

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Pengertian Administarsi dan Administrasi Negara

Pengertian administrasi menurut **Sondang P. Siagian** adalah keseluruhan dari proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan dari atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Sedangkan menurut **Ulbert**, pengertian administrasi secara sempit didefinisikan sebagai berikut:

Penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis baik internal maupun eksternal dengan maksud menyediakan keterangan serta memudahkan untuk memperoleh kembali baik sebagian maupun menyeluruh.

Prof. Dr. Prajudi Atmosudirdjo mengatakan bahwa Administrasi Negara adalah fungsi bantuan penyelenggaraan dari pemerintah artinya pemerintah (pejabat) tidak dapat menunaikan tugas – tugas kewajibannya tanpa Administrasi Negara. Sementara **John M. Pfiffer** dan **Robert V** menyatakan,

Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

A. Ciri-ciri Administrasi Negara

Ciri-ciri Administrasi Negara menurut **Gerald E. Caiden** adalah sebagai berikut:

- a. Administrasi Negara merupakan suatu tindakan yang tidak dapat dihindari (unavoidable)
- b. Administrasi negara memerlukan adanya kepatuhan.
- c. Administrasi Negara mempunyai Prioritas.

- d. Administrasi Negara mempunyai ukuran yang tidak terbatas.
- e. Pimpinan atasnya bersifat politis.
- f. Pelaksanaan Administrasi Negara adalah sangat sulit diukur
- g. Banyak yang diharapkan dari Administrasi Negara

2. Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode anggaran tertentu (UU.No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah), pendapatan daerah berasal dari penerimaan dari dana perimbangan pusat dan daerah, juga yang berasal daerah itu sendiri yaitu pendapatan asli daerah serta lain-lain pendapatan yang sah.

Perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah adalah sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. (UU.No 32 Tahun 2004).

Pengertian pendapatan asli daerah menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 yaitu sumber keuangan daerah yang digali dari wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Menurut Nurcholis (2007;182), pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah dari penerimaan pajak daerah, retribusi daerah, laba perusahaan daerah, dan lain-lain yang sah.

Dari beberapa pendapat di atas maka penulis dapat menyimpulkan bahwa pendapatan asli daerah adalah semua penerimaan keuangan suatu daerah, dimana penerimaan keuangan itu bersumber dari potensi-potensi yang ada di daerah tersebut misalnya pajak daerah, retribusi daerah dan lain-lain, serta penerimaan keuangan tersebut diatur oleh peraturan daerah.

Adapun sumber-sumber pendapatan asli menurut Undang-Undang RI No.32 Tahun 2004 yaitu :

1. Pendapatan asli daerah (PAD) yang 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 budgetetairnya 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 membuka bagi pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan yang menghasilkan baik berupa materi dalam kegiatan tersebut bertujuan untuk menunjang, melapangkan, atau memantapkan suatu kebijakan daerah disuatu bidang tertentu.

2. Dana perimbangan diperoleh melalui bagian pendapatan daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan baik dari pedesaan, perkotaan, pertambangan sumber daya alam dan serta bea perolehan hak atas tanah

dan bangunan. Dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus.

3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah adalah pendapatan daerah dari sumber lain misalnya sumbangan pihak ketiga kepada daerah yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

3. Pengertian Keuangan Negara dan Keuangan Daerah

Pengertian/definisi keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi:

- a. Objek, yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
- b. Subjek, yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh subjek yang memiliki/menguasai objek sebagaimana tersebut di atas, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan Keuangan Negara.

- c. Proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
- d. Tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Keuangan Daerah adalah rangkaian kegiatan dan prosedur dalam mengelola keuangan (baik penerimaan maupun pembiayaan) secara tertib, sah, hemat, berdayaguna dan berhasilguna. Menurut Mamesah ada dua unsur penting mengenai keuangan daerah yaitu:

1. Semua hak dimaksudkan sebagai hak untuk memungut pajak daerah, retribusi daerah dan/atau penerimaan dan sumber-sumber lain sesuai dengan ketentuan yang berlaku merupakan penerimaan daerah sehingga menambah kekayaan daerah; dan
2. Kewajiban daerah dapat berupa kewajiban untuk membayar atau mengeluarkan uang sehubungan adanya tagihan kepada daerah dalam rangka pembiayaan rumah tangga daerah serta pelaksanaan tugas umum dan tugas pembangunan oleh daerah yang bersangkutan **(Mamesah,1995:16)**.

Keuangan daerah adalah segala unsur-unsur keuangan atau kekayaan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah secara keseluruhan. Lingkup yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Kekayaan daerah yang secara langsung dikelola oleh pemerintah daerah sesuai dengan tingkat otonominya masing-masing serta berhubungan langsung dengan pelaksanaan tugas, wewenang dan tanggung jawab baik dalam bidang pemerintahan maupun dalam bidang pembangunan. Pengelolaan atas penerimaan daerah meliputi penganggaran dan penetapan target hendaknya dikaitkan dengan potensi-potensi nyata yang dapat direalisasikan sehingga dapat diterapkan sebagai model untuk segala pembiayaan. Demikian pula pengelolaan atas anggaran belanja itu sendiri hendaknya direncanakan dengan baik, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundangan yang berlaku, sehingga pada akhirnya dapat diterima pertanggungjawabannya. Sedangkan pertanggung jawaban itu sendiri harus dapat persetujuan dari legislatif dan dari pejabat yg berwenang untuk itu.
2. Kekayaan milik daerah yang dipisahkan, yaitu seluruh uang dan barang yang pengurusannya tidak dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, tetapi diselenggarakan oleh perusahaan daerah sesuai dengan undang- undang tentang pemerintahan daerah dan dilaksanakan sesuai dengan peraturan daerah yang berlaku (**Mamesah, 1995:22**).

Menurut **H. A. Widjaja (2002;253B)**, keuangan daerah adalah:

Semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.

Dari pengertian di atas, jelas bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah sangat didukung oleh kemampuan keuangan daerah atau potensi keuangan daerah. Maka sebagai tindak lanjut dari pemerintah yakni melimpahkan wewenang dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu pada Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang- undang No 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menetapkan bahwa penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah bersumber dari tiga kelompok sebagaimana di bawah:

- 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan meliputi:
 - b. Pajak Daerah;
 - c. Retribusi Daerah, termasuk hasil dari pelayanan umum (BLU) daerah;
 - d. Hasil pengelolaan kekayaan, antara lain bagian laba dari BUMD, hasil kerjasama dengan pihak ketiga; dan
 - e. Lain-lain PAD yang sah.

- 2) Dana perimbangan, yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi
- 3) Lain-lain pendapatan daerah yang sah. Sumber-sumber pendapatan asli daerah tersebut, merupakan batasan wewenang yang diberikan pusat kepada daerah dengan berbagai kebijakan dalam pelaksanaannya berdasarkan kemampuan daerah masing-masing.

4. Pengertian Retribusi Daerah

Sumber pendapatan daerah yang penting lainnya adalah Retribusi Daerah. Retribusi Daerah memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan undang-undang dan peraturan daerah yang berkenaan.
2. Hasil penerimaan retribusi masuk ke kas pemerintah daerah.
3. Pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontra prestasi (balas jasa) secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukannya.
4. Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dinikmati oleh orang atau badan.
5. Sanksi yang dikenakan pada retribusi adalah sanksi secara ekonomis, yaitu yang tidak membayar retribusi, tidak akan memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Nasrun, (**Riwu Kaho, 2003:171**) merumuskan pengertian

retribusi daerah sebagai berikut:

Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sadalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah untuk kepentingan umum, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini penarikan retribusi hanya dapat dipungut oleh pemerintah daerah. Jadi, retribusi yang dipungut di Indonesia dewasa ini adalah retribusi daerah. Berdasarkan Undang-Undang No 34 Tahun 2000 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, pasal 1 angka 26, 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.

Dalam hal ini, retribusi daerah tidak mencari keuntungan atas hasil tersebut. Karena yang terpenting dari hasil retribusi adalah untuk pemeliharaan atas kelangsungan pekerjaan, milik dan jasa masyarakat, disamping agar sarana dan prasarana unit-unit jasapelayanan dapat ditingkatkan dan dikembangkan sebaik mungkin sesuai dengan perkembangan masyarakat serta peradaban zaman. Menurut **Maripot Siahaan (2005;5)**, Retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada Negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh Negara bagi penduduknya secara perorangan. Jasa tersebut dapat dikatakan bersifat langsung, yaitu hanya membayar retribusi yang menikmati balas jasa dari Negara. Hal itu berarti hak mendapat jasa dari pemerintah didasarkan pada pembayaran

retribusi yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah dan dipenuhi oleh orang yang menginginkan jasa tersebut.

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini penarikan retribusi hanya dapat dipungut oleh pemerintah daerah. Jadi, retribusi yang dipungut di Indonesia dewasa ini adalah retribusi daerah. Berdasarkan Undang-Undang No 34 Tahun 2000 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, pasal 1 angka 26, 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.

Dalam hal ini, retribusi daerah tidak mencari keuntungan atas hasil tersebut. Karena yang terpenting dari hasil retribusi adalah untuk pemeliharaan atas kelangsungan pekerjaan, milik dan jasa masyarakat, disamping agar sarana dan prasarana unit-unit jasapelayanan dapat ditingkatkan dan dikembangkan sebaik mungkin sesuai dengan perkembangan masyarakat serta peradaban zaman. Oleh karena itu, penentuan tarif retribusi daerah yang berlaku pada suatu waktu ditetapkan untuk mencapai maksud di atas, yang wajar dan sesuai dengan imbalan yang diharapkan dapat mereka peroleh karena memakai jasa atau pelayanan yang disediakan oleh pemerintah.

5. Pengertian Pajak Daerah

Menurut **Davey (1988: 39-40)**, perpajakan daerah adalah:

Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat tetapi hasil pungutannya dibagihasilkan dengan atau dibebani pungutan tambahan (*opsen*) oleh pemerintah daerah.

Dalam ketentuan umum peraturan pemerintah No. 65 Tahun 2001 tentang pajak daerah menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan di daerah. Mamesah mendefinisikan pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh daerah menurut peraturan pajak yang ditetapkan oleh daerah untuk pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik (**Mamesah, 1995:98**). Jadi menurut pendapat di atas, pajak daerah adalah biaya yang dipungut oleh pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan pemerintahan daerah tersebut.

6. Objek dan Golongan Retribusi Daerah

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Pasal 18 ayat 1 menentukan bahwa objek retribusi adalah berbagai jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya, tetapi hanya jasa-jasa tertentu yang merupakan pertimbangan sosial ekonomi layak dijadikan objek retribusi. Jasa retribusi daerah tersebut dibagi menjadi tiga golongan, yaitu:

1. Retribusi Jasa Umum, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemamfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

2. Retribusi Jasa Usaha, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat disediakan oleh sector swasta.
3. Retribusi Perizinan Tertentu, yaitu retribusi atas kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemamfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, sarana, prasarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Sedangkan macam-macam retribusi daerah adalah sebagai berikut:

1. Jenis-jenis 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 Penguburan 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; dan
 - j. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan.

2. Jenis-jenis 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/Pesanggraha/Villa;
 - g. Retribusi Penyedotan Kakus
 - h. Retribusi Rumah Potong Hewan;
 - i. Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal;
 - j. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;
 - k. Retribusi Penyeberangan di Atas Air;
 - l. Retribusi Pengolahan Limbah Cair; dan
 - m. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.
3. Jenis-jenis Retribusi Perizinan Tertentu:
 - a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
 - b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
 - c. Retribusi Izin Gangguan; dan
 - d. Retribusi trayek

Golongan atau jenis-jenis retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu ditetapkan dengan peraturan pemerintah berdasarkan kriteria tertentu. Penetapan jenis-jenis retribusi jasa umum dan jasa usaha dengan peraturan pemerintah dimaksudkan agar tercipta ketertiban dalam penerapannya

sehingga dapat memberikan kepastian bagi masyarakat dan disesuaikan dengan kebutuhan nyata daerah yang bersangkutan. Adapun penetapan jenis-jenis retribusi perizinan tertentu dengan pemerintah dilakukan karena perizinan tersebut, walaupun merupakan kewenangan pemerintah daerah tetap memerlukan koordinasi dengan instansi-instansi teknis terkait.

7. Pengertian Retribusi Pasar

Sebelum melangkah jauh membahas tentang retribusi pasar, terlebih dahulu penulis memberikan defenisi pasar. Berdasarkan kamus Bahasa Indonesia, pasar adalah tempat bertemunya penjual dan pembeli untuk melakukan transaksi atas barang yang diperjualbelikan. dan pembeli untuk melakukan transaksi atas barang yang diperdagangkan (2006:422).

Pada umumnya suatu transaksi jual beli melibatkan produk/barang atau jasa dengan uang sebagai alat transaksi pembayaran yang sah dan disetujui oleh kedua belah pihak yang bertransaksi.

Dalam Peraturan Daerah Kota Bandung No. 19 Tahun 2001 menjelaskan bahwa:

Pasar adalah tempat yang disediakan dan/atau ditetapkan oleh Walikota sebagai tempat berjualan umum atau sebagai tempat memperdagangkan barang dan atau jasa yang berdiri di lahan milik/dikuasai Pemerintah Daerah.

Retribusi pasar menurut Peraturan Daerah No. 117 Tahun 2008, adalah Tarif jasa Pelayanan fasilitas pasar adalah sejumlah uang yang dibebankan kepada pengguna jasa Pelayanan fasilitas Pasar.

Retribusi pasar atau retribusi pelayanan pasar merupakan salah satu jenis retribusi jasa umum yang keberadaannya cukup dimanfaatkan oleh masyarakat.

Menurut penjelasan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 yang dimaksud pelayanan pasar adalah fasilitas pasar tradisional atau sederhana berupa pelataran, los yang dikelola pemerintah daerah, yang khusus disediakan untuk pedagang, tidak termasuk yang dikelola oleh Badan Usaha Milik Daerah dan Pihak Swasta. Fasilitas-fasilitas lain yang dikelola oleh pemerintah daerah untuk pedagang yaitu keamanan, penerangan umum, penyediaan air, telepon, kebersihan dan penyediaan alat-alat pemadam kebakaran.

Dalam pelaksanaannya retribusi jasa umum harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Retribusi ini bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha atau retribusi perizinan tertentu.
2. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
3. Jasa tersebut memberikan mamfaat khusus bsgi orang pribadi atau badan yang diharuskan untuk membayar retribusi disamping untuk melayani kepentingan dan kemamfaatan umum.
4. Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi.
5. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional tentang pelaksanaannya.
6. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial.

7. Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan kualitas layanan yang baik. (Suandy, 2002:269 dalam Maryani skripsi,2004:35).

Adapun yang menjadi subyek dari retribusi pasar adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan fasilitas pasar. Sedangkan obyek retribusi pasar meliputi:

- a. toko,Kios,Meja, Los dan lapak yang berada di areal pasar;
- b. tempat/Lahan yang digunakan untuk pemasangan reklame, parkir, bongkar muat di areal pasar;
- c. tempat/Lahan yang digunakan sebagai bangunan MCK di areal pasar

Selanjutnya, untuk menjamin kelancaran jalannya proses pemungutan retribusi pasar dalam memenuhi anggaran daerah khususnya di KotaBandung, maka ditunjuk Perusahaan Daerah Pasar Bermartabat Kota Bandung untuk mengelola, memungut, dan mengawasi jalannya retribusi tersebut.

8. Pengertian Kebijakan

Pengertian Kebijakan secara umum adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat,. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (Law) dan Peraturan (Regulation), kebijakan lebih bersifat adaptif dan intepratatif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada.

Pengertian Kebijakan menurut Budiardjo (1988):

Kebijakan adalah sekumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Sedangkan menurut **Amara Raksasa Taya (1976)** kebijakan adalah suatu taktik atau strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan. Sedangkan teori kebijakan menurut

Mustopadidjaja yaitu:

Kebijakan adalah keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu sebagai keputusan atau untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam (1) pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit) organisasi pelaksana kebijakan, (2) penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Adapun tahap-tahap perumusan kebijakan menurut William Dunn. adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan Agenda
2. Formulasi kebijakan
3. Adopsi/ Legitimasi Kebijakan
4. Penilaian/ Evaluasi Kebijakan

9. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan.

Menurut **Thomas R. Dye**, Mengatakan bahwa pengertian kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda.

Sedangkan **Carl Frederich**, mengatakan bahwa pengertian kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada.

Bentuk-bentuk kebijakan publik

a. Kebijakan umum ekstraktif

Kebijakan umum ekstraktif merupakan penyerapan sumber-sumber materiil dan sumber daya manusia yang ada di masyarakat. Seperti pemungutan pajak dan tarif, iuran dan retribusi dari masyarakat, dan pengolahan sumber alam yang terkandung dalam wilayah negara

b. Kebijakan umum distributif

Kebijakan umum distributif merupakan pelaksanaan distribusi dan alokasi sumber-sumber kepada masyarakat. Distribusi berarti pembagian secara relatif merata kepada semua anggota masyarakat, sedangkan alokasi berarti yang mendapat bagian cenderung kelompok atau sektor masyarakat tertentu sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan atau sesuai dengan situasi yang dihadapi pada waktu itu.

c. Kebijakan umum regulatif

Kebijakan umum regulatif merupakan pengaturan perilaku anggota masyarakat. Kebijakan umum yang bersifat regulatif merupakan peraturan dan kewajiban yang harus dipatuhi oleh warga masyarakat dan para penyelenggara pemerintahan negara.

Fungsi dari kebijakan publik tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Menciptakan ketertiban dalam masyarakat demi kelancaran pelaksanaan kebijaksanaan ekstraktif dan distributif
- b. Menjamin hak asasi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan ataupun kelompok dominan di masyarakat.

10. Pengertian Implementasi Kebijakan

Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak akibat terhadap sesuatu) (**Webster dalam Wahab(2006:64)**).

Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (**Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo (2010:87)**).

Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan para ahli di atas, 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.

Mazmanian dan Sebastier (dalam Wahab, 2008) merumuskan implementasi kebijakan sebagai:

Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah dilaksanakannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat-akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Van Meter Van Horn (dalam Leo Agustino, 2006:139) menyatakan,

Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Berdasarkan definisi di atas, implementasi kebijakan adalah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan berdasarkan kebijakan negara.

Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Dalam mengkaji implementasi kebijakan publik, Edward III mulai dengan mengajukan dua pertanyaan, yakni:

1. *What is the precondition for successful policy implementation?*
2. *What are the primary obstacles to successful policy implementation?*

George C. Edward III berusaha menjawab dua pertanyaan tersebut dengan mengkaji empat faktor atau variabe yang akan mempengaruhi implementasi kebijakan dari kebijakan yaitu :

a. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah-satu institusi yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kegiatan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintah, tetapi juga ada dalam organisasi-organisasi swasta, institusi

pendidikan dan sebagainya. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu

b. Sumber Daya

Syarat berjalannya suatu organisasi adalah kepemilikan terhadap sumberdaya (*resources*). Seorang ahli dalam bidang sumberdaya, Schermerchorn, Jr (1994:14) mengelompokkan sumberdaya ke dalam: "*Information, Material, Equipment, Facilities, Money, People*". Sementara Hodge (1996:14) mengelompokkan sumberdaya ke dalam: "*Human resources, Material resources, Financial resources and Information resources*

c. Disposisi

Menurut **Edward III dalam Wianrno (2005:142-143)** mengemukakan "kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah-satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif". Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak terhadap implementasi kebijakan karena konflik kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius.

d. Komunikasi

Menurut Agustino (2006:157); "komunikasi merupakan salah-satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik".

Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang akan mereka kerjakan. Informasi yang diketahui para pengambil keputusan hanya bisa didapat melalui komunikasi yang baik. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi. Edward III dalam Agustino (2006:157-158) mengemukakan tiga variabel tersebut yaitu:

1. Transmisi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan tertiduri di tengah jalan.
2. Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua.
3. Konsistensi. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksanaan di lapangan