

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar belakang masalah

Berangkat dari sistem pemerintahan sentralisasi, Indonesia menganut asas otonomi. Akan tetapi, persoalan mengenai otonomi merupakan persoalan yang sangat melelahkan dan mengambil catatan penting sejarah bangsa Indonesia. Persoalan otonomi merupakan persoalan yang rumit antara pemerintah pusat dan daerah. Pada awalnya jika dilihat ke belakang mengenai sejarah otonomi di Indonesia, yaitu pada era orde baru sistem pemerintahan yang dianut yaitu sistem sentralisasi. Sentralisasi yang terjadi di pemerintahan orde baru menguasai seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara dan menghasilkan kesenjangan pembangunan di Indonesia. Semenjak era reformasi terjadi, reformasi membawa positif bagi daerah untuk kembali membuka lembar kehidupan baru yang demokratis. Dimana selama ini dominasi pusat terhadap daerah sangat besar sehingga menimbulkan ketimpangan perekonomian antar daerah, tuntutan daerah untuk mengarahkan sistem sentralistis kepada sistem desentralisasi menuju otonomi daerah semakin kuat dilaksanakan. Tuntutan otonomi ini menyeruak karena rezim sentralistis orde baru telah menimbulkan kepincangan dalam pembangunan selama kekuasaannya.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bungaran Antonius Simanjutak, *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia, Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta: 2013. hal 104

Puncaknya pada tahun 2001 yang merupakan tahun perubahan di dalam pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Pola pengaturan hubungan antara pusat dan daerah yang awalnya bersifat sentralistik di masa orde baru diterjemahkan melalui undang-undang nomor 5 tahun 1974, telah dirubah dalam suatu pola hubungan yang bersifat desentralisasi sebagai bentuk dari implementasi pelaksanaan otonomi daerah yang dipayungi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kelahiran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan awal kembalinya pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia. Undang-Undang ini membuka kesempatan pada daerah untuk melaksanakan pemekaran daerah di tingkat Provinsi, Kota, hingga Kabupaten di seluruh Indonesia.

Seiring dengan berjalannya waktu, Undang-Undang tentang otonomi daerah terus mengalami perubahan ke Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Perubahan signifikan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah diterapkannya pemilihan langsung oleh rakyat terhadap pemilihan kepala daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Perubahan mengenai Undang-Undang Pemerintah Daerah tidak berhenti sampai disitu, Undang-Undang Pemerintah Daerah masih terus mengalami perubahan hingga sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tanpa perubahan nama, yakni tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan tersebut meskipun

penting, tidak bersifat substansial dan tidak terlalu memberikan pengaruh terhadap tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah karena hanya berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, maka penyelenggaraan Pemerintah Daerah dilakukan dengan memberikan wewenang untuk mengolah keuangan yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah.

Munculnya konsep otonomi daerah yang menginginkan adanya pendelegasian wewenang dari pusat ke daerah pada dasarnya secara umum didasari oleh beberapa pemikiran Pertama, adanya kekurang puasan atas hasil perencanaan pembangunan daerah yang dicanangkan oleh pusat selama ini dan kontrol yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Kedua, daerah sudah mengalami kemajuan yang cukup baik dan telah dapat untuk melaksanakan pembangunan daerahnya sendiri, walaupun tidak secara merata untuk semua daerah. Ketiga, makin kompleksnya kondisi daerah dan kehidupan masyarakat serta semakin meningkatnya kegiatan-kegiatan pusat, sehingga akan semakin sulit pula untuk mengakomodasikan semua ini dalam perencanaan yang dilaksanakan dari pusat.<sup>2</sup> Dengan otonomi daerah, diharapkan adanya transformasi ekonomi melalui modernisasi yang didasarkan pada kondisi daerah tersebut untuk mentransformasikan masyarakat daerah tersebut menjadi masyarakat yang madani. Pemberian Otonomi kepada daerah disamping harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat baik dalam rangka kokohnya negara kesatuan, peningkatan

---

<sup>2</sup> Arif Nasution, *Demokratisasi & Problema Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung: 2000. Hal 67

kesejahteraan seluruh rakyat, merupakan otonomi yang nyata, dinamis, serasi, bertanggung jawab juga untuk meningkatkan persatuan dan kesatuan bangsa. Dengan otonomi, daerah mempunyai hak, wewenang dan kewajiban menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Walaupun dianut azas desentralisasi, yang memberikan tugas dan wewenang kepada daerah, namun tanggung jawab tetap pada pemerintahan pusat.

Sebagaimana diketahui azas desentralisasi yang memberikan kewenangan lebih besar pada daerah otonom dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, pada intinya adanya perwujudan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang selama ini sentralistis. Kebijakan penyerahan kewenangan lebih besar kepada daerah untuk lebih memberdayakan dan memandirikan daerah, baik dalam peningkatan pelayanan kepada masyarakat, maupun peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Dengan dilaksanakannya otonomi daerah dan desentralisasi memaksa daerah untuk mandiri karena pembiayaan atau pengeluaran rutin daerah harus ditanggung oleh penerimaan daerahnya sendiri, sehingga bagi daerah yang sumber dayanya kurang menunjang, pelaksanaan otonomi akan terasa berat. Dapat dikatakan tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kemandirian daerah, hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Mahmudi, Salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kemandirian daerah dan mengurangi ketergantungan fiscal terhadap pemerintah pusat. Peningkatan kemandirian daerah sangat erat kaitannya dengan kemampuan daerah dalam mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD). Semakin tinggi kemampuan daerah

dalam menghasilkan PAD, maka semakin besar pula diskresi daerah untuk menggunakan PAD tersebut sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas pembangunan daerah.<sup>3</sup>

Kemandirian daerah bisa diwujudkan setiap tahunnya oleh pemerintah pusat dengan mengalokasikan dana ke daerah-daerah di seluruh Indonesia dalam bentuk, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil. Pemerintah juga menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai sarana dan prasarana bagi masyarakat, karena Pendapatan Asli Daerah merupakan faktor terpenting dalam pelaksanaan otonomi daerah, dalam menetapkan target penerimaan sebaiknya menganalisis terlebih dahulu potensi daerah yang ada. Dengan analisis potensi maka diharapkan daerah dapat memanfaatkan potensi yang semaksimal mungkin demi kepentingan pembangunan di daerahnya.

Peranan pemerintah daerah untuk menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintah, Hal yang harus dimiliki oleh daerah adalah kemampuan dalam penyediaan pembiayaan pembangunan yang bertumpu pada sumber pendapatan daerah yang lebih besar. Oleh karena itu Pemerintah Daerah harus dapat mengupayakan peningkatan penerimaan yang berasal dari daerah sendiri sehingga akan memperbesar tersedianya keuangan daerah. Pemerintah Daerah diharapkan mampu menggali potensi-potensi yang terdapat di tiap-tiap daerahnya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. PAD sendiri

---

<sup>3</sup> Mahmudi. 2010. *Manajemen Keuangan Daerah*. Jakarta: Erlangga.

digunakan untuk mengukur kemampuan suatu daerah, semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD maka semakin besar pula kemampuan daerah dalam mengelola pembangunan di daerahnya sendiri. Akan tetapi masih banyak Kota di Indonesia yang masih belum dapat mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerahnya sendiri, Misalnya di Kota Medan. Pemerintah Kota Medan dinilai belum optimal menggali potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD), karena banyak sumber pendapatan yang belum tergarap. Ini sesuai dengan pernyataan Ketua Fraksi Partai Golkar DPRD Kota Medan Ferdinand L.Tobing;<sup>4</sup>

“Masih ada pos-pos penerimaan PAD yang dirasakan belum maksimal upaya peningkatannya seperti pajak hotel, pajak parkir, pajak hiburan, dan retribusi jasa usaha. Untuk itu Pemkot Medan harus lebih mengoptimalkan pengendalian dan pengawasan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah.”

Sumber Pendapatan Asli Daerah sendiri terdiri dari: 1). Pajak daerah, 2). Retribusi daerah, 3). Hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, 4). Lain-lain PAD yang sah. Berikut tabel Realisasi Pendapatan Daerah secara Nasional (tabel 1.1).

**Tabel 1.1**  
**Realisasi Pendapatan Daerah secara Nasional**  
(Miliar Rupiah)

No.	Mata anggaran	Realisasi 2011	Realisasi 2012	Realisasi 2013
1	Pendapatan Daerah	459,893	551,583	652,865
1.1	Pendapatan Asli Daerah	90,393	112,720	140,302
1.2	Dana Perimbangan	327,368	380,601	432,697
1.3	Lain-lain Pendapatan yang sah	42,132	58,262	79,866
	Kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah %	19,6%	20,4%	21,5%

Sumber: Kementerian Keuangan 2014 (data diolah)

<sup>4</sup> <http://www.beritasatu.com/nasional/207571-pemkot-medan-dinilai-belum-optimal-gali-pad.html>, diakses tanggal 21 Oktober 2014

Berdasarkan tabel diatas secara Nasional, porsi dana perimbangan masih lebih dominan setiap tahunnya, tetapi laju peningkatannya lebih rendah apabila dibandingkan dengan laju peningkatan PAD. Pendapatan Asli Daerah terus mengalami peningkatan dimana tahun 2011 PAD seluruh daerah secara Nasional mencapai Rp 90,393 Miliar dan ditahun 2013 meningkat menjadi Rp 140,3 Miliar Rupiah. Dengan tingginya PAD Nasional tersebut, pada kenyataannya di lapangan masih banyak ditemukan permasalahan-permasalahan mengenai Pendapatan Asli Daerah, terutama masalah kebocoran PAD dan pengawasan penerimaan Pendapatan Asli Daerah Masih banyak ditemukan di Kota-Kota di Indonesia. Seperti di Provinsi Jawa Timur tepatnya di Kota Batu kebocoran PAD khususnya dari sektor retribusi daerah, yaitu retribusi parkir Selama ini masih tidak terpenuhi, sesuai dengan pernyataan Walikota Kota Batu Eddy Rumpoko;<sup>5</sup>

“Ada retribusi parkir, tetapi target PAD dari sektor ini tidak pernah terealisasi. Dari 110 titik areal parkir, rata-rata jukir menarik retribusi Rp 2.000 untuk mobil, dan motor Rp 1.000. sedangkan disekitaran objek wisata, kadang nilainya justru gila-gilaan jauh dari ketentuan bisa tembus Rp 5.000 untuk mobil”.

Melihat salah satu permasalahan mengenai Pendapatan Asli Daerah di Jawa Timur tersebut, Berikut ini adalah realisasi pendapatan Kabupaten/Kota seluruh Provinsi Jawa Timur Tahun 2011-2013.

---

<sup>5</sup> <http://malang-post.com/agropolitan/79094-kerap-overload-tapi-target-pad-tak-terpenuhi>, diakses tanggal 22 oktober 2014

**Tabel 1.2**  
**Realisasi APBD Pemerintah Provinsi Jawa Timur Tahun 2014**  
 (Miliar Rupiah)

No	Jenis pendapatan	APBD 2014	Realisasi 2014
1	Pendapatan Daerah	19.056,79	23.193,35.
1.1	Pendapatan Asli Daerah	9.532,90	11.596,68
1.1.1	Pajak Daerah	7.863,72	9.404,93
1.1.2	Retribusi Daerah	126,40	106,21
1.1.3	Hasil pengelolaan kekayaan alam yang dipisahkan	328,89	332,02
1.1.4	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah	1.204,88	1.753,51
	Kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah		50%

Sumber: <http://jatim.bps.go.id/> 2014 (data diolah)

Pendapatan Asli Daerah sebagai penyumbang penerimaan daerah pada Provinsi Jawa Timur ternyata keadaan tersebut juga dialami oleh Kota/Kabupaten yang berada dalam ruang lingkup Provinsi Jawa Timur. Salah satu contoh adalah Kota Surabaya. Perkembangan jumlah sumber pendapatan daerah Kota Surabaya ternyata juga masih mengalami banyak Kendala dalam hal mengenai penerimaan pendapatan daerah, dikarenakan pendapatan daerah Kota Surabaya yang seharusnya dapat diunggulkan untuk membiayai pembangunan daerah Kota Surabaya nyatanya masih belum konsisten dalam penyumbang penerimaan pendapatan daerah Kota Surabaya. ini dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 1.3**  
**Realisasi Pendapatan Daerah Kota Surabaya**  
**Tahun 2011 s/d 2014 (Juta Rupiah)**

No	Uraian	Realisasi 2011	Realisasi 2012	Realisasi 2013	Realisasi 2014
1.	Pendapatan Daerah	3,759,034	4,634,301	5,092,599	5,586,403
1.2	Pendapatan Asli Daerah	1,886,514	2,279,613	2,570,793	2,785,382
1.2.1	Pajak Daerah	1,488,358	1,852,977	2,098,292	2,266,522
1.2.2	Retribusi Daerah	209,834	183,482	221,303	252,443
1.2.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan	75,962	97,696	92,461	116,943
1.2.4	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah	112,359	145,457	158,736	149,473
	Kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah %	50,19%	49,19%	50,48%	49,86%

Sumber : Bappeko dan DPPK , 2014 (data diolah)

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa Penerimaan terbesar Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah. Dilihat dari data-data tersebut sektor retribusi daerah masih sangat kecil kontribusinya. Pada tahun 2011 realisasi retribusi daerah hanya sekitar Rp 209,834 atau hanya sekitar 11,12% dari Pendapatan Asli Daerah. Tahun berikutnya tahun 2012 pendapatan retribusi daerah mengalami penurunan yaitu sebesar 8,05% dari total Pendapatan Asli Daerah kota Surabaya. Retribusi daerah mengalami peningkatan mulai Tahun 2013 sebesar 8,61% sekitar Rp 221.303 dan pada tahun 2014 Pemerintah Kota Surabaya mentargetkan retribusi daerah mencapai 9,06% atau sekitar Rp 252.443 dari Pendapatan Asli Daerah. Hal ini disebabkan karena adanya penyesuaian tarif pajak dan retribusi pada peraturan daerah yang baru, berikut tabel kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah terhadap PAD Kota Surabaya (tabel 1.4)

**Tabel 1.4**  
**Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya Tahun 2011-2014 (Juta Rupiah)**

No	Tahun	Pendapatan Asli Daerah	Pajak Daerah	Retribusi Daerah
1	Realisasi Tahun 2011	1,886,514	1,488,358	209,834
	Kontribusi thd PAD %		78,89 %	11.12 %
2	Realisasi Tahun 2012	2,279,613	1,852,977	183,482
	Kontribusi thd PAD %		81,28 %	8,05 %
3	Realisasi Tahun 2013	2,570,793	2,098,292	221,303
	Kontribusi thd PAD %		81,62 %	8.61 %
4	Realisasi Tahun 2014	2,785,382	2,266,522	252,443
	Kontribusi thd PAD %		81,37 %	9.06 %

*Sumber : Dishub dan DPPK, 2014 (data diolah)*

Melihat data tentang pajak daerah dan retribusi daerah Kota Surabaya tersebut, Pendapatan retribusi daerah kontribusinya terhadap PAD sangatlah kecil dimana setiap tahunnya kontribusi retribusi daerah masih belum stabil. Pada tahun 2011 kontribusi sekitar 11,12% terhadap PAD, tetapi pada tahun 2012 dan 2013 kontribusinya menurun 8,05% dan 8,61%, dan pada tahun 2014 Pemerintah Kota Surabaya menargetkan kontribusi retribusi daerah terhadap PAD sebesar 9,06% atau sekitar Rp 252,443 juta sedangkan dari pajak daerah lebih dominan sebagai penyumbang Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya, dimana setiap tahunnya pendapatan pajak daerah selalu stabil kontribusinya pada presentase angka 80% sebagai penyumbang Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya.

Peningkatan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah harus lebih ditingkatkan lagi oleh Pemerintah Kota Surabaya guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya. Salah satu jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang dapat dioptimalkan oleh Pemerintah Kota Surabaya sebagai penerimaan

Pendapatan Asli Daerah adalah jenis pajak parkir dan retribusi parkir. Pemilihan jenis pajak parkir dan retribusi parkir tersebut sebagai upaya untuk meningkatkan PAD guna membiayai pembangunan daerah dipandang tepat, bila dilihat dari kenyataan dilapangan dari pemungutan jenis pajak dan retribusi parkir ini dibandingkan dengan pungutan pajak dan retribusi sumber-sumber lainnya. Karena seiring dengan peningkatan jumlah kendaraan bermotor di Surabaya yang melaju pesat dan menjamurnya lokasi-lokasi parkir yang ada di Kota Surabaya saat ini. Akan tetapi antara pajak parkir dan retribusi parkir yang berpotensi yaitu dari jenis retribusi parkir. Ini sesuai dengan pendapat Yosef Riwo Kaho, menyebutkan beberapa keunggulan-keunggulan retribusi parkir dibandingkan dengan pajak daerah. Keunggulan-keunggulan tersebut antara lain: 1) dibolehkannya kekembaran pungutan di lapangan retribusi, sedangkan pajak daerah tidak boleh, 2) adanya pemberian jasa atau kontraprestasi, 3) retribusi dibayar oleh siapa saja yang telah menggunakan jasa atau mengenyam jasa dari pemerintah daerah, pajak daerah di bayar oleh orang-orang tertentu yaitu para wajib pajak antara, 4) pemungutan retribusi dapat dilakukan berulang kali sepanjang dipergunakannya jasa pelayanan dan biasanya tidak diangsur pembayarannya.<sup>6</sup> Berdasarkan pendapat diatas telah nyata dapat diketahui bahwa hasil dari pemungutan retribusi parkir merupakan dana yang potensial untuk pendapatan daerah guna pembiayaan pembangunan. Berikut presentase pendapatan

---

<sup>6</sup> Josef Riwo Kaho, 2005. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi FaktorFaktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. hlm. 176

retribusi parkir dan pajak parkir terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya Tahun 2012-2014 (tabel 1.5):

**Tabel 1.5**  
**Presentase Pendapatan Pajak Parkir dan Retribusi Parkir terhadap PAD Kota Surabaya Tahun 2011-2014 (Juta Rupiah)**

Tahun	Pendapatan Asli Daerah	Pendapatan Retribusi Parkir	Pendapatan Pajak Parkir	Kontribusi %	
				Retribusi Parkir thd PAD %	Pajak Parkir thd PAD %
2011	1.886.514	123.324	218.336	6,53 %	11,57 %
2012	2.279,613	104.702	272.865	4,59 %	11,96 %
2013	2.570,793	96.446	353.116	3,75 %	13,73 %
2014	2,785,382	146.596	458.393	5,26 %	16,45 %

*Sumber: Dishub dan DPPK Kota Surabaya 2014 (data diolah)*

Dari tabel diatas dilihat bahwa kontribusi retribusi parkir dan pajak parkir terhadap Pendapatan Asli Daerah masih terbilang. Rendahnya kontribusi retribusi parkir dan pajak parkir terhadap PAD Kota Surabaya disebabkan oleh perolehan retribusi parkir dan pajak parkir tidak sesuai dengan potensi riil di lapangan. Menurut anggota DPRD Surabaya Masduki toha, tingginya kebocoran parkir di Surabaya mencapai 200 persen, Tingginya kebocoran parkir tersebut dikarenakan pola pembinaan yang tidak efektif. Pola pembagian pendapatan yang diterapkan selama ini 80 persen diserahkan ke Pemerintah Kota Surabaya. Sementara itu jukir hanya mendapat 20 persen.<sup>7</sup> Dari pernyataan diatas memang target retribusi parkir dan pajak parkir belum sesuai dengan potensi sebenarnya.

<sup>7</sup> korannusantara.com/kebocoran-retribusi-parkir-tepi-jalan-capai-200-persen/, diakses tanggal 17 November 2014

Permasalahan perolehan retribusi parkir dan pajak parkir tidak hanya sampai disitu saja. Pada kenyataannya selama ini perolehan retribusi parkir dan pajak parkir selain tidak sesuai dengan potensi sesungguhnya, ternyata disetiap tahunnya selalu tidak bisa mencapai target yang telah ditentukan, padahal target tersebut juga jauh lebih kecil bila dibandingkan dengan potensi riilnya. Menurut anggota DPRD Surabaya Agustin Poliana, target pendapatan retribusi parkir setiap tahun di Kota Surabaya belum pernah tercapai. Untuk tahun 2013 saja target retribusi mencapai 19 miliar hanya tercapai sekitar 14 miliar. Oleh karena itu, Pemkot Surabaya harus segera melakukan penataan mekanisme retribusi parkir secara benar dan transparan. Kalau tidak begitu sulit rasanya target PAD dari retribusi parkir dapat terpenuhi.<sup>8</sup> Sebenarnya diadakannya pemungutan retribusi parkir dan pajak parkir bukan hanya dilihat sebagai usaha dari Pemerintah Kota Surabaya saja untuk meningkatkan PAD yang dapat dilihat dari pemenuhan target saja, namun Pemerintah Kota Surabaya juga harus memberikan suatu pelayanan parkir yang baik kepada masyarakat.

Masih rendahnya kontribusi retribusi parkir dan pajak parkir terhadap PAD yang selalu tidak memenuhi target yang sudah ditentukan dan masih jauh dari potensi riil yang sesungguhnya, keadaan ini bisa saja dimaklumi jika saja pelaksanaan pemungutan retribusi parkir dan pajak parkir pada kenyataan dilapangan sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Akan tetapi pada kenyataan dilapangan masih banyak masalah-masalah yang menyertai pemungutan retribusi parkir dan pajak parkir. Masalah yang terkait dengan

---

<sup>8</sup><http://surabaya.tribunnews.com/2014/09/10/target-retribusi-parkir-rp-19-miliar-tak-terpenuhi>, diakses tanggal 16 November 2014

pemungutan retribusi parkir dan pajak parkir di Kota Surabaya yang selalu tidak bisa memenuhi target setiap tahunnya adalah mengenai kebocoran parkir yang menyebabkan target retribusi parkir dan pajak parkir tidak terpenuhi. Sesuai dengan pernyataan Plt Kadishub Kota Surabaya, Eddy, menyampaikan bahwa, Rendahnya realisasi karenanya banyaknya penyimpangan yang terjadi di lapangan. Di mana masih ditemukannya beberapa jukir nakal. Harusnya menjadi potensi PAD kita, namun digembol (masuk kantong) ama mereka<sup>9</sup>. Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Perhubungan dan Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Kota Surabaya masih kesulitan mengelola perparkiran di Kota Surabaya yang berdampak pada kurangnya pemasukan PAD. Direktur Lembaga Perlindungan Konsumen Surabaya (LPKS) Paidi prawiro rejo mengatakan:<sup>10</sup>

“Sejauh ini persoalan parkir di surabaya selalu menimbulkan kerugian pada masyarakat. “banyaknya badan jalan yang dipergunakan untuk lahan parkir, jelas-jelas mengubah fungsi jalan, terutama untuk pejalan kaki. Seharusnya pemkot surabaya menyiapkan parkir gedung”

Kenyataan di lapangan seringkali ditemui para juru parkir dan pengelola parkir sebagai pihak yang melakukan pemungutan meminta tarif lebih tinggi kepada pengguna jasa parkir diluar dari yang ditentukan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Banyak alasan yang membuat tindakan jukir dan pengelola parkir menaikkan tarif yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, salah satu alasannya yaitu agar jukir dan pengelola parkir mendapatkan pendapatan

---

<sup>9</sup> <http://fpks-surabaya.org/1729/jukir-nakal-gembosi-pad>, diakses tanggal 8 oktober 2014

<sup>10</sup> [http://kanalsatu.com/id/post/31249/tertibkan\\_parkir\\_liar\\_surabaya\\_tak\\_bisa\\_tiru\\_dki](http://kanalsatu.com/id/post/31249/tertibkan_parkir_liar_surabaya_tak_bisa_tiru_dki).diakses tanggal 30 september 2014

tambahan. Sesuai dengan yang diungkapkan oleh plt Kepala Dinas Perhubungan Kota Surabaya, Eddy:<sup>11</sup>

“Saat ini, tarif parkir ditetapkan sebesar Rp500. Dana itu tidak seluruhnya masuk ke kas Pemkot, tapi Rp100 untuk juru parkir dan Rp50 untuk koordinator juru parkir. Dengan penghargaan rendah itu yang diduga menyebabkan banyak juru parkir menaikkan tarifnya sendiri. Namun dengan perubahan tarif dan pemberian penghargaan kepada juru parkir yang baik, diharapkan juru parkir pun sudah tak akan lagi berlaku nakal. Kita rancang, tarif parkir untuk sepeda motor itu mencapai Rp1000, jadi yang diterima juru parkir lebih besar.”

Tindakan para juru parkir Surabaya yang menarik lebih tinggi jelas sangat melanggar perda Kota Surabaya. Dimana tarif retribusi parkir dan pajak parkir Kota Surabaya, sudah ditetapkan pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2009 penyelenggaraan perparkiran dan retribusi parkir serta Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2011 mengenai pajak daerah. Besarnya tarif tersebut sudah dibedakan menurut tempat parkir serta jenis kendaraan. Seharusnya para juru parkir melakukan pemungutan sesuai dengan apa yang sudah ditentukan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Seperti yang diketahui pemungutan tarif parkir di Kota Surabaya kebanyakan memang masih menggunakan sistem karcis, yaitu dengan melakukan penarikan dari pengguna jasa parkir ketika selesai parkir. Permasalahan-permasalahan parkir selama ini memang bersumber dari perilaku jukir serta para pengelola-pengelola parkir gedung yang nakal dan juga maraknya parkir-parkir liar yang ada di Surabaya yang dikelola sendiri oleh perseorangan, dimana jukir merupakan bagian pelaksana pemungutan tarif parkir. Jukir mempunyai peran yang cukup besar sehingga pengawasan merupakan hal yang diperlukan agar jukir tidak melakukan kesalahan terhadap pemungutan retribusi

<sup>11</sup> <http://nembak.com/news-siasati-jukir-nakal-tarif-parkir-diubah.html>. diakses tanggal 10 oktober 2014

retribusi parkir dan pajak parkir. Misalnya pada kasus parkir liar, yang dirugikan adalah Pemerintah Kota Surabaya, karena seharusnya hak pemungutan retribusi parkir adalah milik Pemerintah Kota Surabaya bukan perseorangan, selain itu lahan-lahan parkir liar yang tidak mempunyai ijin tersebut dapat menimbulkan kemacetan yang berdampak langsung oleh masyarakat Surabaya, sehingga ketika masalah kemacetan berlarut-larut tidak jarang masyarakat Surabaya menuding bahwa Pemerintah Kota Surabaya khususnya Dinas Perhubungan tidak dapat menata transportasi di Kota Surabaya, maka parkir liar ini secara tidak langsung dapat merusak nama baik Pemerintah Kota Surabaya di mata masyarakat, yang menjadi persoalan adalah mengapa pengawasan pemungutan retribusi parkir dan pajak parkir yang seharusnya dapat diandalkan untuk berkontribusi dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) namun pada kenyataan di lapangan masih saja banyak ditemui penyimpangan-penyimpangan pemungutan retribusi parkir dan juga pajak parkir yang dapat mengakibatkan kebocoran parkir dan juga buruknya pelayanan parkir yang diterima oleh pengguna jasa parkir, serta maraknya parkir-parkir liar di Kota Surabaya.

Ketidak tegasan pihak Dinas Perhubungan dan Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya untuk mengatasi permasalahan retribusi parkir dan pajak parkir inilah yang membuat banyaknya penyelewengan-penyelewengan yang dilakukan oleh jukir serta para pengelola parkir-parkir di gedung. Dalam permasalahan ini Dinas Perhubungan dan Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya harus bisa bertindak tegas kepada jukir atau pengelola parkir di gedung yang tidak memberikan karcis atau menarik di

luar ketentuan. Karena jika dibiarkan akan dianggap menjadi hal yang biasa dan masyarakat akan sangat dirugikan. Seharusnya pemberian karcis itu dijadikan standar pelayanan. Sebagaimana pernyataan wakil ketua komisi B. Tri Setijo Purwito, “Retribusi dibayar atas suatu layanan. Pemkot seharusnya punya standar layanan dan sistem pengawasan untuk memastikan standar itu terpenuhi”.<sup>12</sup> Permasalahan-permasalahan yang ada dalam retribusi parkir dan pajak parkir tersebut perlu mendapatkan perhatian yang serius karena bila dibiarkan dapat menimbulkan dampak yang sangat merugikan dan meresahkan masyarakat. Pemerintah Kota Surabaya harus menangani pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan pemungutan retribusi parkir dan pajak parkir yang sudah sangat jelas melanggar aturan. Seharusnya Dinas Perhubungan Kota Surabaya dan Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya secara sungguh-sungguh mengupayakan untuk meningkatkan pengawasan secara optimal dan selalu berkoordinasi untuk mengawasi penyelenggaraan perparkiran di Kota Surabaya.

Pada penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Kholisatun Nisa mengenai “kinerja Sub Dinas parkir Kota Surabaya dalam mengelola perparkiran” dijelaskan bahwa ketika dilakukan wawancara pada para pengawas mereka mengaku bahwa ketika menjalankan tugas hanya berkeliling saja tanpa menanyai atau mencari tahu apakah para pengguna jasa parkir telah dilayani dengan baik oleh para jukir. Bahkan tidak jarang wajah dari para pengawas ini sangat dikenali sehingga ketika pengawas berpatroli untuk mengecek, jukir bertingkah dengan

---

<sup>12</sup> <http://fpks-surabaya.org/1418/pemkot-tutup-mata-soal-parkir-liar>, diakses 13 oktober 2014

sangat baik yang mengakibatkan para pengawas tidak menemukan kendala di lapangan. Melihat penelitian terdahulu mengenai kinerja sub dinas parkir Kota Surabaya dalam mengelola perpustakaan. Peneliti tertarik untuk mendalami lagi penelitian terdahulu yang sudah dilakukan. Berdasarkan alasan itulah maka penelitian yang dilakukan sekarang lebih berfokus pada suatu penelitian yang membahas mengenai Pengawasan Penyelenggaraan Perpustakaan di Kota Surabaya.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, peneliti merumuskan permasalahan penelitian yaitu, Bagaimanakah pengawasan penyelenggaraan perpustakaan di Kota Surabaya.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah dirumuskan tersebut, maka tujuan penelitian dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan ataupun memberikan gambaran mengenai, pengawasan penyelenggaraan perpustakaan di Kota Surabaya.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat baik secara akademis maupun praktis. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan dapat dipergunakan sebagai bahan pengembangan Ilmu Administrasi Negara serta sebagai informasi bagi penelitian serupa di masa yang akan datang khususnya yang akan meneliti mengenai pengawasan penyelenggaraan perpustakaan di Kota Surabaya

2. Hasil penelitian ini dapat pula memberikan kontribusi yang cukup bermanfaat bagi Dinas Perhubungan dan Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya selaku pihak yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan perparkiran di kota Surabaya untuk dapat meningkatkan pengawasannya dalam mendukung pencapaian target retribusi parkir dan pajak parkir dan tercapainya pelayanan parkir yang berkualitas.

## 1.5 Kerangka Konseptual

### 1.5.1. Pengawasan

Pengawasan memiliki peran penting untuk mengukur pelaksanaan kerja atau kegiatan dalam sebuah organisasi. Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyimpangan atau penyelewengan atas tujuan yang dicapai. Fungsi pengawasan harus dilaksanakan seefektif mungkin, karena pelaksanaan fungsi pengawasan dengan baik akan memberikan sumbangan yang besar pula dalam meningkatkan efisiensi. Melalui pengawasan dapat diketahui sejauhmana pelaksanaan kerja dilaksanakan. Dengan pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan suatu pekerjaan tersebut. Terdapat berbagai pemahaman akan arti pengawasan dari para ahli menurut Sarwoto memberikan definisi mengenai pengawasan sebagai berikut :<sup>13</sup>

“Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.”

<sup>13</sup> Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta: 1988. Hal 93.

Sementara pengertian pengawasan menurut Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir sebagai berikut:<sup>14</sup>

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

Sedangkan Menurut Sondang.P. Siagian memberikan definisi pengawasan sebagai berikut :<sup>15</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.”

Pengertian pengawasan menurut Soekarno K sebagai berikut :<sup>16</sup>

“Pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana.”

Dari beberapa pendapat-pendapat diatas secara garis besarnya pengawasan dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan, mengoreksi penyimpangan-penyimpangan dalam sebuah pelaksanaan dan hasil yang dicapai dari aktivitas-aktivitas yang sudah direncanakan. Maka dari itu pengawasan dilakukan guna menjamin sebuah pelaksanaan kegiatan agar sesuai dengan rencana yang sudah ditetapkan, sehingga apa yang sudah dicita-citakan oleh perencana kegiatan tersebut dapat tercapai dengan baik.

Pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam melaksanakan pekerjaan dan tugas pemerintahan, sehingga menurut Arifin Abdul Rachman pengawasan diadakan dengan maksud untuk:<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Victor M. Situmorang & Jusuf Juhir. 1994. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Jakarta: PT Rineka Cipta. hal. 21

<sup>15</sup> Sondang.P. Siagian. *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung Jakarta: 1990. Halaman 107.

<sup>16</sup> Soekarno K. *Dasar-dasar Management*, penerbit MISWAR, Jakarta: 1977 Hal 136.

<sup>17</sup> Victor M. Situmorang & Jusuf Juhir, *Op.Cit.*, hal. 23

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
3. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
4. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Sebuah pengawasan bila dilakukan dengan sungguh-sungguh oleh sebuah organisasi maka pengawasan tersebut akan memberikan manfaat yang sangat berguna bagi organisasi. Menurut Sondang P. Siagian manfaat dari pengawasan ialah:<sup>18</sup>

- 1) Tersedianya bahan informasi bagi manajemen tentang situasi nyata dalam mana organisasi berada.
- 2) Dikenalnya faktor-faktor pendukung terjadinya operasionalisasi rencana dengan efisien dan efektif.
- 3) Pemahaman tentang berbagai faktor yang menimbulkan kesulitan dalam penyelenggaraan berbagai kegiatan operasional.
- 4) Langkah-langkah apa yang segera dapat diambil untuk menghargai kinerja yang memuaskan.
- 5) Tindakan preventif apa yang segera dapat dilakukan agar deviasi dari standar tidak terus berlanjut.

Melihat betapa bermanfaatnya pengawasan bagi sebuah kegiatan yang dilakukan oleh organisasi maka pengawasan wajib dilakukan dan mendapat perhatian yang lebih, karena sebaik apapun ide atau perencanaan yang mendasari sebuah kegiatan, akan percuma saja jika dalam pelaksanaannya tanpa disertai pengawasan atasnya. Karena apa yang telah direncanakan kemungkinan akan lain kenyataannya bila telah diimplementasikan di lapangan. Menurut Sukanto

---

<sup>18</sup> Sondang P. Siagian. *Manajemen Strategik*. Bumi Aksara. Jakarta: 2004. hlm. 261

Reksohadiprojo agar supaya pengawasan efektif perlulah dipenuhi berbagai persyaratan yaitu:<sup>19</sup>

1. Pengawasan haruslah memenuhi sifat serta kebutuhan kegiatan yang ada
2. Pengawasan harus dapat memberi laporan penyimpangan secepat mungkin
3. Pengawasan harus luwes
4. Pengawasan harus menyatakan pola organisasi, setiap bagian perlu bertanggung jawabkan hasil-hasil kegiatan
5. Pengawasan haruslah ekonomis, tidak memakan biaya besar, percuma saja memiliki sistem pengawasan yang baik tetapi biayanya besar sekali.
6. Pengawasan haruslah mudah dimengerti maksud dan tujuannya, sederhana, mudah diterapkan dan dilaksanakan.
7. Pengawasan haruslah menjamin tindakan perbaikan setelah didapati adanya penyimpangan, artinya harus mengandung prosedur memperbaiki penyimpangan.
8. Pengawasan harus dihubungkan dengan tujuan tertentu dan yang telah disetujui
9. Pengawasan hendaknya mengandung hal-hal yang memotifasi pelaksana, artinya tujuan yang dicapai itu harus dapat tercapai, tidak terlalu muluk
10. Pengawasan perlu dibatasi, yaitu pada tempat dan waktu kritis saja tidak perlu menyeluruh.

Melihat definisi-definisi teori dari para tokoh diatas maka dapat dipahami bahwa pengawasan itu merupakan proses pelaksanaan sebuah kegiatan untuk mengetahui sejauh mana kegiatan itu berjalan apakah sesuai dengan tujuan atau tidak. Maka dari itu dengan adanya sebuah pengawasan maka sebuah kegiatan dapat terkontrol dengan baik serta dengan begitu tujuan-tujuan yang sudah ditentukan diharapkan dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai.

#### **1.5.1.1. Jenis-Jenis Pengawasan**

Dalam suatu negara yang sedang berkembang, pengawasan itu sangatlah penting agar maksud dan tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai sesuai dengan rencana. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan negara atau organisasi, dalam hal pengawasan dapat diklasifikasikan dalam beragam macam pengawasan

<sup>19</sup> Sukanto Reksohadiprojo. *Dasar-Dasar Manajemen*. BPFE. Yogyakarta: 2000. hlm. 65-66

yaitu, pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung dan tidak langsung menurut Sujamto,<sup>20</sup>

“Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan di tempat (*on the spot*) terhadap obyek yang diawasi. Sedangkan pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan atau objek yang diawasi atau tegasnya dilakukan dari jarak jauh, yaitu dari belakang meja”.

Sedangkan menurut Victor.M.Situmorang dan Jusuf Juhir,<sup>21</sup>

“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 laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana, hal ini dilakukan dengan inspeksi, sedangkan pengawasan tidak langsung diadakan dengan pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “*on the spot*”.

Pengawasan menurut ruang lingkungannya dibedakan menjadi pengawasan intern dan pengawasan ekstern. Pengawasan intern dan ekstern menurut Victor.M.Situmorang dan Jusuf Juhir,<sup>22</sup>

”Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri sedangkan pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri.

Menurut Soenyoto Rais pengawasan intern dan pengawasan ekstern adalah,<sup>23</sup>

“Pengawasan intern adalah adalah suatu proses kegiatan pengawasan yang berada di dalam suatu komponen dan pengawasan ekstern ialah suatu proses kegiatan pengawasan dimana subyek pengawasan atau si pengawas baik yang berupa satuan organisasi berada di luar obyek yang diawasi.”

Pengawasan ditinjau dari sifatnya, kegiatan pengawasan dibedakan menjadi dua jenis yaitu, pengawasan preventif dan pengawasan represif. Menurut Sujamto,<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Sujamto. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia. Jakarta: 1986. Hal 76-77

<sup>21</sup> Situmorang dan Jusuf Juhir. *Op.cit.hal* 27-28

<sup>22</sup> *Ibid. hal* 28-29

<sup>23</sup> Soenyoto Rais. *Pengelolaan Organisasi*. Airlangga Press. Surabaya: 1994. hal. 116

“pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pelaksanaan. Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan.”

Sedangkan menurut Victor.M.Situmorang dan Jusuf Juhir pengawasan preventif dan pengawasan represif adalah,<sup>25</sup>

“Pengawasan preventif dilakukan melalui preaudit sebelum pekerjaan dimulai dan pengawasan represif dilakukan melalui postaudit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi), meminta pelaporan pelaksanaan dan sebagainya.”

Dalam menguraikan jenis-jenis pengawasan Sarwoto menyebutkan pula adanya apa yang disebut pengawasan formal dan pengawasan informal. Yang dimaksud dengan pengawasan formal ialah pengawasan yang dilakukan oleh instansi/pejabat yang berwenang (resmi), baik yang bersifat intern maupun ekstern. Sedangkan pengawasan informal ialah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung.<sup>26</sup>

Melihat beragam definisi mengenai jenis-jenis pengawasan dari para tokoh diatas maka dapat dipahami bahwa jenis-jenis pengawasan sangatlah beragam mulai dari pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung, pengawasan intern dan pengawasan ekstern serta juga pengawasan preventif dan pengawasan represif. Dengan beragamnya jenis pengawasan tersebut maka sangatlah membantu untuk melihat apakah sebuah kegiatan dapat berjalan dengan baik atau tidak serta dengan beragamnya jenis pengawasan tersebut maka jenis-jenis teori pengawasan ini dapat diposisikan dimana saja dengan melihat sebuah kegiatan yang sedang berlangsung ini dilakukan dimana. Dari semua definisi-definisi

---

<sup>24</sup> Sujamto, *Op.Cit.* hal 65-67

<sup>25</sup> Situmorang dan Jusuf Juhir. *Op.cit.hal 28*

<sup>26</sup> Sarwoto, *Op.Cit.* hal 78

mengenai jenis-jenis pengawasan tersebut pada intinya sama yaitu menginginkan agar sebuah kegiatan yang dilaksanakan dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan tujuan yang sudah tercapai.

### 1.5.1.2. Proses Pengawasan

Dalam proses pengawasan sendiri ada beberapa hal yang harus diperhatikan diantaranya adalah mekanisme atau proses-proses pengawasan itu sendiri. Strategi pemantauan menurut Joko Widodo dalam bukunya Analisis kebijakan publik, sama dengan strategi implementasi yaitu, menetapkan siapa yang melakukan, bagaimana standar operasional prosedur untuk melakukan kontrol, berapa besar anggaran, peralatan yang diperlukan, dan jadwal pelaksanaan pengawasan<sup>27</sup>

1. Pelaku Kontrol Pelaksanaan Kebijakan  
Pelaku kontrol pelaksanaan kebijakan dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu kontrol eksternal dan kontrol internal. Pelaku kontrol internal (*internal control*) dapat dilakukan oleh unit atau bagian monitoring dan pengendalian. Pelaku kontrol eksternal (*eksternal control*) dapat dilakukan oleh DPRD, instansi, LSM dan komponen masyarakat.
2. Standar Prosedur Operasional Pemantauan  
*Standar operating procedur* (SOP) kontrol atas pelaksanaan kebijakan setidaknya dapat digambarkan sebagai berikut:
  - a. Organisasi harus menetapkan serangkaian tujuan yang dapat diukur dari aktivitas yang telah direncanakan.
  - b. Alat monitoring harus disusun untuk mengukur kinerja individu, program, atau sistem secara keseluruhan.
  - c. Pengukuran diperoleh melalui penerapan berbagai alat monitoring untuk mengoreksi setiap penyimpangan yang berarti (*significant deviation*).
  - d. Tindakan korektif dapat mencakup usaha-usaha yang mengarah pada kinerja yang ditetapkan dalam rencana atau modifikasi rencana kearah mendekati (mencerminkan) kinerja.
3. Sumber Daya Keuangan dan Peralatan  
Untuk melakukan kontrol atas pelaksanaan suatu kebijakan, disamping memerlukan dana yang cukup juga diperlukan peralatan yang memadai. Besarnya anggaran dan jenis peralatan untuk melakukan kontrol sangat tergantung pada

<sup>27</sup> Joko Widodo. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik)*. 1st penyunt. Bayumedia Publishing. Malang: 2007.

variasi dan kompleksitas pelaksanaan suatu kebijakan. Sumber anggaran dapat berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan Swadaya Masyarakat.

#### 4. Jadwal Pelaksanaan Kontrol

Dalam kontrol internal, pelaksanaan kontrol dapat dilakukan setiap bulan, setiap triwulan atau setiap semester sekali. Namun dalam kontrol eksternal, jadwal sulit untuk ditentukan, karena kontrol eksternal berada diluar organisasi dan bukan menjadi kewenangan organisasi yang menjadi pelaku kontrol untuk melakukan penjadwalan. Selain itu kontrol eksternal sulit dilakukan intervensi.

Sementara menurut Komaruddin Sastradipoera pengukuran pelaksanaan dapat dilakukan melalui:<sup>28</sup>

1. Pengamatan secara pribadi  
Apabila metode ini yang dipergunakan 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 perbandingan (penilaian) atau kajian mengenai suatu masalah tertentu mengadakan.

Dengan melihat definisi-definisi teori mengenai proses pengawasan dari tokoh diatas maka dapat dipahami bahwa dengan adanya hasil pengukuran yang objektif, akan membuat pelaksanaan perbandingan akan menghasilkan suatu informasi penting yang benar-benar relevan sesuai dengan keadaan nyata di lapangan sehingga dapat membantu pihak yang berwenang untuk mengambil suatu tindakan yang berkelanjutan sesuai dengan apa yang dibutuhkan untuk kelancaran pelaksanaan kegiatan pengawasan.

<sup>28</sup> Komaruddin Sastradipoera. *Pengantar Manajemen Perusahaan*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta: 1994. hal.107-108

### 1.5.2. 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. Ini sesuai dengan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 mengenai Pemerintah Daerah Dalam melaksanakan otonomi daerah, keuangan daerah merupakan salah satu faktor penting dalam mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pentingnya keuangan daerah bagi pemerintah daerah tercermin dalam pendapat Pamudji yang menyatakan bahwa:<sup>29</sup>

“Pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar criteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.”

Pandangan lain mengenai keuangan daerah dikemukakan oleh D.J. Mamesah, menyatakan bahwa keuangan daerah adalah:<sup>30</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”.

Dalam pernyataan mengandung pengertian bahwa setiap Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus dan mengoptimalkan semua potensi-potensi di daerahnya untuk menjadi penerimaan daerah guna membiayai dan menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya. Akan tetapi dalam melaksanakan kewenangannya tersebut Pemerintah Daerah harus tetap mematuhi

<sup>29</sup> Josef Riwu Kaho. *Op.cit* Hal.138-139

<sup>30</sup> D.J. Mamesah. *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*. PT.Gramedia Pustaka Utama. Jakarta: 1995. hal. 5

peraturan Undang-Undang yang berlaku. Dalam melaksanakan otonomi daerah, sumber keuangan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah lebih penting dibandingkan dengan sumber-sumber diluar pendapatan asli daerah, dikarenakan pendapatan asli daerah dapat digunakan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif daerah sedangkan bentuk pemberian pemerintah (non PAD) sifatnya lebih terikat.

#### **1.5.1.1. Pendapatan Asli Daerah**

Sesuai dengan penjelasan sebelumnya bahwa faktor keuangan mempunyai peranan penting dalam mewujudkan otonomi daerah yang sebenarnya. Dimana didalam otonomi daerah mempunyai tujuan yaitu supaya daerah yang diberikan hak otonom dapat mandiri dan dapat menjalankan rumah tangganya sendiri. Untuk dapat mewujudkan kemandirian daerah tersebut sebaiknya suatu daerah otonom dalam usahanya harus dapat memenuhi kebutuhan keuangannya dengan lebih mengandalkan sumber-sumber keuangan yang terdapat didaerahnya sendiri. Maka dari itulah dalam mengukur kemandirian suatu daerah dapat dilihat dari peranan Pendapatan Asli Daerahnya dalam memenuhi kebutuhan keuangannya. Pada posisi ini PAD sangat penting dan strategis dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah. Oeh karena itu, kebijaksanaan keuangan daerah otonom sangat perlu diarahkan pada upaya yang lebih dalam meningkatkan PAD secara kualitas dan kuantitas sebagai bagian dari sumber utama pendapatan daerah.

Menurut Deddy Supriyadi Bratakusumah, Pendapatan Asli Daerah adalah:<sup>31</sup>

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

<sup>31</sup> Deddy Supriyadi Bratakusumah. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. . PTGramedia Pustaka Tama. Jakarta: 2002. hlm. 173

Dari pendapat tersebut memiliki pengertian bahwa dalam usaha meningkatkan keuangan daerah, pemerintah daerah berwenang membuat suatu kebijakan yang dapat mendukung pengoptimalan potensi-potensi daerah di wilayahnya. Tetapi kebijakan tersebut harus tetap berada pada koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut dikarenakan seringkali demi mengejar pendapatan, pemerintah daerah sering mengeluarkan peraturan-peraturan yang dapat menyebabkan biaya ekonomi tinggi di daerahnya. Dengan adanya biaya ekonomi yang tinggi maka dikhawatirkan akan dapat menghambat pembangunan di daerahnya sendiri.

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber dari:<sup>32</sup>

1. Pajak Daerah
2. Retribusi Daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
4. Lain-lain PAD yang sah, yang 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.

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

<sup>32</sup> Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pasal 6 ayat 1 dan 2

daerah serta dapat mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat sesuai dengan harapan yang diinginkan dalam otonomi daerah.

### **I.5.2.2. Pajak Daerah**

Terdapat berbagai macam pengertian pajak menurut para ahli, akan tetapi semua pengertian mengenai pajak yang ada memiliki inti yang sama. Menurut Mangkoesoebroto pajak adalah:<sup>33</sup>

“suatu pungutan yang merupakan hak prerogatif pemerintah, pungutan tersebut didasarkan pada undang-undang, pungutan dapat dipaksakan kepada subyek pajak untuk tidak ada balas jasa yang langsung dapat ditunjukkan penggunaannya.”

Sementara pengertian pajak daerah menurut Djajadiningrat:<sup>34</sup>

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

Dalam memungut pajak dikenal beberapa sistem pemungutan, yaitu:<sup>35</sup>

#### *1. Sistem Self Assesment*

Dalam sistem *self assesment*, wajib pajak sendiri yang menghitung, menetapkan, menyetorkan dan melaporkan pajak yang terutang. Dalam sistem ini fiskus hanya berperan untuk mengawasi seperti misalnya melakukan penelitian apakah surat pemberitahuan telah diisi lengkap dan semua lampiran telah disertakan, juga meneliti kebenaran penghitungan dan penulisan. Meskipun demikian, untuk mengetahui kebenaran (material) data yang ada dalam SPT, fiskus akan melakukan pemeriksaan.

#### *2. Sistem Official Assesment*

Berbeda dengan sistem *self assesment*, dalam sistem *official assesment*, fiskus berperan aktif dalam menghitung dan menetapkan besarnya pajak yang terutang. Berdasarkan surat ketetapan yang diterbitkan fiskus, wajib pajak membayar pajak yang terutang tersebut.

<sup>33</sup> Guritno Mangkusoebroto. *Kebijakan Ekonomi Publik di Indonesia..* PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta: 1996. hal. 181.

<sup>34</sup> Haula Rosdiana., dan Rasin Tarigan. *Perpajakan: Teori dan Aplikasi.* PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta: 2005. Hal 108-109

<sup>35</sup> *Ibid.* hlm. 11-12

### 3. *Sistem With Holding*

Dalam *with holding system*, pihak ketiga (yang “dekat” dengan wajib pajak) yang wajib menghitung, menetapkan, menyetorkan dan melaporkan pajak yang sudah dipotong/ dipungut tersebut.

Secara umum, pajak yang berlaku di Indonesia dapat dibedakan berdasarkan pihak yang menanggung, berdasarkan pihak yang memungut dan berdasarkan sifatnya:<sup>36</sup>

1. Berdasarkan pihak yang menanggung, pajak dibagi menjadi:
  - a. Pajak Langsung adalah pajak yang pembayarannya harus ditanggung 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 kepada 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 dipungut oleh pemerintah daerah. 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 objeknya tanpa memperhatikan keadaan diri wajib pajak. Contoh: PPN dan PBB.

#### **I.5.2.3. Pajak Parkir**

Parkir adalah memanggalkan/menempatkan kendaraan bermotor diluar badan jalan baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor<sup>37</sup>. Pajak parkir adalah pajak yang dikenakan atas penyelenggaraan tempat parkir diluar badan jalan oleh orang pribadi atau badan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu

<sup>36</sup> Widi Widodo. *Moralitas, Budaya, dan Kepatuhan Pajak*. Alfabeta. Bandung: 2010. hlm.116-118

<sup>37</sup> Kesit Bambang Prakosa, *Pajak dan Retribusi Daerah*. UII Press. Yogyakarta: 2003. hal. 131

usaha. Termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor dan garasi kendaraan bermotor yang memungut bayaran. Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 pasal 31 dan 32, pajak parkir adalah pajak atas penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor. Sedangkan yang dimaksud dengan parkir adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang tidak bersifat sementara.<sup>38</sup>

Objek pajak parkir yakni penyelenggara tempat parkir diluar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha. Klasifikasi tempat parkir di luar badan jalan yang dikenakan pajak parkir adalah:

- a. Gedung parkir
- b. Pelataran parkir
- c. Garasi kendaraan bermotor yang memungut bayaran
- d. Tempat penitipan kendaraan bermotor.

Akan tetapi pajak parkir juga dapat dikecualikan terhadap objek yaitu sebagai berikut:

- 1). Penyelenggara tempat parkir oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah
- 2). Penyelenggara tempat parkir oleh kedutaan, konsultan, perwakilan asing, dan lembaga-lembaga internasional dengan asas timbal balik.
- 3). Penyelenggara tempat parkir lainnya diatur dalam perturan daerah.

Sedangkan untuk subyek pajak parkir sendiri adalah orang pribadi/badan yang melakukan pembayaran atas tempat parkir dan untuk wajib parkir adalah

<sup>38</sup> Siahaan, Marihot P, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Rajawali Pers, Jakarta. 2010.

orang pribadi/badan yang menyelenggarakan pembayaran atas tempat parkir. Perhitungan tarif pajak parkir menurut Siahaan yaitu, tarif pajak parkir ditetapkan paling tinggi sebesar (30%) dan ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten atau kota yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan kepada pemerintah kabupaten dan kota untuk menetapkan tarif pajak yang dipandang sesuai dengan kondisi masing-masing daerah kabupaten atau kota. Dengan demikian setiap daerah kota atau kabupaten diberi kewenangan untuk menetapkan besarnya tarif pajak yang mungkin berbeda dengan kota atau kabupaten lainnya, asalkan tidak melebihi dari tiga puluh persen (30%).

#### **I.5.2.4. Retribusi Daerah**

Selain sektor pajak daerah, sumber pendapatan daerah yang juga berpotensi untuk pemerintah daerah adalah dari sektor retribusi. Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di Indonesia saat ini penarikan retribusi hanya dapat dipungut oleh pemerintah daerah. Jadi retribusi yang dipungut di Indonesia dewasa ini adalah retribusi daerah. Menurut Marihot P. Siahaan retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan negara kepada penduduknya secara perorangan.<sup>39</sup> Sedangkan menurut Panitia Nasrun, retribusi daerah adalah:<sup>40</sup>

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

Bila dibandingkan dengan pajak daerah, sektor retribusi daerah lebih mudah untuk dikembangkan, dikarenakan retribusi daerah yang dasar

<sup>39</sup> Marihot Pahala Siahaan. *Pajak Daerah & Retribusi Daerah*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta: 2005. hlm. 5

<sup>40</sup> Josef Riwu Kaho, Op.Cit., hal. 171

pemungutannya berdasarkan 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 retribusi sebagai ganti rugi atas pengorbanan pemerintah daerah. Akan tetapi bila pemerintah tidak menyediakan jasa maka tidak ada pungutan retribusi kepada masyarakat. Dengan demikian pemerintah daerah bisa mengusahakan retribusi daerah selama pemerintah mampu menyediakan jasa. Beberapa ciri yang melekat pada retribusi daerah yang saat ini dipungut di Indonesia adalah sebagai berikut:<sup>41</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 kontra prestasi (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 orang atau badan.
- 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 objek 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 Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 108 ayat 2-4, retribusi daerah dibagi atas tiga golongan, sebagaimana disebut dibawah ini:

---

<sup>41</sup> Marihot Pahala Siahaan, *Op.Cit.*, hlm. 6-7

- a. Retribusi jasa umum, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
- b. 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.
- c. 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, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Retribusi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah sebagaimana di bawah ini:

- A. Retribusi Jasa Umum, yang meliputi:
  - 1) Retribusi Pelayanan Kesehatan
  - 2) Retribusi Pelayanan Persampahan/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
  - 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 Pengolahan 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 Terminal
- 5) Retribusi Tempat Khusus Parkir
- 6) Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa
- 7) Retribusi Rumah Potong Hewan
- 8) Retribusi Pelayanan Kepelabuhan
- 9) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga
- 10) Retribusi Penyeberangan di Air
- 11) 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>42</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 terampil dan jujur.
- d) Kriteria Pertimbangan Politis (*political acceptability*)  
Umumnya masyarakat tidak menyukai pembebanan retribusi, karena masyarakat ingin menikmati pelayanan yang diberikan pemerintah tanpa ingin dipungut balas jasa. Hal ini mustahil, karena pemerintah di dalam menjalankan kegiatannya memerlukan biaya, sehingga layanan yang diberikan kepada masyarakat dapat menjadi lebih baik. Jadi pemerintah harus mempunyai kemampuan politik untuk mengenakan retribusi kepada subyek kepada masyarakat yaitu dalam bentuk obyek retribusi, subyek retribusi, besarnya tariff retribusi dan sanksi kepada pelanggan atau penunggak.

#### **I.5.2.5. Retribusi Parkir**

Retribusi parkir merupakan salah satu dari sekian banyak jenis-jenis retribusi yang ada. Retribusi parkir sendiri hampir pasti ada di setiap kabupaten/kota di Indonesia. Hal tersebut tidak lepas dari potensi besar yang didapat dari parkir bagi pendapatan daerah. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota

---

<sup>42</sup> Rahardjo Adisasmita. *Pengelolaan Pendapatan & Anggaran Daerah*. Graha Ilmu. Yogyakarta: 2011. hlm 112-113

Surabaya Nomor 1 Tahun 2009 tentang penyelenggaraan perparkiran dan retribusi parkir adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan. Ditinjau dari jenis retribusinya, retribusi parkir digolongkan sebagai retribusi jasa umum.

Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan retribusi parkir adalah pungutan yang dikenakan oleh pemerintah daerah kepada pengguna jasa layanan parkir berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Retribusi parkir merupakan salah satu komponen dalam Pendapatan Asli Daerah. Oleh karenanya perlu adanya pengawasan terhadap potensi retribusi parkir. Hal ini perlu dilakukan agar penerimaan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi parkir dapat ditingkatkan secara maksimal untuk dapat berkontribusi dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Maka dari itu, Pemerintah harus mampu mengetahui potensi yang didapat dari retribusi parkir tersebut, selain itu perhitungan pendapatan retribusi parkir pun dapat dijadikan sebagai pedoman dalam melakukan penargetan retribusi daerah yang berasal dari retribusi parkir. Sehingga nantinya akan dilakukan upaya-upaya (strategi) dalam penyelenggaraan retribusi parkir supaya dapat berkontribusi dalam penerimaan Pendapatan Asli Daerah. Perhitungan potensi retribusi parkir dapat dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Hamrolie Harun, *menghitung potensi pajak dan retribusi daerah* (Yogyakarta: BPFE, 2003), hlm 33-41

1. Melakukan pendataan terhadap titik-titik parkir, kemudian melakukan pengklasifikasian titik parkir berdasarkan tingkat keramaian yang berdasarkan titik parkir ramai, sedang dan sepi titik parkir.
2. Melakukan pendataan terhadap tempat-tempat retribusi parkir, meliputi luas area parkir, observasi sesaat di lapangan untuk menghitung jumlah kendaraan parkir, observasi selama 1 tahun untuk mengetahui tingkat hunian titik parkir dan menghitung area buka parkir.
  - a. Melakukan perhitungan terhadap kapasitas maksimal, yaitu :
 
$$\frac{\text{Luas area parkir}}{\text{Space kendaraan parkir}}$$
  - b. Melakukan perhitungan terhadap tingkat hunian, yaitu :
 
$$\text{Tingkat hunian} = \frac{\text{jumlah kendaraan} \times 100\%}{\text{Kapasitas maksimum}}$$
  - c. Melakukan perhitungan terhadap frekuensi hunian, yaitu :
 
$$\text{Frekuensi hunian} = \frac{\text{observasi 1 jam} \times \text{lama buka}}{\text{Space kendaraan parkir}}$$
  - d. Menghitung jumlah kendaraan parkir yaitu :
 
$$\text{Jumlah kendaraan} = \text{tingkat} \times \text{kapasitas} \times \text{frekuensi parkir hunian maksimum}$$
  - e. Melakukan perhitungan potensi retribusi parkir yaitu :
 
$$\text{Potensi retribusi} = \text{jumlah kendaraan} \times \text{tarif retribusi} \times 1 \text{ tahun}$$

### 1.5.3. Sinkronisasi dan Integrasi

Dalam kamus besar bahasa Indonesia, edisi ketiga, dituliskan bahwa arti kata “sinkron” diartikan sebagai a. Sesuatu yang terjadi atau berlaku pada waktu yang sama atau serentak; b. Sejalan, sejajar, sesuai, atau selaras (dengan). Kata sinkronisasi diartikan sebagai perihal menyinkronkan, menyerentakan, atau penyesuaian. Sinkronisasi adalah usaha untuk menyesuaikan / menyelaraskan / kegiatan-kegiatan / tindakan-tindakan dari berbagai badan / instansi / unit termaksud sehingga terdapat keserasian.<sup>44</sup>

Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi, saling

<sup>44</sup> Ibrahim lubis&Abdullah. *Pengawasan pembangunan*. Karunika. Jakarta: 1988.

terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif.

Kata “integrasi” berasal dari kata “*intergration*” yang berarti keseluruhan atau kesempurnaan. Awaludin mendefinisikan integrasi adalah suatu usaha untuk menyatukan tindakan-tindakan berbagai badan/instansi/unit tersebut sehingga merupakan suatu sarana yang telah ditentukan dan dipahami bersama. Integrasi sangat penting, akan tetapi keanekaragaman juga membanggakan kita. Masyarakat beraneka ragam (multikultural) memiliki beragam keinginan yang berbeda sehingga sukar mempersatukan semua potensi yang dimiliki untuk mencapai hasil pembangunan yang maksimal. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya yang sungguh-sungguh untuk menyatukan perbedaan-perbedaan tersebut. mengintegrasikan kelompok-kelompok masyarakat bukan berarti menghilangkan keanekaragaman itu. Menurut R. William Lidle, integrasi masyarakat yang kokoh akan terjadi apabila:<sup>45</sup>

1. Sebagian besar anggota suatu masyarakat sepakat tentang batas-batas teritorial dari negara sebagai suatu kehidupan politik.
2. Sebagian besar anggota masyarakat tersebut bersepakat mengenai struktur pemerintahan dan aturan-aturan dari proses-proses politik dan sosial yang berlaku bagi seluruh masyarakat di seluruh wilayah negara tersebut.

Integrasi tidak akan terjadi tanpa adanya adaptasi (*adaptation*), pencapaian tujuan (*goal attainment*) dan pola pemeliharaan (*latency*). Adaptasi sendiri dihubungkan dengan proses ekonomi, sedangkan pencapaian tujuan banyak

<sup>45</sup> Efendi, Rusman. *Sosiologi 2*. PT Remaja Rosdakarya. Bandung: 2005.

berhubungan dengan proses politik dan pola pemeliharaan dengan sosialisasi. Integrasi sangat diperlukan di dalam masyarakat yang multicultural agar tercapai suatu kehidupan masyarakat yang harmonis. Untuk mencapai tujuan tersebut harus ada rasa saling membutuhkan akan kelebihan yang dimiliki oleh anggota masyarakat yang lain. Selain itu harus ada rasa saling menghargai akan perbedaan yang timbul dalam masyarakat. Apabila itu dapat dijalankan dengan baik maka integrasi akan dapat tercapai.

Berdasarkan dengan penjelasan sebelumnya bahwa pengawasan penyelenggaraan parkir sangatlah berpotensi guna meningkatkan Pendapatan Asli daerah, maka dari itu pengawasan yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait (Dinas Perhubungan dan Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan) harus dilakukan dengan sungguh-sungguh, namun bilamana pengawasan tidak dilakukan dengan benar maka peluang untuk terjadi kebocoran pendapatan retribusi parkir pajak parkir akan sangat besar. Maka dari itulah dibutuhkanlah sinkronisasi dan integrasi antara para penyelenggara pengawasan retribusi parkir dan pajak parkir ini, agar penyelenggaraan pengawasan retribusi parkir dan pajak parkir berjalan sesuai yang diharapkan. Sinkronisasi dan integrasi mempunyai pengaruh langsung terhadap pengawasan parkir ini, karena penilaian yang sering dilakukan terhadap kemajuan pekerjaan dapat dipergunakan untuk menyelaraskan kegiatan pengawasan parkir ini, perbaikan yang diperlukan yang berhubungan dengan jumlah, mutu, waktu dan arah kegiatan dalam bidang-bidang yang sebenarnya dimungkinkan sebagai akibat dari pengawasan. Dengan demikian tindakan perbaikan atau pembetulan yang disebabkan oleh pengawasan membantu dalam

memperoleh sinkronisasi dan integrasi yang diinginkan. Bila dikaitkan dengan tujuan pengawasan yang dinyatakan Situmorang dan Juhir yaitu:<sup>46</sup>

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
2. Menertibkan koorganisasi kegiatan-kegiatan.
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
4. Menjamin terwujudnya kepuasan atas barang atau jasa yang dihasilkan.
5. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Dengan mengacu pada tujuan pengawasan diatas maka sinkronisasi dan integrasi penyelenggaraan pengawasan retribusi parkir dan pajak parkir bertujuan untuk:

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan penyelenggaraan retribusi parkir dan pajak parkir sesuai dengan rencana dalam hal ini adalah target yang ditetapkan tiap tahun, sedangkan sesuai dengan kebijaksanaan dan perintah dalam hal ini adalah Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2009 Tentang penyelenggaraan perparkiran dan retribusi parkir dan Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2011 tentang pajak daerah.
2. Menjalin koordinasi dalam hal ini bila terkait dengan penyelenggaraan retribusi parkir dan pajak parkir adalah menjalin koordinasi Dinas Perhubungan yang bertugas melaksanakan dan mengawasi retribusi parkir serta Dinas Pendapatan & Pengelolaan Keuangan yang bertugas mengawasi pemasukan pajak parkir agar Pendapatan Asli Daerah dari sektor perparkiran dapat terpenuhi
3. Menjamin terwujudnya kepuasan pengguna lahan parkir atas pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah.

---

<sup>46</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op.Cit.*, hal. 27

4. Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah khususnya retribusi parkir dan pajak parkir guna menunjang pendapatan daerah .

Kesalahan-kesalahan selama ini dalam pengawasan adalah pelaksanaannya yang sering kali hanya ditujukan untuk mencari siapa yang salah padahal sebenarnya pengawasan juga bertujuan untuk mendapatkan informasi tentang pelaksanaan sesuatu kegiatan, jika memang terjadi penyimpangan maka harus dicari tahu faktor-faktor apa saja yang mengakibatkan terjadinya penyimpangan. Sehingga kemudian penyebab penyimpangan dapat cepat diperbaiki dan pelaksanaan kegiatan dapat mencapai tujuannya. Sebuah pengawasan yang ditunjukan untuk mencari siapa yang salah akan mengakibatkan pihak yang diawasi akan cenderung menolak adanya pengawasan tersebut, atau pihak yang diawasi hanya akan menyampaikan yang baik-baik saja pada pengawas.

Maka pengawasan penyelenggaraan perparkiran di Kota Surabaya dapat diartikan sebagai sesuatu kegiatan yang bertujuan untuk menyatukan perbedaan-perbedaan mengenai penyelenggaraan retribusi parkir dan pajak parkir di Kota Surabaya serta menjamin pelaksanaan penyelenggaraan retribusi parkir dan pajak parkir agar berjalan sesuai dengan rencana yang sudah ditetapkan oleh pemerintah Kota Surabaya. Sehingga dengan adanya penyelenggaraan pengawasan retribusi parkir dan pajak parkir diharapkan target penerimaan retribusi parkir dan pajak parkir dapat tercapai sesuai dengan kenyataan dilapangan guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya.

## 1.6. Definisi Konsep

Pembatasan konsep yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- Pengawasan adalah tindakan yang dilakukan untuk menemukan hal-hal yang benar dan salah dalam suatu kegiatan penyelenggaraan pengawasan retribusi parkir dan pajak parkir, bilamana ditemukan kelemahan dan kesalahan akan diperbaiki dan mencegah terulangnya kembali demi tercapainya target pendapatan daerah yang sudah ditetapkan.
- Pendapatan Asli Daerah adalah semua penerimaan daerah yang didapat dari daerahnya sendiri dengan mengelola sumber-sumber kekayaan yang terdapat pada daerahnya itu sendiri yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan lainnya yang dipisahkan serta lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.
- Retribusi Parkir adalah pungutan yang dikenakan oleh pemerintah daerah kepada pengguna jasa layanan parkir sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2009 tentang penyelenggaraan perparkiran dan retribusi parkir.
- Pajak parkir adalah pajak yang dikenakan atas penyelenggaraan tempat parkir diluar badan jalan oleh orang pribadi atau badan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2011 tentang pajak daerah.

### I.7.1. 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>47</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 di dalam penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian kualitatif, dalam metode kualitatif dimana yang dicari ialah pemahaman atas sebuah fenomena sosial. Menurut sugiyono, metode penelitian kualitatif adalah:<sup>48</sup>

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

Paling utama dalam metode penelitian kualitatif adalah memperoleh pemahaman atas tindakan dan makna gejala sosial dalam sudut pandang subyek penelitian. Alasan peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif adalah sifat masalah yang akan diteliti, dimana penelitian ini berupaya mengungkap dan memahami sesuatu dibalik fenomena yang kompleks.

<sup>47</sup> Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*. Alfabeta. Bandung: 2010. hlm.2

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 9

### 1.7.2. 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>49</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 dengan 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 subjek atau objek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lainnya) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagai mana adanya.

### 1.7.3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Dinas Perhubungan Kota Surabaya dan Dinas Pendapatan & Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya. Adapun pertimbangan pemilihan lokasi tersebut, antara lain:

1. Dinas Perhubungan Kota Surabaya khususnya UPTD Parkir Utara, UPTD Parkir Selatan, dan UPTD Parkir Timur yang berperan dalam pelaksanaan

<sup>49</sup> Ulbert Silalahi. *Metode Penelitian Sosial*. PT Refika Aditama. Bandung: 2010. hlm. 28

pengawasan, pemungutan, penertiban dan pengamanan tempat parkir di Kota Surabaya.

2. Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya khususnya sektor pajak parkir berperan dalam pelaksanaan pengawasan, pemungutan, penertiban dan pengamanan tempat parkir di Kota Surabaya.
3. Titik lokasi parkir di Kota Surabaya

#### **1.7.4. Teknik Penentuan Informan**

Penelitian kualitatif bertolak dari asumsi tentang realitas sosial atau fenomena sosial atau bersifat umum dan kompleks maka pada penelitian kualitatif prosedur sampling yang terpenting adalah bagaimana menentukan informan kunci (*key informant*). Untuk memilih informan lebih tepatnya dilakukan dengan sengaja (*purposif sampling*). Selanjutnya bila mana dengan proses pengumpulan data sudah tidak ditemukan variasi informasi maka peneliti tidak perlu lagi mencari informasi baru, proses pengumpulan informasi dianggap selesai. Dengan demikian penelitian kualitatif tidak mempersoalkan jumlah sampel. Umumnya terdapat 3 tahap pemilihan sampel dalam pemilihan kualitatif, yakni pertama pemilihan sampel awal, apakah itu informan (untuk diwawancarai) atau suatu situasi sosial (untuk diobservasi). Kedua adalah pemilihan sampel lanjutan guna memperluas deskripsi informasi dan melacak variasi informasi yang mungkin ada. Ketiga adalah menghentikan pemilihan sampel lanjutan bilamana dianggap sudah tidak ditemukan lagi variasi informasi (sudah ada replikasi informasi).

Pada penelitian ini mengenai Pengawasan Penyelenggaraan Perparkiran di Kota Surabaya. Dalam pemilihan informan penelitian ini peneliti menggunakan

teknik *purposive* (bertujuan). Adapun informan-informan yang peneliti tentukan merupakan orang-orang yang menurut peneliti memiliki informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini, karena mereka (informan) dalam kesehariannya senantiasa berurusan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

Informan dalam penelitian ini adalah *stakeholders* (semua pihak) baik aparatur pelaksana pengawasan, para juru parkir, dan pihak-pihak lain yang terlibat dalam penyelenggaraan perparkiran. Aparatur pelaksana yang dimaksud dalam penelitian ini yang memiliki wewenang dalam melaksanakan pengawasan kegiatan perparkiran di Kota Surabaya adalah pegawai-pegawai Dinas Perhubungan Kota Surabaya, khususnya Unit Pelaksana Teknis dinas (UPTD) Parkir wilayah utara, selatan, dan timur, serta juga pegawai-pegawai Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya, khususnya di bagian pajak parkir. Maka dari itu, dalam penelitian ini menggunakan informan-informan sebagai berikut:

1. Kepala UPTD parkir wilayah utara, timur, dan selatan Dinas Perhubungan Kota Surabaya.
2. Tim pengawas pajak parkir Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya
3. Para pengguna jasa parkir dan juga pengelola parkir di Kota Surabaya.

#### **1.7.5. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam melakukan penelitian ini, mengenai pengawasan penyelenggaraan perparkiran di Kota Surabaya, yang menjadi instrumen utama adalah peneliti sendiri. Karena dengan menjadi instrumen secara langsung dalam penelitian ini,

peneliti dituntut untuk dapat memahami metode penelitian kualitatif dan masalah secara mendalam dan peneliti harus melakukan validasi data sendiri. Menurut Nasution instrumen penelitian kualitatif adalah:<sup>50</sup>

“Dalam penelitian kualitatif, tidak ada pilihan lain daripada menjadikan manusia sebagai instrumen penelitian utama. Alasannya ialah bahwa, segala sesuatunya belum mempunyai bentuk yang pasti. Masalah, fokus penelitian, prosedur penelitian, hipotesis yang digunakan, bahkan hasil yang diharapkan, itu semuanya tidak dapat ditentukan secara pasti dan jelas sebelumnya. Segala sesuatu masih perlu dikembangkan sepanjang penelitian itu. Dalam keadaan yang serba tidak pasti dan tidak jelas itu, tidak ada pilihan lain dan hanya peneliti itu sendiri sebagai alat satu-satunya yang dapat mencapainya.”

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa, dalam penelitian kualitatif pada awalnya dimana permasalahan belum jelas dan pasti, maka yang menjadi instrumen adalah peneliti sendiri. Tetapi setelah masalahnya yang akan dipelajari jelas, maka dapat dikembangkan suatu instrumen. Data merupakan bagian terpenting dalam suatu penelitian, karena hakekat dari penelitian adalah pencarian data yang nantinya diinterpretasikan dan dianalisis. Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini merupakan data primer dan data sekunder. Data primer dalam penelitian ini berupa kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati dari hasil wawancara dan observasi berperan serta. Sedangkan data sekunder yang didapatkan berupa dokumen tertulis, gambar dan foto-foto. Adapun alat-alat tambahan yang digunakan dalam pengumpulan data terdiri dari panduan wawancara, alat perekam (*tape recorder*), buku catatan dan kamera digital.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan sumber data antara lain:

1. Sumber data primer

- A). Wawancara menurut Esterberg mendefinisikan interview sebagai.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Ulbert Silalahi, *Op.Cit*

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 231

*“a meeting of two persons to exchange information and idea through question and responses, resulting in communication and joint construction of meaning about a particular topic”*

Maksudnya wawancara adalah pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Susan Stainback mengemukakan bahwa:<sup>52</sup>

*“interviewing provide the researcher a means to gain a deeper understanding of how the participant interpret a situation or phenomenon than can be gained through observation”*

Dengan wawancara, maka peneliti akan mengetahui hal-hal yang lebih mendalam mengenai partisipan dalam menginterpretasikan situasi dan fenomena yang terjadi, di mana hal ini tidak bisa ditemukan melalui observasi. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik wawancara tidak terstruktur untuk memperoleh data di lapangan. Wawancara yang dilakukan yaitu *indept interview* atau wawancara secara mendalam dengan sumber data atau informan yang menguasai dan memahami data yang akan dicari oleh peneliti. Wawancara mendalam dimaksudkan agar peneliti dalam mengajukan pertanyaan-pertanyaan dapat dilakukan secara bebas dan leluasa tanpa terikat oleh suatu susunan pertanyaan yang telah dipersiapkan. Metode wawancara mendalam menggunakan panduan wawancara yang berisi butir-butir pertanyaan untuk diajukan kepada informan. Ini hanya untuk memudahkan dalam melakukan wawancara, penggalian data dan informasi, dan selanjutnya tergantung improvisasi di lapangan.

Pada proses wawancara mendalam, diawali dengan pengantar. Yaitu peneliti secara terbuka dan jujur memperkenalkan diri dan menjelaskan tujuan

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 232

dari wawancara. Selanjutnya peneliti menyampaikan pertanyaan yang bersifat struktur dan diakhiri dengan pertanyaan terbuka (wawancara tidak terstruktur). Wawancara mendalam ini digunakan untuk mencari data yang akan digunakan dalam mencari jawaban atas perumusan masalah yaitu mengenai Sinkronisasi dan Integrasi penyelenggaraan pengawasan retribusi parkir dan pajak parkir di Kota Surabaya.

Dalam pengambilan data dengan wawancara, peneliti membuat kisi-kisi wawancara sebagai panduan peneliti dalam mencari data di lapangan. Namun kisi-kisi wawancara yang dibuat sifatnya tidak terstruktur, hal ini dimaksudkan agar pengambilan data dalam penelitian kualitatif ini berlangsung secara alami. Adapun kisi-kisi wawancara dalam penelitian ini dengan poin-poin pokoknya adalah sebagai berikut:

- a. Sistem koordinasi penyelenggaraan pengawasan yang digunakan oleh Dinas Perhubungan dan Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya dan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya.
- b. Sistem pengawasan Dinas Perhubungan dan Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya dalam mengawasi pengelolaan retribusi parkir dan pajak parkir sehingga tidak terjadinya kebocoran Pendapatan Asli Daerah akibat tidak transparannya besaran pendapatan retribusi parkir dan pajak parkir yang dilakukan oleh juru parkir, koordinator lapangan dan juga pengelola parkir-parkir di gedung.

- c. Sistem koordinasi Dinas Perhubungan dan Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya dengan pihak yang lain dalam pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan retribusi parkir dan pajak parkir.
- d. Langkah-langkah dan solusi yang diambil oleh petugas Dinas Perhubungan dan Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya terhadap pengelola parkir yang tidak memiliki izin (ilegal).

#### B). Observasi atau pengamatan

Melalui observasi, peneliti belajar tentang perilaku dan makna dari perilaku tersebut. Secara metodologis penggunaan pengamatan bermanfaat bagi peneliti, yaitu pengamatan mengoptimalkan kemampuan peneliti dari segi motif, kepercayaan, perhatian, perilaku tak sadar, kebiasaan dan sebagainya. Pengamatan memungkinkan pengamat untuk melihat dunia sebagaimana yang dilihat oleh subjek peneliti, kemudian pengamatan juga memungkinkan peneliti merasakan apa yang dirasakan dan dihayati oleh subjek. Pengamatan juga memungkinkan pembentukan pengetahuan yang diketahui bersama baik dari pihaknya maupun dari pihak subjek. Dalam penelitian ini, teknik observasi atau pengamatan yang digunakan adalah observasi partisipasi pasif (*passive participation*). Menurut Susan Stainback, observasi partisipasi pasif adalah "*passive participation means the research is present at the scene of action but does not interact or participate*"<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 227

Jadi dalam hal ini peneliti datang di tempat kegiatan orang yang diamati, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut. Ada beberapa alasan mengapa dalam penelitian ini memanfaatkan teknik observasi atau pengamatan, seperti yang dikemukakan oleh Guba & Lincoln:<sup>54</sup>

”*Pertama*, teknik ini didasarkan pada pengalaman secara langsung. *Kedua*, memungkinkan melihat dan mengamati sendiri, kemudian mencatat perilaku dan kejadian sebagaimana yang terjadi pada keadaan yang sebenarnya. *Ketiga*, memungkinkan peneliti mencatat peristiwa dalam situasi yang berkaitan dengan pengetahuan proporsional maupun pengetahuan yang langsung diperoleh dari data. *Keempat*, sering terjadi ada keraguan pada peneliti, jangan-jangan pada data yang didapatnya ada yang bias. *Kelima*, memungkinkan peneliti mampu memahami situasi-situasi yang rumit, karena kami memperhatikan beberapa tingkah laku yang kompleks sekaligus. *Keenam*, dalam kasus-kasus tertentu dimana teknik komunikasi lainnya tidak dimungkinkan, pengamatan dapat menjadi alat yang sangat bermanfaat.”

#### B. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder dalam penelitian ini berasal dari:

##### 1) Studi Literatur dan Kepustakaan

Dalam studi literatur dan kepustakaan peneliti melakukan pengumpulan data penelitian yang diperoleh dari berbagai referensi buku yang relevan dengan penelitian yang dilakukan.

##### 2) Studi Dokumentasi

Dokumen merupakan salah satu sumber data sekunder yang diperlukan dalam sebuah penelitian. Dalam studi dokumentasi ini peneliti menghimpun data penelitian yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, laporan-laporan, catatan-catatan serta menghimpun dokumen-dokumen dan menganalisisnya yang relevan dengan masalah yang diteliti.

---

<sup>54</sup> Lexy J. Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya. Bandung: 2005.. hlm. 126

### 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>55</sup>

1. Derajat kepercayaan (*credibility*)
2. Keteralihan (*transferability*)
3. Kebergantungan (*dependability*)
4. Ketidakpastian (*confirmability*)

Dalam penelitian ini, kriteria derajat kepercayaan pemeriksaan data dilakukan dengan teknik triangulasi. Menurut Sugiyono, triangulasi adalah:<sup>56</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 telah diperoleh, dan biasanya memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori. Proses triangulasi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah triangulasi sumber data, yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari berbagai sumber yang berbeda mengenai permasalahan yang dikaji untuk kemudian dibandingkan.

### 1.7.7. Teknik Analisis Data

Dalam analisis data kualitatif, Bogdan menyebutkan bahwa:<sup>57</sup>

*“data analysis is the process of systematically searching and arranging the interview transcripts, fieldnotes, and other materials that you accumulate to*

<sup>55</sup> Burhan Bungin. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta: 2003.. hlm.173.

<sup>56</sup> Sugiyono, *Op. Cit.*, hlm. 241

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 244

*increase your own understanding of them and to enable you to present what you have discovered to others”*

Berdasarkan hal tersebut dapat dikemukakan disini bahwa, analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan akan dipelajari dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.

Data juga disederhanakan ke dalam bentuk yang mudah dipahami, dibaca dan 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>58</sup>

#### 1. Reduksi data

Reduksi data yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan, dimana proses ini berlangsung secara terus menerus selama penelitian berlangsung. Langkah reduksi data dalam penelitian ini dilakukan sejak penggalan data pada saat observasi dan selama penelitian ini berlangsung hingga berakhir. Berdasarkan data yang diperoleh dari berbagai

---

<sup>58</sup> Mathew J.Miles, dan A. Michael Huberman. *Analisis Data Kualitatif*, UI Press. Jakarta: 1992. hal. 15-20.

sumber di lapangan, kemudian dipilah-pilah, dikombinasikan dan dikelompokkan atau dikategorikan berdasarkan variabel penelitian

## 2. Penyajian data

Penyajian data yaitu merupakan sekumpulan informasi yang telah tersusun secara terpadu dan mudah dipahami yang memberi kemungkinan dilakukannya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data ini menuntut seseorang peneliti untuk mampu mentransformasikan data kasar menjadi bentuk tulisan. Setelah dilakukan reduksi, maka data yang diperoleh menjadi lebih mudah dibaca, dan selanjutnya disajikan sebagai sekumpulan informasi yang tersusun dalam rangkaian tulisan, yang nantinya digunakan untuk menjawab permasalahan penelitian.

## 3. Verifikasi atau Penarikan Kesimpulan

Verifikasi atau penarikan kesimpulan yaitu merupakan sebagian dari seluruh konfigurasi kegiatan penelitian yang utuh dan dapat dilakukan selama penelitian berlangsung. Verifikasi ini mungkin dapat dilakukan sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran peneliti selama ia menulis, meninjau ulang catatan-catatan lapangan, atau mungkin lebih seksama dan memakan waktu dan tenaga yang lebih besar. Penarikan kesimpulan berdasarkan variabel dalam permasalahan penelitian ini dilakukan selama proses penelitian berlangsung, baik pada saat penggalan data maupun penyajian data, peneliti juga melakukan pengecekan kembali pada bukti-bukti yang didapatkan baik dari data primer maupun sekunder. Sehingga kesimpulan yang didapatkan benar-benar merupakan jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.