

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut asas Desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah, sesuai dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Disamping itu penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan keanekaragaman daerah.

Negara Republik Indonesia adalah negara berkembang yang sedang membangun, mempunyai tipe *Welfare State*, yaitu Negara yang berusaha menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan negaranya. Cita-cita ini cukup jelas terpancar dari landasan dan falsafah Negara dari bangsa Indonesia yaitu Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945

Semua pengaturan masalah pemerintah maupun kehidupan pemerintah didasarkan pada falsafah Pancasila. Sebagaimana telah digariskan dalam Pembukaan UUD 1945 bahwa falsafah yang harus tercermin dalam penyelenggaraan pemerintahan itu adalah:

1. Negara adalah alat yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh wilayah Negara dengan berdasarkan atas persatuan.
2. Negara adalah alat untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Negara yang berkedaulatan rakyat yaitu berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.
4. Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar sumber utama kebijaksanaan umum yang mendasari pembentukan dan kemanusiaan yang adil dan beradab.<sup>1</sup>

Penyelenggaraan pemerintah di daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil dengan bentuk susunan pemerintahnya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak-hak.. Asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa, menurut ketentuan Pasal 18 UUD 1945 dasar permusyawaratan atau perwakilan tidak hanya

---

<sup>1</sup> Sujanto, Ahmad Nurdin, Sumarno, *UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok*  
Pemerintahan Daerah, Bandung: Alumni, 1981, hal. 167

terdapat pemerintahan tingkat pusat, melainkan juga pada pemerintahan tingkat daerah.

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang di dukung oleh pembagian keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah serta antara propinsi dan kabupaten atau kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintahan daerah.

Pada Pasal 157 UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas :

1. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu :
  - a. hasil pajak daerah;
  - b. hasil retribusi daerah;
  - c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
  - d. lain-lain PAD yang sah;
2. Dana Perimbangan; dan
3. Pendapatan lain Daerah yang sah.

Retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang cukup potensial, tanpa mengesampingkan pajak-pajak yang lainnya. Menurut Agus Salim Nasution bahwa Retribusi Daerah mempunyai pengertian sebagai berikut :

*"Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas pelayanan atau barang yang disediakan oleh pemerintah, usaha atau milik*

*daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh daerah*"<sup>2</sup>.

Sejalan dengan pengertian di atas maka Pasal 158 UU No. 32 tahun 2004, pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya di daerah di atur lebih lanjut dengan Perda. Salah satu sumber retribusi daerah adalah retribusi pasar, sebagai pendukung pelaksanaan otonomi daerah dikota Surakarta. Sedangkan lembaga daerah yang berwenang melaksanakan retribusi pasar adalah Dinas Pengelola Pasar.

Dari uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk membuat sebuah penulisan hukum yang berjudul "PERANAN DINAS PENGELOLAAN PASAR DALAM MENANGANI RETRIBUSI PASAR UNTUK MENDUKUNG PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KOTA SURAKARTA".

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka dapat diajukan permasalahan sebagai berikut :

1. Mampukah dinas pengelola pasar kota Surakarta menangani retribusi untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah?
2. Hambatan-hambatan apakah yang ditemui oleh Dinas Pengelolaan Pasar dalam menangani retribusi pasar?

---

<sup>2</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 158.

3. Upaya-upaya apakah yang harus dilakukan untuk meningkatkan kinerja Dinas Pengelola Pasar kota Surakarta?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui kemampuan Dinas Pengelola Pasar dalam menangani retribusi guna mendukung pelaksanaan otonomi daerah di kota Surakarta.
2. Untuk menemukan hambatan-hambatan Dinas Pengelolaan Pasar dalam menangani retribusi.
3. Untuk menemukan upaya-upaya yang harus dilakukan oleh Dinas Pengelola Pasar dalam meningkatkan kinerja.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat digunakan sebagai tambahan pengetahuan di bidang ilmu hukum, khususnya hukum keuangan Negara.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbang saran bagi Dinas Pengelola Pasar dalam menangani retribusi pasar untuk

1. ... pelaksanaan otonomi daerah di kota Surakarta

## E. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 pembagian wilayah daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak-hak, asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat sementara. Jadi yang dimaksud pemerintah di daerah adalah bukan merupakan pemerintahan yang bersifat *staat* (Negara) dalam lingkungan Negara Indonesia, akan tetapi daerah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam buku yang berjudul "*Het Nederlandsch Gemeenterecht, J. Oppenheim*" menjelaskan ciri-ciri pemerintah sebagai berikut :

1. Adanya lingkungan atau daerah dengan batas yang lebih kecil dari Negara.
2. Adanya jumlah penduduk yang mencukupi.
3. Adanya kepentingan-kepentingan yang pada coraknya sukar dibedakan dari yang di urus oleh Negara, akan tetapi yang demikian menyangkut lingkungan itu sehingga penduduknya bergerak untuk bersama-sama berusaha atas dasar swadaya.
4. Adanya suatu organisasi yang memadai untuk menyelenggarakan

5. Adanya kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan<sup>3</sup>

Di tinjau dari segi dari pemberian wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah:

1. Penyelenggaraan sepenuhnya berarti prakarsa sepenuhnya diberikan kepada pemerintah daerah baik itu menyangkut kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaan
2. Pelimpahan wewenang untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat kepada aparatnya dengan pengertian kebijaksanaan dan biaya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat
3. Pengikutsertaan pemerintah di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat dalam arti pemerintahan setempat memperoleh tugas wewenang untuk membantu melaksanakan urusan-urusan pusat.<sup>4</sup>

Tujuan penyelenggaraan pemerintah daerah oleh Victor M Situmorang dapat dirumuskan dalam 4 segi :

1. Segi politis yang bertujuan untuk menjaga tetap tegak dan utuhnya Negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang dikonstruksikan dalam sistem pemerintahan pusat dan daerah yang memberi peluang turut sertanya rakyat dalam mekanisme penyelenggaraan dan pembangunan
2. Dari segi formal dan konstitusional untuk melaksanakan ketentuan dan amanat UUD 1945 dan GBHN

<sup>3</sup> Prabowo Utomo, *Pemerintahan di Daerah*, Penerbit IND-HILL CO, Jakarta 1981, hal. 11

<sup>4</sup> Soerjanto, *Pemerintah Lokal*, Penerbit Gajah Mada Yogyakarta, 1975, hal. 16

3. Dari segi operasional yang bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah daerah terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa
4. Dari segi administrasi pemerintahan yang bertujuan untuk lebih memperlancar dan menertibkan pelaksanaan tata pemerintahan dan dapat terselenggara secara efisien dan efektif<sup>5</sup>

Mengenai penyelenggaraan pemerintahan menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 :

Pasal 19 Ayat (2) : Penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD

Pasal 20 Ayat (1), (2), (3) :

(1) Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum

Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas :

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggara negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;

---

<sup>5</sup> *Walter M Situmorang, Eromentius Situmorang, Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*

- h. asas efisiensi; dan
  - i. asas efektivitas.
- (2) Dalam menyelenggarakan pemerintahan Pemerintah menggunakan asas desentralisasi tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pengertian otonomi daerah menurut UU No.32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah berdasarkan UU No 32 tahun 2004 :

1. Pasal 21, Dalam menyelenggarakan otonomi daerah, daerah mempunyai hak :
  - a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
  - b. Memilih pimpinan daerah;
  - c. Mengelola aparatur daerah;
  - d. Mengelola kekayaan daerah;
  - e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
  - f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerahnya;

- g. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
2. Pasal 22, Dalam menyelenggarakan otonomi daerah, daerah mempunyai kewajiban :
    - a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
    - b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
    - c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
    - d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
    - e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
    - f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
    - g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
    - h. Mengembangkan sistem jaminan sosial;
    - i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
    - j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
    - k. Melestarikan lingkungan hidup;
    - l. Mengelola administrasi kependudukan;
    - m. Melestarikan nilai sosial budaya;
    - n. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
    - o. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 157, Sumber pendapatan daerah terdiri atas :

1. Pendapatan asli daerah yang selanjutnya di sebut PAD, yaitu :
  - a. hasil pajak daerah;
  - b. hasil retribusi daerah;
  - c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
  - d. lain-lain pendapatan daerah yang sah;
2. Dana perimbangan; dan
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Retribusi adalah pungutan daerah atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan hukum.

Menurut UU No. 18 Tahun 1997 jo UU No. 34 Tahun 2000, retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

## **F. Metode Penelitian**

1. Jenis Penelitian :

- a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku, laporan penelitian, karya ilmiah, majalah, majalah

## b. Penelitian Lapangan

Penelitian yang dilakukan dengan maksud untuk menemukan data-data primer dengan cara wawancara melalui panduan pertanyaan yang sudah disiapkan dengan subyek penelitian.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penulis ingin menggambarkan suatu keadaan Dinas Pengelolaan Pasar dalam menangani retribusi pasar dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah di kota Surakarta.

## 3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian di kota Surakarta

## 4. Jenis Data dan Sumber Data

### a. Data Primer

Data yang di peroleh dengan cara mengadakan tanya jawab dengan subyek peneliti untuk memperoleh data yang diperlukan. Data primer ini diperoleh dari para pejabat dan staf serta informasi-informasi terkait lainnya yang secara langsung menangani retribusi pasar. Dalam hal ini adalah kepala Kantor Dinas Pengelola Pasar dan kepala Kantor Dinas Penderetan Daerah

## b. Data Sekunder

Data ini di peroleh dari buku literatur, dokumen, hasil penelitian terdahulu serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian. Ada tiga bahan hukum :

### 1) Bahan hukum primer

Bahan hukum yang sifatnya mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah, Keputusan Daerah, yaitu UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 33 Tahun 2004 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1983, Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1993, Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1999, Keputusan Walikota Nomor 28 Tahun 2001

### 2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer antara lain buku-buku tentang Otonomi Daerah, Pajak dan Retribusi Daerah, Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Negara.

### 3) Bahan hukum tertier

Bahan hukum yang bersifat menunjang, misalnya kamus, ensiklopedi dan lain-lain. dalam hal ini kamus hukum dan hasil kinerja Dinas Pengelolaan Pasar

Selain hal tersebut di atas dalam penelitian ini diterapkan pendekatan yuridis sosiologis yang mempunyai maksud untuk menjelaskan permasalahan yang diteliti dengan hasil penelitian yang diperoleh dalam kaitannya dengan peraturan hukum yang berlaku dan kenyataan-kenyataan yang terjadi dalam praktek.

## 5. Metode Pengumpulan Data

### a. Studi Kepustakaan

Yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara melakukan kajian terhadap beberapa literatur dokumen-dokumen dan Peraturan Perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti.

### b. Wawancara

Adalah teknik pengumpulan data melalui proses tanya jawab secara langsung dan lisan sehingga memberi kemungkinan bagi penulis untuk mengadakan komunikasi secara langsung dengan para pejabat dan staf serta informan terkait lainnya di lingkungan Kantor Dinas Pengelolaan Pasar dan Kantor Dinas Pendapatan Daerah Kota Surakarta.

### c. Observasi

Dalam penelitian ini penulis terjun langsung mendatangi Kantor Dinas Pengelolaan Pasar dan Kantor Dinas Pendapatan

## 6. Analisis Data

Data yang di peroleh kemudian disusun dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif yaitu : data yang terkumpul akan dianalisis melalui tiga tahap yaitu mengumpulkan data, mereduksi data dan menarik kesimpulan, tetapi tahap ini tidak harus dilakukan berurutan. Misalnya apabila sudah sampai pada tahap kesimpulan tetapi datanya masih kurang, maka dapat kembali lagi pada tahap mengumpulkan data. Begitu pula sebaliknya bila data yang diperoleh dapat langsung disimpulkan maka tidak perlu direduksi. Selain itu dilakukan pula suatu proses siklus antara tahap-tahap tersebut, sehingga data yang terkumpul akan berhubungan dengan yang lainnya secara sistematis.

## E. Sistematika Skripsi

Untuk menyajikan pembahasan secara menyeluruh terhadap penulisan skripsi, penulis akan menuangkan dalam 4 (empat) bab, di mana bab satu dengan bab yang lain merupakan rangkaian yang utuh dan saling berkaitan.

### BAB I : PENDAHULUAN

Pendahuluan terdiri dari latar belakang permasalahan, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metodologi penelitian serta sistematika skripsi

## BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Terdiri dari pokok-pokok pemerintahan yang didalamnya terdapat pengertian pemerintah daerah, asas-asas pemerintahan daerah, keuangan daerah, dinas daerah, dan aparat-aparat yang ada di daerah. Kemudian di dalam tinjauan pustaka ini juga terdapat pengertian otonomi daerah, pengertian retribusi daerah dan tinjauan tentang aturan daerah.

## BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Terdiri dari gambaran umum obyek penelitian, peranan dinas pengelolaan pasar dalam menangani retribusi pasar yang didalamnya terdapat struktur organisasi, dasar hukum, kedudukan tugas pokok dan fungsinya, visi dan misi dinas pengelolaan pasar, daya dukung retribusi pasar terhadap pelaksanaan otonomi daerah di kota Surakarta selama tahun 2000-2004, serta faktor-faktor penghambat yang dihadapi dan cara mengatasinya dalam menangani retribusi pasar.

## BAB IV : PENUTUP

Terdiri dari kesimpulan dan saran