

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam pelaksanaan pemerintahannya menganut asas desentralisasi. Secara sederhana desentralisasi didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pelaksanaan otonomi daerah ini merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, termasuk dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan.

Hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 sebagai penyempurnaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan pemerintah pusat, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas bantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang jelas antarsusunan pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menjelaskan mengenai penerimaan daerah yang terdiri dari 2 sumber, yaitu: (1) Pendapatan Daerah dan (2) Penerimaan Pembiayaan Daerah. Pendapatan Daerah terdiri dari (1) Pendapatan Asli Daerah, (2) Dana Perimbangan dan (3) Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Penerimaan PAD diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendaptan Asli Daerah terbagi

menjadi empat jenis pendapatan, yaitu: (1) Pajak Daerah, (2) Retribusi Daerah, (3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah dan (4) Lain-lain PAD yang Sah.

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 6, menyebutkan apabila kebutuhan pembiayaan suatu daerah lebih banyak diperoleh dari subsidi atau bantuan dari pusat, dan nyata-nyata kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap kebutuhan pembiayaan tersebut sangat kecil, maka dipastikan bahwa kinerja keuangan daerah itu masih lemah. Pada prinsipnya semakin besar sumbangan PAD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat. Sehingga, masalah yang dihadapi saat ini adalah masih lemahnya kemampuan Pendapatan Asli Daerah sehingga berpengaruh secara langsung terhadap pendapatan daerah pada kebanyakan daerah.

Kewenangan dalam urusan keuangan daerah yang memberikan hak untuk memberdayakan segala potensi perekonomian daerah yang ada menyebabkan pemerintah daerah berusaha menggali sumber-sumber perekonomian daerah yang dapat dijadikan pendapatan daerah. Salah satunya adalah pendapatan dari pajak daerah dan retribusi daerah, dimana mengenai pajak daerah dan retribusi daerah ini ditetapkan berdasarkan peraturan daerah masing-masing dengan mengingat dan memandang kemampuan daerah dalam penarikan pajak dan retribusi untuk penerimaan daerah.

Setiap daerah memiliki Pendapatan Asli Daerahnya masing-masing, seperti halnya Kota Bandung yang menjadi salah satu kota dengan Pendapatan Asli Daerah yang cukup tinggi di Indonesia. Salah satu penerimaan Pendapatan Asli Daerah yang memiliki peranan penting dalam peningkatan setiap tahunnya adalah retribusi

daerah, retribusi daerah memiliki potensi besar untuk meningkatkan sumber penerimaan daerah.

Retribusi daerah merupakan 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. Retribusi daerah ini diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, di samping itu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Daerah kabupaten/kota diberi peluang untuk menggali potensi sumber-sumber keuangannya dan menetapkan jenis retribusi selain yang telah diterapkan sepanjang memeneuhi kriteria yang telah diterapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Retribusi daerah kabupaten/kota menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 dikelompokkan menjadi 3 golongan retribusi, yaitu (1) Retribusi jasa umum, (2) Retribusi jasa usaha dan (3) Retribusi perizinan tertentu. Sedangkan retribusi terminal yang dimaksud dalam peraturan ini termasuk ke dalam retribusi jasa usaha.

Retribusi Terminal menurut Undang-Undnag Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah Pelayanan penyediaan tempat parkir untuk kendaraan penumpang dan bis umum, tempat kegiatan usaha dan fasilitas lainnya di lingkungan terminal, yang disediakan, dimiliki, dan / atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

Kewenangan Penetapan Terminal Penumpang diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 132 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Terminal Penumpang Angkutan Jalan, yang menjadi kewenangan Bupati atau Walikota dalam pengelolaan terminal adalah terminal tipe C, untuk kota Bandung adalah terminal Pangkalan II Sederhana dan Pangkalan VI Antapani dan

sebagai tindak lanjut Pemerintah Kota Bandung menetapkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perhubungan dan Retribusi di Bidang Perhubungan, salah satu di dalamnya tercantum mengenai retribusi terminal. Retribusi terminal dipungut retribusi sebagai pembayaran atas penyediaan tempat parkir untuk kendaraan penumpang dan bis umum, tempat kegiatan usaha dan fasilitas lainnya di lingkungan terminal yang disediakan, dimiliki dan/ atau dikelola oleh Pemerintah Daerah. Kota Bandung memiliki 2 terminal tipe C diantaranya:



Tabel 1.1

**Tabel Data Daftar Nama Terminal Tipe C yang dikelola oleh Dinas
Perhubungan Kota Bandung Tahun 2013-2017**

No.	Terminal Tipe C	Trayek yang dilayani
1.	Pangkalan II Sederhana	Angkutan Dalam Kota, angkot.
2.	Pangkalan VI Antapani	

Sumber: Dinas Perhubungan Kota Bandung

Pendapatan retribusi terminal di pemerintah Kota Bandung tidak lepas dari masalah yang juga merupakan penghambat dalam pemungutan retribusi terminal tersebut. Pelaksanaan pemungutan retribusi terminal di Kota Bandung belum terlaksana dengan baik, sehingga pendapatan retribusi terminal di Kota Bandung belum memenuhi target seperti yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat dari tabel data target dan realisasi retribusi terminal di Dinas Perhubungan Kota Bandung di bawah ini:

UIN
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Tabel 1.2

**Tabel Data Target dan Realisasi Retribusi Terminal Pangkalan II
Sederhana pada Dinas Perhubungan Kota Bandung Tahun 2013-2017**

Terminal	Tahun	Target (Rp)	Realisasi		Selisih	
			Jumlah (Rp)	Persentase (%)	Jumlah (Rp)	Persentase (%)
Pangkalan II Sederhana	2013	145.800.000	137.053.500	94,00	(8.746.500)	-6,00
	2014	160.560.000	132.129.000	82,29	(28.431.000)	-17,71
	2015	160.560.000	129.342.000	80,56	(31.218.000)	-19,44
	2016	160.560.000	121.100.000	75,42	(39.460.000)	-24,58
	2017	160.560.000	48.513.000	30,21	(112.047.000)	-69,79

Tabel 1.3

Tabel Data Target dan Realisasi Retribusi Terminal Pangkalan VI

Terminal	Tahun	Target (Rp)	Realisasi		Selisih	
			Jumlah (Rp)	Persentase (%)	Jumlah (Rp)	Persentase (%)
Pangkalan VI Antapani	2013	156.600.000	150.369.000	96,02	(6.231.000)	-3,98
	2014	172.440.000	147.168.000	85,34	(25.272.000)	-14,66
	2015	172.440.000	142.798.500	82,81	(29.641.500)	-17,19
	2016	172.440.000	140.883.000	81,70	(31.557.000)	-18,30
	2017	172.440.000	30.886.500	17,91	(141.553.500)	-82,09

Antapani pada Dinas Perhubungan Kota Bandung Tahun 2013-2017

Sumber: Dinas Perhubungan Kota Bandung

Berdasarkan Gambar 1.2 dapat dilihat penetapan target anggaran retribusi terminal pada Terminal Pangkalan II Sederhana dan Terminal Pangkalan IV Antapani di Kota Bandung pada tahun 2014 meningkat dan tahun 2015 hingga 2017 tidak ada ada peningkatan, namun realisasi pendapatan tidak selalu mencapai target yang telah ditetapkan pada lima tahun terakhir ini. Pada tahun 2013 target pendapatan retribusi terminal pada Terminal Pangkalan II Sederhana sebesar Rp. 145.800.000 realisasinya sebesar Rp.137.053.500 pecapaian ini cukup besar dengan persentase 94,00%. Pada tahun 2014 hingga tahun 2017 target pendapatan retribusi terminal meningkat dan mentap di angka Rp. 160.560.000 dan masih belum bisa mencapai targetnya karena hanya terealisasi sebesar Rp. 132.129.000, begitu pula dengan tahun 2015 terealisasi sebesar Rp. 129.342.000, taun 2016 sebesar Rp.

121.100.000 dan pada tahun 2017 sebesar Rp. 48.513.000. Hal ini menunjukkan adanya penurunan pendapatan retribusi terminal pada setiap tahunnya.

Pendapatan retribusi terminal pada Terminal Pangkalan IV Antapani terlihat tidak adanya peningkatan target pendapatan retribusi dari tahun 2014 hingga tahun 2017. Pada tahun 2013 target sebesar Rp. 156.600.000 dan realisasi sebesar Rp. 150.369.000 pencapaian ini cukup besar dengan persentase 96,02%. Pada tahun 2014 target sebesar Rp. 172.440.000 terealisasi Rp. 147.168.000, tahun 2015 sebesar 142.798.500, tahun 2016 realisasi tercapai Rp. 140.883.000 dan pada tahun 2017 hanya mencapai sebesar Rp. 30.886.500. Pendapatan retribusi terminal dapat terlihat adanya penurunan pada setiap tahunnya. Ketidaktercapaian target retribusi terminal tersebut disebabkan oleh target yang terlalu tinggi dalam perencanaannya, tidak melihat situasi dan kondisi di lapangan.

Hal tersebut disebabkan oleh banyak faktor hambatan yang berdampak pada penurunan pendapatan retribusi terminal pada 5 tahun terakhir ini. Diantaranya diakibatkan oleh banyaknya masyarakat yang lebih memilih menggunakan kendaraan pribadi dan menggunakan kendaraan berbasis online daripada menggunakan angkutan umum serta terminal tidak dipergunakan sebagaimana mestinya karena banyaknya angkutan umum yang tidak masuk ke dalam terminal dan menyebabkan lost potensi retribusi. Sumber Daya Manusia yang kurang memahami tugas pokok dan fungsi dan SDM bukan pegawai tetap sehingga tidak mempunyai wewenang dan tanggung jawab dalam pengelolaan terminal dan meningkatkan pendapatan di bidang retribusi terminal.

Masalah tersebut tentunya berdampak pada pendapatan retribusi terminal pada Dinas Perhubungan Kota Bandung, kemudian perlu adanya penanganan khusus agar

permasalahan-permasalahan tersebut dapat diselesaikan yang nantinya bisa menambah jumlah penerimaan retribusi terminal di kota Bandung. Hal inilah yang menyebabkan peneliti untuk melakukan penelitian lebih lanjut.

Berdasarkan data dan permasalahan di atas terkait dengan analisis retribusi terminal, maka penulis tertarik untuk meneliti tentang pendapatan retribusi terminal di Kota Bandung. Oleh karena itu penulis membuat judul tentang :

ANALISIS PENDAPATAN RETRIBUSI TERMINAL PADA DINAS PERHUBUNGAN KOTA BANDUNG TAHUN 2013-2017.

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang permasalahan dan data awal di atas, maka fokus penelitian meliputi Analisis Pendapatan Retribusi Terminal Pada Dinas Perhubungan Kota Bandung pada tahun 2013 sampai dengan tahun 2017 tidak mencapai target yang telah ditetapkan dan mengalami penurunan pada setiap tahunnya.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan data awal di atas, rumusan masalah yang dikemukakan peneliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana analisis pendapatan retribusi terminal pada Dinas Perhubungan Kota Bandung?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi tingkat pendapatan retribusi terminal di kota Bandung?

3. Bagaimana upaya Dinas Perhubungan kota Bandung dalam meningkatkan pendapatan retribusi terminal di kota Bandung?

D. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui tingkat pendapatan retribusi terminal di kota Bandung.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pendapatan retribusi terminal di kota Bandung.
3. Untuk mengetahui upaya Dinas Perhubungan kota Bandung dalam meningkatkan pendapatan retribusi terminal di kota Bandung.

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Praktis

Penelitian ini dilakukan untuk menambah wawasan pegawai Dinas Perhubungan kota Bandung dan pengetahuan ilmu administrasi keuangan negara khususnya mengenai Analisis faktor tingkat pendapatan retribusi terminal kota Bandung.

2. Kegunaan Teoritis

- a. Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gagasan dan wawasan untuk peneliti dalam melakukan penelitian lanjutan yang sejenis dengan penelitian ini dalam signifikansi yang lebih luas.

b. Pengambilan Keputusan

Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah Kota Bandung terutama Dinas Perhubungan Kota Bandung, sehingga dapat digunakan sebagai bahan evaluasi dan acuan untuk mengoptimalkan dan meningkatkan pendapatan retribusi terminal.



F. Kerangka Pemikiran

Sondang P. Siagian (2014:2) menjelaskan

“Administrasi negara (administrasi publik) dalam pelaksanaan kegiatannya bermotifkan pemberian *service* yang seefisien, seekonomis dan seefektif mungkin kepada setiap warga negara yang harus dilayaninya. Pemberian *service* yang efisien, ekonomi dan efektif itu merupakan *condition sine quanon* (syarat) administrasi, karena seperti telah dikatakan tujuan yang hendak dicapai oleh negara tidak terbatas, sedangkan alat-alat pemuasnya selalu terbatas. Karenanya, *input* (sumber-sumber) yang dipergunakan harus diusahakan.

Pada pelaksanaannya, administrasi publik tidak bisa dipisahkan dari pengelolaan keuangan yang merupakan hal penting dalam menjalankan organisasi dan urusan publik. Dalam hal ini keuangan negara termasuk ke dalam hal penting dan mendasar dalam melaksanakan administrasi publik.

Anggara (2016:11) menjelaskan bahwa keuangan negara merupakan

“kekayaan yang dikelola oleh pemerintah, yang meliputi uang dan barang yang dimiliki; kertas berharga yang bernilai uang yang dimiliki; hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang; dana-dana pihak ketiga yang terkumpul atas dasar potensi yang dimiliki dan/atau yang dijamin baik oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan-badan usaha, yayasan maupun institusi lainnya. Secara ringkas, keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, yang dapat dijadikan milik negara”.

Retribusi daerah merupakan salah satu unsur yang menjadi sumber pendapatan yang terdiri dari retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu. Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 126 disebutkan bahwa Objek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial. Ada beberapa jenis objek retribusi jasa usaha, salah satunya yaitu Retribusi Terminal.

James McMaster (1990:40) mengatakan ada empat prinsip umum yang dapat digunakan sebagai indikator bahwa retribusi layak untuk diterapkan. Empat prinsip tersebut adalah: kecukupan (*adequacy*), keadilan (*equity*), kemampuan administrasi (*administrative feasibility*), dan kesepakatan politik (*political acceptability*).

1. Kecukupan (*adequacy*)

Elastisitas barang atau jasa yang dikenakan retribusi harus responsif terhadap pertumbuhan penduduk dan pendapatan yang pada umumnya dipengaruhi oleh pertumbuhan permintaan akan suatu jenis pelayanan. Artinya semakin elastis barang atau jasa yang dikenakan retribusi, maka pengenaannya akan semakin layak dibebankan kepada pengguna. Tingkat dan praktek retribusi tunduk kepada variasi skala kontribusi kepada penerimaan pemerintah daerah. Pengenaan tarif retribusi didasarkan pada tarif perunit pelayanan, sehingga pengenaannya sangat bergantung pada komponen biaya-biaya pelayanan.

2. Keadilan (*equity*)

Dalam menetapkan harga layanan atau tarif retribusi, prinsip keadilan merupakan salah satu hal penting yang harus dipertimbangkan. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat yang tidak mampu tetap dapat menikmati suatu

jenis jasa pelayanan yang sifatnya mendasar. Meskipun demikian, penerapan prinsip keadilan dalam retribusi ini masih menghadapi masalah pula. Masalah yang dihadapi pada aspek keadilan ini adalah bahwa seringkali tidak terdapat definisi yang seragam mengenai apa yang disebut dengan adil. Namun ada juga yang berpendapat bahwa keadilan adalah bahwa mereka yang memiliki keadaan yang lebih baik secara ekonomi harus membantu mereka yang buruk secara ekonomi. Karena itu, mereka yang mempunyai pendapat yang terakhir beranggapan bahwa penetapan tarif akan semakin adil atau baik jika tarif yang ditetapkan bersifat progresif.

3. Kemampuan Administrasi (*administrative feasibility*)

Secara teoritis retribusi mudah untuk ditaksir dan dipungut. Mudah ditaksir karena pertanggungjawaban didasarkan atas tingkat konsumsi yang dapat diukur, mudah dipungut sebab penduduk hanya mendapatkan apa yang mereka bayar saja. Dengan demikian, hanya penduduk yang membayar sajalah yang hanya akan mendapatkan pelayanan. Penerapan suatu retribusi harus diikuti dengan kemampuan administrasi dari aparat pemungut. Keadaan ini diperlukan agar pada saat retribusi yang bersangkutan diterapkan tidak mendapatkan kesulitan, misalnya wajib retribusi tidak mau atau enggan untuk membayar retribusi tersebut akibat sistem administrasi yang buruk. Jika hal ini yang terjadi, menunjukkan bahwa retribusi yang bersangkutan tidak memenuhi kriteria untuk dijadikan sumber pendapatan daerah.

4. Kesepakatan Politis (*Political Acceptability*)

Seperti halnya pajak daerah, retribusi daerah merupakan suatu produk politik yang harus diterima oleh masyarakatnya, terutama oleh mereka yang akan menjadi wajib retribusi dengan kesadaran yang cukup tinggi, sehingga di dalamnya harus memuat kepastian hukum. Kepastian ini menjamin setiap orang untuk tidak ragu-ragu menjalankan kewajiban retribusinya, karena segala sesuatunya sudah jelas. Pengenaan retribusi terhadap jenis pelayanan tertentu, kenaikan tarif, maupun penurunan tarif dalam retribusi dilaksanakan melalui kesepakatan politis. Pengenaan retribusi untuk pelayanan yang menurut masyarakat tidak relevan maupun keputusan kenaikan tarif dalam retribusi mengakibatkan keputusan politik tersebut tidak dapat diterima masyarakat. Dengan demikian diperlukan suatu kemampuan politis dalam menetapkan retribusi, struktur tarif, memutuskan siapa yang membayar dan bagaimana memungut retribusinya.

Apabila empat prinsip kelayakan tersebut dapat terpenuhi dan terlaksana dengan baik maka tingkat pendapatan retribusi dalam hal ini berkaitan dengan retribusi terminal akan meningkat karena pelayanan yang diberikan kepada masyarakat akan berbanding lurus dengan kepercayaan masyarakat dalam menggunakan retribusi terminal di Kota Bandung.

G. Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah diuraikan di atas, proposisi dari penelitian ini yaitu Peningkatan Pendapatan Retribusi Terminal dengan menggunakan prinsip umum kelayakan retribusi dengan indikator kecukupan, keadilan, kemampuan administratif dan kesepakan politik.

