

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Munculnya penyelenggaraan Otonomi Daerah menyebabkan terjadinya paradigma yang baru terhadap sistem pemerintahan sentralisasi menjadi sistem pemerintahan desentralisasi, dimana memberikan keleluasaan yang lebih kepada pemerintah daerah untuk membangun daerah yang otonom dan bertanggungjawab untuk mengatur serta mengawasi apa yang menjadi kepentingan masyarakat daerah setempat yang sesuai dengan kondisi serta potensi yang ada. Penyelenggaraan otonomi daerah menuntut adanya kesiapan sumber daya dan sumber dana serta responsibilitas dari tiap tiap daerah. Sejalan dengan itu penyelenggaraan pemerintahan daerah didukung adanya pertimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang disesuaikan dengan potensi serta kondisi kebutuhan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah angka 7 tentang Keuangan Daerah disebutkan :

“Penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asasotonomi. Untuk menjalankan

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat didaerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada daerah harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah”.

Penyelenggaraan otonomi daerah menuntut adanya kesiapan sumber daya, sumber dana, responsibilitas serta akuntabilitas dari masing- masing daerah. Sejalan dengan itu penyelenggaraan pemerintahan daerah didukung adanya perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang disesuaikan dengan potensi dan kebutuhan daerah sebagaimana di atur dalam pasal 157 Bab VII mengenai sumber Pendapatan Asli Daerah dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Disebutkan bahwa sumber- sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain- lain pendapatan daerah yang sah. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus mengoptimalkan sumber- sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah, sehingga akan tersedianya keuangan daerah yang dapat digunakan untuk kegiatan pembangunan daerah tersebut. Upaya meningkatkan kemandirian pembiayaan perlu dilakukan dengan peningkatan Pendapatan Asli Daerah, antara lain dengan mengoptimalkan penggalan dana dari sumber- sumber pendapatan daerah. Retribusi daerah adalah salah satu bagian dalam pembentukan PAD merupakan komponen yang perlu untuk dioptimalkan. Menurut Undang-

Penyelenggaraan otonomi daerah yang benar- benar sehat akan tercapai bila sumber keuangan daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (Kaho, 1988). Pernyataan tersebut mempertegas bahwa otonomi daerah memacu daerah untuk menggali potensi sumber- sumber keuangan asli daerah yang ada pada daerah itu sendiri, sehingga kebijakan otonomi daerah dapat tersentral dari kemandirian daerah tersebut. Rendahnya kemampuan keuangan daerah akan sering menimbulkan siklus efek negative, yaitu rendahnya tingkat pelayanan masyarakat yang pada gilirannya akan mengundang campur tangan pusat, atau bahkan dapat menyebabkan dialihkannya sebagian fungsi-fungsi Pemerintah Daerah ke tingkat pemerintahan yang lebih atas. Dari aspek pelaksanaan, pemerintah daerah dituntut mampu menciptakan sistem manajemen yang mampu mendukung operasionalisasi pembangunan daerah. Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrument kebijakan, APBD merupakan pedoman pendapatan dan belanja dalam melaksanakan kegiatan pemerintah daerah. Sehingga dengan adanya APBD, pemerintah daerah sudah memiliki gambaran yang jelas tentang apa saja yang akan diterima sebagai pendapatan dan pengeluaran apa saja yang harus dikeluarkan selama 1 tahun. Dengan adanya APBD sebagai pedoman, kesalahan, pemborosan, dan penyelewengan yang merugikan dapat dihindari.

Upaya meningkatkan kemandirian pembiayaan di daerah perlu dilakukan dengan peningkatan Pendapatan Asli Daerah, antara lain dengan optimalisasi penggalian dana dari sumber-sumber pendapatan daerah. Retribusi daerah sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) sekarang ini lebih memungkinkan dan berpeluang besar untuk ditingkatkan dan dikembangkan, sehingga mampu memberikan kontribusi yang lebih besar kepada PAD terutama di Daerah Kabupaten / Kota yang mempunyai otonomi yang luas dan utuh sekaligus untuk meningkatkan kualitas pelayanan daerah. Sebagaimana telah disebutkan dalam penjelasan Undang- Undang No. 28 Tahun 2009 atas perubahan dari Undang- Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dijelaskan "Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan".

Menurut Undang- Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Rtribusi Daerah bahwa Retribusi Daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Retribusi Daerah sangat potensial untuk digali dan diperluas pengelolaannya, karena Retribusi Daerah dipungutatas balas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah meliputi jasa- jasa yang berkaitan dengan pelayanan umum, usaha- usaha tertentu maupun yang menyangkut perizinan tertentu. Retribusi Daerah merupakan sumber pendapatan yang paling memungkinkan

untuk dikembangkan sesuai dengan kreatifitas dari masing- masing pemerintah daerah memiliki keleluasaan dalam memungut retribusi.

Upaya dalam peningkatan pendapatan oleh setiap Pemerintah Daerah pada level Provinsi maupun Kabupaten/ Kota haruslah didukung dengan berbagai kebijaksanaan sesuai dengan situasi dan kondisi daerah masing-masing. Seperti halnya dengan daerah-daerah lain. Berkenaan dengan hal tersebut Pemerintah Kabupaten Semarang memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerahnya dengan kepentingan masyarakat dan prakarsa sendiri maka pemerintahan Kabupaten Semarang harus memaksimalkan penerimaan dari PAD (Pendapatan Asli Daerah). Dalam Tabel 1.1 terlihat penerimaan PAD Kabupaten Semarang dari Tahun anggaran 2009-2013 sebagai berikut.

**Tabel 1.1**  
**Realisasi Penerimaan PAD dan Sumbangan Tiap-tiap Jenis Penerimaan Terhadap PAD Kabupaten Semarang Tahun 2009-2013 (dalam rupiah)**

Jenis Penerimaan	Tahun Anggaran									
	2009		2010		2011		2012		2013	
	Realisasi	%	Realisasi	%	Realisasi	%	Realisasi	%	Realisasi	%
a. Pajak Daerah	20,441,906,987	22.61	26,228,584,340	26.55	39,433,225,418	29.60	47,192,969,403	30.23	82,603,475,216	38.30
b. Retribusi Daerah	57,595,637,568	63.72	59,001,789,724	59.72	66,260,009,503	49.75	27,368,212,072	17.53	28,353,829,275	13.15
c. Bagian Laba BUMD	4,018,979,431	4.45	4,510,450,025	4.57	3,568,435,564	2.68	7,570,260,388	4.85	8,193,157,136	3.80
d. Penerimaan lain- lain	8,336,124,863	9.22	9,062,816,271	9.17	23,937,242,821	17.97	73,972,565,257	47.39	96,539,778,346	44.76
<b>Total PAD</b>	<b>90,392,648,849</b>	<b>100.00</b>	<b>98,803,640,360</b>	<b>100.00</b>	<b>133,198,913,306</b>	<b>100.00</b>	<b>156,104,007,120</b>	<b>100.00</b>	<b>215,690,239,972</b>	<b>100.00</b>

*Sumber : DISPERINDAGKOP dan DPPKAD Kabupaten Semarang*

Pencapaian realisasi PAD Kabupaten Semarang didukung oleh dua komponen, yaitu Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Berdasarkan Tabel 1.1

realisasi penerimaan PAD Kabupaten Semarang Tahun Anggaran 2009-2013 di atas, memperlihatkan bahwa Retribusi Daerah memberikan kontribusi paling besar diantara komponen penerimaan PAD lainnya di Kabupaten Semarang. Sumbangan Retribusi Daerah pada tahun 2009 yaitu sebesar Rp. 57.595.637.568,00 atau berkontribusi sebesar 63,72% terhadap PAD. Sumbangan retribusi daerah pada tahun 2010 yaitu sebesar Rp 59.001.789.724,00 atau berkontribusi sebesar 59,75 % terhadap PAD. Penurunan kontribusi terhadap total PAD tahun ini disebabkan karena sumbangan komponen penerimaan lainnya terhadap PAD juga mengalami kenaikan. Kemudian pada tahun 2011 sumbangan retribusi daerah mengalami peningkatan sebesar Rp. 66.260.009.503,00 atau berkontribusi sebesar 49,75% terhadap PAD, kontribusi pada tahun ini juga mengalami penurunan yang disebabkan karenan sumbangan komponen penerimaan lainnya mengalami kenaikan. Tetapi pada tahun 2012 Retribusi Daerah mengalami penurunan yaitu sebesar Rp 27.368.212.072,00 dan kontribusinya sebesar 17,53% terhadap PAD. Sedangkan pada tahun 2013 sumbangan Retribusi Daerah mengalami peningkatan sebesar Rp. 28.353.829.275,00 namun pada tahun itu kontribusinya mengalami penurunan sebesar 13,15%.

Dari fenomena diatas dapat dilihat bahwa Retribusi Daerah di Kabupaten Semarang tidak selalu mengalami kenaikan. Hal itu terlihat pada tahun 2012 yang mengalami penurunan secara signifikan. Kenaikannyapun relative kecil dibandingkan dengan kenaikan pada tahun- tahun sebelumnya. Jika dibandingkan dengan sumbangan dari komponen penerimaan yng lainnya seperti Pajak Daerah,

laba BUMD dan penerimaan lain- lain, tingkat kenaikan dari penerimaan Retribusi Daerah tidak seperti dengan komponen- komponen lainnya. Hal ini yang menjadi suatu pertanyaan terkait dengan sumbangan Retribusi Daerah terhadap PAD Kabupaten Semarang dari tahun 2009- 2013. Karena didalam Retribusi Daerah itu sendiri memiliki banyak komponen yang termasuk dalam penyumbang Retribusi Daerah, seperti halnya retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan Tertentu. Retribusi Daerah merupakan sumber pendapatan yang paling memungkinkan untuk dikembangkan sesuai dengan kreatifitas pemerintah daerah masing- masing, karena memperoleh kebebasan dalam memungut retribusi. Kebebasan ini dalam artian bahwa karena lapangan Retribusi Daerah berhubungan dengan pengganti jasa/ fasilitas yang diberikan oleh daerah, maka pemungutan retribusi dapat dilakukan beberapa kali sepanjang wajib retribusi masih memanfaatkan jasa yang disediakan (Edwin Haryo Baskoro,2010)

Sumbangan Retribusi Jasa Umum seperti halnya Retribusi Pasar terhadap penerimaan total pendapatan retribusi diharapkan akan terus meningkat sehingga dapat menambah Pendapatan Asli Daerah dari sektor Retribusi Daerah. Pemerintah Kabupaten Semarang saat ini harus lebih pintar untuk menggali pendapatan- pendapatan Pemerintah Kabupaten Semarang, maka dari itu Pemerintah Kabupaten Semarang mengeluarkan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2010 tentang Retribusi Pelayanan Pasar dalam rangka mengoptimalkan pembinaan dan pengawasan terhadap pengurusan pasar- pasar serta dalam upaya menggali sumber Pendapatan Asli Daerah maka diperlukan pungutan daerah berupa retribusi terhadap pasar di wilayah Kabupaten Semarang. Adapun

sumbangan Retribusi Pasar terhadap Total Retribusi Daerah di Kabupaten Semarang dapat dilihat pada Tabel 1.2.

**Tabel 1.2**  
**Sumbangan Retribusi Pasar Terhadap Total Retribusi Daerah**  
**di Kabupaten Semarang Tahun 2009-2013**

<b>Tahun</b>	<b>Target Retribusi Pasar (Rupiah)</b>	<b>Realisasi Retribusi Pasar (Rupiah)</b>	<b>Realisasi Retribusi Daerah (Rupiah)</b>	<b>Sumbangan Retribusi (%)</b>
2009	3,210,207,000	2,458,558,000	57,595,637,568	4.27
2010	4,299,849,000	3,346,675,950	59,001,789,724	5.67
2011	5,859,181,000	4,608,026,300	66,260,009,503	6.95
2012	6,306,236,000	5,540,305,200	27,368,212,072	20.24
2013	6,376,558,000	4,733,202,900	28,353,829,275	16.69

*Sumber : DISPERINDAGKOP dan DPPKAD*

Berdasarkan tabel diatas terlihat bahwa pada tahun 2009 – 2013 realisasi penerimaan Retribusi Pasar di kabupaten Semarang tidak pernah memenuhi target dan sumbangan Retribusi Pasar terhadap Retribusi Daerah relatif kecil, tidak lebih dari 20%. Hal ini mengindikasikan adanya permasalahan di dalam kinerja penerimaan Retribusi Pasar.

Retribusi Pasar merupakan komponen retribusi yang cukup potensial karena memberikan kontribusi yang cukup besar bagi PAD. Hal ini dikarenakan Pemerintah Kabupaten Semarang mengelola dan menarik retribusi dari 33 Pasar Umum.

Penelitian ini akan memfokuskan pada Retribusi Pasar Umum sebagai salah satu bagian dari Retribusi Daerah. Retribusi Pasar termasuk dalam jenis Retribusi Jasa Umum karena bersifat bukan pajak dan merupakan kewenangan daerah

dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, artinya Retribusi Pasar dapat menjadi salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial yang nantinya akan dikelola oleh DISPERINDAGKOP UMKM (Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Koperasi, Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah) dan DPPKAD (Dinas Pengelolaan Pendapatan, Keuangan dan Asset Daerah) Kabupaten Semarang yang menangani 33 Pasar Umum di Kabupaten Semarang. Dengan ini penulis tertarik meneliti melalui penulisan skripsi yang berjudul “*ANALISIS PERANAN DAN POTENSI RETRIBUSI PASAR TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN SEMARANG TAHUN 2009-2013 (Studi pada 33 Pasar Umum di Kabupaten Semarang)*”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Seberapa besar tingkat Efektivitas Retribusi Pasar Umum terhadap PAD (Pendapatan Asli Daerah) di Kabupaten Semarang tahun 2009-2013?
2. Seberapa besar Kontribusi Retribusi Pasar Umum terhadap PAD (Pendapatan Asli Daerah) di Kabupaten Semarang tahun 2009-2013?
3. Seberapa besar Laju Pertumbuhan Retribusi Pasar Umum terhadap PAD (Pendapatan Asli Daerah) di Kabupaten Semarang tahun 2009-2013?
4. Seberapa besar Potensi Retribusi Pasar Umum terhadap PAD (Pendapatan Asli Daerah) di Kabupaten Semarang tahun 2009-2013?

### **C. Tujuan**

Penelitian tentang Analisis Peranan dan Potensi Retribusi Pasar Umum terhadap PAD di Kabupaten Semarang, bertujuan untuk :

1. Menganalisis seberapa besar tingkat Efektifitas Retribusi Pasar Umum terhadap PAD di Kabupaten Semarang tahun 2009-2013.
2. Menganalisis seberapa besar Kontribusi Pasar Umum terhadap PAD di Kabupaten Semarang tahun 2009-2013.
3. Menganalisis seberapa besar Laju Pertumbuhan Retribusi Pasar Umum terhadap PAD di Kabupaten Semarang tahun 2009-2013.
4. Menganalisis seberapa besar Potensi Retribusi Pasar Umum terhadap PAD di Kabupaten Semarang tahun 2009-2013.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis.
  - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan manfaat bagi pengembangan konsep serta teori mengenai seberapa besar tingkat efektivitas, laju pertumbuhan, kontribusi dan besarnya potensi Retribusi Pasar terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).
  - b. Dapat menjadi referensi dan informasi untuk penelitian selanjutnya agar lebih baik.
2. Manfaat Praktis.

- a. Bagi Pemerintah, hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan kebijakan dalam mengupayakan peningkatan penerimaan pendapatan dari retribusi pasar sehingga otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab dapat terwujud.
- b. Bagi peneliti, hasil penelitian ini dapat meningkatkan kemampuan ilmiah dan menambah pengetahuan tentang otonomi daerah dalam mengupayakan penerimaan Pendapatan Asli Daerah melalui retribusi pasar.
- c. Bagi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan dan menambah koleksi bacaan dan informasi sehingga dapat digunakan sebagai sarana dalam menambah wawasan yang lebih luas.

