

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pendapatan Asli Daerah

1. Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah merupakan usaha daerah guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah tingkat atas (subsidi). Apabila dalam pendapatan asli daerah menunjukkan hal yang kurang berhasil perlu dipacu kesadaran dan peran serta masyarakat, utamanya wajib pajak. Sekiranya telah berhasil, keberhasilan ini sudah sepatuhnya ditunjang aktif oleh seluruh warga masyarakat terutama yang terkait langsung dalam kewajiban itu, antara petugas dan nasabah, penjual jasa dan penerima jasa antara pelanggan dan pengelola, antara penguasa dan warga. Bila demikian halnya maka kedua jalur interkoneksi tersebut sudah saling tunjang menunjang, warga masyarakat akan menyadari dan mengetahui akan kewajiban dan fungsi masing-masing, mengetahui pula kepentingan bersama yang saling membutuhkan.¹

Pentingnya posisi keuangan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sangat didasari oleh pemerintah. Demikian pula alternatif cara untuk mendapatkan keuangan yang memadai telah pula dipertimbangkan oleh pemerintah dan wakil-wakil rakyat (DPR-RI), dalam hubungannya dengan keuangan daerah ini maka ketentuan perundang-undangan yang mengaturnya adalah bagian XIII paragraf 1, Pasal 55 Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah didaerah, yang berbunyi sebagai berikut, Pendapatan daerah yang bersumber dari:

- a. Pendapatan asli daerah, yaitu:
 - 1) Hasil pajak daerah
 - 2) Hasil retribusi daerah

¹ Widjaja HAW, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 43.

- 3) Hasil perusahaan milik daerah dan
 - 4) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan hasil daerah yang sah.
- b. Dana perimbangan
 - c. Pinjaman daerah
 - d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan kemandirian daerah dan mengurangi ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat. Peningkatan kemandirian daerah sangat erat kaitannya dengan kemampuan daerah dalam mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD). Semakin tinggi kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD, maka semakin besar pula diskresi daerah untuk menggunakan PAD tersebut sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas pembangunan daerah.²

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus memperhatikan/menunjukkan hal-hal sebagai berikut :

- a. Suatu pembagian kekuasaan yang rasional diantara tingkat-tingkat pemerintahan dalam memungut dan membelanjakan sumber dana pemerintah, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi
- b. Suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi, penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah
- c. Pembagian yang adil diantara daerah-daerah atas pengeluaran pemerintah, atau sekurang-kurangnya ada perkembangan yang memang diusahakan ke arah itu
- d. Suatu upaya perpajakan (*fiscal effort*) dalam memungut pajak dan retribusi oleh pemerintah daerah yang sesuai dengan pembagian yang

² Mahmudi, *Manajemen Keuangan Daerah*, Erlangga, Jakarta, 2002, hlm. 18.

adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.³

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa PAD adalah sesuatu yang dapat di ukur dengan uang karena kewenangan (otoritas) yang diberikan masyarakat dapat berupa hasil pajak daerah dan retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah serta lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dari beberapa komponen PAD tersebut, maka yang perlu mendapatkan perhatian adalah pajak dan retribusi daerah, karena kedua jenis PAD ini baik secara langsung maupun tidak langsung akan membebani rakyat.

Kekayaan pertama yang merupakan sumber pendapatan resmi negara (penerimaan penuh/resmi karena dapat digunakan sepenuhnya untuk negara), adalah setelah diperolehnya *fay'i*, yaitu harta peninggalan suku Bani Nadhir, Suku bangsa Yahudi yang tinggal di pinggiran kota Madinah, yang melanggar Piagam Madinah.⁴

Harta yang mereka tinggalkan tidak disebut *ghanimah*, melainkan dijadikan sebagai *fay'i*, yang kemudian dibagikan oleh Rasulullah sesuai dengan ketentuan Allah SWT dalam QS. Al-Hasyr [59] : 6, seperti berikut :

وَمَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْهُمْ فَمَا أَوْجَفْتُمْ عَلَيْهِ مِنْ خَيْلٍ وَلَا رِكَابٍ
وَلَكِنَّ اللَّهَ يُسَلِّطُ رُسُلَهُ عَلَى مَنْ يَشَاءُ وَاللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

Artinya : “Dan apa saja harta rampasan (*Fay'i*) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) mereka, maka untuk mendapatkan itu kamu tidak mengerahkan seekor kuda pun dan (tidak pula) seekor unta pun, tetapi Allah yang memberikan kekuasaan kepada Rasul-Nya terhadap apa saja yang dikehendaki-Nya dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu.” (QS. Al-Hasyr [59] : 6)

³ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar, Jakarta, 1999, hlm. 97-98.

⁴ Adiwarman A Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 41.

Responsibilitas sosial pemerintah dari dalam akan menuntut pemerintah itu dan mereka yang terpilih untuk memangku tugas pemerintahan itu, agar individu-individu itu memiliki sifat-sifat yang tidak mungkin ditinggalkan selama pemerintahan itu adalah pemerintahan Islam.

Demikian juga responsibilitas akan menunjukkan kepada pemerintah tentang tugas-tugasnya dari sudut pandang Islam secara jelas, sehingga tugas-tugas itu dapat dijalankan dengan penuh pengetahuan dan teliti. Responsibilitas sosial juga mewajibkan negara untuk memberitahukan manusia akan hak negara itu atas mereka yang dipimpin itu.

Karakteristik-karakteristik umum itu ada banyak, diantaranya adalah : (1) Islam, balig dan waras pikiran; (2) saleh dan bertakwa; (3) tidak mempunyai cacat yang menghalanginya untuk menjalankan pekerjaannya. Sedangkan, karakteristik-karakteristik bagi pegawai pemerintah terutama adalah sebagai berikut :⁵

a. Keahlian

Yaitu agar pegawai yang memegang suatu jabatan mempunyai keahlian tentang pekerjaan yang ia emban, baik sebagai menteri atau sebagai direktur. Karena, faktor keahlian tidak dapat digantikan dengan unsur kedekatan atau kepercayaan seperti banyak terjadi di pemerintahan dunia ketiga atau pemerintahan diktatorial

b. Kesanggupan

Karakteristik umum bagi orang yang akan memegang suatu jabatan. Yaitu, sifat yang dapat mendukung sifat amanah. Allah SWT berfirman:

قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَجِرْهُ ^ط إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَجَرْتَ الْقَوِيُّ

الْأَمِينُ ﴿٦٦﴾

⁵ Ali Abdul Halim Mahmud, *Fikih Responsibilitas Tanggung Jawab Muslim dalam Islam*, Gema Insani Press, Jakarta, 1995, hlm. 209-211.

Artinya: “*Karena sesungguhnya orang yang paling baik yang kamu ambil untuk bekerja (pada kita) ialah orang yang kuat lagi dapat dipercaya*” (al-Qashash : 26)

c. Amanah

Syarat pokok bagi setiap pegawai, karena jika ia tidak memiliki hal ini niscaya akan membawa kepada kerusakan masyarakat. Bukhari meriwayatkan dengan sanad dari Abu Hurairah r.a., ia mengatakan bahwa Rasulullah saw bersabda,

إِذَا ضَيِّعَتِ الْأَمَانَةُ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ , قِيلَ يَا رَسُولَ اللَّهِ وَمَا إِضَاعَتُهَا ؟ قَالَ : إِذَا
وُسِّدَ الْأَمْرُ إِلَى غَيْرِ أَهْلِهِ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ

Artinya: “*Jika amanat telah disia-siakan maka tunggulah masa kehancuran. Ditanyakan, wahai Rasulullah saw bagaimana penyalahannya itu? Rasulullah bersabda, jika suatu tugas diberikan kepada yang bukan ahlinya maka tunggulah masa kehancurannya*”

Tugas-tugas pemerintahan muslim dalam responsibilitas sosial ada banyak sekali. Diantaranya adalah sebagai berikut :⁶

- a. Agar memimpin diantara manusia dengan aturan yang ditetapkan Allah SWT. Menjadikan Al-Qur’an, sunnah, ijma, qiyas dan ijtihad dalam kondisi yang tidak diatur oleh nash, sebagai sumber pokok dalam menentukan aturan pemerintahannya itu secara umum.
- b. Agar bersikap adil dalam melakukan segala hal yang berkaitan dengan manusia, yaitu dengan menyamaratakan manusia dalam memperoleh hak dan melakukan kewajiban.
- c. Agar syura dan musyawarah adalah jalan yang ia gunakan dalam membuat rencana kerja dalam seluruh hal yang berkaitan dengan kepentingan manusia dan politik mereka.
- d. Agar menjalankan *amar ma’ruf nahi munkar* di jalan dan pasar-pasar, terutama di dalam administrasi dan institusi pemerintahan.
- e. Agar berdakwah kepada Allah SWT dan menyiapkan perlengkapan yang cukup untuk melakukan dakwah kepada Allah SWT.

⁶ *Ibid.*, hlm. 211-213

- f. Agar memudahkan bagi manusia perangkat-perangkat pendidikan yang dapat mengajarkan mereka tentang agama dan dunia mereka.
- g. Agar menghormati hak asasi manusia.
- h. Agar menjamin kesempatan bekerja, berusaha, dan pemilikan bagi manusia.
- i. Agar terus menjaga perangkat-perangkat negara, badan, dan institusinya
- j. Agar menyiapkan faktor-faktor kekuatan materiil dan immateriil sebesar mungkin sehingga dapat menjaga negara dari bentuk ancaman apapun dari pihak musuh atau yang melanggar kedaulatannya.

Sedangkan hak-hak pemerintah atas rakyatnya ada banyak, diantaranya sebagai berikut :⁷

- a. Patuh dan taat dalam masalah yang menyenangkan dan yang tidak disenangi, serta dalam kesulitan maupun kemudahan selama bukan dalam kemaksiatan kepada Allah SWT., karena tidak ada ketaatan kepada makhluk dalam kemaksiatan kepada khaliq
- b. Pertolongan, bantuan dan dukungan dari rakyat. Serta agar rakyat memberikan bantuan keuangan, kerja, dan waktu yang dibutuhkan negara dalam mewujudkan kemaslahatan umum
- c. Memenuhi panggilan untuk memberikan suara dalam musyawarah jika diminta dengan amanah dan ikhlas. Tirmidzi meriwayatkan dengan sanad dari Ummu Salmah r.a., ia mengatakan bahwa Rasulullah saw bersabda,

المُسْتَشَارُ مُؤْتَمَنٌ

Artinya : “Orang yang dimintakan sumbangan pemikirannya adalah orang yang terpercaya.” (Hadits ini juga diriwayatkan oleh Bukhari dalam Adabul-Mufrad, juga Ahmad, Ibnu Majah, Hakim dan Darimi)

2. Pajak Daerah

Adapun sumber pendapatan lain berasal pula dari *kharaj*, yaitu pajak atas tanah yang dipungut kepada non-muslim ketika Khaibar ditaklukan,

⁷ *Ibid.*, hlm. 213-214.

pada tahun ke Tujuh Hijriyah. Jumlah kharaj dari tanah ini tetap, yaitu setengah dari hasil produksi.⁸

Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁹

Berdasarkan Undang-Undang No 19 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No 34 Tahun 2000 tersebut pajak daerah terdiri dari :

- a. Pajak daerah propinsi (wewenang pemajakannya berada di tangan pemerintah daerah propinsi) :
 - 1) Pajak Kendaran Bermotor (PKB) dan kendaraan diatas air
 - 2) Pajak Bahan Bakar Kendaran Bermotor (PBBNKB)
 - 3) Bea Balik Nama Kendraan Bermotor (BBNKB) dan Kendaraan di atas air
 - 4) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.
- b. Pajak daerah kabupaten atau kota (wewenang pemajakannya berada ditangan pemerintah daerah kabupaten atau kota) :
 - 1) Pajak Hotel dan Restoran (PHR)
 - 2) Pajak Restoran
 - 3) Pajak Hiburan
 - 4) Pajak Reklame
 - 5) Pajak Penerangan Jalan
 - 6) Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian Golongan C.¹⁰

⁸ Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 59.

⁹ Tmbooks, *Perpajakan-Esensi dan Aplikasi*, C.V Andi Offset, Yogyakarta, 2013, hlm. 7.

¹⁰ Muda Markus, *Perpajakan Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm.

Manajemen pajak daerah juga terkait dengan pemenuhan prinsip-prinsip umum perpajakan daerah yang baik. Prinsip pajak daerah tersebut, yaitu :¹¹

- a. Prinsip Elastisitas
- b. Prinsip Keadilan
- c. Prinsip Kemudahan Administrasi
- d. Prinsip Keberterimaan Politis
- e. Prinsip Nondistorsi Terhadap Perekonomian.

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah yang diberlakukan sejak tahun 2000 adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pelaksanaan otonomi daerah secara langsung akan berpengaruh terhadap sistem pembiayaan, pengelolaan, dan pengawasan keuangan daerah. Sistem pembiayaan daerah dalam konteks otonomi daerah merupakan salah satu aspek yang sangat penting. Daerah diharapkan dapat meningkatkan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) agar mampu mencukupi kebutuhan fiskalnya (*fiscal need*) sehingga tidak mengalami defisit fiskal (*fiscal gap*). Salah satu upaya untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah tersebut adalah dengan meningkatkan PAD.¹²

Pajak mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan suatu daerah, khususnya dalam pembangunan karena pajak merupakan sumber pendapatan daerah terlebih dengan makin kuatnya kedudukan daerah yang bersifat *autonom* sebagaimana telah ditetapkan dalam pasal 18 UUD 1945 dan amandemennya.

Dalam rangka membiayai semua pengeluaran yang harus dikeluarkan oleh daerah, termasuk salah satunya berupa pengeluaran pembangunan maka pajak mempunyai 2 (dua) fungsi, yaitu fungsi anggaran (*budgetair*) dan fungsi mengatur (*regulerend*).¹³

¹¹ Mahmudi, *Op. Cit.*, hlm. 21-22.

¹² Abdul Halim, *Akuntansi dan Pengendalian Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN, Jogjakarta, 2005, hlm. 335.

¹³ Zuraida Ida, *Op. Cit.*, hlm. 21-22.

Dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 jenis pajak daerah disebutkan pada pasal 2 dan kemudian disebutkan taripnya yang paling tinggi di pasal 3. Jenis pajak daerah dan taripnya dapat dilihat pada tabel berikut :

Golongan	Jenis Pajak	Tarip Paling Tinggi
Pajak Daerah Tingkat I	Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)	5 %
	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB)	10 %
	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB)	5 %
Pajak Daerah Tingkat II	Pajak Hotel dan Restoran (PHR)	10 %
	Pajak Hiburan (PH)	35 %
	Pajak Reklame (PR)	25 %
	Pajak Penerangan Jalan (PPJ)	10%
	Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C (P3BG2C)	20 %
	Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan (P2ABTAP)	20 %

Dengan peraturan pemerintah dapat ditetapkan jenis pajak selain yang tercantum dalam tabel diatas dengan kriteria sebagai berikut :

- a. Bersifat sebagai pajak dan bukan retribusi
- b. Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum
- c. Potensinya memadai
- d. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif

- e. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat
- f. Menjaga kelestarian lingkungan.

Ketentuan tarif paling tinggi yang dapat dipungut oleh daerah bertujuan memberi perlindungan kepada masyarakat dari penetapan tarif yang terlalu membebani, sedangkan tarif paling rendah tidak ditetapkan untuk memberi peluang kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur sendiri besarnya tarif yang sesuai dengan kondisi masyarakat di daerahnya, termasuk pertimbangan untuk membebaskan pajak bagi masyarakat yang tidak mampu.

Besarnya tarif Pajak Daerah Tingkat I menurut pasal 3 ayat 3 UU No 18 Tahun 1997 sebagaimana yang tercantum pada tabel diatas yaitu PKB, BBNKB dan PBBKB ditetapkan seragam di seluruh Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sedang tarif Pajak Daerah Tingkat II selanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Daerah.¹⁴

Pemungutan pajak dilarang diborongkan dan setiap Wajib Pajak wajib membayar pajak yang terutang berdasarkan surat ketetapan pajak atau dibayar sendiri oleh Wajib Pajak berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan.

Wajib Pajak yang memenuhi kewajiban perpajakan berdasarkan penetapan Kepala Daerah dibayar dengan menggunakan SKPD atau dokumen lain yang dipersamakan, yaitu berupa karcis dan nota perhitungan.¹⁵

Pajak mengatur hubungan manusia dengan manusia lainnya (*Mu'amalah*), oleh sebab itu ia merupakan bagian dari syariat. Hanya syariat yang boleh menjadi pemutus perkara, apakah suatu jenis pajak boleh dipungut atau tidak. Barang siapa tidak memutuskan perkara menurut syariat (apa yang telah ditetapkan Allah swt.), maka dia adalah dzalim [QS. Al-Maidah 5:45].

¹⁴ Muqodim, *Op. Cit.*, hlm. 115-116.

¹⁵ Mardiasmo, *Perpajakan*, Andi, Yogyakarta, 2013 hlm. 15.

Oleh karena pajak adalah bagian dari syariat, maka sebagai batang dari suatu pohon, ia harus memiliki akar yang kuat. Akar itu adalah Iman atau Aqidah. Hukum pajak mesti memiliki landasan/akar (dalil), yaitu Al-Qur'an dan Hadis. Jika ia memiliki landasan Al-Qur'an dan Hadis, tentu ia akan memberi manfaat (buah), bagi kemaslahatan umat.¹⁶

لا ضرر ولا ضرار (رواه مالك واحمد)

Artinya: “Tidak boleh mencelakakan orang lain dan tidak boleh mencelakakan diri sendiri” (HR. Malik dan Amad dari Ibnu Abbas).

Memang pada harta tidak ada kewajiban selain zakat. Namun apabila zakat telah diselesaikan, kemudian sesudah itu ternyata datang kebutuhan mendesak, maka wajib bagi orang kaya mengeluarkan hartanya untuk keperluan tersebut. Apabila harta baitul mal kosong, kemudian keperluan biaya militer meningkat, maka imam hendaklah membebaskan biaya itu kepada mereka yang kaya untuk mencukupi keperluan tersebut, sehingga baitul mal berisi kembali.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan, bahwa pembolehan pajak adalah:

- a. Setelah zakat ditunaikan, baru kemudian pajak dipungut
- b. Kewajiban pajak bukan karena adanya harta, melainkan karena adanya kebutuhan mendesak, sedangkan baitul mal kosong atau tidak mencukupi
- c. Ada beban-beban lain selain beban zakat yang memang sudah dibebankan Allah SWT atas kaum Muslim
- d. Hanya orang kaya yang dibebani kewajiban tambahan
- e. Pemberlakuan pajak adalah situasional, tidak terus menerus. Ia bisa saja dihapuskan apabila baitul mal telah terisi kembali.

¹⁶ Gusfahmi, *Op. Cit.*, hlm. 21.

Oleh karena itu, kewajiban utama atas harta adalah zakat, maka landasan teori pajak harus mengacu (sama) dengan zakat. Alasannya, subjek zakat dan pajak (*dharibah*) adalah sama, yaitu orang Muslim.¹⁷

B. Implementasi Kebijakan

1. Makna Kebijakan (*Policy*)

Seorang ahli James E. Anderson (1978), merumuskan kebijaksanaan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Kadangkala orang awam bingung dan tidak dapat membedakan antara kebijaksanaan (*policy*) dan politik (*politics*). Namun untuk mudahnya kita harus selalu ingat bahwa istilah *policy* itu dapat dan memang seyogyanya bisa dipergunakan di luar konteks politik. Sebagai ilustrasi, seorang pemilik toko mungkin saja mempunyai kebijaksanaan tertentu di bidang pembelian atau penjualan barang-barang dagangannya, sebuah perusahaan besar dengan diversifikasi usaha yang luas (konglomerasi bisnis) tentu akan mempunyai kebijaksanaan pemasaran (*marketing policy*), bahkan pemilik rumah mungkin mempunyai kebijaksanaan tertentu yang dimaksudkan untuk memelihara atau mempertahankan harta miliknya.

Pada contoh-contoh yang baru saja dikemukakan di atas, kita sebenarnya mengacu pada suatu jenis tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu (*course of action*), yang lebih kurang berkesinambungan sepanjang waktu, dan diharapkan untuk menjaga terpeliharanya keadaan tertentu dan biasanya dimaksudkan untuk memenuhi tujuan-tujuan yang tidak dinyatakan secara eksplisit dalam pernyataan kebijaksanaan (*policy statement*). Penjelasan ini sekaligus menegaskan bahwa *policy* itu adalah suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu.¹⁸

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 202-203.

¹⁸ Sholichin Abdul Wahab, *Op. Cit.*, hlm. 2-3.

Kebijaksanaan negara mengikuti pandangan Anderson diartikan sebagai kebijaksanaan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah. Dalam kaitan ini aktor-aktor bukan pemerintah/swasta tentu saja dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijaksanaan negara. Sebagai contoh, beberapa kelompok konglomerat di tanah air kita, semisal kelompok Liem Sioe Liong, William Suryajaya, Liam Bian Koen, Ciputra, Probo Soetejo, Sudwikatmono dan lain sebagainya bisa jadi merupakan aktor-aktor yang justru besar sekali pengaruhnya terhadap proses pembuatan kebijaksanaan negara di bidang ekonomi dan perdagangan bila dibandingkan dengan aktor-aktor lain dalam struktur pemerintahan kita.

Dengan perkataan lain, kunci keberhasilan pemerintah dalam mengimplementasikan kebijaksanaan ekonomi termasuk upaya pemerintah untuk menciptakan struktur ekonomi yang lebih adil, barangkali akan lebih banyak ditentukan oleh seberapa jauh kelompok-kelompok konglomerat itu bersedia untuk berbagi rezeki dengan pihak-pihak lain dalam masyarakat dan kesediaan mereka untuk menahan nafsu bisnisnya untuk menanggung keuntungan sebesar-besarnya.¹⁹

2. Ciri-ciri Kebijakan Negara

- a. Kebijakan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijaksanaan negara dalam sistem-sistem politik modern pada umumnya bukanlah merupakan tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan
- b. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri
- c. Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 5

d. Kebijakan negara mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu; sementara dalam bentuknya yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Tuntutan Kebijakan ialah tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta ataupun kalangan pemerintah sendiri, dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu.

Keputusan Kebijakan ialah keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberi keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan negara.

Pernyataan Kebijakan ialah pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan negara tertentu.

Keluaran Kebijakan adalah merupakan wujud kebijakan negara yang paling dapat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan.²⁰

3. Implementasi Kebijakan Negara

Kebijakan sistem perpajakan yang tepat dimaksudkan untuk lebih mengefisienkan dan mengefektifkan pemungutan pajak dalam kerangka meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak. Hal ini sejalan dengan perkembangan usaha agar dapat mendukung kebijakan pendapatan negara (*fiscal policy*), tetapi tetap memberikan keadilan dan kepastian hukum dalam mewujudkan kepercayaan masyarakat. Dengan demikian sistem

²⁰ *Ibid.*, hlm. 6-9.

penetapan pajak harus dapat mendukung upaya pemerintah dalam optimalisasi kebijakan fiskal-nya.²¹

Pembuat kebijakan publik adalah para pejabat-pejabat publik, termasuk para pegawai senior pemerintah (*public bureaucrats*), yang tugasnya tidak lain adalah untuk memikirkan dan memberikan pelayanan demi kebaikan publik/kemaslahatan umum (*public good*). Dalam hubungan ini para ahli, semisal Fiterbusch (1983) membagi kebijakan publik itu dalam 5 (lima) unsur; keamanan (*security*), hukum dan ketertiban umum (*law and order*), keadilan (*justice*), kebebasan (*liberty*), dan kesejahteraan (*welfare*). Di negara-negara maju isu-isu yang menyangkut persoalan keamanan, hukum, dan ketertiban sudah lama tidak lagi menjadi isu yang kontroversial dalam keputusan-keputusan kebijakan (*policy decisions*) pemerintah. Karena itu, bagi para pembuat kebijakan di negara-negara ini isu-isu yang selalu menyedot perhatian mereka ialah yang menyangkut nilai-nilai keadilan, kebebasan dan kesejahteraan.

Ada satu anggapan, bahwa idealnya pembuat kebijakan itu seharusnya memiliki kearifan sebagai seorang filsuf raja atau ratu pandito (*philosopher king*). Ia diharapkan mampu membuat, serta mengimplementasikan, kebijakan-kebijakannya secara adil sehingga dapat memaksimalkan kesejahteraan umum tanpa melanggar kebebasan pribadi. Namun, realita menunjukkan bahwa kebanyakan keputusan-keputusan kebijakan tidak mampu memaksimalkan ketiga nilai tersebut diatas. Juga, tidak ada bukti pendukung yang cukup meyakinkan nilai yang satu lebih penting dari yang lainnya.

Prinsip utilitarian yang klasik menegaskan bahwa kesejahteraan umum itu haruslah dimaksimalkan dengan jalan memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sejumlah besar orang. Prinsip utilitarian juga mengklaim sebagai prinsip yang etis karena memperjuangkan manfaat yang sama bagi setiap orang serta membiarkan setiap orang untuk merumuskan manfaat, kebahagiaan, dan kemaslahatan menurut keinginannya sendiri.

²¹ Timbul Hamonangan Simanjuntak dan Imam Mukhlis, *Op. Cit.*, hlm. 106.

Bagi para pemikir dari aliran utilitarian, asumsi-asumsi yang kita paparkan diatas dianggap merupakan nilai tambah terhadap upaya untuk memaksimalkan kebaikan sosial dan sebagai upaya untuk membuat kebijakan publik yang lebih etis.

Prinsip utilitarian diatas kelihatannya amat sederhana dan mudah dipahami, namun kalau kita mau jujur sesungguhnya melibatkan sejumlah isu yang tidak mudah dipecahkan. Ada sejumlah isu mendasar (*basic issues*) yang bakalan muncul, yang tidak mudah dijawab kalau prinsip diatas kita kaitkan dengan keputusan-keputusan kebijakan publik (*publicpolicy decision*).

- a. Isu yang menyangkut hal-hal berikut ini :
 - 1) Bagaimana mengukur kemaslahatan atau kebaikan umum
 - 2) Kemaslahatan siapa saja yang harus diperhitungkan
 - 3) Apakah upaya memaksimalkan kemaslahatan umum itu hanya menyangkut akibat/dampak atau tujuan kebijakan.
- b. Isu-isu yang selama ini agaknya telah menyebabkan para pembuat keputusan (utamanya yang menganut aliran utilitarian) terbelah dalam berbagai aliran pemikiran
- c. Isu yang menyangkut perdebatan yang sengit antara kelompok aliran utilitarian yang lebih berorientasi pada tindakan (*act-utilitarian*) dan kelompok aliran utilitarian yang lebih berorientasi pada aturan (*rule-utilitarian*).²²

Dalam praktek perumusan kebijakan (*policy formulation*) di Indonesia, barangkali karena di satu sisi masih kuatnya kebutuhan untuk memperkuat birokrasi publik untuk mengoperasikan pembangunan dan disisi lain masih lemahnya posisi menawar (*bargaining position*) masyarakat, telah mempersubur situasi dimana keputusan kebijakan publik (*public policy decision*) dan implementasinya, kebanyakan masih bersifat fungsional dan semata-mata hanya menyandarkan diri pada pertimbangan efisiensi. Akibatnya, keputusan-keputusan kebijakan publik itu dalam

²²*Ibid.*, hlm. 47-51

memilih alternatif tidak jarang mengabaikan pertimbangan-pertimbangan yang menyangkut nilai-nilai mendasar dan hanya membatasi diri pada pertimbangan-pertimbangan yang bersifat instrumental.

Dalam jajaran aliran pemikiran non utilitarian, salah seorang pelopor yang terkemuka ialah J.Rawls (1971) yang mengajukan teori keadilan (*theory of justice*). Dalam konsepsinya mengenai apa yang disebutnya sebagai masyarakat yang baik (*good society*), warga masyarakatnya akan mempunyai keinginan yang kuat untuk mewujudkan terjaminnya kebebasan pribadi sepanjang kebebasan ini tidak digunakan sedemikian rupa sehingga merugikan pihak lain.

Sekalipun demikian, agaknya Rawls menyadari pula bahwa kadangkala beberapa orang perlu dikorbankan demi tercapainya manfaat tertentu bagi lebih banyak orang. Oleh karena itu, menurut pendapatnya, masyarakat harus ekstra hati-hati dalam menyatakan prinsip tersebut pada situasi seperti itu. Untuk keluar dari kesulitan ini, Rawls mengajukan konsep yang disebut prinsip 'keadilan yang jujur'. Fungsi utama dari prinsip keadilan yang jujur ini adalah untuk membentengi pihak-pihak yang paling tidak beruntung/menderita dalam masyarakat terhadap kemungkinan kesewenang-wenangan birokrasi/negara atau pihak yang kuat.

Jadi, kalau kita mengikuti pemikiran Rawls, jika seandainya beberapa orang harus menjadi korban demi terciptanya kebaikan bersama (kesejahteraan umum yang maksimal), maka korban itu tidak boleh ditanggung/menjadi beban si lemah atau pihak yang paling tidak beruntung. Kalau pemikiran ini kita kaitkan dengan prinsip *Jer Basuki Mawa Beya* dan anjuran untuk mengetatkan ikat pinggang yang telah disinggung di muka, maka kalau kita mau berkata jujur, kita segera tahu bahwa yang kerap menjadi korban dari kebijakan pembangunan dan menanggung beban pembangunan adalah mereka yang paling tidak beruntung dalam masyarakat. Demikian pula yang kerap menjadi korban dari kebijakan mengekstraksi dana keolahragaan yang diimplementasikan lewat

penyelenggaraan SDSB adalah kelompok yang sesungguhnya paling tidak beruntung dalam masyarakat.

Rawls mengajukan suatu formula yang terdiri dari 2 (dua) prinsip yang menurutnya dapat digunakan sebagai pegangan untuk mengorganisasikan masyarakat dan digunakan sebagai pedoman dalam merumuskan kebijakan publik.

- a. Setiap orang mempunyai hak yang sama untuk menggunakan seluruh sistem yang mengatur kebebasan-kebebasan dasar sebanding dengan sistem yang sama yang mengatur kebebasan bagi semua orang
- b. Ketimpangan-ketimpangan sosial dan ekonomi haruslah diatur sedemikian rupa sehingga keduanya dapat :
 - 1) Memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi mereka yang paling tidak beruntung dalam masyarakat, sejalan dengan penerapan “prinsip penabungan yang adil” (*just saving principle*) dan
 - 2) Memungkinkan kesempatan yang terbuka pada semua orang untuk menduduki jabatan dan posisi benar-benar berlangsung dalam situasi yang adil.

Prinsip yang disebut pertama, berarti perlu adanya kebebasan dan persamaan yang penuh; sedangkan prinsip yang kedua, dimaksudkan untuk memberikan perlakuan yang adil dan sederajat terhadap si lemah atau mereka yang tak beruntung dalam masyarakat. Oleh sebab itu, dalam pandangan Rawls, kebebasan itu adalah dalam artian hak-hak politik dasar, sedangkan keadilan adalah dalam artian persamaan memperoleh kesempatan serta perlakuan yang positif terhadap si lemah.

Kedua aspek ini merupakan parameter-parameter dimana seharusnya prinsip utilitarian yang berhasrat untuk memaksimalkan kesejahteraan itu seharusnya beroperasi. Sementara itu, prinsip ‘penabungan yang adil’ pada dasarnya mengacu pada kewajiban moral dan politik dari generasi sekarang terutama *policy-makers*, untuk mengakumulasi modal dan menyimpan serta mengamankan sumber-sumber bagi generasi masa depan. Prinsip ini dimaksudkan untuk mencegah nafsu serakah dari generasi sekarang dalam

memanfaatkan sumber-sumber langka (*scarce resources*) yang tersedia (atas nama pembangunan) tanpa menyadari bahwa generasi masa depan, yang mungkin justru hidup dalam zaman yang serba sulit, pada dasarnya juga mempunyai hak yang sama untuk dapat akses dan menggunakan sumber-sumber tersebut.²³

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.

Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll.

Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-

²³ *Ibid.*, hlm. 52-55.

tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Yang perlu ditekankan disini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Setelah melakukan pembatasan mengenai apa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan langkah berikutnya yang dilakukan oleh Van Meter dan Van Horn adalah memberi pembedaan antara apa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan, pencapaian kebijakan dan apa yang secara umum menunjuk kepada dampak kebijakan. Konsep-konsep tersebut merupakan konsep yang berbeda, walaupun tidak berarti bahwa konsep-konsep ini tidak saling berhubungan satu sama lain. Dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan itu sendiri.²⁴

C. Retribusi Pasar

1. Manajemen Retribusi Daerah

Retribusi daerah pada umumnya merupakan sumber pendapatan penyumbang PAD kedua setelah pajak daerah. Bahkan untuk beberapa daerah penerimaan retribusi daerah ini lebih tinggi daripada pajak daerah. Dalam istilah asing retribusi ini disebut sebagai *user charge*, *user fees*, atau *charging for service*. Retribusi daerah memiliki karakteristik yang berbeda dengan pajak daerah. Pajak daerah merupakan pungutan yang dilakukan pemerintah daerah kepada wajib pajak daerah tanpa ada kontraprestasi

²⁴ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2002 hlm. 102

langsung yang bisa diterima wajib pajak atas pembayaran pajak tersebut. Sementara itu, retribusi daerah merupakan pungutan yang dilakukan pemerintah daerah kepada wajib retribusi atas pemanfaatan suatu jasa tertentu yang disediakan pemerintah. Jadi dalam hal ini terdapat imbalan (kontraprestasi) langsung yang dapat dinikmati pembayar retribusi.

Karena retribusi ini terkait dengan pelayanan tertentu, maka prinsip manajemen retribusi daerah yang paling utama adalah perbaikan pelayanan tersebut. Tentunya selain perbaikan pelayanan, pemerintah daerah juga perlu melakukan berbagai perbaikan sebagaimana halnya pajak daerah, seperti perluasan basis retribusi, pengendalian atas kebocoran penerimaan retribusi dan perbaikan administrasi pemungutan retribusi.²⁵

Hasil penerimaan retribusi diakui belum memadai dan memiliki peranan yang relatif kecil terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) khususnya bagi daerah kabupaten dan kota. Sebagian besar pengeluaran APBD dibiayai dana alokasi dari pusat. Dalam banyak hal, dana alokasi dari pusat tidak sepenuhnya dapat diharapkan menutup seluruh kebutuhan pengeluaran daerah. Oleh karena itu, pemberian peluang untuk mengenakan pungutan baru yang semula diharapkan dapat meningkatkan penerimaan daerah, dalam kenyataannya tidak banyak diharapkan dapat menutupi kekurangan kebutuhan pengeluaran tersebut.

Pengaturan kewenangan perpajakan dan retribusi yang ada saat ini kurang mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Pemberian kewenangan yang semakin besar kepada daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat seharusnya diikuti dengan pemberian kewenangan yang besar pula dalam perpajakan dan retribusi. Basis pajak kabupaten dan kota yang sangat terbatas dan tidak adanya kewenangan provinsi dalam penetapan tarif pajaknya mengakibatkan daerah selalu mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan pengeluarannya. Perluasan basis pajak dan retribusi tersebut dilakukan sesuai dengan prinsip pajak dan retribusi yang baik. Pajak dan retribusi tidak menyebabkan ekonomi biaya

²⁵ Mahmudi, *Op. Cit.*, hlm. 25.

tinggi atau menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan ekspor-impor. Pungutan seperti retribusi atas izin masuk kota, retribusi atas pengeluaran/pengiriman barang dari suatu daerah ke daerah lain dan pungutan atas kegiatan ekspor-impor tidak dapat dijadikan sebagai objek pajak atau retribusi.²⁶

Menghitung potensi retribusi daerah hampir sama caranya dengan penghitungan potensi pajak daerah, yaitu dengan mengalikan basis retribusi dengan tarif retribusi yang ditetapkan. Penghitungan potensi retribusi daerah juga penting dilakukan sebab beberapa pemerintah daerah kontribusi pendapatan retribusi bahkan lebih besar dari pendapatan pajak daerah. Pada dasarnya retribusi memiliki jenis yang lebih beragam dan fleksibel dibandingkan dengan pajak daerah, namun tidak semua retribusi tersebut potensial dalam arti memberikan kontribusi Pendapatan Asli Daerah secara signifikan. Pungutan daerah berupa retribusi memiliki perbedaan mendasar dibandingkan dengan pungutan pajak.

Perbedaan utamanya adalah pungutan retribusi memiliki keterkaitan langsung dengan pelayanan yang diberikan, sedangkan pungutan pajak tidak memiliki keterkaitan langsung dengan suatu pelayanan. Pembayar pajak daerah tidak memperoleh imbalan secara langsung atas uang pajak yang mereka bayarkan, sedangkan pembayar retribusi bisa memperoleh imbalan berupa jasa yang dapat dinikmati secara langsung.²⁷

2. Pengertian Retribusi Daerah

Retribusi adalah pungutan yang dilakukan sehubungan dengan sesuatu jasa atau fasilitas yang diberikan oleh pemerintah secara langsung dan nyata kepada pembayar. Contoh : retribusi parkir, retribusi jasa pelabuhan, retribusi pasar dan retribusi jalan tol. Retribusi tidak termasuk dalam pengertian pajak.²⁸

²⁶ Azhari Aziz Samudra, *Op. Cit.*, hlm. 279-280.

²⁷ Mahmudi, *Op. Cit.*, hlm. 72-73.

²⁸ Nurmantu Safri, *Op. Cit.*, hlm. 3.

Retribusi adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Karakteristik pemungutan retribusi daerah adalah sebagai berikut :

- a. Dapat dipungut apabila ada jasa yang disediakan pemerintah daerah dan dinikmati oleh orang atau badan, sesuai dengan ketentuan yang berlaku
- b. Pihak yang membayar retribusi daerah mendapatkan imbalan atau jasa secara langsung dari pemerintah daerah
- c. Wajib retribusi yang tidak memenuhi kewajiban pembayarannya dapat dikenai sanksi ekonomis. Artinya, apabila yang bersangkutan tidak memenuhi kewajiban tersebut maka yang bersangkutan tidak memperoleh jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah
- d. Hasil penerimaan retribusi daerah disetorkan ke kas daerah
- e. Digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Pengertian jasa menurut uraian diatas adalah kegiatan Pemerintah Daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.²⁹

Beberapa pengertian istilah yang terkait dengan Retribusi Daerah antara lain :

- a. Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan
- b. Jasa adalah kegiatan Pemerintah Daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan

²⁹ Zuraida Ida, *Op. Cit.*, hlm. 85-86.

- c. Jasa Umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan
- d. Jasa Usaha adalah jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta
- e. Perizinan Tertentu adalah 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, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.³⁰

Sedangkan jenis-jenis Retribusi Daerah adalah :³¹

- a. Retribusi atas izin mengusahakan tambak-tambak ikan
- b. Retribusi atas izin pengambilan pasir, batu dan kerikil
- c. Retribusi atas izin pengambilan dan pembakaran kapur Gambir
- d. Retribusi atas izin Batu Karang di laut
- e. Retribusi uang loges
- f. Retribusi bea jalan/jembatan
- g. Retribusi bea pangkalan dan lain-lain retribusi yang mungkin belum diinventarisasi.

Berdasarkan Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, jenis retribusi daerah diatas dicabut dan diganti dengan : Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Perizinan Tertentu.

Retribusi pun ada yang dipungut oleh pemerintah pusat dan ada pula yang dipungut pemerintah daerah. Kedua golongan tersebut sama persyaratannya, yaitu harus berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Sifat retribusi pun dapat dipaksakan. Misalnya retribusi kebersihan,

³⁰ Mardiasmo, *Op. Cit.*, hlm. 15-16.

³¹ B. Boediono, *Op. Cit.*, hlm. 17.

terhadap masyarakat yang tidak memenuhi kewajiban untuk membayar retribusi dikenakan sanksi dengan tidak dilayani. Hasil pemungutannya juga untuk dana pemerintahan. Bagi pemerintah pusat, hasil pemungutan retribusi masuk penerimaan APBN. Demikian pula dengan pemerintah daerah, hasil pemungutan retribusi merupakan penerimaan dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD).³²

3. Objek dan Golongan Retribusi

Objek Retribusi adalah meliputi jasa umum, jasa usaha dan perizinan tertentu.

Retribusi yang dikenakan atas jasa umum digolongkan sebagai Retribusi Jasa Umum. Retribusi yang dikenakan atas jasa usaha digolongkan sebagai Retribusi Jasa Usaha. Sedangkan, retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu digolongkan sebagai Retribusi Perijinan Tertentu.

a. Retribusi Jasa Umum

Objek Retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah (Pemda) untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jenis Retribusi Jasa Umum meliputi :

- 1) Retribusi Pelayanan Kesehatan
- 2) Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
- 3) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil
- 4) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat
- 5) Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
- 6) Retribusi Pelayanan Pasar
- 7) Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
- 8) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
- 9) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
- 10) Retribusi Penyediaan atau Penyedotan Kakus

³² *Ibid.*, hlm. 13.

- 11) Retribusi Pengolahan Limbah Cair
- 12) Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang
- 13) Retribusi Pelayanan Pendidikan dan
- 14) Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

Jenis Retribusi Jasa Umum dapat tidak dipungut apabila potensi penerimaannya kecil atau atas kebijakan nasional/daerah untuk memberikan pelayanan tersebut secara cuma-cuma. Subjek Retribusi Jasa Umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan. Sedangkan, Wajib Retribusi Jasa Umum adalah orang pribadi atau Badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan Retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran Retribusi, termasuk pemungut atau pemotong Retribusi Jasa Umum.³³

b. Retribusi Jasa Usaha

Subjek Retribusi Jasa Usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan. Sedangkan, Wajib Retribusi Jasa Usaha adalah orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan Retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran Retribusi, termasuk pemungut atau pemotong Retribusi Jasa Usaha.

Objek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemda dengan menganut prinsip komersial yang meliputi :

- 1) Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal
- 2) Pelayanan oleh Pemda sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Jenis Retribusi Jasa Usaha adalah :

- 1) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
- 2) Retribusi Pasar Grosir atau Pertokoan
- 3) Retribusi Tempat Pelelangan

³³ Tmbooks, *Op. Cit.*, hlm. 34.

- 4) Retribusi Terminal
- 5) Retribusi Tempat Khusus Parkir
- 6) Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/villa
- 7) Retribusi Rumah Potong Hewan
- 8) Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan
- 9) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga
- 10) Retribusi Penyebrangan di Air dan
- 11) Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.³⁴

c. Retribusi Perijinan Tertentu

Objek Retribusi Perizinan Tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Jenis Retribusi Peizinan Tertentu adalah :

- 1) Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
- 2) Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
- 3) Retribusi Izin Gangguan
- 4) Retribusi Izin Trayek dan
- 5) Retribusi Izin Usaha Perikanan.

Subjek Retribusi Perizinan Tertentu adalah orang pribadi atau Badan yang memperoleh izin tertentu dari Pemda. Sedangkan, Wajib Retribusi Peizinan Tertentu adalah orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan Retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran Retribusi, termasuk pemungut atau pemotong Retribusi Peizinan Tertentu.³⁵

³⁴ *Ibid.*, hlm. 37.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 38-39.

Dalam pasal 150 UU PDRD ditegaskan bahwa jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam pasal 110 ayat (1), pasal 127, dan pasal 141 dapat dipungut sepanjang memenuhi kriteria sebagai berikut :

1) Retribusi Jasa Umum

- 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 desentralisasi
- c) Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum
- d) Jasa tersebut hanya diberikan kepada orang pribadi atau badan yang membayar retribusi dengan memberikan keringanan bagi masyarakat yang tidak mampu
- e) Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya
- f) Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan Daerah yang potensial
- g) Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

2) Retribusi Jasa Usaha

- 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 seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah Daerah.

3) Retribusi Perizinan Tertentu

- 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 negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi prizinan.³⁶

Pemanfaatan dari penerimaan masing-masing jenis Retribusi diutamakan untuk mendanai kegiatan yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan pelayanan yang bersangkutan. Ketentuan mengenai alokasi pemanfaatan penerimaan Retribusi ditetapkan dengan Peraturan Daerah.³⁷

Pada dasarnya pasar dapat dibedakan atau digolongkan ke dalam empat jenis atau tipe pasar, yang pembedaannya didasarkan atas peranan serta motivasi para pembeli di dalamnya. Keempat jenis atau tipe pasar tersebut adalah : Pasar Konsumen (*Consumer Market*), Pasar Produsen (*Producer Market*), Pasar Pedagang (*Reseller Market*), dan Pasar Pemerintah (*Government Market*).³⁸

Retribusi pasar grosir termasuk ke dalam jenis retribusi jasa usaha. Dalam hal ini yang dimaksud dengan pasar grosir atau pertokoan adalah pasar grosir berbagai jenis barang, termasuk tempat pelelangan ikan, ternak, hasil bumi, dan fasilitas pasar atau pertokoan yang dikontrakkan, yang telah disediakan atau diselenggarakan oleh pemerintah daerah, tidak termasuk yang disediakan oleh Perusahaan Daerah (PD) pasar dan pihak swasta.

Secara umum pengertian pasar grosir adalah pasar yang mensuplai ke pasar-pasar lain di wilayahnya, dengan memberikan suplai barang-barang konsumsi pada setiap pasar atau fasilitas perdagangan lain seperti toko dan warung. Sedangkan pelayanan lainnya adalah menampung,

³⁶ Zuraida Ida, *Op. Cit.*, hlm. 87-89.

³⁷ Mardiasmo, *Op. Cit.*, hlm. 19.

³⁸ Assauri Sofjan, *Manajemen Pemasaran*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 136-138.

menerima atau sebagai pengumpul produk dari daerah penghasil atau sumber untuk dikirim atau dipasarkan ke pusat pemasaran lainnya.

Subjek dari retribusi pasar grosir adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan dari jasa usaha yang bersangkutan. Jadi, retribusi pasar grosir yaitu retribusi yang dipungut atau dikenakan atas pelayanan yang disediakan oleh Pemda yang sudah digunakan atau dinikmati oleh orang pribadi atau badan yang berada di pasar grosir tersebut.³⁹

Sesuai Pasal 129 ayat (1) UU PDRD, objek retribusi pasar grosir atau pertokoan adalah penyediaan fasilitas pasar grosir berbagai jenis barang dan fasilitas pasar/pertokoan yang dikontrakkan yang disediakan/diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah. Dikecualikan dari objek retribusi tersebut adalah fasilitas pasar yang disediakan, dimiliki dan dikelola oleh BUMN, BUMD dan pihak swasta.

Unsur	Keterangan
Objek Retribusi	Penyediaan fasilitas pasar grosir berbagai jenis barang dan fasilitas pasar yang dikontrakkan, yang disediakan atau diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah
Pengecualian Objek	Fasilitas pasar yang disediakan, dimiliki dan dikelola oleh BUMN, BUMD dan pihak swasta
Subjek Retribusi	Orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati fasilitas pasar grosir atau pertokoan
Wajib Retribusi	Orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan

³⁹ Azhari Aziz Samudra, *Op. Cit.*, hlm. 298-299.

	pembayaran retribusi pelayanan pasar grosir atau pertokoan ⁴⁰
--	--

Tarif retribusi ditinjau kembali paling lama 3 tahun sekali. Peninjauan tarif Retribusi tersebut dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian. Penetapan tarif Retribusi ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah. Retribusi ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah tentang Retribusi tidak dapat berlaku surut.

Retribusi dipungut dengan menggunakan Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) atau dokumen lain yang dipersamakan, berupa karcis, kupon, dan kartu langganan. Apabila Wajib Retribusi tertentu tidak membayar tepat pada waktunya atau kurang membayar, dikenakan sanksi administratif berupa bunga sebesar 2% setiap bulan dari Retribusi yang terutang yang tidak atau kurang dibayar dan ditagih dengan menggunakan STRD. Penagihan Retribusi terutang didahului dengan Surat Teguran.⁴¹

4. Menghitung Potensi Retribusi Pasar

Objek retribusi pelayanan pasar adalah penyediaan fasilitas pasar tradisional/ sederhana, berupa pelataran, los, kios yang dikelola pemerintah daerah, dan khusus disediakan untuk pedagang. Dikecualikan dari objek retribusi adalah pelayanan fasilitas pasar yang dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.⁴²

Retribusi pelayanan pasar adalah pungutan sebagai pembayaran atas penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan kios, los atau toko di kawasan pasar dan tempat pedagang umum yang disediakan oleh pemerintah daerah. Jenis pasar yang dapat dikenakan retribusi pelayanan pasar meliputi pasar umum dan pasar hewan.

⁴⁰ Zuraida Ida, *Op. Cit.*, hlm. 102.

⁴¹ TMbooks, *Op. Cit.*, hlm. 40.

⁴² Azhari Aziz Samudra, *Op. Cit.*, hlm. 283.

Untuk menghitung potensi retribusi pasar, perlu dikumpulkan data berikut :

- a. Fasilitas pasar
- b. Jenis dagangan
- c. Jumlah petugas pemungut
- d. Tarif retribusi
- e. Jumlah kios dan los
- f. Luas pasar dan areal kaki lima
- g. Jumlah pedagang termasuk pedagang kaki lima
- h. Data penerima retribusi tahunan.

Rumus Dasar Penghitungan Potensi Retribusi Pasar Umum

Rumus untuk menghitung potensi retribusi pasar umum dapat dinyatakan sebagai berikut :

$$[(\text{Jml. Kios} \times \text{TR}) + (\text{Jml. Los} \times \text{TR}) + (\text{Jml. K5} \times \text{TR})] \times [\sum \text{Aktivitas pasar sebulan} \times 12]$$

Keterangan :

Jml. Kios = Jumlah Kios

Jml. Los = Jumlah Los

Jml. K5 = Jumlah Pedagang Kaki Lima

TR = Tarif Retribusi

Rumus Dasar Penghitungan Potensi Retribusi Pasar Hewan

Untuk menghitung potensi retribusi pasar hewan dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$[(\text{JHB} \times \text{TR}) + (\text{JHK} \times \text{TR})] \times [\sum \text{Aktivitas pasar sebulan} \times 12]$$

Keterangan :

JHB = Jumlah Hewan Besar

JHK = Jumlah Hewan Kecil

TR = Tarif Retribusi

Jumlah aktivitas pasar ditentukan oleh banyaknya hari pasaran. Sebagai contoh pada masyarakat Jawa dikenal lima hari pasaran, seperti Kliwon, Legi, Pahing, Pon, dan Wage. Berdasarkan hari pasaran, aktivitas pasar dapat diklasifikasikan menjadi beberapa jenis, yaitu :

- a. Pasar buka setiap hari, aktivitas pasar sebanyak 350 hari dalam satu tahun
- b. Pasar buka dua kali dalam lima hari pasaran, sehingga dalam satu tahun terdapat kurang lebih 144 hari pasaran
- c. Pasar buka satu kali dalam satu pekan pasaran, sehingga terdapat kurang lebih 72 hari pasaran.

Contoh :

Untuk memberikan ilustrasi bagaimanakah cara menghitung potensi retribusi pasar, berikut adalah data pasar yang diperoleh dari hasil observasi lapangan.

Nama Pasar : Pasar Rakyat

Kelas Pasar : Kelas I

Jumlah Pedagang : 950

Jumlah Kios : 410

Luas Kios : 530 m²

Jumlah Los : 190

Luas Los : 1.140 m²

Kaki Lima : 260

Tarif Retribusi Kios : Rp. 2.500 per hari

Tarif Retribusi Los : Rp. 2.000 per hari

Tarif Retribusi K5 : Rp. 1.500 per hari

Berdasarkan data tersebut, maka potensi pendapatan retribusi pasar pada Pasar Rakyat adalah :

$[(\text{Jml. Kios} \times \text{TR}) + (\text{Jml. Los} \times \text{TR}) + (\text{Jml. K5} \times \text{TR})] \times [\sum \text{Aktivitas pasar sebulan} \times 12]$

$$\begin{aligned} &= [(410 \times \text{Rp}2.500) + (190 \times \text{Rp}2.000) + (260 \times \text{Rp}1.500)] \times 350 \text{ hari} \\ &= (\text{Rp}1.025.000 + \text{Rp}380.000 + \text{Rp}390.000) \times 350 \\ &= \text{Rp } 628.250.000 \text{ per tahun} \end{aligned}$$

Penghitungan potensi pendapatan retribusi pasar seperti di atas merupakan penghitungan basis mikro, sedangkan untuk memperoleh gambaran tentang total potensi pendapatan retribusi pasar perlu diobservasi dan dihitung seluruh pasar yang ada di wilayah pemerintah daerah bersangkutan.⁴³

Apabila wajib retribusi keberatan atas ketentuan besarnya retribusi yang terutang karena tidak sesuai dengan tarif yang tercantum dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1988 dapat mengajukan keberatan kepada gubernur melalui Dinas Pendapatan Daerah dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak ditetapkan, diterimanya SPRT.

Demikian pula bila tidak dilakukan pelayanan, wajib retribusi atau masyarakat dapat mengadakan dan menghubungi hal tersebut kepada Suku Dinas Pendapatan Daerah di wilayah masing-masing.⁴⁴

Pada dasarnya retribusi sama dengan pajak, yang membedakan adalah imbalan atau kontraprestasi dalam retribusi langsung dapat dirasakan oleh pembayar. Unsur-unsur yang melekat dalam retribusi antara lain :⁴⁵

- a. Pungutan retribusi harus berdasarkan undang-undang;
- b. Pungutannya dapat dipaksakan;
- c. Pemungutannya dilakukan oleh Negara;
- d. Digunakan sebagai pengeluaran masyarakat umum;
- e. Imbalan atau prestasi dapat dirasakan secara langsung oleh pembayar retribusi.

⁴³ Mahmudi, *Op. Cit.*, hlm. 73-74.

⁴⁴ Azhari Aziz Samudra, *Op. Cit.*, hlm. 297.

⁴⁵ <https://pistaza.wordpress.com/2011/10/11/kebijakan-ekonomi-umar-bin-khattab/> diakses pada tanggal 14 Februari 2016.

D. Pasar

1. Pengertian Pasar

Pasar adalah tempat dimana pembeli dan penjual bertemu untuk membeli dan menjual sumber-sumber, barang dan jasa yang mereka miliki. Pada masa-masa yang lampau, pasar mengacu pada lokasi geografis, tetapi sekarang ini pasar tidak lagi mempunyai batas-batas geografis, karena komunikasi modern telah memungkinkan para pembeli dan penjual untuk mengadakan transaksi tanpa harus saling bertemu satu sama lain.⁴⁶

Pengertian pasar secara konkret adalah tempat bertemunya pembeli dan penjual. Dalam ilmu ekonomi, pengertian pasar lebih dititikberatkan pada kegiatan jual belinya. Pasar dapat terbentuk dimana saja dan kapan saja.

Syarat-syarat terbentuknya pasar apabila: a. Adanya penjual, b. Adanya pembeli, c. Adanya barang atau jasa yang diperjualbelikan, d. Terjadinya kesepakatan antara penjual dan pembeli.

2. Fungsi Pasar

a. Fungsi Distribusi

Dalam kegiatan distribusi, pasar berfungsi mendekatkan jarak antara konsumen dengan produsen dalam melaksanakan transaksi. Dalam fungsi distribusi, pasar berperan memperlancar penyaluran barang dan jasa dari produsen kepada konsumen.

b. Fungsi Pembentukan Harga

Pasar berfungsi sebagai pembentuk harga pasar, yaitu kesepakatan harga antara penjual dan pembeli.

c. Fungsi Promosi

Pasar merupakan sarana paling tepat untuk ajang promosi. Pelaksanaan promosi dapat dilakukan dengan cara memasang spanduk, membagikan brosur, membagikan sampel dll.

Pasar mempunyai lima fungsi utama. Kelima fungsi ini menampilkan berbagai pertanyaan yang harus dijawab oleh setiap sistem ekonomi. Dalam

⁴⁶ Richard A. Bilas, *Ekonomi Mikro*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1992, hlm. 7.

sistem ekonomi persaingan bebas atau kapitalisme, pasarlah yang menjawab semua pertanyaan tersebut. Di lain pihak, dalam sistem ekonomi komunis, semua pertanyaan tersebut dijawab oleh para perencana yang berfungsi sebagai ganti pasar.

a. Pasar berfungsi untuk menetapkan nilai

Dalam ekonomi pasar, harga merupakan alat pengukur nilai. Pertanyaan tentang jenis dan jumlah barang yang akan diproduksi adalah masalah klasik yang sudah diperbincangkan orang sejak beberapa abad yang lampau. Jawabnya adalah fungsi permintaan konsumen. Namun fungsi permintaan konsumen bukanlah satu-satunya faktor yang terpenting, tetapi uang yang mendukung permintaan tersebut juga tak kalah pentingnya.

b. Pasar mengorganisasi produksi melalui faktor biaya

Dalam teori harga diasumsikan bahwa kita menggunakan metode produksi yang paling efisien atau bahwa dari semua metode produksi yang ada, pengusaha (orang yang mengorganisir produksi) akan memilih metode yang dapat memaksimumkan ratio antara output produk dengan input sumber daya yang diukur dengan uang. Fungsi inilah yang menjawab pertanyaan bagaimana cara menghasilkan barang dan jasa.

c. Pasar mendistribusikan produk

Bersangkut-paut dengan masalah untuk siapa barang dihasilkan, jawabannya adalah pembayaran kepada sumber-sumber. Siapa yang menghasilkan paling banyak akan menerima pembayaran yang paling banyak pula. Lepas dari soal warisan dan nepotisme, kita dapat melihat bahwa secara teoritis, tenaga dan sumber daya lain dibayar sesuai dengan apa yang dihasilkannya. Jadi tenaga kerja yang paling produktif atau orang yang memiliki sumber daya yang paling produktif akan mendapatkan imbalan yang terbesar. Dengan demikian, mereka dapat mengendalikan barang dan jasa dalam ukuran yang paling besar.

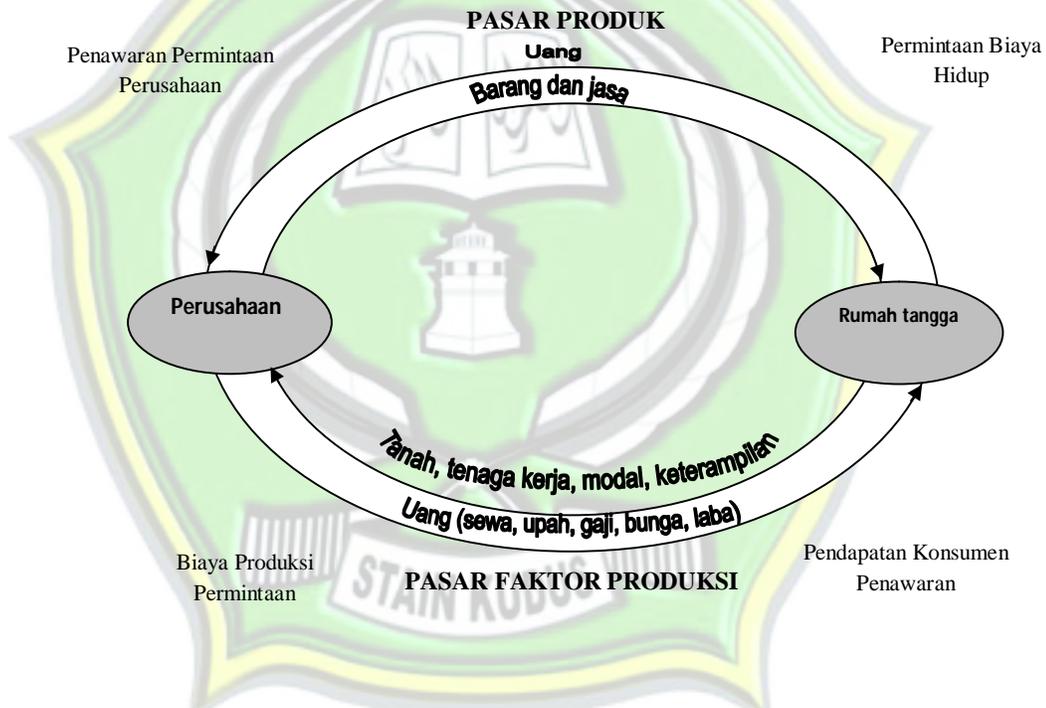
d. Pasar melakukan pembatasan

Merupakan inti dari penentuan harga, karena ia akan membatasi tingkat konsumsi yang berlaku dari produksi yang tersedia.

e. Pasar menyediakan barang dan jasa untuk keperluan di masa-masa yang akan datang

Tabungan dan investasi terjadi di pasar yang dimaksudkan untuk mempertahankan sistem dan menghasilkan kemajuan ekonomi.

Arus Lingkaran Pendapatan dan Pengeluaran dalam Perekonomian



Penghasilan konsumen yang dibelanjakan untuk barang dan jasa ini, diperoleh dari penjualan faktor produksi yang dimilikinya. Untuk mendapatkan imbalan uang, sektor rumah tangga menawarkan faktor produksi yang dimilikinya (tanah, tenaga kerja, modal dan keterampilan) kepada sektor perusahaan yang membutuhkannya guna memproduksi barang dan jasa. Transaksi ini terjadi di pasar faktor produksi sedangkan transaksi barang dan jasa terjadi di pasar produk.

Semuanya ini haruslah meyakinkan setiap orang bahwa pasar memecahkan berbagai masalah besar. Jadi dalam hal ini pasar disamakan dengan komputer raksasa. Beberapa ekonom percaya bahwa ekonomi pasar bekerja dengan sangat efisien sekali. Beberapa ekonom lainnya berpendapat bahwa perekonomian pasar itu masih membutuhkan adanya campur tangan berupa bantuan yang disediakan oleh lembaga-lembaga pemerintah.⁴⁷

3. Bentuk Pasar

a. Pasar menurut Pelayanan dan Kelengkapannya

1) Pasar Tradisional

Dalam pasar tradisional, pembeli dilayani langsung oleh penjual, sehingga dimungkinkan masih terjadi tawar-menawar harga.

2) Pasar Modern

Dalam pasar modern, pelayanan dilakukan secara mandiri dan dilayani oleh pramuniaga.

b. Pasar menurut Fisik

1) Pasar kongkret/riil, adalah pasar dimana penjual dan pembeli bertemu langsung dan barang yang diperjualbelikan benar-benar ada. Ciri-cirinya : Transaksi tunai, barang dapat langsung dibawa, barang yang diperjualbelikan benar-benar ada dan penjual dan pembeli bertemu langsung.

2) Pasar abstrak, adalah pasar dimana penjual dan pembeli tidak bertemu secara langsung dan barang yang diperjualbelikan tidak tersedia secara langsung. Ciri-cirinya : Transaksi berlandaskan rasa percaya, penjual pembeli berada di tempat yang berbeda, barang yang diperjualbelikan tidak tersedia (hanya contohnya saja).

c. Pasar menurut Waktu Terjadinya

1) Pasar harian, pasar yang penyelenggaraannya setiap hari

2) Pasar mingguan, pasar yang penyelenggaraannya setiap minggu sekali

3) Pasar bulanan, pasar yang penyelenggaraannya sebulan sekali

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 7-10.

- 4) Pasar tahunan, pasar penyelenggaraannya setahun.
- d. Pasar menurut Luas Wilayah Keegiatannya
- 1) Pasar lokal, pasar yang daerah pemasarannya hanya meliputi daerah tertentu, barang yang diperjualbelikan adalah barang kebutuhan masyarakat di sekitarnya
 - 2) Pasar nasional, pasar yang daerah pemasarannya meliputi wilayah satu negara, barang yang diperjualbelikan adalah barang yang dibutuhkan masyarakat negara tersebut
 - 3) Pasar regional, adalah pasar yang daerah pemasarannya meliputi beberapa negara di wilayah tertentu dan biasanya didukung dengan perjanjian kerjasama misalnya AFTA di wilayah Asia Tenggara
 - 4) Pasar internasional/pasar dunia, adalah pasar yang daerah pemasarannya meliputi seluruh kawasan dunia, barang yang diperjualbelikan adalah barang yang dibutuhkan semua masyarakat dunia.
- e. Pasar menurut Barang yang diperjualbelikan
- 1) Pasar barang konsumsi, adalah pasar yang memperjualbelikan barang yang secara langsung dapat dikonsumsi, misalnya pasar sembako, pasar buah
 - 2) Pasar barang produksi, adalah pasar yang memperjualbelikan barang produksi atau faktor-faktor produksi, misalnya pasar bibit ikan, pasar mesin-mesin pabrik, bursa tenaga kerja.
- f. Pasar menurut Bentuk/Organisasi Pasar
- 1) Pasar persaingan sempurna (*perfect competition market*), adalah pasar yang terdapat banyak penjual dan pembeli sehingga harga tidak bisa ditentukan oleh masing-masing penjual/pembeli
 - 2) Pasar persaingan tidak sempurna (*imperfect competition market*), adalah pasar dimana jumlah pembeli lebih banyak daripada penjual. Pasar persaingan tidak sempurna dibedakan menjadi :
 - a) Pasar *monopoli*, adalah pasar yang sepenuhnya dikuasai satu penjual. Contoh : PLN menguasai listrik di Indonesia

- b) Pasar *duopoli*, yaitu pasar yang dikuasai oleh dua penjual. Contoh : Caltex dan Pertamina menguasai minyak pelumas
- c) Pasar *oligopoli*, yaitu pasar yang dikuasai oleh beberapa penjual. Contoh : Honda, Suzuki, Yamaha, dan Kawasaki menguasai sepeda motor
- d) Pasar *monopolistik*, yaitu pasar dimana terdapat banyak produsen yang menjual barang yang sama tetapi dengan berbagai macam variasi
- e) Pasar *monopsoni*, yaitu pasar dimana terdapat banyak penjual tetapi pembelinya hanya satu.

4. Peranan Pasar

- a. Peranan Pasar Bagi Produsen
 - 1) Sebagai tempat untuk mempromosikan barang
 - 2) Sebagai tempat untuk menjual hasil produksi
 - 3) Sebagai tempat untuk memperoleh bahan produksi.
- b. Peranan Pasar Bagi Konsumen
 - 1) Memudahkan konsumen untuk mendapatkan barang kebutuhan
 - 2) Sebagai tempat bagi konsumen untuk menawarkan sumber daya yang dimiliki.
- c. Peranan Pasar Bagi Pemerintah
 - 1) Sebagai penunjang kelancaran pembangunan
 - 2) Sebagai sumber pendapatan negara.⁴⁸

Seluruh transaksi yang sudah sesuai aturan, kenaikan harga yang terjadi merupakan kehendak Allah (Ibnu Taimiyah, al-Hisbah fi al-Islam, 24). Hal tersebut menunjukkan sifat pasar yang impersonal. Dibedakan pula dua faktor penyebab pergeseran kurva penawaran dan permintaan, yaitu tekanan pasar yang otomatis dan perbuatan melanggar hukum dari penjual, misalnya penimbunan.

⁴⁸[https://ekoprasetio594.wordpress.com/2013/12/30/pengertianfungsibentukperanan-dan-kegunaan-pasar-di-sekitar-kita/\(diaksestanggal03januari2016\).](https://ekoprasetio594.wordpress.com/2013/12/30/pengertianfungsibentukperanan-dan-kegunaan-pasar-di-sekitar-kita/(diaksestanggal03januari2016).)

Harga juga dipengaruhi oleh tingkat kepercayaan terhadap orang-orang yang terlibat dalam transaksi. Bila seseorang cukup mampu dan terpercaya dalam membayar kredit, penjual akan senang melakukan transaksi dengan orang tersebut. Namun, apabila kredibilitas seseorang dalam masalah kredit telah diragukan, penjual akan ragu untuk melakukan transaksi dengan orang tersebut dan cenderung memasang harga tinggi.

Ibnu Taimiyah mengemukakan relevansi antara kredit terhadap penjualan. Implikasinya yaitu transaksi kredit merupakan hal yang wajar. Ketika menetapkan harga, para penjual harus memperhitungkan ketidakpastian pembayaran pada masa mendatang. Ia juga menengarai kemungkinan penjual menawarkan diskon untuk transaksi tunai. Argumen Ibnu Taimiyah bukan hanya menunjukkan kesadarannya mengenai kekuatan penawaran dan permintaan, melainkan juga perhatiannya pada insentif, disinsentif, ketidakpastian dan risiko yang terlibat dalam transaksi pasar. Keduanya menunjukkan kontribusi yang berarti terhadap analisis ekonomi.⁴⁹

5. Mekanisme Pasar

Dalam perekonomian, pasar berperan sangat penting khususnya dalam sistem ekonomi bebas/liberal. Pasarliah yang berperan untuk mempertemukan produsen (yang memproduksi dan menawarkan barang) dan konsumen (yang menentukan jumlah dan jenis barang/komoditas yang dikehendakinya). Konsumen sangat menentukan kedudukan pasar, sebab konsumenlah yang berperan untuk menentukan lalu lintas barang dan jasa.

Dapat dikatakan bahwa ada saling ketergantungan antara produsen dan konsumen. Produsen akan berusaha menggunakan faktor-faktor produksi yang ada untuk memproduksi berbagai jenis barang kebutuhan yang diminta oleh konsumen. Dengan demikian, produsen dalam memproduksi barang kebutuhan tersebut berharap agar konsumen membeli barang yang diproduksinya dengan melebihi biaya produksi (termasuk promosi/pemasaran) yang telah dikeluarkan oleh produsen. Selisih lebih

⁴⁹ Adiwarmarman Aswar Karim, *Op. Cit.*, hlm. 160-161.

tersebutlah yang diharapkan oleh produsen sebagai keuntungan yang akan diperolehnya. Lazimnya produsen selalu berprinsip “memproduksi barang dengan biaya yang relatif rendah untuk memaksimalkan keuntungan yang akan diperoleh”.

Menjadi persoalan sekarang adalah bagaimana sistem pasar yang dikehendaki oleh semangat Islam. Untuk menjawab persoalan itu ada baiknya dikonstatir ungkapan (Muhammad Nejatullah Siddiqi, 1991:84) yang menyatakan, “Sistem pasar di bawah pengaruh semangat Islam berdasarkan pada dua asumsi. Asumsi itu adalah rasionalitas ekonomi dan persaingan sempurna. Berdasarkan asumsi ini, sistem pasar di bawah pengaruh semangat Islam dapat dianggap sempurna. Sistem ini menggambarkan keselarasan antara kepentingan para konsumen.”

Yang dimaksud dengan rasionalitas ekonomi dikandung makna bahwa konsumen dan produsen (pengusaha) dapat memaksimalkan kepuasan masing-masing. Kepuasan tersebut akan diusahakannya secara bertahap (tetap dan berkesinambungan). Untuk itu konsumen dan produsen dapat mengetahui dengan jelas apa dan bagaimana keputusan yang harus diambil dalam pemenuhan kepuasan ekonomi tersebut.

Namun demikian, Islam memiliki norma tertentu dalam hal mekanisme pasar. Menurut pandangan Islam yang diperlukan adalah suatu bentuk penggunaan dan pendistribusian tertentu serta dibentuknya suatu sistem kerja yang bersifat produktif. Sifat produktif itu dilandasi oleh sikap keinginan/niat yang sedemikian rupa guna mencapai bentuk penggunaan dan pendistribusian tersebut. Dengan demikian, model dan pola yang dikehendaki adalah sistem operasional pasar yang normal.

Dalam hal ini Muhammad Nejatullah Siddiqi menyimpulkan bahwa ciri-ciri penting pendekatan Islam dalam hal mekanisme pasar adalah :

- a. Penyelesaian masalah ekonomi yang asasi penggunaan, produksi, dan pembagian pasti dikenal sebagai tujuan mekanisme pasar

- b. Dengan berpedoman pada ajaran Islam, para konsumen diharapkan bertingkah laku sesuai dengan mekanisme pasar sehingga dapat mencapai tujuan yang dinyatakan diatas
- c. Jika perlu, campur tangan negara dianggap sebagai unsur penting yang memperbanyak atau menggantikan mekanisme pasar, untuk memastikan agar tujuan ini benar-benar tercapai.⁵⁰

Mekanisme pasar yang diterapkan Nabi Muhammad adalah system pasar bebas, harga barang di pasar diserahkan kepada interaksi permintaan dan penawaran. Pemerintah tidak ikut campur dalam mekanisme pasar bila kenaikan atau penurunan harga yang disebabkan oleh interaksi permintaan dan penawaran.⁵¹

Pada masa Nabi, kharaj dan tanah yang dibayar sangat terbatas dan tidak dibutuhkan perangkat yang terelaborasi untuk administrasi. Sepanjang pemerintahan Umar, banyak daerah yang ditaklukkan melalui perjanjian damai. Penaklukkan ini memunculkan banyak masalah baru.⁵²

Zakat dan ushr merupakan sumber pendapatan pokok terutama setelah tahun ke-9 H dimana zakat mulai diwajibkan. Berbeda dengan sumber penerimaan lain yang pemanfaatannya ditentukan oleh Rasulullah.

Pemikiran pokok yang berkaitan dengan muamalah Islam telah sempurna di zaman Rasulullah SAW. Al-Qur'an surah Al-Maidah telah menutup sekaligus telah sempurna dalam segala peraturan, mulai dari aqidah sampai muamalah. Namun demikian, pemikiran ekonomi Islam yang terkait dengan operasional terus berkembang hingga pada masa khulafaur rasyidiin (empat khalifah sahabat Rasulullah SAW). Dalam pelaksanaan pemikiran ekonomi islam di masa khulafaur rasyidin ini, Al-Qur'an, sunnah dari Rasul sebagai sumber rujukan mereka.

Setelah Rasulullah menerima kenabian maka beliau melewati masa-masa sulit, seperti pemboikotan yang dilakukan oleh kaum Quraisy. Sejak itu konsentrasi berdakwah dan menyebarkan wahyu yang di turunkan kepada Beliau, untuk kemudian disampaikan kepada umat Manusia. Setelah kaum muslimin pindah ke

⁵⁰ Suhrawardi K.Lubis, *Hukum Ekonomi Islam*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 21-23.

⁵¹ Rozalinda, *Ekonomi Islam : Teori dan Aplikasinya pada aktivitas Ekonomi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 51.

⁵² Adiwarmam Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, IIT, Jakarta, 2002, hlm. 48.

madinah beliau menjadi pengawas pasar (*Muhtasib*). Pada saat itu mekanisme pasar sangat di hargai, salah satu buktinya beliau menolak untuk menetapkan penetapan harga pasar, pada saat itu harga sedang naik karena dorongan permintaan dan penawaran yang dialami.⁵³

6. Pasar dalam Perspektif Islam

Dalam pandangan Islam pasar merupakan wahana transaksi ekonomi yang ideal, tetapi memiliki berbagai kelemahan yang tidak cukup memadai mencapai tujuan ekonomi yang islami. Ajaran Islam berusaha untuk menciptakan suatu keadaan pasar yang dibingkai oleh nilai-nilai syari'ah, meskipun tetap dalam suasana bersaing. Dengan kata lain konsep Islam tentang pasar yang ideal adalah *Perfect Competition Market Plus*, yaitu plus nilai-nilai syari'ah Islam. Implementasi nilai-nilai syari'ah yang sebagiannya merupakan *Concern* masyarakat di luar islam sekalipun (misalnya keadilan, keterbukaan, kejujuran, bersaing sehat) bukan hanya menjadi kewajiban individu para pelaku pasar, tetapi juga butuh intervensi pemerintah.⁵⁴

Pada dasarnya konsep pasar yang islami adalah seperti apa yang dalam ekonomi konvensional disebut dengan pasar persaingan sempurna (*Perfect Competition Market Plus*), yaitu persaingan dalam bingkai nilai dan moralitas Islam.⁵⁵

Dalam Islam, seseorang atau lebih yang telah melakukan akad (perjanjian) dengan yang lain, maka kedua belah pihak atau lebih harus melaksanakannya sesuai dengan apa yang diperjanjikan. Perjanjian tersebut bisa melalui perbuatan atau ucapan sesuai dengan *urf* (adat) sekitar.

Hal ini terdapat dalam firman Allah SWT dalam surat Al-Maidah ayat 1 yang berbunyi :

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اَوْفُوْا بِالْعُقُوْدِ ۗ

⁵³ Ika Yuni Fauzia dan Abdul Kadir Riyadi, *Prinsip Dasar Ekonomi Islam*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 200-201.

⁵⁴ M.B.Hendrie Anto, *Pengantar Ekonomika Mikro Islami*, Ekonesia, Yogyakarta, 2003, hlm. 313.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 318.

Artinya : ”Hai orang-orang yang beriman penuhilah akad-akad itu”.

Dan firman Allah SWT dalam surat Ali-Imron ayat 76 :

بَلَىٰ مَنْ أَوْفَىٰ بِعَهْدِهِ ۖ وَاتَّقَىٰ فَإِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَّقِينَ ﴿٧٦﴾

Artinya : ”(Bukan demikian), sebenarnya siapa yang menepati janji (yang dibuat) nya dan bertakwa, maka sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertakwa”.

Selain menjadikan *baitul mâl* sebagai sebuah lembaga otonom dalam pemerintahannya, Umar juga menjadikan pengawasan pasar (*al-hisbah*) yang telah digagas oleh Rasulullah Saw menjadi sebuah lembaga tersendiri. Lembaga ini sangat membantu pemerintahan Umar untuk mengontrol harga barang di pasar dan menindak para pelaku pasar jika melakukan penyelewengan dan kecurangan dalam jual beli.

Umar juga mengambil tanah-tanah yang tidak digarap untuk dibagikan kepada yang lain untuk digarap agar tanah itu membawa hasil. Selain Baitul Mall Umar juga menggunakan Hisbah sebagai pengontrol pasar. Umar sendiri sangat sering turun ke pasar untuk mengecek harga-harga barang agar tidak ada kecurangan. Suatu ketika Umar pernah memarahi Habib bin Balta'ah yang menjual kismis terlalu murah, maka Umar memerintahkan untuk menaikkan harga agar orang lain pun dapat melakukan jual beli. Umar tidak pernah menahan kekayaan Negara, semuanya didistribusikan kepada rakyat sehingga peredaran uang terjadi dalam masyarakat. Umar mengawasi harga barang di pasar sehingga tidak terjadi monopoli, oligopoli dan sebagainya. Kebijakan ini merupakan upaya pelepasan uang kedalam masyarakat untuk ketersediaan modal kerja.⁵⁶

Jauh sebelum Adam Smith, para ulama telah membahas prinsip-prinsip pajak. Semua khalifah rasyidah terutama Umar, Ali, dan Umar bin Abdul Aziz menekankan supaya pajak dikumpulkan dengan keadilan dan dengan cara yang sopan, dan tidak diperbolehkan melampaui kemampuan

⁵⁶ <https://pistaza.wordpress.com/2011/10/11/kebijakan-ekonomi-umar-bin-khattab/> diakses pada tanggal 14 Februari 2016.

orang untuk membayar, atau membuat mereka tidak mampu memenuhi kebutuhan pokok hidupnya.⁵⁷

Dengan demikian, secara umum dapat dikatakan bahwa sistem ekonomi Islam adalah ilmu yang dibangun berdasarkan norma-norma dan kaidah-kaidah yang berasal dari Qur'an dan Hadis. Dengan mempelajari Qur'an dan Hadis diperoleh gambaran bahwa sistem ekonomi Islam adalah sistem yang tidak ada unsur riba dalam segala aspek kegiatan ekonomi dan mewajibkan kegiatan zakat bagi seluruh pelaku ekonomi sebagai penggerak utama dari kegiatan ekonomi serta mengamalkan akhlak-akhlak Qur'ani dari para pelaku ekonominya.⁵⁸

E. Pelayanan

1. Pengertian Pelayanan

Pelayanan adalah suatu kegiatan yang menolong menyediakan segala apa yang diperlukan orang lain atau konsumen dengan penampilan produk yang sebaik-baiknya sehingga diperoleh kepuasan pelanggan dan usaha pembelian yang berulang. Sedangkan pengertian pelayanan menurut *Philip Khotler* adalah kegiatan atau manfaat yang dapat diberikan oleh suatu pihak lain yang pada dasarnya tidak terwujud dan tidak pula berakibat pemilihan sesuatu.

Pelayanan adalah suatu aktifitas atau serangkaian aktifitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.⁵⁹ Jadi, dapat disimpulkan persepsi tentang pelayanan adalah cara orang memandang tentang kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak pada pihak

⁵⁷ Umer chapra, *Masa Depan Ilmu Ekonomi*, Gema Insani Press, Jakarta, 2001, hlm. 286.

⁵⁸ Jusmaliani dan Muhammad Soekarni, *Kebijakan Ekonomi dalam Islam*, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2005. hlm. 206.

⁵⁹ Ratminto & Atik septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan : pengembangan Model Konseptual Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 2.

lain dan pada dasarnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Pelayanan merupakan salah satu kiat pemasaran untuk membedakan satu toko dengan toko lainnya.

Pelayanan jasa terhadap konsumen bersifat mudah berubah, mudah lenyap tidak terwujud dan bersifat pribadi. Oleh karena itu pelayanan jasa membutuhkan pengawasan yang cermat menuntut sikap dapat dipercaya dan ketersediaannya tidak terputus-putus.

Pelayanan publik diartikan, pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat, misalnya kebutuhan akan kesehatan, pendidikan, dan lain-lain.⁶⁰

2. Karakteristik Layanan

Layanan memiliki 4 karakteristik utama yang sangat mempengaruhi kecenderungan untuk berubah dan kemusnahan, yaitu :

- a. Ketidakberwujudan, Layanan tidak dapat dilihat, dicicipi, dirasakan, didengar, atau dicium sebelum terjadi transaksi. Untuk mengurangi ketidakpastian, para penjual akan mencari bukti kualitas layanan. Mereka akan menarik kesimpulan tentang kualitas tempat, peralatan, bahan komunikasi, simbol, dan harga yang mereka lihat
- b. Ketidakpisahan, Layanan biasanya dihasilkan dan dikonsumsi secara serempak. Karena klien juga ada saat layanan diproduksi, interaksi antara penyedia layanan dan klien adalah bentuk khusus dari pemasaran layanan

⁶⁰ Lijan Poltak Sinambela, *Op. Cit.*, hlm. 5.

- c. Kecenderungan untuk berubah, karena mereka bergantung pada siapa yang menghasilkan serta kapan dan dimana mereka dihasilkan, maka layanan-layanan tersebut dapat berubah-ubah. Untuk mengontrol kualitas dapat diambil beberapa langkah. *Pertama*, berinvestasi pada penjualan layanan dan prosedur pelatihan yang baik. *Kedua*, standarisasi proses pelaksanaan layanan ke seluruh organisasi. *Ketiga*, memonitor kepuasan pelanggan lewat sistem dan keluhan, survey pelanggan, dan perbandingan belanja
- d. Kemusnahan, Layanan tidak dapat disimpan. Kemusnahan layanan bukanlah suatu masalah apabila permintaan stabil.⁶¹

Dalam lingkaran pelayanan, untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik, kita harus memandang produk atau jasa layanan kita sebagaimana konsumen kita memandang produk atau jasa layanan tersebut.⁶²

3. Prinsip-prinsip Pelayanan

Pelaksanaan pelayanan umum oleh instansi pemerintah bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau oleh pelanggan. Oleh karena itu, harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut :

- a. Hak dan kewajiban
- b. Sesuai kondisi kebutuhan
- c. Dapat memberikan 4K (Keamanan, Kenyamanan, kelancaran dan Kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan)
- d. Kerja sama kemitraan.

Pelayanan jasa publik yang prima adalah pelayanan jasa yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan dan tetap dalam batas memenuhi standar pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan.⁶³

⁶¹ Philip Kotler, et, al, *Manajemen Pemasaran : Sudut Pandang Asia, Jilid 2*, Indeks, Jakarta, 2005, hlm. 141.

⁶² *Ibid.*, hlm. 274.

⁶³ B. Boediono, *Pelayanan Prima Perpajakan*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 66-67.

Prinsip-prinsip pelayanan utama yang perlu dipergunakan adalah :

- a. Hendaknya diarahkan untuk memuaskan kebutuhan yang diinginkan
- b. Pelayanan ini hendaknya dibatasi pada kegiatan-kegiatan yang lebih efektif dijalankan secara kelompok dari pada secara individu
- c. Pelayanan haruslah menggunakan dasar yang seluas mungkin.

Salah satu unsur yang penting dari pelayanan adalah bahwa itu merupakan suatu produk yang tidak kentara, dimana dengan mempertukarkan sejumlah uang diperoleh sesuatu yang tidak terwujud tetapi dapat dirasakan. Jadi kualitas dari suatu produk jasa pelayanan ditentukan dari pelaksanaannya dari karakteristik secara fisik.

4. Faktor-faktor yang Digunakan Untuk Mengukur Pelayanan

Adapun faktor-faktor yang digunakan untuk mengukur pelayanan antara lain adalah sebagai berikut ini :⁶⁴

- a. Keramah tamahan
- b. Kecepatan dalam melayani pembeli
- c. Ketepatan bila ada pesanan dari pembeli
- d. Dapat dipercaya atau bertanggung jawab bila terjadi kerusakan setelah pembelian.

Untuk jenis pelayanan publik tertentu, harga pelayanan dapat dibedakan antara pengguna satu dan yang lain atau dengan kata lain terdapat diferensiasi harga. Mereka yang menikmati pelayanan lebih baik atau lebih banyak dapat dikenakan harga atau tarif yang lebih tinggi. Sebagai contoh dalam pelayanan kereta api terdapat tiga kategori pelayanan, yaitu kelas eksekutif, bisnis, dan ekonomi. Ketiga kelas tersebut berbeda pelayanan yang dinikmati penggunanya. Karena perbedaan pelayanan yang dinikmati tersebut, maka dapat diterapkan diferensiasi harga terhadap tiga jenis kelas tersebut.

Meskipun diferensiasi harga pelayanan publik memungkinkan dilakukan, tetapi tidak pada semua jenis pelayanan dapat diterapkan diferensiasi harga. Untuk pelayanan administrasi, seperti pengurusan KTP,

⁶⁴ Basu Swastha, *Azas-Azas Marketing*, Liberty, Yogyakarta, 2001, hlm. 319.

SIM, Akta Kelahiran, Surat Nikah, dan sebagainya, tidak bisa dilakukan diskriminasi harga, misalnya yang kaya harus membayar lebih mahal. Hal ini karena pada dasarnya pelayanan administrasi tersebut sama untuk semua warga negara, tidak ada diskriminasi pelayanan. Masing-masing menerima pelayanan yang sama dan kewajiban yang sama pula.⁶⁵

Pelayanan kepada pelanggan (*costumer service*) merupakan suatu kombinasi antara seni (*art*) dan ilmu (*science*). Untuk mempelajari bagaimana menciptakan pelayanan yang bermutu tidak cukup hanya memiliki teori atau prinsip, melainkan harus berani mencoba mempraktikkan pengetahuan yang berkaitan dengan perilaku pelayanan kepada pelanggan.

Melaksanakan pelayanan kepada pelanggan bukan merupakan kemampuan yang baku untuk setiap kondisi dan tantangan. Oleh karena itu, setiap pelaku/aparat atau staf dituntut kreativitasnya dari waktu ke waktu. Tiada hari tanpa kreativitas dalam menghadapi pelanggan. Bersama waktu dan tantangan yang dihadapinya, seseorang akan semakin mahir dalam melakukan pelayanan kepada pelanggan, yang akhirnya tercipta pelayanan yang prima.⁶⁶

5. Retribusi Pelayanan Pasar

Salah satu retribusi daerah adalah retribusi pelayanan pasar. Retribusi pelayanan pasar adalah salah satu jenis retribusi jasa umum yang bisa diperoleh karena pemberian jasa oleh pemerintah daerah berupa penyediaan pelayanan pasar. Pelayanan pasar bertujuan untuk memberikan rasa aman dan nyaman bagi para pedagang dalam berusaha sehingga dikenakan retribusi atas jasa yang diberikan tersebut. Pengenaan retribusi pelayanan pasar didasarkan atas peraturan daerah dan hasil pungutan tersebut dijadikan sebagai salah satu sumber untuk mendukung penyelenggaraan pemerintah daerah.

⁶⁵ Mahmudi, *Op. Cit.*, hlm. 194-195.

⁶⁶ B. Boediono, *Op. Cit.*, hlm. 114.

Pemungutan retribusi pelayanan pasar harus dilakukan sebaik mungkin agar dalam pelaksanaannya sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Peningkatan sarana dan prasarana pasar selain untuk meningkatkan pelayanan juga harus dibarengi dengan pertumbuhan serta peningkatan kontribusi retribusi pelayanan pasar terhadap PAD daerah tersebut. Pungutan tersebut hendaknya dilakukan secara efektif dan efisien, artinya dari sisi efektif satuan kerja pengelola harus mengoptimalkan kinerjanya sehingga target yang telah ditetapkan bisa tercapai, sedangkan dari efisiensi biaya pemungutan seharusnya lebih rendah dari penerimaan itu sendiri.

Terminologi Retribusi Pasar dalam Perda No 13 Tahun 2002

- a. Retribusi Pasar merupakan pungutan retribusi sebagai pelayanan tempat berjual beli yang dikelola oleh Pemerintah Daerah dan khusus disediakan untuk pedagang
- b. Pengertian pasar merupakan tempat melaksanakan perdagangan yang dibuat, diselenggarakan dan dikelola oleh Pemerintah Daerah
- c. Los Permanen merupakan tempat berjualan di dalam sekitar lokasi pasar dengan izin yang beralas tetap, memanjang, tidak ber dinding pemisah antar ruang berguna untuk jual beli barang jasa
- d. Kios merupakan sebuah bangunan tetap dalam bentuk petak yang ber dinding keliling dan berpintu yang dipergunakan untuk berjualan
- e. Rumah Toko / Ruko merupakan bangunan tetap berbentuk rumah dan toko yang dibangun di lingkungan pasar
- f. Lingkungan Pasar Daerah merupakan tempat berjualan di lingkungan pasar beradius 300 meter.⁶⁷

⁶⁷ Novita Eka Anggraini, Muhammad Saifi, Achmad Husaini “*Analisis Efektifitas Retribusi Pelayanan Pasar Tanjung dan Kontribusinya Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Mojokerto* (Studi Pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Mojokerto), jurnal Perpajakan (JEJAK) Vol 1 No 1 Januari 2015, hlm. 4.

Tabel Retribusi pemakaian kios per hari :

No	Jenis	Tarif retribusi	
		Bangunan Per M ²	Tanah Per M ²
1	Kios Kelas Utama	Rp 100,00	Rp 125,00
2	Kios Kelas I	Rp 45,00	Rp 85,00
3	Kios Kelas II	Rp 35,00	Rp 60,00
4	Kios Kelas III	Rp 25,00	Rp 50,00

F. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang terkait mengenai Analisis Kontribusi Retribusi Pasar Secara Bulanan terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Kudus adalah sebagai berikut :

1. Analisis Perkembangan Retribusi Pasar Daerah Sebagai Sumber Pembiayaan Otonomi Daerah di Kabupaten Pemalang, oleh Asep Tri Handoko. Berkesimpulan bahwa realisasi penerimaan retribusi pasar daerah selalu mencapai target yang ditetapkan, dengan rata-rata pencapaian sebesar 103,65%. Keberhasilan pencapaian target dipengaruhi oleh dua faktor. Pertama, faktor internal (dinas) melalui upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pendapatan. Kedua, faktor eksternal disebabkan dari segi masyarakat dan dari segi ekonomi. Pencapaian efisien mengindikasikan adanya keberhasilan kinerja dinas pengelolaan pasar daerah dalam memungut retribusi.
2. Analisis Efektifitas Retribusi Pelayanan Pasar Tanjung dan Kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Mojokerto, studi pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Mojokerto oleh Novita Eka Angraini, Muhammad Saifi, Achmad Husaini, Jurnal Perpajakan (JEJAK), Vol 1 No 1 Januari 2015. Dari hasil penelitian tersebut berkesimpulan : Kontribusi retribusi pelayanan pasar Tanjung terhadap Retribusi Daerah Kota Mojokerto tahun 2009-2012 berada pada indikator sangat kurang. Keadaan kontribusi Retribusi Pasar Tanjung untuk Retribusi Daerah 4 tahun

terakhir selalu menurun. Hal tersebut terjadi dikarenakan Petugas Juru Pungut Unit Pelaksana Teknis Daerah Pasar Tanjung kurang optimal melaksanakan pemungutan retribusi atau dalam pemungutan retribusi tidak dilakukan secara menyeluruh pada setiap wajib retribusi daerah dan tidak mempertimbangkan faktor eksternal, misal adanya penambahan jumlah pedagang liar yang belum terdeteksi.

3. Berdasarkan penelitian Drs. H. Ishak, M.Si yang berjudul Upaya Dinas Pasar, Kebersihan dan Pertamanan dalam Meningkatkan Retribusi Pasar Dayun di Kabupaten Siak Tahun 2010-2013, Jom FISIP Vol 2 No 1 Februari 2015, berkesimpulan bahwa terdapat dua upaya dalam meningkatkan Retribusi Pasar Dayun, yaitu upaya Normatif dan Empirik, upaya normatif terdiri dari Peraturan Daerah Kabupaten Siak No 22 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Pasar, SK Bupati Siak, dan upaya empirik terdiri dari pengaturan tempat berdagang, penambahan fasilitas, pengawasan lapangan, pelatihan dan penyuluhan.
4. Analisis Kontribusi Penerimaan Retribusi Pasar terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Pamekasan, oleh R. Agoes Kamaroellah berkesimpulan bahwa kontribusi penerimaan retribusi pasar terhadap pendapatan asli daerah mengalami penurunan. Hal ini disebabkan karena pertumbuhan pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tidak sebanding dengan peningkatan pemungutan retribusi pasar.
5. Implementasi Peningkatan Retribusi Pelayanan Pasar di Pasar Flamboyan Kota Pontianak, oleh Gusti Surya Wijaya berkesimpulan bahwa isi kebijakan yang terdiri dari kepentingan yang dipengaruhi, jenis manfaat yang dihasilkan, derajat perubahan yang diharapkan, siapa pelaksana program, kedudukan pembuat kebijakan dan sumberdaya yang dikerahkan belum sepenuhnya mampu meningkatkan penerimaan retribusi pelayanan pasar. Hal paling mendasar disebabkan pasar Flamboyan belum direhabilitasi sehingga kegiatan penarikan retribusi tidak berjalan lancar.

Faktor yang paling mendasar yang mempengaruhi tidak tercapainya target penerimaan retribusi pelayanan pasar disebabkan oleh adanya kolusi dalam penetapan pungutan retribusi pelayanan pasar, selain itu adanya keengganan sebagian pedagang untuk membayar retribusi pelayanan pasar, dan sikap mental, disiplin, motivasi kerja dan pemahaman terhadap tupoksi yang masih rendah. Untuk itu Kepala Bidang Pasar agar dapat melakukan pengawasan langsung di lapangan untuk meminimalisir kecurangan-kecurangan yang terjadi dalam penerimaan Retribusi pelayanan pasar.

G. Kerangka Berpikir

Untuk lebih memperjelas arah dan tujuan dari penelitian secara utuh maka perlu diuraikan suatu konsep berfikir dalam penelitian, sehingga peneliti dapat menguraikan tentang gambaran permasalahan di atas. Adapun gambaran kerangka berfikir teoritis sebagai berikut :

