungkin lebih didasarkan pada recovering daripada full cost dari suatu pelayanan, yaitu atas dasar mencari keuntungan. Hal ini bisa terjadi karena :

1. Retribusi dikenakan untuk tujuan-tujuan pengetahuan yang melibatkan sedikit biaya langsung. Contohnya : *licencing fees* atau meteran parkir.
2. Retribusi mungkin dikenakan pada tingkat diatas biaya guna memperkuat disiplin mereka atas konsumsi. Contoh : retribusi telepon mungkin dibagi-bagi menurut waktu supaya tidak menimbulkan kemacetan pada puncak-puncak jam business.
3. Suatu pelayanan mungkin mempunyai permintaan yang cukup banyak dan penduduk ingin membayar tinggi untuk hal itu karena tingkat keperluannya atau popularitasnya dan keterbatasan suplainya.

Berdasarkan Metode Hopkinson (FI 2001:37)<sup>15)</sup>, biaya untuk penyediaan barang publik dapat diklasifikasikan atas 4 :

1. Biaya Konsumen (*customer cost*)

Biaya konsumen berasal dari :

- a. Jumlah unit pelayanan
- b. Ukuran permintaan

2. Biaya Komoditi (*commodity cost*)

Biaya komoditi berbeda-beda tergantung jumlah unit yang dikonsumsi.

3. Biaya Kapasitas (*capacity cost*)

Adalah biaya yang diperoleh dari penyediaan sumber daya, distribusi, treatment work, dan lain lain disesuaikan dengan permintaan tetapi jarang terlihat dalam tarif.

4. Biaya Umum (*common cost*)

Menyangkut semua ketentuan untuk biaya dimana biaya itu tidak mengubah penggunaan dan sistem beban dan tidak berhubungan dengan biaya sehubungan customer terhadap sistem supply.

Sedangkan menurut Fisher (2003:181)<sup>16)</sup> biaya yang harus diperhatikan untuk penyediaan barang publik adalah sebagai berikut :

1. Biaya modal

Biaya konstruksi atau akuisisi fasilitas umum harus dibayar oleh sejumlah kelompok masyarakat yang akan memperoleh manfaat dari keberadaan fasilitas tersebut, yang mungkin saja berbeda antara mereka yang memperoleh manfaatnya secara langsung dengan yang tidak langsung. Contohnya, seseorang yang tidak pernah mengendarai mobil masih memperoleh manfaat jalan sebagai sarana transportasi dari barang atau orang lain.

2. Biaya Operasional

Bila fasilitas umum seperti taman, jalan, air atau perguruan tinggi sudah tersedia maka yang harus diperhatikan adalah penutupan biaya variabel atau biaya operasional. Caranya dengan menentukan berapa banyak dan siapa yang menggunakan fasilitas tersebut.

### 3. Biaya Kemacetan

Untuk sebagian pelayanan, seorang konsumen tambahan bila membebankan biaya ekstra terhadap pengguna pelayanan yang lainnya yang disebut biaya kemacetan. Bila jalan dan jembatan menjadi macet maka lalu lintas menjadi lambat dan biaya (waktu) menjadi meningkat. Bila lapangan parkir penuh, maka pengguna parkir lainnya akan mengeluarkan biaya tunggu (atau harus meninggalkan tempat tersebut). Karena tidak ada biaya tambahan terhadap pemerintah untuk menyediakan pelayanan untuk konsumen tambahan (jika tempat parkir penuh), maka pemerintah tidak harus menagih pendapatan untuk biaya operasional, namun pemerintah harus dan kadang-kadang membebankan biaya tersebut kepada semua orang yang memanfaatkan pelayanan yang diberikan.

#### Penentuan Tarif Pelayanan

Berdasarkan informasi biaya pelayanan, maka pemerintah dapat menentukan berapa tarif pelayanan yang akan dibebankan kepada pelanggannya (Suparmoko 2002:42)<sup>17)</sup>, Dalam memberikan pelayanan publik, pemerintah dapat dibenarkan menarik tarif untuk pelayanan tertentu baik secara langsung atau tidak langsung. Beberapa pelayanan publik yang dapat dibebankan tarif pelayanan misalnya :

1. Penyediaan air bersih
2. Transportasi publik
3. Jasa pos dan telekomunikasi
4. Energi dan listrik
5. Perumahan rakyat
6. Fasilitas rekreasi
7. Pendidikan
8. Jalan tol
9. Irigasi
10. Jasa pemadam kebakaran
11. Pelayanan kesehatan
12. Pengolahan sampah/limbah



Dalam praktek, pembebanan tarif pelayanan biasanya ditentukan karena beberapa alasan sebagai berikut :

1. Suatu jasa, baik merupakan barang-barang publik atau privat, mungkin tidak dapat diberikan kepada semua 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 langka atau mahal sehingga perlunya disiplin konsumsi masyarakat.
3. Mungkin ada beberapa variasi dalam konsumsi individu, sehingga terdapat pilihan sesuai dengan kemampuan dan kebutuhan masing-masing. Contoh : fasilitas rekreasi.
4. Suatu jasa mungkin digunakan untuk operasi komersial yang menguntungkan dan untuk memenuhi kebutuhan domestik secara individual maupun industrial, misalnya air, listrik, jasa pos, dan telepon.
5. Pembebanan dapat digunakan untuk mengetahui arah dan skala permintaan masyarakat atas suatu jasa apabila jenis dan standar pelayanan tidak dapat ditentukan secara tegas.

Sebagian barang dan jasa yang disediakan pemerintah lebih sesuai dibiayai dengan pembebanan tarif. Semakin dekat suatu pelayanan terkait dengan barang privat, semakin sesuai barang tersebut dikenakan tarif. Meskipun demikian dalam prakteknya permasalahan administrasi dan pertimbangan sosial dan politik memiliki prioritas yang lebih besar dibandingkan pertimbangan efisiensi ekonomi. Namun perlu diwaspadai bahwa kesalahan dalam menetapkan tarif pelayanan publik merupakan penyebab utama defisit anggaran di banyak negara berkembang (Devas 2002:100)<sup>18)</sup>.

#### Prinsip-prinsip dalam penetapan tarif

Dalam penetapan tarif untuk pelayanan umum dikenakan beberapa prinsip (OECD 2001:23)<sup>19)</sup> yaitu :

### 1. *Allocative Efficiency*

Pelayanan yang diberikan harus memaksimalkan keuntungan yang diperoleh masyarakat. Idealnya hal ini ditentukan oleh kualitas dan kualitas dimana pelayanan yang diberikan harganya dapat ditetapkan. Harga harus merefleksikan biaya tambahan kepada pelanggan. Sistem retribusi seperti ini biasanya dikenal dengan *marginal cost pricing*.

### 2. *Equity*

Equity dapat diidentifikasi dengan dua pengertian :

- a. Distribusi pendapatan dalam masyarakat, dimana diperlukan kebijakan pemerintah.
- b. Aturan dari sistem yang cocok untuk retribusi adalah berhubungan dengan pelayanan yang diterima masyarakat dan biaya yang dibebankan kepada konsumen.

### 3. *Financial Requirements*

Urusan keuangan biasanya berhubungan dengan usaha untuk meningkatkan pendapatan untuk biaya operasi dan biaya pelayanan atau beberapa utang yang dihubungkan dengan pengeluaran modal. Pemerintah pada masa inflasi membiarkan untuk merubah tarif retribusi asal saja untuk biaya depresiasi seperti kesempatan untuk memperoleh modal dari sektor publik.

### 4. *Publik Health*

Sistem retribusi sebaiknya tidak didisain atau dioperasikan yang dapat membahayakan kesehatan masyarakat.

### 5. *Environmental Efficiency*

Ketika sistem tarif dilaksanakan, penggunaan yang rasional dan pemeliharaan lingkungan memerlukan biaya untuk penyediaan pelayanan yang terlihat pada tarif. Bila kegiatan produksi naik tanpa diprediksi akan menimbulkan dampak lingkungan maka diperlukan pengawasan secara langsung.

6. *Consumer Acceptability and Understanding*

Sistem retribusi harus disebarluaskan kepada konsumen dan aturannya dapat diterima secara luas diantara mereka.

7. *Administrative Cost*

Suatu sistem tarif tidak boleh dipaksakan untuk biaya administrasi skala besar secara terus menerus bila tidak ada tambahan biaya untuk efisiensi, kewajaran, hasil pajak atau untuk kesehatan masyarakat.

8. *Energy*

Dalam beberapa hal tertentu yang berhubungan, sebaiknya dibayar konsekwensi energi yang digunakan yang terlihat pada skema tarif retribusi.

9. *Employment*

Pemerintah harus memilih pegawai secara objektif dan terpadu dengan daftar harga dan target keuangan sejalan dengan kewenangan pengelolaan pelayanan tarif.

Macam-macam Strategi Harga (tarif)

Beberapa contoh strategi harga yang digunakan untuk pelayanan publik dapat dilihat sebagai berikut (Mardiasmo 2016:118)<sup>20)</sup> :

1. Two-part tariffs

Banyak pelayanan publik (seperti listrik) dipungut dengan two-part tariffs yaitu fixed charge untuk menutup biaya overhead atau biaya infra struktur dan variable charge yang didasarkan atas besarnya konsumsi.

2. Peak-load tariffs

Pelayanan publik dipungut berdasarkan tarif tertinggi. Permasalahannya adalah beban tertinggi menumbuhkan tambahan kapasitas yang disediakan, tarif tertinggi untuk periode puncak harus menggambarkan higher marginal cost (seperti telepon dan transportasi umum).

3. Diskriminasi harga

Hal ini adalah salah satu cara untuk mengakomodasikan pertimbangan keadilan (*equity*) melalui kebijakan penetapan harga. Jika kelompok dengan pendapatan berbeda dapat diasumsikan memiliki pola permintaan yang dapat disubsidi silang dengan kelompok dengan pendapatan tinggi.

Hal tersebut tergantung dari kemampuan mencegah orang kaya menggunakan pelayanan yang dimaksudkan untuk orang miskin.

4. *Full cost recovery*

Harga pelayanan didasarkan pada biaya penuh atau biaya total untuk menghasilkan pelayanan. Penetapan harga berdasarkan biaya penuh atas pelayanan publik perlu mempertimbangkan keadilan (equity) dan kemampuan publik untuk membayar.

5. Harga di atas *marginal cost*

Dalam beberapa kasus sengaja ditetapkan harga di atas marginal cost seperti tarif parkir mobil, adanya beberapa biaya perijinan atau licence fee

Penilaian Atas Prinsip-Prinsip Retribusi (Davey 2003:148-153)<sup>21)</sup>

a. Penilaian Kecukupan dan Elastisitas

Bahwa secara umum retribusi skala kontribusinya kepada penerimaan Pemda kurang berarti. Diharapkan elastisitas retribusi harus responsif pada pertumbuhan penduduk dan pendapatan yang mempengaruhi permintaan, walaupun kecenderungannya tidak responsive kepada inflasi (tidak populer keputusan kenaikan tarif yang diajukan pemerintah).

b. Penilaian Keadilan

Retribusi adalah regresif secara tradisional, karena merupakan konsumsi kebutuhan dasar, seringkali menguntungkan kelompok berpendapatan menengah/tinggi dan karena biaya modal dari instalasi diselesaikan tanpa memperhitungkan tingkat konsumsi. Dalam hal pemerataan retribusi dipandang bukan sebagai alat bahkan tidak efisien untuk tujuan pemerataan karena konsumsi tidak berhubungan proporsional dengan pendapatan.

Setidaknya ada dua alasan retribusi positif dalam pemerataan yaitu :

1. Kesempatan untuk membebani golongan miskin untuk dapat dibebani pelayanan-pelayanan tersebut sebagai kebutuhan pokok.

2. Adalah kegagalan sistim perpajakan dibanyak negara untuk menggeser resources dari golongan kaya (retribusi lebih mudah pemungutannya).

Pemerataan dilakukan dengan cara :

1. Penyebaran dasar pengenaan retribusi-retribusi atas nilai-nilai kekayaan
  2. Penggunaan tarif yang berbeda-beda
  3. Tarif progresif (bila konsumsi meningkat)
  4. Alat pengetes dengan menurunkan tarif dan pengecualian kelompok tertentu
- a. Penilaian Kemampuan Administrasi

Secara teoritis retribusi mudah untuk ditaksir dan dipungut. Konsumsinya dapat diukur, jika tidak membayar, layanan tidak diberikan atau dihentikan.

Ada tiga kesulitan :

1. Masalah teknis, kontrol, pemungutan yang ramai (air minum, sewa bis)
2. Menyangkut keinginan politik untuk mengenakan sanksi
3. Integritas (sulit mengecek yang sudah diterima pemungut)

Peralatan untuk efisiensi pemungutan antara lain :

1. Perkiraan berapa yang harus diterima atau target
  2. Mensubkontrakkan pemungutan retribusi kepada pemungut-pemungut komersial yang menawarkan penerimaan yang bulat (lump-sum revenue) secara kompetitif
  3. Meminta kelompok-kelompok lingkungan kecil untuk memungut dan membayarkan bersama kepada pemberi layanan.
- b. Penilaian Kesepakatan Politis

Retribusi untuk penyediaan air minum, khususnya di daerah-daerah pedesaan, tempat menimbulkan permusuhan mengingat air merupakan pemberian masyarakat yang dikaitkan dengan suatu pelayanan dan konsumsi tertentu. Namun demikian tingkat atau besarnya retribusi lebih sensitif secara politik,

sehingga kenaikan tarif menjadi kurang populer bahkan mungkin dapat menurunkan konsumsi.

#### c. Penilaian Retribusi oleh Pemerintah Daerah

Pada umumnya Pemda banyak menyediakan layanan yang bersifat pembayaran retribusi langsung dan jelas terletak dalam satu daerah serta tidak menimbulkan kesulitan. Kedekatan relatif antara DPRD dan rakyat yang memilihnya dapat dijadikan keengganan untuk menaikkan tarif dan memaksakan kerelaan, walaupun konsekwensinya dapat merusak kelangsungan pelayanan terkait.

### 2.2.3. Desentralisasi Keuangan

Desentralisasi Keuangan berarti memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengelola semua sumber keuangan, pendapatan dan pengeluaran daerah (Yuwono 2001:127)<sup>4)</sup>. Mengelola sumber keuangan daerah berarti yang berupa potensi maupun yang sudah terealisasi sehingga dapat memperoleh revenue yang dapat mencukupi pengeluaran daerah. Undang-Undang No. 22 dan 25 Tahun 1999 merupakan tonggak sejarah dalam pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Undang-undang tersebut memberikan desentralisasi mengenai pemerintah daerah dan desentralisasi keuangan, sehingga memungkinkan pemerintah daerah memiliki dan menggali sumber keuangan untuk membiayai fungsi-fungsi pemerintah di daerah sesuai dengan sifat desentralisasi.

Dalam Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan.

- 1) Pendapatan Daerah bersumber dari :
  - a. Pendapatan Asli Daerah (PAD);
  - b. Dana Perimbangan; dan
  - c. Lain-lain pendapatan.
- 2) Pembiayaan Daerah bersumber dari :
  - a. Sisa lebih perhitungan anggaran Daerah;

- b. Penerimaan Pinjaman Daerah;
- c. Dana cadangan Daerah; dan
- d. Hasil penjualan kekayaan Daerah yang dipisahkan.

Sedangkan sumber-sumber dari Pendapatan asli Daerah (PAD) adalah :

- a) Pajak Daerah;
- b) Retribusi Daerah;
- c) Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
- d) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Dalam struktur APBD baru dengan pendekatan kinerja, jenis pendapatan yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah berdasarkan Undang-undang No. 28 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dirinci menjadi :

- a. Pajak propinsi terdiri atas : Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan dan Pajak Rokok.
- b. Jenis Pajak Kabupaten/Kota terdiri atas : Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, Pajak parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.
- c. Retribusi dirinci menjadi : Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa usaha, dan Retribusi Perijinan tertentu.

#### **2.2.4. Barang Publik (Public Goods) dan Barang Privat (Private Goods)**

Sebelum membahas tentang retribusi terlebih dahulu perlu diketahui perbedaan antara barang publik (public goods) dan barang privat (private goods), sehingga dapat memberikan pemahaman tentang dasar pemikiran perlunya dilakukan pungutan retribusi oleh pemerintah daerah terhadap suatu layanan tertentu.

Menurut Aronson (2013:26)<sup>5)</sup> barang publik mempunyai dua karakteristik yang penting yaitu joint consumption dan non exclusion. Yang dimaksud dengan joint consumption berkaitan dengan manfaat barang atau jasa tersebut dapat dinikmati oleh lebih dari satu orang pada waktu yang bersamaan. Misalnya konsumsi atau manfaat yang diperoleh si A terhadap lampu penerangan jalan dapat juga sekaligus dinikmati atau dikonsumsi oleh si B pada saat yang bersamaan tanpa mengurangi jumlah dan kualitas yang dapat dinikmati oleh salah seorang dari mereka. Sedangkan yang dimaksud dengan non exclusion ialah seseorang dimungkinkan untuk dapat menikmati manfaat dari suatu barang atau jasa tertentu dengan membayar atau tidak. Contohnya suatu lingkungan yang telah disemprot obat anti nyamuk menjadi sangat sulit untuk mencegah orang yang tidak membayar ikut menikmati manfaat yang diperoleh dari kegiatan tersebut.

Berbeda dengan barang privat, dimana terhadap jenis barang ini bila seseorang telah mengkonsumsinya maka kesempatan bagi orang lain untuk menikmati barang tersebut menjadi hilang. Ciri barang privat adalah excludability, yaitu barang tersebut dapat dipisahkan dari orang yang mengkonsumsinya. Artinya untuk menikmati barang privat seseorang harus membayar. Terhadap mereka yang tidak membayar tertentu tidak bisa menikmatinya.

Disamping kategori yang diatas masih ada lagi kategori barang yang lain yaitu campuran antara barang privat dan barang publik (mixed goods). Yang dimaksud dengan barang campuran adalah apabila kegiatan konsumsi atau produksi barang privat mengakibatkan eksternalitas. Misalkan A mendapat manfaat dari suntikan penyakit polio. Hal ini berarti masyarakat disekeliling dia pun akan menikmati manfaat tersebut, karena jumlah sumber penularan penyakit yang potensial berkurang dan tentu saja kemungkinan mendapat infeksi akan berkurang. Atau dengan mendapatkan pendidikan, A tidak saja memperoleh manfaat secara pribadi tetapi juga memungkinkan orang lain untuk bergabung dengan masyarakat yang lebih terdidik (Musgrafe 2001:51)<sup>6)</sup>.

Pemerintah biasanya terlibat langsung dalam penyediaan barang publik. Hal ini disebabkan karena prinsip-prinsip persaingan ekonomi tidak bisa diterapkan



sebagaimana biasanya, akibatnya pihak swasta tidak berminat untuk masuk kedalam proses produksi barang publik (Rachbini 2002:52)<sup>7)</sup>.

Menurut Davey (2003:133)<sup>8)</sup> suatu barang publik lebih tepat dibiayai melalui pajak, sedangkan barang privat lebih tepat pembiayaannya melalui retribusi langsung. Namun demikian terdapat masalah dalam menarik garis batas yang tegas antara barang privat dengan barang publik. Hal ini disebabkan karena beberapa alasan yaitu :

1. Batasan antara barang publik dengan barang privat adalah sulit untuk didefinisikan, contoh pendidikan. Pendidikan adalah kepentingan umum dalam arti untuk mendapatkan penduduk yang dapat membaca dan berhitung secara umum, tetapi apakah keuntungan kolektif ini sampai kepada ibu-ibu rumah tangga yang belajar pada kelas-kelas malam untuk membuat keramik. Pemerintah membutuhkan arsitek dan ahli hukum tetapi apakah seluruh masyarakat diajar untuk menjadi kedua ahli itu.
2. Aplikasi logis dari suatu peraturan sering melibatkan pembayaran pajak di dalam pembayaran sesuatu yang melebihi baik kapasitas kas pemerintah maupun batasan dari pikiran sehat.
3. Barang-barang pribadi seperti transpor untuk bekerja atau perumahan yang memadai dapat dianggap sebagai kebutuhan dasar manusia. Apakah kesempatan dibatasi untuk orang-orang yang mampu membayar.
4. Mungkin ada pelayanan-pelayanan yang tidak dapat dipertanyakan apakah merupakan barang-barang umum, tetapi ada beberapa elemen dari retribusi langsung yang tidak dapat dihindarkan untuk mengenakan disiplin kepada mereka yang menggunakan.
5. Mungkin ada tekanan untuk menutup biaya-biaya pelayanan melalui retribusi-retribusi daripada melalui pajak-pajak hanya karena retribusi lebih mudah dipungut.

Dengan demikian tepatlah kesimpulan yang dibuat Santoso (2008) bahwa semakin dekat kemanfaatan suatu barang dengan barang privat maka pembiayaannya dilakukan melalui retribusi. Sebaliknya semakin dekat

kemanfaatan suatu barang dengan barang publik maka pembiayaannya berasal dari pajak.

### **2.2.5. Pengertian Pajak**

Definisi pajak yang diberikan oleh para ahli menurut Dr. Safri Nurmantu, M.Si dalam bukunya “Pengantar Perpajakan” (2005:12)<sup>3)</sup> antara lain :

Prof. Dr. P.J.A. Andriani merumuskan :

“Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjukkan, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum yang berhubungan dengan tugas-tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan”.

Prof.Dr. Rochmat Soemitro, SH merumuskan :

“Pajak ialah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontra prestasi), yang langsung dapat ditunjukkan untuk membayar pengeluaran-pengeluaran umum”.

Dari definisi tersebut, dapat kita simpulkan bahwa pajak memiliki unsur-unsur :

- d. Iuran dari rakyat ke Negara, yang berhak memungut pajak hanyalah Negara.
- e. Berdasarkan Undang-Undang, pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-Undang serta aturan pelaksanaannya.
- f. Tanpa jasa timbal atau kontra prestasi dari negara yang secara langsung dapat ditunjukkan.
- g. Digunakan untuk membiayai rumah tangga negara yaitu pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas.

### **2.2.6. Perbedaan Pajak dengan Retribusi**

Menurut Marihot P. Siahaan, S.E dalam Bukunya Pajak Daerah & Retribusi Daerah (2005:10-11)<sup>22)</sup> Perbedaan pajak dan Retribusi adalah sebagai berikut :

a. Kontraprestasinya

Pada retribusi kontra prestasinya dapat ditunjuk secara langsung dan secara individu dan golongan tertentu sedangkan pada pajak kontra prestasinya tidak dapat ditunjuk secara langsung.

b. Balas Jasa Pemerintah

Hal ini dikaitkan dengan tujuan pembayaran, yaitu pajak balas jasa pemerintah berlaku untuk umum; seluruh rakyat menikmati balas jasa, baik yang membayar pajak maupun yang dibebaskan dari pajak. Sebaliknya, pada retribusi balas jasa negara/pemerintah berlaku khusus, hanya dinikmati oleh pihak yang telah melakukan pembayaran retribusi.

c. Sifat Pemungutannya

Pajak bersifat umum, artinya berlaku untuk setiap orang yang memenuhi syarat untuk dikenakan pajak. Sementara itu retribusi hanya berlaku untuk orang tertentu, yaitu yang menikmati jasa pemerintah yang dapat ditunjuk.

d. Sifat Pelaksanaannya

Pemungutan retribusi didasarkan atas peraturan yang berlaku umum dan dalam pelaksanaannya dapat dipaksakan, yaitu setiap orang yang ingin mendapatkan suatu jasa tertentu dari pemerintah harus membayar retribusi. Jadi sifat paksaan pada retribusi bersifat ekonomis sehingga pada hakekatnya diserahkan pada pihak yang bersangkutan untuk membayar atau tidak. Hal ini berbeda dengan pajak. Sifat paksaan pada pajak adalah yuridis, artinya bahwa setiap orang yang melanggarnya akan mendapat sanksi hukuman, baik berupa sanksi pidana maupun denda.

e. Lembaga atau badan pemungutnya

Pajak dapat dipungut oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah sedangkan retribusi hanya dapat dipungut oleh pemerintah daerah.

### **2.2.7. Pengertian Pengelolaan**

Secara umum pengelolaan merupakan kegiatan merubah sesuatu menjadi lebih baik dan lebih memiliki nilai-nilai yang lebih tinggi dari semula. Pengelolaan dapat juga diartikan sebagai untuk melakukan sesuatu agar lebih sesuai dengan kebutuhan sehingga lebih bermanfaat. Pengelolaan merupakan istilah yang dipakai dalam ilmu manajemen. Secara etomologi

istilah pengelolaan berasal dari kata kelolah (to manage) dan biasanya merujuk pada proses mengurus atau menangani sesuatu untuk mencapai tujuan tertentu (Nugroho 2003:119)<sup>23)</sup>.

Sedangkan menurut Syamsu menitikberatkan pengelolaan sebagai fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengorganisasian dan pengontrolan untuk mencapai efisiensi pekerjaan.

Pengelolaan pada umumnya sering dikaitkan dengan aktivitas-aktivitas dalam organisasi berupa perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, pengarahan, dan pengawasan. Proses ini merupakan serangkaian tindakan yang berjenjang, berlanjut dan berkaitan dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pendapat Pamudji di atas mengenai pengelolaan terlihat menitikberatkan pada dua faktor penting yaitu :

- a. Pengelolaan sebagai pembangunan yang merubah sesuatu sehingga menjadi baru memiliki nilai yang lebih tinggi.
- b. Pengelolaan sebagai pembaharuan yaitu usaha untuk memelihara sesuatu agar lebih cocok dengan kebutuhan-kebutuhan.

Selanjutnya Admosudirjo (2005:160)<sup>24)</sup> mendefinisikan bahwa:

Pengelolaan adalah pengendalian dan pemanfaatan semua factor sumber daya yang menurut suatu perencanaan diperlukan untuk menyelesaikan suatu tujuan tertentu.

Dari pengertian di atas Admosudirjo menitikberatkan pengelolaan pada proses mengendalikan dan memanfaatkan semua faktor sumber daya untuk mencapai tujuan tertentu sesuai dengan perencanaan yang telah dibuat.

Lebih lanjut Moekijat (2010:1)<sup>25)</sup> mengemukakan pengertian pengelolaan adalah:

Suatu proses tertentu yang terdiri atas perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan dan mencapai tujuan tertentu dengan cara menggunakan manusia dan sumber-sumber lain.

Dengan demikian, Moekijat menitikberatkan pengelolaan pada proses merencanakan, mengorganisasi, menggerakan, mengawasi untuk mencapai

tujuan yang diinginkan dengan menggunakan sumber daya manusia dan sumber-sumber lain.

Sedangkan Terry (2010:9)<sup>25)</sup> mengemukakan bahwa:

Pengelolaan dipahami sebagai suatu proses membeda-bedakan atas perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni agar dapat menyelesaikan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengelolaan pada umumnya sering dikaitkan dengan aktivitas-aktivitas dalam organisasi berupa perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, pengarahan dan pengawasan. Istilah manajemen berasal dari kata kerja to manage yang berarti menangani, memimpin, membimbing atau mengatur. Proses ini merupakan serangkaian tindakan yang berjenjang, berlanjut dan berkaitan dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

#### **2.2.8. Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah**

Sebagaimana diatur pada pasal 194 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan yang menyatakan, penyusunan, pelaksanaan, penatausaha, pelaporan, pengawasan, pertanggung jawaban Keuangan Daerah diatur dengan Peraturan Daerah. Disamping itu pada pasal 182 menyatakan tata cara penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA SKPD) dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA SKPD) diatur dalam Peraturan Daerah. Demikian halnya pada Pasal 151 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan ketentuan tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah diatur dengan Peraturan Daerah.

Berdasarkan ketentuan tersebut setiap daerah diharuskan membuat Peraturan Daerah tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai landasan hukum didalam melakukan Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan daerah bersifat umum dan lebih menekankan kepada hal-hal yang bersifat prinsip, norma, asas, landasan umum dalam perencanaan, penyusunan anggaran,

pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Sementara itu sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah secara rinci ditetapkan oleh masing-masing daerah melalui peraturan Kepala Daerah.

Sistim dan prosedur yang harus dibuat antara lain:

- b. Pedoman penyusunan RKA SKPD
- c. Pelaksanaan Anggaran
- d. Penatausahaan keuangan pada SKPD
- e. Pengelolaan barang milik negara
- f. Kebijakan dan sistim akuntansi keuangan daerah

Pengelolaan Retribusi Daerah dengan Baik dan Benar

1. Tiap daerah ketika suatu undang-undang diberlakukan dimana pada saat proses pembentukan undang-undang tersebut daerah dilibatkan maka daerah harus konsisten dengan undang-undang tersebut.
2. Pengakuan adanya ketimpangan sumber yang tidak merata antara satu pemerintah daerah dengan pemerintah daerah yang lainnya akibat timbulnya gap/kecemburuan.
3. Kewenangan yang lebih luas yang diberikan kepada daerah dalam mengatur retribusi daerah secara terbuka, sepanjang memenuhi kreiteria, dan peluang adanya potensi yang unik dan spesifik untuk dijadikan pajak.
4. Retribusi daerah tidak menjadi biang keladi terjadinya high cost economy yang secara berantai menghambat minat investor untuk melakukan investasi di daerah.

Dalam Rancangan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, pemerintah pusat sudah memberikan *warning* bahwa undang-undang yang baru bersifat *closed* / tertutup, artinya kepada daerah tidak diperkenankan lagi menciptakan jenis pungutan, baik pajak maupun retribusi daerah diluar yang ditetapkan oleh undang-undang. Artinya, sudah tidak ada lagi peluang bagi daerah untuk berkreasi/

berimprovisasi menciptakan pungutan, selain yang ditetapkan oleh undang-undang dalam RUU yang akan datang.

### Pengelolaan keuangan dan retribusi

Manajer keuangan dan retribusi harus bisa menghitung besarnya retribusi sampah yang optimal bagi pemda. Namun, biaya tersebut juga disesuaikan dengan kemampuan masyarakat berdasarkan strata kemampuan ekonominya. Misalnya, untuk suatu lingkungan real estate, besarnya retribusi berbeda dengan lingkungan kompleks pegawai negeri, lingkungan BTN, dan lingkungan masyarakat ekonomi lemah. Sumber keuangan tidak hanya berasal retribusi saja, tetapi juga bisa berasal dari retribusi saja, tetapi juga bisa berasal dari penjualan hasil sampingan sampah kota seperti penjualan kompos dan bahan anorganik. Biaya pengolahan sampah harus bisa diatasi dari hasil penjualan kompos tersebut. Bila biaya terlalu tinggi maka perlu dipertimbangkan kemungkinan pengelolaannya diserahkan ke pihak ketiga (diluar pemda) sepanjang kelayakan ekonominya memungkinkan.

## **2.2. Hubungan antar Variabel Penelitian**

Retribusi daerah adalah salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Retribusi menempati urutan kedua terbesar sebagai sumber PAD setelah pajak. Oleh karena itu peranannya menjadi penting sekali bagi pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan rutinnya. Dalam bab ini, peneliti menjelaskan hubungan antara variabel penelitian, dimana yang utama adalah hubungan antara pengelolaan retribusi kebersihan (variabel independen) dengan Pendapatan Asli Daerah (variabel dependen).

Berdasarkan data-data yang diperoleh dari Suku Dinas Lingkungan Hidup Kota Administrasi Jakarta Timur, maka penelitian dapat meneliti pengelolaan retribusi daerah khususnya retribusi kebersihan/persampahan dalam Pendapatan Asli Daerah setelah adanya otonomi daerah dan perubahan yang menyertainya, melalui realisasi dan target retribusi daerah khususnya retribusi kebersihan/persampahan yang telah ditetapkan dan

diperoleh pemerintah daerah Kota Administrasi Jakarta Timur selama tiga tahun (2015/2017).

### 2.3. Kerangka Konseptual Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis Pengelolaan Dampak Retribusi Kebersihan Terhadap Pendapatan Asli Daerah, maka kerangka pemikiran dari penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

**Gambaran 4.1 Kerangka Penelitian**



Dalam penelitian ini, peneliti bermaksud menjelaskan dampak pengelolaan retribusi kebersihan yang merupakan komponen dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Administrasi Jakarta Timur. Untuk itu peneliti membutuhkan data penerimaan daerah yang berasal dari retribusi kebersihan dan pengelolaan retribusi daerah. setelah data diperoleh, maka data kemudian di analisis. Sehingga dari hasil analisis tersebut dapat diketahui dampak pengelolaan retribusi kebersihan terhadap Pendapatan Asli Daerah.