

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah adalah salah satu landasan yuridis bagi pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Dalam Undang-undang ini disebutkan bahwa pengembangan otonomi pada daerah kabupaten dan kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan keanekaragaman Daerah.¹

Selama ini dipahami bahwa penyelenggaraan Pemerintahan daerah didasarkan tiga asas, yaitu desentralisasi, dekosentrasi, dan tugas pembantuan. Undang-Undang yang mengatur Pemerintahan Daerah setidaknya dalam UU No. 5 Tahun 1974 ini mengatur ketiga asas tersebut. Namun Dalam perubahann Undang-Undang 1945 Pasal 18 Ayat (2), ditegaskan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemeritahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.²

Pelaksanaan pembangunan daerah yang meliputi segala aspek yang ada faktor keuangan menjadi salah satu yang sangat dominan, karena faktor keuangan yang berbentuk anggaran daerah adalah sebuah rencana kerja pemerintah dalam bentuk uang atau rupiah, maka dalam suatu periode tertentu dan bagi pembangunan

¹ Mardiasmo, *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, Hal. 8

² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Hal. 328

daerah dapat menjadi tolak ukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah yang nyata serta bertanggung jawab, apabila keuangan daerah dikelola dengan baik akan meningkat kondisi perekonomian di daerah dan akan tercapai tujuan yang ideal menurut Undang-Undang.

Di era reformasi ini pengelolaan keuangan daerah sudah mengalami berbagai perubahan regulasi dari waktu ke waktu. Perubahan tersebut merupakan rangkaian bagaimana suatu Pemerintah Daerah dapat menciptakan good governance dan clean government dengan melakukan tata kelola pemerintahan dengan baik. Keberhasilan dari suatu pembangunan di daerah tidak terlepas dari aspek pengelolaan keuangan daerah yang dikelola dengan manajemen yang baik pula. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, elaporan pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.³

Pada otonomi daerah yang telah diberlakukan pada 1 Januari 2001, dimana daerah dituntut untuk berkreasi dalam mencari sumber penerimaan yang dapat membiayai pengeluaran dan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Setiap daerah mempunyai hak dan kewajibannya masing-masing untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri guna untuk meningkatkan efektifitas peyelenggaraan dan pelayanan terhadap masyarakat. Salah satu sumber penerimaan keuangan daerah adalah dengan adanya pemungutan retribusi yang ada di terminal.

³ <http://bpkad.natunakab.go.id/index.php/2014-05-21-00-44-45/64-anggaran/87-pengelolaan-keuangan-daerah-dan-apbd/> diakses pada tanggal 29 agustus 2016, Pukul 15:02.

Terminal merupakan unit fasilitas untuk pelayanan umum, dalam hal ini pergerakan manusia dan barang dari satu tempat ke tempat lain. Sebagai fasilitas umum, terminal harus dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya. Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat khususnya angkutan masal. Dinas Perhubungan dalam hal ini UPT Terminal selalu berusaha untuk memberikan pelayanan yang terbaik, mulai dari penyediaan ruang tunggu yang nyaman, pengaturan tempat pemberangkatan bus sesuai dengan tujuan sampai dengan penertiban bus yang masuk ke terminal. Hal ini dilakukan semata-mata untuk memberikan pelayanan yang maksimal bagi masyarakat dan menerapkan sistem manajemen terminal yang baik, sehingga nantinya dapat diharapkan memberikan kontribusi yang maksimal terhadap PAD (Pendapatan Asli Daerah) tanpa mengesampingkan pelayanan kepada masyarakat.

Terminal sebagai tempat awal dan akhir kegiatan perjalanan serta tempat pergantian moda transportasi menuntut adanya sistem pengelolaan yang terpadu. Keterpaduan berbagai aspek administrasi, moda angkutan, kegiatan, dan fungsi akan menghasilkan suatu sistem pergerakan yang teratur dan pasti. Penanganan penumpang jarak jauh (> 100 km) mempunyai cara berbeda dengan penumpang urban dan regional. Penumpang jarak jauh biasanya membawa barang bawaan banyak, sehingga butuh tempat dan akomodasi yang baik selama perjalanan. Mereka ini diatur menurut jadwal perjalanan dengan tenggang waktu jam-jaman atau harian. Sedang penumpang urban regional jarang membawa banyak barang dan perjalanannya relatif singkat, kepentingan penumpang ini adalah ketepatan

waktu dalam mencapai tujuan yang diinginkan, frekuensi angkutan lebih sering dengan ongkos yang rendah.

PAD terdiri dari pajak, retribusi, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah seperti bagian laba, deviden, dan penjualan saham milik daerah serta pinjaman dan pendapatan asli daerah yang sah seperti hasil penjualan aset tetap daerah dan jasa giro.⁴

Salah satu sumber pendapatan yang dapat digali dan dikelola serta dimanfaatkan secara lebih intensif oleh masing-masing daerah adalah pendapatan asli daerah. Dalam pengelolaan pendapatan asli daerah ini tiap-tiap daerah mempunyai cara tersendiri yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi daerahnya masing-masing serta berdasarkan pada peraturan daerah yang sudah mendapat pengesahan DPRD. Semakin besar keuangan daerah maka akan semakin besar pula kemampuan daerah untuk dapat memberikan pelayanan bagi masyarakat dan daerahnya.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dalam Bab V Pasal 6 mengemukakan sumber pendapatan daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah selanjutnya disebut PAD yaitu :

1. Pajak daerah.
2. Retribusi daerah.
3. Hasil pengolahan kekayaan daerah yang dipisahkan

⁴ Darase, Nurlan. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Indeks. Jakarta barat.2009. Hal. 2

4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.⁵

Pajak daerah diatur dalam Undang-Undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut oleh Peraturan Daerah (PERDA). Dalam hal ini Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang pajak daerah dan retribusi daerah⁶ yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan dibahas lebih lengkap lagi dalam PP Republik Indonesia No. 65 Tahun 2001 tentang pajak daerah⁷ dan PP Republik Indonesia No. 66 Tahun 2001 tentang retribusi daerah.⁸

Retribusi adalah pembayarann dari penduduk kepada Negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh Negara bagi penduduknya secara perorangan. Sementara menurut Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah⁹. Retribusi Daerah yang dimaksud adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau orang. Salah satu contoh retribusi adalah retribusi terminal yang disediakan oleh pemerintah dan dikelola oleh pemerintah.

Beberapa ciri yang melekat pada retribusi daerah yang saat ini dipungut di Indonesia adalah sebagai berikut :

- a. Retribusi dipungut berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku untuk umum
(dalam Undang-Undang dan PERDA)

⁵ Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 BAB V, *Pendapata Asli Daerah* Pasal 6

⁶ Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*

⁷ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2001, *Pajak Daerah*

⁸ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2001, *Retribusi Daerah*

⁹ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Pasal 1 Angka 64

- b. Dalam pembayaran retribusi terdapat imbalan secara langsung yang dapat ditunjuk secara individual.
- c. Hasil retribusi digunakan untuk pelayanan umum berkaitan dengan retribusi yang bersangkutan.
- d. Pelaksanaannya dapat dipaksakan, namun paksaan ini bersifat ekonomis.¹⁰

Berdasarkan Undang-undang yang tercantum diatas dalam rangka untuk meningkatkan dan melaksanakan pembangunan daerah kabupaten atau kota pemerintah daerah harus mengoptimalkan pendapatan daerahnya yang antara lain pendapatan daerah yang berasal dari retribusi daerah. Salah satu retribusi yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah adalah retribusi terminal. Retribusi terminal merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah yang pada umumnya dapat digali oleh pemerintah daerah. Dengan berdasarkan hal tersebut, maka pemerintah daerah mengharapkan sumber pendapatan dari retribusi daerah ini dapat terus meningkat setiap tahunnya sehingga pembangunan daerah akan berjalan dengan lancar.

Retribusi daerah dalam bentuk retribusi terminal termasuk dalam retribusi jasa usaha, dimana Dinas Perhubungan yang diberi kewenangan khusus untuk memungut dan mengelola retribusi terminal oleh Pemerintah Daerah guna untuk meningkatkan pelaksanaan pengelolaan yang optimal dalam rangka meningkatkan pembangunan ekonomi. Dinas Perhubungan dan memungut dan mengelola retribusi terminal dalam upaya meningkatkan pembangunan daerahnya. Retribusi

¹⁰ www.soalpajak.com/2015/01/ciri-ciri-pajak-retribusi-dan-sumbangan.html?m=0, diakses pada tanggal 10 juli 2016, Pukul 21:22

terminal merupakan salah satu jenis retribusi daerah yang sangat potensial dan diharapkan dapat memberikan kontribusi pendapatan daerah. Apabila penerimaan pendapatan daerah yang dihasilkan dari retribusi terminal bisa optimal, diharapkan pendapatan asli daerah akan meningkat.¹¹

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk mengkaji dan melakukan penelitian mengenai “ **Upaya Dinas Perhubungan Dalam Mengoptimalkan Pemungutan Retribusi Di Terminal Seloaji Kabupaten Ponorogo** “

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakan masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimana Upaya Dinas Perhubungan dalam Mengoptimalkan Pemungutan Retribusi di Terminal Seloaji Ponorogo?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dituliskan diatas maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis optimalisasi pengawasan retribusi terminal di Dinas Perhubungan Kabupaten Ponorogo?.

D. Manfaat Penelitian

Dari tujuan diatas diharapkan penelitian ini dapat digunakan untuk :

1. Manfaat akademik

¹¹ Kesit, Bambang Prakoso, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Hal. 36

Dengan mengetahui pengelolaan retribusi terminal di kabupaten Ponorogo dan upaya Dinas Perhubungan dalam rangka optimalisasi pemungutan retribusi terminal guna untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Dengan begitu diharapkan dapat memperkaya tentang teori-teori peningkatan dan pengelolaan keuangan daerah khususnya yang berhubungan dengan pengetahuan dalam bidang administrasi publik.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pengambil kebijakan di daerah maupun kota mengenai aspek-aspek yang berhubungan dengan pengelolaan retribusi terminal dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

E. Penegasan Istilah

Berdasarkan pada judul penelitian, maka dalam penelitian ini diuraikan penegasan istilah yang ada di dalam judul tersebut sebagai berikut :

1. Upaya

Upaya adalah usaha, ikhtiar untuk mencapai suatu maksud dalam memecahkan persoalan, mencari jalan keluar dari suatu permasalahan yang dihadapi oleh manusia tersebut bisa terbebas dari segala tekanan permasalahan yang dihadapinya, dan sebagainya. Upaya merupakan suatu cara untuk mengatasi

suatu atau proses mengatasi sesuatu dengan bersungguh-sungguh untuk berusaha mendapatkan apa yang akan dicapai atau diinginkan.¹²

2. Optimalisasi

Sebuah proses, cara dan perbuatan (aktivitas/kegiatan) untuk mencari solusi terbaik dalam beberapa masalah, dimana yang terbaik sesuai dengan kriteria tertentu.¹³

3. Pemungutan

Pemungutan adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data objek dan subjek retribusi yang terutang, penentuan besarnya retribusi yang terutang, sampai dengan kegiatan penagihan retribusi atau retribusi yang terutang kepada wajib retribusi yang terutang serta pengawasan penyetorannya. Sesuai Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 pasal 26 pemungutan retribusi tidak dapat diborongkan. Artinya seluruh proses kegiatan pemungutan retribusi tidak dapat diserahkan kepada pihak ketiga. Namun dalam pengertian ini bukan berarti bahwa pemerintah daerah tidak boleh bekerjasama dengan pihak ketiga. Dengan sangat selektif dalam pemungutan retribusi, pemerintah daerah dapat mengajak bekerjasama dengan badan-badan tertentu yang karena profesionalismenya layak dipercaya untuk melaksanakan sebagian tugas pemungutan jenis retribusi tertentu secara lebih efisien.

¹² Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi III Tahun 2003

¹³ <http://newbiegger.blogspot.co.id/2016/04/optimasi-optimisasi-atau-optimalisasi.html?m=1>, diakses pada tanggal 09 September 2016, Pukul 11:25

4. Retribusi terminal

Retribusi Terminal adalah pembayaran atas pelayanan penyediaan parkir untuk kendaraan penumpang umum, tempat kegiatan usaha, fasilitas lainnya di lingkungan terminal yang dimiliki dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah. Atau dapat dikatakan Pungutan Retribusi atas jasa pelayanan yang disediakan oleh terminal. Sedangkan Obyek Retribusi Terminal adalah pelayanan penyediaan fasilitas terminal.

Dalam hal Retribusi Terminal ini memiliki dasar Hukum, yaitu :

- a. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
- b. Peraturan pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan.
- c. Keputusan Menteri Nomor KM Perhubungan 31 Tahun 1995 tentang Terminal Transportasi Jalan.
- d. Peraturan Daerah (Untuk kab / Kota)

Menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 30 objek retribusi terminal adalah pelayanan terminal yang disediakan Pemerintah Daerah kepada setiap pengguna jasa layanan terminal, berupa :

1. Pelayanan parkir kendaraan umum
2. Tempat kegiatan usaha

3. Fasilitas lainnya dilingkungan yang dimiliki dan dikelola oleh Pemerintah Daerah.
4. Subjek retribusi terminal adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/ menikmati pelayanan terminal dari Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah seluruh sopir angkutan (angkutan kota) dan supir bus. Retribusi terminal merupakan jenis retribusi jasa usaha. Retribusi terminal dapat dikenakan oleh pengguna jasa layanan terminal yang ada di Kabupaten / Desa.¹⁴

F. Landasan Teori

1. Konsep Retribusi Daerah

Saat ini Indonesia, khususnya di daerah, penarikan sumber daya ekonomi melalui retribusi daerah dilakukan dengan aturan hukum yang jelas, yaitu dengan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah sehingga dapat diterapkan sebagai salah satu sumber penerimaan daerah. 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 yang pribadi atau badan.

Retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada Negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan Negara bagi penduduknya secara perorangan. Jasa tersebut dapat dikatakan bersifat langsung, yaitu hanya yang

¹⁴<http://seputarpengertian.blogspot.com/2015/02/seputar-pengertian-retribusi-terminal.html>, diakses pada tanggal 25 juni 2016, Pukul 12:15

membayar retribusi yang menikmati balas jasa dari Negara. Salah satu contoh yaitu Retribusi Terminal yang dikelola oleh pemerintah. Setiap orang yang ingin masuk menggunakan fasilitas didalam terminal harus membayar retribusi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah sebagai pembayaran atas jasa pengguna fasilitas terminal tersebut.

Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di Indonesia saat ini penarikan retribusi hanya dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah. Jadi retribusi yang dipungut di Indonesia dewasa ini adalah Retribusi Daerah. 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.¹⁵

Objek retribusi daerah adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya, tetapi hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial-ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi. Jasa tertentu tersebut dikelompokkan kedalam 3 golongan yaitu jasa umum, jasa usaha dan perizinan tertentu.

¹⁵ Sudarsono, *Efektifitas Pemungutan Retribusi Terminal di Terminal Regional Daya (TRD) Kota Makasar*, Hal. 47-48

Penggolongan jenis retribusi ini dimaksudkan guna menetapkan kebijaksanaan umum tentang prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi yang ditemukan. Penetapan jasa retribusi dalam tiga golongan tersebut dimaksudkan juga agar tercipta ketertiban dalam penerapannya, sehingga dapat memberikan kepastian bagi masyarakat dan disesuaikan dengan kebutuhan nyata daerah yang bersangkutan.

a) Retribusi Jasa Umum

Retribusi Jasa umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan dan kepentingan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jasa umum antara lain meliputi pelayanan kesehatan dan pelayanan persampahan. Jasa yang tidak termasuk jasa umum adalah jasa urusan umum pemerintahan.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Pasal 18 ayat 3 huruf a, ditentukan berdasarkan kriteria berikut :

- a. Retribusi jasa umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha atau retribusi perizinan tertentu.
- b. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi.
- c. Jasa tersebut memberikan manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum.
- d. Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi.

- e. Retribusi tersebut tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya.
- f. Retribusi tersebut dapat dipungut secara efektif dan efisien serta merupakan suatu sumber pendapatan daerah yang potensial.
- g. Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan atau kualitas pelayanan yang baik.

Dalam retribusi jasa umum ini terdapat beberapa jenis-jenis retribusi yang termasuk kedalam retribusi jasa umum yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Pasal 2 ayat 1 sebagai berikut :

- a. Retribusi pelayanan kesehatan
Pelayanan kesehatan adalah pelayanan kesehatan di puskesmas, balai pengobatan, dan Rumah Sakit Umum Daerah. Retribusi pelayanan kesehatan ini tidak termasuk pelayanan pendaftaran.
- b. Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan
Pelayanan persampahan/kebersihan meliputi pengambilan, pengangkutan, dan pembuangan serta penyediaan lokasi pembuangan/pemusnahan sampah rumah tangga, industry, dan perdagangan (tidak termasuk kebersihan jalan umum dan taman)
- c. Retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil
Akta catatan sipil meliputi akta kelahiran, akta perkawinan, akta perceraian, akta pengesahan dan pengakuan anak, akta ganti nama bagi warga Negara asing, dan akta kematian.
- d. Retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat

Pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat meliputi pelayanan penguburan/pemakaman termasuk penggalian dan pengukuran, pembakaran/pengabuan mayat, dan sewa tempat pemakaman atau pembakaran/pengabuan mayat yang dimiliki atau dikelola pemerintah daerah.

e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum

Pelayanan parkir di tepi jalan umum adalah penyediaan pelayanan daerah.

Karena jalan menyangkut kepentingan umum, penetapan jalan umum sebagai tempat parkir mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

f. Retribusi Pelayanan Pasar

Pelayanan pasar adalah fasilitas pasar tradisional/ sederhana berupa pelataran dan los yang dikelola oleh pemerintah daerah dan khusus disediakan untuk pedagang; tidak termasuk yang dikelola oleh BUMN, BUMD dan pihak swasta.

g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor

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

h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran

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

i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta

Peta adalah peta yang dibuat oleh pemerintah daerah, seperti peta dasar (peta garis), peta foto, peta digital, peta tematik, dan peta teknis (peta struktur).

j. **Retribusi Pengujian Kapal Perikanan**

Pelayanan pengujian kapal perikanan adalah pengujian terhadap kapal penangkap ikan menjadi kewenangan daerah.

Subjek retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan. Subjek retribusi jasa umum, yaitu orang pribadi atau badan yang diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi jasa umum.

b) Retribusi Jasa Usaha

Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sector swasta.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Pasal 18 ayat 3 huruf b, retribusi jasa usaha ditentukan berdasarkan kriteria berikut ini.

- a. Retribusi jasa usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu.
- b. Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogianya disediakan oleh sector swasta, tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah. Pengertian harta adalah semua harta

bergerak dan tidak bergerak, tidak termasuk uang kas, surat-surat berharga, dan harta lainnya yang bersifat lancar (current asset).

Jenis-jenis retribusi jasa usaha diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Pasal 3 ayat 2, sebagaimana dibawah ini :

a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah

Pelayanan pemakaian kekayaan daerah, antara lain pemakaian tanah dan bangunan, pemakaian ruangan untuk pesta, pemakaian kendaraan/alat-alat besar milik daerah. Tidak termasuk dalam pengertian pelayanan pemakaian kekayaan daerah adalah penggunaan tanah yang tidak mengubah fungsi dari tanah tersebut, seperti pemancangan tiang listrik/telepon maupun penanaman/pembentangan kabel listrik/telepon di pinggir jalan umum.

b. Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan

Pasar grosir dan atau pertokoan adalah pasar grosir berbagai jenis barang dan fasilitas pasar/pertokoan yang dikontrakkan, yang disediakan/deselenggarakan oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang disediakan oleh BUMD dan pihak swasta.

c. Retribusi Tempat Pelelangan

Tempat pelelangan adalah tempat yang secara khusus disediakan oleh pemerintahan daerah untuk melakukan pelelangan ikan, ternak, hasil bumi, dan hasil hutan termasuk jasa fasilitas lainnya yang disediakan di tempat pelelangan. Termasuk dalam pengertian tempat pelelangan adalah tempat

yang dikontrak oleh pemerintah daerah dari pihak lain untuk dijadikan sebagai tempat pelelangan.

d. Retribusi Terminal

Pelayanan terminal adalah pelayanan penyediaan tempat parkir untuk kendaraan penumpang dan bus umum, tempat kegiatan usaha, dan fasilitas lainnya dilingkungan terminal, yang dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dengan ketentuan ini, pelayanan perorangan tidak dipungut retribusi.

e. Retribusi Tempat Khusus Parkir

Pelayanan tempat khusus parkir adalah pelayanan penyediaan tempat parkir yang khusus disediakan, dimiliki, dan atau dikelola oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang disediakan dan dikelola oleh BUMD dan pihak swasta.

f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa

Pelayanan tempat penginapan/pesanggrahan/villa milik daerah adalah pelayanan penyediaan tempat penginapan/pesanggrahan/villa yang dimiliki dan atau yang dikelola oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang dikelola oleh BUMD dan pihak swasta.

g. Retribusi Penyedotan Kakus

Pelayanan penyedotan kakus adalah pelayanan penyedotan kakus/jamban yang dilakukan oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang dikelola oleh BUMD dan pihak swasta.

h. Retribusi Rumah Potong Hewan termasuk

Pelayanan rumah potong hewan adalah penyediaan fasilitas rumah pemotong hewan ternak termasuk pelayanan pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dan sesudah dipotong, yang dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah.

i. Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal

Pelayanan pelabuhan kapal adalah pelayanan pada pelabuhan kapal perikanan dan atau bukan kapal perikanan, termasuk fasilitas lainnya di lingkungan pelabuhan kapal yang dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang dikelola oleh BUMN, BUMD dan pihak swasta.

j. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga

Pelayanan tempat rekreasi dan olahraga adalah tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah.

k. Retribusi Penyeberangan di Atas Air

Pelayanan penyeberangan di atas air adalah pelayanan penyeberangan orang atau barang dengan menggunakan kendaraan di atas air yang dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang dikelola oleh BUMD dan pihak swasta.

l. Retribusi Pengolahan Limbah Cair

Pelayanan pengolahan limbah cair adalah pelayanan pengolahan limbah cair rumah tangga, perkantoran, dan industri yang dikelola dan atau dimiliki oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang dikelola oleh BUMD dan pihak swasta.

m. **Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah**

Penjualan produksi usaha daerah adalah penjualan hasil produksi usaha pemerintah daerah antara lain, bibit/benih tanaman, bibit ternak, dan bibit ikan, tidak termasuk penjualan produksi usaha BUMN, dan pihak swasta.

Subjek retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan. Subjek retribusi jasa usaha merupakan wajib retribusi jasa usaha, yaitu orang pribadi atau badan yang diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi jasa usaha.

c) Retribusi Perizinan Tertentu

Fungsi perizinan dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan, maka pada dasarnya pemberian izin oleh Pemerintah Daerah tidak harus dipungut retribusi.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Pasal 18 ayat 3 huruf c, retribusi perizinan tertentu ditentukan berdasarkan kriteria berikut ini :

- a. Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi.
- b. Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum.
- c. Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negative dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi.

Jenis-jenis retribusi perizinan tertentu diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Pasal 4 ayat 2, adalah sebagaimana dibawah ini :

a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan

Izin mendirikan bangunan adalah pemberian izin untuk mendirikan satu bangunan. Termasuk dalam pemberian izin ini adalah kegiatan peninjauan desain dan pemantauan pelaksanaan pembangunannya, agar tetap sesuai dengan rencana teknis bangunan dan rencana tata ruang yang berlaku, dengan tetap memerhatikan Koefisien Dasar Bangunan (KDB), Koefisien Luas Bangunan (KLB), Koefisien Ketinggian Bangunan (KKB), dan pengawasan penggunaan bangunan yang meliputi pemeriksaan dalam rangka memenuhi syarat-syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut.

b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol

Izin tempat penjualan minuman beralkohol adalah pemberian izin untuk melakukan penjualan minuman beralkohol di suatu tempat tertentu.

c. Retribusi Izin Gangguan

Izin gangguan adalah pemberian izin tempat usaha/kegiatan kepada orang pribadi atau badan di lokasi tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian, dan gangguan; tidak termasuk tempat usaha/kegiatan yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah.

d. Retribusi Izin Trayek

Izin trayek adalah pemberian izin kepada orang pribadi atau badan untuk menyediakan pelayanan angkutan penumpang umum pada suatu atau beberapa trayek tertentu. Pemberian izin oleh pemerintah daerah dilaksanakan sesuai dengan kewenangan masing-masing daerah.¹⁶

2. Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa pemerintahan hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan yang sama (Rasyid, 1998).

Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum. Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh pemerintah meliputi kesehatan, pendidikan dasar, dan pemenuhan bahan kebutuhan pokok masyarakat. Pelayanan umum yang harus diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu pelayanan administratif, pelayanan barang dan pelayanan jasa.

¹⁶ Sri Hasnaeni Asis, *Optimalisasi Pemungutan Retribusi Terminal Di Dinas Perhubungan Dan Infokom Kabupaten Banteng*

Pelayanan publik harus diberikan berdasarkan standar tertentu. Standar pelayanan publik tersebut merupakan ukuran atau persyaratan baku yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan wajib ditaati oleh pemberi pelayanan (pemerintah) dan atau pengguna pelayanan (masyarakat). Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Salah satu bentuk standar pelayanan publik yang harus dipenuhi oleh institusi penyedia layanan publik adalah Standar Pelayanan Minimum (SPM). Setiap institusi penyedia layanan publik harus memberikan pelayanan publik sesuai dengan ketentuan Standar Pelayanan Minimum yang telah ditetapkan.

Dalam pelayanan publik membutuhkan manajemen kinerja yang sistematis. Untuk itu perlu dibuat desain sistem manajemen kinerja yang tepat untuk mencapai kinerja optimal. Sistem merupakan serangkaian prosedur, langkah atau tahap yang tertata dengan baik. Demikian juga dsistem manajemen kinerja sektor publik juga mengandung prosedur, langkah dan tahapan yang membentuk suatu siklus kinerja. Tahap-tahap sistem manajemen kinerja tersebut meliputi

- a. Tahap perencanaan kinerja
- b. Tahap pelaksanaan kinerja
- c. Tahap penilaian kinerja
- d. Tahap review kinerja

e. Tahap perbaikan kinerja¹⁷

3. Konsep Retribusi Terminal

Dalam pencapaian pembangunan nasional peranan transportasi memiliki posisi yang penting dan strategi dalam pembangunan, maka perencanaan dan pengembangannya perlu ditata dalam satu kesatuan sistem yang terpadu. Untuk terlaksananya keterpaduan intra dan antar moda secara lancar dan tertib maka ditempat-tempat tertentu perlu dibangun dan diselenggarakan terminal.

Retribusi terminal adalah retribusi jasa usaha yang dipungut oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi/badan yang memakai jasa layanan terminal yang menyelenggarakan angkutan orang/ barang dengan kendaraan umum.

Menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 130 objek retribusi terminal adalah pelayanan terminal yang disediakan pemerintah daerah kepada setiap pengguna jasa layanan terminal, berupa :

1. Pelayanan Parkir Kendaraan Umum
2. Tempat Kegiatan Usaha
3. Fasilitas Lainnya di Lingkungan yang dimiliki dan dikelola oleh Pemerintah Daerah
4. Subjek retribusi terminal adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan terminal dari Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah seluruh sopir yang memakai jasa usaha terminal

¹⁷ Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Edisi Revisi, Hal. 16

meliputi sopir angkut kota dan sopir bis. Retribusi terminal merupakan jenis retribusi jasa usaha. Retribusi terminal dapat dikenakan oleh pengguna jasa layanan terminal yang ada di Kabupaten/Desa.¹⁸

4. Konsep Birokrasi

Dengan mengutip pendapat Fritz Morstein Marx, Bintoro Tjokroamidjojo (1984) mengemukakan bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi yang khususnya oleh aparatur pemerintahan.

Konsep birokrasi menurut Martin Albrow:

- 1) Birokrasi sebagai organisasi sosial
- 2) Birokrasi sebagai inefisiensi organisasi
- 3) Birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat
- 4) Birokrasi sebagai administrasi Negara (publik)
- 5) Birokrasi sebagai adminstrasi yang dijalankan oleh pejabat
- 6) Birokrasi sebagai sebuah organisasi
- 7) Birokrasi sebagai masyarakat modern¹⁹

Dalam kajian birokrasi nama Max Weber sudah tidak asing lagi bagi kita yang ingin mengetahui lebih jauh tentang birokrasi pemerintahan. Karyanya yang terkenal dengan sebutan konsep tipe ideal birokrasi, yaitu menekankan bagaimana

¹⁸ Sri Hasnaeni Asis, *Optimalisasi Pemngutan Retribusi Terminal Di Dinas Perhubungan Dan Infokom Kabupaten Banteng*

¹⁹ <http://deviapriyanti158.blogspot.co.id/2012/03/konsep-tujuan-dan-model-birokrasi-di.html?m=1>, diakses pada tanggal 03 agustus 2016, Pukul 17:05

seharusnya mesin birokrasi secara professional dan rasional dijalankan. Menurut weber tipe ideal birokrasi itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional.²⁰

Konsep birokrasi weber yang dianut dalam pemerintah (government) banyak memperlihatkan cara-cara officialdom. Pejabat birokrasi pemerintahan adalah sentra dari penyelesaian urusan masyarakat. Rakyat sangat tergantung pada pejabat ini, bukannya pejabat yang tergantung pada rakyat. Pelayanan kepada rakyat bukan diletakkan pada pertimbangan utama, melainkan pada pertimbangan yang kesekian.²¹

G. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan bagian yang mendefinisikan sebuah konsep atau variable agar dapat diukur, dengan cara melihat pada dimensi (indikator) dari sebuah konsep atau variabel²². Definisi operasional dalam penelitian ini yaitu suatu konsep yang memberitahukan bagaimana upaya Dinas Perhubungan dalam mengoptimalkan pemungutan retribusi terminal di Terminal Seloaji Kabupaten Ponorogo. Indikator yang dilakukan dalam penelitian ini adalah:

1. Upaya Dinas Perhubungan dalam optimalisasi pemungutan retribusi terminal
 - a. Dinas Perhubungan memberikan fasilitas yang ada di terminal.

²⁰ Bambang Widiyahseno, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Hal. 166-167

²¹ <http://jurriyanti.blogspot.com/2015/02/resensi-buku-birokrasi-di-indonesia.html?m=1>, diakses pada tanggal 03 agustus 2016, Pukul 16:45

²² Juliansyah Noor, *Metodologi Penelitian: Skripsi, Tesis, disertasi, dan Karya Ilmiah*, Jakarta, Kencana, 2011, Hal.97

- b. Dinas perhubungan melakukan pengawasan terhadap hasil pemungutan retribusi terminal.
 - c. Dinas Perhubungan melakukan koordinasi dengan Pemerintah Daerah guna mengoptimalkan pungutan retribusi.
 - d. Dinas Perhubungan memberikan pengarahan kepada UPT Terminal terkait optimalisasi pungutan retribusi.
2. Optimalisasi pemungutan retribusi
 - a. Target yang harus dicapai dan sesuai dengan peraturan yang telah dibuat.
 - b. Kondisi yang harus dicapai untuk mendapatkan hasil yang terbaik.
 - c. Proses untuk meningkatkan hasil yang akan dicapai.²³

H. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam sebuah penelitian ilmiah diperlukan metode penelitian untuk memperoleh hasil penelitian yang tepat sasaran, karena akuratnya suatu penelitian ditentukan oleh ketepatan penggunaan metode. Metode yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif bertujuan untuk mengungkapkan informasi kualitatif sehingga lebih menekankan pada masalah proses dan makna dengan mendeskripsikan sesuatu masalah. Penelitian yang dilakukan bersifat Deskriptif yaitu untuk mengetahui atau menggambarkan kenyataan dari kejadian yang diteliti atau penelitian yang dilakukan terhadap variabel mandiri atau tunggal, yaitu tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan dengan

²³ Juliansyah Noor, *Metodologi Penelitian: Skripsi, Tesis, disertasi, dan Karya Ilmiah*, Jakarta, Kencana, 2011, Hal.97

variabel lain²⁴. Sehingga memudahkan penulis untuk mendapatkan data yang objektif dalam rangka mengetahui dan memahami Upaya Optimalisasi Pemungutan Retribusi Terminal di Terminal Seloaji Ponorogo.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di UPT Terminal Seloaji Ponorogo dan Dinas Perhubungan Kabupaten Ponorogo. Hal ini didasarkan karena instansi tersebut diberi kewenangan untuk melakukan pemungutan retribusi terminal.

3. Informan

Informan dalam penelitian ini adalah orang yang benar-benar tahu atau pelaku yang terlibat langsung dengan permasalahan penelitian. Informan ini harus banyak pengalaman tentang penelitian, serta dapat memberikan pandangannya tentang nilai-nilai, sikap, proses dan kebudayaan yang menjadi latar penelitian setempat.

Adapun informan yang dimaksud adalah:

1. KASUBAG Dinas Perhubungan
2. Kepala UPT Terminal Seloaji Ponorogo
3. Koordinator Pemungutan Retribusi Terminal Seloaji Ponorogo
4. Petugas penarikan retribusi Terminal Seloaji Ponorogo
5. Para sopir angkutan
6. Para pemilik kios

²⁴ Prof. Dr. Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Hal. 65

4. Teknik Penentuan Informan

Menurut Moleong, penentuan sampel atau informan dalam penelitian kualitatif berfungsi untuk mendapatkan informasi yang maksimum, karena itu orang yang dijadikan sampel atau informan sebaiknya yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Mereka yang menguasai atau memahami masalah tentang pengoptimalan retribusi yang ada di terminal seloaji ponorogo.
- b. Mereka yang terlibat dalam kasus ini baik itu secara langsung di tempat penelitian maupun tidak.
- c. Mereka mempunyai cukup waktu untuk diwawancarai.
- d. Mereka tidak cenderung menyampaikan informasi hasil kemasannya sendiri.²⁵

Informan yang dipakai dalam penelitian ini diambil dengan menggunakan teknik *purposive sampling*. Teknik ini bertujuan untuk menyaring informasi sebanyak mungkin dari berbagai macam sumber dan bangunannya. Teknik ini merupakan karakteristik dasar penelitian kualitatif.

5. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara

Peneliti mengadakan tanya jawab dengan para informan untuk memperoleh data mengenai hal-hal yang ada kaitannya dengan masalah

²⁵ Lexy Moleong, *Penelitian Kualitatif*, Hal. 90

pembahasan skripsi ini dalam hal melakukan wawancara digunakan pedoman pertanyaan yang disusun berdasarkan kepentingan masalah yang diteliti.

b. Observasi

Teknik pengumpulan data semacam ini bertujuan supaya peneliti dapat mengetahui secara langsung keadaan dan fakta yang terjadi.

c. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan cara yang digunakan untuk mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, skripsi, buku, surat kabar, majalah.

d. Analisa Data

Menurut Miles dan Huberman, terdapat tiga teknik analisis data kualitatif yaitu, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Proses ini berlangsung terus menerus selama penelitian berlangsung, bahkan sebelum data benar-benar terkumpul.

1. Reduksi Data

Reduksi data merupakan salah satu dari teknik analisis data kualitatif. Reduksi data adalah bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasi data sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dapat diambil.

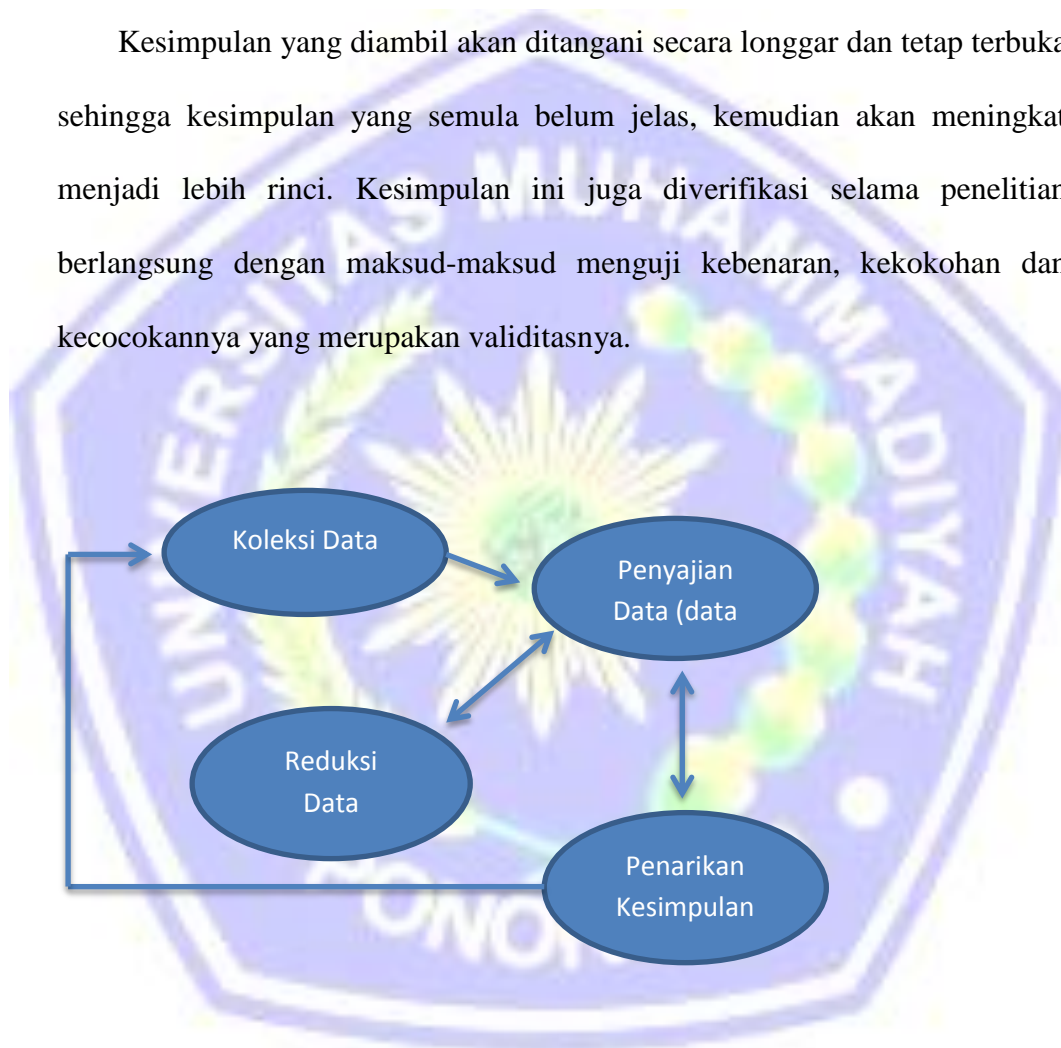
2. Penyajian Data

Penyajian data merupakan salah satu dari teknik analisis data kualitatif. Penyajian data adalah kegiatan ketika sekumpulan informasi disusun,

sehingga memberi kemungkinan akan adanya penarikan kesimpulan. Bentuk penyajian data kualitatif berupa teks naratif (berbentuk catatan lapangan), matriks, grafik, jaringan, dan bagan.

3. Penarikan Kesimpulan

Kesimpulan yang diambil akan ditangani secara longgar dan tetap terbuka sehingga kesimpulan yang semula belum jelas, kemudian akan meningkat menjadi lebih rinci. Kesimpulan ini juga diverifikasi selama penelitian berlangsung dengan maksud-maksud menguji kebenaran, kekokohan dan kecocokannya yang merupakan validitasnya.



Gambar Analisa Data