

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Meninjau dari jurnal-jurnal terdahulu, ada berbagai penelitian serupa yang membahas retribusi pelayanan pasar di tiap-tiap daerah di Indonesia. Dari salah satu penelitian Murniati dan Kasasih (2017) yang menganalisis efektivitas penerimaan retribusi pelayanan pasar di daerah Kota Palembang memberikan kesimpulan dalam jurnalnya yaitu kendala dalam pengoptimalan retribusi pelayanan pasar adalah banyaknya alasan yang diberikan pedagang dalam menunggak pembayaran retribusi pelayanan pasar baik harian maupun tahunan. Selain itu, biaya gaji pegawai terlalu banyak karena jumlah pegawai yang terus meningkat dan tidak disesuaikan dengan kebutuhan. Pihak dinas pasar sendiri juga tidak transparan terhadap penerimaan retribusi pelayanan pasar. Dalam jurnal lain yang ditulis oleh Mubarok (2016) meninjau potensi penerimaan retribusi pelayanan pasar di daerah Kota Samarinda menunjukkan bahwa retribusi pelayanan pasar di Kota Samarinda menunjukkan potensi yang sangat besar. Mendukung kesimpulan jurnal sebelumnya, Temaja dan Suputra (2014) memberikan kesimpulan yang sama dengan Mubarok yaitu retribusi pelayanan pasar memiliki pengaruh yang positif dalam menunjang penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Ketiga jurnal

tersebut saling melengkapi dimana dapat disimpulkan bahwa sebenarnya retribusi pelayanan pasar memiliki potensi yang besar dalam menyokong Penerimaan Asli Daerah (PAD) namun beberapa daerah memang belum bisa mengamankan penerimaan retribusi pelayanan pasar secara efektif. Kesimpulan dari ketiga jurnal tersebut ditunjang data-data yang cukup lengkap dari segi pemerintah daerah sehingga bisa menghasilkan kesimpulan yang spesifik. Namun, jurnal-jurnal tersebut tidak membahas dari sisi pedagang dan hanya berfokus dari sudut pandang pemerintah.

## **2.2 Teori**

### **2.2.1 Retribusi Daerah**

Berangkat dari pengertian retribusi, Windhu (2018) menyatakan bahwa retribusi adalah iuran yang dibayarkan oleh masyarakat kepada pemerintah daerah dengan kontraprestasi yang bisa didapatkan secara langsung. Selain itu, beliau juga menyebutkan penjelasan lebih lanjut mengenai retribusi daerah yang merupakan pungutan yang dilakukan oleh daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus diberikan dan/atau disediakan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Atas pengertian dari ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa retribusi merupakan pungutan daerah yang dilaksanakan atas pemberian jasa atau izin khusus kepada masyarakat dengan kontraprestasi yang secara langsung bisa didapatkan oleh masyarakat. Jadi apabila masyarakat ingin mendapatkan pelayanan atau izin khusus dari pemerintah daerah, masyarakat harus membayar iuran sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Menurut Handaka (2017) terdapat enam ciri yang melekat pada retribusi daerah yaitu dipungut berdasarkan peraturan yang berlaku baik undang-undang maupun peraturan daerah setempat, hasil penerimaan retribusi masuk ke kas pemerintah daerah, kontraprestasi yang didapatkan oleh pembayar retribusi atau wajib retribusi bersifat langsung, terutang apabila orang pribadi atau badan menikmati jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah, dan sanksi bagi wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya berupa sanksi ekonomis yaitu tidak memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah. Handaka (2017) juga memberikan kesimpulan bahwa ada 5 (lima) perbedaan antara retribusi dan pajak. Hal pertama adalah kontra prestasi yang diberikan, retribusi memberikan kontra prestasi secara langsung sedangkan pajak memberikan kontra prestasi yang tidak langsung. Kedua adalah balas jasa pemerintah. Balas jasa pemerintah atas retribusi hanya akan dinikmati oleh wajib retribusi atau yang berlaku khusus. Di sisi lain, balas jasa pemerintah atas pajak berlaku untuk umum atau seluruh masyarakat Indonesia baik yang membayar pajak maupun yang tidak. Ketiga adalah sifat pemungutan. Pemungutan dari retribusi berlaku khusus yakni hanya terhadap wajib retribusi atau pihak-pihak yang memanfaatkan jasa pemerintahan sedangkan pemungutan pajak bersifat umum yang mana setiap orang yang memenuhi syarat menjadi wajib pajak. Perbedaan yang keempat adalah sifat pelaksanaan. Sifat dari pelaksanaan retribusi adalah ekonomis dimana hakikat pembayaran retribusi diserahkan kepada pihak-pihak yang bersangkutan. Berbeda dengan retribusi, sifat pelaksanaan pajak adalah yuridis, artinya masyarakat yang tidak membayar akan mendapatkan sanksi hukuman. Perbedaan terakhir adalah pada lembaga atau badan pemungutnya.

Retribusi dapat dipungut oleh pemerintah daerah sedangkan pajak dipungut oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah tergantung dari jenis pajaknya. Cara perhitungan retribusi sendiri dengan mengalikan tingkat penggunaan jasa dengan tarif retribusi yang berlaku di daerah. Setiap daerah pasti memungut retribusi, akan tetapi jenis-jenis retribusi di masing-masing daerah berbeda-beda sesuai dengan sumber daya yang dimiliki oleh tiap daerah. Ada banyak retribusi di Indonesia yang dipisahkan ke dalam 3 jenis yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perijinan tertentu.

### **2.2.2 Retribusi Pelayanan Pasar**

Seperti yang telah disebutkan bahwa di Indonesia ada berbagai macam retribusi, salah satunya adalah retribusi pelayanan pasar yang rata-rata memegang anggaran tertinggi di setiap daerah. Pasar adalah seperangkat pembeli yang benar-benar ada (bersifat aktual) dan berpotensi dalam kegiatan jual beli dari suatu produk maupun jasa (Kotler & Amstrong, 2008). Di lain sisi, Santoso (2017) menyatakan bahwa pasar merupakan tempat dilakukannya jual dan beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu. Pasar yang dimaksud bisa berupa pasar tradisional, pertokoan, *mall*, dan lain-lain. Dari pengertian yang dipaparkan oleh Kotler dan Amstrong serta Santoso ini, dapat dinyatakan bahwa pasar merupakan tempat dimana ada pembeli secara nyata yang berpotensi dalam melakukan jual beli barang ataupun jasa. Tentu ketika ada pembeli serta proses jual beli di pasar, hal ini secara otomatis berarti akan ada penjual yang menjadi lawan transaksi dari pembeli tersebut. Dalam pasar, penjual yang dimaksud berjumlah lebih dari satu. Oleh karena itu pasar mencakup penjual, pembeli, serta proses jual belinya. Apabila hal

ini disatukan, retribusi pelayanan pasar memberikan pengertian bahwa atas setiap jenis pelayanan di pasar seperti pengembangan sumber daya manusia, pengembangan sarana dan prasarana, promosi dan penataan pasar, serta pengembangan sistem informasi manajemen pasar akan dipungut biaya sesuai dengan tarif yang telah ditentukan.

### **2.2.3 Dampak**

Dampak menurut Waralah (2008) adalah sesuatu yang dapat diakibatkan oleh hal lain. Sesuatu ini dapat bersifat positif maupun negatif. Dalam setiap keputusan yang diambil oleh seseorang, badan, atau siapapun yang ada di dunia pasti akan mendatangkan suatu dampak, entah itu dampak positif atau negatif. Dalam hal ini, tentunya dampak positif akan menguntungkan pelaku sedangkan dampak negatif akan merugikan yang nantinya perlu dipikirkan dan dicari jalan keluarnya untuk mengatasi dampak negatif tersebut. Ada acara untuk meminimalisir dampak negatif ini salah satunya dengan mempertimbangkan matang-matang keputusan dari berbagai aspek sebelum sebuah keputusan diambil.

### **2.2.4 Pemerintahan**

Pemerintahan berasal dari kata dasar “perintah” yang dapat ditambah dengan awalan dan akhiran. Dalam hal ini kata “perintah” dapat menjadi “pemerintah” dan “pemerintahan”. Perbedaan dari dua kata tersebut adalah pemerintah memiliki arti badan atau organisasi yang memberikan perintah sedangkan pemerintahan berarti perihal pemerintahan itu sendiri. Kata perintah mengandung arti paling sedikit 4 (empat) makna, yaitu ada dua pihak yang terlibat, yang pertama pihak yang

memerintah disebut penguasa atau pemerintah, yang kedua adalah pihak yang diperintah yaitu rakyat, dan antara kedua pihak tersebut terdapat hubungan. Pemerintah dalam bahasa Inggris disebut dengan *government*, berdasarkan pernyataan Robert (1961):

*“Government is the organization of men under authority ... how man can be govern”*

yang berarti pemerintah sebagai suatu organisasi yang terdiri dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan ... bagaimana manusia itu bisa diperintah. Fungsi dari pemerintah dijelaskan oleh Prajudi (1986) yaitu pengaturan, pembinaan masyarakat, kepolisian, dan peradilan. Dari fungsi tersebut maka dapat diambil kesimpulan bahwa konsep pemerintahan berkaitan dengan badan-badan publik yang bertanggung jawab dalam sebagian atau seluruh rute penyediaan jasa atau layanan melalui otorisasi atau privatisasi, pemerintah dalam arti luas yang meliputi konsep *trias politica* (eksekutif, legislatif, dan yudikatif), dan tingkatan pemerintah yang mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah.

### **2.2.5 Kebijakan Publik**

Beberapa ahli telah menjelaskan bahwa proses dalam suatu perumusan kebijakan publik harus selalu mempertimbangkan beberapa karakteristik penting agar dapat mencapai sasaran kebijakannya. Sebagai contoh, menurut O'Jones (1996) ada empat jenis kelompok kepentingan apabila dilihat dari kebutuhan dan akses masyarakat dalam perumusan kebijakan publik yaitu kelompok kepentingan yang terorganisasi dengan baik dengan akses yang mapan, kelompok kepentingan yang terorganisasi dengan baik tanpa akses yang mapan, kelompok kepentingan

yang tidak terorganisasi dengan baik tetapi memiliki akses yang mapan, dan kelompok kepentingan yang tidak terorganisasi dengan baik sekaligus tidak memiliki akses yang mapan.

Agar dalam implementasinya kebijakan publik dapat direspon masyarakat secara positif, maka pembuat kebijakan harus melakukan negosiasi atau mempertimbangkan pendapat dari masyarakat yang terkena langsung dampak suatu kebijakannya (Islamy, 2001). Hal ini menyebabkan adanya rantai penyambung yang tak dapat dipatahkan antara perumus kebijakan dan implementasi kebijakan dalam masyarakat. Selain itu Islamy (2001) juga mengemukakan bahwa setiap perumusan kebijakan yang baik harus mempertimbangkan nuansa implementasi dan tolak ukur keberhasilannya sehingga tujuan dari kebijakan yang dirumuskan dapat tercapai.

Dunn (2000) juga menambahkan dengan memperjelas konseptual tentang perumusan kebijakan dimana kebijakan selalu berkaitan dengan implementasinya. Implementasi dari suatu kebijakan sangat tergantung dengan proses dan penentuan kebijakan yang dilakukan. Sebuah kebijakan tidak akan memiliki arti apapun apabila tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, perumusan kebijakan menjadi proses yang sakral untuk dilakukan karena akan berdampak pada banyak hal.

#### **2.2.6 Teori Profesionalisme**

Profesionalisme adalah suatu keahlian dalam melaksanakan tugas sehingga dapat terlaksana dengan waktu yang tepat, mutu tinggi, dan dengan prosedur yang mudah untuk dipahami dan diikuti oleh masyarakat. Profesionalisme dari pegawai sangat ditentukan dari kemampuan pegawai yang tercermin dari perilaku sehari-

hari di dalam organisasi. Tingkat kemampuan pegawai yang tinggi akan meningkatkan kecepatan organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan. Sebaliknya, kemampuan pegawai yang kurang mumpuni akan memperlambat proses pencapaian tujuan organisasi (Siagian, 2009). Ada beberapa indikator dari profesionalisme yaitu kemampuan, kualitas, sarana dan prasarana, jumlah Sumber Daya Manusia (SDM), serta teknologi dan informasi.

### **2.2.7 Pelayanan**

Pelayanan menurut Kotler (2008) adalah tiap-tiap perlakuan atau tindakan yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada orang lain yang pada dasarnya tidak memiliki wujud dan tidak ada kepemilikan apapun. Dalam hal ini pelayanan hanya dapat dilihat dengan suatu tindakan yang dilakukan oleh seseorang sehingga hal tersebut tidak dapat dimiliki karena bukan merupakan barang. Pelayanan ini penting untuk dilakukan secara maksimal karena hal tersebut dapat menjadi tolak ukur pengembangan dan kualitas dari suatu sistem pelayanan. Orang akan cenderung menilai sesuatu hal lebih baik dengan pelayanan yang prima. Suatu pelayanan dapat disebut prima apabila dapat memenuhi kebutuhan dan keinginan dari pelanggan atau orang yang dilayani. Selain itu, pelayanan juga menjadi wajah yang pertama dilihat oleh orang lain ketika hendak menilai hal-hal lain. Oleh karena itu, pelayanan menjadi salah satu hal utama yang perlu diperhatikan.

Zeithaml et al., (1990) dalam bukunya menjelaskan bahwa ada beberapa hal yang perlu diperhatikan atas pelayanan terhadap masyarakat yaitu menentukan pelayanan publik yang disediakan, memperlakukan pengguna pelayanan sebagai *customers*, berusaha memuaskan pengguna pelayanan sesuai dengan yang

diinginkannya, mencari cara penyampaian pelayanan yang paling baik dan berkualitas, dan menyediakan cara-cara alternatif dalam pelayanan. Penilaian masyarakat terhadap kualitas pelayanan tidak lepas dari kemampuan orang yang memberikan pelayanan dan penyedia layanan. Sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa adanya peran dari masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan. Elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik berasal evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan sedangkan elemen kedua yaitu kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum ataupun sesudah proses pelayanan diberikan. Dari hal tersebut dapat dibuktikan bahwa penting untuk meningkatkan pelayanan dengan mempertimbangkan penilaian dari berbagai pihak.

### **2.2.8 Partisipasi Masyarakat**

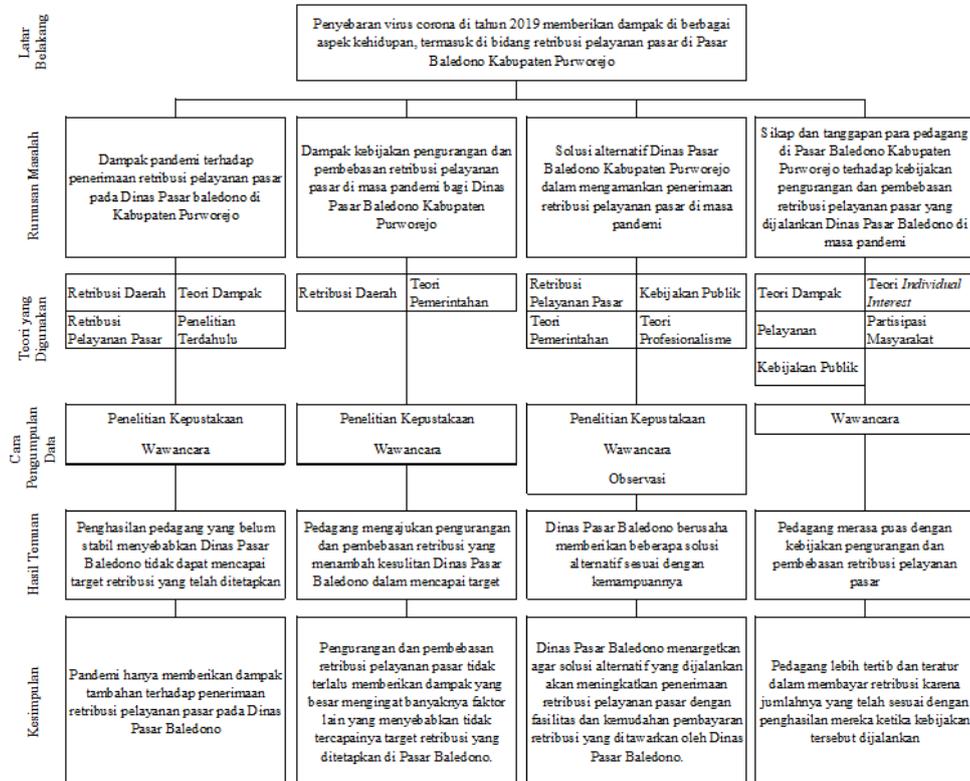
Menurut penjelasan dari Made (2009), partisipasi adalah keterlibatan dari seseorang atau beberapa orang dalam sebuah kegiatan. Keterlibatan yang dimaksud dapat berupa mental atau emosi maupun fisik dengan menggunakan seluruh kemampuan yang dimilikinya dalam seluruh kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung dalam mencapai tujuan dengan berani bertanggung jawab atas keterlibatannya. Apabila pengertian partisipasi ini dikaitkan dengan peran serta dari masyarakat, akan mengandung arti bahwa partisipasi masyarakat adalah proses ketika masyarakat sebagai makhluk individu maupun kelompok sosial dan organisasi turut serta dalam mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan yang dapat langsung mempengaruhi kehidupan mereka (Sumarto & Hetifa, 2003).

### 2.2.9 Teori *Individual Interest*

Warella (2001) mengemukakan dalam jurnalnya bahwa *individual interest* seringkali dikaitkan dengan teori ekonomi pasar dimana setiap individu berusaha mencapai kesejahteraan yang maksimal dengan cara menukarkan barang atau jasa dengan individu lain melalui sistem pasar yang dianggap dapat menguntungkan kedua belah pihak. Beliau juga menganggap bahwa kepentingan individu dan publik tidak selalu dan tidak perlu berhadap-hadapan. Kepentingan individu bersifat sangat egois dan keberadaan negara harus dapat memberikan keseimbangan di antara kepentingan individu dan publik, bukan untuk meniadakan salah satunya.

### 2.3 Kerangka Berpikir

Gambar II.1 Kerangka Berpikir



Sumber : Diolah Penulis