ABSTRAKSI

Penelitian ini adalah merupakan bagian dari serangkaian penelitian tentang retribusi daerah. Kali ini penelitian dilakukan terhadap tiga retribusi jasa umum yang dikelola oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan, yaitu retribusi kebersihan, retribusi kesehatan, dan retribusi air bersih.

Penelitian ini bertujuan mengevaluasi ketiga tarif retribusi jasa umum tersebut dan melihat peranannya dalam membiayai pelayanan yang diberikan Pemerintah Daerah. Metode yang digunakan adalah bersifat kualitatif terhadap tarif retribusinya dan bersifat kuantitatif terhadap peranannya.

Dari penelitian, didapatkan beberapa kesimpulan menarik. Pertama, ternyata tarif ketiga retribusi kurang sederhana dan menyulitkan untuk dibaca oleh masyarakat. Kedua, tarif ketiga retibusi tersebut jarang sekali direvisi sehingga tidak elastis terhadap inflasi. Ketiga, peranan ketiga retribusi terhadap pembiayaan dipertanyakan. Retribusi kebersihan belum dapat dinilai mengingat dinas kebersihannya baru dibentuk. Retribusi kesehatan peranannya masih sangat kecil, yaitu 11%. Sementara itu peranan retribusi air bersih menunjukkan penurunan yang mengkhawatirkan terhadap kemampuanPemda untuk mensubsidinya.

ANALISIS PERANAN RETRIBUSI DALAM PEMBIAYAAN PELAYANAN UMUM DI KABUPATEN PESISIR SELATAN

Latar Belakang

Salah satu tugas utama Pemerintah Daerah (Pemda) adalah memberikan pelayanan umum kepada masyarakat khususnya jenis pelayanan yang tidak dilirik oleh swasta misalnya pelayanan kebersihan, pelayan kesehatan, penyediaan air bersih, penyediaan taman kota, dll. Pelayanan umum yang disediakan oleh Pemda biasanya diurus oleh suatu dinas atau perusahaan daerah (PD). Untuk membiayai kegiatan penyediaan jasa tersebut dinas atau PD membutuhkan dana diantaranya untuk membayar gaji karyawan, pemakaian gedung kantor, membeli kendaraan/truk, biaya operasional, biaya pemeliharaan, dll. Seharusnya sumber dana utama dari Dinas dan PD ini adalah Retribusi dan kekurangannya adalah harus disubsidi oleh anggaran Pemda.

Retribusi dipungut dari masyarakat yang menggunakan jasa tersebut. Misalnya, retribusi kebersihan dipungut dari rumah tangga, toko-toko dan pedagang dipasar, kantor-kantor pemerintah dan swasta yang sampahnya dipungut oleh Dinas Kebersihan. Sampai saat ini dapat diyakini bahwa sangat sedikit Pemda seluruh Indonesia yang dapat menjawab pertanyaan berapa besar peranan retribusi dalam membiayai penyediaan jasa tersebut per tahun. Prinsip transparansi dan akuntabilitas memang telah dicanangkan, namun itu baru dalam tahap pencanangan saja dan belum terlihat realisasinya. Ketidak mampuan Pemda dalam menindak lanjuti persoalan transparansi dan akuntabilitas ini tidak terlepas dari beberapa kelemahan yakni mulai dari sumber daya manusianya (yang mungkin belum dapat menindak lanjuti atau memang tidak ingin transparan, sistem anggaran, sampai ke sistem pencatatan yang dipakai.

Ketidak pedulian Pemda terhadap peranan retribusi untuk membiayai pelayanan umum selama ini adalah disebabkan oleh besarnya peranan Pemerintah Pusat dalam membiayai operasional Pemda, terutama gaji pegawai. Pemda tidak akan merasakan dampak rendahnya penerimaan retribusi karena gaji dan biaya operasional lainnya sudah pasti diterima dari Pemerintah Pusat lewat Subsidi.

Proses reformasi yang berjalan satu tahun telah menghasilkan Undang-undang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang baru. Kedua Undang-undang ini jika nanti dipakai akan mengakibatkan Pemda harus peduli terhadap transparansi dan akuntabilitas. Sehingga mau tidak mau Pemda harus dapat mengukur kemampuan dari penerimaan sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan. Saatnya nanti Pemda harus mengukur berapa subsidi yang harus diberikan untuk membiayai pelayanan umum.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan :

- Untuk mengevaluasi tarif retribusi menurut prinsip-prinsip penetapan tarif retribusi jasa umum, serta hubungannya dengan biaya penyediaan jasa tersebut
- Selanjutnya untuk melihat sejauh mana peranan retribusi dalam membiayai pelayanan umum, sebagai langkah awal dari transparansi dan akuntabilitas di Pemda.

Pelayanan umum memang tidak sepenuhnya dapat dibiayai oleh penerimaan retribusi karena mengandung unsur eksternalitas atau sifat 'public good'. Sehingga sudah dapat dipastikan bahwa Pemda harus memberikan 'subsidi' dari penerimaan lainnya untuk menutupi kekurangan tersebut. Namun perlu kejelasan seberapa besar kekurangan tersebut harus ditutupi dari penerimaan Pemda lainnya. Dengan catatan bahwa subsidi terhadap suatu pelayanan umum tidak ditujukan untuk menutupi ketidak efisienan Pemda dalam mengelolanya.

Ruang Lingkup dan Daerah Penelitian

Penelitian ini adalah merupakan bagian dari serangkaian penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan retribusi daerah. Kali ini, penelitian di lakukan terhadap Pemda Kabupaten Pesisir Selatan, sebagi daerah yang belum pernah disentuh oleh peneliti lainnya untuk bidang keuangan daerah.

Dari sekian banyak pelayanan umum yang diberikan Pemda, akan dipilih beberapa yang dijadikan sasaran penelitian, diantaranya :

- Pelayanan kebersihan,
- Penyediaan air bersih,
- Pelayanan kesehatan.

Kontribusi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya studi dibidang Ekonomi dan Keuangan Pemerintah Daerah. Selain itu, hasilnya diharapkan dapat digunakan sebagai langkah awal dari beberapa langkah menuju transparansi dan akuntabilitas Pemda di Indonesia. Penelitian ini perlu ditinjak lanjuti dengan penelitian selanjutnya tentang skema pembiayaan yang tepat untuk pelayanan umum yang diberikan Pemerintah Daerah.

Metode dan Kerangka Analisis

Retribusi adalah harga atas pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah. Retribusi dikenakan kepada orang yang tentunya menerima pelayanan. Berbeda dengan pajak, dimana tidak ada pengkaitan yang jelas antara jasa yang diberikan oleh pemerintah dengan pajak yang dipungut dari masyarakat. Retribusi adalah salah satu sumber pembiayaan bagi pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayanannya. Keterbatasan sumber pembiayaan dari pajak, mengakibatkan pemerintah mau tidak mau harus membiayai fungsi pelayanannya dengan retribusi. Lagi pula jika semua fungsi pemerintah harus dibiayai oleh pajak, akan muncul ketidak adilan, dimana masyarakat yang tidak menerima pelayanan juga harus membayar.

Retribusi yang dikenakan oleh pemerintah terhadap masyarakat bisa dikategorikan kedalam dua besar :

1. Retribusi atas jasa pelayanan
2. Retribusi atas jasa pengaturan (Perizinan)

Kedua hal ini jelas berbeda. Retribusi atas jasa pelayanan jelas pembayaran atas pelayanan yang langsung dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, misalnya retribusi air

minum, retribusi kebersihan, retribusi pasar, retribusi parkir, dll. Sementara itu retribusi atas jasa pengaturan, tidak dinikmati langsung oleh sipembayar fungsi pelayanannya, bahkan sipembayar akan merasakan penggunaan kekuasaan pemerintah, misalnya adalah perizinan taksi, angkutan umum, izin bangunan, dll.

Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, tidak seluruhnya dapat dikenakan retribusi, karena sifat-sifat pelayanan tersebut. Barangkali kita bisa berpatokan kepada konsep barang pulik (public goods). Bila pemerintah memberikan jasa yang dapat dikategorikan kepada barang publik, retribusi tidak bisa dikenakan sama sekali dan sepenuhnya harus dibiayai dengan pajak. Namun untuk jenis pelayanan yang murni dikategorikan barang swasta, dapat dikenakan retribusi penuh, dan untuk jenis pelayanan yang diantara keduanya perlu penggabungan pembiayaan antara retribusi dan pajak.

Penetapan harga jasa di dunia swasta pada umumnya hanya untuk memaksimumkan keuntungan. Meskipun, untuk jangka waktu tertentu (jangka pendek), harga ditetapkan dalam rangka meningkatkan penguasaan pasar (market share), namun ujung-ujungnya adalah dalam rangka memaksimumkan profit. Lebih jauh lagi, penetapan harga tidak akan mempertimbangkan apakah harga tersebut terjangkau bagi seluruh lapisan masyarakat. Dan keberadaan pasar yang kompetitiflah yang akan memaksa swasta untuk menurunkan dan menaikkan harganya.

Tidak demikian halnya dengan jasa yang disediakan pemerintah. Kebijakan harga retribusi ditentukan oleh banyak hal. Profit bukanlah tujuan utama. Ada banyak prinsip-prinsip lain yang juga harus dipertimbangkan seperti ketimpangan pendapatan masyarakat, efisiensi konsumsi, externality, merit goods, dll.

Berikut ini beberapa prinsip yang perlu dipertimbangkan oleh pemerintah atau badan jasa publik lainnya dalam menetapkan retribusi. Namun perlu diingat bahwa tidak semua prinsip-prinsip berikut perlu dipertimbangkan. Berbeda jenis barang dan jasa berbeda pula prinsip yang perlu dipertimbangkan. Demikian juga, kondisi sosial ekonomi masyarakat akan sangat menentukan prinsip-prinsip yang perlu digunakan.

1. Kemampuan Keuangan. Didalam menetapkan besarnya retribusi, kita perlu mempertimbangkan bahwa retribusi tersebut harus bisa meningkatkan kemampuan keuangan perusahaan publik yang menyediakan barang dan jasa tersebut. Kemampuan keuanganlah yang nantinya akan menjamin berlangsungnya aktifitas produksi perusahaan publik tersebut.
2. Efisiensi. Harga yang ditetapkan perlu juga dipertimbangkan dalam rangka mencapai efisiensi. Bila harga ditetapkan terlalu rendah maka masyarakat akan mengkonsumsi secara berlebihan tanpa memikirkan bahwa itu akan merugikan secara ekonomi. Dengan harga yang terlalu rendah badan jasa publik juga tidak akan mampu membiayai pengembangan pelayanan bahkan biaya pemeliharaan. Salah satu penyebab ketidak efisienan badan jasa publik adalah biaya pemeliharaan yang kurang sehingga barang modal tidak bisa berfungsi menurut umur ekonomisnya.
3. Keadilan (Equity). Ada dua konsep keadilan dalam tarif retribusi. Pertama, *Benefit equity*, dimana individu harus membayar jasa yang diterima dari badan publik setara dengan manfaat yang dia dapatkan. Kedua, *Social equity*, dimana masyarakat baik yang kaya maupun miskin haruslah memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan pelayanan dari badan publik. Dalam hubungan dengan konsep pertama, setiap individu atau konsumen harus membayar jasa yang mereka terima sebesar ongkos penyediaan jasa tersebut tanpa mempertimbangkan apakah mereka adalah pemerintah, orang kaya, bisnismen, industri maju, dll. Sementara itu social equity mengatakan bahwa harga harus ditetapkan agar mampu dicapai oleh seluruh lapisan masyarakat, mulai dari yang kaya sampai yang termiskin.
4. Externalitas. Positif externalitas berarti bahwa jasa yang dikonsumsi seseorang tidak hanya memberikan manfaat kepada orang tersebut tetapi juga bagi seluruh masyarakat meskipun masyarakat tersebut tidak menggunakannya. Sebaliknya negatif externality berarti bahwa orang yang mengkonsumsi suatu barang atau jasa akan mengakibatkan orang lain turut membayarnya. Externalitas ini perlu dipertimbangkan dalam menetapkan harga barang dan jasa publik didalam rangka memaksimumkan manfaatnya bagi masyarakat. Contoh yang jelas adalah makin banyak orang yang meng-imunisasikan dirinya makin sehat masyarakat secara keseluruhan. Selain itu azas kemanfaatan juga mengatakan bahwa siapa saja yang mendapatkan manfaat harus membayar. Jadi wajar kalau pemerintah harus turut

membayar jenis pelayanan ini dengan uang pajak sebagai bentuk pembayaran dari masyarakat yang juga mendapatkan manfaat.

5. Kesederhanaan Administrasi. Suatu kebijakan harga yang mempertimbangkan semua prinsip-prinsip di atas bisa menghasilkan tarif yang sulit dan mahal untuk diadministrasi. Sebagai contoh kebijakan tarif listrik atau air yang membedakan harga bagi kelompok kaya dan miskin akan menyulitkan secara administrasi, karena harus ada proses identifikasi pelanggan. Persoalannya bagaimana kita bisa membedakan antara yang kaya dan yang miskin. Apakah area tempat tinggal bisa memastikan bahwa daerah tersebut adalah tempat tinggal orang miskin dan area yang lain adalah tempat tinggal orang kaya ? Apakah jenis rumah bisa merefleksikan kekayaan orang ?

6. Ada beberapa prinsip lainnya misalnya dalam rangka menstabilisasikan harga mempengaruhi tingkat konsumsi, kemauan politik, dll. Stabilisasi harga dan popularitas politik sering dijadikan alat oleh pemerintah untuk tidak menaikkan harga barang dan jasa publik. Dalam rangka mempengaruhi tingkat konsumsi, pemerintah dapat menaikan tarif parkir di pusat kota misalnya.

Peranan Retribusi

Peranan retribusi akan dilihat dengan membandingkan ratio berikut :

$$\frac{\text{Penerimaan Retribusi}}{\text{Total biaya penyediaan pelayanan}}$$

Angka penerimaan retribusi dengan mudah didapatkan dari laporan realisasi penerimaan asli daerah. Namun persoalan utama untuk menghitung ratio di atas adalah tidak tersedianya data total biaya penyediaan pelanan, meskipun yang menyediakan pelanan tersebut adalah suatu dinas tertertu yang memiliki anggaran belanja. Misalnya saja total biaya penyediaan pelayanan kesehatan tidak dapat hanya dilihat dari realisasi pengeluran dinas kesehatan, karena biaya penyediaan obat-obatan untuk puskesmas di daerah telah disediakan oleh departemen kesehatan yang biayanya termasuk anggaran negara. Demikian juga untuk biaya pembangunan dan pemeliharaan Puskesmas, dalam kenyataannya bukanlah hanya merupakan bagian dari anggaran Dinas Kesehatan Pemerintah Kabupaten.

Hasil dan Pembahasan

1. Retribusi Kebersihan

Retribusi Kebersihan adalah retribusi yang dipungut oleh Pemerintah Daerah (Pemda) atas jasa pengumpulan sampah yang dilakukannya, yang dalam hal ini biasanya dilakukan oleh Dinas Kebersihan. Di Kabupaten Pesisir Selatan, jasa pemungutan sampah baru dilakukan oleh Pemda di wilayah ibukota kabupaten yaitu Painan.

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan (Perda No.09/1998), yang menjadi objek pelayanan adalah sampah yang dihasilkan oleh rumah tangga, kantor-kantor, toko-toko, kedai-kedai, pasar, dan kendaraan angkutan penumpang umum. Adapun tarif retribusi tersebut dapat dilihat pada tabel 4.

Perda tersebut adalah Perda yang pertama tentang retribusi sampah. Meskipun jasa pemungutan sampah telah dilakukan sejak tahun 1995, namun legalisasinya baru dimulai oleh Pemda sejak Perda ini ditetapkan. Bahkan Dinas Kebersihan Kabupaten yang bertugas khusus untuk melakukan pelayanan tersebut baru saja didirikan pada tahun 1999.

Evaluasi Terhadap Tarif Retribusi Kebersihan

Jika diperhatikan secara seksama Perda tentang retribusi persampahan tersebut, maka dapat dievaluasi sbb :

- Pemungutan retribusi terhadap kantor-kantor pemerintah/BUMN/swasta diberikan keleluasaan kepada Kepala Daerah untuk mengatur tarifnya lebih lanjut dengan Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah. Hal ini berakibat hilangnya peranan DPRD dalam menetapkan tarif untuk sektor tersebut. Tidak ada penjelasan kenapa terjadi pelimpahan kewenangan penetapan tersebut. Meskipun hal ini tidak menyalahi Undang-Undang No.18, namun bisa saja terjadi ketidak adilan dalam penetapan tarif secara keseluruhannya.

- Prinsip keadilan ternyata diakomodasi dengan membedakan lokasi rumah/toko. Untuk rumah/toko yang berlokasi di sepanjang jalan utama dikenakan tarif yang lebih mahal. Tentu tidak tepat asumsi yang mengatakan rumah yang berada di pinggir jalan utama, pemiliknya lebih mampu dari yang tinggal di jalan lain. Demikian juga asumsi, yang mengatakan bahwa toko/hotel/restoran yang berada di jalan utama lebih besar penghasilannya dibanding yang lain, tidak selalu tepat. Mestinya prinsip keadilan diakomodasi dengan mengklasifikasikan rumah/toko/hotel/restoran berdasarkan banyak sampah yang dihasilkan. Artinya makin banyak sampah dihasilkan, makin besar retribusi yang harus dibayarnya.
- Pengklasifikasian tarif terkesan seenaknya, tanpa menggunakan argumentasi keadilan, efisiensi, efektifitas, dan kemudahan administrasi.
- Tarif retribusi sampah untuk kendaraan angkutan umum terkesan sangat kecil. Barangkali karena pemungutannya dilakukan tiap hari. Yang perlu dipertanyakan adalah pemungutan yang dilakukan tiap kali masuk daerah. Hal ini akan menimbulkan kesan adanya pungutan setiap kali masuk daerah ini, dan sekiranya arus kendaraan itu banyak, tentunya ini akan mengganggu arus lalu lintas.
- Penetapan tarif sama sekali tidak memperhitungkan biaya yang dikeluarkan untuk pelayanan sampah. Tidak ada penjelasan dan pengkaitan antara tarif dan biaya. Hal ini bertentangan dengan prinsip cost recovery. Meskipun retribusi kebersihan adalah bersifat jasa umum dan hasil retribusi tidak boleh melebihi biaya penyediaan jasa, namun prinsip cost recovery tetap harus diterapkan agar ada transparansi. Mestinya Perda harus memuat tingkat cost recovery yang diharuskan untuk membiaya pelayanan kebersihan.

Table 4.

Tarif Retribusi Pelayanan Sampah
Berdasarkan Perda No.09 Tahun 1998

Gol.	Keterangan	Tarif per bulan (Rp.)
A	Rumah di jalan utama ibukota kabupaten	2500
B	Rumah di luar jalan utama ibukota kabupaten	1500
C	Rumah di jalan utama ibukota kecamatan	1000
D	Rumah di luar jalan utama ibukota kecamatan	500
E	Rumah makan, restoran, hotel penginapan di ibukota kab.	5000
F	Toko kelontong dan kedai-kedai di ibukota kabupaten	3000
G	Rumah makan, restoran, hotel penginapan di ibukota kecam.	3000
H	Toko kelontong dan kedai-kedai di ibukota kecamatan	1500
I	Toko-toko di pasar ibukota kab.	5000
J	Toko-toko di luar pasar ibukota kabupaten	4000
K	Kedai kelontong dan sejenisnya pada pasar inpres di ibukota kabupaten	4000
L	Kedai kelontong dan sejenisnya pada pasar inpres di luar ibukota kabupaten	3000

Gol.	Jenis	Tarif per kali masuk (Rp.)
1.	Bus/Truk	Rp. 300
2.	Pick up	Rp. 250
3.	Oplet dan sejenisnya	Rp. 150

Sumber : Bagian Hukum, Pemda Kab. Pesisir Selatan.

Analisis Cost Recovery Retribusi Kebersihan

Analisis cost recovery memang masih sulit dilakukan terhadap retribusi kebersihan ini. Pertama adalah karena data biaya penyediaan jasa yang sesungguhnya tidak dapat dihitung dari informasi yang tersedia di Bagian Keuangan Pemda. Sistem Pencatatan pada Pemda memang belum mendukung untuk dilakukan perhitungan biaya. Pencatatan keuangan Pemda belum mengklasifikasikannya berdasarkan jasa yang diberikan Pemda. Pencatatan hanya berdasarkan pengklasifikasian anggaran yaitu menurut organisasinya. Untuk jasa persampahan ini, biaya hanya dapat dihitung dari realisasi belanja Dinas Kebersihan. Padahal biaya administrasi retribusi sampah juga dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan administrasi keuangan Dinas Kebersihan sendiri dilakukan oleh Bagian Keuangan Setwilda.

Untuk tahun anggaran 1999/2000, lebih sulit lagi untuk menghitung biaya sesungguhnya, karena realisasi retribusi dan belanja Dinas Kebersihan belum ada. Dengan menggunakan pendekatan anggaran saja maka terlihat pada tabel 5, bahwa Pemda menargetkan cost recovery sebesar 73% terhadap biaya pelayanan sampah, yang artinya hanya 73% dari biaya dibayar oleh masyarakat pengguna jasa.

Tabel 5. Rasio Cost Recovery Retribusi Kebersihan

Tahun Anggaran	Retribusi Kebersihan		Ratio Cost Recovery
	Penerimaan (Rupiah)	Biaya (Rupiah)	
1997/1998	12,751,800	n.a	
1998/1999	32,352,900	n.a	
1999/2000	49,000,000**	66,872,500*	73%

Sumber : Bagian Keuangan Pemda Kab. Pesisir Selatan
* Anggaran Belanja rutin Dinas Kebersihan 1999/2000
** Target penerimaan retribusi kebersihan tahun 1999/2000

2. Retribusi Kesehatan

Retribusi kesehatan adalah retribusi yang dipungut oleh Pemda atas seluruh jasa pelayanan kesehatan yang dilakukan unit-unit organisasi pelayanan kesehatan Pemda, baik oleh Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD), maupun oleh Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) yang tersebar diseluruh wilayah kabupaten.

Pelayanan Kesehatan telah lama dilakukan oleh Pemda, dan tarif retribusi kesehatan tersebut telah berkali-kali direvisi. Peraturan daerah yang terbaru tentang retribusi kesehatan adalah Perda No. 5 Tahun 1999 yang merevisi Perda No.18 Tahun 1993. Ini berarti tarif retribusi kesehatan di Daerah Kabupaten Pesisir Selatan tidak pernah direvisi selama 6 tahun.

Pelayanan kesehatan oleh Pemda Kabupaten Pesisir Selatan dapat dianggap sangat vital bagi masyarakat dan merupakan pelayanan yang harus diberikan oleh Pemda mengingat di daerah ini sangat kurang sekali pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh swasta. Kalaupun ada itupun terkonsentrasi di ibukota kabupaten berupa praktek dokter umum dan spesialis serta pelayanan bersalin yang dilakukan bidan-bidan.

Evaluasi Terhadap Tarif Retribusi Kesehatan

Tarif retribusi kesehatan dapat dilihat pada lampiran di tulisan ini. Tarif retribusi kesehatan sangat panjang dan terinci sehingga dicantumkan dalam lampiran pada Perda tersebut. Inilah barangkali tarif retribusi yang paling banyak perinciannya. Hal ini tidak bisa dihindari mengingat begitu beragamnya jenis pelayanan yang diberikan oleh rumah sakit dan puskesmas kepada masyarakat.

Meskipun demikian evaluasi tetap dapat dilakukan berdasarkan prinsip-psinsip penetapan tarif retribusi. Beberapa hal yang dapat diperhatikan adalah sbb :

- Prinsip keadilan diakomodasi dengan membedakan tarif klas Utama, I, II, dan III untuk berbagai jenis pelayanan.
- Kelihatannya ada prinsip subsidi silang, dimana tarif untuk kelompok masyarakat berpendapatan tinggi (yang diasumsikan akan menggunakan fasilitas kelas Utama

dan Kelas I) mensubsidi tarif untuk kelompok masyarakat berpendapatan rendah. Namun prinsip tersebut kabur karena tidak jelasnya biaya pelayanan sesungguhnya untuk masing-masing kelas. Ada kemungkinan, seluruh tarif disubsidi oleh Pemerintah (dapat dilihat dari rasio cost recovery-nya)

- Penetapan tarif kelihatannya sudah dikaitkan secara kualitatif kepada biaya yang dikeluarkan untuk pelayanan kesehatan tersebut. Namun tidak ada kejelasan secara kuantitatif tentang tingkat cost recovery. Seharusnya, meskipun retribusi kesehatan adalah bersifat jasa umum dan hasil retribusi tidak boleh melebihi biaya penyediaan jasa, namun prinsip cost recovery tetap harus diterapkan agar ada transparansi.

Analisis Cost Recovery Retribusi Kesehatan

Seperti halnya retribusi kebersihan, analisis cost recovery juga sulit dilakukan terhadap retribusi kesehatan ini. Pendekatan yang dapat dilakukan adalah dengan menghitung realisasi belanja rutin unit-unit pelayanan kesehatan tersebut. Pada nota keuangan Pemda dapat dilihat realisasi belanja rutin Dinas Kesehatan dan Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD). Pengelolaan keuangan RSUD terpisah dari Dinas kesehatan Sehingga belanja rutinnya juga terpisah pada APBD. Besarnya biaya pelayanan kesehatan sebenarnya tidak dapat dilihat dari realisasi belanja rutinnya saja, mengingat biaya pengadaan obat-obatan masuk ke anggaran Departemen Kesehatan (Depkes). Pihak RSUD dan Dinas Kesehatan tinggal menerima obat-obatan dari Depkes sesuai kebutuhan. Demikian juga penerimaan yang non budgeter lainnya seperti bagian tertentu retribusi kesehatan tidak tercatat dalam realisasi belanja rutin tersebut.

Disamping itu dari sisi penerimaan, besarnya retribusi kesehatan yang tercatat pada kas daerah, tidak menggambarkan penerimaan secara keseluruhannya. Hal ini karena sebagian penerimaan retribusi yang dipungut oleh RSUD dan Puskesmas, tinggal di RSUD dan Puskesmas tersebut sebagai insentif bagi pegawai. Hal ini memang diatur oleh Perda. Pengaturannya sebagai berikut:

a. Hasil retribusi pelayanan kesehatan di RSUD dibagi sebagai berikut:

- hasil dari jasa sarana dan prasarana disetorkan seluruhnya ke kas daerah.

- hasil jasa pelayanan medis dan anestesi disetorkan ke rekening atas nama direktur rumah sakit dan penggunaannya diatur dengan surat keputusan direktur yang diketahui oleh Bupati.

b. Hasil retribusi yang dipungut oleh Puskesma, Lab. kesehatan, Polindes, dll., dibagi sbb:

- 50% disetorkan ke kas daerah
- 50% digunakan langsung oleh Puskesmas:
    - 30% untuk kegiatan dalam dan luar gedung
    - 45% untuk operasional
    - 10% untuk jasa dokter/tenaga medis
    - 15% untuk jasa paramedis

c. Hasil retribusi jasa ambulans di Puskesma dibagi sbb:

- 10% disetorkan ke kas daerah
- 60% untuk bahan bakar dan pemeliharaan
- 30% untuk jasa sopir dan petugas.

Tabel 6. Tabel Rasio Cost Recovery Retribusi Kesehatan

Tahun Anggaran	Realisasi Penerimaan	Biaya Pelayanan Kesehatan			Rasio Cost Recovery
		Dinas Kesehatan	Rumah Sakit	Jumlah	
1997/1998	299,529,990	1,622,096,637	n.a.		
1998/1999	270,209,520	1,911,929,390	563,359,540	2,475,288,930	11%
1999/2000	224,978,066*	n.a.	n.a.		

Sumber : Bagian Keuangan Pemda Kab. Pesisir Selatan
* Realisasi sampai November 1999

Tingkat cost recovery retribusi kesehatan di daerah Pesisir Selatan ternyata sangat rendah, yaitu, kira-kira 11%. Hal ini terlihat dengan membandingkan realisasi retribusi yang masuk ke kas daerah dengan total belanja instansi pelayanan kesehatan. Perlu diketahui, bahwa hasil retribusi tersebut masih dengan tarif yang lama, karena tarif baru baru saja diberlakukan.

1. Retribusi Penyediaan Air Bersih

Retribusi penyediaan air bersih ini adalah retribusi yang dipungut oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) atas jasa penyediaan air bersih di daerah kabupaten Pesisir Selatan. Penyediaan Air Bersih di daerah ini baru dilakukan pada beberapa daerah padat penduduk saja, terutama ibukota kabupaten dan beberapa ibukota kecamatan. PDAM adalah perusahaan milik daerah yang pengelolaannya terpisah sama sekali dari organisasi Pemda. Namun yang menyangkut tarif retribusi tetap diatur oleh Peraturan Daerah dan atau surat keputusan kepala daerah.

Evaluasi Tarif Retribusi Air Bersih

PDAM Pesisir Selatan didirikan dengan Perda No.2 tahun 1993 Tanggal 6 Januari 1993. Tarif air yang pertama diatur dengan Surat Keputusan Bupati No.03/SK/BPT-PS/1995 tanggal 7 Agustus 1995. Kemudian tarif tersebut diubah oleh SK Bupati, pada tanggal 7 juni 1999. Kedua tarif tersebut dan kenaikannya dapat dilihat pada tabel 6. Jadi semenjak tarif air ditetapkan, belum pernah ada Peraturan Daerah khusus tentang tarif air di Kab. Pesisir Selatan. Hal ini sekaligus menunjukkan kepada kita, betapa kurang sadarnya DPRD tentang hak dan kewajibannya. Telah enam tahun berlalu, tarif akan membebani masyarakat, hanya di atur oleh eksekutif.

Diluar aspek legalitas tarif, kita melihat bahwa untuk selama 6 tahun tidak pernah ada perubahan tarif sama sekali. Sehingga akhirnya pada tahun 1999 tarif dinaikkan rata-rata sebesar 69%. Kalau dibandingkan dengan akumulasi inflasi selama enam tahun terakhir maka kenaikan tersebut tidak ada artinya sama sekali. Ini memang adalah salah satu kelemahan tarif retribusi, dan terjadi dimana-mana. Tarif retribusi pada umumnya tidak elastis terhadap inflasi, karena tarifnya bersifat sejumlah tetap uang.

Dari segi struktur tarif tidak ada sama sekali perubahan. Struktur tarif tetap menunjukkan bentuk progresif, serta membagi konsumen ke dalam lima kelompok. Penambahannya yaitu adanya tarif baru terhadap jasa penyediaan air dengan mobil tanki. Struktur tarif PDAM boleh dikatakan hampir sama diseluruh Indonesia, karena

rancangan tarifnya harus mengikuti Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 690-536 Tahun 1988 tanggal 30 Juni 1988 tentang Pedoman tarif pada PDAM. Penyeragaman ini dianggap menghilangkan kreatifitas daerah dalam menetapkan tarif sesuai dengan kondisi lokal. Hal ini terlihat dengan jelas pada tarif air di daerah Pesisir Selatan ini, yang tetap dibagi kedalam berbagai kelompok konsumen meskipun pembagian itu tidak berarti banyak di daerah ini. Misalnya saja pembagian niaga kecil dan besar sangat naif, karena kriterianya tidak jelas. Barangkali tidak ada satupun konsumen yang dapat dikelompokkan sebagai niaga besar di daerah ini.

Demikian juga penetapan tarif yang bersifat progresif dengan empat kelompok tingkat pemakaian air, hanya akan mempersulit administrasi dan penghitungan beban. Tidak ada dasar yang kuat dalam menetapkan empat kelompok tingkat pemakaian air. Prinsip keadilan nampaknya diakomodasi dengan adanya kelompok sosial dan tarif rendah terhadap pemakaian dibawah 10 m3 bagi kelompok rumah tangga. Namun efektifitasnya dipertanyakan. Tarif juga terkesan menggunakan metode subsidi silang, dimana tarif untuk sektor niaga dan industri jauh lebih besar dibandingkan tarif sektor sosial dan non niaga. Namun tidak ada kejelasan tingkat subsidi silangnya. Demikian juga keterkaitan antara biaya dengan tarif, juga tidak jelas. Tarif secara keseluruhan terkesan hanya dipatok-patok saja dan diharapkan sesuai dengan rasa keadilan masyarakat.

Tabel 6. Perubahan Tarif Air Minum PDAM Pesisir Selatan

Berdasarkan SK Bupati No.539/91/BPT-PS/1999
Tanggal 1 Juni 1999

No.	Golongan	Pemakaian (m3)	Tarif Lama (Rp)	Tarif Baru (Rp)	Kenaikan
1.	Sosial				
A.	Sosial Umum	0 s.d. 10	160	240	50%
		11 s.d. 20	160	240	50%
		21 s.d. 30	160	240	50%
		31 ke atas	160	240	50%
B.	Sosial Khusus	0 s.d. 10	160	240	50%
		11 s.d. 20	200	300	50%
		21 s.d. 30	300	450	50%
		31 ke atas	400	600	50%
2.	Non Niaga				
A.	Rumah Tangga	0 s.d. 10	200	300	50%
		11 s.d. 20	300	450	50%
		21 s.d. 30	400	600	50%
		31 ke atas	600	900	50%
B.	Instansi Pemerintah	0 s.d. 10	200	400	100%
		11 s.d. 20	300	550	83%
		21 s.d. 30	400	700	75%
		31 ke atas	600	1000	67%
3.	Niaga				
A.	Niaga Kecil	0 s.d. 10	500	750	50%
		11 s.d. 20	500	750	50%
		21 s.d. 30	1000	1500	50%
		31 ke atas	1000	1500	50%
B.	Niaga Besar	0 s.d. 10	500	1200	140%
		11 s.d. 20	600	1800	200%
		21 s.d. 30	1600	2400	50%
		31 ke atas	1600	2400	50%
4.	Industri	0 s.d. 10	600	900	50%
	(kecil dan rumah tangga)	11 s.d. 20	600	900	50%
		21 s.d. 30	1200	3000	150%
		31 ke atas	1200	3000	150%
5.	Khusus				
	Pelabuhan laut/sungai	Tak terbatas	3000	4500	50%
6.	Terminal air (melalui mobil tangki)	0 s.d. 4	0	7500	
			Kenaikan rata-rata		69%

Sumber : Bagian Hukum Pemda Pesisir Selatan dan diolah

Analisis Cost Recovery Retribusi Air Bersih

Dari analisis terhadap penerimaan dan pengeluaran rutin PDAM didapat tingkat cost recovery seperti terlihat pada tabel 7. Rasio cost recovery kelihatannya menurun tajam pada tahun 1999, hingga sampai 80% saja. Hal ini terlihat karena kenaikan biaya yang cukup tinggi pada tahun 1999, sementara itu penerimaan tidak naik secara menggembirakan (meskipun dipertengahan tahun tarif sudah direvisi).

Perlu dicatat disini bahwa angka pengeluaran pada tabel 7 belum menunjukkan pengeluaran yang sebenarnya karena :

- Ada beberapa pegawai PDAM yang merupakan PNS yang dibayar dengan anggaran Pemda.
- Biaya investasi tidak dihitung sama sekali.

Kalau kedua biaya itu dipertimbangkan, maka tentunya tingkat cost recovery akan lebih rendah lagi.

Tingkat cost recovery sebesar 80% tentunya berakibat :

- Tidak adanya sumbangan PDAM terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk ayat laba BUMD
- Pemda harus mensubsidi biaya PDAM agar penyediaan air bersih yang sangat penting bagi masyarakat tetap dapat dilanjutkan.

Tabel 7. Tingkat Cost Recovery Retribusi Air Bersih

Tahun Anggaran	Retribusi Air bersih PDAM		Rasio Cost Recovery
	Realisasi Penerimaan	Realisasi Pengeluaran	
1997	306,982,180	327,527,180	94%
1998	351,149,690	359,773,005	98%
1999	384,829,050	478,676,365	80%

sumber : PDAM Kab. Pesisir Selatan

Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari analisis terhadap tarif tiga jenis retribusi jasa umum yaitu retribusi pelayanan kebersihan, retribusi pelayanan kesehatan, dan retribusi pengadaan air bersih terlihat beberapa kelemahan mendasar, diantaranya adalah :

- Tidak jelasnya hubungan tarif dengan biaya penyediaannya
- Terlalu lamanya jangka waktu untuk merevisi tarif, padahal setiap tahunnya ada inflasi yang akan meningkatkan pembiayaan penyediaan jasa. Hal ini juga akan berdampak buruk terhadap keuangan Pemda.
- Prinsip keadilan memang telah diakomodasi dalam berbagai tarif, namun tarif tersebut cenderung mengabaikan aspek kesederhaan sehingga mudah dibaca oleh masyarakat.

Peranan retribusi jasa umum khususnya tiga retribusi jasa umum yang dipilih tersebut masih jauh dari yang diharapkan untuk membiayai penyediaan jasanya. Untuk retribusi kesehatan tingkat cost recovery-nya hanya 11%. Untuk retribusi Kebersihan belum dapat dinilai karena baru saja berjalan, meskipun demikian Pemda telah mentargetkannya sebesar 73%. Sementara itu untuk penyediaan air bersih, terjadi penurunan tingkat cost recovery (belanja rutin saja) hingga 80%, yang berakibat Pemda harus mensubsidi biaya rutin PDAM.

Dari kesimpulan di atas ada beberapa hal yang perlu direkomendasikan kepada Pemda dan DPRD Kabupaten Pesisir Selatan untuk dijadikan masukan dalam menetapkan kebijakan di masa mendatang.

- Dalam menetapkan tarif untuk masa mendatang, perlu dihitung secara matang efeknya terhadap penerimaan retribusi dan efisiensi pemakaian jasa. Struktur tarif retribusi perlu lebih sederhana agar dapat dibaca dengan mudah oleh masyarakat dan mudah diadministrasi oleh Pemda. Prinsip keadilan tetap dapat diakomodasi meskipun struktur tarifnya sederhana.
- Tarif retribusi perlu direvisi tiap tahunnya agar dapat merespon inflasi yang mengakibatkan meningkatnya biaya penyediaan jasa. Perubahan tarif tidak mesti harus mengubah Peraturan Daerah tiap tahunnya. Namun pada Perda perlu pasti

yang memberikan keleluasan kepada Eksekutif untuk merevisi tarif paling besar setingkat inflasi.

- Peranan retribusi terhadap pembiayaan jasa umum perlu ditingkatkan dengan menetapkan target tertentu bagi dinas penyedia jasa dan pemungut retribusi. Target perlu ditetapkan secara bersama.

Daftar Pustaka

Bailey, S., 1994, *Charging for Local Government Services : A Coherent Philosophy*, Public Administration no.3.

Baldwin, George, et. al., 1980, *Evaluation for Village Water Supply Planning*, John Wiley & Sons, Chichester.

Davey, K.J., 1988, *Pembiayaan Pemerintah Daerah, Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, Jakarta; Penerbit UI

Devas, Nick, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta; Penerbit UI

Handra, Hefrizal, 1997, *Evaluation of Pricing Policies for Public Services in Context of Developing Countries;* Unpublished Master Thesis; Birmingham: University of Birmingham

Handra, Hefrizal, 1998, *Evaluasi Tarif Retribusi Jasa Umum di Kota Padang*, Laporan Penelitian Dana Rutin 1998/1999.

Jones, Bernard M., 1995, *Local Government Financial Management*, Hertfordshire: ICSA Publishing Limited

World Bank, 1988, *World Development Report 1988*, London: Oxford University Press