

**BAB 1****1.1 Latar Belakang**

Keberadaan birokrasi sebagai organisasi untuk jangka waktu yang lama tidak terlepas dari fungsinya dalam pelayanan publik. Birokrasi ada karena mereka melayani dengan tujuan penuh untuk pemenuhan kebutuhan-kebutuhan publik. Di semua negara termasuk termasuk di Amerika Serikat, terlepas dari aspek disfungsionalnya birokrasi masih mendominasi pemerintah dan organisasi di Amerika Serikat, dan sudah berlangsung selama 200 tahun. Dominasi birokrasi dalam pelayanan publik erat kaitannya dengan keuntungan birokrasi dimana birokrasi mampu menyajikan kegiatan operasional yang konsisten, mampu memelihara kontinuitas, prediksi, stabilitas, efisiensi kinerja tugas yang berulang, keadilan, rasionalisme, dan profesionalisme. Dengan sifat positif tersebut, birokrasi merupakan sebuah jalan bagi organisasi yang sangat sesuai dengan tugas-tugas dalam meminimalisasi pengaruh politik dan personalitas terhadap keputusan-keputusan organisasional.<sup>1</sup>

Dalam rangka menjalankan fungsinya bagi pelayanan publik, birokrasi mendasarkan dirinya pada pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan memberi garis definisi akuntabilitas individu yang baik, kekuasaan, responsibilitas. Akuntabilitas, otoritas dan tanggungjawab dalam melaksanakan kewajiban tersebut merupakan karakteristik utamabirokrasi untuk memastikan bahwa birokrasi tersebut benar-benar merupakan sebuah representasi demokrasi. Dengan

---

<sup>1</sup> Masdar, Sjahrazad Sulikah Asmorowati & Jusuf Irianto. Wacana Birokrasi dan Pelayanan Publik : Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi Untuk Pelayanan Publik, Surabaya 2009 Hlm. 21

demikian demokrasi dalam pelayanan publik merupakan bentuk organisasi terbaik untuk mengidentifikasi dan mengontrol subyek aparatur yang berada di pemerintahan yang bertanggungjawab kepada masyarakat.<sup>2</sup>

Pendapatan Asli Daerah merupakan faktor terpenting dalam pelaksanaan otonomi daerah, dalam menetapkan target penerimaan sebaiknya terlebih dahulu menganalisis potensi daerah yang ada. Dengan analisis potensi yang dilaksanakan tiap tahun maka diharapkan daerah dapat memanfaatkan potensi yang ada semaksimal mungkin demi kepentingan pembangunan di daerahnya. Semakin besar pendapatan asli daerah terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), maka daerah akan semakin mampu melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan akan semakin lancar. Pembangunan sarana-prasarana di daerah akan meningkat seiring dengan masukan dalam kas daerah yang semakin besar. Sarana-prasarana ini akan mampu menunjang masyarakat di daerah tersebut untuk berkontribusi lebih maksimal lagi dalam melakukan kinerja sehari-harinya dan juga menarik para investor dari dalam maupun luar kota untuk menanamkan modal mereka. Retribusi daerah akan terus meningkat seiring dengan pembangunan yang dilakukan daerah tersebut.

Salah satu komponen Pendapatan Asli Daerah adalah retribusi daerah. Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah

---

<sup>2</sup> (Shafritz dan Ott, 1996).

untuk kepentingan orang pribadi atau badan.<sup>3</sup> Berikut adalah pendapatan Pemerintah Surabaya:

**Tabel 1.1**  
**Pendapatan Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2010-2014 (dalam Miliar Rupiah)**

No.	Jenis Pendapatan	2010	2011	2012	2013	2014
1.	PAD	893,44	1.887,11	2.279,62	2.791,58	3.307,32
2.	Dana Perimbangan	2.090,83	1.871,43	2.354,67	2.443,71	2.721,48
3.	Lain-Lain Pendapatan yang sah	44,15	112,35	145,45	91,91	23,62
Total		3.245,92	3.870,89	4.779,74	5.327,2	6.053,42
Kontribusi PAD terhadap total pendapatan (%)		27,53%	48,75%	47,69%	52,40%	54,63%

Sumber: *CALK Surabaya*

Dari data tabel pendapatan Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2010-2014 dapat disimpulkan bahwa dari tahun 2010-2011 pendapatan Kota Surabaya dari tahun ke tahun mengalami grafik kenaikan yang cukup signifikan.

Hal ini disebabkan karena peran pemerintah surabaya yang terus berupaya menggali setiap potensi pendapatan yang ada di Kota Surabaya baik dalam bentuk tindakan nyata maupun kebijakan-kebijakan atau regulasi. Salah satu produk regulasi kota Surabaya yang mengatur tentang retribusi daerah adalah perda nomor 1 tahun 2009 tentang penyelenggaraan perparkiran dan retribusi. Retribusi parkir kota surabaya merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang

<sup>3</sup> <http://Wikipedia.BahasaIndonesia.pengertianretribusi.com> diakses pada tanggal 7 Juli 2015,

berpotensi besar dalam PAD kota Surabaya. Hal tersebut dikarenakan adanya penambahan jumlah kendaraan bermotor di Surabaya yang semakin meningkat. Berikut ini adalah pendapatan retribusi parkir kota surabaya.

**Tabel 1.2**  
**Pemasukan Retribusi Parkir dari Tahun 2010-2014**

Tahun	Retribusi Tempat Khusus Parkir	Retribusi Pelayanan Parkir Tepi Jalan Umum
2010	Rp. 1.116.488.000,-	Rp. 10.291.803.500,-
2011	Rp. 1.178.881.500,-	Rp. 11.153.519.500,-
2012	Rp. 1.168.329.000,-	Rp. 9.301.939.500,-
2013	Rp. 1.486.293.000,-	Rp. 11.805.883.000,-
2014	Rp. 1.740.996.000,-	Rp. 12.918.649.000,-

Sumber: *Dinas Perhubungan Kota Surabaya*

Dari data tabel di atas terlihat bahwa pemasukan retribusi parkir tempat khusus parkir selama tahun 2010-2014 terus mengalami kenaikan setiap tahunnya, sedangkan pemasukan retribusi parkir tepi jalan umum selama tahun 2010-2013 sempat turun tahun 2012 namun kembali meningkat di tahun 2014. Hal ini membuktikan bahwa retribusi parkir di kota Surabaya sebagai Pemasukan Asli Daerah (PAD) kota Surabaya cukup tinggi setiap tahunnya. Dinas Perhubungan Kota Surabaya yang memiliki tugas dan fungsi untuk mengelola tempat parkir yang ada di setiap sudut Kota Surabaya khususnya untuk parkir tepi jalan umum. Setiap tahun Dinas Perhubungan Kota Surabaya memiliki target untuk dipenuhi sesuai dengan data akhir tahun sebelumnya. Data tabel antara realisasi dan target parkir tepi jalan umum di Surabaya Tahun 2010-2014 adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.3**  
**Realisasi dan Target Retribusi Parkir Tepi Jalan Umum**  
**di Surabaya Tahun 2010-2014 (dalam miliar rupiah)**

Tahun	Target	Realisasi	Prosentase
2010	19,9	10,3	51,73 %
2011	20	11,15	55,78 %
2012	13,7	9,3	67,78 %
2013	13	11,8	97,69 %
2014	14	12,9	92,13 %

Sumber: Dinas Perhubungan Surabaya

Dalam kurun waktu 2010-2014 target dan realisasi retribusi parkir tepi jalan umum belum mampu mencapai target. Bahkan di tahun 2010 pendapatan retribusi hanya terrealisasi setengah dari jumlah yang ditargetkan Pemerintah Kota Surabaya. Kenyataannya Pendapatan retribusi parkir selalu mengecewakan dari angka yang ditargetkan.

**Tabel.1.4**  
**Persentase Perolehan Retribusi Parkir Tepi Jalan Umum Terhadap PAD**  
**Kota Surabaya 2010-2014 (miliar)**

No.	Tahun	PAD	Perolehan Retribusi Parkir	kontribusi
1.	2010	893,44	10,30	1,15%
2.	2011	1.887,11	11,15	0,59%
3.	2012	2.279,62	9,3	0,40%
4.	2013	2.791,58	11,8	0,42%
5.	2014	3.307,32	12,9	0,39%

Sumber Calk Surabaya

Dari data tabel persentase perolehan retribusi parkir tepi jalan umum terhadap PAD kota Surabaya selama kurun waktu 2010-2014 terlihat bahwa angka kontribusi yang diberikan retribusi terus menurun.

**Tabel 1.4**  
**Pertumbuhan Kendaraan Bermotor Menurut Jenisnya di Surabaya**  
**Tahun 2010-2014<sup>4</sup>**

Jenis kendaraan	Tahun				
	2010	2011	2012	2013	2014
Sepeda motor	8.026.936	9.152.404	10.095.753	12.364.507	15.095.759
Sedan dan sejenisnya	185.632	191.525	193.953	195.283	198.489
Jeep dan sejenisnya	112.477	146.799	149.885	151.128	152.896
STWGN dan sejenisnya	536.999	541.287	586.192	596.287	627.254
Bus dan sejenisnya	51.129	48.767	49.578	51.382	54.187
Truk dan sejenisnya	398.366	320.099	342.767	354.719	362.268
Alat berat dan sejenisnya	419	667	667	687	693
Jumlah	9.311.138	10.351.599	11.418.795	13.714.093	16.491.546

Sumber : *BPS kota Surabaya*

Berdasarkan tabel diatas terlihat bahwa pertumbuhan kendaraan bermotor di Surabaya berkembang bagaikan deret ukur, sementara pertumbuhan dari pendapatan retribusi parkir bagaikan deret hitung. Artinya jumlah kendaraan yang ada tidak sebanding dengan pendapatan yang diterima Pemkot Surabaya. Semestinya retribusi parkir khususnya retribusi parkir di tepi jalan umum

<sup>4</sup> Bps Kota Surabaya, jumlah kendaraan bermotor menurut jenisnya tahun 2007

harusnya menjadi andalan dari sektor retribusi daripada jenis retribusi yang lain dalam menyumbang PAD, namun pada kenyataannya kontribusi retribusi parkir tepi jalan umum terhadap PAD masih kurang memuaskan.

Masih rendahnya kontribusi retribusi parkir di tepi jalan umum terhadap PAD dan perolehannya yang selalu tidak dapat mencapai target yang telah ditetapkan dan masih jauh dari potensi riil yang sebenarnya, keadaan tersebut bisa saja dimaklumi jika saja pelaksanaan pemungutan retribusi parkir di tepi jalan umum di lapangan sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Namun pada kenyataannya masih banyak masalah-masalah yang di hadapi.

Masalah yang terkait dengan pemungutan retribusi parkir di tepi jalan umum di Surabaya yang selalu tidak dapat mencapai target tiap tahunnya adalah adanya kebocoran pendapatan parkir. Mengenai kebocoran pendapatan parkir yang menyebabkan target retribusi parkir tidak terpenuhi sesuai dengan pernyataan PLT Kadishub Kota Surabaya, Eddy menyampaikan bahwa:

“rendahnya realisasi karena banyaknya penyimpangan yang terjadi di lapangan. Dimana masih ditemukannya beberapa jukir nakal. Harusnya menjadi potensi PAD kita, namun digembol(masuk kantong) ama mereka”

Kebocoran dana parkir di Surabaya ini lebih disebabkan oleh adanya penggunaan karcis secara berulang-ulang oleh jukir. Hal ini sesuai dengan pernyataan ketua komisi B DPRD Surabaya M. Machmud:<sup>5</sup>

“lenyapnya miliaran uang dari parkir tersebut, akibat pengelola parkir yang tidak transparan dalam pelaporan hasil penarikan retribusinya. Mereka memberikan laporan keuangan yang tidak sama dengan hasil di lapangan. Kecurigaan itu dapat dilihat dari juru parkir (jukir) yang tidak menyobek karcis parkir dan menggunakan berkali-kali. kadang juru parkir dan pengelola parkir di tempat yang khusus yang nakal, tapi juga oknum

<sup>5</sup> [www.kompasiana.com](http://www.kompasiana.com)., Senin, 06 juli 2015, pukul 14.23 WIB

petugas dinas perhubungan yang mbeling. Karena kongkalikong dengan jukir atau pengelola parkir”

Dengan adanya kebocoran parkir maka mengakibatkan perolehan retribusi parkir di tepi jalan umum tidak memenuhi target yang telah ditetapkan. Hal ini dikarenakan uang dari retribusi parkir di tepi jalan umum tidak masuk kas Pemkot melainkan masuk kas pribadi. Selain itu dengan adanya kebocoran pendapatan parkir juga menyebabkan Pemkot Surabaya kesulitan dalam mengetahui potensi sebenarnya dari retribusi parkir di tepi jalan umum sehingga penetapan target untuk tahun berikutnya sering kali tidak berdasarkan potensi sesungguhnya.

Selain masalah kebocoran parkir, kualitas pelayanan dan keamanan kendaraan menjadi masalah dalam retribusi parkir di tepi jalan umum. Seperti yang telah kita ketahui bahwa jika seseorang membayar retribusi maka seseorang tersebut akan mendapatkan timbal balik berupa pelayanan. Maka seseorang yang telah membayar retribusi parkir di tepi jalan umum berdasarkan tarif yang sesuai dengan ketentuan pihak penyedia lahan parkir dalam hal ini adalah Pemkot Surabaya, maka sudah seharusnya seseorang tersebut akan mendapatkan pelayanan berupa penggunaan lahan parkir untuk memarkir kendaraannya dan sudah seharusnya berhak atas rasa aman dan nyaman. Namun masih banyak di jumpai beberapa hal penyimpangan, misalnya jukir yang menarik tarif parkir tidak sesuai dengan tarif yang seharusnya dikenakan. Tidak jarang juru parkir menarik tarif sepeda motor yang seharusnya hanya seribu rupiah menjadi dua ribu rupiah. Hal ini tentu saja bertolak belakang dengan Peraturan Perundang-undangan yang sudah ditetapkan Pemerintah Kota Surabaya. Berikut adalah tabel besarnya tarif retribusi parkir tepi jalan umum berdasarkan Perwali No. 36 Tahun 2015 :

**Tabel 1.5**  
**Besar Tarif Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum Berdasarkan Perwali no. 36 Tahun 2015 Tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum**

Jenis Kendaraan	Tempat Parkir Umum	Tempat Parkir Insidentil	Tempat Parkir Zona
Truck gandengan, trailer atau kendaraan sejenisnya	Rp. 7.000,-	Rp. 8.000,-	Rp. 15.000,-
Truck, bus, atau alat besar/berat sejenisnya	Rp. 6.000,-	Rp. 7.000,-	Rp. 10.000,-
Truck mini atau kendaraan lain yang sejenis	Rp. 5.000,-	Rp. 6.000,-	Rp. 7.500,-
Mobil sedan, pick up atau kendaraan lain yang sejenis	Rp. 3.000,-	Rp. 4.000,-	Rp. 5.000
Sepeda motor	Rp. 1.000,-	Rp. 2.000,-	Rp. 2.000,-
Sepeda	-	-	Rp. 1.000,-

Sumber: *Peraturan Walikota Nomor 36 Tahun 2015*

Seperti yang di ketahui sistem pemungutan retribusi parkir di tepi jalan umum di Surabaya memang masih menggunakan sistem karcis, yaitu retribusi di tarik dari masyarakat pengguna jasa parkir ketika selesai parkir. Permasalahan-permasalahan parkir saat ini memang bersumber dari perilaku jukir, dimana jukir merupakan bagian dari pelaksana pemungutan retribusi parkir di tepi jalan umum. Jukir mempunyai peran yang cukup besar sehingga pengawasan merupakan hal yang di perlukan agar jukir tidak melakukan kesalahan.

Hal yang menjadi persoalan adalah mengapa pengawasan pemungutan retribusi parkir di tepi jalan umum yang seharusnya dapat menjamin pelaksanaan

pemungutan retribusi parkir di tepi jalan umum agar berjalan sesuai dengan ketentuan sehingga dapat diandalkan untuk menambah PAD, ternyata di lapangan masih saja ditemui penyimpangan-penyimpangan pemungutan retribusi parkir di tepi jalan umum yang menyebabkan kebocoran pendapatan parkir dan buruknya kualitas layanan parkir yang di terima di masyarakat. Persoalan lain kontrol dari Dishub sendiri tidak ketat. Meski ada dugaan penyimpangan retribusi parkir, tapi Dishub tidak berbuat banyak. Dia hanya memberikan sanksi ringan bagi pelaku.

Adanya ketidaktegasan pihak Dinas Perhubungan kota Surabaya dalam mengatasi permasalahan retribusi parkir di tepi jalan raya inilah yang memicu menjamurnya penyelewengan-penyelewengan yang dilakukan jukir. Sehingga dalam hal ini Dinas Perhubungan harus bisa bertindak tegas kepada jukir yang tidak memberikan karcis atau menarik di luar ketentuan. Karena jika dibiarkan lama-lama akan dianggap menjadi hal biasa maka masyarakat akan dirugikan. Selain itu pelanggaran akan terus berlanjut selama tidak ada sanksi tegas.

Maraknya penyelenggaraan lahan parkir liar oleh oknum-oknum tertentu di surabaya sangat meresahkan warga masyarakat. Bukan hanya mengganggu kepentingan umum dengan menempati trotoar yang seharusnya berfungsi untuk pengguna pejalan kaki serta tepi jalan yang mengakibatkan menyempitnya fungsi jalan bagi kendaraan umum.

Merespon keresahan tersebut, pemerintah kota surabaya mengeluarkan peraturan wali kota nomor 68 tahun 2008 tentang organisasi UPTD parkir. Sesuai aturan tersebut UPTD parkir surabaya Salah satu tugas dan fungsi dari UPTD parkir adalah penyiapan bahan penetapan lokasi tempat parkir serta memproses

permohonan perizinan penyelenggaraan parkir di tepi jalan umum. Said Utomo selaku Ketua Yayasan Perlindungan konsumen Jatim berpendapat bahwa:<sup>6</sup>

“saya saja di beberapa tempat sering ditarif tidak sesuai harga yang tertera dikarcis, bahkan jika saya beri lebih tidak diberi kembalian, itu pasti juga terjadi dimasyarakat selama ini....”

Minimnya denda parkir di tempat terlarang juga menjadi penyebab bagi pengguna jasa parkir terus saja menggunakan jasa parkir liar. Dinas Perhubungan kota Surabaya mewacanakan untuk menaikkan denda parkir liar. Sebab, denda yang diberlakukan saat ini dinilai terlalu kecil. Kepala Dishub kota Surabaya Eddi mengakui bahwa sanksi yang dijatuhkan bagi pelanggar parkir liar tidak terlalu berat. Misalnya, sanksi denda, hanya sebesar Rp. 70.000,- bagi pemilik kendaraan khususnya roda empat, jumlah uang sebesar itu terbilang cukup kecil. Bila dibandingkan dengan denda parkir kota Sidoarjo yang sebesar Rp. 100.000,- jelas sangat jauh besarnya sebab Surabaya sendiri memiliki tingkat kesejahteraan masyarakat yang cukup jauh bila dibandingkan dengan Sidoarjo. Dengan jumlah denda sebesar itu Pemerintah Sidoarjo mampu mengurangi jumlah pelanggaran kendaraan parkir di tempat yang dilarang.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> <http://surabayanews.co.id/2015/08/27/33905/belum-jamin-ketertiban-parkir-dishub-surabaya-naikan-parkir-100-persen.html>, Kamis, 22 oktober 2015, Pukul 15.24 WIB

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang permasalahan tersebut maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana fungsi pengawasan Dishub UPTD Parkir Sub Unit Tepi Jalan Dalam Pemungutan Retribusi Parkir Tepi Jalan Umum di Surabaya ?

## **1.3 Maksud dan Tujuan**

Dari rumusan masalah yang ada tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini yaitu :

1. Untuk mendeskripsikan Fungsi Pengawasan Dishub UPTD Parkir Sub Unit Tepi Jalan Umum Dalam Pemungutan Retribusi Parkir Di Tepi Jalan Umum Di Surabaya.

## **1.4 Manfaat**

Manfaat penelitian yang diharapkan di dapat dari dilakukannya penelitian ini, adalah:

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pengetahuan bagi disiplin Ilmu Administrasi Negara, dalam kajian kebijakan publik khususnya mengenai pengaruh fungsi pengawasan Dishub UPTD Parkir Sub Unit Tepi Jalan Dalam pemungutan retribusi parkir tepi jalan umum di Surabaya.

2. Manfaat Praktis

hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa informasi kepada pihak-pihak yang terkait kepada pengaruh fungsi

pengawasan Dishub UPTD Parkir Sub Unit Tepi Jalan dalam pemungutan retribusi parkir tepi jalan umum di Surabaya. Sehingga bisa dijadikan bahan pertimbangan untuk pemecahan masalah pengawasan parkir tepi jalan umum di masa mendatang.

## **1.5 Kerangka Konseptual**

### **1.5.1 Pengawasan**

#### **1.5.1.1 Pengertian Pengawasan**

Untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan, pemborosan, kebocoran, dan penyelewengan dalam keuangan daerah, maka Pemerintah Daerah harus melakukan pengawasan. Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai, melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut. Terdapat berbagai pemahaman akan arti pengawasan dari para ahli.

Pengawasan menurut Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir sebagai berikut :<sup>8</sup>

“Pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauhmana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.”

---

<sup>8</sup> Victor M. Situmorang & Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah* (Jakarta:PT. Rineka Cipta,1994),hlm. 21

Pandangan lain tentang pengawasan dikemukakan oleh Sondang P. Siagian, menyatakan bahwa pengawasan adalah:<sup>9</sup>

“..... Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.....”

Sementara itu menurut Djamaluddin Tanjung dan Supardan, menyatakan bahwa:<sup>10</sup>

“.....pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen untuk menjamin agar pelaksanaan kerja berjalan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam perencanaan.....”

Menurut Rahardjo Adisasmita suatu pengawasan dapat dinilai efektif, apabila mempunyai karakteristik :<sup>11</sup>

1. Pengawasan mudah dipahami
2. Pengawasan memberikan informasi yang akurat dan tepat waktu
3. Pengawasan bersifat ekonomis
4. Pengawasan diterima oleh pekerja/pegawai dan pimpinan

Dari beberapa pendapat di atas adanya perhubungan yang erat antara pengawasan dan perencanaan, karena pengawasan dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan, mengoreksi penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan dan hasil yang dicapai dari aktivitas-aktivitas yang direncanakan. Dengan demikian jelas bahwa tanpa rencana, pengawasan tidak mungkin dilaksanakan, karena tidak ada pedoman untuk melaksanakan pengawasan itu, sebaliknya rencana tanpa pengawasan akan cenderung memberi peluang timbulnya penyimpangan-penyimpangan dan penyelewengan akan kecenderungan dan lain-

<sup>9</sup> Rahardjo Adi Sasmita, *Pengelolaan Pendapatan & Anggaran Daerah* (Jogjakarta:Graha Ilmu,2011), hlm. 128

<sup>10</sup> Rahardjo Adisasmita,2011,Loc. Cit

<sup>11</sup> Rahardjo Adisasmita,2011,Loc. Cit

lain kebocoran, tanpa ada alat untuk mencegah, oleh karena itu diperlukan adanya pengawasan.

Pengawasan merupakan salah satu dari fungsi manajemen yang sangat penting, sehingga berbagai ahli manajemen dalam memberikan pendapatnya tentang fungsi manajemen selalu menempatkan unsur pengawasan sebagai fungsi yang penting. Kasus-kasus yang terjadi dalam banyak organisasi adalah tidak diselesaikannya suatu penugasan, tidak ditepatinya waktu penyelesaian suatu anggaran yang berlebihan dan kegiatan-kegiatan lain yang menyimpang dari rencana.

Begitu pentingnya pengawasan dalam suatu organisasi sehingga keberhasilan atau kinerja suatu organisasi mejadi ukuran, sejauh mana pelaksanaan pengawasan terhadap organisasi tersebut. Bahkan dalam praktek manajemen modern pengawasan tidak dapat lagi dipisahkan dengan fungsi-fungsi manajemen lain.

#### **1.5.1.2 Maksud dan Tujuan Pengawasan**

Dalam rangka pelaksanaan pekerjaan dan untuk mencapai tujuan dari pemerintah yang telah direncanakan maka perlu ada pengawasan, karena dengan pengawasan tersebut serta tujuan yang akan dicapai yang dapat dilihat dengan berpedoman rencana (planning) yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh pemerintah sendiri. Menurut Arifin Abdul Rachman bahwa maksud pengawasan itu adalah :<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Victor M. Situmorang & Jusuf Juhir, Op. Cit, hlm. 22-23

- a. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai berjalan dengan rencana yang telah ditetapkan.
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
- c. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
- d. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih besar.

Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan. Menurut Rahardjo Adisasmita, pengawasan diadakan dengan maksud yakni :<sup>13</sup>

- a. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak.
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru.
- c. Mengetahui apakah penggunaan anggaran (*budget*) yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasaran dan sesuai dengan yang telah direncanakan

---

<sup>13</sup> Rahardjo Adisasmita, Op. Cit., hlm. 131

- d. Mengetahui rencana kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam Planning atau tidak.
- e. Mengetahui hasil pekerjaan dibanding dengan yang telah ditetapkan dalam planning.

Jika kita berbicara tentang tujuan akhir pengawasan, maka pengawasan yang memang tercakup dalam fungsi controlling itu mempunyai sasaran, yakni agar seluruh aspek penyelenggaraan manajemen berjalan dengan lancar serta berdaya guna dan berhasil guna, sehingga pencapaian tujuan organisasi dapat lebih terjamin. Tujuan-tujuan pengawasan menurut Victor M. Situmorang & Jusuf Juhir meliputi:<sup>14</sup>

- a. Agar terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol sosial) yang obyektif, sehat serta bertanggung jawab.
- b. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar adanya kelugasan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

---

<sup>14</sup> Victor M. Situmorang & Jusuf Juhir, Op. Cit., hlm, 22-27

Sementara itu menurut Rahardjo Adisasmita menyatakan ada lima tujuan pengawasan, yaitu :<sup>15</sup>

- a. Menjamin ketetapan pelaksanaan tugas sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
- b. Melaksanakan koordinasi kegiatan-kegiatan.
- c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
- d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan.
- e. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi (pemerintah).

### **1.5.1.3 Jenis-Jenis Pengawasan**

Dalam suatu negara terlebih-lebih dalam negara yang sedang berkembang atau membangun, maka pengawasan ini sangat urgen atau penting baik pengawasan secara vertikal, horizontal, eksternal, internal, preventif, maupun represif agar maksud dan tujuan yang telah ditetapkan tercapai. Oleh karenanya, untuk mencapai tujuan negara atau organisasi, maka dalam hal pengawasan ini dapat pula diklarifikasikan jenis-jenis pengawasan berdasarkan berbagai hal.

Pengawasan ditinjau dari metode pelaksanaannya, kegiatan pengawasan dibedakan menjadi dua jenis, yakni:

1. pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara "on the spot" di tempat pekerjaan, dan menerima

---

<sup>15</sup> Rahardjo Adisasmita, Op. Cit., hlm. 132

laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.

2. pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis , mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “*on the spot*”.

Pengawasan ditinjau dari sifatnya, kegiatan pengawasan dibedakan menjadi dua jenis, yakni:

1. pengawasan Preventif dilakukan melalui preaudit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain.
2. pengawasan Represif dilakukan melalui post-audit, sebagainya.

Pengawasan ditinjau dari ruang lingkupnya, kegiatan pengawasan dibedakan menjadi dua jenis, yakni:

1. pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri.
2. Pengawasan Ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri.

Pengawasan ditinjau dari subyek yang melaksanakannya, kegiatan pengawasan dibedakan dalam empat jenis, yaitu:

1. pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan oleh atasan langsung

terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara berdaya guna sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Indikator keberhasilan pengawasan Melekat, antara lain :

a. Indikator meningkatnya disiplin, prestasi dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas antara lain :

- Tingkat kehadiran meningkat
- Berkurangnya tunggakan kerja
- Rencana yang disusun dapat menggambarkan adanya sasaran yang jelas dan dapat diukur, terlihat kaitan antara rencana dengan program dan anggaran
- Tugas dapat selesai sesuai dengan rencana
- Tercapainya sasaran tugas
- Berkurangnya kerja lembur
- Disiplin aparatur meningkat

b. Indikator berkurangnya penyalahgunaan wewenang

- Berkurangnya tuntutan masyarakat terhadap pemerintah
- Terpenuhinya hak-hak pegawai negeri dan masyarakat sesuai dengan apa yang menjadi haknya, misalnya gaji pegawai negeri yang diterima oleh yang bersangkutan tepat waktu dan jumlahnya

c. Indikator berkurangnya kebocoran, pemborosan dan pungutan liar antara lain :

- Kualitas dan kuantitas kasus-kasus penyimpangan, penyelewengan, kebocoran, keborosan dapat dikurangi sebagaimana laporan pengawasan fungsional dan laporan pengawasan lainnya.
  - Berkurangnya tingkat kesalahan dalam pelaksanaan tugas
- d. Indikator cepatnya penyelesaian perijinan dan peningkatan pelayanan masyarakat antara lain :
- Tidak ada lagi berdesaknya loket antrian di loket pelayanan
  - Ketepatan waktu dalam pemberian perijinan dan pelayanan
  - Berkurangnya tunggakan kerja
  - Pelayanan makin baik prestasinya, hal ini di tandai dengan berkurangnya pengaduan dan keluhan oleh masyarakat
- e. Indikator cepatnya pengurusan pegawai, antara lain :
- Berkurangnya keluhan pegawai dalam kenaikan pangkat dan pensiun
  - Berkurangnya keterlambatan pengangkatan calon pegawai menjadi pegawai
2. pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksana tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparatur

pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun media.

4. pengawasan Legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan.

#### 1.5.1.4 Tipe dan Ciri Pengawasan

Tipe dan ciri pengawasan dalam pelaksanaannya seperti dikemukakan oleh Sondang P. Siagian adalah sebagai berikut:<sup>16</sup>

- a. Pengawasan harus bersifat “fact finding”, yang artinya bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas dijalankan dalam organisasi.
- b. Pengawasan harus bersifat preventif, yang artinya bahwa proses pengawasan itu dijalankan untuk mencegah timbulnya penyimpangan dan penyelewengan dari rencana yang telah ditentukan.
- c. Pengawasan diarahkan kepada masa yang sekarang, yang berarti bahwa pengawasan hanya dapat ditujukan terhadap kegiatan-kegiatan yang kini sedang dilaksanakan.
- d. Pengawasan hanyalah sekedar alat untuk meningkatkan efisiensi , pengawasan tidak boleh dipandang sebagai tujuan.
- e. Pelaksanaan pengawasan itu harus mempermudah tercapainya tujuan.

---

<sup>16</sup> Ibid., hlm. 134

- f. Proses pelaksanaan pengawasan harus efisien, dalam arti jangan sampai terjadi pengawasan yang menghambat usaha peningkatan efisiensi.
- g. Pengawasan bukan untuk menentukan siapa yang salah, tetapi untuk menemukan apa yang tidak betul.
- h. Pengawasan harus bersifat membimbing agar supaya para pelaksana meningkatkan kemampuannya untuk melakukan tugas yang ditentukan baginya.

Dengan demikian dalam pelaksanaannya pengawasan memiliki tipe dan ciri yang lebih mengutamakan untuk menemukan apa yang tidak betul dan bukan mencari siapa yang salah, dan memberikan petunjuk untuk memperbaikinya, sehingga pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana dan dapat meningkatkan kemampuan aparat yang melaksanakan kegiatan tersebut.

Sistem pengawasan yang berlaku di lingkungan Pemerintah Republik Indonesia, dikenal dua jenis pengawasan utama, yaitu : pengawasan atasan langsung dan pengawasan fungsional. Dalam instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 tentang pedoman pelaksanaan pengawasan dijelaskan bahwa pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan. Untuk itu pimpinan semua satuan organisasi, termasuk pimpinan proyek pembangunandi lingkungan Departemen/Lembaga/Instansi lainnya menciptakan pengawasan meningkatkan mutu pengawasan tersebut di lingkungan tugasnya masing-masing.

### 1.5.1.5 Proses Pengawasan

Dalam pengawasan ada beberapa hal yang harus diperhatikan diantaranya adalah mekanisme atau proses-proses pengawasan itu sendiri. Reeser menyebutkan adanya tiga langkah utama dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, yaitu:<sup>17</sup>

- a. Menetapkan standar dimana pencapaian rencana dapat diukur.
- b. Membandingkan antara hasil kinerja dengan standar tersebut serta mengidentifikasi penyimpangan.
- c. Inisiatif tindakan korektif terhadap penyimpangan atau merubah perencanaan.

Hampir serupa dengan Reeser, Manullang menyatakan proses pengawasan dimanapun juga atau pengawasan yang berobyekkan apapun terdiri dari fase sebagai berikut:<sup>18</sup>

- a. Menetapkan alat pengukur (standar)
- b. Mengadakan penilaian (evaluate)
- c. Mengadakan tindakan perbaikan (corrective action)

Stoner, Freeman dan Gilbert menyatakan bahwa langkah-langkah yang dilakukan dalam fungsi pengawasan, yaitu:<sup>19</sup>

- a. Penetapan standar dan metode penilaian kerja.
- b. Penilaian kerja.
- c. Penilaian apakah kinerja memenuhi standar atau tidak.

<sup>17</sup> Sujamto, Beberapa Pengertian & Bidang Pengawasan (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 96

<sup>18</sup> Manullang, Dasar-Dasar Manajemen (Jakarta: Ghalia Indonesia), hlm. 136

<sup>19</sup> Ernie Tisnawati Sule & Kurniawan Saefullah, Pengantar Manajemen (Jakarta: Kencana Perdana Media Group, 2004), hlm. 321

- d. Pengambilan tindakan korektif.

#### 1.5.1.5.1 Penetapan Standar dan Tolak Ukur

Tahap awal dalam proses pengawasan adalah menentukan standar atau alat ukur. Penentuan standar atau alat ukur ini sangat penting dilakukan karena dari standar inilah yang menjadi dasar penilaian atas pelaksanaan kegiatan apakah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan atau tidak. Menurut Sujamto, standar pengawasan adalah ukuran atau patokan untuk membandingkan dan menilai apakah kegiatan atau pekerjaan yang diawasi itu berjalan dengan semestinya.<sup>20</sup> Standar pengawasan menurut Sujamto mengandung tiga aspek, yaitu:<sup>21</sup>

1. Rencana yang telah ditetapkan

Aspek rencana didalamnya telah tercakup pula kualitas dan kuantitas hasil pekerjaan yang hendak dicapai, termasuk ke dalamnya, sasaran-sasaran fungsional yang dikehendaki. Demikian pula faktor waktu penyelesaian pekerjaan, termasuk pula di dalamnya.

2. Ketentuan serta kebijaksanaannya yang berlaku

Mengenai aspek ketentuan dan kebijaksanaan yang berlaku, ini pun luas sekali pengertiannya. Ke dalam aspek ini sudah termasuk ketentuan tentang tata kerja, ketentuan tentang prosedur kerja atau tata cara kerja, segala peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pekerjaan, segala peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pekerjaan, segala kebijaksanaan resmi yang berlaku.

---

<sup>20</sup> Sujamto, *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 78

<sup>21</sup> Sujamto, *Op. Cit.*, hlm. 97-99

### 3. Prinsip-prinsip daya guna dan hasil guna dalam melaksanakan hasil pekerjaan

Dalam pengertian efisiensi ini sudah tercakup pula kehematan dalam penggunaan dana, tenaga, material dan waktu.

Dalam hal ini sudah sangat jelas bahwa sebuah standar memiliki arti penting bagi pelaksanaan pengawasan, oleh karena itu penentuan standar harus ditetapkan dengan cermat dan mencerminkan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai.

#### 1.5.1.5.2 Penilaian Pelaksanaan Kegiatan

Tahap berikutnya setelah penentuan standar adalah tahap penilaian pelaksanaan kegiatan. Menurut Manullang, penilaian adalah membandingkan hasil pelaksanaan tugas yang dilakukan dengan alat pengukur (standar) yang sudah ditentukan.<sup>22</sup> Sedangkan menurut Sondang P. Siagian, penilaian adalah proses pengukuran dan perbandingan antara hasil-hasil pekerjaan yang telah dicapai dengan hasil yang seharusnya dicapai.<sup>23</sup>

Proses penilaian dalam pengawasan terjadi ketika pengawas melakukan pengukuran terhadap obyek pengawasan lalu kemudian hasil pengukuran tersebut dibandingkan dengan standar-standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Dari proses perbandingan inilah ditemukan jawaban akan kesesuaian maupun ketidaksesuaian antara fakta dengan standar. Dan terjadinya penyimpangan yang ada dapat diukur sejauh mana penyimpangan yang terjadi dan bagaimana caranya untuk mengatasi penyimpangan tersebut. Dalam proses penilaian, pengukuran

---

<sup>22</sup> Ibid, hlm. 139

<sup>23</sup> Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi* (Jakarta: Haji Masagung, 1994), hlm 141

terhadap obyek pengawasan menjadi hal yang penting, karena itulah sebuah pengukuran harus menghasilkan informasi yang benar-benar obyektif.

Menurut Komaruddin Sastradipoera, pengukuran pelaksanaan dapat dilakukan melalui:<sup>24</sup>

1. Pengamatan secara pribadi

Apabila metode ini yang digunakan maka kita harus terjun ke dalam aktivitas dengan memperhatikan apa yang terjadi disana. Pengamatan ini bermanfaat karena pertama, informasi akan diperoleh dari tangan pertama. Kedua, berguna untuk mengecek dan melaporkan hal-hal yang tak kentara.

2. Laporan lisan

Laporan lisan dapat diperoleh dengan melakukan serangkaian wawancara atau pertemuan kelompok besar yang memungkinkan dilangsungkannya diskusi-diskusi informal.

3. Laporan tulisan

Laporan tulisan dapat mencakup data yang menyeluruh dan dapat dimanfaatkan untuk menyusun statistik yang bermutu. Laporan tulisan juga merupakan catatan permanen bila orang memerlukannya kelak untuk mengadakan perbandingan (penilaian) atau kajian mengenai suatu masalah tertentu.

Secara garis besar, ada tiga kemungkinan hasil penilaian antara kinerja dengan standar, yaitu:<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Komaruddin Sastradipura, Pengantar Manajemen Perusahaan (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 107-108

<sup>25</sup> Ernie Tisnawati Sule & Kurniawan Saefullah, Op. Cit., hlm. 324

1. Kinerja > Standar, dimana dalam kondisi ini organisasi mencapai kinerja yang terbaik karena berada di atas standar.
2. Kinerja = Standar, dimana dalam kondisi ini organisasi mencapai kinerja baik, namun pada tingkat yang paling minimum karena kinerjanya sama dengan standar.
3. Kinerja < Standar, dimana dalam kondisi ini organisasi mencapai kinerja yang buruk atau tidak sesuai dengan yang diharapkan karena berada di bawah standar.

Dengan adanya hasil pengukuran yang obyektif hal tersebut akan membuat pelaksanaan perbandingan akan menghasilkan informasi-informasi penting yang benar-benar relevan dengan keadaan di lapangan sehingga dapat membantu pihak yang berwenang mengambil tindak lanjut yang dibutuhkan bagi kelancaran pelaksanaan kegiatan.

#### **1.5.1.5.3 Pengambilan Tindakan Korektif**

Tahap perumusan saran dan pengambilan tindakan korektif dilakukan setelah dilakukan usaha-usaha penilaian melalui perbandingan pelaksanaan kegiatan dengan standar dan seandainya tidak terdapat persoalan maka tentu saja tindakan korektif tidak perlu dilakukan. Namun apabila terjadi penyimpangan maka barulah tindakan korektif diperlukan. Menurut Ulbert Silalahi ada dua tindakan korektif yaitu:<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Ulbert Silalahi, *Studi Tentang Ilmu Administrasi* (Bandung: PT Rafika Aditama, 1992), hlm. 177

1. Tindakan korektif segera (*immediate corrective action*) atau sering dilukiskan sebagai *putting out fires*, yaitu tindakan koreksi terhadap berbagai hal yang masih merupakan gejala-gejala.
2. Tindakan korektif mendasar (*basic corrective action*) yaitu tindakan koreksi terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi atau kasus-kasus. Dengan kata lain, melakukan tindakan korektif terhadap deviasi (penyimpangan) yang terjadi dengan terlebih dahulu serta mendapatkan sumber-sumber informasi yang menyebabkan terjadinya penyimpangan.

Pengambilan tindakan korektif ini sangat penting karena merupakan tindak lanjut dari hasil pengawasan, apabila tindakan korektif tidak di ambil sesegera mungkin atau bahkan tidak dilakukan maka dengan sendirinya kegiatan pengawasan tersebut tidak ada artinya.

### **1.5.2 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keberhasilan Pengawasan**

#### **1. Faktor Sistem**

Sistem adalah sekumpulan unsur/elemen yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi dalam melakukan kegiatan bersama untuk mencapai suatu tujuan. Faktor organisasi dan manajemen baik, yaitu organisasi yang tergambar dalam struktur sistem organisasi yang jelas berupa susunan satuan organisasi beserta pejabat, tugas dan wewenang, serta hubungan satu sama lain dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Manajemen merupakan proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerjasama, sehingga tujuan yang telah ditentukan dapat dicapai. Mengenai arti penting dari manajemen terhadap penciptaan suatu pemerintahan

yang baik. Adanya berbagai faktor yang membuat pengawasan semakin diperlukan oleh setiap organisasi. Menurut T. Hani Handoko faktor-faktor tersebut adalah:<sup>27</sup>

a. Perubahan Lingkungan Organisasi

Melalui fungsi pengawasan manajer mendeteksi perubahan-perubahan yang berpengaruh pada barang dan jasa organisasi, sehingga mampu menghadapi tentang atau memanfaatkan kesempatan yang diciptakan perubahan-perubahan yang terjadi.

b. Peningkatan Kompleksitas Organisasi

Semakin besar organisasi semakin memerlukan pengawasan yang lebih formal dan hati-hati. Berbagai jenis produk harus diawasi untuk menjamin bahwa kualitas dan profitabilitas tetap terjaga, penjualan eceran pada penyalur perlu dianalisa dan dicatat secara tepat.

c. Kesalahan-Kesalahan

Sistem pengawasan memungkinkan manajer mendeteksi kesalahan-kesalahan yang ada sebelum menjadi kritis.

d. Kebutuhan Manajer untuk mendelegasikan wewenang

Bilamana menejer mendelegasikan wewenang kepada bawahannya, tanggung jawab atasan itu sendiri tidak berkurang. Satu-satunya cara manajer dapat menentukan apakah bawahan telah melakukan tugas-tugas yang telah dilimpahkan kepadanya adalah dengan mengimplementasikan sistem pengawasan.

---

<sup>27</sup> Handoko, T. Hani, 1998, hlm., 366

## 2. Faktor SDM

Salah satu kunci kesuksesan Pengawasan dan Pemeriksaan Pemerintahan sangatlah bergantung pada sumber daya manusianya. Disamping perlunya aparatur yang kompeten, Pengawasan dan Pemeriksaan juga tidak mungkin dapat berjalan lancar tanpa adanya kerjasama antara pemerintah dan masyarakat. Untuk itu tidak hanya kualitas aparatur yang harus ditingkatkan tetapi juga kualitas partisipasi masyarakat.

Dalam mensukseskan pembangunan dibutuhkan masyarakat yang berpengetahuan tinggi, keterampilan tinggi, dan kemauna tinggi. Sehingga benar benar mampu menjadi inovator yang mampu menciptakan tenaga kerja yang burkualitas.

*Personal background* merupakan latar belakang diri dari yang melekat pada seorang individu. Latar belakang diri ini meliputi banyak aspek antara lain seperti nama, jenis kelamin, usia, agama, latar belakang pendidikan dan lain-lain.

*Personal background* berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusia.

Sumber daya manusia merupakan pilar penyangga utama sekaligus penggerak roda organisasi dalam usaha mewujudkan elemen organisasi yang sangat penting, karenanya harus dipastikan sumber daya manusia ini harus dikelola sebaik mungkin dan akan mampu memberikan kontribusi secara optimal dalam upaya pencapaian tujuan organisasi.

Adanya *personal background* yang berbeda diantara aparatur sedikit banyaknya memberikan pengaruh dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya.

*Personal background* tersebut meliputi beberapa indikator sebagai berikut:

1. Jenis Kelamin
  2. Usia
  3. Tingkat Pendidikan
  4. Latar Belakang Pendidikan
  5. Latar Belakang Pekerjaan
  6. Pengalaman Organisasi
3. Faktor Budaya Organisasi

Budaya atau kebudayaan berasal dari *bahasa Sanskerta* yaitu *buddhayah*, yang merupakan bentuk jamak dari *buddhi* (budi atau akal) diartikan sebagai hal-hal yang berkaitan dengan budi dan akal manusia.

Budaya organisasional adalah sistem makna, nilai-nilai dan kepercayaan yang dianut bersama dalam suatu organisasi yang menjadi rujukan untuk bertindak dan membedakan organisasi satu dengan organisasi lain.

Budaya organisasi selanjutnya menjadi identitas atau karakter utama organisasi yang dipelihara dan dipertahankan. Suatu budaya yang kuat merupakan perangkat yang sangat bermanfaat untuk mengarahkan perilaku, karena membantu karyawan untuk melakukan pekerjaan yang lebih baik sehingga setiap karyawan pada awal karirnya perlu memahami budaya dan bagaimana budaya tersebut terimplementasikan. Lebih lanjut dikatakan bahwa di dalam pertumbuhan perusahaan dan produk *knowledge-based* yang memuaskan, pengendalian dan pemahaman budaya perusahaan suatu organisasi merupakan kunci tanggung jawab pimpinan, seperti halnya sebagai suatu alat yang vital bagi manajemen jika ingin mencapai kinerja yang tinggi dan menjaga nilai pemegang saham.

Budaya organisasi bersifat nonformal atau tidak tertulis namun mempunyai peranan penting sebagai cara berpikir, menerima keadaan dan merasakan sesuatu dalam perusahaan tersebut. Budaya organisasi dapat digambarkan sebagai nilai, norma dan artefak yang diterima oleh anggota organisasi sebagai iklim organisasi ia akan mempengaruhi dan dipengaruhi strategi organisasi, struktur dan sistem organisasi. Schein menyatakan bahwa budaya organisasi adalah pola asumsi dasar bersama yang dipelajari oleh kelompok saat memecahkan masalah-masalah adaptasi ekstern dan integrasi internal yang telah berfungsi dengan cukup baik untuk bisa dianggap benar dan untuk bisa diajarkan kepada anggota kelompok baru sebagai cara yang benar untuk menerima sesuatu, berfikir dan merasakan dalam hubungannya dengan masalah-masalah tersebut.

Budaya organisasi menurut Mas'ud adalah seperangkat norma, persepsi, pola perilaku yang diciptakan atau dikembangkan dalam sebuah organisasi untuk mengatasi asumsi atau pandangan dasar ini diyakini karena telah berjalan baik dalam organisasi, sehingga dianggap bernilai positif dan pantas diajarkan kepada karyawan baru sebagai cara yang tepat untuk berpikir dan bertindak dalam menjalankan tugas.<sup>28</sup> Secara umum budaya organisasi didefinisikan sebagai serangkaian tata nilai, keyakinan, dan polapola perilaku yang membentuk identitas organisasi serta perilaku para anggotanya.

Budaya organisasi, berdasarkan definisi tersebut di atas, dapat ditempatkan pada arah nilai (*values*) maupun norma perilaku (*behavioral norms*). Budaya

---

<sup>28</sup> Fuad, Mas'ud. *Survai diagnosis organisasi*. 2004 hlm. 73

organisasi sebagai nilai merujuk pada segala sesuatu dalam organisasi yang dipandang sangat bernilai (*highly valued*), sedangkan sebagai norma perilaku (*behavioral norms*) budaya organisasi mengacu pada bagaimana sebaiknya elemen-elemen (anggota) organisasi berperilaku. Budaya merupakan norma-norma dan nilai-nilai yang mengarahkan perilaku anggota organisasi. Setiap orang akan berperilaku sesuai dengan budaya yang berlaku agar diterima di lingkungannya. Kepribadian seseorang akan dibentuk pula oleh lingkungannya dan agar kepribadian tersebut mengarah kepada sikap dan perilaku yang positif tentunya harus didukung oleh suatu norma yang diakui tentang kebenarannya dan dipatuhi sebagai pedoman dalam bertindak.

Jadi dapat disimpulkan bahwa budaya sangat berpengaruh terhadap pengawasan dan pemeriksaan pemerintahan, terutama dalam mempengaruhi perilaku para pegawai, karena budaya telah hidup sebagai suatu hal yang biasa terjadi khususnya dalam sebuah organisasi.

#### 4. Faktor Gaya Kepemimpinan

Masalah kepemimpinan telah muncul bersamaan dengan dimulainya sejarah manusia, yaitu sejak manusia menyadari pentingnya hidup berkelompok untuk mencapai tujuan bersama. Mereka membutuhkan seseorang atau beberapa orang yang mempunyai kelebihan-kelebihan daripada yang lain, terlepas dalam bentuk apa kelompok manusia itu dibentuk. Hal ini tidak dapat dipungkiri karena manusia selalu mempunyai keterbatasan dan kelebihan-kelebihan tertentu.

Menurut Rivai, kepemimpinan dikatakan sebagai proses mengarahkan dan mempengaruhi aktivitas-aktivitas yang ada hubungannya dengan pekerjaan para anggota kelompok. Tiga implikasi penting yang terkandung dalam hal ini yaitu :<sup>29</sup>

1. Kepemimpinan itu melibatkan orang lain baik itu bawahan maupun pengikut.
2. Kepemimpinan melibatkan pendistribusian kekuasaan antara pemimpin dan anggota kelompok secara seimbang, karena anggota kelompok bukanlah tanpa daya.
3. Adanya kemampuan untuk menggunakan bentuk kekuasaan yang berbeda untuk mempengaruhi tingkah laku pengikutnya melalui berbagai cara.

Siagian berpendapat bahwa peranan para pemimpin dalam organisasi sangat sentral dalam pencapaian tujuan dari berbagai sasaran yang ditetapkan sebelumnya.<sup>30</sup> Perilaku kepemimpinan memiliki kecenderungan pada dua hal yaitu konsiderasi atau hubungan dengan bawahan dan struktur inisiasi atau hasil yang dicapai. Kecenderungan kepemimpinan menggambarkan hubungan yang akrab dengan bawahan misalnya bersikap ramah, membantu dan membela kepentingan bawahan, bersedia menerima konsultasi bawahan dan memberikan kesejahteraan. Kecenderungan seorang pemimpin memberikan batasan antara peranan pemimpin dan bawahan dalam mencapai tujuan, memberikan instruksi pelaksanaan tugas (kapan, bagaimana dan hasil apa yang akan dicapai). Suatu

---

<sup>29</sup> Rivai, Veitzhal & Deddy Mulyadi. *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*, 2009 hlm. 117

<sup>30</sup> Sondang, P Siagian. *Manajemen strategik*. 2004 hlm. 67

gaya pemimpin atau manajer dalam organisasi merupakan penggambaran langkah kerja bagi karyawan yang berada di bawahnya.

Kepemimpinan adalah proses yang digunakan oleh pemimpin untuk mengarahkan organisasi dan pemberian contoh perilaku terhadap para pengikut. Sedangkan gaya kepemimpinan merupakan norma perilaku yang dipergunakan oleh seseorang pada saat mencoba mempengaruhi perilaku orang lain atau bawahan. Pemimpin tidak dapat menggunakan gaya kepemimpinan yang sama dalam memimpin bawahannya, namun harus disesuaikan dengan karakter-karakter tingkat kemampuan dalam tugas setiap bawahannya.

Pemimpin yang efektif dalam menerapkan gaya tertentu dalam kepemimpinannya terlebih dahulu harus memahami siapa bawahan yang dipimpinya, mengerti kekuatan dan kelemahan bawahannya, dan mengerti bagaimana cara memanfaatkan kekuatan bawahan untuk mengimbangi kelemahan yang mereka miliki. Istilah gaya adalah cara yang dipergunakan pimpinan dalam mempengaruhi para pengikutnya.<sup>31</sup>

Rumusan kepemimpinan dari sejumlah ahli tersebut menunjukkan bahwa dalam suatu organisasi terdapat orang yang mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi, mengarahkan, membimbing dan juga sebagian orang yang mempunyai kegiatan untuk mempengaruhi perilaku orang lain agar mengikuti apa yang menjadi kehendak dari pada atasan atau pimpinan mereka.

Karena itu, kepemimpinan dapat dipahami sebagai kemampuan mempengaruhi bawahan agar terbentuk kerjasama di dalam kelompok untuk

---

<sup>31</sup> Thoha, Miftah. Perilaku Organisasi. 2001 hlm.

mencapai tujuan organisasi. Apabila orang-orang yang menjadi pengikut atau bawahan dapat dipengaruhi oleh kekuatan kepemimpinan yang dimiliki oleh atasan maka mereka akan mau mengikuti kehendak pimpinannya dengan sadar, rela, dan sepenuh hati.

Dalam dua dasawarsa terakhir, konsep transaksional (*transactional leadership*) dan transformasional (*transformational leadership*) berkembang dan mendapat perhatian banyak kalangan akademisi maupun praktis. Hal ini disebabkan konsep ini mampu mengakomodir konsep kepemimpinan yang mempunyai spektrum luas, termasuk mencakup pendekatan perilaku, pendekatan situasional, sekaligus pendekatan kontingensi. Konsep kepemimpinan transformasional dan transaksional, yaitu :

#### 1. Kepemimpinan Transformasional

Jika kepemimpinan transaksional mendasarkan diri pada prinsip pertukaran maka kepemimpinan transformasional (*transformational leadership*) berdasarkan prinsip pengembangan bawahan (*follower development*). Pemimpin transformasional mengevaluasi kemampuan dan potensi masing-masing bawahan untuk menjalankan suatu tugas/pekerjaan, sekaligus melihat kemungkinan untuk memperluas tanggung jawab dan kewenangan bawahan di masa mendatang. Sebaliknya, pemimpin transaksional memusatkan pada pencapaian tujuan atau sasaran, namun tidak berupaya mengembangkan tanggung jawab dan wewenang bawahan demi kemajuan bawahan. Perbedaan tersebut menyebabkan konsep kepemimpinan transaksional dan

transformasional diposisikan pada satu kontinum dimana keduanya berada pada ujung yang berbeda.

## 2. Kepemimpinan Transaksional

Kepemimpinan transaksional (*transactional leadership*) mendasarkan diri pada prinsip transaksi atau pertukaran antara pemimpin dengan bawahan. Pemimpin memberikan imbalan atau penghargaan tertentu (misalnya, bonus) kepada bawahan jika bawahan mampu memenuhi harapan pemimpin (misalnya, kinerja karyawan tinggi). Di sisi lain, bawahan berupaya memenuhi harapan pemimpin disamping untuk memperoleh imbalan atau penghargaan, juga untuk menghindarkan diri dari sanksi atau hukuman.

Kepemimpinan transaksional menurut beberapa pakar memiliki dua karakter yang dinamakan *contingent reward* dan *management by exception*. Pemimpin transaksional yang mempunyai karakter *contingent reward* akan menjelaskan tujuan dan sasaran yang hendak dicapainya dan mengarahkan bawahan untuk mencapainya. Besar kecilnya imbalan (*reward*) akan tergantung pada (*contingent*) sejauhmana bawahan mencapai tujuan dan sasaran tersebut. Sedangkan pemimpin transaksional berkarakter *management by exception* dapat dibagi lagi ke dalam dua sifat, yaitu aktif dan pasif.

Jadi, dapat ditarik benang merah, bahwa gaya kepemimpinan sangat berpengaruh terhadap pengawasan dan pemeriksaan pemerintahan terutama dalam mempengaruhi dan mengatur bawahannya dalam melaksanakan kebijakan yang ada demi mencapai tujuan organisasi.

### 1.5.3 Pengawasan Kebijakan Publik

Secara etimologis istilah kebijakan publik terdiri dari dua suku kata yaitu kebijakan dan publik. Setiap kata memiliki penertiannya masing-masing. Berdasarkan definisi yang terdapat dalam Kamus Umum bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai berikut:<sup>32</sup>

“Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (pemerintah, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, dan prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran”

Friedrich dalam Wahab mengartikan kebijakan sebagai:<sup>33</sup>

“Suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”

Sedangkan ahli ilmu politik Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt mengemukakan gagasannya sebagai berikut:<sup>34</sup>

*“Policy is defined as standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it (kebijakan dirumuskan sebagai suatu keputusan yang teguh yang disifati oleh adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan pada bagian dari keduanya yakni bagi orang-orang yang membuatnya dan bagi orang-orang yang melaksanakannya)”*

Sedangkan istilah “publik” dalam buku Kamus Bahasa Indonesia didefinisikan sebagai orang banyak, sekalian orang atau umum.<sup>35</sup> Sedangkan dalam istilah sehari-hari di Indonesia, kata “publik” lebih dipahami sebagai

<sup>32</sup> Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia (Jakarta: Balai Pustaka, 1984), hlm. 356

<sup>33</sup> Joko Widodo, Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik (Malang: Bayu Media, 2009), hlm. 13

<sup>34</sup> Miftah Thoha, Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara (Jakarta: Pt Raja Grafindo Persada, 2005), hlm 61

<sup>35</sup> Poerwadarminta, Op. Cit., hlm. 771

“negara” atau “umum”. Hal ini dapat dilihat dalam menerjemahkan istilah-istilah *public goods* sebagai barang-barang umum, *public transportation* sebagai kendaraan umum atau *public administration* sebagai administrasi negara.

W. F. Baber sebagaimana telah dikutip oleh Massey dalam bukunya *Managing Public Sector: A Comparative analysis of the United Kingdom and the United State* berpendapat bahwa sektor publik memiliki sepuluh ciri yang membedakan dengan sektor swasta diantaranya adalah:<sup>36</sup>

1. sektor publik lebih kompleks dan mengemban tugas-tugas yang lebih ambigu.
2. Sektor publik lebih banyak menghadapi problem dalam mengimplementasikan keputusan-keputusannya.
3. Sektor publik memanfaatkan lebih banyak orang yang memiliki motivasi yang sangat beragam.
4. Sektor publik lebih banyak memperhatikan usaha mempertahankan peluang dan kapasitas.
5. Sektor publik lebih banyak memperhatikan kompensasi dan kegagalan pasar.
6. Sektor publik lebih banyak melakukan aktivitas yang memiliki signifikansi simbolik.
7. Sektor publik lebih ketat dalam menjaga standar komitmen dan prioritas.
8. Sektor publik mempunyai peluang yang lebih besar dalam merespon isu-isu keadilan dan kejujuran.

---

<sup>36</sup> Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), hlm 30

9. Sektor publik harus beroperasi demi kepentingan publik.
10. Sektor publik harus mempertahankan level dukungan publik minimal di atas level yang dibutuhkan dalam industri swasta.

Pengertian-pengertian kebijakan dan publik seperti yang dikutipkan di atas kiranya dapat dipergunakan sebagai dasar pemahaman dari kebijakan publik .

Anderson dalam Islamy mengartikan kebijakan publik sebagai:<sup>37</sup>

“Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu”

Kebijakan publik (public policy) menurut Dye adalah sebagai berikut:<sup>38</sup>

“*Whatever government choose to do or not to do* (apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan dan tidak melakukan sesuatu)”

Pendapat senada juga dikemukakan oleh Edward III dan Sharkansky dalam Islamy mengemukakan bahwa:<sup>39</sup>

“*What government say to do, or not to do. It is the goals or purpose of government program* (apa yang pemerintah katakan dan dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah)”

Sedangkan kebijakan publik menurut Kartasasmita merupakan:<sup>40</sup>

“Upaya untuk memahami atau mengartikan (1) apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah, (2) apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya, dan (3) apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut”

Atas dasar pengertian tersebut dapat ditemukan elemen yang terkandung dalam kebijakan publik sebagaimana apa yang dikemukakan oleh Anderson dalam Islamy yang antara lain mencakup hal-hal berikut:<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Joko Widodo, Op. Cit., hlm. 13

<sup>38</sup> Ibid, hlm. 12

<sup>39</sup> Joko Widodo, 2009, Loc. Cit.

<sup>40</sup> Joko Widodo, 2009, Loc. Cit.

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Kebijakan publik dibuat bukannya tanpa maksud dan tujuan. Maksud dan tujuan kebijakan publik dibuat adalah untuk memecahkan masalah publik yang tumbuh kembang di masyarakat. Masalah tersebut begitu banyak macam, variasi dan intensitasnya. Oleh karena itu, tidak semua masalah publik tadi bisa melahirkan suatu kebijakan publik. Hanya masalah publik yang dapat menggerakkan orang banyak untuk ikut memikirkan dan mencari solusi yang bisa menghasilkan sebuah kebijakan publik. Sungguhpun demikian, dalam proses kebijakan publik perlu pula memperhatikan siapa yang berwenang untuk merumuskan, menetapkan, melaksanakan, dan memantau (mengawasi)serta mengevaluasi kinerja kebijakan publik.

Sehubungan dengan hal itu, kegiatan pemantauan (monitoring) dan pengawasan merupakan bentuk aktivitas dari kontrol yang tujuannya untuk mengendalikan pelaksanaan suatu kegiatan agar tidak menyimpang dari rencana

---

<sup>41</sup> Ibid, hlm. 14

yang telah ditetapkan. Kontrol diartikan sebagai proses usaha untuk melihat dan menemukan apakah suatu kegiatan yang dilakukan telah sesuai dengan yang direncanakan. Dengan demikian, kegiatan kontrol bukan merupakan kegiatan yang berusaha untuk mencari kesalahan yang telah diperbuat oleh seseorang, namun ditujukan untuk menemukan secara dini kesalahan-kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan sehingga dapat segera dilakukan perbaikan dan pelurusan kembali agar akibat buruk yang ditimbulkan dari kesalahan atau penyimpangan tadi tidak berkelanjutan.

Strategi melakukan kontrol (monitoring dan pengawasan) kegiatannya sama dengan strategi implementasi:<sup>42</sup>

1. Pelaku Kontrol Pelaksanaan Kebijakan

Pelaku kontrol pelaksanaan kebijakan dilihat dari asalnya dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu kontrol internal dan kontrol eksternal. Pelaku kontrol internal (internal control) dapat dilakukan oleh unit atau bagian monitoring dan pengendalian, dan badan pengawas daerah. Sementara itu, pelaku kontrol eksternal (external control) dapat dilakukan oleh DPRD, LSM, dan komponen masyarakat.

2. Standar Prosedur Operasi Kontrol

Standart Operating Procedure (SOP) kontrol atas pelaksanaan kebijakan setidaknya dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. Organisasi harus menetapkan serangkaian tujuan yang dapat diukur dari aktivitas yang telah direncanakan.

---

<sup>42</sup> Ibid, hlm. 94-96

- b. Alat monitoring harus disusun untuk mengukur kinerja individu, program, dan sistem secara keseluruhan.
- c. Pengukuran diperoleh melalui penerapan berbagai alat monitoring untuk mengoreksi setiap penyimpangan yang berarti (significant deviation).
- d. Tindakan koreksi dapat mencakup usaha-usaha yang mengarahkan pada kinerja yang ditetapkan dalam rencana atau memodifikasi rencana ke arah lebih mendekati (mencerminkan) kinerja.

### 3. Sumber Daya Keuangan dan Peralatan

Untuk melakukan kontrol atas pelaksanaan suatu kebijakan, di samping diperlukan dana yang cukup juga diperlukan peralatan yang memadai. Besarnya anggaran yang diperlukan untuk melakukan kontrol sangat tergantung pada variasi dan kompleksitas pelaksanaan suatu kebijakan. Sumber anggaran dapat bersumber dari pemerintah pusat (APBN), pemerintah daerah (APBD), lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan swadaya masyarakat. Sementara itu, peralatan yang dibutuhkan untuk melakukan kontrol atas pelaksanaan suatu kebijakan macam, jenis, dan besar kecilnya peralatan juga sangat tergantung kepada variasi dan kompleksitas pelaksanaan kebijakan yang di kontrol.

### 4. Jadwal Pelaksanaan Kontrol

Jadwal pelaksanaan kontrol atas pelaksanaan suatu kebijakan juga sangat beragam. Setidaknya kontrol internal jadwal pelaksanaan kontrol dapat ditetapkan setiap bulan, setiap triwulan, setiap semester sekali. Namun

untuk kontrol eksternal, jadwal kegiatan sulit dilakukan penjadwalan. Karena pelaku kontrol berada di luar organisasi dan bukan menjadi kewenangan organisasi yang menjadi pelaku kebijakan untuk menetapkan jadwal kontrol. Selain itu, kontrol eksternal karena pelakunya diluar organisasi pelaku kebijakan, maka sulit untuk diintervensi. Pelaku kontrol eksternal bisa saja melakukan kontrol setiap saat jika mereka memandang memang diperlukan.

#### **1.5.4 Keuangan Daerah**

Lahirnya otonomi daerah telah memberikan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sumber-sumber penerimaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah dan sumber-sumber penerimaan lainnya. Untuk itu kebijakan keuangan daerah diarahkan pada upaya penyesuaian secara terarah dan sistematis untuk menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah bagi pembiayaan pembangunan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah.

Dalam melaksanakan otonomi daerah, keuangan daerah merupakan faktor yang sangat penting untuk mengukur kemampuan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Dengan kata lain, keuangan daerah merupakan salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya. Berdasarkan PP nomor 105 tahun 2000, keuangan daerah adalah:<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi* (Jakarta:Ghalia Indonesia, 2003), hlm. 49

“Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraab pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan mata uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD”

Pandangan lain tentang keuangan daerah dikemukakan oleh D. J. Mamesh, menyatakan bahwa keuangan daerah adalah:<sup>44</sup>

“Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

Kebijakan keuangan daerah diarahkan pada penerapan prinsip-prinsip, norma, asas dan standar akuntansi dalam penyusunan APBD agar mampu menjadi dasar bagi kegiatan pengelolaan, pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah. Tujuan keuangan daerah adalah:<sup>45</sup>

- a. Menjamin tersedianya keuangan daerah guna pembiayaan pembangunan daerah.
- b. Meningkatkan pengelolaan keuangan daerah yang memenuhi prinsip, norma, asas dan standar akuntansi.
- c. Meningkatkan pendapatan asli daerah secara kreatif melalui penggalian potensi, intensifikasi, dan ekstensifikasi.

Berdasarkan undang-undang No. 25 tahun 1999 yang direvisi menjadi Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sumber-sumber penerimaan terdiri atas:<sup>46</sup>

- a. Pendapatan Asli daerah

---

<sup>44</sup> D. J. Mamesah, Sistem Administrasi Keuangan Daerah (Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 1995), hlm. 5

<sup>45</sup> Rahardjo Adisasmita, Op. Cit., hlm. 2

<sup>46</sup> Ibid, hlm. 4

Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri atas:

1. Hasil Pajak Daerah
  2. Hasil Retribusi Daerah
  3. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan.
  4. Lain-lain PAD yang sah
- b. Dana Perimbangan

Dana Perimbangan terdiri atas:

1. Bagian daerah dari penerimaan pajak dan penghasilan perseorangan, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan penerimaan dari Sumber Daya Alam (SDA).
  2. Dana Alokasi Umum (DAU)
  3. Dana Alokasi Khusus (DAK)
- c. Pinjaman Daerah
- d. Lain-lain penerimaan yang sah

Pendapatan asli daerah (PAD) sebagai salah satu sumber penerimaan daerah yang berasal dari dalam daerah yang bersangkutan harus ditingkatkan seoptimal mungkin dalam rangka mewujudkan semangat kemandirian lokal. Mandiri diartikan sebagai semangat dan tekad yang kuat untuk membangun daerahnya sendiri dengan tidak semata-mata menggantungkan pada fasilitas atau faktor yang berasal dari luar. Meskipun dimaklumi bahwa sebagian terbesar daerah otonom (kabupaten/kota) , kemampuan PAD-nya kecil, sehingga masih diperlukan bantuan keuangan dari pemerintah pusat.

Meskipun tingkat ketergantungan keuangan daerah otonom terhadap pemerintah pusat masih sangat tinggi atau kuat, namun diharapkan kepada setiap daerah otonom untuk mengidentifikasi seluruh potensi sumber-sumber PAD yang dimiliki untuk ditingkatkan secara intensif dan ekstensif disamping peningkatan pengelolaan sumber daya alam di daerah sebagai hasil pelaksanaan Undang-undang No. 33 Tahun 2004. Meningkatnya penerimaan daerah tersebut akan meningkatkan APBD.

#### **1.5.4.1 Pendapatan Asli Daerah**

Dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah alangkah baiknya bila suatu daerah otonom dalam usahanya memenuhi kebutuhan keuangannya lebih mengandalkan sumber-sumber keuangan yang terdapat di daerahnya. Karena itulah dalam mengukur kemandirian suatu daerah dapat dilihat dari peranan Pendapatan Asli daerah dalam memenuhi kebutuhan keuangannya. Pada posisi ini Pendapatan Asli Daerah sangat penting dan strategis dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu, kebijakan keuangan daerah otonom perlu diarahkan pada upaya yang lebih untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah baik secara kualitas dan kuantitas sebagai bagian dari sumber utama pendapatan daerah.

Menurut Deddy Supriyadi Bratakusumah, Pendapatan Asli Daerah adalah:<sup>47</sup>

“Penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”

---

<sup>47</sup> Deddy Supriyadi Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Tama, 2002), hlm. 173

Dari pendapat tersebut maka dapat dikatakan bahwa dalam usahanya meningkatkan keuangan daerah, pemerintah daerah berwenang membuat sebuah kebijakan yang dapat mendukung pengoptimalan potensi-potensi di wilayahnya namun kebijakan tersebut harus tetap berada dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut dikarenakan seringkali demi mengejar pendapatan daerah sering mengeluarkan peraturan-peraturan yang dapat menyebabkan biaya ekonomi tinggi di daerahnya. Adanya biaya ekonomi tinggi tersebut dikhawatirkan akan menghambat pembangunan di daerah tersebut.

Dalam undang-uudang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber dari:<sup>48</sup>

1. Pajak Daerah
2. Retribusi Daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
4. Lain-lain PAD yang sah, meliputi:
  - a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
  - b. Jasa giro
  - c. Pendapatan bunga
  - d. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
  - e. Komisi, potongan, atau bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah

---

<sup>48</sup> Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pasal 6 ayat 1 dan 2

Akan tetapi dari sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah hanya pajak daerah dan retribusi daerah yang dipandang sebagai andalan Pemerintah Daerah melakukan upaya maksimal dalam pengumpulan pajak daerah dan retribusi daerah. Besarnya penerimaan daerah dari sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan sangat membantu pemerintah dalam melaksanakan kegiatan pembangunan di daerah serta dapat mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat sesuai dengan harapan yang diinginkan dalam otonomi daerah.

#### 1.5.4.1.1 Pajak Daerah

Pengertian pajak menurut para ahli antara lain, menurut Marihot Pahala Siahaan:<sup>49</sup>

“Pajak adalah pungutan dari masyarakat oleh negara (pemerintah) berdasarkan undang-undang yang bersifat dapat dipaksakan dan terutang oleh yang wajib membayarnya dengan tidak mendapat prestasi kembali (kontra prestasi/balas jasa) secara langsung, yang hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran negara dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan”

Sedangkan menurut S. I. Djajadiningrat:<sup>50</sup>

“Pajak sebagai suatu kewajiban menyerahkan sebagian dari kekayaan ke kas negara yang disebabkan suatu keadaan, kejadian, dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai hukuman, menurut peraturan yang ditetapkan pemerintah serta dapat dipaksakan, tetapi tidak ada jasa timbal balik dari negara secara langsung, untuk memelihara kesejahteraan secara umum”

Menurut Dr. N. J. Fieldmann menyatakan:<sup>51</sup>

“Pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terutang kepada penguasa (menurut norma-norma yang telah ditetapkannya secara umum), tanpa adanya kontraprestasi, dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum”

<sup>49</sup> Marihot Pahala Siahaan SE. M. T, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 7

<sup>50</sup> Siti Resmi, Perpajakan: Teori dan Kasus (Jakarta: Salemba Empat, 2009), hlm. 1

<sup>51</sup> Ibid, hlm. 2

Berdasarkan pendapat para ahli di atas tersebut disimpulkan bahwa pajak adalah iuran atau pungutan yang digunakan oleh suatu badan yang bersifat umum (negara) untuk memasukkan uang kedalam kas negara dalam menutupi segala pengeluaran yang telah dilakukan dimana pemungutannya dapat dipaksakan oleh kekuatan publik. Ciri-ciri yang melekat pada definisi pajak tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa:<sup>52</sup>

- Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
- Dalam pelayanan pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontrasepsi individual oleh pemerintah.
- Pajak dipungut oleh negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
- Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, digunakan untuk membiayai *public investment*.

Dalam memungut pajak dikenal beberapa sistem pemungutan, yaitu:<sup>53</sup>

a. Official Assessment System

Sistem pemungutan pajak yang memberi kewenangan aparat perpajakan untuk menentukan sendiri jumlah pajak yang terutang setiap tahunnya sesuai dengan perundang-undangan perpajakan yang berlaku. Dalam sistem ini, inisiatif serta kegiatan menghitung dan memungut pajak sepenuhnya berada di tangan para aparat perpajakan. Dengan demikian,

---

<sup>52</sup> Ibid, hlm. 2

<sup>53</sup> Ibid, hlm. 11-12

berhasil atau tidaknya pemungutan pajak banyak tergantung pada aparatur perpajakan (peranan dominan ada pada aparatur perpajakan).

b. Self Assessment System

Sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang wajib pajak dalam menentukan sendiri jumlah pajak yang terutang setiap tahunnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku. Dalam sistem ini, inisiatif serta kegiatan menghitung dan memungut pajak sepenuhnya berada di tangan wajib pajak. Wajib pajak di anggap mampu menghitung pajak, mampu memahami undang-undang perpajakan yang berlaku, dan mempunyai kejujuran yang tinggi, serta menyadari akan arti pentingnya membayar pajak. Oleh karena itu, wajib pajak diberi kepercayaan untuk:

- a. Menghitung sendiri pajak yang terutang
- b. Memperhitungkan sendiri pajak yang terutang
- c. Membayar sendiri jumlah pajak yang terutang
- d. Melaporkan sendiri jumlah pajak yang terutang
- e. Mempertanggungjawabkan pajak yang terutang

Dengan demikian, berhasil atau tidaknya pelaksanaan pemungutan pajak banyak tergantung pada wajib pajak sendiri ( peranan dominan ada pada wajib pajak)

c. With Holding System

Sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga yang ditunjuk untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib

pajak sesuai dengan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku. Penunjukan pihak ketiga ini dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan perpajakan, keputusan presiden, dan peraturan lainnya untuk memotong dan memungut pajak, menyetor dan mempertanggungjawabkan melalui sarana perpajakan yang tersedia. Berhasil atau tidaknya pelaksanaan pemungutan pajak banyak tergantung pada pihak ketiga yang ditunjuk.

Secara umum, pajak yang berlaku di Indonesia dapat dibedakan berdasarkan pihak yang menanggung, berdasarkan pihak yang memungut dan berdasarkan sifatnya:<sup>54</sup>

1. Berdasarkan pihak yang menanggung, pajak dibagi menjadi:
  - a. Pajak langsung adalah pajak yang pembayarannya harus di tanggung sendiri oleh wajib pajak dan tidak dapat dialihkan ke pihak lain.  
Contoh: PPh dan PBB
  - b. Pajak tidak langsung adalah pajak yang pembayarannya dapat dialihkan ke pihak lain.  
Contoh: Pajak Penjualan dan PPN
2. Berdasarkan pihak yang memungut, pajak dibagi menjadi:
  - a. Pajak negara atau pajak pusat adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat.  
Contoh: PBB dan PPN
  - b. Pajak daerah adalah pajak yang di pungut oleh pemerintah daerah.

---

<sup>54</sup> Widi Widodo, *Moralitas, Budaya, dan Kepatuhan Pajak* (Bandung: Alfabeta, 2010), hlm. 116-118

Contoh: Pajak Parkir dan Pajak Reklame

3. Berdasarkan sifatnya, pajak dibagi menjadi:

- a. Pajak subjektif adalah pajak yang memperhatikan kondisi keadaan wajib pajak

Contoh: PPh

- b. Pajak objektif adalah pajak yang berdasarkan pada obyeknya tanpa memperhatikan keadaan diri wajib pajak.

Contoh: PPN dan PBB

Pajak daerah di Indonesia sendiri masih dibedakan berdasarkan siapa yang memungut yaitu pajak daerah yang di pungut oleh propinsi dan pajak daerah yang di pungut oleh kabupaten/kota. Menurut Undang-Undang No. 28 tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah sesuai dengan pasal 2 ayat 1, jenis pajak propinsi terdiri dari:<sup>55</sup>

1. Pajak Kendaraan Bermotor
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
4. Pajak Air Permukaan
5. Pajak Rokok

Sedangkan pajak Kabupaten/Kota menurut Undang-Undang No. 28 tahun 2009 pasal 2 ayat 2 terdiri dari:<sup>56</sup>

1. Pajak Hotel
2. Pajak Restoran

---

<sup>55</sup> Marihot Pahala Siahaan, Op. Cit., hlm. 64

<sup>56</sup> Ibid, hlm. 64-65

3. Pajak Hiburan
4. Pajak Reklame
5. Pajak Penerangan Jalan
6. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batu
7. Pajak Parkir
8. Pajak Air Tanah
9. Pajak Sarang Burung Walet
10. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan
11. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

Dalam pengenaan pajak, Adam Smith telah mengajukan beberapa prinsip bagi pengenaan pajak yang baik yang biasa disebut dengan istilah “Smith’s Canons” yaitu:<sup>57</sup>

1. Prinsip kesamaan/keadilan (*equity*), artinya beban pajak harus sesuai dengan kemampuan relatif dari setiap wajib pajak. Perbedaan dalam tingkat penghasilan harus digunakan sebagai dasar di dalam retribusi beban pajak, sehingga bukan beban pajak dalam arti uang yang penting, tetapi beban riil dalam arti yang hilang.
2. Prinsip kepastian (*certainfy*), artinya pajak hendaknya tegas, jelas dan pasti bagi setiap wajib pajak sehingga mudah dimengerti oleh mereka dan juga akan memudahkan administrasi pemerintah sendiri.

---

<sup>57</sup> Rahardjo Adisasmita, Op. Cit., hlm 97-98

3. Prinsip kecocokan/kelayakan (*convenience*), artinya pajak jangan sampai terlalu menekan wajib pajak, sehingga wajib pajak akan dengan suka dan senang hati melakukan pembayaran pajak kepada pemerintah.
4. Prinsip ekonomi (*economy*), artinya pajak hendaknya menimbulkan kerugian minimal dalam arti jangan sampai biaya pemungutan lebih besar dari pada jumlah penerimaan pajaknya.

*Smith's Canons* ini masih perlu dilengkapi dengan satu prinsip lagi, yaitu prinsip ketepatan (*adequate*), artinya pajak hendaknya dipungut tepat pada waktunya dan jangan sampai mempersulit posisi anggaran belanja pemerintah.

Suatu sumber pajak menjadi menarik apabila pemerintah daerah memperoleh pendapatan dari sumber tersebut yang selanjutnya digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Untuk menilai potensi pajak sebagai penerimaan daerah diperlukan kriteria. Kriteria ini terdiri dari:<sup>58</sup>

1. Kecukupan dan elastisitas
2. Pemerataan
3. Kemampuan administrasi dan kecakapan politis ditujukan pada pajak-pajak baik yang dipungut oleh pemerintah pusat maupun daerah
4. Kecocokan suatu pajak sebagai pajak daerah daripada sebagai pajak pusat

#### **1.5.4.1.2 Retribusi Daerah**

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini penarikan retribusi hanya dapat dipungut oleh pemerintah Daerah. Jadi retribusi

---

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm. 102

yang di pungut di Indonesia dewasa ini adalah retribusi daerah. Marihot Pahala Siahaan menyatakan bahwa:<sup>59</sup>

“Retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan”

Menurut undang-undang No. 28 tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, pasal 1 angka 64:<sup>60</sup>

“Retribusi daerah 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”

Jasa adalah kegiatan pemerintah daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya, dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jasa tersebut dapat dikatakan bersifat langsung, yaitu hanya yang membayar retribusi yang menikmati jasa dari negara. Sehingga dapat dikatakan bahwa bila seseorang ingin menikmati jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah, ia harus membayar retribusi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Bila dibandingkan dengan pajak daerah, sektor retribusi daerah lebih mudah untuk dikembangkan. Hal tersebut dikarenakan retribusi daerah yang dasar pemungutannya berdasar ada atau tidaknya penyediaan jasa oleh pemerintah daerah yang dapat dinikmati langsung oleh masyarakat. Penyediaan jasa tersebut tentu saja membutuhkan pengorbanan dari pemerintah daerah sehingga masyarakat yang menikmati jasa tersebut diharuskan membayar jasa retribusi sebagai ganti rugi atas pengorbanan pemerintah daerah. Akan tetapi bila pemerintah daerah

---

<sup>59</sup> Marihot Pahala Siahaan, Op. Cit., hlm. 5

<sup>60</sup> Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 1 angka 64

tidak menyediakan jasa maka tidak akan ada pungutan retribusi kepada masyarakat. Dengan demikian pemerintah daerah bisa mengusahakan retribusi daerah selama pemerintah daerah mampu menyediakan jasa.

Beberapa ciri yang melekat pada retribusi daerah yang sangat ini dipungut di Indonesia adalah sebagai berikut:<sup>61</sup>

- a. Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan undang-undang dan peraturan daerah yang berkenaan
- b. Hasil penerimaan retribusi masuk ke kas pemerintah daerah
- c. Pihak yang membayar retribusi mendapat kontraprestasi (balas jasa) secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukannya
- d. Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dinikmati oleh badan atau orang
- e. Sanksi yang dikenakan adalah sanksi ekonomis, yaitu jika tidak membayar retribusi, tidak akan memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah

Berdasarkan kelompok jasa yang menjadi obyek retribusi daerah dapat dilakukan penggolongan retribusi daerah. Penggolongan jenis retribusi dimaksudkan guna menetapkan kebijakan umum tentang prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi daerah. Sesuai undang-undang No. 34 tahun 2008 pasal 18 ayat 2 dan Undang-Undang No. 28 tahun 2009 pasal 108 ayat 2-4, retribusi daerah terbagi atas tiga golongan, sebagaimana tersebut di bawah ini.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Marihot Pahala Siahaan, Op. Cit., hlm. 6-7

<sup>62</sup> Ibid, hlm. 620-621

- Retribusi jasa umum, yaitu retribusi atas jasa yang diberikan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
- Retribusi jasa usaha, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.
- 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 pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, dan fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Retribusi daerah yang diatur dalam Undang-Undang No. 28 tahun 2009 adalah sebagaimana di bawah ini:<sup>63</sup>

- a. Retribusi jasa umum yang meliputi
  1. Retribusi pelayanan kesehatan
  2. Retribusi pelayanan kesampahan/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

---

<sup>63</sup> Ibid, hlm. 67-68

7. Retribusi pengujian kendaraan bermotor
  8. Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran
  9. Retribusi penggantian biaya cetak peta
  10. Retribusi penyediaan dan atau penyedotan kakus
  11. Retribusi pengelolaan limbah cair
  12. Retribusi pelayanan tera/tera ulang
  13. Retribusi pelayanan pendidikan
  14. Retribusi pengendalian menara telekomunikasi
- b. Retribusi Jasa Khusus, yang meliputi:
1. Retribusi pemakaian kekayaan daerah
  2. Retribusi pasar grosir atau pertokoan
  3. Retribusi tempat pelelangan
  4. Retribusi tempat khusus parkir
  5. Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa
  6. Retribusi rumah potong hewan
  7. Retribusi terminal
  8. Retribusi tempat rekreasi dan olah raga
  9. Retribusi penyebrangan di air
  10. Retribusi penjualan produksi usaha daerah
- c. Retribusi perizinan tertentu, yang meliputi:
1. Retribusi izin mendirikan bangunan
  2. Retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol
  3. Retribusi izin gangguan

4. Retribusi izin trayek
5. Retribusi izin usaha perikanan

Untuk menilai potensi penerimaan (seperti pada pajak) retribusi diperlukan beberapa kriteria yaitu:<sup>64</sup>

a. Kriteria kecukupan (*adequacy*) dan elastisitas (*elasticity*)

Sumber penerimaan harus memberikan hasil yang cukup dalam arti memadai dibandingkan dengan pembiayaan yang dihasilkan, serta elastis terhadap perubahan perekonomian.

b. Kriteria Keadilan

Keadilan merupakan salah satu kriteria yang penting dalam mempertimbangkan pemungutan retribusi. Kriteria ini didasarkan pada suatu prinsip bahwa beban untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah daerah hendaknya dipikul secara adil dalam masyarakat sesuai dengan kekayaan dan kemampuan ( *administrative capacity*).

c. Kriteria Kemampuan Administrasi

Retribusi yang baik adalah bila sumber penerimaan, dikelola dengan sistem administrasi yang baik dan teratur. Untuk itu diperlukan tenaga-tenaga yang baik dan jujur.

d. Kriteria Pertimbangan Politis (*political acceptability*)

Umumnya masyarakat tidak menyukai dengan pembebanan retribusi, karena masyarakat ingin menikmati pelayanan yang diberikan pemerintah tanpa ingin dipungut balas jasa. Hal ini mustahil, karena pemerintah di

---

<sup>64</sup> Rahardjo Adisasmita, Op. Cit., hlm. 112-113

dalam menjalankan kegiatannya memerlukan biaya, sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat menjadi lebih baik. Jadi pemerintah harus mempunyai kemampuan politik untuk mengenakan retribusi kepada masyarakat yaitu dalam bentuk obyek retribusi, subyek retribusi, besarnya tarif retribusi dan sanksi kepada pelanggan atau penunggak.

### **1.6 Definisi Konsep**

Pembatasan konsep yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

- Retribusi parkir di tepi jalan umum adalah pungutan yang dikenakan oleh pemerintah daerah kepada pengguna jasa layanan parkir di tepi jalan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Subyek retribusi parkir di tepi jalan umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan dan/atau menikmati jasa pelayanan parkir di tepi jalan umum.
- Obyek retribusi parkir di tepi jalan umum adalah penyediaan jasa pelayanan parkir bagi kendaraan angkutan orang dan barang yang memanfaatkan parkir di tepi jalan umum.
- Pemungutan parkir di tepi jalan umum adalah kegiatan menarik retribusi parkir tepi jalan umum dari pengguna jasa layanan parkir di tepi jalan umum yang dilakukan oleh juru parkir resmi berdasarkan peraturan yang berlaku.
- Pengawasan penyelenggaraan retribusi parkir di tepi jalan umum adalah sesuatu kegiatan yang bertujuan menjamin pelaksanaan penyelenggaraan retribusi parkir di tepi jalan umum berjalan sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 1.7 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan seperangkat petunjuk atau pedoman yang merupakan strategi untuk menjawab suatu permasalahan ilmiah guna memperoleh suatu pengetahuan yang berkebenaran ilmiah, karena pada tahap ini akan mengkaji bagaimana masalah penelitian yang ada dipecahkan atau ditemukan jawabannya. Metode Penelitian menurut Sugiyono:<sup>65</sup>

“Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Berdasarkan hal tersebut terdapat empat kata kunci yang perlu diperhatikan yaitu: cara ilmiah, data, tujuan, dan kegunaan”

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif, dimana yang di cari adalah pemahaman atas suatu fenomena sosial. Menurut Sugiyono, metode penelitian kualitatif adalah:<sup>66</sup>

“Metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivime, digunakan untuk meneliti pada kondisi yang obyek yang ilmiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi”

Yang terutama dalam metode penelitian kualitatif adalah memperoleh pemahaman atas tindakan dan makna gejala sosial dalam sudut pandang subyek penelitian. Alasan peneliti memakai metode penelitian kualitatif adalah sifat masalah yang diteliti, dimana penelitian ini berupaya mengungkap dan memahami sesuatu di balik fenomena yang kompleks. Peneliti berusaha mengungkap berbagai fenomena dari sudut pandang Dinas Perhubungan Kota Surabaya yang menjadi informan kunci dari penelitian ini.

<sup>65</sup> Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D (Bandung: Alfabeta, 2010), hlm. 2

<sup>66</sup> Ibid, hlm. 9

### 1.7.1 Tipe Penelitian

Berdasarkan pada perumusan masalah dan tujuan dalam penelitian ini, maka tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian Deskriptif. Penelitian deskriptif menurut Ulber Silalahi sebagai berikut:<sup>67</sup>

“Penelitian deskriptif selain bertujuan menggambarkan secara cermat karakteristik dari suatu gejala atau masalah yang diteliti, penelitian deskriptif juga fokus pada pertanyaan dasar “bagaimana” dengan berusaha mendapatkan dan menyampaikan fakta-fakta yang jelas, teliti, dan lengkap tanpa banyak detail yang tidak penting seperti dalam penelitian eksplorasi”

Dalam tipe penelitian deskriptif bermaksud memberikan gambaran secara rinci dan lengkap mengenai fenomena sosial tertentu. Tipe penelitian deskriptif ini dapat dipahami sebagai penelitian yang berusaha menggambarkan dan melukiskan sebuah keadaan atas fakta-fakta yang benar-benar terjadi sehingga nantinya peneliti diharapkan dapat memahami fenomena yang dijadikan permasalahan dalam penelitiannya. Seperti yang dijelaskan berikut ini dimana penelitian deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat, dan lainnya) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagai mana adanya.

Dalam penelitian deskriptif ini peneliti berusaha menggali informasi dan mendeskripsikan fenomena pengawasan Dinas Perhubungan Kota Surabaya khususnya UPTD Parkir yang memiliki tugas dan fungsi untuk mengelola parkir di Surabaya apakah sudah berjalan sebagaimana mestinya. Tidak hanya dari sudut pandang Dinas Perhubungan Kota Surabaya peneliti juga mencoba untuk menggali informasi dan mendeskripsikan sudut pandang dari

---

<sup>67</sup> Ulber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial* (Bandung: PT Refika Aditama, 2010), hlm. 28

masyarakat, juru parkir Kota Surabaya, dan juga koordinator parkir Kota Surabaya

### **1.7.2 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan suatu tempat yang utama digunakan oleh seorang peneliti untuk mendapatkan keadaan yang sebenar-benarnya dari objek yang diteliti guna memperoleh data yang valid dan sesuai dengan fokus penelitian. Maka peneliti harus menetapkan dan memilih lokasi penelitian ini di Pemkot Surabaya dalam hal ini yaitu Dinas Perhubungan (Dishub) UPT Parkir Surabaya. Adapun pertimbangan pemilihan lokasi tersebut, antara lain :

1. Dinas Perhubungan Kota Surabaya khususnya UPTD Parkir berperan memberikan pelayanan parkir di tepi jalan umum.
2. Dinas Perhubungan Kota Surabaya khususnya UPTD Parkir berperan dalam pelaksanaan pemungutan retribusi parkir di tepi jalan umum.
3. Dinas Perhubungan Kota Surabaya khususnya UPTD Parkir berperan dalam pelaksanaan penerimaan dan penyetoran retribusi parkir di tepi jalan umum ke kas daerah.
4. Dinas Perhubungan Kota Surabaya khususnya UPTD Parkir berperan dalam pelaksanaan penertiban, pengawasan, dan pengamanan tempat parkir.

### **1.7.3 Teknik Penetapan Informan**

Pada umumnya terdapat tiga tahap pemilihan informan dalam penelitian kualitatif, yakni pertama pemilihan informan awal, apakah itu informan (untuk diwawancarai) atau suatu situasi sosial (untuk diobservasi). Kedua adalah pemilihan informan lanjutan guna memperluas deskripsi informasi dan melacak

variasi informasi yang mungkin ada. Dan ketiga adalah menghentikan pemilihan informan lanjutan bilamana dianggap sudah tidak ditemukan lagi variasi informasi (sudah ada replika informasi).

Dalam penelitian ini menggunakan teknik penentuan informan dilakukan secara *Purposive Sampling*, dimana informan yang dipilih merupakan pihak yang dianggap paling mengetahui dan memahami tentang permasalahan dalam penelitian ini. Dan selanjutnya akan dilanjutkan dengan teknik *snowball*. Informan dalam penelitian ini adalah *stakeholders* (semua pihak) baik aparatur pelaksana pengawasan, para juru parkir, dan pihak lain yang terlibat dalam penyelenggaraan perparkiran. Aparatur pelaksana yang dimaksud dalam penelitian ini dan memiliki wewenang dalam melaksanakan pengawasan kegiatan perparkiran di Kota Surabaya adalah pegawai-pegawai Dinas Perhubungan Kota Surabaya, khususnya Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Parkir.

Informan penelitian ini selain aparatur pelaksana sebagai *key informan* yaitu Dinas Perhubungan Kota Surabaya, untuk keabsahan data dan untuk dapat menggali secara mendalam mengenai penelitian ini maka peneliti pun mengambil informan di luar aparat pelaksana. Informan tersebut antara lain :

1. Koordinator yang membawahi beberapa juru parkir
2. Para juru parkir
3. Masyarakat pengguna jasa retribusi parkir di tepi jalan umum
4. Kepala UPTD Parkir wilayah Timur, Selatan, dan Utara

Peneliti dalam tahap ini mencoba untuk menggali berbagai informasi khususnya yang berkaitan dengan praktek pengawasan Dinas Perhubungan Kota

Surabaya. informan pertama dan merupakan kunci dari penelitian ini adalah para Kepala UPTD Parkir di 3 wilayah yakni UPTD Timur, Utara, dan Selatan dilanjutkan ke informan yang dalam proses wawancara akan disebutkan oleh informan kunci tersebut.

#### 1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam metode penelitian kualitatif ini, data dikumpulkan dengan beberapa teknik pengumpulan data kualitatif yaitu wawancara, observasi, dokumentasi.

##### 1. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud yang dilakukan oleh dua belah pihak. Lincoln dan Guba mengatakan maksud diadakan wawancara adalah : untuk mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian, dan lain-lain; merekonstruksi kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu; memproyeksikan kebulatan-kebulatan sebagai yang telah diharapkan untuk dialami pada masa mendatang; memverifikasi, mengubah, dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain; dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti dalam pengecekan.<sup>68</sup>

Instrumen yang digunakan untuk wawancara adalah recorder untuk merekam hasil wawancara dan alat tulis untuk membuat catatan mengenai hal-hal yang terjadi pada waktu wawancara misalnya seperti reaksi, ekspresi ataupun tanda-tanda non-verbal yang ditunjukkan oleh subyek ketika wawancara dilakukan.

---

<sup>68</sup> Moleong, Lexy J. 2005, 135. Metodologi Penelitian Kualitatif

Peneliti dalam tahap awal mencari informan kunci yang telah ditetapkan sebelumnya dan memang mempunyai kapabilitas dalam menjawab berbagai pertanyaan seputar pengawasan yang dilakukan Dinas Perhubungan Kota Surabaya dalam hal ini adalah Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Parkir Kota Surabaya. Pertanyaan yang di ajukan oleh peneliti adalah seputar pengorganisasian dan koordinasi yang dilakukan oleh UPTD Parkir Kota Surabaya dalam mengawasi perparkiran di Kota Surabaya.

## 2. Observasi

Teknik observasi memungkinkan peneliti untuk melihat dan mengamati sendiri kemudian mencatat keadaan, peristiwa maupun perilaku sebagaimana yang terjadi pada keadaan yang sesungguhnya didapat data yang *representatif* (mewakili). Bogdan mendefinisikan pengamatan berperan serta (Partisipan-Observation) sebagai penelitian yang bercirikan interaksi sosial yang memakan waktu cukup lama antara peneliti dengan subyek dalam lingkungan subyek, dan selama itu data dalam bentuk catatan lapangan dikumpulkan secara sistematis dan berlaku tanpa gangguan.<sup>69</sup>

Peneliti akan mencoba untuk mengenali setiap diri pribadi informan dengan berinteraksi secara intens dan juga mengamati berbagai pola perilaku dari stakeholders/pegawai kantor UPTD Parkir yang akan memberikan informasi kepada peneliti.

---

<sup>69</sup> Moleong, Lexy J. 2005, 117. Metodologi Penelitian Kualitatif

### 3. Dokumentasi

Adalah teknik pengumpulan data sekunder dengan mencari data dari sejumlah dokumen instansi yang terkait dan mempunyai hubungan dengan masalah yang diteliti. Dokumen sangat diperlukan karena tidak semua data terdapat di lapangan tetapi harus mencari dulu melalui dokumen yang ada.

#### 1.7.5 Jenis Data

Adapun jenis data penelitian dalam penelitian ini adalah :

##### 1. Data Primer

Data primer diperoleh dengan metode studi lapangan (*Field Research*). Metode penelitian yang dilakukan dengan cara mendatangi objek penelitian untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini. data primer dalam penelitian ini didapat dari hasil wawancara dengan koordinator juru parkir lapangan, para juru parkir, masyarakat pengguna jasa retribusi parkir di tepi jalan umum, serta Kepala UPTD Parkir wilayah Surabaya Utara, Selatan, dan Timur dan staff anggotanya.

##### 2. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dengan metode studi pustaka (*Library Research*). Metode penelitian yang dilakukan dengan cara mempelajari dengan membaca referensi dari buku-buku mengenai prosedur dan undang-undang perizinan tempat usaha, referensi penulisan ilmiah lainnya dan sumber-sumber lain yang mendukung data primer serta untuk memperoleh bahan-

bahan teori sebagai landasan penyusunan penulisan proposal ini. data sekunder ini juga didapat dari data-data yang ada dari instansi yang berkaitan dengan variabel penelitian.

### 1.7.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Menurut Burhan Bungin, pemeriksaan keabsahan data (*trustworthiness*) dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan dengan menggunakan teknik pemeriksaan, yang didasarkan pada kriteria tertentu, diantaranya yaitu :<sup>70</sup>

1. Derajat kepercayaan ( *credibility*)
2. Keterlibatan (*transferability*)
3. Kebergantungan (*dependibility*)
4. Ketidakpastian (*confirmability*)

Dalam penelitian ini, kriteria derajat kepercayaan pemeriksaan data dilakukan dengan teknik triangulasi. Menurut Sugiyono, Triangulasi adalah:<sup>71</sup>

“Teknik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan dari berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada. Bila peneliti melakukan pengumpulan data dengan triangulasi, maka sebenarnya peneliti mengumpulkan data yang sekaligus menguji kredibilitas data, yaitu mengecek kredibilitas data dengan berbagai teknik pengumpulan data dan berbagai sumber data”

Triangulasi menurut Moleong diartikan sebagai teknik pemeriksaan keabsahan data yang memandang sesuatu yang lain di luar data yang diperoleh untuk keperluan pengecekan atau perbandingan data yang diperoleh, dan biasanya memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori. Proses triangulasi yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari berbagai sumber

<sup>70</sup> Burhan Bungin, analisis Data Penelitian Kualitatif (Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 173

<sup>71</sup> Sugiyono, Op. Cit. Hlm. 241

yang berbeda mengenai permasalahan yang dikaji untuk kemudian dibandingkan.

Proses ini dapat dilakukan dengan cara:<sup>72</sup>

- a) membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara;
- b) membandingkan dengan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan yang dikatakannya secara pribadi;
- c) membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu;
- d) membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti masyarakat biasa, orang yang berpendidikan tinggi atau orang pemerintahan;
- e) membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

### **1.7.7 Teknik Pengolahan Data**

Pengolahan data merupakan suatu teknik dalam penelitian kualitatif yang dilakukan setelah data lapangan terkumpul. Data terbagi menjadi dua, yaitu data lapangan (data mentah) dan data jadi. Sehubungan dengan hal itu, Sudaryanto memberi batasan data sebagai bahan penelitian, yaitu bahan jadi (lawan dari bahan mentah), yang ada karena pemilihan aneka macam tuturan (bahan mentah). Data lapangan atau data mentah merupakan data yang diperoleh saat pengumpulan data. Data mentah pada penelitian ini adalah berupa data lisan (berupa tuturan), data tertulis serta foto. Data lisan dan data tertulis tersebut diperoleh melalui wawancara terhadap narasumber atau subjek penelitian. Data

---

<sup>72</sup> Burhan Bungin, Op. Cit., hlm.178

yang berupa foto merupakan data yang berfungsi mendeskripsikan suatu hal, benda maupun kejadian saat observasi maupun saat pengumpulan data. Data lisan didokumentasikan ke dalam bentuk rekaman suara, sedangkan data tertulis didokumentasikan ke dalam bentuk tulisan atau catatan bentuk penelitian. Data yang kedua adalah data jadi. Data jadi merupakan suatu data mentah (data lapangan) yang telah mengalami proses penyeleksian data. Penyeleksian data mengacu pada permasalahan yang ingin dipecahkan, yaitu objek penelitian.<sup>73</sup>

Pengolahan data dapat dilakukan dengan cara: (a) persiapan, (b) penyeleksian. Persiapan dilakukan dengan menyiapkan seluruh data lapangan, baik yang berupa rekaman, catatan lapangan, maupun foto. Data yang berupa rekaman suara ditranskrip atau disalin dalam bentuk tulisan, sedangkan data yang berupa foto dideskripsikan sesuai gambar. Setelah semua terkumpul, peneliti memulai menyeleksi data sesuai dengan obyek penelitian.

### 1.7.8 Teknik Analisis Data

Dalam analisis data kualitatif, Bogdan menyatakan bahwa:

*“Data analysis is the process of systematically searching and arranging the interview transcripts, fieldnotes, and other materials that you accumulate to increase your own understanding of them and to enable you to present what you have discovered to others”*

Maksudnya adalah analisis data merupakan proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain. Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa ,

---

<sup>73</sup> Sudaryanto dalam Moleong, Lexy J. 2005, 18. Metodologi Penelitian Kualitatif

menyusun ke dalam pola, memilih nama yang penting dan yang akan di pelajari, dan membuat kesimpulan yang dapat diceritakan kepada orang lain. Teknik analisis data menurut Patton, didefinisikan sebagai proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar.<sup>74</sup>

Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia baik yang diperoleh melalui wawancara mendalam maupun pemanfaatan sumber data dokumen. Langkah selanjutnya adalah melakukan reduksi data dengan menyusun abstraksi-abstraksi yang merupakan rangkuman proses dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga agar tetap berada di dalamnya, kemudian disusun dan dikategorikan.

Data juga disederhanakan ke dalam bentuk yang mudah dipahami, dibaca dan di interpretasikan, yang pada intinya adalah upaya mencari jawaban atas permasalahan penelitian. Dalam proses tersebut peneliti memakai analisa kualitatif. Agar analisa data secara kualitatif ini dapat memperoleh keteraturan dan sistematis, Miles dan Huberman menawarkan tiga alur kegiatan yang harus diikuti, yang ketiganya saling berkaitan yaitu meliputi:<sup>75</sup>

#### 1. Reduksi data

Adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Proses ini berlangsung secara terus-menerus selama penelitian berlangsung. Reduksi data meliputi meringkas data, mengkode, menelusur tema, membuat gugus-gugus. Reduksi data

---

<sup>74</sup> Burhan Bungin, *Op. Cit.*, hlm. 190

<sup>75</sup> Mathew J. Miles, dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode Baru*, (Jakarta: UI Press, 1992), hlm. 15-20

merupakan bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dapat diambil. Cara reduksi data : seleksi ketat atas data, ringkasan atau uraian singkat, menggolongkannya dalam pola yang lebih luas.

## 2. Penyajian data

Adalah kegiatan ketika sekumpulan informasi disusun, sehingga memberikan kemungkinan akan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Bentuk penyajian data kualitatif :

1. Teks naratif : berbentuk catatan lapangan
2. Matriks, grafik, jaringan, dan bagan. Bentuk-bentuk ini menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah diraih, sehingga memudahkan untuk melihat apa yang sedang terjadi, apakah kesimpulan sudah tepat atau sebaliknya melakukan analisis kembali.

## 3. Verifikasi atau Penarikan kesimpulan

Dalam hal ini dilakukan penelitian secara terus-menerus selama berada dilapangan atau lokasi penelitian. Dari permulaan pengumpulan data, peneliti kualitatif mulai mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan pola-pola (dalam catatan teori), penjelasan-penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat, dan proposisi. Kesimpulan ini ditangani secara longgar, tetap terbuka dan skeptis, tetapi kesimpulan

sudah disediakan. Mula-mula belum jelas, namun kemudia meningkat menjadi lebih rinci dan mengakar dengan kokoh.

Kesimpulan-kesimpulan itu juga diverifikasi selama penelitian berlangsung dengan cara :

1. Memikirkan ulang selama penelitian
2. Tinjauan ulang cacatan lapangan
3. Tinjauan kembali dan tukar-menukar antar teman untuk mengembangkan kesepakatan intersubjektif
4. Upaya-upaya yang luas untuk menempatkan salinan suatu temuan dalam seperangkat data yang lain.

Pengolahan dilakukan oleh peneliti tahap demi tahap mulai dari mengurus surat ijin terhadap Dinas Perhubungan Kota Surabaya untuk dapat mewawancarai narasumber kunci yakni Kepala UPTD Parkir dan Juga Kasubag Pengawas Lapangan UPTD Parkir. Setelah mewawancarai Kepala UPTD Parkir peneliti melanjutkan kepada narasumber yang dalam proses wawancara ikut disebutkan oleh *Stakeholders* kunci tersebut. Setelah mendapat data yang dirasa cukup akurat, peneliti akan melanjutkan dengan meminta data sekunder yakni dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penyelenggaraan serta pengawasan parkir yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya khususnya UPTD Parkir. Peneliti akan melanjutkan dengan mereduksi beberapa hasil wawancara serta data dikumen yang di rasa tidak dapat di percaya, tidak diperlukan, ataupun tidak kredibel dalam prosesnya untuk menyusun penyajian dan analisis data.



10. Memperbaiki saran	Hlm. IV-5 – IV-7	
Dr. Falih Suaedi, Drs., M.Si. 1. Melakukan revisi sesuai dengan yang dijelaskan oleh dosen-dosen penguji lainnya 2. Merevisi Daftar Pustaka	Hlm. xv – xvii	



## PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA

## DEPARTEMEN ADMINISTRASI

## FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

**PERBAIKAN SKRIPSI**

Nama/NIM : Nuh Cahya Utama / 071111038

Judul : Fungsi Pengawasan Dinas Perhubungan UPTD Parkir Sub Unit  
Tepi Jalan Dalam Pemungutan Retribusi Parkir Tepi Jalan Umum  
Di Kota Surabaya

Tanggal ujian : Rabu, 17 Juni 2015

Pembimbing : Dr. Falih Suaedi, Drs., M.Si.

Penguji : 1. R. Wahyuni Triana, Dra., MS.  
2. Nanang Haryono, S.IP., M.Si

Saran penguji	Bukti fisik	Tanda tangan persetujuan
R. Wahyuni Triana, Dra., MS. 1. Memperbaiki Teknik Penulisan 2. Memperbaiki Teori: Teori Kebijakan & strategi pengawasan sesuai dengan Latar Belakang 3. Memperbaiki Bab II dengan mengurangi data yang tidak perlu 4. Memperbaiki Definisi Konsep 5. Memperbaiki kesimpulan	hlm. I-1 – I-75, III-1 – III-55 Hlm. I-13 – I-62  Hlm. II-1 – II-39  Hlm. I-62 Hlm. IV-1 – IV-5	
Nanang Haryono, S.IP., M.Si 6. Revisi Latar Belakang Masalah 7. Revisi kembali terhadap langkah penelitian di Metodologi Penelitian 8. Revisi terhadap informan internal stakeholders, juru parkir, serta masyarakat  9. Memperbaiki kesimpulan	Hlm. I-10 – I-11 Hlm. I-64, I-68, I-75 Hasil rekap wawancara & hasil revisi hlm. III-22, III-29, III-33 – III-34, III-39, III-44 Hlm. IV-1 – IV-5	

10. Memperbaiki saran	Hlm. IV-5 – IV-7	
Dr. Falih Suaedi, Drs., M.Si. 1. Melakukan revisi sesuai dengan yang dijelaskan oleh dosen-dosen penguji lainnya 2. Merevisi Daftar Pustaka	Hlm. xv – xvii	

Pelaksanaan pengawasan retribusi parkir di tepi jalan umum tidak hanya melibatkan pihak Dinas Perhubungan khususnya UPTD Parkir saja, namun ada pihak lain yang ikut membantu dalam pelaksanaan pengawasan. Dari pihak internal Dinas Perhubungan, ada Bidang Pengendalian dan Operasional (Dalops) yang berkaitan dengan parkir seperti yang diungkapkan oleh Bapak Subagio Utomo, Kepala Bidang Pengendalian dan Operasional (Dalops) bahwa:<sup>91</sup>

“Kalo dari Dalops kan kita mengawasi kelancaran lalu lintas mas. Jadi kalo ada hal yang mengacaukan ketertiban lalu lintas berusaha kita atasi mas. Kalo dari parkir memang kita bekerja sama dengan UPTD Parkir mas soal penertiban. Kita koordinasi dengan mereka mana saja titik rawan yang biasa dijadikan pelanggaran. Kita terjun ke lapangan langsung mas. Kalo soal pengawasan memang kita juga bertugas mengawasi perparkiran yang membuat kemacetan lalu lintas, kan biasanya parkir juga banyak yang semrawut mas... itu kita tertibkan. Kedua kalo permasalahan parkir liar mas, semisal ada parkir-parkir liar yang tidak memiliki izin dari Dishub kita usir mereka, terus kita juga memeriksa tanggal karcis yang di pegang jukir, memeriksa tanda pengenalan jukir, kadang kan temennta yang jaga mas, jukir aslinya keluar entah cari makan atau istirahat di rumah.”

Sedangkan dengan pihak eksternal, pengawasan yang dilakukan melibatkan Satlantas Polrestabes Surabaya, Garnisum TNI dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya. Hal ini berdasarkan wawancara dengan Bapak Kisyuwono selaku Kepala Pengawas Wilayah Utara menyatakan bahwa:<sup>92</sup>

“Jadi kalo ada laporan dari atasan atau senior kita langsung terjun ke lapangan. Di Dishub ada yang namanya Dalops. Mereka bekerja sama dengan kepolisian dan SatPol PP. Jadi kita dibantu oleh mereka.”

Koordinasi internal yang dilakukan Dinas Perhubungan khususnya Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Parkir sudah terkoordinir dengan cukup baik.

<sup>91</sup> Wawancara dengan Bapak Subagio Utomo, Kepala Pengendalian dan Operasional (Dalops) di Kantor Bidang Pengendalian dan Operasional (Dalops) Dinas Perhubungan Kota Surabaya, Jumat, 18 Desember 2015, pukul 08.00

<sup>92</sup> Wawancara dengan Bapak Kisyuwono, Kepala Pengawas Wilayah Utara di kantor UPTD Utara Dinas Perhubungan Kota Surabaya, Selasa, 15 Desember 2015, pukul 08.10 WIB