#### II. TINJAUAN PUSTAKA

## A. Tinjauan Tentang Kinerja

## 1. Pengertian Kinerja

Menurut Fahmi (2011:2), kinerja adalah hasil yang diperoleh oleh suatu organisasi baik organisasi tersebut bersifat *profit oriented* dan *non profit oriented* yang dihasilkan selama satu periode waktu. Secara lebih tegas Amstrong dan Baron (dalam Fahmi, 2011:12) mengatakan kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen dan memberikan kontribusi ekonomi. Lebih jauh, Indra Bastian (dalam Fahmi, 2011:2) menyatakan bahwa kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi.

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia disingkat LAN-RI (1999:3), merumuskan kinerja adalah gambaran tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi.

Sedangkan Hasibuan (2003: 94) mengemukakan bahwa kinerja adalah

Suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu. Kinerja merupakan gabungan dari tiga faktor penting, yaitu kemampuan dan minat seorang pekerja, kemampuan dan penerimaan atas penjelasan delegasi tugas, serta peran dan tingkat motivasi seorang pekerja.

Menurut Rivai (2004:309), kinerja merupakan suatu fungsi dari motivasi dan kemampuan. Untuk menyelesaikan tugas atau pekerjaan seseorang sepatutnya memiliki derajat kesediaan dan tingkat kemampuan tertentu. Kesediaan dan keterampilan seseorang tidaklah cukup efektif untuk mengerjakan sesuatu tanpa pemahaman yang jelas tentang apa yang akan dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya.

Menurut Prawirosentono (1999:2) kinerja atau *performance* adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Menurut Chaisi Nasucha (dalam Irham Fahmi, 2011:3), kinerja organisasi adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk memenuhi kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan dengan usaha-usaha yang sistemik dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus mencapai kebutuhannya secara efektif.

Maka demikian penulis menyimpulkan bahwa, kinerja adalah hasil kerja yang dilakukan oleh seseorang/individu atau kelompok orang untuk melakukan suatu kegiatan secara bertanggung jawab atau sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan. Berdasarkan definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa kinerja mempunyai beberapa elemen menurut Harbani Pasolong (dalam Fahmi, 2011:5) yaitu:

- Hasil kerja yang dicapai secara individual atau secara institusi yang berarti kinerja tersebut adalah hasil akhir yang diperoleh secara sendiri sendiri atau kelompok.
- 2. Dalam melaksanakan tugas, orang atau lembaga diberikan wewenang dan tanggung jawab, yang berarti orang atau lembaga diberikan hak dan kekuasaan untuk ditindaklanjuti, sehingga pekerjaannya dapat dilakukan dengan baik.
- Pekerjaan haruslah dilakukan secara legal, yang berarti dalam melaksanakan tugas individu atau lembaga tentu saja harus mengikuti aturan yang telah ditetapkan.
- 4. Pekerjaan tidaklah bertentangan dengan moral atau etika, artinya selain mengikuti aturan yang telah ditetapkan, tentu saja pekerjaan tersebut haruslah sesuai moral dan etika yang berlaku umum.

### 2. Manajemen Kinerja

Terdapat banyak definisi tentang manajemen kinerja yang dikemukakan oleh para ahli terutama mereka yang memiliki keahlian dibidangnya. Adapun pengertian dari manajemen kinerja, menurut Fahmi (2011:3) adalah suatu ilmu yang memadukan seni di dalamnya untuk menerapkan suatu konsep manajemen yang

memiliki tingkat fleksibelitas yang representative dan aspiratif guna mewujudkan visi dan misi perusahaan dengan cara mempergunakan orang yang ada di organisasi tersebut secara maksimal.

Menurut Wibowo (2007:9) Manajemen kinerja merupakan gaya manajemen dalam mengelola sumber daya yang berorientasi pada kinerja yang melakukan proses komunikasi secara terbuka dan berkelanjutan dengan menciptakan visi bersama dan pendekatan strategis serta terpadu sebagai kekuatan pendorong untuk mencapai tujuan organisasi.

Menurut Wibowo dalam Fahmi (2011:3), Penerapan manajemen kinerja merupakan kebutuhan mutlak bagi organisasi untuk mencapai tujuan dengan mengatur kerja sama secara harmonis dan terintegrasi antara pemimpin dan bawahannya. Manajemen kinerja akan dapat diwujudkan jika ada hubungan dan keinginan yang sinergi antara atasan dan bawahan dalam usaha bersama-sama mewujudkan visi dan misi perusahaan atau organisasi.

Pengertian manajemen kinerja Menurut Direktorat Jenderal Anggaran (2008), manajemen kinerja merupakan suatu proses strategis dan terpadu yang menunjang keberhasilan organisasi melalui pengembangan performansi aspek-aspek yang menunjang keberadaan suatu organisasi. Pada implementasinya, manajemen kinerja tidak hanya berorientasi pada salah satu aspek, melainkan aspek-aspek terintegrasi dalam mendukung jalannya suatu organisasi.

Menurut Dharma (2005:25) manajemen kinerja adalah sebuah proses untuk menetapkan apa yang harus dicapai dan pendekatannya untuk mengelola dan

pengembangan manusia melalui suatu cara yang dapat meningkatka kemungkinan bahwa sasaran akan dapat dicapai dalam suatu jangka waktu tertentu baik pendek dan panjang.

Sedangkan menurut Moeheriono (2012:69) manajemen kinerja instansi pemerintah adalah :

Sebagai suatu sistem, membutuhkan suatu proses yang sistematis sehingga perlu dibuat desain sistem manajemen kinerja yang tepat untuk mencapai kinerja optimal. Sistem merupakan serangkaian prosedur, langkah atau tahap yang tertata dengan baik. Dengan demikian juga sistem manajemen kinerja organisasi publik/instansi pemerintah mengandung prosedur, langkah dan tahapan yang membentuk suatu siklus kerja. Secara garis besar, sebagai bagian dari sistem akuntabilitas kinerja, siklus manajemen kinerja dibagi dalam lima fase/tahap, yaitu:

- a) perencanaan kinerja,
- b) implementasi,
- c) pengukuran kinerja dan evaluasi kinerja,
- d) pelaporan kinerja,
- e) audit kinerja.

Berdasarkan definisi diatas, adapun tujuan spesifik diterapkannya manajemen kinerja, menurut Amstrong (dalam Fahmi, 2011:4) mengatakan bahwa tujuan spesifik manajemen kinerja adalah

- 1. Mencapai peningkatan yang dapat diraih dalam kinerja organisasi;
- Bertindak sebagai pendorong perubahan dalam mengembangkan suatu budaya yang berorientasi pada kinerja;
- 3. Meningkatkan motivasi dan komitmen karyawan;
- Memungkinkan individu mengembangkan kemampuan mereka, meningkatkan kepuasan kerja mereka dan mencapai potensi penuh mereka bagi keuntungan mereka sendiri dan organisasi secara keseluruhan;

- Mengembangkan hubungan yang konstruksi dan terbuka antara individu dan manajer dalam suatu proses dialog yang dihubungkan dengan pekerjaan yang sedang dilaksanakan sepanjang tahun;
- 6. Memberikan suatu kerangka kerja bagi kesepakatan sasaran sebagaimana diekspresikan dalam target dan standar kinerja sehingga pengertian bersama tentang sasaran dan peran yang harus dimainkan manajer dan individu dalam mencapai sasaran tersebut meningkat;
- 7. Memusatkan perhatian pada atribut dan kompetensi yang diperlukan agar bisa dilaksanakan secara efektif dan apa yang seharusnya dilakukan untuk mengembangkan atribut dan kompetensi tersebut;
- 8. Memberikan ukuran yang akurat dan objektif dalam kaitannya dengan target dan standar yang disepakati sehingga individu menerima umpan balik dari manajer tentang seberapa baik yang mereka lakukan;
- 9. Asas dasar penilaian ini,memungkinkan individu bersama manajer menyepakati rencana peningkatan dan metode pengimplementasian dan secara bersama mengkaji training dan pengembangan serta menyepakati bagaimana kebutuhan itu dipenuhi;
- Memberi kesempatan individu untuk mengungkapkan aspirasi dan perhatian mereka tentang pekerjaan mereka;
- Menunjukkan pada setiap orang bahwa organisasi menilai mereka sebagai individu;
- 12. Membantu memberikan wewenang kepada orang memberi orang lebih banyak ruang lingkup untuk bertanggung jawab atas pekerjaan dan melaksanakan kontrol atas pekerjaan itu;

- Membantu mempertahankan orang-orang yang mempunyai kualitas yang tinggi;
- 14. Mendukung misi manajemen kualitas total.

Selain tujuan spesifik diterapkannya manajemen kinerja, ada pula fungsi dan peran manajemen kinerja. Adapun fungsi manajemen kinerja menurut Fahmi (2011:14) adalah mencoba memberikan suatu pencerahan dan jawaban dari berbagai permasalahan yang terjadi di suatu organiasasi baik yang disebabkan oleh faktor internal dan eksternal, sehingga apa yang dialami pada saat ini tidak membawa pengaruh yang negatif bagi aktifitas perusahaan pada saat ini dan yang akan datang.

Menurut Fahmi (2011:14) adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh suatu organisasi agar fungsi dan peran manajemen kinerjanya dapat berjalan dengan baik adalah

- a. Pihak manajemen perusahaan harus mengedepankan konsep komunikasi yang bersifat multi komunikasi (multicomunication). Multi komunikasi artinya pihak manajemen perusahaan tidak menutup diri dengan berbagai informasi yang masuk dan mengomunikasi berbagai informasi tersebut namun tetap mengedepankan filter information. Filter information artinya informasi yang masuk diterima namun kemudian diseleksi atau dipilah-pilah mana informasi yang dianggap layak dan tidak layak untuk dijadikan input dan selanjutnya informasi tersebut dijaadikan bahan kajian.
- b. Perolehan berbagai informasi yang diterima dari proses filter information dijadikan sebagai bahan kajian pada forum berbagai pertemuan dalam

- pengembangan manajemen kinerja terhadap pencapaian hasil kerja dan sebagainya.
- c. Pihak manajemen suatu organisasi menerapkan sistem standar prosedur yang besertifikasi dan diakui oleh lembaga yang berkompeten dalam bidangnya.
- d. Pihak manajemen perusahaan menyediakan anggaran khusus untuk pengembangan manajemen kinerja yang diharapkan. Seperti mendirikan lembaga penjaminan mutu. Dimana lembaga penjaminan mutu ini bertugas untuk menilai dan memberikan masukan kepada pihak-pihak yang dianggap tidak atau belum menjalankan fungsi sebagaimana mestinya.
- e. Pembuatan tim schedule kerja yang realistis dan *feasible* (layak). Pembuatan time schedule kerja bertujuan agar tercapainya pekerjaan sesuai dengan yang ditargetkan.
- f. Pihak manajemen perusahaan dalam menjalankan dan mengeluarkan berbagai kebijakan mengedepankan konsep *prudential principle* (prinsip kehati-hatian). *Prudential principle* ini penting untuk diterapkan karena suatu kebijakan yang telah dikeluarkan tidak mungkin diubah lag, jika pun itu diubah tidak boleh terlalu sering dapat dilakukan. Jika terlalu sering diubah maka perusahaan harus siap menanggung akibatnya seperti pihak manajemen tidak memiliki konsistensi dalam bersikap.

#### B. Tinjauan Tentang Penilaian Kinerja

## 1. Definisi Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya

(Dwiyanto, 2008:47). Pengukuran kinerja merupakan aktivitas menilai kinerja yang dicapai oleh organisasi, dalam melaksanakan kegiatan berdasarkan indikator kinerja yang telah ditetapkan. Dengan pengukuran kinerja maka dapat dilihat tingkat kegagalan dan keberhasilan dari suatu organisasi dalam melaksanakan kebijakan, program, dan kegiatan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam rencana strategis (Widodo 2008:95).

Menurut Fahmi (2011:65) penilaian kinerja adalah penilaian yang dilakukan kepada pihak manajemen perusahaan baik para karyawan maupun manajer yang selama ini telah melakukan pekerjaannya. Sedangkan menurut Robert L. Mathis dan John H. Jackson dalam Irham Fahmi (2011:65), penilaian kinerja merupakan proses mengevaluasi seberapa baik karyawan mengerjakan pekerjaan mereka ketika dibandingkan dengan satu set standar, dan kemudian mengkomunikasikan informasi tersebut.

Adapun menurut Wirawan dalam Irham Fahmi (2011:68), penilaian kinerja dilakukan secara formatif dan sumatif. Penilaian kinerja secara formatif adalah penilaian kinerja ketika karyawan sedang melakukan tugasnya, dan selanjutnya penilaian sumatif dilakukan pada akhir periode penilaian.

Menurut Siegel dan Shim dalam Irham Fahmi (2011:71) menyatakan *performance* measurement (pengukuran kinerja) adalah

kuantifikasi dari efisiensi perusahaan atau segmen atau keefektifan dalam pengoperasian bisnis selama periode akuntansi. Karena organisasi dijalankan oleh manusia, maka penilaian kinerja sesungguhnya merupakan penilaian atas perilaku manusia dalam melaksanakan peran yang mereka jalankan di dalam organisasi. Tujuan utama penilaian kinerja adalah untuk memotivasi karyawan dalam mencapai sasaran organisasi dan dalam

mematuhi standar perilaku yang telah ditetapkan sebelumnya agar membuahkan tindakan dan hasil yang diinginkan.

Penilaian kinerja organisasi publik menurut Moeheriono (2012:162) yaitu

Organisasi adalah jaringan tata kerja sama dari sekelompok orang secara teratur dan kontinu untuk mencapai tujuan bersama, antara atasan dan bawahan. Sedangkan kinerja atau disebut performance dapat didefinisikan sebagai pencapaian hasil atau the degree of accomplishment, atau prestasi kerja atau kinerja. Penilaian terhadap kinerja dapat dijadikan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu. Penilaian tersebut dapat dijadikan input bagi perbaikan atau peningkatan kinerja organisasi selanjutnya. Dalam pemerintahan penilaian kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan dan memotivasi birokrat pelaksana untuk melakukan pekerjaan lebih baik lagi.

Adapun tahap penilaian menurut Nugroho dalam Fahmi (2011:67) terdiri dari tiga tahap rinci yaitu :

- a. Perbandingan kinerja sesungguhnya dengan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya
- b. Penentuan penyebab timbulnya penyimpangan kinerja sesungguhnya dari yang ditetapkan dalam standar
- c. Penegakan perilaku yang diinginkan dan tindakan yang digunakan untuk mencegah perilaku yang tidak diinginkan

#### 2. Manfaat Penilaian Kinerja

Bagi pihak manajemen perusahaan ada banyak manfaat dengan dilakukannya penilaian kinerja. Menurut Nugroho dalam Fahmi (2011:66) penilaian kinerja dimanfaatkan oleh manajemen untuk :

Mengelola operasi organisasi secara efektif dan efisien melalui pemotivasian karyawan secara maksimum

- Membantu pengamilan keputusan yang bersangkutan dengan karyawan,
   seperti promosi, transfer, dan pemberhentian
- c. Mengidentifikasi kebutuhan pelatihan dan pengembangan karyawan dan untuk menyediakan kriteria seleksi dan evaluasi program pelatihan karyawan
- d. Menyediakan umpan balik bagi karyawan mengenai bagaimana tasan mereka menilai kinerja mereka
- e. Menyediakan suatu dasar bagi distribusi penghargaan

Dalam rangka melakukan perbaikan yang berkesinambungan maka suatu organisasi perlu melakukan penilaian kinerja, dimana penilaian kinerja tersebut memiliki berbagai alasan. Ada beberapa alasan dan pertimbangan untuk melakukan penilaian kinerja menurut Nugroho dalam Fahmi (2011:65) yaitu

- a. Penilaian kinerja memberikan informasi bagi pertimbangan pemberian promosi dan penetapan gaji
- b. Penilaian kinerja memberikan umpan balik bagi para manajer maupun karyawan untuk melakukan introspeksi dan meninjau kembali perilaku selama ini, baik yang positif maupun negative untuk kemudian dirumuskan kembali sebagai perilaku yang mendukung tumbuh berkembangnya budaya organisasi secara keseluruhan.
- Penilaian kinerja diperlukan untuk pertimbangan pelatihan dan pelatihan kembali (retraining) serta pengembangan
- d. Penilaian kinerja dewasaini bagi setiap organisasi khususnya organisasi bisnis merupakan suatu keharusan, apalagi jika dilihat tingginya persaingan antar perusahaan

e. Hasil penilaian kinerja lebih jauh akan menjadi bahan masukan bagi pemerintah dalam melihat bagaimana kondisi perusahaan tersebut. Termasuk menjadi bahan masukan bagi lembaga pemberi pinjaman dalam melihat kualitas kinerja suatu perusahaan, misalnya pada saat pengajuan pinjaman kredit maka pihak perusahaan bisa memperlihatkan kualitas hasil penilaian kierja dimana itu bisa menjadi bahan masukan untuk mendukung keputusan pemberian kredit, yaitu pihak pemberi pinjaman menjadi jauh lebih yakin dan percaya.

Berdasarkan berbagai alasan dan bahan pertimbangan tersebut diatas maka semua itu diharapkan akan mampu memberi pengaruh pada peningkatan kinerja suatu perusahaan. Karena sebagaimana kita ketahui alasan paling utama dari diperlukannya penilaian kinerja adalah terciptanya peningkatan kualitas kinerja di perusahaan, dan pengaruhnya lebih jauh pada peningkatan produktivitas serta profit perusahaan. Nugroho (dalam Fahmi 2011:65)

#### 3. Metode Penilaian Kinerja

Untuk melakukan suatu penilaian kinerja dibutuhkan metode penilaian yang memiliki tingkat dan analisa yang representatif. Menurut Griffin (dalam Fahmi, 2011:68), ada 2 kategori dasar dari metode penilaian yang sering digunakan dalam organisasi yaitu:

a. Metode objektif menyangkut dengan sejauh mana seseorang bisa bekerja dan menunjukkan bukti kemampuan ia bekerja sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya. Bagi banyak pihak metode objektif bisa memberikan hasil yang tidak begitu akurat atau mengandung bias karena bisa saja seorang karyawan

memiliki kesempatan yang bagus maka ia terlihat mampu bekerja dengan sangat baik dan penuh semangat, sedangkan ada karyawan yang tidak memiliki kesempatan dan ia tidak bisa menunjukkan kemampuannya secara maksimal

b. Metode pertimbangan adalah metode penilaian berdasarkan nilai rangking yang dimiliki oleh seorang karyawan, jika ia memiliki rangking yang tinggi maka artinya ia memiliki kualitas kinerja yang bagus, dan begitu pula sebaliknya. Sistem penilaian rangking ini dianggap memiliki kelemahan jika seorang karyawan ditempatkan dalam kelompok kerja yang memiliki rangking bagus maka penilaiannya akan mempengaruhi posisinya sebagai salah satu karyawan yang dianggap baik, begitu pula sebaliknya jika seorang ditempatkan dalam kelompok dengan rangking buruk maka otomatis rangkingnya juga tidak bagus.

Standar Operasional Prosedur (SOP) adalah pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah yang berdasarkan 1) Indikator kinerja teknis, 2) Administratif dan procedural sesuai tata kerja, 3) Prosedur kerja, 4) Sistem kerja para unit kerja (Moeheriono, 2012:161).

Tujuan dari SOP itu sendiri menurut Moeheriono (2012:161) adalah

menciptakan komitmen mengenai apa yang dikerjakan oleh satuan unit kerja instansi pemerintah untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih (good governance). SOP, tidak saja bersifat internal,tetapi juga bersifat eksternal, sehingga selain dapat dgunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik, SOP juga dapat digunakan untuk menilai kinerja publik yang berupa: 1) Responsivitas, 2) Responsibilitas dan 3) Akuntabilitas. Dengan demikian SOP merupakan pedoman atau acuan untuk menilai pelaksanaan kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator-indikator

teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata hubungan kerja dalam organisasi yang bersangkutan.

Menurut Moeheriono (2012:162) ada tiga konsep yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik, yaitu :

- Responsivitas (responsiveness), yaitu menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
- 2. Responsibilitas (*responsibility*), yaitu pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan secara sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan secara implisit maupun eksplisit.
- 3. Akuntabilitas (*accountability*), yaitu menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik yang diharapkan dari masyarakat, bisa berupa penilaian dari wakil rakyat, pejabat dan masyarakat.

# C. Tinjauan Tentang Pemungutan Retribusi

Menurut Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 05 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Umum Pasal 66, Tata Cara Pemungutan Retribusi adalah :

- Retribusi dipungut dengan menggunakan SKRD atau dokumen lain yang dipersamakan
- Dokumen lain yang dipersamakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa karcis, kupon, dan kartu berlangganan
- Tata cara pelaksanaan Pemungutan Retribusi ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Walikota

Menurut Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 05 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Umum Pasal 67, Pemanfaatan Hasil Pungutan adalah :

- Hasil pungutan retribusi jasa umum merupakan pendapatan daerah dan sepenuhnya disetorkan ke kas daerah kecuali untuk pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 yang digunakan seluruhnya secara langsung untuk biaya operasional
- Hasil penerimaan retribusi jasa umum merupakan pendapatan asli daerah yang dianggarkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah

Menurut Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 05 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Umum Pasal 71, Insentif Pemungutan adalah :

- Instansi yang melaksanakan pemungutan retribusi dapat diberi insentif atas dasar pencapaian kinerja tertentu
- Pemberian insentif sebagaiman dimaksud pada ayat (1) ditetapkan melalui
   Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- 3. Tata cara pemberian dan pemanfaatan insentif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Tata cara pelaksanaan pemungutan retribusi dan tata cara penghapusan piutang retribusi yang kadaluarsa, menurut Prof. Dr. Mardiasmo (2009:17) yaitu:

Tata cara pelaksanaan pemungutan retribusi ditetapkan oleh Kepala Daerah. Piutang retribusi yang tidak mungkin ditagih lagi karena hak untuk melakukan penagihan sudah kadaluarsa dapat dihapuskan. Penghapusan piutang retribusi daerah propinsi dan piutang retribusi daerah kabupaten/kota yang sudah kadaluarsa dilakukan dengan keputusan yang masing-masing ditetapkan oleh

Gubernur dan Bupati/Walikota. Tata cara penghapusan piutang retribusi yang sudah kadaluarsa diatur dengan Peraturan pemerintah.

# D. Tinjauan Tentang Pendapatan Daerah

## 1. Pengertian Pendapatan Daerah

Pengertian pendapatan daerah menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004
Pasal 1 Ayat 13 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan
Pemerintahan Daerah adalah Hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai
penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan.

Sedangkan pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 18 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Berdasarkan definisi atau pengertian mengenai pendapatan daerah seperti yang dikemukakan diatas, maka pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang berasal dari potensi sumber-sumber keuangan milik daerah yang digali dan dihimpun untuk membiayai kegiatan rutin maupun pembangunan yang menjadi tugas tanggung jawabnya. Jadi pengertian pendapatan asli daerah disini merupakan sumber penerimaan daerah di luar sumbangan atau bantuan dari pemerintah pusat, bagi hasil pajak dan bukan pajak dan penerimaan lain-lain.

## 2. Sumber-Sumber Pendapatan Daerah

Penerimaan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibiayai dari dana atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sehingga daerah memerlukan kewenangan dan kemampuan untuk menggali keuangannya sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta antara provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintah daerah.

Sumber-sumber pendapatan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 6 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menetapkan bahwa Pendapatan Daerah bersumber dari :

- Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundangundangan, meliputi :
  - a. Pajak daerah
  - b. Retribusi daerah, termasuk hasil dari pelayanan badan umum (BLU) daerah
  - Hasil pengelolaan kekayaan pisahkan, antara lain bagian dari laba BUMD,
     hasil kerja sama dengan pihak ketiga
  - d. Lain-lain PAD yang sah
- 2. Dana perimbangan, yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

### 3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Sumber penerimaan daerah yang kedua, yaitu pembiayaan yang bersumber dari :

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
- b. Jasa giro
- c. Pendapatan bunga
- d. Keuntungan selisih nilai tukar

#### E. Retribusi Daerah

### 1. Pengertian Retribusi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 Pasal 1 Ayat 64 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan definisi retribusi daerah adalah Retribusi Daerah yang selanjutnya disebut Retribusi, 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.

Retribusi Daerah menurut Peraturan Pemerintah No. 91 Tahun 2010 Pasal 1 Ayat 4 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah Dan Rertibusi Daerah adalah Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberizn izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa retribusi daerah dipungut karena adanya suatu balas jasa terhadap fasilitas disediakan oleh pemerintah daerah, yang dikenakan bagi orang yang menggunakan fasilitas tersebut. Retribusi tidak akan dipungut tanpa adanya balas jasa yang langsung dapat ditunjuk. Retribusi seperti halnya pajak tidak langsung yang dapat dihindari oleh masyarakat, artinya masyarakat dapat tidak membayar retribusi dengan menolak atau tidak mengambil manfaat terhadap jasa yang disediakan pemerintah.

## 2. Dasar Hukum Pemungutan Retribusi Daerah

Negara Indonesia merupakan Negara hukum, sehingga semua penyelenggaraan kehidupan masyarakat Indonesia harus didasarkan pada peraturan hukum yang berlaku, tidak terkecuali dalam hal pemungutan retribusi daerah pun juga harus berdasarkan hukum.

Beberapa dasar hukum yang digunakan sebagai dasar pemungutan retribusi adalah sebagai berikut :

- 1. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23 ayat (2)
  - Pasal tersebut merumuskan bahwa segala pajak untuk keperluan Negara berdasarkan Undang-Undang. Penjelasan dari pasal yang dimaksud dengan segala pajak merupakan segala jenis pungutan pajak termasuk retribusi.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 158 Ayat 1 dan 2 tentang Pemerintah Daerah.
- 3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 6 Ayat 1 dan 2 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian
 Dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah Dan Rertibusi Daerah.

### 3. Asas-Asas Pemungutan Retribusi Daerah

Asas pemungutan retribusi daerah sesuai dengan Keputusan Mendagri Nomor 970.05.442 tanggal 16 Desember 1980 tentang Administrasi Pendapatan Daerah adalah sebagai berikut:

#### 1. Asas Keadilan

Pemungutan retribusi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan tujuan hukum yaitu dapat untuk berlaku adil, baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam pelaksanaan pemungutannya. Berarti dalam peraturan dan pelaksanaan pemungutannya harus berlaku bagi mereka yang menggunakan jasa/barang dan tidak membedakan antara obyek satu dengan obyek lain.

### 2. Asas Yuridis

Pemungutan retribusi daerah harus berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam artian :

- a. Pemungutan retribusi daerah memberikan jaminan hukum yang baik kepada daerah.
- Pemungutan tersebut didasarkan pada suatu peraturan yang berlaku dan harus berpangkal pada keadilan.

#### 3. Asas Ekonomis

Pemungutan retribusi tidak boleh mengganggu keseimbangan dan kelancaran jalannya perekonomian, hal ini berarti :

- a. Pemungutan retribusi harus tidak menghambat kelancaran produksi dan perdagangan.
- b. Pemungutan retribusi harus tidak menghalangi kegiatan usaha masyarakat dan tidak merugikan kepentingan umum.

### 4. Jenis-jenis Retribusi Daerah

Menurut UU No. 28 tahun 2009 Pasal 108 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Retribusi Daerah dikelompokkan menjadi 3 (tiga) yaitu :

 Retribusi Jasa Umum, yaitu 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;
- b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
- e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;
- f. Retribusi Pelayanan Pasar;
- g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
- h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
- i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
- j. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus;
- k. Retribusi Pengolahan Limbah Cair;

- 1. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang;
- m. Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan
- n. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi

Jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha terdiri dari :

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
- c. Retribusi Tempat Pelelangan;
- d. Retribusi Terminal;
- e. Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
- g. Retribusi Rumah Potong Hewan;
- h. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;
- i. Retribusi tempat Rekreasi dan Olah Raga;
- j. Retribusi Penyebrangan di Air;
- k. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.
- 3. Retribusi Perizinan Tertentu, yaitu retribusi atas kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadin 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;
- b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
- c. Retribusi Izin Gangguan;
- d. Retribusi Izin Trayek.
- e. Retribusi izin Usaha Perikanan

## 5. Prinsip atau Kriteria Penetapan Tarif Retribusi Daerah

Adapun prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi terdapat dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 pada Pasal 152 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 153 ayat (1) dan (2), Pasal 154 ayat (1) dan (2), serta Pasal 155 ayat (1) dan (2), rumusannya adalah sebagai berikut :

Pasal 152, yang menyebutkan bahwa:

- 1. Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif Retribusi Jasa Umum ditetapkan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut.
- 2. Biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi biaya operasi dan pemeliharaan, biaya bunga, dan biaya modal.
- 3. Dalam hal penetapan tarif sepenuhnya memperhatikan biaya penyediaan jasa, penetapan tarif hanya untuk menutup sebagian biaya.

Sedangkan dalam Pasal 153 menyebutkan bahwa:

- 1. Prinsip dan sasaran dalam penetapan besarnya tarif Retribusi Jasa Usaha didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak.
- 2. Keuntungan yang layak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah keuntungan yang diperoleh apabila pelayanan jasa usaha tersebut dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar. Adapun bunyi dalam Pasal 154, yaitu sebagai berikut:
- 1. Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif Retribusi Perizinan Tertentu didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan.
- 2. Biaya penyelenggaraan pemberian izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penerbitan dokumen izin, pengawasan di lapangan, penegakan hukum, penatausahaan, dan biaya dampak negatif dari pemberian izin tersebut. Serta yang terakhir yaitu pada Pasal 155, yang menyebutkan bahwa:
- 1. Tarif Retribusi ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali.
- 2. Peninjauan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian.
- 3. Penetapan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

## F. Tinjauan Tentang Retribusi Pasar

# 1. Pengertian Retribusi Pasar

Menurut Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 5 tahun 2011 Pasal 30 retribusi pasar adalah penyediaan fasilitas pasar tradisional/sederhana, los, kios, yang dikelola Pemerintah Daerah, dan khusus disediakan untuk pedagang. Los adalah bangunan tetap di dalam lingkungan pasar berbentuk bangunan memanjang tanpa dilengkapi dinding. Sedangkan 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.

Menurut Kesit Bambang, (2005:135) pengertian Retribusi Pasar adalah Retribusi atas fasilitas pasar tradisional/sederhana yang berupa pelataran atau los yang dikelola pemerintah daerah dan khusus disediakan untuk pedagang, tidak termasuk yang dikelola perusahaan daerah pasar. Disebutkan juga bahwa retribusi pasar itu sendiri adalah pungutan retribusi atas jasa pelayanan penyediaan fasilitas pasar tradisional atau sederhana yang berupa pelataran, los dan atau kios yang dikelola oleh Pemerintah Daerah dan khusus disediakan untuk pedagang. Retribusi Pasar merupakan salah satu retribusi daerah yang termasuk dalam jenis retribusi jasa usaha. Oleh karena itu dalam retribusi pasar, prinsip dan sasaran dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi pasar didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak sebagai pengganti biaya pengelolaan, biaya penyelenggaraan, biaya kebersihan dan biaya administrasi.

### 2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penerimaan Retribusi Pasar

Faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan retribusi pasar adalah sebagai berikut:

#### a. Subyek Retribusi

Subyek retribusi akan menentukan besarnya "tax base" yang digunakan sebagai dasar untuk menentukan besar kecilnya beban retribusi yang harus dibayar oleh subyek retribusi. Subyek retribusi di sini adalah para pedagang yang berjualan di dalam pasar dan berada di sekitar pasar.

# b. Obyek Retribusi

Objek retribusi yang dimaksud adalah lokasi pasar, lokasi kios, los,dan dasaran. Objek retribusi juga akan berpengaruh dan menentukan penerimaan retribusi, meningkat atau menurun.

#### c. Tarif retribusi

Dalam penentuan tarif retribusi harus bersifat progresif. Dalam retribusi pasar progresivitas berdasarkan pada lokasi/tempat untuk berdagang. Pemakaian tempat berdagang, lokasi berdagang dalam kategori strategi dan non strategi yang ditentukan oleh letak tempat, yang berada di bangunan utama, los terbuka atau dasaran terbuka serta luas tempat yang digunakan oleh pedagang.

### d. Efisiensi dan Efektifitas Pemungutan

Efisiensi pemungutan retribusi pasar dapat dilihat dari perbandingan antara realisasi penerimaan dengan biaya pemungutan. Sedangkan efektivitas pemungutan retribusi pasar dapat dlihat dari hasil pungutan retribusi dengan potensi hasil retribusi.

### G. Kerangka Pikir

Dalam pelaksanaan otonomi, dituntut kemampuan daerah dalam memanfaatkan semua potensi yang ada di daerah dalam rangka melaksanakan pemerintahannya. Salah satunya adalah penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Untuk lebih meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka, pemerintah daerah harus berusaha menggali sumber-sumber pendapatan daerah yang lain, salah satunya adalah retribusi pasar.

Pemungutan retribusi pasar yang ada di kota Bandar Lampung sendiri melibatkan organ-organ terkait di dalamnya. Pemungutan retribusi pasar dipungut setiap harinya oleh petugas penagih yang ditugaskan di masing-masing pasar yang ada di kota Bandar Lampung. Selanjutnya, petugas penagih tersebut menyetorkan uang nya kepada kantor UPT masing-masing pasar yang kemudian di setorkan ke Dinas Pengelolaan Pasar Kota Bandar Lampung melalui bendahara Dinas pasar.

Untuk mengetahui kinerja Dinas Pengelolaan Pasar dan organ-organ terkait di dalam pemungutan retribusi pasar di Kota Bandar Lampung, penulis menggunakan 3 konsep pengukuran kinerja organisasi publik, yang dianggap relevan terhadap judul dan masalah yang penulis ambil. Suatu kinerja tersebut dapat dikatakan baik apabila sudah memenuhi kriteria tersebut. Adapun tiga konsep yang digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik menurut Moeheriono (2012:162), yaitu:

1. Responsivitas (*responsiveness*), yaitu ukuran dari suatu kinerja dapat dikatakan sudah baik apabila dalam menjalankan misi dan tujuannya suatu instansi berhasil memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Dengan demikian, dalam hal ini

- ukuran dari tercapainya responsivitas pada kinerja Dinas Pengelolaan Pasar adalah apabila masyarakat (pedagang) mendapatkan fasilitas dan pelayanan yang layak sesuai dengan tarif yang sudah ditentukan, yang kemudian hal tersebut akan berpengaruh terhadap penerimaan retribusi yang diharapkan.
- 2. Responsibilitas (responsibility), yaitu ukuran dari suatu kinerja dapat dikatakan sudah baik apabila dalam pelaksanaannya suatu instansi sudah melakukan tanggung jawabnya sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar. Maka, pengukuran kinerja Dinas Pengelolaan Pasar dalam hal ini dapat dilihat dari efisiensi dan efektifitas pemungutannya apakah sudah sesuai dengan peraturan yang ditetapkan, yaitu dengan membandingkan antara realisasi penerimaan dan pemungutan retribusi. Apabila efesiensi dan efektifitas pemungutannya tinggi, maka kinerja yang dilakukan sudah baik.
- 3. Akuntabilitas (accountability), yaitu ukuran dari suatu kinerja dapat dikatakan sudah baik apabila dalam kebijakan dan kegiatan yang dilakukan sudah sesuai seperti yang diharapkan dengan dinilai oleh wakil rakyat, pejabat dan masyarakat. Pengukuran kinerja Dinas Pengelolaan Pasar dalam hal ini dapat dikatakan baik atau sesuai konsep akuntabilitas adalah jika Dinas Pengelolaan Pasar sudah dapat memenuhi atau bertanggung jawab terhadap pembebanan target yang diberikan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung. Retribusi daerah adalah salah satu sumber pendapatan yang mendukung peningkatan Pendapatan Asli Daerah, jika retribusi daerah meningkat dan mencapai target yang ditentukan, maka akan semakin tinggi pula Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh.

Dari 3 konsep tersebut diharapkan dapat mempengaruhi penerimaan retribusi pasar, yang meliputi subyek retribusi (jumlah pedagang), obyek retribusi (luas kios,los, dan sasaran terbuka), tarif retribusi, dan kinerja pemungutan (efisiensi dan efektivitas pemungutan).

Gambar 2.1 Kerangka Pikir

