

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN

A. Studi Kepustakaan

Untuk memperjelas konsep pada penelitian ini, maka penulis mengutip beberapa pendapat para ahli dan teori yang sesuai dengan tujuan penelitian ini. Hal ini dimaksud untuk memudahkannya penelitian untuk memecahkan permasalahan dan akan menjadi landasan dalam penelitian. Teori-teori yang digunakan merupakan rangkaian yang akan dihubungkan pada permasalahan.

1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Secara etimologi, pemerintah dapat diartikan sebagai berikut: kata pemerintah berasal dari kata “perintah” yang berarti melakukan pekerjaan menyuruh atau memerintah. Hal ini berarti di dalamnya terdapat dua pihak, yaitu yang memerintah yakni yang memiliki wewenang dan yang diperintah memiliki kepatuhan akan keharusan. Kedua, setelah ditambah awalan “pe-“ menjadi pemerintah, yang berarti badan yang melaksanakan kekuasaan memerintah atau sistem yang menjalankan wewenang dan kekuasaan atau menjalankan perintah, yang memerintah. Ketiga setelah ditambah lagi dengan akhiran “-an” menjadi pemerintahan yang berarti perbuatan, proses, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

Menurut Ndraha (2011:7) ilmu pemerintahan dapat didefinisikan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa publik dan pelayanan sipil dalam hubungan

pemerintahan saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan. Ilmu pemerintahan dari dua sudut pandang, yang pertama dari sudut bagaimana seharusnya dan kedua dari sudut bagaimana senyatanya.

Ndraha (2011:7) menyebutkan pemerintahan adalah gejala sosial artinya terjadi didalam hubungan antar anggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok maupun antar individu dengan kelompok.

Salam (2002:32) memberikan definisi tentang pemerintahan yaitu sekelompok orang yang diberi suatu kekuasaan legal oleh masyarakat setempat untuk melaksanakan pengaturan atas interaksi yang terjadi dalam pergaulan masyarakat (baik antar individu dengan individu, individu dengan lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan dengan lembaga swasta dan lembaga swasta dengan individu). Untuk memenuhi kebutuhan dan keperluan hidupnya sehari-hari, sehingga interaksi tersebut dapat berjalan secara harmonis. Sedangkan pemerintah dalam arti luas pemerintah berdasarkan apa tugas yang akan dilaksanakan.

Menurut Syafiie (2005:20), ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari tentang bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin bidang legislative, eksekutif dan yudikatif.

Menurut Ndraha (2003:35), ilmu pemerintahan adalah merupakan suatu proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat disebut pemerintah.

Menurut H.A. Brasz dalam Syafiie (2005:21) mengatakan bahwa ilmu pemerintahan dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga pemerintah umum itu disusun dan difungsikan terlaksana secara kedalam dan keluar terhadap warganya.

Menurut Syafiie (2011:8) menyatakan pemerintah adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena berapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, maupun berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan adalah karena memiliki syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek material maupun formal, bersifat universal, sistematis serta spesifik dan khas.

2. Konsep Kebijakan

Menurut Latief (2005:88) bahwa kebijakan adalah kata dasar dari kebijaksanaan yaitu perilaku seseorang pelaksana pejabat atau perorangan, kelompok kekuatan politik atau kelompok pakar atau instansi pemerintahan yang terlibat dalam suatu bidang kegiatan tertentu yang diarahkan pada rumusan masalah atau permasalahan yang sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu. Untuk selanjutnya mengacu kepada tindakan berpola yang mengarah kepada tujuan serta mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan.

Menurut Koryati (2005:7) bahwa secara umum kebijakan dapat dikatakan sebagai rumusan keputusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna

mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan secara jelas.

Nugroho (2011:101) mengatakan bahwa perumusan kebijakan adalah inti dari kebijakan publik yang ditunjukkan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk meningkatkan kehidupan publik itu sendiri yang dinilai dari ketersediaan kemampuan sumber daya manusia.

Dengan demikian dapat juga diketahui bahwa menurut Nugroho (2011:115) terdapat tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik yaitu:

- a. Perumusan kebijakan
- b. Implementasi Kebijakan
- c. Evaluasi Kebijakan

Menurut Dunn (2003:22) kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan digambarkan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Menurut Pasolong (2008:38) , kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternative yang bermuara kepada keputusan tentang alternative terbaik, sedangkan kebijaksanaan selalu mengandung makna melanggar segala sesuatu yang pernah ditetapkan karena alasan tertentu,

Kebijakan merupakan suatu keputusan atau pertauran perundang-undangan yang mengatur suatu hal, kebijakan harus memenuhi enam unsure sebagai berikut:

1. *Intention*, yaitu niat yang sebenarnya dari sebuah tindakan
2. *Goals*, yaitu tujuan atau hasil akhir yang hendak dicapai
3. *Plans of Proposal*, yaitu rencana atau usulan untuk mencapai tujuan
4. *Program*, yaitu program yang disahkan untuk mencapai tujuan kebijakan
5. *Decision or choices*, yaitu keputusan atau pilihan atas tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
6. *Effect*, yaitu dampak atau pengaruh yang dapat diukur (Naihasy, 2006:22)

Selain itu, Nugroho (2011:149) juga menyatakan bahwa kebijakan mempunyai 6 kriteria utama yaitu:

- a. Efektivitas
- b. Efisiensi
- c. Kecukupan
- d. Perataan
- e. Responsivitas
- f. Ketepatan

Thomas R. Dye (dalam Naihasy, 2006:21) menyebutkan kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mereka melakukan suatu keputusan dan memberikan hasil untuk kehidupan bersama. Dunn menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan yang meliputi 6 (enam) tipe sebagai berikut:

1. Efektifitas (*Effectiveness*)

Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektifitas yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya.

2. Efisiensi (*Efficiency*)

Berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalitas

ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektifitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.

3. Kecukupan (*Adequacy*)

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.

4. Pemerataan/Kesamaan (*Equity*)

Indikator ini erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan. Kebijakan yang dirancang untuk mendistribusikan pendapatan, kesempatan pendidikan atau pelayanan publik kadang-kadang direkomendasikan atas dasar kriteria kesamaan. Kriteria kesamaan erat kaitannya dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan atau kewajaran dan terhadap konflik etis sekitar dasar yang memadai untuk mendistribusikan sumber dalam masyarakat.

5. Responsivitas (*Responsiveness*)

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya – efektifitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan – masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan actual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.

6. Ketepatan (*Appropriateness*)

Adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantive, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.

3. Konsep Evaluasi

Kata evaluasi berasal dari bahasa Inggris *evaluation* yang berarti penilaian atau penaksiran. Menurut (Echols dalam Shadily:2009), evaluasi adalah proses penilaian. Penilaian ini bisa menjadi netral, positif dan negatif atau merupakan gabungan dari keduanya.

Menurut Ndraha (2011:21) evaluasi adalah sebagai suatu proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis lainnya. Ada tiga model evaluasi menurut Ndraha yaitu:

1. Model *befor-after*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (perlakuan)
2. Model Das Sollen – Das Sein, yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya.
3. Model kelompok kontrak-kelompok tes, yaitu perbandingan antara kelompok kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (diberi perlakuan)

Mustopadidjaja (2005:45) mengatakan bahwa evaluasi merupakan kegiatan pemberian nilai atas suatu fenomena , yang didalamnya terkandung pertimbangan nilai. Jadi, evaluasi dapat dikatakan memberikan penilaian terhadap suatu fenomena-fenomena setelah melihat faktanya dilapangan.

Menurut Winarno (2007:9), bahwa evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Sering kali terjadi kebijakan publik gagal meraih tujuan yang diharapkan sebelumnya. Dengan demikian evaluasi ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Sementara dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai manfaat suatu kebijakan.

Suchman dalam Winarno (2007:230), mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan yaitu:

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
- b. Analisis terhadap masalah
- c. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
- d. Pengukuran terhadap kegiatan perubahan yang terjadi
- e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut.

- f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Kemudian Dunn berpendapat ada beberapa kriteria kebijakan yang sama dengan kriteria evaluasi kebijakan yaitu:

1. Efektivitas berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil/akibat yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan.
2. Efisiensi yaitu berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu.
3. Kecukupan yaitu berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai dan kesempatan menumbuhkan adanya masalah
4. Perataan yaitu erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjukkan pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat.
5. Responsivitas yaitu berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, prefensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.
6. Ketepatan yaitu kriteria ketepatan secara dekat berhubungan dengan rasionalitas dan substantif (Dunn, 2003:610).

Nurcholis (2005:169) mengatakan evaluasi adalah suatu proses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu, maka untuk dapat mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang telah direncanakan dengan evaluasi dapat diketahui hambatan atau kendala suatu kebijakan.

4. Konsep Retribusi Daerah

Pemungutan retribusi daerah yang saat ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 sebagai perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 mengatur beberapa istilah yang umum digunakan, sebagaimana disebutkan dibawah ini.

- a. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan

mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- b. Peraturan daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. 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.
- d. Pemungutan adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data objek dan subjek retribusi yang terutang, sampai dengan kegiatan penagihan retribusi atau retribusi yang terutang kepada wajib retribusi yang terutang serta pengawasan penyeterannya.
- e. Masa retribusi adalah suatu jangka tertentu yang merupakan batas waktu bagi wajib retribusi untuk memanfaatkan jasa dan perizinan tertentu dari pemerintah daerah yang bersangkutan.

Retribusi daerah sebagaimana halnya pajak daerah merupakan salah satu Pendapatan Asli Daerah yang diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Menurut Koryati (2005:55) “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”.

Menurut Marihot P. Siahaan (2005:6), “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”. 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.

Adapun 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
- d. Retribusi dikenakan pada setiap orang/badan yang menggunakan/ mengenyam jasa-jasa yang disiapkan negara.

Menurut Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Departemen Keuangan-RI (2004:60), Kontribusi retribusi terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah kabupaten/pemerintah kota yang relative tetap perlu mendapat perhatian serius bagi daerah. Karena secara teoritis terutama untuk kabupaten/kota retribusi seharusnya mempunyai peranan/ kontribusi yang lebih besar terhadap Pendapatan Asli Daerah.

5. Konsep Objek Retribusi Daerah

Objek dari retribusi daerah adalah berbentuk jasa. Jasa yang dihasilkan terdiri dari:

- a. Jasa umum, yaitu jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jasa umum meliputi pelayanan kesehatan, dan pelayanan persampahan. Jasa yang tidak termasuk jasa umum adalah jasa urusan umum pemerintah.
- b. Jasa Usaha, yaitu jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Jasa usaha antara lain meliputi penyewaan asset yang dimiliki/ dikuasai oleh pemerintah daerah, penyediaan tempat penginapan, usaha bengkel kendaraan, tempat penyucian mobil, dan penjualan bibit.
- c. Perizinan Tertentu, pada dasarnya pemberian izin oleh pemerintah tidak harus dipungut retribusi. Akan tetapi dalam melaksanakan fungsi tersebut, pemerintah daerah mungkin masih mengalami kekurangan biaya yang tidak selalu dapat dicukupi oleh sumber-sumber penerimaan daerah yang telah ditentukan sehingga perizinan tertentu masih dipungut retribusi.

Retribusi daerah menurut UU No 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No 34 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang retribusi daerah dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) yaitu:

a. 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. Sesuai dengan Undang-Undang No 34 Tahun 2000 Pasal 18 ayat 3 huruf a, retribusi jasa umum ditentukan berdasarkan kriteria berikut ini:

- 1) Retribusi jasa umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha atau perizinan tertentu.
- 2) Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi.
- 3) Jasa tersebut memberikan manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum.
- 4) Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi.
- 5) Retribusi tersebut tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya.
- 6) Retribusi tersebut dapat dipungut secara efektif dan efisien serta merupakan satu sumber pendapatan daerah yang potensial.
- 7) Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

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 Akte 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 Pengujian Kapal Perikanan
- b. 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. Kriteria retribusi jasa usaha adalah :
- 1) Bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu.
 - 2) Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta, tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/ dikuasai oleh pemerintah daerah.

Jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha terdiri dari:

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
- b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan
- c. Retribusi Tempat Pelelangan Retribusi Terminal
- d. Retribusi Tempat Khusus Parkir

- e. Retribusi Tempat Penginapan/ Pesanggahan/ Villa
 - f. Retribusi Penyedotan WC
 - g. Retribusi Rumah Potong Hewan
 - h. Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal
 - i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga
 - j. Retribusi Penyeberangan di Atas Air
 - k. Retribusi Pengolahan Limbah Cair
 - l. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah
- d. 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. Kriteria retribusi perizinan tertentu antara lain:
- 1) Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi.
 - 2) Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum.
 - 3) Biaya yang menjadi beban pemerintah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari perizinan tertentu.

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 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 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. 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, ia 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. Perhitungan Retribusi Daerah Besarnya retribusi yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa atau perizinan tertentu dihitung dengan cara mengalikan tariff retribusi dengan tingkat penggunaan jasa. Dengan demikian, besarnya retribusi yang terutang dihitung berdasarkan tarif retribusi dan tingkat penggunaan jasa.

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 objek retribusi yang bersangkutan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 ditetapkan bahwa tarif retribusi ditinjau kembali paling lama lima tahun sekali.

c. Prinsip dan Sasaran Penetapan Tarif Retribusi Daerah

Tarif retribusi daerah ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan memperhatikan prinsip dan sasaran penetapan tarif yang berbeda antar golongan retribusi daerah. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Pasal 21 dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Pasal 8-10 prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi daerah ditentukan sebagai berikut:

- 1) Tarif retribusi jasa umum ditetapkan berdasarkan kebijakan daerah dengan mempertimbangkan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, dan aspek keadilan.
- 2) 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.
- 3) 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 (2003:49-52) prinsip dasar untuk mengenakan retribusi biasanya didasarkan pada total cost dari pelayanan-pelayanan yang disediakan. Akan tetapi akibat adanya perbedaan-perbedaan tingkat pembiayaan mengakibatkan tarif retribusi tetap dibawah tingkat biaya (*full cost*) ada 4 alasan utama mengapa hal ini terjadi:

- 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 bus 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.

6. Konsep Kriteria Efektivitas Retribusi Daerah

Untuk menilai tingkat keefektivasan 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. Mudah dipungut sebab penduduk hanya mendapatkan apa yang mereka bayar, jika tidak dibayar maka pelayanan dihentikan, memberi imbalan dan hukuman, restrukturisasi organisasi, dan mengkomunikasikan sebuah visi. Dengan demikian, seorang pemimpin dapat dipandang efektif apabila dapat membujuk para pengikutnya untuk meninggalkan kepentingan pribadi mereka demi keberhasilan organisasi.

B. Kerangka Pikiran

Adapun yang menjadi kerangka pikir penelitian ini dapat dilihat pada skema berikut:



Gambar II.1 Kerangka Pikir Penelitian

C. Konsep Operasional

Dengan konsep ini peneliti akan memberikan penafsiran yang mengaitkan pemikiran dalam analisa. Peneliti mengoperasionalkan beberapa konsep yang berhubungan dengan penelitian ini, sesuai dengan kerangka teoritis yang telah dikemukakan sebelumnya oleh peneliti, Adapun konsep operasional tersebut antara lain::

1. Evaluasi adalah penelitian dari hasil program pembangunan yang berguna untuk mengukur dan menilai tingkat pencapaian tujuan program melalui pengumpulan dan analisis data.
2. Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 3 tahun 2012 tentang Retribusi Izin Gangguan
3. Tempat usaha adalah ruang kantor, ruang penjualan, ruang toko, ruko gudang, ruang penimbunan, pabrik, ruang terbuka dan ruang lainnnya yang digunakan untuk penyelenggaraan usaha.
4. Izin gangguan adalah pemberian izin tempat usaha/kegiatan kepada orang pribadi atau badan dilokasi tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan.
5. Retribusi izin gangguan adalah suatu pungutan yang harus dibayar/dilunasi oleh pemegang izin yang mendirikan dan atau keperluan tempat usaha.
6. Efektifitas (Effectiveness)
Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan.
7. Efisiensi (Efficiency)

Berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektifitas tertentu.

8. Kecukupan (Adequacy)

Berkenaan dengan seberapa jauh tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah..

9. Pemerataan/Kesamaan (Equity)

Indikator ini erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat.

10. Responsivitas (Responsiveness)

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.

11. Ketepatan (Appropriateness)

Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.

D. Operasionalisasi Variabel Penelitian

Tabel II.1 Operasionalisasi Variabel Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Perda Kabupaten Inhu Nomor 3 tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Gangguan (Studi Pemberian Izin Tempat Usaha di Kecamatan Rengat Barat)

Konsep 1	Variabel 2	Indikator 3	Item yang dinilai 4
Menurut Wiliam Dunn Evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai manfaat suatu kebijakan.dan berfungsi untuk mengetahui kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan atau tidak (William Dunn, 2004:23)	Retribusi Izin Gangguan (HO)	1. Efektivitas	1. Tercapainya target sasaran kebijakan 2. Tercapainya tujuan diberlakukannya kebijakan retribusi HO
		2. Efisiensi	1. Usaha yang dilakukan dalam penerapan kebijakan 2. Perhitungan kesesuaian kebijakan dan fakta yang ada
		3. Kecukupan	1. Kemungkinan kebijakan menimbulkan masalah 2. Meliputi kecukupan penerapan kebijakan
		4. Pemerataan	1. Kebijakan diterapkan pada semua unit usaha 2. Penetapan tarif tiap unit usaha sudah sesuai
		5. Responsivitas	1. Tanggapan masyarakat terhadap kebijakan

1	2	3	4
		6. Ketepatan	1. Kendala yang ditimbulkan dari kebijakan 2. Solusi penyelesaian dari masalah yang timbul

A. Teknik Pengukuran

Ukuran variabel dalam penelitian ini adalah Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Daerah (Studi Kasus Biro umum Setda Provinsi Riau dan indikator dalam penelitian ini diklasifikasikan dalam tiga (3) kategori, yaitu terlaksana, kurang terlaksana, dan tidak terlaksana, untuk mengarahkan penulis dalam menganalisis data, dikatakan:

Baik : Apabila seluruh item penilaian evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 3 Tahun 2012 dapat terlaksana jika berada pada rata-rata persentase $> 67\%$.

Cukup Baik: Apabila seluruh item penilaian evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 3 Tahun 2012 dapat terlaksana jika berada pada rata-rata persentase 34 – 66%

Kurang Baik : Apabila seluruh item penilaian evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 3 Tahun 2012 dapat terlaksana jika berada pada rata-rata persentase $< 33\%$.

Sedangkan untuk pengukuran masing-masing indikator dalam variabel evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 3 Tahun 2012 tersebut adalah sebagai berikut :

1. Efektivitas

Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase $> 67 \%$.

Cukup Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase 34% - 66% .

Kurang Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase $\leq 33 \%$.

2. Efisiensi

Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase $> 67 \%$.

Cukup Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase 34% - 66% .

Kurang Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase $\leq 33 \%$

3. Kecukupan

Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase $> 67 \%$.

Cukup Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase 34 % - 66 %.

Kurang Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase \leq 33 %

4. Pemerataan

Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase $>$ 67 %.

Cukup Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase 34 % - 66 %.

Kurang Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase \leq 33 %.

5. Responsivitas

Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase $>$ 67 %.

Cukup Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase 34 % - 66 %.

Kurang Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase \leq 33 %

6. Ketepatan

Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase $>$ 67 %.

Cukup Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase 34 % - 66 %.

Kurang Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase ≤ 33 %

