

## **BAB II**

### **PENENTUAN TARIF LAYANAN JASA**

#### **2.1 Otonomi Daerah**

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewenangan yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang – undangan. (Sumber: Wikipedia)

Otonomi daerah telah membuat pemerintah mengelola pemerintahan menjadi semakin baik. Pengelolaan pemerintahan yang baik disebut juga dengan *Good Government Governance*. *Good Government Governance* semakin mendorong diperlukannya transparansi dan akuntabilitas terutama dalam bidang keuangan pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Transparansi dan akuntabilitas tersebut dapat terlihat dari adanya laporan pertanggungjawaban yang dibuat oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

#### **2.2 Pendapatan Asli Daerah**

Menurut Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari :

- 1) Hasil pajak daerah yaitu pungutan daerah menurut peraturan yang ditetapkan oleh daerah untuk pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik. Pajak daerah sebagai pungutan yang dilakukan pemerintah daerah yang hasilnya digunakan untuk pengeluaran umum yang balas jasanya tidak langsung diberikan sedang pelaksanaannya bisa dapat dipaksakan.
- 2) Hasil retribusi daerah yaitu pungutan yang telah secara sah menjadi pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah daerah bersangkutan. Retribusi daerah mempunyai sifat – sifat yaitu pelaksanaannya bersifat ekonomis, ada imbalan langsung walau harus memenuhi persyaratan – persyaratan formil dan materiil, tetapi ada alternatif untuk mau tidak membayar, merupakan pungutan yang sifatnya budgetairnya tidak menonjol, dalam hal-hal tertentu retribusi daerah adalah pengembalian biaya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan anggota masyarakat.
- 3) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hasil perusahaan milik daerah merupakan pendapatan daerah dari keuntungan bersih perusahaan daerah yang berupa dana pembangunan daerah dan bagian untuk anggaran belanja daerah yang disetor ke kas daerah, baik perusahaan daerah yang dipisahkan, sesuai dengan motif pendirian dan pengelolaan, maka sifat

perusahaan daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat menambah pendapatan daerah, memberi jasa, menyelenggarakan kemamfaatan umum, dan memperkembangkan perekonomian daerah.

- 4) Lain – lain pendapatan daerah yang sah ialah pendapatan – pendapatan yang tidak termasuk dalam jenis – jenis pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dinas – dinas. Lain – lain usaha daerah yang sah mempunyai sifat yang pembuka bagi pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan yang menghasilkan baik berupa materi dalam kegiatan tersebut bertujuan untuk menunjang, melapangkan, atau memantapkan suatu kebijakan daerah di suatu bidang tertentu.

### **2.3 Pariwisata**

Pariwisata atau turisme adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk rekreasi atau liburan dan juga persiapan yang dilakukan untuk aktivitas ini. Seorang wisatawan atau turis adalah seseorang yang melakukan perjalanan paling tidak sejauh 80 km (50 mil) dari rumahnya dengan tujuan rekreasi, merupakan definisi oleh Organisasi Pariwisata Dunia. Definisi yang lebih lengkap, turisme adalah industri jasa. Mereka menangani jasa mulai dari transportasi, jasa keramahan, tempat tinggal, makanan, minuman, dan jasa bersangkutan lainnya seperti bank, asuransi, keamanan, dan lain – lain. Dan juga menawarkan tempat istirahat, budaya, pelarian, petualangan, dan pengalaman baru dan berbeda lainnya (Sumber: Wikipedia).

## **2.4 Retribusi Daerah**

### **2.4.1 Pengertian Retribusi Daerah**

Retribusi menurut Undang – Undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/ atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Berbeda dengan pajak pusat seperti Pajak Penghasilan dan Pajak Pertambahan Nilai yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak, retribusi yang dapat disebut sebagai pajak daerah dikelola oleh Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda). Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/ atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan (Yani, 2009). Selain itu menurut Munawir (1997), retribusi merupakan iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan disini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak merasakan jasa balik dari pemerintah dia tidak akan dikenakan iuran itu.

### **2.4.2 Golongan Retribusi Daerah**

Undang – Undang Nomor 28 Tahun 2009 menentukan bahwa obyek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya, tetapi hanya jenis – jenis jasa

tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak dijadikan sebagai obyek retribusi.

Menurut Siahaan (2005), obyek retribusi dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok jasa sebagai berikut:

1. Jasa umum, yaitu jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jasa umum antara lain meliputi pelayanan kesehatan dan pelayanan persampahan. Jasa yang tidak termasuk jasa umum adalah jasa urusan umum pemerintah.
2. Jasa usaha, yaitu jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip – prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Jasa usaha antara lain meliputi penyewaan asset yang dimiliki/ dikuasai oleh pemerintah daerah, penyediaan tempat penginapan, usaha bengkel kendaraan, tempat pencucian kendaraan, dan penjualan bibit.
3. Perizinan tertentu, yaitu kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, sarana prasarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga

kelestarian lingkungan. Mengingat bahwa fungsi perizinan dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan, pada dasarnya pemberian izin oleh pemerintah daerah tidak harus dipungut retribusi. Akan tetapi, dalam melaksanakan fungsi tersebut, pemerintah daerah mungkin masih mengalami kekurangan biaya yang tidak selalu dapat dicukupi dari sumber – sumber penerimaan daerah yang telah ditentukan sehingga perizinan tertentu masih dipungut retribusi.

Selain itu kriteria masing – masing retribusi dapat dijabarkan sebagai berikut:

#### 1. Kriteria Retribusi Jasa Umum

- a. Jasa tersebut termasuk dalam kelompok urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi.
- b. Selain melayani kepentingan dan pemanfaatan umum, jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang dikenakan retribusi.
- c. Dianggap layak apabila jasa tersebut hanya disediakan untuk orang pribadi atau badan yang membayar retribusi.
- d. Tidak bertentangan dengan kebijaksanaan nasional mengenai penyelenggaraan jasa tersebut.

- e. Dapat dipungut secara efektif dan efisien serta merupakan sumber pendapatan daerah yang potensial.
- f. Memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan kualitas pelayanan yang memadai.

## 2. Kriteria Retribusi Jasa Usaha

- a. Jasa tersebut bersifat komersial yang seyogyanya disediakan sektor swasta tetapi belum memadai, misalnya sarana pasar dan apotek.
- b. Terdapat harta yang dimiliki/ dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah, misalnya tanah, bangunan, dan alat – alat berat.

## 3. Kriteria Retribusi Perizinan Tertentu

- a. Perizinan tertentu merupakan urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi.
- b. Perizinan tersebut benar – benar digunakan untuk melindungi kepentingan umum.
- c. Perizinan tersebut tidak bertentangan dengan perizinan yang diselenggarakan oleh pemerintah yang lebih tinggi.
- d. Biaya yang menjadi beban daerah dalam rangka menyelenggarakan perizinan tersebut cukup besar, sehingga layak dibiayai sebagian atau seluruhnya dari retribusi perizinan.

### 2.4.3 Fungsi Retribusi Daerah

Pemungutan retribusi daerah yang dilakukan pemerintah memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi Penerimaan

Merupakan pokok retribusi, artinya retribusi dijadikan alat untuk mengumpulkan dana bagi pemerintah daerah terutama yang menyangkut kelancaran penyediaan jasa dan pelayanan kepada masyarakat pembayar retribusi.

2. Fungsi Pengaturan

Pungutan retribusi dipakai sebagai alat untuk menata kehidupan sosial ekonomi masyarakat.

3. Fungsi Manfaat

Retribusi daerah hendaknya dapat meningkatkan kemampuan pembiayaan Pendapatan Asli Daerah serta mendorong laju pertumbuhan ekonomi daerah.

### 2.4.4 Jenis – jenis Retribusi Daerah

Menurut Undang – Undang Nomor 28 Tahun 2009, jenis pos retribusi daerah dapat dikelompokkan menjadi:

1. Retribusi Jasa Umum

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan

- b. Retribusi Pelayanan Persampahan/ Kebersihan

- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil



- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat
- e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
- f. Retribusi Pelayanan Pasar
- g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
- h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
- i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
- j. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus
- k. Retribusi Pengolahan Limbah Cair
- l. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang
- m. Retribusi Pelayanan Pendidikan
- n. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi

## 2. Retribusi Jasa Usaha

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
- b. Retribusi Pasar Grosir dan/ atau Pertokoan
- c. Retribusi Tempat Pelelangan
- d. Retribusi Terminal
- e. Retribusi Tempat Khusus Parkir
- f. Retribusi Tempat Penginapan/ Pesanggrahan/ Villa
- g. Retribusi Rumah Potong Hewan
- h. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan
- i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga
- j. Retribusi Penyeberangan di Air
- k. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah

### 3. Retribusi Perizinan

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

#### **2.4.5 Pemungutan Retribusi Daerah**

Menurut Siahaan (2005), retribusi dipungut dengan menggunakan Surat Keputusan Retribusi Daerah (SKRD) atau dokumen lain yang dipersamakan. SKRD adalah surat keputusan retribusi yang menentukan besarnya pokok retribusi. Dokumen lain yang dipersamakan antara lain, berupa karcis masuk, kupon, kartu langganan. Jika wajib retribusi tertentu tidak membayar retribusi secara tepat pada waktunya atau kurang membayar, ia dikenakan sanksi administrasi berupa bunga sebesar dua persen setiap bulan dari retribusi terutang yang tidak atau kurang dibayar dan ditagih dengan menggunakan Surat Tagihan Retribusi Daerah (STRD). STRD merupakan surat untuk melakukan tagihan retribusi dan atau sanksi administrasi berupa bunga dan atau denda. Tata cara pelaksanaan pemungutan retribusi daerah ditetapkan oleh kepala daerah.

## 2.5 Retribusi Obyek Pariwisata

Menurut Undang – Undang Nomor 28 Tahun 2009, retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/ atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Obyek pariwisata tergolong dalam jenis jasa usaha. Jasa Usaha adalah jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip – prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.

## 2.6 Tarif

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, tarif adalah harga satuan jasa, aturan pungutan, daftar bea masuk. Tarif wisata adalah tarif yang dikenakan kepada seseorang yang melakukan kunjungan singkat, biasanya kunjungan untuk bersenang – senang. Menurut Mardiasmo (2009), pembebanan langsung (*direct charging*) tarif pelayanan biasanya ditentukan karena alasan – alasan sebagai berikut:

1. Suatu jasa, baik merupakan barang publik maupun barang privat, mungkin tidak dapat diberikan kepada setiap orang, sehingga tidak adil bila biayanya dibebankan kepada semua masyarakat melalui pajak, sementara mereka tidak menikmati jasa tersebut.

2. Suatu pelayanan mungkin membutuhkan sumber daya yang mahal atau langka sehingga konsumsi publik harus didisiplinkan (hemat), misalnya pembebanan terhadap penggunaan air dan obat – obatan medis.
3. Terdapat variasi dalam konsumsi individual yang lebih berhubungan dengan pilihan daripada kebutuhan, misalnya penggunaan fasilitas rekreasi.
4. Suatu jasa mungkin digunakan untuk operasi komersial yang menguntungkan dan untuk memenuhi kebutuhan domestik secara individual maupun industrial, misalnya air, listrik, jasa pos, dan telepon.
5. Pembebanan dapat digunakan untuk mengetahui arah dan skala permintaan publik atas suatu jasa apabila jenis dan standar pelayanannya tidak dapat ditentukan secara tegas.

Terlepas dari kasus yang merupakan barang publik murni, terdapat argumen yang menentang pembebanan tarif pelayanan, yaitu:

1. Terdapat kesulitan administrasi dalam menghitung biaya pelayanan.  
Penetapan tarif pelayanan mensyaratkan adanya sistem pencatatan dan pengukuran yang handal. Hal tersebut dapat meningkatkan biaya penyediaan pelayanan. Akan tetapi keterukuran membuat penaksiran tarif pelayanan lebih mudah dibandingkan dengan penghitungan pajak.
2. Yang miskin tidak mampu untuk membayar.  
Kesenjangan ekonomi dan pendapatan yang lebar menyebabkan orang miskin tidak mampu membayar pelayanan dasar yang mestinya mereka dapatkan, seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, transportasi umum,

dan bahkan makanan sehat. Yang menjadi masalah adalah dapatkah kita membuat daftar kebutuhan dasar secara obyektif. Yang penting bagi seseorang belum tentu penting bagi orang lain, sehingga skala prioritas dan pilihan individu berbeda – beda. Pilihan yang berbeda – beda tersebut membutuhkan perlakuan yang berbeda – beda pula, sehingga pembebanan tarif pelayanan dipandang sesuai dengan pilihan kebutuhan seseorang (*different cost for different purposes*). Pelayanan publik dapat juga diberikan secara gratis oleh pemerintah, akan tetapi penyediaan gratis tersebut akan mempengaruhi pilihan individu. Pemberian beras gratis mungkin tidak pas untuk orang tertentu karena mungkin ia lebih suka diberi uang untuk membeli pakaian. Keputusan untuk membebankan biaya pelayanan kepada pelanggan harus dikompensasi dengan pemberian subsidi atau pemberian pelayanan gratis. Penyediaan pelayanan gratis atau subsidi mungkin sia – sia dan kurang efektif. Mungkin saja subsidi menguntungkan yang kaya jika dikorupsi oleh birokrasi. Atau justru yang miskin mensubsidi yang kaya. Bila kita peduli pada golongan miskin, pendekatan terbaik adalah melalui distribusi pendapatan (*lumpsum transfer*), tetapi hal ini sulit dilakukan di negara berkembang.

Menurut Mardiasmo (2009), jika pemerintah hendak membebankan biaya pelayanannya kepada konsumennya, maka pemerintah harus memutuskan berapa beban yang pantas dan wajar, atau dengan kata lain berapa harga pelayanan yang akan ditetapkan. Aturan yang biasa dipakai adalah bahwa beban (*charge*) dihitung sebesar total biaya untuk menyediakan

pelayanan tersebut (*full cost recovery*). Akan tetapi untuk menghitung biaya total tersebut terdapat beberapa kesulitan, karena:

1. Kita tidak tahu secara tepat berapa biaya total (*full cost*) untuk menyediakan suatu pelayanan.
2. Sangat sulit mengukur jumlah yang dikonsumsi.
3. Pembebanan tidak memperhitungkan kemampuan masyarakat untuk membayar.
4. Biaya apa saja yang harus diperhitungkan: apakah hanya biaya operasi langsung (*current operation cost*), atau perlu juga diperhitungkan biaya modal (*capital cost*). Aturan umumnya adalah bahwa kita harus memasukkan bukan saja biaya operasi dan pemeliharaan, akan tetapi juga biaya penggantian barang modal yang sudah usang (kadaluwarsa), dan biaya penambahan kapasitas. Prinsip tersebut disebut *marginal cost pricing*.

Ahli ekonomi umumnya menganjurkan untuk menggunakan *marginal cost pricing*, yaitu tarif yang dipungut seharusnya sama dengan biaya untuk melayani konsumen tambahan (*cost of serving the marginal consumer*). Harga tersebut adalah harga yang juga berlaku dalam pasar persaingan untuk pelayanan tersebut. *Marginal cost pricing* mengacu pada harga pasar yang paling efisien (*economically efficient price*), karena pada tingkat harga tersebut (*ceteris paribus*) akan memaksimalkan manfaat ekonomi dan penggunaan sumber daya yang terbaik. Penetapan harga pelayanan publik

dengan menggunakan *marginal cost pricing*, setidaknya harus memperhitungkan:

1. Biaya operasi variabel (*variable operating cost*).
2. *Semi variable overhead cost* seperti biaya modal atas aktiva yang digunakan untuk memberikan pelayanan.
3. Biaya penggantian atas aset modal yang digunakan untuk penyediaan pelayanan.
4. Biaya penambahan aset modal yang digunakan untuk memenuhi tambahan permintaan.

Akan tetapi, *marginal cost pricing* tidak memperhitungkan *pure historic capital cost* atau *pure overhead cost*, yang tidak terkait sama sekali dengan penggunaan jasa.