

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Konsep Pemerintahan

Menurut Ndraha (2005:6) mendefenisikan arti pemerintahan adalah orang-orang yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah. Sedangkan menurut Munasef (2002:15) pemerintahan adalah segala daya upaya Negara atau wilayah untuk mencapai tujuannya. Sejalan dengan hal itu menurut labolo (2011:20) pemerintahan menunjukkan pada aktivitas kekuasaan dalam berbagai ranah publik dengan tujuan mengarahkan, mengendalikan, mengatur semua hal yang berkaitan dengan ranah publik seperti kepentingan warga negara.

Kemudian Ndraha (2005 : 25) juga menjelaskan bahwa fungsi bersifat objektif sedangkan tugas bersifat objektif. Adapun fungsi pemerintahan ada 3 (tiga) adalah:

- a. Fungsi pembangunan.
- b. Fungsi pemberdayaan, dan.
- c. Fungsi pelayanan.

Senada dengan di atas fungsi pemerintahan secara umum menurut Musanef (2002; 22) adalah sebagai berikut :

1. Menetapkan pelaksanaan serta penyelenggaraan segala urusan pemerintahan, pembangunan.
2. Pembinaan masyarakat.

Aparatur pemerintahan sebagai ujung tombak dari pada pelaksanaan pembangunan serta berfungsi sebagai pelayanan masyarakat di tuntut untuk selalu pro aktif bekerja dengan semangat yang tinggi dalam menghadapi persoalan yang ada. Meningkatkan tuntutan tersebut maka semua akan terjadi juga peningkatan tugas dan tanggung jawab semua aparatur Pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Selama ini pemerintahan di jalankan belum dilaksanakan secara masimal, dikarenakan kinerja aparat masih lemah. Secara substansi, menurut Rasyid (2000:48), tugas pemerintahan di bagi dalam 3 fungsi pokok yaitu :

- a. Pelayanan (*service*).
- b. Pemberdayaan (*empowerment*).
- c. Pembangunan (*development*).

Ketiga fungsi pemerintahan di atas memiliki keterkaitan satu sama lainnya, yakni :

1. Fungsi pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat.
2. Fungsi pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat.
3. Fungsi pembangunan akan menciptakan kemakmuran bagi masyarakat.

## 2. Konsep Pengawasan

Menurut Dharma S. S (2004:21), pengawasan adalah usaha untuk mengawasi, membimbing dan membina gerak pegawai dan unit kerja untuk bekerja sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, dengan berpedoman pada petunjuk baku dan pencapaian tujuan secara efektif dan efisien. Pengawasan meliputi kegiatan penilaian atas hasil kerja yang telah dilakukan. Bila ditemukan tindakan atau aktifitas yang menyimpang atau standar atau petunjuk baku yang telah ditetapkan, maka diperlukan suatu tindakan korektif sesuai dengan prosedur-prosedur dan ukuran yang telah ditetapkan.

SP. Siangian mengatakan bahwa pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan dari seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin supaya semua rencana pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Sujanto ( 2003 : 17 ) mengatakan pengawasan merupakan segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Terdiri dari dua bagian, yaitu pertama menggambarkan wujud dari kegiatan pengawasan, dan kedua menggambarkan tujuan yang hendak dicapai oleh pengawasan itu. Sedangkan menurut Sukanto (2002 : 63 ) pengawasan adalah usaha memberikan petunjuk pada para pelaksana agar selalu bertindak sesuai rencana.

Berdasarkan beberapapengertian tersebut, maka pengawasan dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan atau proses untuk mengawasi, membimbing dan membina unit kerja dalam pelaksanaan suatu kegiatan dengan memperhatikan kelemahan-kelemahan yang ada sehingga tujuan yang diinginkan tercapai. Selanjutnya Sondang ( 1990 : 139 ) mengemukakan proses pengawasan pada dasarnya dilaksanakan oleh administrasi dan manajemen dengan mempergunakan dua macam teknik.

1. Pengawasan langsung

Yang dimaksudkan dengan pengawasan langsung adalah apabila pemimpin organisasi mengadakan sendiri pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan. Akan tetapi karena banyak dan kompleksnya tugas-tugas seorang pemimpin, terutama dalam organisasi yang besar, maka seorang pemimpin tidak mungkin dapat selalu menjalankan pengawasan langsung itu. Karena itu sering juga dia melakukan pengawasan tidak langsung.

2. Pengawasan tidak langsung

Adalah pengawasan dari jarak jauh. Pengawasan ini dilakukan melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan. Laporan itu dapat berbentuk tulisan atau lisan. Kelemahan pengawasan tidak langsung adalah sering para bawahannya hanya melaporkan hal-hal yang positif saja.

### 3. Kebijakan

Menurut Dunn (2001:105) merupakan suatu informasi yang relevan dengan kebijakan guna dimanfaatkan pada tingkat politik dalam rangka pemecahan suatu masalah. Adapun indikasi dari pada perumusan kebijakan ini adalah :

1. Pengelolaan informasi yaitu usaha yang dilakukan oleh setiap badan atau instansi yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam pembuatan suatu kebijakan.
2. Penetapan alternatif-alternatif, merupakan penilaian yang diperoleh dari beberapa usulan yang ada.
3. Penerapan sarana keputusan, menggunakan berbagai potensi yang dimiliki badan/instansi tersebut sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan.
4. Penilaian terhadap isi kebijakan, melakukan tindakan evaluasi yang dilakukan oleh pembuat kebijakan.

Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan (Nugroho:2008:55)

Dari hal tersebut diketahui bahwa kebijakan publik dikelompokkan menjadi tiga yaitu : (Nugroho:2008:62)

- a. Kebijakan publik yang bersifat macro atau umum.
- b. Kebijakan publik yang bersifat maso atau menengah.
- c. Kebijakan publik yang bersifat mikro.

Selanjutnya istilah publik dalam rangkaian kata *publik policy* mengandung tiga konotasi : pemerintah, masrakat dan umum (Abidin, 2002:10)

Sedangkan menurut Nugroho (2008:25) kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan atau kehidupan publik, bukan kehidupan seorang atau golongan.

Membahas teori kebijaksanaan negara dan administrasi pembangunan Ernaya (1994 : 117) tidak bisa lepas dari administrasi yang mencakup proses pencapaian tujuan da sasaran, aturan-aturan atau cara-cara melalui kebijaksanaan atau program yang bersifat menyeluruh dan terkait dengan kepentingan tertentu.

Dengan deikian dapat juga diketahui bahwa menurut Nugroho (2008:115) terdapat tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik yaitu :

1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan
3. Evaluasi kebijakan

Selain itu Nugroho(2008:149) juga menyatakan bahwa kebijakan mempunyai enam(6) kriteria utama yaitu :

1. Efektifitas
2. Efesiensi
3. Kecukupan
4. Perataan
5. Responsivitas
6. Kelayakan

#### 4. Pelayanan publik

Menurut Parasuraman (1998 : 147 ) mendefinisikan kualitas pelayanan (*service quality*) sebagai seberapa jauh perbedaan diantara kenyataan dan harapan pelanggan atas pelayanan yang mereka terima atau peroleh.

Dengan demikian kualitas pelayanan dapat diketahui jika kenyataan melebihi apa yang diharapkan oleh pelanggan yaitu kepuasan dalam menerima layanan. Harapan untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik seringkali tidak terpenuhi oleh pihak pemberi harapan.

Sedangkan pemerintah menurut Surianingrat (1992 : 10-11 ) adalah sekelompok individu yang memiliki wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan. Pemerintah adalah perbuatan atau urusan atau cara pemerintah. Sedangkan menurut Ndaraha (2003 : 5 ) pemerintah adalah sebuah sistem multi proses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan civil.

Pelayanan timbul dikarenakan adanya kepentingan masyarakat. Pelayanan bukanlah sasaran suatu kegiatan, melainkan merupakan suatu proses untuk mencapai sasaran tertentu yang telah ditetapkan.

Menurut Sianipar (195 : 5) pelayanan adalah suatu cara atau teknik memenuhi, menanggapi kepentingan, kebutuhan dan keluhan orang lain. Sedangkan arti pelayanan masyarakat menurut Thotha dalam (Sedermayanti, 2004 : 84) adalah suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.

Menurut Djaenuri (1998 : 15) pelayanan adalah suatu kegiatan yang merupakan yang perwujudan dari tugas umum pemerintahan mengenai bidang tugas pokok suatu instansi untuk dapat melayani kebutuhan masyarakat secara maksimal. Pengertian lain dari pelayanan juga dikemukakan oleh Taliziduhu (dalam Djaenuri 1998 : 15) yang mengatakan bahwa pelayanan adalah terkait dengan suatu hak dan lepas dari persoalan apakah pemegang hak itu dapat dibebani suatu kewajiban atau tidak.

Pada dasarnya pelayanan publik di era reformasi diharapkan lebih baik dan efisien karena besarnya kewenangan yang diberikan kepada pemerintah kota/kabupaten untuk menyelenggarakan pemerintah daerah di daerah dan dianggap lebih memahami persoalan dan budaya masyarakat setempat, ( Rusli, 2004:1 )

Jadi dengan demikian pelayanan publik (masyarakat) dimulai pada usia bayi yaitu yang membutuhkan pencatatan dan pelayanan kesehatan yang prima, serta saat remaja membutuhkan pelayanan secara administratif apakah untuk pelayanan kesehatan, pendidikan dan lain-lain, serta sampai usia lanjut. ( Rusli, 2004:3 )

Untuk dapat melaksanakan tugas pelayanan masyarakat sebagaimana yang diharapkan, maka menurut Djaenuri (1998:11) ada 4 hal yang perlu dimiliki oleh segenap jajaran aparatur pemerintah, yakni :

1. Harus memiliki jiwa pengabdian yang tinggi kepada masyarakat.

2. Harus aktif melihat berbagai tantangan dan peluang serta aspirasi masyarakat untuk selanjutnya mecarikan berbagai pilihan jalan keluar dan pemecahannya;
3. Mempertinggi kemampuan untuk menerapkan teknik-teknik manajemen modern guna mencapai efisien dan efektifitas pelaksanaan tugas-tugas pelayanan masyarakat;
4. Harus memiliki disiplin yang tinggi.

Untuk itu, pelayanan yang baik dari sektor publik yang dilakukan oleh pemerintah selain memenuhi kebutuhan hidup hajat masyarakatnya, sudah barang tentu adalah pemberdayaannya, serta membangun kepercayaan masyarakat kepada pemerintahannya.

Adapun pada faktor pelayanan terdapat beberapa hal yang mempengaruhi keberhasilan pelayanan yang doberikan, yakni : ketepatan,kecepatan, keramahan,kemudahan, fasilitas dan pengawasan. Kelambanan pelayanan tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara pelayanan ditingkat bawah. Ternyata masih banyak faktor yang mempengaruhi begitu buruknya tata kerja dalam birokrasi. Aparatu pemerintahan dalam melaksanakan suatu pekerjaan terlalu berorientasi pada tugas sehingga membawa pengaruh kepada hasil dan kualitas pelayanan. Akibatnya para pegawai takut menjadi takut berbuati keliru dan cenderung menyesuaikan pekerjaan dengan petunjuk pelaksanaan.

Aparatur pemerintah dapat kepercayaan untuk melayani masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung perlu menyadari bahwa dirinya dituntut

untuk memahami sosok aparatur pemerintah yang dapat memebrikan pelayanan prima adalah sebagai berikut :

1. Sensitif dan responsif terhadap peluang dan tantangan yang dihadapi;
2. Dapat mengembangkan fungsi instrumental dengan melakukan terobosan melalui oemikiran yang inovatif dan kreatif;
3. Berwawasan futuris dan sistematis sehingga resiko yang mungkin timbul akan diminimalisir.
4. Berkemampuan dalam mengoptimalkan sumber daya yang potensial.

Dalam pengukuran kinerja instansi pemerintah dari LAN dan BPKP (2003 ; 10)

1. Spesifik dan jelas
2. Dapat diukur secara objektif
3. Relevan
4. Dapat dicapai, penting, dan berguna
5. Harus cukup fleksibel
6. Efektif data/informasi

Dari pengertian diatas dapat diketahui dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan khususnya pelayanan kepada masyarakat, birokrasi pemerintahan perlu memperhatikan dan menciptakan hubungan yang baik dengan masyarakat sebagai subjek yang dilayani, agar kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang kempleks dan dinamik mampu dipenuhi. Artinya tingkat kepuasan masyarakat sebagai subjek yang dilayani hanya tercipta jika birokrasi berorientasi kepada masyarakat. Untuk mejalani fungsi pelayanan, aparatur pemerintahan harus

melaksanakan usaha-usaha peningkatan kualitas pelayanannya dengan membangun kepercayaan dan kepuasan dari masyarakat. Menurut Moenir (2001 : 44-51) untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, aparatur pemerintahan perlu mewujudkan hal-hal sebagai berikut :

1. Adanya kemudahan dalam kepengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam artian tanpa hambatan yang kadang kala dibuat oleh petugas.
2. Mempreoleh pelayanan secara wajar tanpa adanya serutu, sindirian atau untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan akan sesuatu.
3. Mendapatkan perlakuan yang dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan tidak pandang bulu.
4. Pelayanan yang terus terang artinya apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dapat dielakkan hendaknya diberitahukan sehingga orang tidak menunggu sesuatu yang tidak menentu.

Dalam suatu kegiatan diskusi terarah dengan pengguna layanan UPTA belum lama terungkap bahwa sebenarnya warga pengguna bersedia mengeluarkan biaya lebih tinggi asalkan pelayanan yang diterima dapat lebih cepat, tepat dan berpastian. Perlunya biaya pelayanan didasifikasikan secara jelas. Misalnya, biaya untuk pelayanan normal, pelayanan cepat, serta pelayanan 'super cepat' tentu saja berbeda dengn equaty ( keadilan), efesien pelayanan, kesederhanaan, dan keterbukaan yang dijadikan sebagai indikator kinerja birokrasi pelayanan publik. ( Dwiyanto dick 2003 ; 82)

**Pertama,** Responsivitas yang merupakan kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda, dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dalam operasionalisasinya, reponsivitas dijabarkan menjadi beberapa indikator yang meliputi (1) Ada tidaknya keluhan dan pengguna jasa. (2) Sikap aparat birokrasi dalam merespon keluhan dan pengguna jasa. (3) Penggunaan keluhan dan pengguna jasa sebagai referensi bagi perbikan penyelenggaraan pelayanan pada masa mendatang. (4) Berbagai tindakan aparat birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan kepada pengguna jasa, serta (5) Penetapan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku (Dwiyanto, 2002:60-61).

**Kedua,** Responsibilitas, (Menurut Lenvine 1990). responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip administrasi yang benar, atau dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit. Oleh sebab itu responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas (Dwiyanto, 2002:49). Sehingga, setiap pertanggungjawaban didalam birokrasi pelayanan publik harus disesuaikan dengan prinsip-prinsip organisasi, sebagai penyelenggara pelayanan publik yang aksinya menipu menyentuh kebutuhan masyarakat.

**Ketiga,** Akuntabilitas yang merupakan suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada dimasyarakat, atau yang dimiliki oleh para stakeholders. Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik

menggunakan beberapa indikator sebagai kinerja yang meliputi ; (1) acuang pelayanan yang dipergunakan oleh aparat birokrasi dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Indikator ini mencerminkan prinsip orientasi pelayanan yang dikembangkan oleh birokrasi pengguna jasa;(2) tindakan yang dilakukan oleh aparat birokrasi pengguna jasa yang tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan; (3) dalam menjalankan tugas pelayanan, seberapa jauh kepentingan pengguna jasa memperoleh prioritas dan aparat birokrat (Dwiyanto, 2002:55)

**Keempat,** Keadilan. Mmenurut Thompson (1989) yang dikutip oleh Agus Dwiyanto dick ( 2003: 82) Keadilan dapat dilihat dan penyelenggaraan pelayanan publik dan unsur pemenuhan prinsip keadilan dalam memberikan perlakuan yang sama, dan adil kepada warganya (pengguna jasa) dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dimensi yang perlu dilihat dalam penyelenggaraan pelayanan publik tersebut adalah (1) seberapa jauh penyelenggaraan pelayanan memberikan akses yang sama pada semua warga (pengguna jasa) untuk memperoleh layanan; (2) seberapa jauh perakuan pemberi layanan jauh dan prakter diskriminatif.

**Kelima,** Efisiensi Pelayanan. Efisiensi Pelayanan dalam penyelenggaraan peayanan public merupakan perbandingan terbaik antara input dan output pelayanan. (Dwiyanto, 2002 : 73-74). Secara ideal pengukuran efesiensi peayanan, dibagi dalam dua dimensi yang menjadi tolak ukur, yaitu (1) Input pelayanan, pelayanan akan efesiensi apabila birokrasi pelyanan dapat menyediakan imput pelayanan, seperti biaya dan waktu pelayanan yang

meringankan masyarakat pengguna jasa. Efisiensi pada sisi input tersebut, dipergunakan untuk melihat seberapa jauh kemudahan akses publik terhadap sistem pelayanan yang ditawarkan. (2) Output pelayanan, birokrasi secara ideal harus dapat memberikan produk pelayanan yang berkualitas, terutama dan aspek biaya dan waktu pelayanan Efisiensi pada output, dipergunakan untuk melihat pemberian produk pelayanan oleh birokrasi tanpa disertai adanya tindakan pemaksaan kepada publik untuk mengeuarkan biaya ekstra pelayanan, seperti suap, sumbangan sukarela, dan berbagai pungutan dalam proses pelayanan.

**Keenam,** Kesederhanaan. Hal tersebut mengandung penjelasan bahwa setiap prosedur pelayanan atau tatacara pelayanan yang diselenggarakan oleh birokrasi pelayanan public semestinya menyediakan pelayanan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan oleh pengguna jasa yang meminta pelayanan.

**Ketujuh,** Keterbukaan. Penyelenggara pelayanan lebih mementingkan persyaratan pelayani, satuan kerja atau pejabat penanggungjawaban pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu atau tarif, serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

Penyelenggaraan pelayanan publik memang dapat dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Kedua bentuk penyelenggara pelayanan tersebut tentu saja memiliki karakteristik berbeda. Pelayanan yang diselenggarakan oleh swasta lebih berorientasi kepada profit, sedangkan pelayanan yang diselenggarakan oleh

pemerintah dilakukan karena adanya tanggung jawab [*responsibility*] tugas dan fungsi pemerintahan. Namun, birokrasi dapat belajar dan pengalaman swasta dalam menyelenggarakan pelayanan. Pelayanan yang diselenggarakan oleh swasta karena berorientasi profit, menjadikan kualitas layanan sebagai tujuan atau nilai penting yang harus dijaga agar mereka tidak kehilangan pelanggan sebagai sumber keuntungan. Dengan demikian maka kinerja pemberi pelayanan swasta harus dapat menjaga kepercayaan dan member kepuasan kepada pengguna layanan. Pengguna layanan menjadi orientasi utama mereka, sehingga swasta dalam memberikan pelayanan dapat lebih profesional, dapat menjamin kepastian waktu dan biaya, serta dapat memberikan kepuasan, serta berupaya untuk menciptakan ikatan psikologis dengan pengguna pelayanan.

### **5. Pengertian Retribusi**

Sumber pendapatan daerah yang terpenting salah satunya adalah retribusi daerah. Pengertian retribusi menurut Rochmad Sumitro dalam M. Situmorang (2001;75) bahwa : “Pembayaran-pembayaran kepada negara yang dilakukan oleh mereka yang menggunakan jasa-jasa negara”.

Sedangkan menurut S. Munawir bahwa retribusi yaitu 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 ( dalam M. Situmorang , 2001;79).

Lain halnya menurut Siahaan (2005;5) bahwa pengertian retribusi yaitu pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang

diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan. Jasa tersebut dapat dikatakan bersifat langsung yaitu hanya yang membayar retribusi yang menikmati balas jasa dari Negara.

Jadi retribusi daerah yakni suatu pemungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan usaha atau milik daerah yang berkepentingan, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.

Menurut Victor M. Situmorang (2001;91) bahwa adapun ciri-ciri dari retribusi pada umumnya adalah :

1. Retribusi dipungut oleh negara;
2. Dalam pemungutan terdapat paksaan secara ekonomis;
3. Adanya kontra prestasi yang secara langsung dapat ditunjuk;
4. Retribusi dikenakan pada setiap orang/badan yang menggunakan/mengenyam jasa-jasa yang disediakan negara.

Sedangkan menurut Siahaan (2005;7) bahwa terdapat beberapa ciri yang melekat pada retribusi daerah yaitu :

- 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 diperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Retribusi yang ditarik oleh pemerintah daerah dalam rangka peningkatan pendapatan asli daerah adalah merupakan hal yang mutlak untuk dilakukan guna mendukung pembangunan di daerah tersebut.

Pengertian retribusi daerah menurut Panitia Nasrun (Situmorang, 2001;95) adalah Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah untuk kepentingan umum, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.

## **6. Konsep Otonomi Daerah**

Menurut Vincent Lemius otonomi daerah adalah kebebasan (kewenangan) untuk mengambil atau membuat suatu keputusan politik maupun administrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Didalam otonomi daerah terdapat kebebasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah namun apa yang menjadi kebutuhan daerah tersebut senantiasa harus sesuai dengan kepentingan nasional sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

(sumber :<http://gurupendidikan.com>)

Sedangkan otonomi daerah menurut undang-undang adalah sebagai berikut :

- a. Bahwa sesuai pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.
- b. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.
- d. Bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti.

Secara sederhana otonomi daerah adalah wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **7. Pajak dan Retribusi**

1. Keuangan Negara adalah
  - o Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta

- Segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

## 2. Keuangan Negara Meliputi

- Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- Penerimaan Negara;
- Pengeluaran Negara;
- Penerimaan Daerah;
- Pengeluaran Daerah;
- Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Administrasi Keuangan Negara adalah : suatu proses pemetaan aparatur pemerintah yang berkaitan dengan urusan keuangan dengan sasaran yaitu : terciptanya laporan keuangan yang baik sesuai akuntansi.

Dasar Hukum Keuangan Negara adalah UUD 1945 Menurut Rochmat Soemitro pajak adalah iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan undang-undang yang sifatnya dapat dipaksakan dengan tidak mendapat jasa timbal balik yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Sedangkan menurut Djajadiningrat pajak adalah suatu kewajiban yang menyerahkan sebagian dari kekayaan ke kas Negara yang disebabkan suatu keadaan, kejadian dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai hukuman menurut peraturan pemerintah yang telah ditetapkan serta dapat dipaksakan, tetapi tidak ada jasa timbal balik dari

Negarasecara langsung, untuk memelihara kesejahteraan secara umum. ( Siti Resmi, 2003 : 1)

Menurut Boediono (2001:50) pajak adalah iuran rakyat kepada Negara, berdasarkan undang-undang yang dapat dipaksakan dengan imbalan yang diberikan secara tidak langsung (umum) oleh pemerintah guna membiayai kebutuhan pemerintah Negara dan dapat digunakan sebagai sarana untuk mengatur dibidang sosial ekonomi.

Selanjutnya yang dikenakan wajib pajak menurut Anastasia Diana (200:1) adalah pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan ditentukan untuk melakukan kewajiban perpajakan, termasuk pemungutan pajak atau pemotongan pajak tertentu.

Seperti diketahui dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dikatakam dalam pasal 2 bahwa jenis Pajak kabupaten/Kota terdiri dari :

- (a) Pajak Hotel
- (b) Pajak Restoran
- (c) Pajak Hiburan ‘
- (d) Pajak Reklame
- (e) Pajak Penerangan Jalan
- (f) Pajak Pengambilan bahan Galian Golongan C
- (g) Pajak Parkir

Sedangkan dalam pasal 3 mengenai tarif jenis pajak yang diserahkan pada daerah sebesar dijelaskan :

- (a) Pajak Hotel (10%)
- (b) Pajak Restoran (10%)
- (c) Pajak Hiburan (35%)
- (d) Pajak Reklame (25%)
- (e) Pajak Penerangan Jalan (10%)
- (f) Pajak Pengambilan bahan Galian Golongan C (20%)
- (g) Pajak Parkir (20%)

## B. Kerangka Pemikiran

### Kerangka pemikiran



Pedagang melakukan pembayaran retribusi kepada juru pungut yang ditetapkan oleh Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Indragiri Hulu berdasarkan ketetapan dan kebijakan dari Perda nomor 12 tahun 2012 tentang Retribusi Pasar. Juru pungut ditunjuk langsung oleh Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Indragiri Hulu, kategori pedagang yang diwajibkan membayar retribusi adalah yang berdagang dikios-kios dan pelataran/lapak yang disewakan oleh pemerintah daerah Kabupaten Indragiri Hulu. Selanjutnya juru pungut bertanggung jawab langsung pada Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Indragiri Hulu.

Bentuk pengawasan yang dilakukan Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Indragiri Hulu adalah :

#### 1. Pengawasan langsung

Yang dimaksud dengan pengawasan langsung adalah pihak Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Indragiri Hulu melakukan pengawasan langsung kelapangan mengawasi para personilnya yaitu juru pungut

#### 2. Pengawasan tidak langsung

Adapun pengawasan tidak langsung dilakukan melalui laporan-laporan secara tertulis kepada atasan, dimana dengan laporan tertulis tersebut dapat dinilai sejauh manakah bawahan melaksanakan tugasnya sebagai mana mestinya.

### **C. Konsep Operasional**

Untuk menyatukan persepsi dan menghindari adanya kesalah pahaman dalam memberikan penafsiran dan pengertian dalam terhadap batasan-batasan dalam penelitian, maka berdasarkan beberapa defisini yang ada, penulis mencoba memberikan beberapa konsepsi sebagai berikut :

1. Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas penyediaan fasilitas pasar tradisional/ sederhana berupa pelataran lokasi/kios yang diberikan dan atau dikelola oleh pemerintah daerah untuk kepentingan serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
2. Pasar adalah tempat pertemuan anatara penjual dan pembeli barang-barang maupun jasa-jasa yang ditunjuk dan ditetapkan oleh pemerintah daerah.

3. Kantor pengelolaan pasar Kabupaten Indragiri Hulu merupakan unsur pendukung pemerintah daerah, yang ditunjuk untuk tugas pokok melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik dibidang pengelolaan pasar.
4. Sasaran penetapan tarif retribusi pasar adalah semua bangunan baik yang berada didalam pasar maupun diluar pasar yang dipergunakan untuk penunjukan yang dikelola oleh pemerintah daerah, kemudian dibebankan biaya administrasi, biaya perawatan, biaya pembinaan, jenis usaha dan luas tempat usaha serta waktu.
5. Pengawasan adalah suatu proses atau keggiatan mengawasi, membimbing dan membina unit kerja dalam pelaksanaan suatu kegiatan dengan memperhatikan kelemahan-kelemahan yang ada sehingga tujuan yang di inginkan tercapai sesuai dengan kewenangan yang telah ditetapkan sebelumnya.
6. Melaksanakan pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan kepada pengelola pasar yang ada di Kecamatan Rengat.

#### D. Operasional Variabel

**Tabel II.1 : Operasional Variabel Tentang Analisis Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Pada Sektor Retribusi Pelayanan Pasar (Studi Kasus Pasar di Kecamatan Rengat)**

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Skala
.Pengawasan adalah usaha untuk mengawasi, membimbing dan membina gerak pegawai dan unit kerja untuk bekerja sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, dengan berpedoman pada petunjuk baku dan pencapaian tujuan secara efektif dan efisien. Menurut Dharma S. S (2004:21),	Analisis Pendapatan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu	Melaksanakan Pengawasan	1. Mengawasi kegiatan pemungutan pendapatan pasar 2. Mengendalikan kegiatan pemungutan pendapatan pasar 3. Mengawasi dan mengendalikan administrasi penerimaan/penyetoran pendapatan pasar	Baik  Cukup Baik  Kurang Baik
		Melaksanakan Kegiatan	1. Membina kegiatan pemungutan pendapatan pasar 2. Membina dan membimbing teknis administrasi pengelolaan pasar 3. Membina dan membimbing administrasi penerimaan/penyetoran pendapatan pasar	Baik  Cukup Baik  Kurang Baik
		Melaksanakan Pemungutan Pendapatan Pasar	1. Melakukan Penyetoran pemungutan pendapatan pasar 2. Melaporkan hasil pemungutan pendapatan pasar	Baik  Cukup Baik  Kurang Baik

Sumber : Olahan Data Penelitian, 2017

## E. Teknik Pengukuran

Adapun pengukuran untuk indikator dalam penelitian ini terhadap Analisis Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Pada Sektor Retribusi Pelayanan Pasar, maka dapat dilakukan pengukuran Variabel sebagai berikut:

Baik : Apabila Analisis Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Pada Sektor Retribusi Pelayanan Pasar, telah menjalankan tiga indikator yang ada atau jawaban responden pada kategori baik 67%-100%.

Cukup Baik : Apabila Analisis Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Pada Sektor Retribusi Pelayanan Pasar telah menjalankan tiga indikator yang ada atau jawaban responden pada kategori baik 34%-66%.

Kurang Baik : Apabila Analisis Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Pada Sektor Retribusi Pelayanan Pasar telah menjalankan tiga indikator yang ada atau jawaban responden pada kategori baik 0%-33%.

Pengukuran untuk masing-masing indicator adalah sebagai berikut :

1. Melaksanakan Pengawasan

Baik : Apabila hasil penelitian terhadap pengawasan yang dilalukan Dinas Perindustrian dan Perdagangan baik.

Cukup Baik : Apabila hasil penelitian terhadap pengawasan yang dilalukan Dinas Perindustrian dan Perdagangan baik hanya dua atau tiga saja.

Kurang Baik : Apabila hasil penelitian terhadap pengawasan yang dilalukan Dinas Perindustrian dan Perdagangan baik hanya satu atau tidak sama sekali.

2. Melaksanakan Kegiatan

Baik : Apabila hasil penelitian terhadap kegiatan pemungutan pendapatan pasar baik seluruhnya.

Cukup Baik : Apabila hasil penelitian terhadap kegiatan pemungutan pendapatan pasar baik hanya dua atau tiga saja.

Kurang Baik : Apabila hasil penelitian terhadap kegiatan pemungutan pendapatan pasar baik hanya satu atau tidak ada sama sekali.

### 3. Melaksanakan Pemungutan Pendapatan Pasar

**Baik** : Apabila hasil penelitian terhadap kegiatan pemungutan pendapatan pasar baik seluruhnya.

**Cukup Baik** : Apabila hasil penelitian terhadap kegiatan pemungutan pendapatan pasar baik hanya dua atau tiga saja.

**Kurang Baik** : Apabila hasil penelitian terhadap kegiatan pemungutan pendapatan pasar baik hanya satu atau tidak ada sama sekali.

