

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pasal 1 ayat 18 disebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang di peroleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber yang dijadikan indikator potensi ekonomi suatu Daerah serta sekalian pencerminan dari efektivitas dan efisiensi dari aparat Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas. Tingkat keberhasilan Pemerintah Daerah dalam mobilisasi dana dapat dinilai dari tingkat efisiensi dan efektivitas penggunaan dana dan tingkat perkembangan penerimaan Pendapatan Asli Daerah.

Kota Yogyakarta merupakan salah satu Daerah otonom yang ada di Indonesia yang mempunyai kekuasaan dan kewenangan dalam mengelola urusan rumah tangga daerahnya berdasarkan prinsip-prinsip Otonomi Daerah seperti yang dicarangkan dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Kewenangan dan kekuasaan yang dimiliki oleh Kota Yogyakarta itu merupakan wujud dari pelaksanaan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen. Pasal 18 tersebut secara tegas menyatakan bahwa Daerah di Indonesia akan diberi menjadi beberapa Propinsi dan Daerah Propinsi akan

terbagi menjadi beberapa Daerah Kota dan Kabupaten, dan dimana Daerah Kota dan Daerah Kabupaten tersebut melakukan sistem atau prinsip-prinsip Daerah Otonom atau Daerah yang mempunyai kewenangan melaksanakan seluruh kewenangan pemerintah di Daerah.

Kota Yogyakarta sebagai suatu Daerah Otonom tentunya dalam melaksanakan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri serta untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan di Daerah memerlukan anggaran serta dana yang tidak sedikit. Berbagai peraturan perundang-undangan menyatakan bahwa sebagai konsekuensi dari daerah Otonom, maka masing-masing Daerah Otonom tersebut harus bisa dan mampu membiayai pelaksanaan dari berbagai urusan tersebut.

Dari mana Kota Yogyakarta membiayai berbagai urusan pemerintahan dan urusan rumah tangganya tersebut, Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu sumber pembiayaan yang dimiliki oleh Kota Yogyakarta untuk kepentingan penyelenggaraan urusan pemerintah dan urusan rumah tangga Daerah.

Dalam rangka untuk menggali dan mencari Pendapatan Asli Daerah tersebut Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta membentuk beberapa Dinas Daerah atau Unit-unit Kegiatan lainnya dengan harapan bisa memperoleh Pendapatan Asli Daerah sebanyak-banyaknya, hal ini tentunya dimaksudkan agar diperoleh dana dan pendapatan yang lainnya untuk pembiayaan berbagai urusan pemerintah di Daerah dan berbagai urusan rumah tangga Daerah di Kota Yogyakarta.

Berdasarkan peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas pengelolaan

Pasar pada pasal 4 disebutkan bahwa Dinas Pengelolaan Pasar mempunyai fungsi pelaksanaan sebagai kewenangan daerah dibidang pengelolaan pasar. Dalam pelaksanaan fungsi tersebut Dinas Pengelolaan Pasar mempunyai tugas diantaranya adalah melaksanakan pemungutan retribusi sesuai dengan kewenangan yang diberikan.

Untuk itu maka Dinas Pengelolaan Pasar diberikan kewenangan untuk mengelola pasar baik yang bersifat fisik maupun kegiatan. Yang menyangkut kegiatan fisik yaitu penguasaan dan penggunaan lahan yang telah ditetapkan kepala daerah. Sedangkan lahan-lahan yang dimaksud adalah bangunan.

1. Komponen Utama Meliputi.

- a. Lahan
- b. Toko Petak/Kios
- c. Dasaran di Dalam Los
- d. Dasaran di Luar Los
- e. Dasaran di Luar Pasar
- f. Gudang
- g. Kandang Hewan

2. Komponen Penunjang.

- a. Sarana Penitipan Kendaraan/Parkir
- b. Sarana Bongkar Muat
- c. Mekanikal Elektrik
- d. Sarana Komunikasi
- e. Sarana Penambatan Hewan

- f. Jalan Khusus
- g. Sarana Pengamanan
- h. Sarana Hyginis

3. Komponen Pendukung

- a. Pusat Pelayanan Kesehatan
- b. Pusat Pelayanan Angkut
- c. Kantor Pengelola
- d. Kantor Koperasi
- e. Tempat Ibadah

Berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 5 tahun 1992 Tentang Retribusi Pasar ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan Wajib Retribusi adalah pedagang pasar dan pengunjung pasar. Dengan demikian maka apa bila dilihat dari komposisi tersebut bahwa berdasarkan data yang ada jumlah pedagang terdaftar yaitu yang memiliki kartu bukti pedagang adalah 13.519 pedagang . Hal tersebut belum termasuk pedagang diluar pasar yang pada dasarnya juga merupakan objek retribusi. Melihat luasnya jangkauan kegiatan pengelolaan pasar khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan pendapatan, maka dapat dikatakan Dinas pengelolaan Pasar memiliki peran yang strategis dalam rangka meraih Pendapatan Asli Daerah. Permasalahanya seberapa jauh peranan Dinas Pengelolaan Pasar dalam memberikan Kontribusi Pendapatan Asli Daerah.

Dalam hal ini Dinas Pengelolaan Pasar Kota Yogyakarta mengelola 30 pasar dengan jumlah kios 516, dasaran dalam luas 10.410, luar luas 1.953 dan luar

pasar 1.018. Ini merupakan potensi untuk dapat diraih retribusi penggunaan lahan. Disamping itu ada beberapa sumber pendapatan yang dapat diraih sebagaimana tertuang dalam peraturan Daerah Kotamadya Nomor 5 tahun 1992 tentang Retribusi Pasar. Demikian juga dikuatkan lagi dengan luas jangkuan pengelolaan pasar yang diatur dalam peraturan Daerah Nomor 3 tahun 1992 Tentang Pasar dan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Pasar di Wilayah Kotamadya Dati II Yogyakarta.

Selama ini pengelolaan pasar rakyat sangat bergantung kepada totalitas dari Petugas Dinas Pengelolaaan Pasar di Kota Yogyakarta. Sebab secara langsung Dinas Pengelolaan Pasar bertanggungjawab terhadap bagaimana mengelola manajemen pasar yang baik dan benar, agar pertumbuhan ekonomi masyarakat selalu mengalami peningkatan secara signifikan.

Hubungan yang sinergi; baik interaksi sosial dan interaksi psikologis sangat mempengaruhi proses interaksi market dalam pasar-pasar di wilayah Yogyakarta. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah jalinan interaksi yang dibangun oleh Dinas Pengelolaan Pasar di Kota Yogyakarta berikut manajemen kelola-nya dengan pihak penyelenggara pasar (penjual, pedagang) telah membuktikan dan mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Yogyakarta? Apakah interaksi ini lebih ditujukan kepada kepentingan-kepentingan tertentu, sehingga yang terjadi adalah pelaporan anggaran Pendapatan Asli Daerah (PAD) di anggap sebagai laporan fiktif semata? Ataupun Dinas Pengelolaan Pasar di Kota Yogyakarta telah bekerja sesuai dengan program

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang masalah maka dapat dirumuskan masalah. sebagai berikut, "*Bagaimana Peranan Dinas Pengelolaan Pasar Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Yogyakarta*".

C. Kerangka Teoritis

Pasal 18 ayat (1) Undang-undang *Dasar* (UUD) 1945 menyatakan sebagai berikut :

"Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-daerah Propinsi dan Daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Propinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan Undang-undang".

Berdasarkan pernyataan yang ada dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 tersebut di atas, maka wilayah-wilayah yang ada di Indonesia terbagi menjadi beberapa propinsi yang kemudian propinsi itu terbagi lagi menjadi beberapa Kabupaten dan Kota.

Sesuai dengan prinsip Negara Hukum, maka pengaturan dan pembagian wilayah Indonesia serta apa saja kewenangan yang bisa dimiliki oleh masing-masing daerah tersebut diatur dalam sebuah Undang-undang yang terakhir mengatur tentang pemerintahan daerah tersebut adalah Undang-Undang Nomor. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya UUD 1945 Pasal 18 ayat (2) menyatakan :

"Pemerintah Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas

Di tingkat Pemerintahan Daerah itu sendiri juga harus dibentuk suatu organisasi yang bertugas untuk melaksanakan kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh Daerah, pembentukan struktur organisasi tersebut dimaksudkan agar jalannya Pemerintahan Daerah bisa lebih baik, efektif dan efisien.

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004, struktur organisasi Pemerintahan Daerah disebut dengan Perangkat Daerah inilah yang akan melaksanakan berbagai kewenangan yang dimiliki oleh Daerah.

Pasal 120 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dinyatakan bahwa Perangkat Daerah terdiri atas :

1. Perangkat Daerah Profnsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis Daerah.
2. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

Masing-masing Perangkat Daerah tersebut mempunyai tugas-tugas sendiri-sendiri sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah dari Daerah yang bersangkutan.

Sesuai dengan semangat serta prinsip Otonomi yang dianut dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004, maka masing-masing Daerah diberi kebebasan untuk menentukan sendiri bentuk dan susunan struktur atau organisasi dari Perangkat Daerah tersebut, hal ini tentunya disesuaikan dengan kepentingan

Salah satu Perangkat Daerah yang mempunyai peranan yang cukup penting dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah adalah Dinas Daerah.

Pasal 6 Undang-Undang No. 33 tahun 2004 menyatakan sebagai berikut :

1. Pendapatan Asli Daerah bersumber dari :
 - a. Pajak Daerah
 - b. Retribusi Daerah
 - c. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan dan
 - d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.
2. Lain-lain pendapatan Asli Daerah yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d 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 dan
 - e. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.

Pendapatan Asli Daerah bagi daerah-daerah Otonom yang ada di Indonesia sangat penting dan perlu sekali, karena hanya dengan Pendapatan Asli Daerah tersebut maka daerah-daerah Otonom dapat menyelenggarakan pemerintahannya di Daerah. Dari berbagai sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah yang dipungut secara langsung oleh Pemerintah Daerah kepada masyarakat adalah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pajak Daerah adalah :

“Pajak yang dipungut oleh Daerah-daerah Swatantra seperti Propinsi, Kotapraja, Kabupaten, dan sebagainya”.¹

Berdasarkan pendapat tersebut maka dapat diperoleh suatu pengertian bahwa pajak Daerah adalah pajak yang dipungut berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah.

Pemerintah Daerah memungut Pajak Daerah tersebut dalam rangka untuk melaksanakan kewenangan sebagai Daerah Otonom, sekaligus juga untuk kepentingan pembiayaan rumah tangga Pemerintah Daerah tersebut. Dengan demikian, masing-masing pemerintah Daerah Otonom yang ada di Indonesia ini berwenang dan dapat memungut Pajak Daerah.

Berdasarkan pengertian itu tentunya menimbulkan penafsiran bahwa ada Pajak Daerah dan ada Pajak Pusat. Pajak Daerah dipungut oleh Pemerintah Daerah Otonom, dan pajak pusat tentunya dipungut oleh Pemerintah Pusat.

Pajak Daerah mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Pajak Daerah berasal dari pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah sebagai Pajak Daerah.
2. Penyerahannya dilakukan berdasarkan Undang-undang.
3. Pajak Daerah dipungut oleh Daerah berdasarkan kekuatan undang-undang dan/atau peraturan hukum lainnya.
4. Hasil pungutan pajak Daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga Daerah atau untuk membiayai pengeluaran Daerah sebagai Badan Hukum publik.

Untuk dapat membiayai dan memajukan pembangunan daerah-daerah tersebut antara lain dapat ditempuh dengan suatu kebijaksanaan yang mewajibkan tiap-tiap orang untuk membayar pajak sesuai dengan kewajibannya.

Saat ini Pajak Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang mulai berlaku tahun 2000. Dalam Undang-Undang tersebut mengenai Pajak Daerah didefinisikan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan undang-undang yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan pembangunan Daerah.

Dalam setiap pembayaran pajak dan retribusi akan selalu memberikan kontribusi atau sumbangan atas jasa atau pelayanan yang diberikan pemerintah.

“Namun pada retribusi wajib retribusinya menerima kontraprestasi secara langsung atas pelayanan yang diberikan pemerintah”.²

Jenis retribusi dapat di kelompokkan dalam 3 bagian, yaitu :

1. Retribusi Jasa umum retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum.
2. Retribusi Jasa Usaha retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial.
3. Retribusi Perizinan Tertentu retribusi atas kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan

² Pratiwi, Kesit Pembana, Pajak dan Retribusi Daerah, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 26

yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan.³

Pada dasarnya Retribusi Daerah sama dengan Pajak Daerah. Mengenai definisi Retribusi atau Retribusi Daerah tidak ada seorang ahli yang mengemukakan pendapatnya. Ada satu pendapatan yang mungkin bisa dijadikan suatu acuan dalam mencoba mencari definisi tentang Retribusi Daerah, yaitu :

“Retribusi Daerah merupakan pungutan yang telah secara sah menjadi pungutan Daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerja, usaha atau milik Pemerintah Daerah yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan pokok tentang Retribusi Daerah Pasal 58 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 juncto Undang-Undang Nomor 12 Drt tahun 1957”.⁴

Berdasarkan pendapat di atas maka dapat dipahami bahwa Pemerintah Daerah selain punya kewenangan untuk memungut Pajak Daerah kepada warganya juga berhak memungut Retribusi Daerah kepada warganya yang secara langsung menggunakan jasa atau tempat-tempat milik Pemerintah Daerah.

Dengan demikian terhadap orang-orang yang dikenakan retribusi daerah tersebut secara langsung memperoleh imbalan dari Pemerintah Daerah berupa pemakaian tempat atau jasa-jasa lain yang dimiliki oleh pemerintah daerah, seperti misalnya retribusi parkir, retribusi pasar dan sebagainya.

Lahan parkir dan pasar merupakan lahan kepunyaan Pemerintah Daerah, sehingga dengan demikian setiap pengguna tempat tersebut atau setiap orang yang

³ Harun, Hamroli, *Menghitung Potensi Pajak dan Retribusi Daerah*, BPFE, Yogyakarta, 2003, hlm 89.

⁴ *Prinsip-prinsip Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, hlm 101.

memperoleh manfaat dari lahan tersebut wajib membayar retribusi kepada Pemerintah Daerah.

Sama halnya dengan Pajak Daerah, dalam memungut atau mengenakan Retribusi Daerah kepada warganya, maka Pemerintah Daerah harus menetapkan pungutan Retrebusi Daerah itu berdasarkan Peraturan Daerah dan juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya.

Sebagaimana telah diuraikan diatas bahwa dalam rangka optimalisasi pendapatan khususnya berkaitan dengan pengelolaan pasar telah ditetapkan tiga peraturan daerah baik mengenai pasar, retribusi pasar maupun pengelolaan pasar. Dari sisi fungsi pasar dikatakan bahwa fungsi pasar adalah pelayanan masyarakat. Dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1992 Tentang Pasar ditetapkan pula kelas pasar yaitu Pasar Tingkat Regional, Tingkat Kota, Tingkat Wilayah Bagian Kota, Tingkat Lingkungan Dan tingkat Blok. Didalam pengelolaan Pasar dapat dibedakan menjadi dua yaitu pengelolaan dari segi fisik yaitu berkaitan dengan bangunan disisi lain pengelolaan pasar menyangkut masalah kegiatan yang meliputi penciptaan situasi dan kondisi yang memungkinkan terjadinya kegiatan jual beli barang dan jasa secara wajar, tertib dan aman dalam kurun waktu tertentu. Dalam kaitannya penciptaan situasi antara lain penataan pedagang, penataan kawasan serta menerima kontraprestasi. Hal ini diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 1992 tentang Pengelolaan Pasar. Berhubungan dengan penetapan retribusi pasar, dimana yang dimaksud wajib retribusi adalah pedagang pasar dan pengunjung pasar. Khusus yang mengenai pengunjung pasar dikenakan

kewajiban membayar kontraprestasi apabila menggunakan atau memanfaatkan fasilitas pasar.

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah:

Untuk mengetahui Peranan Dinas Pengelolaan Pasar dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Yogyakarta.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang didapatkan dari pencapaian penulisan skripsi ini adalah:

1. Bagi Ilmu Pengetahuan.

Untuk menambah Ilmu Pengetahuan di Bidang Hukum Tata Negara khususnya tentang upaya Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dalam menggali sumber pendapatan Asli Daerah dan juga memberikan pengetahuan masyarakat sebagai pendorong laju pembangunan daerah.

2. Bagi Pembangunan

Untuk memberikan dorongan kepada Pemerintah Daerah dalam menentukan kebijaksanaan untuk menggali sumber- sumber Pendapatan Asli Daerah secara maksimal ataupun secara optimal agar pembangunan bisa merata menuju masyarakat yang sejahtera.

F. Metode Penelitian

Adapun metode penelitiannya adalah:

1. Jenis Penelitian.

Suatu penelitian yang dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari bahan-bahan atau data tertulis, baik berupa peraturan perundang-undangan, literatur, dokumen-dokumen, makalah yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

b. Penelitian Lapangan (*Field research*).

Data dari lapangan ini dikumpulkan dengan cara mengadakan wawancara langsung dengan responden yaitu dengan cara mengajukan beberapa pertanyaan yang dijawab secara tertulis maupun secara lisan sehingga nantinya di peroleh data yang konkrit dan akurat.

2. Lokasi Penelitian.

Penelitian dilakukan di Wilayah Kota Yogyakarta.

3. Teknik Pengumpulan Data.

a. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi.

lapangan dengan wawancara dengan responden:

1) Kepala Dinas Pengelolaan Pasar Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta.

2) Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Yogyakarta.

b. Studi Pustaka, yaitu bahan hukum yang diperlukan untuk menjawab masalah-masalah yang berkaitan dengan Peranan Dinas Pengelolaan Pasar dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah di

Kota Yogyakarta. Studi pustaka ini berupa:

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundangan, selain itu dalam penelitian ini dimaksudkan sebagai data yang diperoleh langsung dari tempat yang diteliti dengan cara tanya jawab langsung pada pihak-pihak yang berkepentingan.
- 2) Bahan Hukum Sekunder adalah memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dalam penelitian, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah hasil-hasil penelitian yang dilakukan peneliti lain dan literatur-literatur yang berkaitan dengan Peranan Dinas Pengelolaan Pasar dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kota Yogyakarta

4. Teknik Pengolahan Data.

Pengolahan data akan disusun secara sistematis dan logis, untuk mendapatkan gambaran tentang peranan Dinas Pengelolaan Pasar dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kota Yogyakarta.

5. Analisis Data.

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, akan dianalisa secara kualitatif, yaitu analisa yang tidak dinyatakan dalam bentuk angka-angka tetapi merupakan sekumpulan bahan-bahan atau data-data relevan yang penulis temui selama penelitian