

BAB IV

LANDASAN TEORI

4.1. Pendapatan Asli Daerah

4.1.1. Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah merupakan suatu pendapatan yang menunjukkan suatu kemampuan daerah dalam menghimpun sumber-sumber dana untuk membiayai kegiatan rutin maupun pembangunan. Jadi pengertian dari pendapatan asli daerah dapat dikatakan sebagai pendapatan rutin dari usaha-usaha pemerintah daerah dalam memanfaatkan potensi-potensi sumber keuangan daerahnya untuk membiayai tugas dan tanggung jawabnya.

Dari tahun ke tahun kebijakan mengenai pendapatan asli daerah (PAD) di setiap daerah propinsi, kabupaten dan kota relatif tidak banyak berubah. Komponennya terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah dan laba dari BUMD. Hal ini dipengaruhi oleh kebijakan fiskal pemerintah pusat dalam APBN yang tetap mengandalkan penerimaan jenis pajak yang "subur" untuk kepentingan nasional.

Setelah desentralisasi digulirkan oleh pemerintah pusat, maka pemerintah daerah berlomba-lomba menciptakan "kreativitas baru" untuk mengembangkan dan meningkatkan jumlah penerimaan PAD di masing-masing daerah. Selama PAD benar-benar tidak memberatkan atau membebani masyarakat lokal, maupun investor lokal, maupun asing tentu tidak masalah. Dan dapat dikatakan bahwa daerah dengan PAD yang meningkat setiap tahun mengindikasikan daerah tersebut mampu membangun secara mandiri tanpa tergantung dari

pusat. Sebaliknya, jika peningkatan PAD justru berdampak terhadap perekonomian daerah yang tidak berkembang atau semakin buruk, maka belum dapat dikatakan bahwa peningkatan PAD merupakan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Sebab peran pemda dalam perekonomian daerah cenderung akan semakin menurun, karena perubahan fungsi pemerintahan ke arah fasilitator.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat dan pembangunan, maka pemerintahan suatu Negara pada hakikatnya mengemban tugas dan fungsi utama yaitu fungsi alokasi yang meliputi antara lain pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan, dan fungsi stabilisasi yang meliputi antara lain, pertahanan dan keamanan, ekonomi, dan moneter. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah daerah, karena daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya perlu diperhatikan kondisi dan situasi yang berbeda-beda dari masing-masing wilayah. Dengan demikian pembagian ketiga fungsi dimaksudkan sangat penting sebagai landasan dalam menentukan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara tegas dan jelas.

Untuk mendorong penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pemerintah daerah

dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

4.1.2. Sumber Pendapatan Asli Daerah

Sesuai dengan pasal 79 UU nomor 22 Tahun 1999 dan pasal 3, 4, 5 dan pasal 6 UU nomor 25 Tahun 1999, sumber pendapatan daerah terdiri atas sebagai berikut:

1. Pendapatan asli daerah (PAD) terdiri dari:

a. Pajak Daerah

Pajak daerah merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah Daerah dan pembangunan Daerah (*mardiasmo, 2002, 98*).

b. Retribusi Daerah

Retribusi daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan (*Suparmoko, 2001, 85*).

c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan

d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah meliputi:

- a) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
- b) Jasa giro.
- c) Pendapatan bunga.
- d) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
- e) Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

2. Dana Perimbangan

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBD yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari:

a. Dana Bagi Hasil

Dana bagi hasil adalah bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, Bea perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam.

b. Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum adalah Dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

c. Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu.

3. Lain-lain Pendapatan yang terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan darurat.

4.2. Retribusi Daerah

4.2.1. Definisi Retribusi Daerah

Ada beberapa pengertian tentang retribusi daerah yang dapat digunakan sebagai referensi, antara lain :

1. Retribusi adalah pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus diberikan atau disediakan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan (*M. Suparmoko, 2002, 85*).
2. Retribusi adalah pembayaran dari rakyat kepada negara dimana bisa dilihat adanya hubungan antara balas jasa yang langsung diterima dengan adanya pembayaran retribusi tersebut (*M. Suparmoko, 1987, 94*).
3. Retribusi adalah penarikan sumber daya ekonomi oleh pemerintah kepada warga negara dan digunakan untuk melaksanakan tugas pemerintahan atau melayani kepentingan masyarakat dalam hubungannya yang bersifat publik (*Soetrisno PH, 1982, 202*).
4. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah untuk kepentingan umum, atau karena jasa yang diberikan oleh Daerah baik langsung maupun tidak langsung (*The Liang Gie, 1968, 78*).
5. Retribusi Daerah adalah pungutan pendapatan oleh Pemerintah sebagai pengganti (kerugian) dienssten yang diberikan oleh Daerah kepada siapa saja yang membutuhkan dienssten itu (*Pasal 37 UU Nomor 22 tahun 1948*).

6. Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakai atau karena masyarakat memperoleh jasa pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan daerah (*UU darurat No. 12 tahun 1957 pasal 2 ayat 1*).
7. Retribusi adalah Pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan (*Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001*

Dari pengertian-pengertian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa Retribusi Daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapatkan jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh Daerah.

Menurut Agus Salim Nasution (1986), di dalam pasal 5 peraturan umum retribusi daerah disebutkan bahwa pengenaan retribusi daerah harus memenuhi azas-azas sebagai berikut :

1. Retribusi daerah tidak boleh merupakan rintangan keluar masuknya atau pengangkutan barang keluar maupun ke dalam daerah. Ketentuan ini maksudnya bahwa pungutan retribusi jangan sampai memperberat biaya barang yang akan masuk atau keluar dari daerah pungutan retribusi.
2. Dalam peraturan retribusi daerah tidak diadakan perbedaan atau pemberian keistimewaan yang menguntungkan perseorangan, golongan dan agama.

4.2.2. Ketentuan Umum Retribusi Daerah

Ketentuan yang dimaksud adalah ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan pajak dan retribusi daerah yaitu meliputi :

1. *Retribusi Daerah* 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.
2. *Wajib Retribusi* adalah orang atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu.
3. *Badan* adalah suatu bentuk badan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya badan usaha milik Negara atau daerah dengan nama dan dalam bentuk apapun, persekutuan, perkumpulan, firma, kongsi, koperasi, koperasi yayasan atau organisasi yang sejenis, lembaga, dana pensiun, bentuk usaha tetap serta bentuk badan usaha lainnya.
4. *Jasa* adalah kegiatan Pemerintah Daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
5. *Jasa Umum* adalah jasa yang diberikan atau disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

6. *Jasa Usaha* adalah jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.
7. *Perizinan Tertentu* adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumberdaya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.
8. *Masa Retribusi* adalah suatu jangka waktu tertentu yang merupakan batas waktu bagi Wajib retribusi diwajibkan untuk memanfaatkan jasa dan perizinan tertentu dari Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
9. *Pembukuan* adalah suatu proses pencatatan yang dilakukan secara teratur untuk mengumpulkan data dan informasi.
10. *Pemeriksaan* adalah serangkaian kegiatan untuk mencari, mengumpulkan, dan mengolah data dan atau keterangan lainnya dalam rangka pengawasan kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan dan retribusi berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah dan retribusi.
11. *Penyidikan tindak pidana* dibidang perpajakan daerah dan retribusi adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri sipil.

4.2.3. Jenis Retribusi Daerah

Jenis-jenis retribusi daerah menurut UU No. 34 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, juga berpedoman pada KEPMENDAGRI Nomor 110 tahun 1998 tentang Bentuk dan Susunan Anggaran Pendapatan Daerah, dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) jenis Retribusi Daerah yaitu :

1. Retribusi Jasa Umum

Retribusi Jasa Umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jenis-jenis retribusi Jasa Umum terdiri dari:

a. Retribusi Pelayanan Kesehatan.

Yang dimaksud dengan pelayanan kesehatan adalah pelayanan kesehatan di Puskesmas, Balai Pengobatan, dan Rumah Sakit Umum Daerah.

b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan.

Yang dimaksud dengan pelayanan Persampahan/Kebersihan meliputi pengambilan, pengangkutan, dan pembuangan serta penyediaan lokasi pembuangan/pemusnahan sampah rumah tangga, sampah industri dan sampah perdagangan-perdagangan; tidak termasuk pelayanan kebersihan jalan umum, taman, dan ruangan/tempat umum.

- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Akte Catatan Sipil.

Yang dimaksud dengan akte catatan sipil meliputi akte kelahiran, akte perkawinan, akte perceraian, akte pengesahan dan pengakuan anak, akte ganti nama bagi warga negara asing, dan akte kematian.

- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat.

Yang termasuk dalam pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat meliputi penguburan/pemakaman, Pembakaran/pengabuan mayat, dan sewa tempat pemakaman atau penguburan/pengabuan mayat yang dimiliki atau dikelola oleh pemerintah daerah.

- e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.

Yang dimaksud dengan pelayanan parkir di tepi umum adalah penyediaan pelayanan parkir di tepi jalan umum yang ditentukan oleh pemerintah daerah.

- f. Retribusi Pelayanan Pasar.

Yang dimaksud dengan pelayanan pasar adalah fasilitas pasar tradisional/ sederhana yang berupa pelataran atau los yang dikelola oleh pemerintah daerah, dan khusus disediakan untuk pedagang, tidak termasuk yang dikelola oleh perusahaan daerah.

- g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor.

Pelayanan pengujian kendaraan bermotor meliputi pelayanan pemeriksaan kendaraan bermotor sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran.

Pelayanan pemeriksaan alat pemadam kebakaran adalah pemeriksaan dan atau pengujian oleh pemerintah daerah terhadap alat-alat pemadam kebakaran yang dimiliki atau dipergunakan masyarakat.

i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta.

j. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan.

Yaitu pengujian terhadap kapal penangkap ikan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

2. 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.

Jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha adalah sebagai berikut :

a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.

Retribusi pemakaian kekayaan daerah seperti pemakaian tanah dan bangunan, pemakaian ruangan untuk pesta, pemakaian kendaraan atau alat-alat berat milik pemerintah daerah.

b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan.

Yang dimaksud dengan pasar grosir atau pertokoan adalah pasar grosir berbagai jenis barang, termasuk tempat pelelangan ikan, ternak, hasil bumi, dan fasilitas pasar/pertokoan yang dikontrakkan yang disediakan atau diselenggarakan oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang disediakan oleh Perusahaan Daerah Pasar atau pihak swasta.

c. Retribusi Terminal.

Yang dimaksud dengan pelayanan terminal adalah pelayanan penyediaan tempat parkir untuk kendaraan penumpang dan bis umum, tempat kegiatan usaha dan fasilitas lainnya di lingkungan terminal

d. Retribusi Tempat Khusus Parkir.

Pelayanan tempat khusus parkir adalah tempat yang khusus disediakan, dimiliki, dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

e. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa.

Yang dimaksud dengan pelayanan penginapan/ pasanggrahan/ vila adalah pelayanan penyediaan tempat Penginapan/ Pesanggrahan/ Villa yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

f. Retribusi Penyedotan Kakus.

Yang dimaksud dengan pelayanan Penyedotan Kakus adalah penyedotan Kakus atau jamban yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

g. Retribusi Rumah Potong Hewan.

Pelayanan Rumah Potong Hewan adalah pelayanan penyediaan fasilitas rumah pemotongan hewan ternak termasuk pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dipotong yang dimiliki atau dikelola oleh pemerintah daerah.

h. Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal.

Pelayanan Pelabuhan Kapal adalah pelayanan pada tempat pelabuhan kapal ikan dan atau bukan kapal ikan yang dimiliki atau dikelola oleh pemerintah daerah.

i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga.

Pelayanan Tempat Rekreasi dan Olahraga adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olah raga yang dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah.

j. Retribusi Pengolahan Limbah Cair/air limbah.

Yang dimaksud dengan Pengolahan Limbah Cair/air limbah adalah Pelayanan pengolahan limbah cair rumah tangga, perkantoran, dan industri yang dimiliki atau dikelola oleh pemerintah daerah tidak termasuk yang dikelola oleh perusahaan daerah.

k. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

Yang dimaksud dengan Penjualan Produksi Usaha Daerah adalah Penjualan hasil produksi usaha pemerintah daerah seperti bibit tanaman, bibit ternak, dan bibit ikan.

3. Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi Perizinan Tertentu adalah retribusi atas kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Jenis-jenis Retribusi Perizinan Tertentu terdiri dari :

a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan.

Pelayanan izin mendirikan bangunan adalah pemberian izin untuk mendirikan bangunan. Termasuk didalamnya kegiatan peninjauan desain dan pemantauan pelaksanaan pembangunannya agar tetap sesuai dengan rencana teknis bangunan dan rencana tata ruang yang berlaku, serta pengawasan penggunaan bangunan yang meliputi pemeriksaan dalam rangka memenuhi syarat-syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut.

b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol.

Ijin tempat penjualan minuman beralkohol adalah pelayanan pemberian izin untuk melakukan penjualan minuman beralkohol di suatu tempat tertentu di lingkungan di wilayah kekuasaan pemerintah daerah.

c. Retribusi Izin Gangguan.

Izin gangguan merupakan pelayanan pemberian izin tempat usaha kepada orang pribadi atau badan di lokasi tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian, tidak termasuk tempat usaha yang lokasinya ditunjuk oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah.

d. Retribusi Izin Trayek.

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

Tata cara pemungutan retribusi tidak dapat diborongkan dan dipungut dengan menggunakan Surat Ketetapan Retribusi Daerah atau dokumen lain yang dipersamakan. Dalam hal Wajib Retribusi tertentu tidak membayar tepat pada waktunya atau kurang membayar, dikenakan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% setiap bulan dari retribusi yang terutang yang tidak atau kurang dibayar dan ditagih dengan menggunakan Surat Tagihan Retribusi Daerah.

Menurut Deddy Supriyadi dan Dadang Sholihin (2001), rinsip dan sasaran dalam penetapan tarif ditentukan sebagai berikut:

1. Untuk retribusi jasa umum, berdasarkan kebijakan pemerintah daerah yang mempertimbangkan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat dan aspek keadilan. Penetapan tarif retribusi jasa umum pada dasarnya disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai jenis-jenis retribusi yang berhubungan dengan kepentingan nasional.
2. Untuk retribusi jasa usaha, berdasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak. Tarif retribusi jasa usaha ditetapkan oleh daerah sehingga dapat tercapai keuntungan yang layak, yaitu keuntungan yang dianggap memadai jika jasa yang bersangkutan diselenggarakan oleh swasta.
3. Untuk retribusi perizinan tertentu, berdasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan.

4.2.4. Obyek Retribusi Daerah

Obyek retribusi daerah terdiri dari:

1. Jasa Umum

Jasa Umum yaitu berupa pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

2. Jasa Usaha

Jasa Usaha yaitu berupa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial.

3. Perizinan tertentu

Perizinan Tertentu yaitu kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumberdaya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

4.2.5. Subyek Retribusi Daerah

Subyek Retribusi Daerah sebagai berikut:

1. Retribusi Jasa Umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/ menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.
2. Retribusi Jasa Usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/ menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan.

3. Retribusi Perizinan Tertentu adalah Orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah daerah.

4.2.6. Kinerja Pungutan Retribusi Daerah

Kinerja suatu daerah dapat pula diartikan sebagai kemampuan daerah dalam prestasi kerjanya. Dengan demikian, untuk menilai potensi pendapatan daerah yang dapat dikenai retribusi yang selanjutnya disebut dengan Retribusi Daerah, ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi dan dapat digunakan untuk menilai kecukupan, elastisitas, keadilan, tingkat tarif atas balas layanan, kesepakatan fasilitas serta kemampuan administrasi di daerah tersebut.

Kesit Bambang (2003) menyebutkan bahwa kriteria kinerja pungutan Retribusi Daerah terdiri dari:

1. Penilaian : Kecukupan dan Elastisitas

Beberapa ketentuan terhadap retribusi bahwa elastisitas retribusi harus responsif kepada pertumbuhan penduduk dan pendapatan, umumnya dipengaruhi oleh permintaan atau konsumsi terhadap pelayanan di dalam suatu pertumbuhan. Tetapi responnya juga tergantung pada ketersediaan modal untuk memperluas pelayanan guna memenuhi pertumbuhan penduduk, khususnya di sektor-sektor besar di perkotaan, yang sering dikaitkan dengan penurunan skala ekonomi. Retribusi-retribusi cenderung tidak responsif kepada inflasi, namun hampir selalu didasarkan pada tarif per unit pelayanan yang tetap dan suatu wewenang mengambil keputusan untuk meningkatkan apabila terjadi biaya-biaya naik.

2. Penilaian : Keadilan

Retribusi adalah regresif secara tradisional. Ada tiga alasan utama yaitu :

- a. Penilaian yang jatuh pada konsumsi, yang mungkin dipengaruhi oleh kebutuhan-kebutuhan dasar daripada tingkat pendapatan.
- b. Subsidi sering lebih menguntungkan masyarakat yang berpendapatan menengah ke atas dibandingkan dengan masyarakat miskin.
- c. Karena biaya modal tidak disesuaikan dengan memperhatikan tingkat konsumsi dan benar-benar tidak berbeda menurut tingkatnya tersebut, banyak tarif didasarkan kepada suatu penurunan biaya unit.

3. Penilaian : Kemampuan Administrasi

Secara teoritis retribusi mudah untuk ditaksir dan dipungut. Mudah ditaksir karena pertanggungjawaban didasarkan atas tingkat konsumsi yang dapat diukur, mudah dipungut sebab penduduk hanya mendapatkan apa yang mereka bayar. Ada beberapa masalah dan prosedur dalam praktek pemungutan retribusi yaitu masalah teknis yang meliputi :

- a. Masalah yang menyangkut keinginan politik untuk mengenakan sanksi, karena mencantumkan pembebanan sanksi adalah penting untuk mengefisienkan administrasi retribusi. Praktek mengefisienkan administrasi retribusi adalah memperkirakan pendapatan apa yang harus diterima dan kemudian menggunakan target penerimaan dari pemungutan.
- b. Mensubkontrakkan retribusi kepada pemungut-pemungut komersial yang menawarkan penerimaan bulat secara kompetitif.

- c. Meminta sekelompok lingkungan kecil untuk memungut retribusi dan membayarkannya bersama-sama kepada pihak pemberi pelayanan pelaksanaan retribusi daerah dan harus mempertimbangkan kemampuan administrasi daerah yang bersangkutan.

4. Penilaian : Kesepakatan Politis

Sebagian besar retribusi pada prinsipnya dapat diterima. Sepanjang mereka langsung dikaitkan kepada suatu pelayanan dan konsumsi tertentu termasuk elemen pemilihan dimana retribusi dapat dimengerti dan sesuai dengan keinginan yang layak. Namun demikian, tingkat atau besarnya retribusi lebih sensitif secara politik. Sebagian besar retribusi harus dibayar dari pendapatan sendiri dan dianggap sebagai kebutuhan sehari-hari oleh sebagian masyarakat. Kemungkinan lain, peningkatan retribusi karena peningkatan biaya mungkin dapat mengakibatkan penurunan konsumsi dan selama biaya modal dapat konstan, maka akan meningkatkan biaya per unit. Hubungan langsung antara konsumsi dan retribusi tidak selalu merupakan suatu keuntungan politis.

5. Penilaian : Retribusi oleh Pemerintah Daerah

Sejauh ini, pembahasan belum difokuskan khususnya pada retribusi oleh Pemerintah Daerah, selama masih terdapat perbedaan yang kecilpun, dalam praktek dan pengalaman Pemerintah Pusat, BUMN dan Pemerintah Daerah. Banyak pelayanan yang bersifat pembayaran retribusi langsung yang sebenarnya disediakan oleh Pemerintah Daerah. Kedekatan relatif antara

badan-badan daerah dengan orang-orang yang berhak memilih akan menambah ketidakmauan mereka untuk menaikkan tarif.

Dari kriteria-kriteria tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa perbedaan di dalam tingkat penyediaan, penerimaan relatif, kemudahan pemungutan dan kebutuhan untuk menguji atau mendisiplinkan konsumen utama seluruhnya merupakan alasan yang kuat untuk membebankan biaya langsung pada konsumen. Retribusi dapat dibentuk untuk tujuan-tujuan yang masih ada unsur keinginan politis dan tidak ada alternatif fiskal yang sesuai. Akan tetapi banyak retribusi yang bersifat sensitif yang tinggi antara lain, penerimaan lebih rendah dari tingkat yang dibutuhkan untuk pengoperasian pelayanan secara efektif, khususnya pada saat inflasi, karena politik enggan untuk meningkatkan tarif atau mengenakan sanksi. Hubungan antara konsumsi, biaya dan sifat langsung dari pembayaran akan mendorong keadaan yang dapat dipertanggungjawabkan yang melibatkan lembaga-lembaga yang terkait, tetapi sensitivitas konsekuensinya dapat merusak kelangsungan hidup suatu pelayanan yang dapat dipungut retribusi.

Untuk menganalisis kinerja secara kuantitatif, dapat digunakan perhitungan-perhitungan dengan menganalisa data yang ada. Analisa kuantitatif yang dimaksud antara lain :

1. Kontribusi Retribusi

Fungsi perhitungan kontribusi retribusi adalah untuk mengetahui peran atau nilai tambah retribusi itu sendiri terhadap sesuatu yang menjadi ukuran dimana didalamnya terdapat retribusi tersebut. Sehingga dapat diketahui

seberapa besar peran/kontribusi retribusi. Perhitungan kontribusi ini menggunakan perbandingan antara dua data yang saling berhubungan. Misalnya ; kontribusi retribusi pasar terhadap retribusi daerah, atau terhadap PAD, dan sebagainya. Penilaian kontribusi ini berdasarkan perhitungan, semakin tinggi persentase kontribusi maka kinerjanya akan semakin baik pula. Nilai kontribusi disajikan dalam persen.

2. Efektifitas Retribusi

Efektifitas adalah sebagai salah satu indikator kinerja bagi pelaku pelaksanaan suatu kegiatan yang telah ditetapkan untuk menyajikan informasi tentang seberapa besar pencapaian sasaran/target. Efektifitas retribusi dihitung dengan berdasarkan data yang diperoleh dari konsumen perhitungan realisasi penerimaan retribusi. Ada beberapa tingkatan persentase efektifitas kinerja, yaitu (*Dudi Mi'raz Imaduddin, 2000, 17*):

TABEL 4.1.

Kriteria Kinerja Keuangan Efektifitas Retribusi

Persentase Kinerja Keuangan	Kriteria
100 % ke atas	Sangat Efektif
90 % - 100 %	Efektif
80 % - 90 %	Cukup Efektif
70 % - 80 %	Kurang Efektif
Di bawah dari 60 %	Tidak Efektif

***Ket: Depdagri, Kep Mendagri No. 690.900.327 tahun 1997
tentang pedoman Penelitian dan kinerja keuangan***

3. Efisiensi Retribusi

Efisiensi retribusi menggambarkan bagaimana efisiensi dari biaya pemungutan dan realisasi penerimaan retribusi. Hasil dari perhitungan ini diperoleh dari perbandingan antara biaya yang dikeluarkan dengan hasil penerimaan retribusi. Besarnya biaya yang dikeluarkan atau biaya pemungutan berdasarkan jumlah realisasi retribusi. Hasil yang semakin efisien apabila nilai yang diperoleh menunjukkan persentase yang semakin kecil dan sebaliknya apabila semakin besar berarti semakin tidak efisien. Persentase efisiensi kinerja dibagi dalam beberapa tingkatan yaitu (*Dudi Mi'raz Imaduddin, 2000, 17*):

TABEL 4.2.

Kriteria Kinerja Keuangan Efisiensi Retribusi

Persentase Kinerja Keuangan	Kriteria
100 % ke atas	Tidak Efisien
90 % - 100 %	Kurang Efisien
80 % - 90 %	Cukup Efisien
70 % - 80 %	Efisien
Di bawah dari 60 %	Sangat Efisien

Ket: Depdagri, Kep Mendagri No. 690.900.327 tahun 1997 tentang pedoman Penelitian dan kinerja keuangan

4. Potensi Retribusi

Fungsi perhitungan dari potensi retribusi adalah untuk mengetahui apakah target pemungutan retribusi telah dilaksanakan dengan maksimal dan bisa melampaui dari target. Potensi retribusi dipengaruhi oleh pengguna jasa, luas lahan, dan tarif masing-masing retribusi. Potensi retribusi harus terus ditingkatkan untuk mendapatkan target yang diinginkan.

4.3. Pengertian Pasar

Pengertian pasar dalam arti sederhana adalah tempat bertemunya penjual dan pembeli atau bertemunya antara permintaan dan penawaran (*Lincoln Arsyad, 1991, 23 – 24*).

Adapun definisi pasar adalah :

1. Pasar adalah segenap kelompok pelataran yang sebagian beratap dan sebagian terbuka tanpa atap yang ditunjuk dengan keputusan DPRD, dimana pedagang-pedagang berkumpul menjual barang dagangannya.
2. Pasar adalah tempat bangunan atau lapangan tertentu yang dipergunakan untuk usaha mempertunjukkan, memperjualbelikan, menyimpan barang dagangan atau menjalankan usaha perdagangan atau memberikan atau menawarkan jasa sebagai mata pencaharian.
3. Pasar adalah tempat yang diberi batas tertentu dan terdiri atas halaman/pelataran, bangunan berbentuk los dan atau kios dan bentuk lain yang dikelola oleh pemerintah daerah dan khusus disediakan untuk pedagang.

Kategori fungsi pasar yang didasarkan pada besarnya pasar yang ditentukan oleh tingkat keramaian, besarnya retribusi, jangkauan pelayanan, besarnya fisik bangunan, kelengkapan fasilitas, keragaman komoditas, jumlah hari pasar dan sejenisnya dapat disebutkan dalam lima golongan kelas pasar (menurut UU No. 3 Tahun 1992, 4), yaitu :

1. Pasar kelas 1 (pasar regional)

Pasar dengan komponen bangunan yang lengkap, sistem arus barang dan orang baik di dalam maupun di luar bangunan dengan baik dan memberikan pelayanan antar kota dan atau daerah belakang/pendukung dengan luas minimal 35.000 m² yang berlokasi di pinggiran kota atau perkotaan sekitar jalan arteri sekunder atau kolektor primer.

2. Pasar kelas 2 (pasar kota)

Pasar dengan komponen bangunan, sistem arus barang dan orang, baik di dalam maupun di luar bangunan dengan baik dan berfungsi memberikan pelayanan dalam kota/perkotaan dengan luas lahan minimal 13.500 m² yang berlokasi di pusat kota atau perkotaan di kawasan perdagangan/jasa.

3. Pasar kelas 3 (pasar wilayah)

Pasar dengan komponen bangunan, sistem arus barang dan orang, baik di dalam maupun di luar bangunan dan berfungsi memberikan pelayanan bagian wilayah kota/perkotaan dengan luas lahan minimal 4.000 m² yang berlokasi di wilayah bagian kota dalam kawasan perdagangan/jasa.

4. Pasar kelas 4 (pasar lingkungan)

Pasar dengan komponen bangunan, sistem arus barang terutama di dalam bangunan berfungsi memberikan pelayanan di tingkat lingkungan dengan luas lahan minimal 500 m² yang berlokasi di lingkungan.

5. Pasar kelas 5 (pasar warungan)

Pasar tanpa komponen bangunan, sistem arus barang berfungsi memberikan pelayanan di tingkat lokal yaitu perumahan atau desa dengan luas lahan kurang dari 500 m² dan lokasinya tersebar.

4.4. Retribusi Pasar

4.4.1. Pengertian Retribusi Pasar

Retribusi pasar adalah pembayaran atas penyediaan fasilitas pasar tradisional/ pelataran, los dan atau kios yang dikelola oleh perusahaan daerah (PD) pasar. Retribusi pasar untuk setiap daerah pemungutan, ketentuan dan peraturannya dituangkan dalam peraturan daerah masing-masing.

Menurut *Adolf Wagner (1973)*, Retribusi pasar dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Menurut sifat prestasi Negara, retribusi pasar adalah retribusi untuk penggunaan berbagai bangunan milik pemerintah. Pedagang membayar retribusi kepada pemerintah daerah sebagai konsekuensi penggunaan bangunan pasar maupun fasilitas lain yang disediakan.
2. Menurut cara penentuan jumlah pungutan, retribusi pasar merupakan retribusi variabel, jumlah pungutan tergantung dari kelas pasar, golongan dagangan, luas toko, petak atau gudang atau los yang digunakan serta tempat berdagang.
3. Menurut cara pembayarannya, retribusi pasar termasuk termasuk retribusi kontan, pemakaian jasa bukan kios menggunakan sistem pembayaran tiap

hari, sedangkan jasa kios melakukan pembayaran dengan menggunakan sistem harian atau mingguan.

4.4.2. Obyek Retribusi Pasar

Yang dimaksud dengan obyek retribusi pasar adalah penyediaan fasilitas pasar tradisional/ pelataran, los atau kios dan khusus disediakan untuk pedagang. Sedangkan yang tidak termasuk obyek retribusi pasar adalah pelayanan fasilitas pasar yang dimiliki dan atau dikelola oleh pihak swasta maupun Perusahaan Daerah.

Obyek retribusi pasar terdiri dari :

1. Komponen utama, terdiri atas :
 - a. Lantai dasaran pada lahan.
 - b. Lantai dasaran pada toko/kios.
 - c. Lantai dasaran pada los.
 - d. Lantai dasaran luar los.
 - e. Lantai dasaran luar pasar.
 - f. Gudang.
 - g. Kandang hewan.
2. Komponen Penunjang, terdiri atas :
 - a. Kamar mandi/WC.
 - b. Tempat parkir.
 - c. Tempat bongkar muat.
 - d. Kerekan barang.

3. Komponen pendukung seperti tempat penitipan anak dan tempat pelayanan kesehatan.

Istilah-istilah yang ada kaitannya dengan retribusi pasar, antara lain:

1. Los adalah Bangunan tetap di dalam lingkungan pasar berbentuk bangunan memanjang tanpa dilengkapi dinding
2. Kios adalah Bangunan di pasar yang beratap dan dipisahkan satu dengan yang lainnya dengan dinding pemisah mulai dari lantai sampai dengan langit-langit yang dipergunakan untuk usaha berjualan.
3. Pelataran adalah Tempat di dalam dan di luar pasar dalam radius tertentu yang tidak didirikan bangunan kios dan atau los yang merupakan daerah pengaruh pasar.
4. Izin penggunaan kios dan atau los adalah izin yang dikeluarkan oleh Bupati kepada orang pribadi atau badan untuk menggunakan kios dan atau los secara menetap.
5. Wajib Retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi daerah diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi daerah.
6. Masa Retribusi adalah jangka waktu tertentu yang merupakan batas waktu bagi wajib untuk memanfaatkan jasa pelayanan fasilitas pasar

4.4.3. Subyek Retribusi Pasar

Subyek retribusi pasar adalah orang atau badan hukum yang menggunakan pelayanan penyediaan fasilitas pasar yang berupa ruko, kios, los

dan halaman/ pelataran yang dikelola Pemerintah Daerah dan khusus disediakan untuk pedagang.

4.4.4. Penagihan Retribusi Pasar

Penagihan retribusi pasar ini diatur dalam peraturan retribusi daerah, hal ini dimaksudkan agar para pembayar retribusi menyadari akan hak dan kewajibannya. Agar penarikan tagihan retribusi pasar dapat tercapai sesuai target maka baik pihak penagih atau pihak tertagih harus bisa melaksanakan hak serta kewajibannya dengan benar. Menurut *Andik Fajar Tjahyono (1996)* penagihan retribusi meliputi :

1. Yang kena retribusi disodorkan daftar isian agar pengenaan retribusi sesuai dengan jumlah yang mereka memang harus bayarkan
2. Yang kena retribusi harus memenuhi kewajibannya bila sesuai dengan yang mereka harus bayarkan

Apabila hal tersebut di atas tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya maka dapat diadakan ancaman hukuman dengan hukuman selamamanya tiga bulan atau denda setinggi-tingginya seribu rupiah. Sebelum ancaman tersebut dijalankan terlebih dahulu diadakan pendahuluan yang meliputi :

1. Peringatan.
2. Teguran.
3. Denda atau tambahan pembayaran.
4. Penyitaan.

Ada prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dan harus dipatuhi pada waktu memungut retribusi, yaitu:

1. Bahwa pada umumnya jasa yang dibayar dengan retribusi tersebut bermanfaat baik individu maupun masyarakat. Apabila keuntungan individu itu relatif lebih besar maka dipandang sudut pembagian beban adalah adil. Sebaliknya apabila keuntungan relatif besar bagi masyarakat maka retribusi harus ditentukan relatif lebih rendah dan sebagian besar ongkos penyediaan negara yang bersangkutan harus dibiayai oleh perpajakan.
2. Pemungutan retribusi dibenarkan selama kerugian yang ditimbulkan oleh pembatasan penggunaan jasa negara itu lebih kecil daripada kerugian yang ditimbulkan oleh kenaikan pajak. Apabila jasa itu lebih bermanfaat bagi masyarakat maka lebih besar juga kegunaan penurunan retribusi.

4.4.5. Dasar Hukum Pemungutan Retribusi Pasar

Dasar hukum dalam mengadakan pemungutan retribusi sebagai sumber keuangan daerah, berpedoman pada :

1. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000.
2. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Propinsi sebagai Daerah Otonom.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Retribusi pasar dipungut berdasarkan peraturan daerah masing-masing daerah pemungut, peraturan daerah tersebut dibuat berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah. Oleh karena itu tiap daerah pemungutan terdapat peraturan yang mengatur pemungutan retribusi pasar.

4.4.6. Hak, Kewajiban, dan Larangan Retribusi Pasar

Wajib retribusi pasar adalah para pedagang dan pengunjung pasar yang karena hak dan kewajibannya memanfaatkan fasilitas dan jasa milik pemerintah daerah di dalam dan di kawasan pasar. Adapun yang menjadi ketentuan-ketentuan wajib retribusi pasar adalah:

1. Untuk menjadi pedagang pasar harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:
 - a. Membuat surat permohonan dan surat pernyataan kesanggupan untuk berdagang di dalam atau di kawasan pasar yang ditujukan kepada Kepala Daerah.
 - b. Membayar biaya administrasi ongkos ganti cetak dan biaya pelimpahan hak dan penggunaan komponen utama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Penetapan menjadi pedagang pasar oleh Kepala Daerah
3. Penetapan tersebut dibuktikan dengan diterbitkan kartu bukti pedagang pasar oleh Kepala Daerah.
4. Tata naskah, bentuk, ukuran dan warna kartu bukti pedagang pasar ditetapkan oleh Kepala Daerah.
5. Pemegang kartu bukti pedagang pasar adalah pedagang pasar yang namanya tercantum dalam kartu bukti pedagang pasar.
6. Pemegang kartu bukti pedagang pasar mempunyai hak:
 - a. Menggunakan komponen utama berupa lantai dasaran dengan keterangan:
 - a) Lantai dasaran pada lahan sekurang-kurangnya 2 M² dan seluas-luasnya 3 M²
 - b) Toko petak/kios unit
 - c) Lantai dasaran dalam los sekurang-kurangnya 2 M² dan seluas-luasnya 16 M²
 - d) Lantai dasaran luas los seluas-luasnya 2 M²
 - e) Gudang 1 unit
 - f) Kandang hewan 1 unit
 - b. Menggunakan komponen penunjang
 - c. Menggunakan komponen pendukung
7. Pemegang kartu bukti pedagang pasar mempunyai kewajiban:
 - a. Membayar retribusi secara harian atas penggunaan komponen utama, penunjang, pendukung.

- b. Membayar administrasi dan ongkos cetak serta biaya dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - c. Penggunaan komponen utama sesuai dengan barang dagangan yang tercantum dalam kartu bukti pedagang pasar dan pembayaran dilakukan secara harian.
 - d. Mematuhi segala ketentuan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.
8. Pengunjung pasar mempunyai hak:
- a. Menggunakan komponen penunjang
 - b. Menggunakan komponen pendukung
9. Pengunjung pasar mempunyai kewajiban:
- a. Membayar retribusi atas penggunaan hak tersebut.
 - b. Mematuhi segala ketentuan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.

Larangan bagi para wajib retribusi pasar

Pemegang kartu bukti pedagang pasar tidak boleh mengalihkan hak dan penggunaannya dan memanfaatkan komponen utama kecuali dengan izin Kepala Daerah. Pemegang izin dan pedagang di pelataran dilarang:

1. Mengubah, menambah dan mengurangi bangunan
2. Menggunakan kios, los atau pelataran untuk kegiatan lain, selain yang tersebut dalam surat izin atau surat pemberitahuan
3. Menggunakan kios, los, atau pelataran untuk usaha/berdagang barang-barang yang membahayakan bangunan atau mengganggu ketertiban umum.