

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai subsistem pemerintah negara dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai wewenang dan tanggungjawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Prinsip dasar pemberian otonomi dimaksud didasarkan atas pertimbangan bahwa daerahlah yang lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya. Atas dasar pertimbangan ini, maka pemberian otonomi diharapkan akan lebih mampu memacu pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pada akhirnya.

Otonomi juga memberi harapan bagi masyarakat untuk dapat menikmati pelayanan publik yang lebih baik dan terciptanya iklim demokrasi di daerah serta harapan untuk memperoleh kebijakan-kebijakan daerah yang lebih berpihak kepada mereka daripada hanya sekedar mengakomodasikan keinginan pemerintah pusat sebagaimana terjadi dimasa yang lalu dimana pembangunan daerah hanya merupakan miniatur pembangunan pemerintah pusat.

Kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya menurut prakarsa dan aspirasinya memberikan keleluasaan kepada daerah untuk melakukan pemberdayaan agar berkemampuan dalam menetapkan kebijakan dan mengambil keputusan secara cepat, tepat sesuai kebutuhan daerah sehingga diharapkan pelayanan prima dapat diberikan kepada masyarakat, permasalahan daerah dapat segera diselesaikan, pengembangan kehidupan demokrasi akan semakin terdorong, pemerataan kesejahteraan masyarakat akan semakin baik. Dengan demikian otonomi daerah dengan berbagai harapan yang terdapat didalamnya bukan hanya merupakan retorika belaka namun telah menjadi realita yang harus ditangani dengan semangat untuk semakin memajukan kehidupan masing-masing daerah dalam satu ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan otonomi daerah dengan harapan yang ada didalamnya harus senantiasa disikapi dengan kerja keras agar semua harapan yang diinginkan oleh kebijakan otonomi daerah dapat segera terwujud.

Pemberian wewenang dan tanggungjawab sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut di atas, perlu diimbangi dengan pembagian sumber-sumber pendapatan yang memadai yang mampu mendukung pelaksanaan wewenang dan tanggungjawab yang diberikan kepada daerah. Namun demikian pembagian sumber-sumber pendapatan tersebut masih perlu dipertanyakan. Pengimplementasian Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, khususnya yang menyangkut dana perimbangan, yang diharapkan mampu mendukung pelaksanaan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 masih diragukan kemampuannya dalam memenuhi tuntutan semakin besarnya wewenang dan tanggungjawab yang dibebankan kepada daerah.

Di sisi lain, daerah sendiri selama ini memang masih sangat mengandalkan sumber pendanaan pembangunan pada dana sumbangan dan bantuan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Rendahnya kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber yang sah selama ini, selain disebabkan oleh faktor sumber daya manusia dan kelembagaan, juga disebabkan oleh batasan hukum. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 yang mengalokasikan sebagian besar jenis-jenis pajak yang potensial bagi pemerintah pusat, merupakan salah satu penyebab keterbatasan kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber penerimaannya, disamping kondisi krisis yang selama beberapa tahun terakhir menimpa dan berpengaruh negatif terhadap penerimaan daerah.

Hal ini sesuai dengan pendapat Simanjuntak yang menyatakan:

Beberapa daerah di perkotaan memang memiliki potensi untuk terus meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), tetapi dengan aturan dan perundang-undangan yang ada sekarang, tetap tidak mungkin setiap daerah mampu membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) lewat pendapatan asli daerah, karena memang begitulah yang diinginkan pemerintah pusat sebagai konsekuensi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pemerintah Pusat ingin melanggengkan ketergantungan daerah terhadap pusat. Selanjutnya Robert mengatakan antaralain bahwa pemerintah pusat tidak mau melepas begitu saja potensi-potensi terutama pajak kepada daerah. Pemerintah tidak rela pajak yang dikuasai selama ini diserahkan untuk daerah. Kalau pajak itu dikembalikan ke daerah semuanya, maka PAD akan bertambah, jika PAD tinggi maka ketergantungan daerah kepada pusat akan menyusut.<sup>1</sup>

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diharapkan memiliki kemandirian yang lebih besar. Akan tetapi saat ini masih banyak masalah yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan upaya meningkatkan penerimaan daerah. Masalah-masalah yang dihadapi pemerintah daerah menurut Mardiasmo antara lain:<sup>2</sup>

1. Tingginya tingkat kebutuhan daerah (*fiscal need*) yang tidak seimbang dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang dimiliki daerah, sehingga menimbulkan *fiscal gap*.
2. Kualitas layanan publik yang masih memprihatinkan menyebabkan keengganan masyarakat untuk taat membayar pajak dan retribusi daerah.
3. Lemahnya infra struktur sarana dan prasarana umum.
4. Berkurangnya dana bantuan dari pusat (DAU yang tidak mencukupi).
5. Belum diketahui potensi PAD yang mendekati kondisi riil.

---

<sup>1</sup> Robert Simanjuntak, 2005. Antara Kemandirian dan Ketergantungan. *Media Otonomi. Edisi Nomor* 5. Jakarta, hlm 10-11.

<sup>2</sup> Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Andi. Yogyakarta, hlm 146.

Kemandirian daerah di berbagai bidang, termasuk kemandirian dalam mendanai pelaksanaan pembangunan merupakan tuntutan otonomi, oleh karena itu upaya peningkatan penerimaan daerah khususnya PAD perlu mendapat perhatian yang serius dari pemerintah daerah. Upaya itu bisa dilakukan antara lain dengan cara intensifikasi maupun ekstensifikasi pajak/retribusi daerah dengan maksud agar daerah tidak terlalu mengandalkan/menggantungkan pada pemerintah tingkat atas sehingga diharapkan daerah akan mampu mandiri sesuai cita-cita otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Di Kota Yogyakarta terdapat 30 pasar dengan luas 114.162 m<sup>2</sup> dengan pedagang berjumlah 13.897, merupakan sumber pendapatan asli daerah khususnya dari penarikan retribusi pasar. Pendapatan retribusi daerah yang menjadi sumber PAD Kota Yogyakarta berasal dari 12 pendapatan yaitu retribusi: Pelayanan Kesehatan; Pelayanan Kebersihan/Persampahan; Penggantian Biaya Cetak KTP dan Akte; Pemakaman; Parkir; Pasar; Pengujian Kendaraan Bermotor; Pemakaian Kekayaan Daerah; Terminal; Rumah Potong Hewan; Tempat Rekreasi dan Olah Raga; Penjualan Produksi Usaha Daerah. Salah satu retribusi yang potensial adalah retribusi pasar. Mengingat upaya untuk tetap mengandalkan penerimaan pada sumber sumbangan dan bantuan dari pemerintah atas dimungkinkan akan semakin sulit di era otonomi, maka upaya untuk meningkatkan PAD khususnya yang bersumber dari retribusi daerah, dalam hal ini retribusi pasar sudah semestinya dilakukan. Dalam penelitian ini ingin mengetahui peranan Dinas Pangelolaan Pasar Kota Yogyakarta dalam

pengelolaan retribusi Pasar Induk Buah dan Sayur Giwangan sebagai pasar induk dan pasar terbesar kedua setelah pasar Beringharjo dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas dari judul di atas maka diperoleh rumusan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peranan Dinas Pangelolaan Pasar Kota Yogyakarta Dalam Pengelolaan Retribusi Pasar Induk Buah Dan Sayur Giwangan Untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah ?
2. Faktor apakah yang mendukung dan menghambat peranan Dinas Pangelolaan Pasar Kota Yogyakarta Dalam Pengelolaan Retribusi Pasar Induk Buah Dan Sayur Giwangan Untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui peranan Dinas Pangelolaan Pasar Kota Yogyakarta Dalam Pengelolaan Retribusi Pasar Induk Buah Dan Sayur Giwangan Untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.
2. Untuk menemukan faktor yang mendukung dan menghambat peranan Dinas Pangelolaan Pasar Kota Yogyakarta Dalam Pengelolaan Retribusi Pasar Induk Buah Dan Sayur Giwangan Untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

**D. Manfaat Penelitian**

## 1. Manfaat teoritis

Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara

## 2. Manfaat praktis

Menjadi bahan masukan bagi pemerintah daerah khusus dalam pengelolaan retribusi pasar dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah