

II. TINJAUAN PUSTAKA

2. 1 Tinjauan Tentang Kebijakan

2. 1. 1 Pengertian Kebijakan

Istilah kebijaksanaan atau kebijakan yang diterjemahkan dari kata policy memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Ini sejalan dengan pengertian publik itu sendiri dalam Bahasa Indonesia yang berarti pemerintah, masyarakat atau umum.¹

Kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengendalikan pemerintahannya. Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, kebijakan publik dan hukum mempunyai peranan yang penting. Pembahasan mengenai hukum dapat meliputi dua aspek: aspek keadilan menyangkut tentang kebutuhan masyarakat akan rasa adil di tengah sekian banyak dinamika dan konflik di tengah masyarakat dan aspek legalitas ini menyangkut apa yang disebut dengan hukum positif yaitu sebuah aturan yang ditetapkan oleh sebuah kekuasaan negara yang sah dan dalam pemberlakuannya dapat dipaksakan atas nama

¹ http://www.massofa.wordpress.com/kajian_ilmu_kebijakan_dan_pengertian_kebijakan/13-november-2008.antikorupsi, diakses tanggal 12 Mei 2013.

hukum.² Jadi kebijakan merupakan seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk mencapainya.

Kebijaksanaan atau kebijakan (*policy*) dapat diartikan, baik secara teoritik maupun praktikal. Secara teoritikal kebijakan (*policy*) dapat diartikan secara luas maupun secara sempit. Kebijaksanaan atau kebijakan secara praktikal erat kaitannya dengan hukum positif, yaitu teori hukum positif yang mempunyai obyek berupa gejala-gejala dari hukum yang berlaku dalam masyarakat (pada waktu tertentu, mengenai masalah tertentu, dan dalam lingkungan masyarakat (negara) tertentu yang memberikan dasar pemikiran tentang jiwa dalam hukum tersebut).³

Hubungan antara teori hukum dengan hukum positif dengan demikian merupakan hubungan yang bersifat dialektis, karena hukum positif ditetapkan berdasarkan pada teori-teori hukum yang dianut (pada waktu tertentu, mengenai hal tertentu, dan di masyarakat/negara tertentu), dan bagaimana dalam pencapaiannya (implementasinya). Ini berarti bahwa hukum positif ditetapkan, berdasarkan pada teori-teori hukum yang dianut. Hukum positif dalam penerapannya (implementasinya) tidak jarang dihadapkan pada suatu gejala yang memaksa untuk dilakukan peninjauan kembali teori-teori hukum yang dianut, dan memperbaharunya, sehingga mempunyai sifat timbal-balik.⁴

² Wibowo Edi. *Hukum dan Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, 2004), Hlm. 18

³ *Ibid.*

⁴ Hermien Hadiati Koeswadji. *Hukum Untuk Perumahasakitan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), Hlm. 107-108.

Hukum dan kebijakan publik yang identik merupakan kebijakan pemerintah sesungguhnya saling terkait satu dengan yang lainnya. Bahkan pada bidang ini juga akan terlihat bahwa hubungan hukum dan kebijakan pemerintah tidak sekedar terdapatnya kedua hal itu dibicarakan dalam satu topik atau pembicaraan, keduanya dapat saling mengisi dan melengkapi namun lebih dari itu antara hukum dan kebijakan publik pada dasarnya saling tergantung satu sama lainnya, kedua terminologi diartikan sebagai hukum positif yang berlaku pada sebuah Negara dan ketika penerapan hukum (*rechtsoepassing*) dihubungkan dengan implementasi kebijakan pemerintah maka keduanya pada dasarnya saling tergantung.

Keterkaitan secara mendasar adalah nampak pada atau dalam kenyataan bahwa pada dasarnya penerapan hukum itu sangat memerlukan kebijakan publik untuk mengaktualisasikan hukum tersebut di masyarakat, sebab umumnya produk-produk hukum yang ada itu pada umumnya hanya mengatur hal-hal yang bersifat umum dan karena cakupannya yang luas dan bersifat nasional maka tidak jarang produk-produk hukum atau undang-undang yang ada itu tidak mampu mengatur seluruh dinamika masyarakat yang amat beragam di daerah tertentu.

Hubungan hukum dan kebijakan publik yang merupakan kebijakan publik dapat dilihat adalah pemahaman bahwa pada dasarnya kebijakan publik umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, disini berlaku suatu pendapat bahwa sebuah hukum adalah hasil dari kebijakan publik. Dari pemahaman yang demikian itu dapat dilihat keterkaitan di antara keduanya dengan sangat jelas. Bahwa sesungguhnya antaran hukum dan kebijakan publik itu pada dasarnya tataran

praktek yang tak dapat dipisahkan. Keduanya berjalan masing-masing dengan prinsip-prinsip saling mengisi, sebab logikanya sebuah produk hukum tanpa ada proses kebijakan publik di dalamnya maka produk hukum itu kehilangan makna substansi. Dengan demikian sebaliknya sebuah proses kebijakan publik tanpa ada legalisasi dari hukum tertentu akan sangat lemah dimensi operasionalnya.⁵

2. 1. 2 Macam-Macam Kebijakan Pemerintah

Setiap negara terdiri dari berbagai macam bidang kehidupan, seperti: sosial, budaya, ekonomi, politik, pertahanan, dan keamanan. Dalam kehidupannya, suatu negara pasti akan menghadapi suatu masalah. Oleh karena itu, setiap negara pasti punya kebijakan masing-masing untuk mengatasi masalah yang bermacam-macam. Kebijakan pemerintah adalah seperangkat keputusan yang saling berhubungan, diambil oleh seorang atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan pemilihan tujuan dan sarana pencapaiannya dalam suatu situasi khusus dimana keputusan-keputusan itu seharusnya, secara prinsip, berada dalam kekuasaan para aktor politik tersebut. Kebijakan pemerintah terdiri dari, yaitu kebijakan publik dan kebijakan sosial.⁶

Kebijakan Publik adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama, harus ditaati dan berlaku mengikat bagi seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi. Kebijakan Sosial adalah suatu cara pengambilan tindakan dalam melanjutkan proses pemerintahan, kepartaian, kekuasaan, kepemimpinan negara, dan lain-lain ; arah

⁵ Muchsin. *Hukum Dan Kebijakan Publik*, (Malang: Aneroes Press, Malang, 2002), Hlm. 57-58.

⁶ <http://abdiprojo.blogspot.com/2010/04/pengertian-kebijakan-publik.html>, diakses tanggal 9 Mei 2013

dalam pengambilan suatu tindakan itu haruslah sesuai dengan keadaan yang sedang dihadapi.⁷

Kebijakan Publik memiliki kaitan dengan bidang-bidang kehidupan suatu negara, contohnya perekonomian negara. Perekonomian tidak bisa hanya diserahkan pada produsen dan konsumen yang berinteraksi satu sama lain melalui mekanisme pasar. Disinilah diperlukan adanya campur tangan pemerintah. Campur tangan pemerintah diperlukan jika mekanisme pasar tidak bekerja dengan sempurna. Selain itu, campur tangan pemerintah diperlukan untuk mengatasi eksternalitas dan untuk pengadaan barang-barang publik, seperti jalan tol. Berbagai keputusan yang menyangkut kebijakan publik dilaksanakan oleh pemerintah sesuai institusi yang ada. Suatu kebijakan disebut kebijakan publik karena isi kebijakan itu menyangkut *bonum commune* atau kesejahteraan umum

Dari uraian di atas, jelas bahwa terdapat hubungan yang sangat erat antara bidang-bidang kehidupan (terutama bidang ekonomi) dengan kebijakan publik, di mana disiplin Ilmu Ekonomi Politik dimaksudkan untuk membahas keterkaitan antara berbagai aspek, proses, dan institusi politik dengan kegiatan ekonomi seperti produksi, investasi, pembentukan harga, perdagangan, konsumsi, dan lain sebagainya mulai dari proses perancangan, perumusan, sistem organisasi, dan implementasi kebijakan publik tersebut.

Sedangkan kebijakan sosial sangat berfungsi dalam menciptakan kesejahteraan bagi penduduk di suatu negara. Pekerja sosial sebagai tenaga yang sangat dibutuhkan kontribusinya untuk ikut menentukan dan membuat perancangan

⁷ <http://abdiprojo.blogspot.com/2010/04/pengertian-kebijakan-publik.html>, diakses tanggal 9 Mei 2013

kebijakan sosial strategis. Pekerja sosial haruslah aktif dalam merespon situasi perubahan dan perkembangan kondisi global, sehingga dapat bersama dengan pemerintah melakukan rancangan yang efektif dalam mensejahterakan masyarakat.

2. 2 Tinjauan Terhadap Retribusi Daerah

2. 2. 1 Pengertian Retribusi Daerah

Salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah yang cukup memiliki andil dalam pendapatan daerah yaitu retribusi daerah. Hal ini karena retribusi daerah merupakan sumber penerimaan terbesar terhadap Pendapatan Asli Daerah, selain dari pajak. Untuk memperoleh gambaran tentang retribusi daerah, terlebih dahulu perlu diketahui apa penerimaan retribusi itu sendiri, dan perlu juga dibedakan pengertian pajak dan retribusi. Retribusi merupakan sumber penerimaan yang sudah umum bagi semua bentuk pemerintah daerah, bahkan ada beberapa daerah menjadikan retribusi sebagai sumber utama dari pendapatan daerahnya.⁸

Pengertian retribusi daerah menurut Kunarjo adalah pemungutan uang, sebagai pembayaran pemakain atau memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah baik yang berkepentingan atau berdasarkan peraturan umum yang dibuat oleh pemerintah.⁹ Menurut Munawir retribusi adalah iuran kepada pemerintah yang dapat dilaksanakan dan jasa yang baik secara langsung ditunjuk

⁸ Kunarjo. *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan* (Jakarta: UI Press, 1996), Hlm. 17

⁹ *Ibid.*

pemerintah. Paksaan di sini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak bersifat merasakan jasa baik dari pemerintah, dia tidak dikenakan iuran ini.¹⁰

Selanjutnya pengertian retribusi daerah menurut Panitia Nasrun Kaho disebutkan bahwa 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 secara langsung maupun tidak langsung.¹¹

Pengertian retribusi menurut Rochmad Sumitro menyatakan bahwa pembayaran-pembayaran kepada negara yang dilakukan oleh mereka yang menggunakan jasa-jasa negara.¹² Sedangkan menurut S. Munawir menyatakan bahwa retribusi adalah iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan di sini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak merasakan jasa balik dari pemerintah, dia tidak dikenakan iuran itu.¹³

Menurut Marihot P. Siahaan bahwa pengertian retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan.¹⁴ Jasa tersebut dapat dikatakan bersifat langsung, yaitu hanya yang membayar retribusi yang menikmati balas jasa dari negara, sehingga retribusi daerah adalah suatu pemungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan usaha atau

¹⁰ J. Riwu Kaho. *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*. (Jakarta: Bina aksara, 1997), Hlm. 153

¹¹ *Ibid*

¹² Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), Hlm. 205

¹³ Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Op. cit.* Hlm. 205

¹⁴ Marihot P. Siahaan. *Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), Hlm. 5

milik daerah yang berkepentingan, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.

Menurut Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang menyatakan bahwa ciri-ciri dari retribusi pada umumnya adalah:¹⁵

- a. Retribusi dipungut oleh negara;
- b. Dalam pemungutan terdapat paksaan secara ekonomis;
- c. Adanya kontra prestasi yang secara langsung dapat ditunjuk; dan
- d. Retribusi dikenakan pada setiap orang/badan yang menggunakan/mengenyam jasa-jasa yang disediakan negara.

Menurut Marihot P. Siahaan bahwa terdapat beberapa ciri yang melekat pada retribusi daerah yaitu:¹⁶

- a. Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan undang-undang dan peraturan daerah yang berkenaan.
- b. Hasil penerimaan retribusi masuk ke kas pemerintah daerah.
- c. Pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontra prestasi (balas jasa) secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukannya.
- d. Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dinikmati oleh orang atau badan.
- e. Sanksi yang dikenakan pada retribusi adalah sanksi secara ekonomis, yaitu jika tidak membayar retribusi tidak akan memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Retribusi yang ditarik oleh pemerintah daerah dalam rangka peningkatan PAD adalah merupakan hal yang mutlak untuk dilakukan guna mendukung pembangunan di daerah tersebut. Retribusi daerah sebagaimana halnya pajak daerah merupakan salah satu PAD yang diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk

¹⁵ Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Op. cit.* Hlm. 205

¹⁶ Marihot P. Siahaan, *Op. cit.* Hlm 7

meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Menurut Ahmad Yani, daerah provinsi, kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.¹⁷

Menurut Marihot P. Siahaan, 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.¹⁸ Jasa adalah kegiatan pemerintah daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya, dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan, dengan demikian bila seseorang ingin menikmati jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah, ia harus membayar retribusi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.¹⁹ Ciri-ciri retribusi daerah, yaitu:

- a. Retribusi dipungut oleh pemerintah daerah;
- b. Dalam pemungutan terdapat paksaan secara ekonomis;
- c. Adanya kontraprestasi yang secara langsung dapat ditunjuk; dan
- d. Retribusi dikenakan pada setiap orang atau badan yang menggunakan/mengenyam jasa-jasa yang disiapkan negara.

Kontribusi retribusi terhadap penerimaan PAD Pemerintah kabupaten/pemerintah kota yang relatif tetap perlu mendapat perhatian serius bagi daerah. Karena secara

¹⁷ Ahmad Yani. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), Hlm. 55

¹⁸ Marihot P. Siahaan, *Op. cit.* Hlm. 6

¹⁹ *Ibid.*

teoritis terutama untuk kabupaten/kota retribusi seharusnya mempunyai peranan/kontribusi yang lebih besar terhadap PAD. Retribusi daerah berdasarkan Pasal 1 angka 64 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan 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. Dari beberapa pengertian di atas, dapat diketahui ciri-ciri pokok dari retribusi daerah, yaitu sebagai berikut:

- a. Retribusi adalah pungutan daerah atas penyediaan jasa nyata dan langsung kepada yang berkepentingan;
- b. Wewenang atas pungutan retribusi adalah pemerintah daerah;
- c. Dalam pemungutan retribusi terdapat potensi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk; dan
- d. Retribusi dikenakan pada siapa saja yang memanfaatkan atau menggunakan jasa yang disediakan oleh pemerintah.²⁰

Tujuan dari retribusi daerah bukanlah mencari keuntungan, karena yang ditentukan oleh hasil tersebut adalah untuk memelihara atas kelangsungan pekerjaan, milik dan jasa masyarakat, di samping agar sarana dan prasarana unit-unit jasa pelayanan dapat ditingkatkan dan dikembangkan sebaik mungkin sesuai dengan perkembangan masyarakat serta perbedaan zaman. Oleh karena itu, penentuan tarif retribusi yang berlaku pada suatu waktu ditetapkan untuk mencapai maksud di atas, yang wajar sesuai dengan imbalan yang diharapkan dapat mereka peroleh karena memakai jasa atau pelayanan yang disediakan oleh pemerintah.

²⁰ Marihot P. Siahaan, *Op. cit.* Hlm 8

2. 2. 2 Obyek Retribusi

Obyek Retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya namun hanya jasa-jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak untuk dijadikan sebagai obyek retribusi. Jasa tertentu tersebut dikelompokkan dalam 3 golongan, yaitu jasa umum, jasa usaha, dan perizinan. Obyek retribusi berdasarkan Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, yaitu:

- a. jasa umum;
- b. jasa usaha; dan
- c. perizinan tertentu.

Retribusi yang dikenakan atas jasa umum huruf a digolongkan sebagai retribusi jasa umum. Retribusi yang dikenakan atas jasa usaha huruf b digolongkan sebagai retribusi jasa usaha. Retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu huruf c digolongkan sebagai retribusi perizinan tertentu.

Berdasarkan Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, obyek retribusi ada tiga yaitu jasa umum, jasa usaha dan perizinan tertentu. Berdasarkan Pasal 109 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, obyek 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

retribusi ini dapat tidak dipungut apabila potensi penerimaannya kecil/dan atau atas kebijakan nasional/daerah untuk memberikan pelayanan secara cuma-cuma.²¹

Menurut Ahmad Yani prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi jasa umum didasarkan pada kebijaksanaan daerah dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, dan aspek keadilan.²² Terdapat penambahan 4 (empat) jenis retribusi daerah, yaitu Retribusi Tera/Tera Ulang, Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi, Retribusi Pelayanan Pendidikan, dan Retribusi Izin Usaha Perikanan.

2. 2. 3 Retribusi Jasa Umum

Berdasarkan Pasal 109 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009, obyek 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 retribusi ini dapat tidak dipungut apabila potensi penerimaannya kecil/dan atau atas kebijakan nasional/daerah untuk memberikan pelayanan secara cuma-cuma.

Menurut Ahmad Yani, prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi jasa umum didasarkan pada kebijaksanaan daerah dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, dan aspek keadilan.²³ Terdapat penambahan 4 (empat) jenis retribusi daerah, yaitu Retribusi Tera/Tera Ulang, Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi, Retribusi Pelayanan Pendidikan, dan Retribusi Izin Usaha Perikanan.

²¹ Pasal 110 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah

²² Ahmad Yani, *Op. cit.* Hlm. 63

²³ *Ibid*

Ketentuan Pasal 110 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah mengatur mengenai jenis Retribusi Jasa Umum, yaitu sebagai berikut:

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

2. 2. 4 Retribusi Jasa Usaha

Retribusi Jasa Usaha sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 126 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, obyek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:

- 1) Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
- 2) Pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Prinsip dan sasaran dalam penetapan besarnya tarif retribusi jasa usaha didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak sebagaimana keuntungan

yang pantas diterima oleh pengusaha swasta sejenis yang beroperasi secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.²⁴

Menurut Pasal 127 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, 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 Olahraga;
- j) Retribusi Penyeberangan di Air; dan
- k) Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

2. 2. 5 Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi Perizinan Tertentu diatur dalam Pasal 140 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah. Berdasarkan Pasal 140 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, obyek 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, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi perizinan tertentu didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruhnya biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan. Biaya penyelenggaraan izin ini meliputi

²⁴ Ahmad Yani, Op. cit. Hlm. 64

penerbitan dokumen izin, pengawasan di lapangan, penegakan hukum, penatausahaan, dan biaya dampak negatif dari pemberian izin tersebut.²⁵

Jenis Retribusi Perizinan Tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 141 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, yaitu sebagai berikut:

- a) Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
- b) Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
- c) Retribusi Izin Gangguan;
- d) Retribusi Izin Trayek; dan
- e) Retribusi Izin Usaha Perikanan.

Adapun tujuan dari pengelolaan jenis tarif retribusi ini dimaksudkan guna menetapkan kebijakan umum tentang prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi. Jenis-jenis retribusi yang termasuk golongan jenis retribusi jasa umum, jasa usaha dan retribusi perisinan tertentu ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

2. 2. 6 Sarana dan Tata Cara Pemungutan Retribusi Daerah

Pemungutan retribusi daerah tidak dapat diborongkan, artinya seluruh proses kegiatan pemungutan retribusi tidak dapat diserahkan kepada pihak ketiga. Namun, dalam pengertian ini tidak berarti bahwa pemerintah daerah tidak boleh bekerja sama dengan pihak ketiga. Dengan sangat selektif dalam proses pemungutan retribusi, pemerintah daerah dapat mengajak bekerja sama badan-badan tertentu yang karena profesionalismenya layak dipercaya untuk ikut

²⁵ Ahmad Yani, Op. cit, Hlm. 64

melaksanakan sebagian tugas pemungutan jenis retribusi tertentu secara lebih efisien. Kegiatan pemungutan retribusi yang tidak dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga adalah kegiatan perhitungan besarnya retribusi yang terutang, pengawasan penyetoran retribusi, dan penagihan retribusi.²⁶

Retribusi dipungut dengan menggunakan Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) atau dokumen lain yang dipersamakan. SKRD adalah surat ketetapan retribusi yang menentukan besarnya pokok retribusi. Dokumen lain yang dipersamakan antara lain, berupa karcis masuk, kupon dan kartu langganan. Jika wajib retribusi tertentu tidak membayar retribusi tepat pada waktunya atau kurang membayar, yang bersangkutan dikenakan sanksi administrasi berupa bunga sebesar dua persen setiap bulan dari retribusi terutang yang tidak atau kurang dibayar dan ditagih dengan menggunakan Surat Tagihan Retribusi Daerah (STRD). STRD merupakan surat untuk melakukan tagihan retribusi dan atau sanksi administrasi berupa bunga dan atau denda. Tata cara pelaksanaan pemungutan retribusi daerah ditetapkan oleh kepala daerah.²⁷

2. 3. 7 Perhitungan Retribusi Daerah

Penentuan jumlah dan besarnya retribusi yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa atau perizinan tertentu dihitung dengan cara mengalikan tarif retribusi dengan tingkat penggunaan jasa. Dengan demikian, besarnya retribusi yang terutang dihitung berdasarkan tarif retribusi dan tingkat penggunaan jasa.²⁸

²⁶ Ahmad Yani, Op. cit, Hlm. 64

²⁷ *Ibid*, Hlm. 65

²⁸ *Ibid*, Hlm. 66

a. Tingkat Penggunaan Jasa

Tingkat Penggunaan Jasa dapat dinyatakan sebagai kuantitas penggunaan jasa sebagai dasar alokasi beban biaya yang dipikul daerah untuk penyelenggaraan jasa yang bersangkutan, misalnya beberapa kali masuk tempat rekreasi, berapa kali/berapa jam parkir kendaraan, dan sebagainya. Akan tetapi, ada pula penggunaan jasa yang tidak dapat dengan mudah diukur. Dalam hal ini tingkat penggunaan jasa mungkin perlu ditaksir berdasarkan rumus tertentu yang didasarkan atas luas tanah, luas lantai bangunan, jumlah tingkat bangunan, dan rencana penggunaan bangunan.

b. Tarif Retribusi Daerah

Tarif Retribusi Daerah adalah nilai rupiah atau persentase tertentu yang ditetapkan untuk menghitung besarnya retribusi daerah yang terutang. Tarif dapat ditentukan seragam atau dapat diadakan perbedaan mengenai golongan tarif sesuai dengan sasaran dan tarif tertentu, misalnya perbedaan Retribusi Tempat Rekreasi antara anak dan dewasa.

Tarif retribusi ditinjau kembali secara berkala dengan memperhatikan prinsip dan sasaran penetapan tarif retribusi, hal ini dimaksudkan untuk mengantisipasi perkembangan perekonomian daerah berkaitan dengan obyek retribusi yang bersangkutan.

2. 2. 8 Penetapan Tarif Retribusi Daerah

Penetapan tarif retribusi daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tertentu wajib untuk memperhatikan prinsip dan sasaran penetapan tarif yang berbeda antar golongan retribusi daerah yang diterapkan. Hal ini penting untuk dilakukan

agar tarif retribusi sesuai dengan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai pengelola kepada masyarakat sebagai konsumen. Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi daerah telah ditentukan dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi daerah tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Tarif retribusi jasa umum ditetapkan berdasarkan kebijakan daerah dengan mempertimbangkan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, dan aspek keadilan.
- b. Tarif retribusi jasa usaha ditetapkan berdasarkan pada tujuan utama untuk memperoleh keuntungan yang layak, yaitu keuntungan yang dapat dianggap memadai jika jasa yang bersangkutan diselenggarakan oleh swasta.
- c. Tarif retribusi perizinan tertentu ditetapkan berdasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan. Biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan meliputi penerbitan dokumen izin, pengawasan dilapangan, penegakan hukum, penatausahaan, dan biaya dampak negatif dari pemberian izin tersebut.

Menurut Kesit Bambang Prakosa, prinsip dasar untuk mengenakan retribusi biasanya didasarkan pada total *cost* (biaya) dari pelayanan-pelayanan yang disediakan.²⁹ Akan tetapi akibat adanya perbedaan-perbedaan tingkat pembiayaan mengakibatkan tarif retribusi tetap di bawah tingkat biaya (*full cost*) ada 4 (empat) alasan utama mengapa hal ini terjadi:

²⁹ Kesit Bambang Prakosa, 2003, Hlm. 49-52

- a. Apabila suatu pelayanan pada dasarnya merupakan suatu *public good* yang disediakan karena keuntungan kolektifnya, tetapi retribusi dikenakan untuk mendisiplinkan konsumsi. Misalnya retribusi air minum.
- b. Apabila suatu pelayanan merupakan bagian dari swasta dan sebagian lagi merupakan *good public*. Misalnya tarif kereta api atau bis disubsidi guna mendorong masyarakat menggunakan angkutan umum dibandingkan angkutan swasta, guna mengurangi kemacetan.
- c. Pelayanan seluruhnya merupakan *privat good* yang dapat disubsidi jika hal ini merupakan permintaan terbanyak dan penguasa enggan menghadapi masyarakat dengan *full cost*. Misalnya fasilitas rekreasi dari kolam renang.
- d. *Privat good* yang dianggap sebagai kebutuhan dasar manusia dan group-group berpenghasilan rendah. Misalnya perumahan untuk tunawisma.³⁰

2. 2. 9 Sistem Perhitungan Retribusi

Umumnya besarnya retribusi daerah yang harus dibayar oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa yang diberikan oleh pemerintah dihitung dari perkalian antara tarif dan tingkat penggunaan jasa. Untuk menilai tingkat keefektifitasan dari pemungutan retribusi daerah ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi, yaitu:

- a. Kecukupan dan Elastisitas

Elastisitas retribusi harus responsif kepada pertumbuhan penduduk dan pendapatan, selain itu juga tergantung pada ketersediaan modal untuk memenuhi pertumbuhan penduduk.

- b. Keadilan

Dalam pemungutan retribusi daerah harus berdasarkan asas keadilan, yaitu disesuaikan dengan kemampuan dan manfaat yang diterima.

- c. Kemampuan Administrasi

Dalam hal ini retribusi mudah ditaksir dan dipungut. Mudah ditaksir karena pertanggungjawaban didasarkan atas tingkat konsumsi yang dapat diukur.

³⁰ Kesit Bambang Prakosa, *Op. Cit*, Hlm. 49-52

2. 3 Pelaksanaan Pemungutan Retribusi Parkir

2. 3. 1 Pengertian Retribusi Parkir

Pengertian parkir berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan bermotor yang bersifat sementara. Definisi lain tentang parkir terdapat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, yaitu parkir adalah menghentikan kendaraan bermotor untuk beberapa saat lamanya.³¹

Dari kedua pengertian di atas dapat dikatakan bahwa parkir adalah memberhentikan kendaraan untuk sementara pada tempat yang telah disediakan. Dari uraian terdahulu jika digabung, pemungutan retribusi parkir di sini adalah keseluruhan aktifitas untuk menarik atau memungut retribusi parkir sesuai dengan yang digariskan dalam rangka usaha untuk memperoleh pemasukan balas jasa dari sarana atau fasilitas yang telah disediakan oleh pemerintah daerah.

Adapun umumnya subyek dari retribusi parkir adalah pemakaian jasa atau masyarakat yang memarkir kendaraan di pinggir jalan umum atau tempat-tempat khusus, misalnya pusat pertokoan dan pusat perbelanjaan. Sedangkan obyek dari retribusi parkir adalah pelayanan penyediaan parkir di tepi jalan umum.

2. 3. 2 Manfaat Retribusi Pelayanan Perparkiran

Penertiban kawasan parkir memiliki sejumlah dampak positif. Upaya tersebut tidak hanya membantu mengatasi kemacetan lalu lintas, tetapi juga mengembalikan fungsi ruang kota. Ruang publik yang dimaksud adalah badan

³¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia. 1995, Hlm. 259

jalan dan trotoar atau jalur pedestrian yang sering dimanfaatkan pengguna kendaraan pribadi sebagai tempat parkir. Selain mengganggu kelancaran lalu lintas, pemanfaatan sarana umum yang tidak sesuai dengan peruntukannya mengganggu pengguna jalan lainnya seperti pejalan kaki.

Penertiban parkir dapat pula memperbaiki kondisi lingkungan, menjamin keamanan kendaraan yang diparkir, menghindari kemacetan dan membatasi ruang gerak aksi premanisme, serta dapat menjadi sumber pendapatan daerah dari sektor retribusi. Penyelenggaraan perparkiran perlu dilakukan secara terencana dan terpadu. Perencanaan perparkiran dapat dimulai dengan menentukan lokasi parkir, sistem pembayaran parkir, petugas parkir dan pelayanan yang akan diberikan kepada konsumen.

Berkaitan dengan penerimaan PAD dari sektor retribusi, retribusi parkir merupakan salah satu retribusi yang memiliki potensi yang cukup besar. Hal ini seiring dengan meningkatnya pertumbuhan jumlah kendaraan bermotor, baik roda dua maupun roda empat, serta perkembangan pusat-pusat perbelanjaan dan hiburan yang terus mengalami peningkatan. Pertambahan jumlah kendaraan dan jumlah pusat-pusat perbelanjaan dan hiburan, tentunya diiringi oleh kebutuhan lahan atau tempat parkir yang mendukung.

Untuk meningkatkan penerimaan retribusi parkir, diperlukan pengelolaan yang baik oleh pemerintah. Hal ini tentunya bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan mencegah terjadi kebocoran atau penyelewengan penerimaan retribusi dari pelayanan parkir yang disediakan oleh pemerintah. Pengelolaan parkir yang baik merupakan keinginan dari masyarakat dengan

seiring pertumbuhan kendaraan yang semakin pesat tiap tahunnya. Pengelolaan parkir yang baik tentunya akan memberikan manfaat yang baik pula bagi masyarakat dan pemerintah.

2. 4 Dasar Hukum Pemungutan Retribusi Parkir Di Kota Bandar Lampung

Pemungutan retribusi parkir telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 127 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, menyatakan bahwa Retribusi Tempat Khusus Parkir merupakan salah satu jenis Retribusi Jasa Usaha. Obyek Retribusi Tempat Khusus Parkir berdasarkan Pasal 132 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah adalah pelayanan tempat khusus parkir yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

Pemungutan retribusi parkir di Kota Bandar Lampung didasarkan pada Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang diimplementasikan dalam peraturan daerah. Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung yang mengatur mengenai Retribusi Tempat Khusus Parkir adalah Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 06 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.

2. 4 1 Kewenangan Pihak Swata Dalam Mengelola Parkir di Kota Bandar Lampung

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menyelenggarakan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dengan asas desentralisasi kewenangan Pemerintah diserahkan kepada daerah otonom dan daerah otonom diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya

sesuai kepentingan masyarakat. Dalam menyelenggarakan pemerintahannya, daerah diberi kewenangan untuk melakukan kerja sama dengan daerah lain dan pihak ketiga.

Kerja sama daerah merupakan sarana untuk lebih memantapkan hubungan dan keterikatan daerah yang satu dengan daerah yang lain dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyeraskan pembangunan daerah, mensinergikan potensi antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga serta meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi dan kapasitas fiskal. Melalui kerja sama daerah diharapkan dapat mengurangi kesenjangan daerah dalam penyediaan pelayanan umum khususnya yang ada di wilayah terpencil, perbatasan antardaerah dan daerah tertinggal.

Kerja sama daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan sumber Pendapatan Asli Daerah. Oleh karena itu, kerja sama daerah yang membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan masyarakat harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Obyek yang dapat dikerjasamakan meliputi seluruh urusan yang menjadi kewenangan daerah otonom, aset daerah dan potensi daerah serta penyediaan pelayanan umum. Pelaksanaan kerja sama harus berpegang pada prinsip efisiensi, efektivitas, sinergi, saling menguntungkan, kesepakatan bersama, itikad baik, mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, persamaan kedudukan, transparansi, keadilan dan kepastian hukum. Obyek kerja sama merupakan faktor utama yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan kerja sama untuk selanjutnya menentukan pilihan bentuk kerja sama yang akan

dilaksanakan. Hasil kerja sama yang diperoleh daerah berupa uang harus disetor ke kas daerah, sedangkan yang berupa barang harus dicatat sebagai aset daerah. Adanya pergantian kepala daerah pada dasarnya tidak dapat atau mempengaruhi atas pelaksanaan kerja sama yang telah disepakati oleh kepala daerah sebelumnya.

Salah satu kerja sama yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dengan pihak ketiga adalah pengelolaan parkir. Hal ini sudah ditempuh oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung dengan ditandatanganinya Perjanjian Kerja Sama Pengelolaan Perparkiran di Wilayah Kota Bandar Lampung Antara Pemerintah Kota Bandar Lampung dengan PT Mitra Bina Persada No. 28/PK/ZK/2012 dan No. 14/PT.MBP/MoA/X/2012 tertanggal 22 Oktober 2012. Dasar hukum yang digunakan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam melakukan kerja sama ini adalah Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah, Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 05 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum dan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 06 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.

2. 4. 2 Impikasi Kebijakan Pemerintah Kota Bandar Lampung Terhadap Penyerahan Pengelolaan Parkir Dari Dinas Perhubungan Kepada Pihak PT Mitra Bina Persada

Dengan disepakatinya Perjanjian Kerja Sama Pengelolaan Perparkiran di wilayah Kota Bandar Lampung antara Pemerintah Kota Bandar Lampung dengan PT Mitra Bina Persada, maka pengelolaan parkir beralih dari kewenangan Dinas

Perhubungan menjadi kewenangan PT Mitra Bina Persada. Bentuk timbal balik dari kerja sama ini adalah Pemerintah Kota Bandar Lampung menerima bagi hasil retribusi parkir atas pengelolaan parkir yang dilakukan oleh PT Mitra Bina Persada sesuai dengan perjanjian, sedangkan bagi PT Mitra Bina Persada diberikan kewenangan untuk mengelola parkir di lokasi-lokasi milik Pemerintah Kota Bandar Lampung dan memanfaatkan fasilitas perparkiran yang telah tersedia sebelumnya.